The Simplification of Debt Collection in Italy

TRAIN2EN4CE Project and Future Challenges

La semplificazione del recupero crediti in Italia

Il Progetto TRAIN2EN4CE e le sfide future

a cura di Sara Tonolo







The Simplification of Debt Collection in Italy

TRAIN2EN4CE Project and Future Challenges

La semplificazione del recupero crediti in Italia

Il Progetto TRAIN2EN4CE e le sfide future



The Simplification of Debt Collection in Italy

TRAIN2EN4CE Project and Future Challenges

La semplificazione del recupero crediti in Italia

Il Progetto TRAIN2EN4CE e le sfide future

a cura di Sara Tonolo



© Copyright 2022 – G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100 http://www.giappichelli.it

ISBN/EAN 978-88-921-2340-3 ISBN/EAN 978-88-921-7172-5 (ebook - pdf)







Finito di stampare nel mese di giugno 2022.

Stampa: LegoDigit s.r.l. - Lavis (TN)

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

INDICE

	pag.
Introduction	3
ROBERTA BARDELLE – I nuovi scenari della cooperazione giudiziaria in materia civile e commerciale: le sfide della digitalizzazione	7
GIACOMO BIAGIONI – L'impugnazione e l'opposizione all'esecuzione delle sentenze emesse ai sensi del regolamento (CE) n. 861/2007	27
PIETRO FRANZINA – La questione della competenza giuri- sdizionale nei procedimenti civili uniformi dell'Unione eu- ropea	49
ALESSANDRA FRASSINETTI – Il procedimento ingiuntivo europeo: opposizione e riesame del provvedimento monitorio	73
MARTA INFANTINO – The ESCP Regulation in Italy: Contents, Promises and Challenges	97
LUCIANO MAURO – European Small Claims Procedures, Trust and Trade	131
VALERIA PICARIELLO – La tutela del consumatore nelle procedure europee di ingiunzione di pagamento e di modesta entità	143
	- 10

2 Indice

	pag.
SARA TONOLO – Set-off as a defence under the small claims regulation and under current private international law	165
BEATRICE ZUFFI – The failure of the European small claims procedure and the need for a more effective system of handling mass litigation in the digital single market	179
Giurisprudenza italiana – Italian Case Law	209
Notizie sugli Autori – Table of Authors	249

SARA TONOLO, TJAŠA IVANC, COCOU MARIUS MENSAH INTRODUCTION

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

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

The overall problem that arises is that these tools are not only little known to most consumers, but also many workers in the legal sector. To counter this situation, the European Union has bet on awareness-raising through the training of the workers of the judicial sector and on the dissemination of information concerning the regulations on the collection of debts in the EU.

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

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

Introduction 5

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

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

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

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

The aim of gathering together within this publication extracts

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

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

Trieste - Maribor, 30 May 2022

ROBERTA BARDELLE

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

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

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

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

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

La limitata applicazione discende anche dal fatto che il regolamento si applica alle controversie transfrontaliere in cui almeno una delle parti ha il domicilio o la residenza abituale in uno Stato membro diverso da quello dell'organo giudiziario adito. Tale limitazione dello *scope* corrisponde all'ambito di applicazione di altri strumenti utilizzati in questo settore, fra cui il procedimento europeo per le controversie di modesta entità², che costituisce la seconda esperienza europea di creazione di uno strumento processuale autonomo da calare nei sistemi processuali nazionali al fine di celermente ottenere un titolo esecutivo, di matrice quindi europea, funzionale al recupero di crediti di importo inferiore o pari ad euro 5.000,00.

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

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

 $^{^2}$ Regolamento (CE) n. 861/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, che istituisce un procedimento europeo per le controversie di modesta entità, GU L 199 del 31 luglio 2007, p. 1.

manda per via elettronica³ o si avviano verso una prossima adozione della modalità digitale⁴. Nel 2014 la Commissione europea ha cofinanziato un progetto pilota in tale ambito (e-Codex – comunicazione nell'ambito della giustizia elettronica attraverso lo scambio di dati in linea) inizialmente limitato al solo procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento e successivamente, come vedremo sub § 3, esteso a tutta la cooperazione giudiziaria in materia civile e commerciale (oltre che penale).

Quanto alla notificazione degli atti procedurali inerenti a tali strumenti processuali europei, nella richiamata Relazione della Commissione non sono emerse particolari criticità, in particolar modo nel contesto specifico del procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento, residuando tuttavia doglianze quanto ai costi del servizio. Secondo le relazioni della Commissione europea sull'applicazione del regolamento (CE) n. 1393/2007⁵, che si estende alle notifiche previste dal regolamento sul procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento e del regolamento sugli *small claims*, le norme europee hanno dato impulso alle notifiche transfrontaliere, ed i numeri delle richieste risultano in co-

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

⁴ Irlanda, Malta, Portogallo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

In chiusura, il Consiglio ha esortato la Commissione a elaborare una strategia globale dell'UE per la digitalizzazione della giustizia e per il monitoraggio dei pertinenti indicatori di digitalizzazione nel quadro di valutazione UE della giustizia.

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

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

Anche nel campo della cooperazione giudiziaria transfrontaliera nell'UE durante il periodo pandemico si sono riscontrati numerosi ritardi e impossibilità di garantire una tutela giudiziaria costante, ciò confermando la necessità di rafforzare la resilienza dei sistemi giudiziari anche sul piano informatico⁹.

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

⁸ Cfr. relazione sullo Stato di diritto 2020 – La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea (COM (2020) 580 *final*).

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

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

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

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

Così esaminato il quadro europeo di sviluppo del digitalizza-

https://e-justice.europa.eu/content impact of the covid19 virus on the ju stice field-37147-it.do.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹³ 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 (GU L 257 del 28 agosto 2014, p. 73).

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

3. Verso l'istituzionalizzazione del sistema e-Codex

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

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

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

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

 $^{^{14}}$ {COM (2020) 712 final} - {SEC (2020) 408 final} - {SWD (2020) 541 final}.

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

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

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

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

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

L'Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio europeo (eu-LISA) avrà la responsabilità del "connettore" che consentirà le specifiche funzionalità relative alla trasmissione di messaggi tra sistemi nazionali, mentre la Commissione UE sarà responsabile del *gateway* (cancello di accesso al connettore che consente lo scambio dei messaggi). Verrà istituito anche un Gruppo consultivo e-Codex e un Consiglio di gestione del programma: il primo, detto *advisory group* e-Codex, avrà il compito di fornire assistenza e consulenza ad eu-LISA e verificherà, inoltre, lo stato di attuazione negli Stati membri; il secondo, avrà invece il compito di assistere il consiglio di amministrazione di eu-LISA nel garantire l'adeguata gestione anche sul piano amministrativo del sistema e-Codex.

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

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

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

In questo modo, e-Codex consentirà alle reti di comunicazione decentrate di diventare interoperabili attraverso "sportelli" nazionali collegati ad un "gateway" e ad un connettore europeo che consentirà il dialogo tra sistemi informatici nazionali per le comunicazioni e trasmissioni di atti e documenti nei procedimenti civili e penali transfrontalieri.

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

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

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

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

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

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

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

¹⁵ https://aldricus.giustizia.it.

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

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

Conclusioni

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

GIACOMO BIAGIONI

L'IMPUGNAZIONE E L'OPPOSIZIONE ALL'ESECUZIONE DELLE DECISIONI EMESSE AI SENSI DEL REGOLAMENTO (CE) N. 861/2007

SOMMARIO: 1. Considerazioni preliminari. – 2. L'impugnazione delle decisioni emesse ai sensi del regolamento n. 861/2007. – 3. Il procedimento di riesame. – 4. L'efficacia esecutiva della decisione e la tutela cautelare. – 5. L'esecuzione forzata delle decisioni adottate in base al regolamento e i mezzi di opposizione.

1. Considerazioni preliminari

Com'è noto, la scelta del legislatore dell'Unione in sede di adozione dei regolamenti (CE) n. 1896/2006 e n. 861/2007 è stata quella di introdurre due modelli procedurali opzionali ¹, che non miravano a sovrapporsi ai modelli già esistenti negli Stati membri, bensì ad affiancarsi ad essi, giovandosi tuttavia del fatto di poter beneficiare di un regime di circolazione all'epoca particolarmente avanzato in quanto fondato sull'abolizione dell'exequatur². Sottesa a tali strumenti, che rappresentavano una

¹ Su questa tipologia di strumenti, v., per un'analisi generale, BULL, *Optional Instruments of the European Union*, Cambridge, 2016. V. anche SMITS, *Optional Law: A Plea for Multiple Choice in Private Law*, in "Maastricht Journal of European and Comparative Law", 2010, p. 347 ss.

² Sulla consonanza dei due strumenti sotto questo profilo, v. BERTOLI,

componente originale nel sistema UE di cooperazione giudiziaria civile, era l'idea che la semplificazione delle formalità relative all'efficacia delle decisioni adottate sulla base di tali procedimenti opzionali fosse giustificata dal ricorso a regole uniformi all'interno degli stessi, la cui presenza rendeva in astratto meno necessari meccanismi di controllo ai fini della successiva esecuzione³.

In questo modo detti regolamenti si spingevano oltre l'archetipo rappresentato dal regolamento (CE) n. 805/2004 in materia di titolo esecutivo europeo per i crediti non contestati ⁴, il quale conteneva soltanto "regole procedurali minime" ⁵ in punto di notifica della domanda giudiziale e di contenuto indefettibile dell'atto contenente la domanda giudiziale stessa, senza prefigurare una disciplina integrale delle modalità procedurali ritenute compatibili con il peculiare regime di circolazione.

D'altra parte, il contesto del regolamento n. 805/2004 era evidentemente inidoneo a conciliarsi con un modello procedurale uniforme, poiché la stessa applicabilità dello strumento dipendeva da una condizione legata alla condotta processuale di una delle parti (la mancata contestazione del credito), di per sé conoscibile solo all'esito del procedimento di cognizione: pertanto, appariva coerente con tale quadro che il controllo sul rispetto di determinati requisiti ai fini della circolazione, concentrato nello Stato membro di origine della decisione, avvenisse solo *ex post*.

Ora, nonostante che, come detto, le scelte di fondo operate con il regolamento n. 861/2007, pur in un ambito di applicazio-

Verso un diritto processuale civile comunitario uniforme: l'ingiunzione europea di pagamento e le controversie di modesta entità, in "Riv. dir. int. priv. e proc.", 2008, p. 395 ss.

³ V. le conclusioni dell'Avvocato generale Bot presentate il 25 ottobre 2018, nella causa C-579/17, *BUAK*, punto 47.

⁴ In *GUCE* L 143 del 30 aprile 2004, p. 15 ss.

⁵ Su tale nozione, Corte di giustizia UE, sent. 16 giugno 2016, causa C-511/14, *Pebros Servizi*, punti 43-44.

ne materiale più limitato, risultassero significativamente diverse ⁶, sussistono comunque sotto alcuni profili sicure affinità con la precedente esperienza del regolamento n. 805/2004. Per un verso, anche il procedimento uniforme per le controversie di modesta entità non è soggetto a una disciplina onnicomprensiva, capace di sottrarsi completamente all'incidenza delle norme processuali nazionali, le quali sono espressamente o implicitamente richiamate per talune specifiche finalità o comunque sul piano residuale ai sensi dell'art. 19 del regolamento, pur dovendo il loro ruolo dipanarsi entro i limiti in cui la c.d. autonomia procedurale è riconosciuta dal diritto dell'Unione europea. Per altro verso, il regolamento ripropone, pur nel differente contesto, taluni elementi già presenti nel regime del titolo esecutivo europeo, che diverranno successivamente comuni negli strumenti di cooperazione giudiziaria civile ispirati all'abolizione dell'exequatur.

Entrambe tali tendenze trovano particolare spazio, come si vedrà, nella disciplina delle fasi che seguono all'emanazione della decisione conclusiva del primo grado del procedimento uniforme, la quale sembra dunque segnare, per diversi ordini di ragioni, un chiaro spartiacque rispetto al funzionamento del regime opzionale per le controversie di modesta entità.

2. L'impugnazione delle decisioni emesse ai sensi del regolamento n. 861/2007

Con una scelta ancor più radicale di quella compiuta nel regolamento n. 1896/2006, che si preoccupa di dettare una disciplina almeno generale dei mezzi di impugnazione ⁷, l'art. 17 del

⁶LEANDRO, *Il procedimento europeo per le controversie di modesta entità*, in "Riv. dir. int.", 2009, p. 65 ss.

⁷ Infatti, l'art. 16 del regolamento n. 1896/2006 detta forme e termini del-

regolamento stabilisce che «gli Stati membri informano la Commissione se il loro diritto processuale prevede la possibilità di impugnazione contro una sentenza resa nell'ambito del procedimento europeo per le controversie di modesta entità specificando i termini in cui presentare l'impugnazione». Ciò implica non solo che il regolamento rinuncia a dettare una disciplina esaustiva della fase di impugnazione ⁸, ma anche che esso rimette agli Stati membri la facoltà stessa di prevedere o meno uno o più mezzi di impugnazione nel loro ordinamento nazionale, anche in vista degli obiettivi di semplificazione procedurale che essi possono perseguire in ragione della materia ⁹. D'altra parte, come risulta da una giurisprudenza della Corte di giustizia relativa ad altri ambiti dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia ¹⁰, ma suscettibile di applicarsi *a fortiori*, anche alla materia

l'opposizione all'ingiunzione di pagamento europea da parte del debitore e il successivo art. 17 sottopone alle regole nazionali relative alla procedura civile ordinaria la relativa fase, mentre l'art. 11, par. 2, esclude l'impugnazione del rigetto della domanda.

⁸ Nel senso che questo costituisce il principale punto debole del regolamento, v. KRAMER, *The European Small Claims Procedure: Striking the Balance between Simplicity and Fairness in European Litigation*, in "Zeitschrift für europäisches Privatrecht", 2008, p. 353 ss.

⁹L'art. 15 dell'iniziale proposta della Commissione limitava peraltro, con una disposizione uniforme, i possibili mezzi di impugnazione al solo secondo grado: cfr. COM (2005) 87 *final*.

¹⁰ Si tratta di un orientamento sviluppato in particolare in materia di asilo: cfr., tra le altre, Corte di giustizia UE, sent. 28 luglio 2011, causa C-69/10, Samba Diouf, punto 69; 19 giugno 2018, causa C-181/16, Gnandi, punto 57; 26 settembre 2018, causa C-175/17, X, punto 34; 27 settembre 2018, causa C-422/18 PPU, FR, punto 36. In tema di mandato d'arresto europeo, v. Corte di giustizia UE, sent. 30 maggio 2013, causa C-168/13 PPU, Jeremy F., punti 43 ss., ove è menzionata anche la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che esclude la necessità di un doppio grado di giudizio in tema di estradizione, ma fa salva la possibilità che un simile obbligo sia previsto dal diritto costituzionale nazionale. Su un piano apparentemente più generale – ma con riferimento ad un giudizio dinanzi agli organi giurisdizionali dell'Unione – Corte di giustizia UE, sent. 2 lu-

civile e commerciale, il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva di cui all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali non impone agli Stati membri di conformarsi al principio del doppio grado di giudizio, ma solo di garantire l'accesso ad un giudice, salvo naturalmente che non sia la legislazione dell'Unione a prevedere un mezzo obbligatorio di impugnazione.

Il sostanziale *self-restraint* manifestato sul punto dal regolamento appare correlato al desiderio di rispettare la pluralità di soluzioni offerte dagli ordinamenti nazionali¹¹, essendo stato ritenuto sufficiente che gli Stati membri garantiscano la conoscibilità degli eventuali mezzi di impugnazione disponibili alle parti.

Il rinvio al diritto nazionale effettuato dal regolamento riguarda anzitutto il novero delle decisioni impugnabili, che potrebbero non comprendere esclusivamente le sentenze che pronunciano sulla domanda principale e/o sulla domanda riconvenzionale ¹², ma anche provvedimenti di carattere preliminare, come il rigetto della domanda *in limine litis* per manifesta infondatezza, irricevibilità o per non aver l'attore completato o rettificato il modulo di domanda ¹³. Tuttavia, poiché il rischio di ecces-

glio 2019, causa C-654/17 P, Bayerische Motoren Werke AG c. Commissione, punto 51.

¹¹ Nel senso che tale possibilità si porrebbe in contrasto con il previsto obiettivo di semplificazione, v. FIORINI, *Facilitating Cross-Border Debt Recovery-The European Payment Order and Small Claims Regulations*, in "International and Comparative Law Quarterly", 2008, p. 449 ss., in specie p. 458.

¹² Tali domande sembrerebbero dover essere decise separatamente ai sensi dell'art. 7, par. 3, del regolamento, quando l'attore non depositi una replica rispetto alla domanda riconvenzionale del convenuto; in ogni caso, il giudice potrebbe decidere di emettere immediatamente sentenza soltanto su una delle due domande senza richiedere informazioni, fissare un'udienza o assumere prove su di essa ai sensi dell'art. 7, par. 1. In questi casi, il diritto nazionale dovrebbe regolare anche l'obbligo o la facoltà di impugnare immediatamente o in via differita la sentenza che decide su una sola delle due domande e dunque non definisce interamente il procedimento.

¹³ L'art. 4, par. 4, del regolamento, così come modificato dal regolamento

siva proliferazione delle impugnazioni proponibili potrebbe compromettere gli obiettivi del regolamento, talune disposizioni di quest'ultimo si preoccupano di escludere l'autonoma impugnabilità di taluni provvedimenti relativi all'amministrazione del procedimento ¹⁴.

In secondo luogo, il diritto nazionale regola la forma, i termini ¹⁵ e le modalità di notificazione di eventuali mezzi di impugnazione: infatti, le disposizioni del regolamento disciplinano tali aspetti con esclusivo riferimento allo svolgimento del primo grado e non appaiono suscettibili di applicazione estensiva, anche se occorre naturalmente tener conto di altre disposizioni pertinenti relative alla cooperazione giudiziaria civile ¹⁶.

Infine, il richiamo del diritto nazionale riguarda le norme di procedura relative alle fasi di impugnazione ¹⁷. In proposito, il

UE 2015/2421 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2015 (in *GUUE* L 341 del 24 dicembre 2015, p. 1 ss.), prevede ora che, se il diritto nazionale prevede una simile impugnazione, il giudice deve darne comunicazione all'attore.

¹⁴ Si vedano l'art. 5, par. 1 *bis*, rispetto al rigetto di un'istanza diretta alla fissazione di un'udienza; l'art. 5, par. 5, rispetto al rigetto di un'istanza del convenuto diretta a far dichiarare che la controversia esula dal campo di applicazione del regolamento; l'art. 8, par. 4, rispetto al rigetto di un'istanza diretta alla fissazione di specifiche modalità di udienza.

¹⁵ Il rinvio contenuto nel 24° considerando al regolamento (CEE, Euratom) n. 1182/71 del Consiglio del 3 giugno 1971, che stabilisce le norme applicabili ai periodi di tempo, alle date e ai termini (in *GUCE* L 124 dell'8 giugno 1971, p. 1 ss.) è limitato ai soli termini previsti dal regolamento n. 861/2007.

¹⁶ V., ad esempio, l'art. 22, par. 4, del regolamento (UE) n. 2020/1784 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2020, relativo alla notificazione e alla comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile o commerciale («notificazione o comunicazione degli atti») (rifusione) (in *GUUE* L 405 del 2 dicembre 2020, p. 40 ss.), applicabile dal 1° luglio 2022 in luogo del regolamento (CE) n. 1393/2007.

¹⁷Ciò potrà condurre ad avere, nei gradi di impugnazione, un modello diverso di procedimento, laddove esso sia fondato sulla oralità, mentre il procedimento uniforme europeo è a trattazione sostanzialmente scritta: D'ALES-

riferimento a un determinato mezzo di impugnazione nelle comunicazioni degli Stati membri comporta anche l'applicazione della relativa disciplina processuale: anche laddove per la fase di impugnazione il diritto interno contempli un rinvio alle norme che regolano il procedimento di primo grado, questo non può essere inteso come diretto a consentire un'estensione della portata del procedimento uniforme previsto dal regolamento.

Venendo alle regole di carattere trasversale, nel mentre quelle sulla rappresentanza tecnica non sono richiamate per le fasi di impugnazione, l'art. 17, nella versione attualmente vigente, estende anche ai gradi successivi al primo i principi in materia di costi del giudizio (che pure possono risultare maggiorati per le fasi di impugnazione ¹⁸) e di ripartizione delle spese processuali. Si tratta di indicazioni di carattere molto generale con le quali, a seguito delle modifiche apportate col regolamento n. 2015/2421, è stata posta particolare enfasi sulla necessità di rispettare i ben noti principi di effettività e di equivalenza ¹⁹, al fine di evitare che il ricorso allo strumento opzionale possa essere scoraggiato dall'applicazione della normativa nazionale in tema di spese del giudizio ²⁰.

SANDRO, *Il procedimento uniforme per le controversie di modesta entità*, Torino, 2008, p. 87.

¹⁸ V. il 14° considerando del regolamento n. 2015/2421, che fa salva «la possibilità di applicare [...] tariffe distinte per un'eventuale procedura di impugnazione contro una sentenza emessa nell'ambito del procedimento europeo per le controversie di modesta entità». Sull'importanza dell'obiettivo di ottenere una sentenza veloce e poco costosa, v. le conclusioni dell'Avvocato generale Saugmandsgaard Øe, presentate il 2 giugno 2016 nellacausa C-191/15, *Verein für Konsumenteninformation*, punto 97.

¹⁹ Corte di giustizia UE, sent. 14 febbraio 2019, causa C-554/17, *Jonsson*, punto 28, con la quale è stato precisato che l'art. 16 del regolamento disciplina solo l'ipotesi in cui una delle parti sia totalmente soccombente, mentre nelle altre ipotesi si applica la disciplina nazionale.

²⁰ Per un peculiare richiamo al regolamento al fine di affermare la necessità di una determinazione delle spese di giudizio in un importo non eccessivamente basso, v. Trib. Roma, 18 novembre 2013, n. 23097, inedita.

3. Il procedimento di riesame

Sebbene, come appena detto, il regolamento rimetta, in linea di principio, agli ordinamenti degli Stati membri la disciplina dell'impugnazione delle decisioni emesse sulla base del procedimento uniforme, l'art. 18 dello stesso prevede un apposito mezzo, definito *riesame*, per l'ipotesi del convenuto rimasto contumace per fatto a lui non imputabile.

Si tratta di una fattispecie che è prevista nella maggior parte degli strumenti adottati nell'ambito della cooperazione giudiziaria civile, in quanto costituisce espressione del diritto al contraddittorio ²¹ e dunque assicura la garanzia del principio dell'equo processo di cui all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo ²² e del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva di cui all'art 47 della Carta dei diritti fondamentali ²³. Tuttavia, una *reductio ad unum* di tale meccanismo è resa più difficile dal fatto che esso si presenta con finalità e connotati differenti nei menzionati strumenti.

²¹ L'importanza del principio del contraddittorio, ai sensi del 9° considerando del regolamento, è stata ritenuta tale da incidere sulla nozione stessa di autorità giurisdizionale: v. le conclusioni dell'Avvocato generale Bobek, presentate il 27 ottobre 2016, nella causa C-551/15, *Pula Parking*, punto 77.
BULL, *Optional Instruments of the European Union*, cit., p. 102 ss., rileva che la principale differenza tra il procedimento europeo per controversie di modesta entità e quello relative all'ingiunzione di pagamento europea risiede proprio nel fatto che il primo disegna per la prima volta un modello di procedimento in contraddittorio di carattere uniforme; v. anche HAZELHORST, *Free Movement of Civil Judgments in the European Union and the Right to a Fair Trial*, The Hague, 2017, p. 57 ss.

²² Corte europea dei diritti dell'uomo, sent. 23 maggio 2016, *Avotiņš c. Lettonia*, ricorso n. 17502/07, con riferimento all'art. 34, n. 2, del regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio, del 22 dicembre 2000, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (in *GUCE* L 12 del 16 gennaio 2001, p. 1 ss.).

²³ Corte di giustizia UE, sent. 11 settembre 2014, causa C-112/13, *A. c. B.*, punto 60.

Anzitutto, l'ipotesi della mancata notifica della domanda giudiziale o altro atto equivalente al convenuto in tempo utile per provvedere alle sue difese costituisce una delle tradizionali cause ostative al riconoscimento o all'esecuzione delle decisioni straniere, che può sopravvivere anche in caso di abolizione dell'exequatur, come oggi previsto, per la materia civile e commerciale, dall'art. 45 del regolamento n. 1215/2012 ²⁴. In tali casi, peraltro, la questione deve essere sollevata dinanzi ai giudici dello Stato membro dell'esecuzione e il meccanismo opera nel senso di precludere la circolazione della decisione nello spazio giudiziario europeo senza produrre effetti nello Stato membro d'origine; inoltre, di norma la circolazione non è impedita dalla circostanza che il convenuto non abbia potuto difendersi a causa di forza maggiore o fatti eccezionali a lui non imputabili.

Su un piano più generale, come sopra rammentato, nel contesto della disciplina dell'Unione in materia di notifica di atti giudiziari ed extragiudiziali la mancata notifica della domanda giudiziale può giustificare, in presenza di una decisione già emessa e per la quale è già scaduto il termine di impugnazione, la possibilità che il giudice rimuova la relativa preclusione per il convenuto. Sebbene essa possa avere un'incidenza sulla circolazione della decisione ²⁵, la richiesta di rimozione della preclusione è diretta ai giudici dello Stato membro di origine della stessa ed è finalizzata, in presenza del requisito del *fumus boni juris*, a consentire la proposizione delle impugnazioni previste dall'ordinamento interno.

L'esistenza di un meccanismo di riesame in caso di mancata

²⁴ Su tale disposizione, v., tra gli altri, SALERNO, Giurisdizione ed efficacia delle decisioni straniere nel Regolamento (UE) n. 1215/2012 (rifusione), Padova, 2015, p. 337 ss.

²⁵ Nel senso che la richiesta di rimozione della preclusione ai sensi dell'art. 19, par. 4, del regolamento n. 1393/2007 in presenza delle relative condizioni è equiparata a una forma di impugnazione, Corte di giustizia UE, sent. 7 luglio 2016, causa C-70/15, *Domino*, punti 44-49.

notifica della domanda giudiziale al convenuto o di altre ipotesi di contumacia incolpevole è anche considerata rilevante, ai sensi dell'art. 18 del regolamento n. 805/2004, quale condizione per la certificazione della decisione come titolo esecutivo europeo, sempre in funzione della circolazione della stessa verso altri Stati membri. Si tratta peraltro di un meccanismo che gli Stati membri restano liberi di prevedere o meno nel loro ordinamento ²⁶ e che può anche inquadrarsi all'interno degli ordinari mezzi di impugnazione previsti dall'ordinamento interno, purché esso consenta di realizzare integralmente l'esigenza di tutela dei diritti della difesa sottesi al citato art. 18 ²⁷.

Ora, il procedimento di riesame previsto dal regolamento n. 861/2007 si distingue dai meccanismi sin qui elencati per diversi ordini di ragioni. In primo luogo, esso non è richiesto ai soli fini della circolazione della decisione, potendo anche trovare applicazione in presenza di una decisione adottata ai sensi del regolamento, che debba essere eseguita nello Stato membro di origine ²⁸. Secondariamente, sussiste un vero e proprio obbligo degli Stati membri di prevedere tale procedimento di riesame, il quale costituisce pertanto un mezzo di impugnazione necessario delle decisioni adottate ai sensi del regolamento, ulteriore e concorrente rispetto a quelli ordinariamente previsti dal diritto nazionale ²⁹. Da ultimo, esso, specialmente dopo la revisione attuata con

²⁶ Corte di giustizia UE, sent. 17 dicembre 2015, causa C-300/14, *Imtech Marine*, punti 29-30.

²⁷ V. ancora Corte di giustizia UE, sent. 17 dicembre 2015, *Imtech Marine*, cit., punto 36.

²⁸ Ai fini dell'applicazione *ratione personarum* del regolamento è necessario soltanto che il domicilio di attore e convenuto si trovi in Stati membri diversi: Corte di giustizia UE, sent. 22 novembre 2018, causa C-627/17, *ZSE Energia*, punto 32.

²⁹ D'ALESSANDRO, Regolamento 11 luglio 2007, n. 861 istitutivo di un procedimento europeo per le controversie di modesta entità, in www.judi cium.it.

il regolamento n. 2015/2421, costituisce un mezzo regolato da norme uniformi, che, pur non esaustive di ogni profilo pertinente, individuano presupposti e termini della richiesta di riesame ³⁰ e delineano gli effetti del provvedimento adottato sulla stessa. Tale schema sembra trovare una precisa affinità soltanto nel procedimento di riesame disciplinato dall'art. 19 del regolamento (CE) n. 4/2009 in materia di obbligazioni alimentari ³¹, con l'ulteriore specificazione che il regolamento n. 861/2007 contiene anche disposizioni idonee a regolare in modo uniforme la notifica degli atti ³².

La relativa disposizione, che era configurata, prima dell'entrata in vigore del regolamento n. 2015/2421, nel senso di contenere soltanto norme minime, individua quali presupposti del riesame, in consonanza con le altre disposizioni simili sopra menzionate, la mancata notifica al convenuto del modulo di domanda in tempo utile e in modo tale da consentirgli di provvedere alle sue difese oppure l'impossibilità di contestare la domanda per forza maggiore o circostanze eccezionali a lui non imputabili ³³; ad essi si aggiunge, a fini di completa garanzia del diritto al

³⁰ La relativa disciplina rimane diversa da quella prevista per l'ingiunzione di pagamento europea, che, da un lato, prevede ulteriori ipotesi di richiesta di riesame (come quella in cui l'ingiunzione sia stata emessa «manifestamente per errore») e, dall'altro, non fissa in modo uniforme il termine per la richiesta di riesame, limitandosi a richiedere che il convenuto «agisca tempestivamente».

³¹ In GUCE L 7 del 10 gennaio 2009, p. 1 ss. Su tale disposizione v. PE-SCE, Le obbligazioni alimentari tra diritto internazionale e diritto dell'Unione europea, Roma, 2013, p. 289 ss.

³² Su tali disposizioni, v. CRIFO, Europeanisation, harmonisation and unspoken premises: the case of service rules in the Regulation on a European Small Claims Procedure (Reg. n. 861/2007), in "Civil Justice Quarterly", 2011, p. 283 ss.

³³ Sulla necessità di interpretare in senso restrittivo i mezzi di ricorso aventi carattere eccezionale, sia pure con riferimento al procedimento di ingiunzione europeo, v. Corte di giustizia UE, sent. 22 ottobre 2015, causa C-245/14, *Thomas Cook Belgium*, punto 31.

contraddittorio, la mancata notifica della citazione a comparire all'udienza che sia stata eventualmente fissata ³⁴. Nella misura in cui tali circostanze siano prefigurate dal diritto interno quali motivi di impugnazione, esse dovranno esser fatte valere, per quanto possibile, per tale via, con la conseguenza che il procedimento di riesame avrà solo la funzione sussidiaria di rimediare all'impossibilità di esperire gli ordinari rimedi impugnatori a causa della mancata instaurazione del contraddittorio o all'irrilevanza di talune delle circostanze elencate nell'art. 18 nel contesto di detti rimedi ³⁵.

Il termine per la richiesta di riesame è fissato, evidentemente per ragioni di celerità connesse alla materia oggetto del regolamento, in 30 giorni non prorogabili, con approccio più restrittivo rispetto agli altri termini fissati dal regolamento ³⁶. Poiché il termine decorre dalla conoscenza della decisione (anche per via indiretta tramite la conoscenza del primo atto di esecuzione), possono porsi problemi di sovrapposizione con i rimedi impugnatori interni, quando il diritto nazionale consenta di proporli *extra ordinem* in presenza di specifiche circostanze, come accade per l'ipotesi di cui all'art. 327, comma 2, c.p.c. italiano. Lad-

³⁴ Alla luce dell'attuale testo della disposizione appare non più rilevante, sul piano analogico, in questo contesto la sentenza della Corte di giustizia UE, 4 settembre 2014, causa C-119/13, *eco cosmetics*, che aveva escluso l'applicazione della procedura di riesame in caso di mancata notifica dell'ingiunzione di pagamento europea, in quanto tale ipotesi non era contemplata dal regolamento n. 1896/2006 quale motivo di riesame. Sul tema, v. ancora HAZELHORST, *Free Movement of Civil Judgments*, cit., p. 391 ss.

³⁵ Per analogia, v. le conclusioni dell'Avvocato generale Collins presentate il 31 marzo 2022 nella causa C-18/21, *Uniqa Versicherungen*, punto 31, ove si afferma che, nel contesto del regolamento n. 1896/2006, il procedimento di riesame non è destinato a sostituire l'opposizione.

³⁶ Cfr. l'art. 14 del regolamento n. 861/2007. Pur non essendo espressamente previsto, è ritenuto non prorogabile il termine per l'opposizione all'ingiunzione di pagamento europea ai sensi dell'art. 16 del regolamento n. 1896/2006: v. ancora le conclusioni dell'Avvocato generale Collins, *Uniqa Versicherungen*, punto 36.

dove tali circostanze non coincidano completamente con quelle previste dall'art. 18 del regolamento, il convenuto potrebbe trovarsi nella necessità di proporre due rimedi in via parallela, ovviamente in contrasto con gli obiettivi di semplificazione perseguiti in materia: appare dunque opportuna la scelta dello Stato italiano di indicare ai fini del procedimento di riesame lo stesso giudice competente e la stessa procedura prevista per l'appello.

Incerti appaiono la natura e gli effetti della sentenza che decide sul riesame: sulla base del tenore testuale dell'art. 18 il procedimento sembrerebbe inteso soltanto alla valutazione dei requisiti indicati dalla disposizione: infatti, non solo non è contemplato il rigetto della richiesta per il caso in cui la pretesa venga comunque ritenuta fondata nel merito anche nel procedimento di riesame, ma soprattutto la sussistenza di una delle condizioni determina da sola la nullità della sentenza. Un indice di segno contrario si rinviene peraltro nel modulo di cui all'allegato D, che sembra ammettere la possibilità di certificare una decisione emessa in sede di riesame: tuttavia, tale indicazione non parrebbe sufficiente a superare la piana interpretazione della disposizione.

Può ritenersi che deponga nella stessa direzione l'ulteriore indicazione contenuta nell'art. 18, par. 3, ultima frase, secondo cui la dichiarazione di nullità della sentenza in sede di riesame non fa venir meno i benefici di un'interruzione dei termini di prescrizione o decadenza, eventualmente ammessa dal diritto applicabile. Da tale disposizione sembra, infatti, possibile ricavare che una tale dichiarazione fa venir meno l'intero procedimento, che dovrà dunque essere semmai essere riproposto. Peraltro, il regolamento non disciplina le conseguenze della dichiarazione di nullità: poiché queste restano soggette al diritto nazionale, è ben possibile che quest'ultimo preveda, per l'ipotesi dell'accoglimento della richiesta di riesame, il rinvio al primo giudice, com'è da ritenere che debba avvenire nell'ordinamento italiano.

4. L'efficacia esecutiva della decisione e la tutela cautelare

Com'è stato già notato in passato ³⁷, uno degli aspetti più significativi del regolamento n. 861/2007 è costituito dalla circostanza che esso individua in via autonoma le condizioni di esecutorietà della sentenza emessa all'esito del procedimento uniforme, stabilendo, ai sensi del suo art. 15, che la sentenza è immediatamente esecutiva indipendentemente dalla possibilità di impugnazione.

In forza di tale previsione senza precedenti, l'esecutività della decisione è disciplinata esclusivamente dal regolamento ³⁸, senza che sia possibile far riferimento ai requisiti sostanziali o procedurali previsti dall'ordinamento dello Stato membro d'origine ³⁹; essa si pone dunque in discontinuità con il tradizionale quadro degli strumenti della cooperazione giudiziaria civile, che si limitano a prevedere che una sentenza dotata di efficacia esecutiva nell'ordinamento dello Stato membro di origine ne sia munita anche in quelli degli altri Stati membri ⁴⁰.

In questo caso anche l'efficacia esecutiva della decisione nell'ordinamento dello Stato membro di origine discende dalle norme del regolamento, che lo condizionano alla sola circostanza che la sentenza sia stata emessa sulla base del procedimento uniforme: poiché non sono previste specifiche limitazioni, qualunque decisione suscettibile di esecuzione forzata a

 $^{^{37}}$ LEANDRO, Il procedimento europeo per le controversie di modesta entità, cit., p. 74 s.

³⁸ Per la diversa previsione relativa alle conciliazioni giudiziarie, v. l'art. 23 *bis* del regolamento.

³⁹ Cfr., al contrario, l'art. 18, par. 2, del regolamento n. 1896/2006, che rimanda al diritto nazionale per la disciplina delle condizioni formali relative all'efficacia esecutiva di una ingiunzione di pagamento europea.

⁴⁰ Sul tema dell'equivalenza esecutiva nel sistema "Bruxelles I", anche in relazione ai regimi speciali previsti da altri regolamenti, SALERNO, *Giurisdizione ed efficacia delle decisioni*, cit., p. 323 ss.

favore di una delle parti ⁴¹ beneficia di tale regime, anche quando determini un accoglimento solo parziale delle domande ⁴². Naturalmente, poiché la rilevanza del procedimento uniforme è circoscritta al primo grado di giudizio, le stesse conclusioni non paiono valere per la sentenza emessa all'esito di un'eventuale impugnazione regolata dal diritto nazionale, al quale saranno soggette anche le condizioni dell'efficacia esecutiva di tale sentenza.

Per effetto dell'art. 15 del regolamento eventuali norme nazionali che stabiliscano presupposti addizionali per l'esecutività o che attribuiscano effetto sospensivo automatico all'impugnazione ovvero alla pendenza del relativo termine debbono ritenersi non applicabili. Coerentemente, anche la disciplina della tutela cautelare rispetto a possibili procedure esecutive avviate sulla base di una decisione adottata sulla base del regolamento è ricavabile dalle disposizioni di quest'ultimo. In particolare, l'art. 23 individua una regola di carattere generale, che riguarda, per espressa indicazione dell'art. 15, par. 2, anche la tutela cautelare in relazione a procedure esecutive promosse nello Stato membro d'origine.

Peraltro, tale disposizione riguarda esclusivamente la limitazione o sospensione dell'esecuzione ed è dunque suscettibile di essere applicata anche parallelamente in Stati membri diversi nell'ipotesi, pur probabilmente infrequente dato il ridotto valore della controversia, in cui la parte interessata cer-

⁴¹ Nel senso che il regolamento copre anche pretese diverse da quelle pecuniarie, v. ROMITO, *La tutela transnazionale del credito nell'ordinamento dell'UE*, in "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies", 2017, p. 67 ss., in specie p. 78.

⁴² Sul tema dei provvedimenti parziali nell'ambito di applicazione del regolamento e sul coordinamento al riguardo con il regolamento n. 805/2004, laddove il credito azionato secondo il regolamento n. 861/2007 sia non contestato parzialmente, v. ancora LEANDRO, *Il procedimento europeo per le controversie di modesta entità*, cit., p. 81 s.

chi di ottenere l'esecuzione forzata della decisione in più di uno Stato.

Il regolamento non si occupa, di contro, della possibilità che la parte condannata richieda tutela cautelare dinanzi al giudice dell'impugnazione della decisione nello Stato membro di origine, ma essa non sembra poter essere esclusa *sic et simpliciter*, in considerazione del fatto che i rimedi impugnatori rimangono soggetti al diritto nazionale, il quale dovrebbe poter stabilire presupposti e modalità della sospensione della decisione in tale sede.

Una simile soluzione non appare in contrasto con la ricordata previsione dell'art. 15, secondo cui le decisioni emesse sulla base del regolamento sono immediatamente esecutive: non solo tale disposizione appare diretta a escludere che l'efficacia esecutiva sia collegata alla definitività della decisione, ma soprattutto l'esistenza di uno spazio per la tutela cautelare secondo gli schemi del diritto interno in sede di impugnazione costituisce la naturale conseguenza del fatto che il procedimento uniforme trova applicazione limitatamente al primo grado di giudizio. Per lo stesso motivo appare più dubbio che una tutela cautelare possa essere richiesta al giudice del procedimento di riesame, per il quale il regolamento detta una disciplina autonoma.

Naturalmente, laddove la decisione sia sospesa nel corso dell'impugnazione, ciò farà venir meno necessariamente l'efficacia esecutiva della stessa anche negli altri Stati membri, dovendo tale efficacia sempre commisurarsi a quella che la decisione possiede secondo l'ordinamento di origine, e dunque la sospensione di eventuali procedure esecutive, se richiesta ⁴³, avrà carattere obbligatorio.

Al contrario, la tutela cautelare stabilita dall'art. 23 è rimessa al prudente apprezzamento dei giudici dello Stato membro del-

⁴³ La necessità di una espressa richiesta pare doversi ricavare, per analogia, dall'art. 44, par. 2, del regolamento n. 1215/2012.

l'esecuzione, che, in presenza di una decisione non definitiva o assoggettata al procedimento di riesame e dunque evidentemente anche sulla base di una valutazione prognostica rispetto al *fumus* della impugnazione proposta o proponibile, potranno sospendere o limitare eventuali azioni esecutive. I provvedimenti suscettibili di essere adottati (limitazione a atti conservativi, richiesta di una cauzione, sospensione dell'esecuzione) corrispondono a quelli previsti anche da altri strumenti dell'Unione, per quanto la modesta entità dell'oggetto della controversia sembri lasciar immaginare margini più ridotti per eventuali pretese cautelari.

5. L'esecuzione forzata delle decisioni adottate in base al regolamento e i mezzi di opposizione

La circolazione delle decisioni adottate sulla base del procedimento uniforme nello spazio giudiziario europeo si fonda anzitutto sugli ormai tradizionali capisaldi della cooperazione giudiziaria civile costituiti dal principio del riconoscimento automatico e dal divieto di riesame nel merito ⁴⁴. Inoltre, ispirandosi alla disciplina del titolo esecutivo europeo, il regolamento n. 861/2007 ha accolto il modello fondato sull'abolizione dell'*exequatur*, nel quale la decisione non necessita di essere dichiarata esecutiva negli Stati membri diversi da quello d'origine e il titolo esecutivo è rappresentato dalla decisione unitamente al certificato rilasciato dal giudice dello Stato d'origine secondo la modulistica prevista dal regolamento. A differenza di quanto accade rispetto ad altri strumenti ⁴⁵, il certificato rilasciato in materia

⁴⁴ Sulla portata di tale divieto, v. Tuo, *La rivalutazione della sentenza straniera nel regolamento Bruxelles I: tra divieti e reciproca fiducia*, Padova, 2012, p. 125 ss.

⁴⁵ V., ad esempio, l'art. 47, par. 3, del regolamento (UE) n. 2019/1111 del

di controversie di modesta entità non contiene alcuna indicazione in ordine al rispetto di determinati requisiti procedurali, ma si limita a sintetizzare il contenuto della decisione; il regime linguistico del certificato è rimesso alla scelta dello Stato membro dell'esecuzione, il quale deve comunicare quali lingue intende accettare.

La circostanza che tale innovazione sia stata oggi ripresa a livello più generale nella materia civile e commerciale dal regolamento n. 1215/2012 rischia naturalmente di rendere meno attrattiva la disciplina del regolamento n. 861/2007, la quale ha, d'altronde, carattere opzionale anche in questa fase, potendo la parte preferire il rilascio del certificato sulla base di un diverso strumento dell'Unione. Peraltro, come si vedrà, i limiti entro cui ci si può opporre, in uno Stato membro diverso da quello di origine, al riconoscimento e all'esecuzione della decisione secondo il regolamento n. 861/2007 rimangono tuttora più ristretti di quelli previsti sul piano generale dal regolamento n. 1215/2012. Il regime previsto da quest'ultimo risulta peraltro l'unico applicabile alle sentenze emesse in sede di impugnazione, in quanto non emesse secondo il procedimento uniforme, e ciò nonostante l'apparente diversa indicazione contenuta nel modulo D allegato al regolamento ⁴⁶.

Consiglio, del 25 giugno 2019, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, e alla sottrazione internazionale di minori (in *GUUE* L 178 del 2 luglio 2019, p. 1 ss.), che disciplina il certificato relativo alle decisioni in materia di ritorno del minore sottratto e di diritto di visita: «l'autorità giurisdizionale rilascia il certificato solo se sono rispettate le condizioni seguenti: a) tutte le parti interessate hanno avuto la possibilità di essere ascoltate; b) il minore ha avuto la possibilità di esprimere la propria opinione ai sensi dell'articolo 21; c) quando la decisione è stata resa in contumacia: i) la domanda giudiziale o un atto equivalente sono stati notificati o comunicati al convenuto contumace in tempo utile e in modo tale da poter presentare le proprie difese; oppure ii) è accertato che il convenuto contumace ha accettato inequivocabilmente la decisione».

⁴⁶ Contra, D'ALESSANDRO, Il procedimento uniforme, cit., p. 93 ss.

Nonostante la regola uniforme sull'esecutorietà della decisione, l'attività esecutiva è naturalmente destinata ad essere esercitata dalle rispettive autorità nazionali: sul punto, il regolamento si limita a rinviare alla *lex fori* dello Stato membro dell'esecuzione, stabilendo talune regole minimali, come il divieto di imporre cauzioni o depositi per ragioni connesse alla cittadinanza, al domicilio o alla residenza della parte istante e la non necessità di avere un rappresentante autorizzato.

Tale rinvio comprende evidentemente anche i mezzi di opposizione all'esecuzione ⁴⁷, che rimane ammissibile ⁴⁸, a differenza dell'opposizione al riconoscimento, espressamente esclusa dall'art. 20 del regolamento ⁴⁹. I motivi previsti dal diritto nazionale sono proponibili soltanto quando si riferiscano a fatti sopravvenuti rispetto alla decisione (avvenuto pagamento, prescrizione maturata successivamente, ecc.), poiché tutte le questioni ad essa antecedenti risultano coperte dall'accertamento compiuto con la decisione stessa ⁵⁰.

È lo stesso regolamento a prevedere un'eccezione all'impossibilità di far valere circostanze antecedenti all'adozione della

⁴⁷ V. POZZI, *Il rito bagatellare europeo*, in "Riv. trim. dir. proc. civ.", 2008, p. 611 ss., in specie p. 628.

⁴⁸ Sul concetto di opposizione all'esecuzione, nella diversa materia delle obbligazioni alimentari, v. Corte di giustizia UE, sent. 4 giugno 2020, causa C-41/19, *FX*.

⁴⁹ Corrispettivamente, è da escludere che possa essere proposta, ai sensi del regolamento n. 861/2007, un'azione diretta all'accertamento della riconoscibilità: ove sussista un interesse della parte in tal senso, essa potrà essere proposta, tenuto conto della libertà delle parti di ricorrere ad altro strumento UE, sulla base del regolamento n. 1215/2012. Nel senso che una tale azione è ammessa nel contesto di quest'ultimo regolamento, v. SALERNO, *Giurisdizione ed efficacia delle decisioni*, cit., p. 367 ss.

⁵⁰ Per una articolata distinzione (su cui il regolamento non sembra per vero aver posto particolare attenzione) tra effetti esecutivi e effetti di accertamento, anche a rilevanza extraprocessuale, della decisione, v. D'ALESSANDRO, *Il procedimento uniforme*, cit., p. 97 ss.

decisione: infatti, l'art. 22 (il cui contenuto riproduce sostanzialmente l'art. 21 del regolamento n. 805/2004, ad ulteriore conferma della continuità tra i due strumenti) impone al giudice dello Stato membro dell'esecuzione di rifiutarla se la decisione emessa all'esito del procedimento uniforme è incompatibile con una decisione anteriore pronunciata in un altro Stato membro o in un paese terzo, che non sia stato possibile far valere dinanzi al giudice dello Stato membro d'origine. Si tratta di motivo obbligatorio di rifiuto dell'esecuzione, comunque destinato a trovare applicazione in casi eccezionali, le cui condizioni vanno interpretate alla luce della giurisprudenza sviluppata dalla Corte di giustizia ⁵¹ con riferimento ad altri strumenti dell'Unione che utilizzano i medesimi concetti ⁵².

Di contro, è esclusa la possibilità di far valere dinanzi al giudice dello Stato membro dell'esecuzione le altre cause ostative tradizionalmente previste dagli strumenti di diritto dell'Unione europea in materia di cooperazione giudiziaria civile. Per quanto concerne la mancata notifica della domanda giudiziale o della citazione a comparire all'udienza eventualmente fissata, è stato già anticipato che la questione dev'essere sollevata dinanzi ai giudici dello Stato membro d'origine in sede di impugnazione ovvero, in via sussidiaria, con richiesta di riesame ai sensi dell'art. 18 del regolamento ⁵³.

⁵¹ Sul concetto di «decisioni incompatibili» ai fini del riconoscimento e dell'esecuzione, v. Corte di giustizia UE, sent. 4 febbraio 1988, causa 145/86, *Hoffmann*, punto 22; su quello di «causa avente lo stesso oggetto», v. Corte di giustizia UE, sentt. 6 dicembre 1994, causa C-406/92, *Tatry*, punto 41, e 8 maggio 2003, causa C-111/01, *Gantner Electr*onic, punto 25; su quello di «decisione pronunciata in uno Stato membro», Corte di giustizia UE, sent. 26 settembre 2013, causa C-157/12, *Salzgitter*.

⁵² Sul tema, v. anche TONOLO, *Pluralità di giudicati e opposizione all'esecuzione delle sentenze straniere*, in BOSCHIERO, BERTOLI (a cura di), *Verso un "ordine comunitario" del processo civile*, Napoli, 2008, p. 71 ss.

⁵³Nel senso che tale rimedio è in sostanza sufficiente ad assicurare un

Ciò implica che, in ragione della tassatività dei motivi di riesame, tutte le altre ipotesi di violazione dell'ordine pubblico processuale, così come eventuali violazioni dell'ordine pubblico sostanziale, se non eliminate dinanzi ai giudici dello Stato membro d'origine con gli ordinari rimedi impugnatori, rimangono irrilevanti nella successiva fase esecutiva. In astratto, la completa esclusione di un controllo della compatibilità della decisione con l'ordine pubblico dello Stato membro dell'esecuzione può configurare una violazione del diritto all'equo processo ⁵⁴ ovvero di altri diritti fondamentali di natura sostanziale, protetti tanto dalla Carta dei diritti fondamentali quanto dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo ⁵⁵.

Peraltro, il rischio di un eventuale *vulnus* all'ordine pubblico, almeno con riguardo a quest'ultimo sistema normativo, sembra scongiurato in ragione dello specifico oggetto del regolamento n. 861/2007. In proposito, sarà sufficiente considerare che, trattandosi di controversie di modesta entità, appare improbabile che possa verificarsi la condizione del «pregiudizio importante» oggi indicata dall'art. 35, § 3, lett. b), della Convenzione: sebbene essa sia prevista quale requisito di ricevibilità dei ricorsi proponibili dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, la circostanza appare suscettibile di essere presa in esame anche in sede di scrutinio della compatibilità della decisione con l'ordine pubblico, in quanto quest'ultima presuppone sempre una ponderazione di valori. Nel caso di specie, la circo-

equilibrio tra semplificazione e diritto all'equo processo, KRAMER, *The European Small Claims Procedure*, cit., p. 371 ss.

⁵⁴ Sostiene l'opportunità di reintrodurre un controllo, sia pure in via assolutamente eccezionale, delle decisioni adottate sulla base del regolamento ai fini della circolazione nello spazio giudiziario europeo HAZELHORST, *Free Movement of Civil Judgments*, cit., p. 394 ss.

⁵⁵ V. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Avotiņš c. Lettonia*, cit., par. 114 ss., sulla quale sia consentito rinviare a BIAGIONI, *Avotinš v. Latvia. The Uneasy Balance Between Mutual Recognition of Judgments and Protection of Fundamental Rights*, in "European Papers", 2016, p. 579 ss.

scritta rilevanza dell'eventuale violazione di un diritto fondamentale processuale o sostanziale in funzione dell'oggetto della controversia può giustificatamente indurre il legislatore a prediligere l'esigenza di semplificazione e di celerità sottesa sul piano generale al regolamento n. 861/2007, escludendo dunque apparentemente un possibile contrasto della soluzione accolta da quest'ultimo con i valori connessi alla protezione dei diritti fondamentali.

PIETRO FRANZINA

LA QUESTIONE DELLA COMPETENZA GIURISDIZIONALE NEI PROCEDIMENTI CIVILI UNIFORMI DELL'UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. Rilievi introduttivi. – 2. La competenza giurisdizionale nell'economia dei procedimenti uniformi. – 3. Il regolamento n. 805/2004. – 4. Il regolamento n. 1896/2006. – 5. Il regolamento n. 861/2007. – 6. Il regolamento n. 655/2014. – 7. I titoli di giurisdizione pertinenti. – 8. Considerazioni conclusive.

1. Rilievi introduttivi

I procedimenti uniformi istituiti da misure legislative dell'Unione europea nel campo della cooperazione giudiziaria in materia civile, come il procedimento europeo di ingiunzione di pagamento di cui al regolamento (CE) n. 1896/2006 del 12 dicembre 2006 ¹, presuppongono che il giudice investito di tali procedimenti sia munito di giurisdizione. Le misure legislative in discorso, tuttavia, omettono di definire con norme proprie l'ambito della giurisdizione di quel giudice, affidandosi per questo a

¹ *GUUE* L 399 del 30 dicembre 2006, p. 1 ss.; il testo attualmente in vigore riflette le modifiche apportate con i seguenti atti: regolamento (UE) n. 517/2013 del 13 maggio 2013, *ivi*, L 158 del 10 giugno 2013, p. 1 ss.; regolamento (UE) n. 2015/2421 del 16 dicembre 2015, *ivi*, L 341 del 24 dicembre 2015, p. 1 ss.

regole dettate da altre fonti, talora con qualche specificazione e qualche deroga.

Questo scritto tratta del rilievo che rivestono, rispetto ai procedimenti uniformi elaborati sulla base dell'attuale art. 81 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, le regole preposte alla disciplina della competenza giurisdizionale.

2. La competenza giurisdizionale nell'economia dei procedimenti uniformi

L'azione svolta dalle istituzioni dell'Unione europea nel campo della cooperazione giudiziaria in materia civile può assumere varie direttrici. Una di queste, prevista all'art. 81, par. 2, lett. f), del Trattato sul funzionamento dell'Unione, mira alla «eliminazione degli ostacoli al corretto svolgimento dei procedimenti civili», da attuarsi, se necessario, «promuovendo la compatibilità delle norme di procedura civile applicabili negli Stati membri».

Come gli altri interventi prefigurati dall'art. 81, anche l'armonizzazione delle regole processuali concorre al più ampio obiettivo, indicato all'art. 67, par. 4, del Trattato, di facilitare l'accesso alla giustizia, in particolare attraverso il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali. Dando vita a schemi procedimentali uniformi, l'Unione ha prefigurato l'adozione, negli Stati membri, di decisioni dotate di una speciale attitudine alla circolazione internazionale: decisioni in grado di spiegare i propri effetti nell'intero spazio giudiziario europeo senza previo *exequatur* e senza i condizionamenti cui sarebbe soggetta, agli stessi fini, una decisione presa all'esito di un procedimento interamente sottoposto a regole nazionali.

Questa particolare capacità di circolazione trova la sua giustificazione nella speciale fiducia che, proprio grazie all'intervento del legislatore dell'Unione, i singoli Stati membri possono accordare l'uno ai provvedimenti resi dalle autorità degli altri. La funzione giurisdizionale, pur restando esercitata da organi statali, perde infatti in una certa misura il particolarismo che la connota. La decisione, ove sia il frutto di un procedimento uniforme, si candida ad una più agevole accoglienza negli ordinamenti degli altri Stati membri, giustificandosi così la predisposizione di cautele meno intense di quelle altrimenti richieste a questo fine.

La fiducia che l'Unione ha inteso propiziare fra gli Stati membri poggia su basi diverse. Vi è, come detto, l'armonizzazione delle norme processuali, ma vi è anche – a monte – l'unificazione delle norme sulla giurisdizione. Proprio l'elaborazione di un regime uniforme della competenza giurisdizionale – la storia è nota – ha costituito in origine la chiave per semplificare la circolazione delle decisioni in ambito europeo. Le regole particolarmente liberali dettate dalla convenzione di Bruxelles del 27 settembre 1968 in tema di riconoscimento ed esecuzione delle sentenze, riviste dal regolamento (CE) n. 44/2001 del 22 dicembre 2000 ² prima di confluire nel regolamento (UE) n. 1215/2012 del 12 dicembre 2012 (c.d. regolamento Bruxelles I bis)³, poggiano sulla contestuale adozione di criteri condivisi per il riparto degli affari civili fra gli Stati membri. Già sotto la convenzione, e oggi in base al regolamento Bruxelles I bis, gli effetti di una sentenza resa in uno Stato membro possono essere spesi in un altro Stato membro, salvo limitate eccezioni, senza che si renda necessaria alcuna indagine sulla competenza giurisdizionale del giudice che l'ha pronunciata. E ciò non perché la «provenienza» della sentenza sia considerata irrilevante, ma perché, grazie all'introduzione di regole uniformi, si può oramai confidare che la giurisdizione del giudice dello Stato d'origine sia stata da quest'ultimo ritenuta sussistente sulla base degli stessi criteri che sa-

² GUUE L 12 del 16 gennaio 2001, p. 1 ss.

³ GUUE L 351 del 20 dicembre 2012, p. 1 ss.

rebbero stati impiegati, in circostanze analoghe, nello Stato membro richiesto.

La creazione dei procedimenti uniformi europei presuppone la fiducia propiziata dalla convergenza ora descritta, ma mira nel contempo a renderla più solida, intervenendo – come detto – sul versante delle regole processuali.

Di fatto, la circolazione delle decisioni emesse nel quadro di un procedimento uniforme richiede, in linea di principio, non solo l'osservanza delle regole processuali armonizzate, ma anche il rispetto delle regole europee che presiedono all'allocazione della competenza giurisdizionale. La creazione di schemi processuali uniformi e l'unificazione delle norme sulla giurisdizione concorrono, in questo senso, a uno scopo unitario: accrescere, tramite la fiducia, il grado di reciproca «permeabilità» delle sfere giurisdizionali degli Stati membri.

Ciò, beninteso, non significa che i procedimenti europei esigano sistematicamente la positiva verifica della giurisdizione del giudice adito secondo determinate regole, né che la spendita della decisione resa all'esito di un tale procedimento possa essere messa in discussione per ragioni attinenti alla competenza giurisdizionale. È vero, semmai, che esigenze di semplificazione dei procedimenti e di accelerazione della circolazione delle decisioni suggeriscono, sotto questo aspetto, l'adozione di alcuni temperamenti. Le soluzioni accolte su questo terreno dal legislatore dell'Unione variano, del resto, da una misura legislativa all'altra, in ragione della diversa struttura dei procedimenti sin qui istituiti e dei valori che le relative norme mettono in gioco.

Conviene dunque esaminare separatamente il modo in cui la questione della competenza viene trattata nei diversi strumenti.

3. *Il regolamento n. 805/2004*

Il regolamento (CE) n. 805/2004 del 21 aprile 2004, istitutivo

del titolo esecutivo europeo per i crediti non contestati ⁴, mira a permettere al titolare di un credito non contestato di vedere sod-disfatte agevolmente le proprie ragioni, ovunque in Europa, grazie a un'apposita certificazione rilasciata dal giudice: in linea di principio, quello competente ad accertare il credito in questione.

Un credito può dirsi non contestato, come si legge nel considerando n. 5, in tutte le situazioni in cui il creditore, «tenuto conto dell'assenza accertata di contestazione da parte del debitore in ordine alla natura o all'entità del debito, ha ottenuto o una decisione giudiziaria contro quel debitore o un documento avente efficacia esecutiva che richieda l'esplicito consenso del debitore stesso, sia esso una transazione giudiziaria o un atto pubblico». Le decisioni giudiziarie (gli unici titoli che interessa considerare in questa sede) sono riconosciute ed eseguite negli altri Stati membri, ai sensi dell'art. 5, «senza che sia necessaria una dichiarazione di esecutività e senza che sia possibile opporsi al suo riconoscimento», una volta che sia stata «certificata come titolo esecutivo europeo nello Stato membro d'origine».

L'art. 6, par. 1, lett. b), del regolamento precisa che una decisione relativa ad un credito non contestato possa essere certificata solo ove non sia in conflitto con le norme in materia di competenza giurisdizionale di cui al capo II, sezioni 3 e 6 del regolamento Bruxelles I *bis*. Si tratta delle norme riguardanti le liti in materia assicurativa e quelle che stabiliscono delle competenze esclusive a carattere imperativo. Aggiunge l'art. 6, par. 1, lett. d), che ove si tratti di un credito verso un consumatore, nascente da un contratto di consumo, la decisione che registri la non contestazione potrà essere certificata come titolo esecutivo europeo, per quanto riguarda la competenza, solo ove sia stata pronunciata nello Stato membro del domicilio del debitore ⁵.

⁴ GUUE L 143 del 30 aprile 2004, p. 15 ss.

⁵Nelle parole di PASTORELLI, *Il regolamento (CE) n. 805/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, che istituisce il titolo ese-*

Di fatto, è solo rispetto a pochi casi determinati che il regolamento n. 805/2004 subordina la certificazione ad una specifica indagine circa la competenza del giudice adito. Ed è solo ove l'incompetenza derivi dalla violazione delle norme sopra indicate che potrà essere chiesta la revoca del certificato ai sensi dell'art. 10, par. 1, lett. *b*), del regolamento. Al di fuori di tali ipotesi, l'eventuale inosservanza delle norme sulla competenza non preclude la certificazione e non pregiudica la spendita negli altri Stati membri del titolo esecutivo europeo così formatosi ⁶.

Lo schema appena ripercorso riflette la posizione centrale che riveste, nell'ambito del regolamento n. 805/2004, il dato della non contestazione. Il legislatore europeo ha inteso far sì che, di fronte all'acquiescenza del debitore, il creditore potesse agevolmente servirsene nell'intero spazio giudiziario europeo. La certificazione della decisione con cui il giudice ha registrato la non contestazione, va da sé, assolve una funzione cruciale a questo fine. Essa, però, consiste primariamente in una valutazione delle circostanze della non contestazione, ai fini della validazione della stessa. Il giudice, agli effetti del regolamento, non è chiamato ad apprezzare se il credito esista, e quale ne sia la consistenza, ma deve accertare se il debitore ne ha riconosciuto l'esistenza e l'ammontare in un modo che possa dirsi certo e consapevole.

È vero, come ha chiarito la Corte di giustizia nel caso Imtech

cutivo europeo per i crediti non contestati, in TARUFFO, VARANO (a cura di), Manuale di diritto processuale civile europeo, Torino, 2011, p. 213 ss., a p. 234, il legislatore dell'Unione ha in sostanza voluto «evitare che il consumatore, titolare di una serie di garanzie ritenute di ordine pubblico economico, debba costituirsi in un altro Stato per difendersi dalla possibile certificazione come [titolo esecutivo europeo] della decisione resa nei suoi confronti».

⁶GRUBER, Verordnung (EG) Nr 805/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 zur Einführung eines europäischen Vollstreckungstitels für unbestrittene Forderungen, in RAUSCHER e altri (a cura di), Europäisches zivilprozess- und kollisionsrecht, 3^a ed., vol. II, Köln, 2014, p. 79.

Marine Belgium, che la certificazione implica delle valutazioni riservate a un giudice, in ciò differenziandosi dal rilascio della certificazione stessa, che è una mera formalità e può essere affidata a un soggetto diverso, come un cancelliere 7. Le competenze e le qualifiche di un giudice, ha allora spiegato la Corte, sono indispensabili per valutare correttamente, in un contesto di incertezza circa l'osservanza delle garanzie dei diritti della difesa del debitore e del diritto a un processo equo, i mezzi di ricorso interni eventualmente esperibili dal debitore 8. Se il punto è questo, però, allora non è strettamente indispensabile che quel giudice sia anche lo specifico giudice abilitato a pronunciarsi sul rapporto da cui il credito trae origine. Beninteso, quel giudice deve per regola essere competente a pronunciarsi sul merito del debito riconosciuto, ma è solo in situazioni specifiche – quelle evocate poco sopra – che vale la pena subordinare la certificabilità della decisione alla verifica della sua competenza giurisdizionale. Da qui la soluzione accolta dal regolamento, consistente nel circoscrivere la necessità di una simile verifica a pochi casi determinati, caratterizzati ora da una strutturale disparità di potere delle parti (liti in materia assicurativa e di consumo), ora da uno speciale interesse degli Stati per l'osservanza dei criteri di allocazione della potestas iudicandi (liti per le quali operano i fori esclusivi di cui all'art. 24 del regolamento Bruxelles I bis).

Non è un caso, del resto, che proprio le ipotesi ora descritte corrispondano – pur con qualche divergenza – a quelle in cui uno Stato membro può eccezionalmente rifiutare il riconoscimento e l'esecuzione di una decisione di un altro Stato membro per motivi concernenti la competenza giurisdizionale. Si tratta delle ipotesi contemplate all'art. 45, par. 1, lett. e), del regolamento Bruxelles I *bis*, che peraltro estende la verifica della

⁷ Corte di giustizia, 17 dicembre 2015, *Imtech Marine Belgium NV* c. *Radio Hellenic SA*, causa C-300/14, ECLI:EU:C:2015:825, punto 46.

⁸ *Ivi*, punto 47.

competenza del giudice dello Stato d'origine alle pronunce rese all'esito di procedimenti in materia di lavoro, se proposti nei riguardi del lavoratore ⁹.

4. Il regolamento n. 1896/2006

Il regolamento n. 1896/2006, istitutivo del procedimento europeo di ingiunzione di pagamento, segue, sulla competenza giurisdizionale, un approccio diverso da quello appena illustrato. Anziché limitarsi ad esigere la verifica della non violazione di determinate disposizioni concernenti la competenza, il regolamento in discorso sottopone tutte le norme al medesimo trattamento, prevedendo per il rilascio dell'ingiunzione una stessa verifica.

Il ricorrente, come dispone l'art. 7, par. 2, lett. f), deve precisare nella domanda di ingiunzione i «motivi della competenza giurisdizionale». Deve cioè specificare, come si evince dall'apposito modulo di domanda allegato al regolamento, quale sia il titolo su cui ritiene che il giudice adito possa fondare, nella specie, la sua *potestas iudicandi*. Può così indicare, ad esempio, che il convenuto risulta domiciliato nello Stato membro del giudice adito, intendendo con ciò alludere che il giudice può valersi nella specie dell'art. 4 del regolamento Bruxelles I *bis*, ai sensi del quale sono competenti, in generale, i giudici dello Stato membro in cui si trova, per l'appunto, il domicilio del convenuto.

Dispone l'art. 8 del regolamento n. 1896/2006 che il giudice, in sede di esame della domanda, debba valutare l'osservanza di varie condizioni, fra cui quelle previste negli artt. 6 e 7, compresa dunque la condizione della competenza giurisdizionale. Si tratta, tuttavia, di un esame condotto unicamente «sulla scorta del contenuto del modulo di domanda». Di fatto, il giudice può rigettare

⁹ V. più ampiamente sul punto GRUBER, op. cit., p. 79 s.

una domanda di ingiunzione per motivi riguardanti la giurisdizione, ai sensi dell'art. 11, par. 1, lett. a), solo quando lo stesso ricorrente abbia fornito, mediante il modulo, delle indicazioni tali ad escludere, in fatto, la competenza del giudice adito (ad esempio perché il ricorrente, pur dichiarando di ritenere che la competenza sussista in ragione del domicilio del convenuto nello Stato del foro, abbia indicato, sempre nel modulo di domanda, che il convenuto, in realtà, è domiciliato altrove) ¹⁰. In pratica, dato che il regolamento preclude al giudice un autonomo apprezzamento dei presupposti dell'ingiunzione, è sufficiente che il ricorrente affermi che il giudice è munito di competenza, e che alleghi (senza provarle) delle circostanze astrattamente idonee a corroborare tale prospettazione.

Superare questo filtro è, in definitiva, piuttosto agevole. Non è dunque improbabile che un'ingiunzione venga emessa da un giudice senz'altro sprovvisto di giurisdizione, ad esempio perché il ricorrente ha allegato dei fatti inesistenti, o perché si è fondato su una lettura del tutto errata delle pertinenti norme attributive. Un'ingiunzione siffatta, se non seguita da una tempestiva opposizione, verrà dichiarata esecutiva ai sensi dell'art. 18 del regolamento senza che il giudice stesso debba o possa condurre una nuova indagine sulla competenza. Come stabilito all'art. 19, l'ingiunzione, una volta dichiarata esecutiva, è efficace negli altri Stati membri «senza che sia necessaria una dichiarazione di esecutività e senza che sia possibile opporsi al suo riconoscimento».

L'ingiunzione, divenuta esecutiva, può essere riesaminata dal giudice che l'ha resa. Il riesame è ammesso solo nei «casi ecce-

Non si può escludere, per la verità, che in un caso come quello immaginato nel testo soccorra la previsione di cui all'art. 9, par. 1 del regolamento. Vi si stabilisce che in caso di mancato rispetto dei requisiti posti dall'art. 7, «e a meno che il credito sia manifestamente infondato o la domanda irricevibile», il giudice concede al ricorrente la possibilità di completare o rettificare la domanda.

zionali» a cui si riferisce l'art. 20 del regolamento. Uno di questi corrisponde all'ipotesi in cui l'ingiunzione sia stata «manifestamente emessa per errore, tenuto conto dei requisiti previsti dal ... regolamento»: un'eventualità, questa, riferibile anche alla violazione delle norme relative alla competenza giurisdizionale, purché si tratti, appunto, di una violazione di carattere manifesto.

La condizione evocata da ultimo è stata discussa dalla Corte di giustizia nel caso Thomas Cook Belgium 11. La Corte ha allora rimarcato che il legislatore dell'Unione ha inteso limitare la procedura di riesame a situazioni eccezionali, desumendone che l'art. 20 deve ricevere un'interpretazione restrittiva 12. Spetta per regola al convenuto, ove intenda eccepire l'incompetenza del giudice d'origine in ragione della presunta falsità delle informazioni fornite dal ricorrente nel modulo di domanda, agire nel termine di opposizione previsto dall'art. 16 del regolamento. Per la Corte, in effetti, «[p]osto che l'interesse del procedimento istituito dal regolamento n. 1896/2006 è quello di conciliare la rapidità e l'efficacia di un procedimento giudiziario con il rispetto dei diritti della difesa, il convenuto deve ... esercitare i propri diritti entro i termini impartiti e può disporre, di conseguenza, soltanto di mezzi limitati per opporsi all'esecuzione dell'ingiunzione di pagamento europea» 13. La verifica della competenza da parte del giudice d'origine nell'ambito del procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento, ha aggiunto la Corte, può sollevare «questioni giuridiche complesse, ad esempio quella della validità di una clausola attributiva di giurisdizione, la valutazione delle quali potrebbe richiedere un esame più approfondito di quello che occorre effettuare nell'ambito dell'art. 8 del regola-

¹¹ Corte di giustizia, 22 ottobre 2015, *Thomas Cook Belgium NV* c. *Thurner Hotel GmbH*, causa C-245/14, ECLI:EU:C:2015:715.

¹² *Ivi*, punto 31.

¹³ *Ivi*, punto 41.

mento n. 1896/2006» ¹⁴. La circostanza che il ricorrente abbia dedotto nella domanda di ingiunzione delle circostanze false (suscettibili di incidere sulla giurisdizione), ha aggiunto la Corte, non legittima un riesame dell'ingiunzione sulla scorta dell'altro motivo previsto dall'art. 20, par. 2, cioè il generico ricorrere di altre «circostanze eccezionali». Premesso che la possibilità di riesame dell'ingiunzione «non deve portare al risultato di conferire al convenuto una seconda possibilità di contestare il credito» ¹⁵, l'obiettivo del regolamento di creare un meccanismo rapido ed efficace per il recupero dei crediti risulterebbe compromesso se il convenuto, che abbia avuto l'opportunità di porre nel nulla l'ingiunzione tramite una tempestiva opposizione, potesse in seguito invocare, in relazione alla medesima allegazione di falsità, il riesame dell'ingiunzione ¹⁶.

Resta il fatto che il regolamento, a compensazione della facilità con cui il ricorrente può ottenere un titolo da un giudice in realtà privo di competenza, permette all'ingiunto di porre nel nulla l'ingiunzione, con altrettanta facilità, formando un'opposizione ai sensi dell'art. 16. L'opposizione, precisa infatti l'art. 16, par. 3, non deve necessariamente contenere l'indicazione delle ragioni su cui si fonda: è sufficiente un'opposizione del tutto generica, inarticolata. L'opposizione formata dall'ingiunto che si lamenti del fatto che il giudice adito è sprovvisto di giurisdizione è, in questo senso, indistinguibile da quella proposta dall'ingiunto che contesti (anche) la fondatezza nel merito della pretesa creditoria nei suoi confronti.

Quali che siano le ragioni dell'opposizione, del resto, la tempestiva iniziativa assunta in proposito dall'ingiunto impedisce al giudice, ai sensi dell'art. 18, di dichiarare l'esecutività dell'ingiunzione. Il procedimento di ingiunzione, a meno che il ricor-

¹⁴ *Ivi*, punto 42.

¹⁵ *Ivi*, punto 48.

¹⁶ *Ivi*, punto 51.

rente non abbia dichiarato di voler rinunciarvi in caso di opposizione, proseguirà allora secondo le forme del rito ordinario.

L'ingiunto potrà far valere (anche) in quella sede l'incompetenza del giudice adito. Come ha chiarito la Corte di giustizia nella pronuncia relativa al caso Goldbet Sportwetten, un'opposizione che non contenga un'eccezione d'incompetenza del giudice dello Stato membro d'origine non può essere considerata quale comparizione ai sensi della norma attualmente racchiusa nell'art. 26 del regolamento Bruxelles I bis, secondo cui «l'autorità giurisdizionale di uno Stato membro davanti al quale il convenuto è comparso è competente» ¹⁷. Detto in altri termini, la circostanza che l'ingiunto abbia reagito all'ingiunzione senza articolare in modo specifico una doglianza sulla giurisdizione non implica che lo stesso abbia accettato la giurisdizione. È irrilevante a questo fine, come ha chiarito la Corte nella medesima occasione, che nell'ambito dell'opposizione l'ingiunto abbia dedotto dei motivi attinenti al merito della causa 18. Di fatto, il destinatario dell'ingiunzione si sottrae agli effetti della proroga tacita della giurisdizione, di cui all'art. 26 del regolamento Bruxelles I bis anche quando, nell'opporsi, si sia limitato a prendere posizione sul merito della domanda avversaria.

Come spiegare le differenze che intercorrono, circa il rilievo accordato alla competenza giurisdizionale, fra la postura assunta rispettivamente dal regolamento n. 805/2004 e dal regolamento n. 1896/2006? In fondo, entrambi gli strumenti fanno leva sul dato della non contestazione (nel più recente dei due testi, si tratta della non contestazione «indotta» dall'ingiunzione allorché l'ingiunto non abbia fatto opposizione): le soluzioni accolte nei due testi, si potrebbe presumere su questa base, dovrebbero essere fra loro pienamente coincidenti.

¹⁷ Corte di giustizia, 13 giugno 2013, *Goldbet Sportwetten GmbH* c. *Massimo Sperindeo*, causa C-144/12, ECLI:EU:C:2013:393, punto 43.

¹⁸ Ibidem.

A guardar bene, sono diversi, nei due casi, gli elementi da cui si desume l'acquiescenza del debitore. Nel regolamento n. 805/2004, la non contestazione poggia sul riscontro di atti ed omissioni del debitore di cui il giudice ha in linea di principio una conoscenza diretta. Ai sensi dell'art. 3 di quel regolamento si ha infatti non contestazione quando il debitore ha espressamente riconosciuto il credito «mediante una dichiarazione o mediante una transazione approvata dal giudice o conclusa dinanzi al giudice nel corso di un procedimento giudiziario», come quando risulti che il debitore non ha mai contestato il credito «nel corso del procedimento giudiziario, in conformità delle relative procedure giudiziarie previste dalla legislazione dello Stato membro di origine», o che il debitore non è comparso o non si è fatto rappresentare «in un'udienza relativa a un determinato credito pur avendo contestato inizialmente il credito stesso nel corso del procedimento», sempre che tale comportamento «equivalga a un'ammissione tacita del credito o dei fatti allegati dal creditore secondo la legislazione dello Stato membro d'origine».

Non così sotto il regolamento n. 1896/2006. Il procedimento di ingiunzione mira a sollecitare una presa di posizione da parte dell'ingiunto sul credito affermato dal ricorrente. Il giudice può reputare riunite le condizioni per dichiarare esecutiva l'ingiunzione una volta decorso il termine concesso all'ingiunto per reagire a tale sollecitazione. In questo senso, il giudice, anziché prendere nota di una non contestazione prodottasi davanti a lui, si limita a presiedere a un procedimento preordinato a fornire al preteso debitore una ragionevole opportunità di dire la sua sul debito, se del caso limitandosi ad un'asettica opposizione (anche priva, come si è visto, di qualsiasi motivazione). In altre parole, mentre il giudice del regolamento n. 805/2004 «vede» la non contestazione, il giudice del regolamento n. 1896/2006 si limita a prendere nota del fatto che ricorrono le circostanze, previste dal legislatore europeo, che consentono di leggere nell'inerzia dell'ingiunto una consapevole non contestazione del credito.

Non sarebbe dunque appropriato replicare, sul terreno del regolamento n. 1896/2006, quanto osservato per il regolamento n. 805/2004. La competenza del giudice circa il merito della lite non è, qui, un dato secondario. L'ingiunzione, se vuole costituire una occasione equa per una presa di posizione dell'ingiunto circa il credito affermato nei suoi confronti, deve provenire per regola da un giudice «giusto», cioè da un giudice indicato dalle norme sulla competenza come munito di giurisdizione. Solo ragioni di celerità, semplificazione e contenimento dei costi impongono di non spingere la verifica della competenza del giudice adito oltre i limiti di un riscontro estrinseco di quanto affermato dal ricorrente stesso: come detto, se è vero che l'ingiunto può evitare il pericolo che l'ingiunzione venga dichiarata esecutiva formando un'opposizione in fondo molto agevole, è ragionevole ammettere che – a monte – il ricorrente possa limitarsi ad affermare la competenza del giudice adito, senza provare i fatti su cui questa si fonda o argomentare sulle norme pertinenti.

5. *Il regolamento n. 861/2007*

Il regolamento (CE) n. 861/2007 dell'11 luglio 2007, istitutivo di un procedimento europeo per le controversie di modesta entità ¹⁹ si distingue dalle due misure legislative esaminate nei paragrafi precedenti per il rilievo che in esso riveste la questione della competenza giurisdizionale. Il tema della competenza non è evocato in termini espliciti dalle disposizioni del regolamento. Tale silenzio non deve trarre in inganno: il regolamento omette di evocare la questione della competenza giurisdizionale non

¹⁹ GUUE L 199 del 31 luglio 2007, p. 1 ss.; il testo attualmente in vigore riflette le modifiche apportate con il regolamento (UE) n. 517/2013 del 13 maggio 2013, *ivi*, L 158 del 10 giugno 2013, p. 1 ss., e col regolamento (UE) n. 2015/2421 del 16 dicembre 2015, *ivi*, L 341 del 24 dicembre 2015, p. 1 ss.

perché ne disconosca l'importanza, ma perché il punto riveste, nel procedimento in discorso, un rilievo identico a quello accordatogli negli ordinari procedimenti di cognizione disciplinati da regole statali, e non richiede pertanto l'adozione di previsioni specifiche.

Giova ricordare che il regolamento n. 861/2007 istituisce per le controversie transfrontaliere di valore non superiore ai 5.000 Euro un procedimento a carattere contenzioso, declinato secondo uno schema particolarmente semplice. Il legislatore dell'Unione ha voluto forgiare un processo celere e poco costoso, ma pur sempre rispettoso di alcune garanzie (di contenuto uniforme, comune ai vari Stati membri) concernenti, in particolare, il rispetto del contraddittorio e la parità delle armi. La decisione resa in uno Stato membro all'esito del procedimento – nel rispetto delle garanzie ora indicate – è riconosciuta ed eseguita negli altri Stati membri, come dispone l'art. 20, senza che sia necessaria una dichiarazione di esecutività e senza che sia possibile opporsi al suo riconoscimento.

Il giudice adito di una domanda ai sensi dell'art. 4 del regolamento deve essere competente a conoscere della causa. Nel modulo da compilare per l'introduzione del procedimento, allegato al regolamento, l'attore è invitato a indicare su quale base ritiene che il giudice adito debba ritenersi munito di giurisdizione. Si rinviene anche qui, come nell'apposito allegato che accompagna il regolamento n. 1896/2006, una lista non esaustiva di «motivi della competenza» fra cui l'attore può scegliere in funzione delle circostanze del caso.

In definitiva, come in un normale processo di cognizione instaurato secondo le regole processuali statali, la questione della competenza giurisdizionale costituisce, nel procedimento retto dal regolamento n. 861/2007, una questione pregiudiziale alla cui positiva definizione è subordinata la possibilità di decidere la causa nel merito.

Ove il giudice abbia dichiarato la propria competenza sulla

base di una valutazione errata delle norme applicabili o dei fatti pertinenti, la decisione è soggetta, ai sensi dell'art. 17, ai mezzi di impugnazione esperibili nello Stato membro di origine. L'eventuale violazione delle norme sulla competenza non limita peraltro, come tale, l'attitudine della decisione a circolare nello spazio giudiziario europeo ai sensi dello stesso regolamento n. 861/2007.

Anche il regolamento in parola prevede la possibilità di un eccezionale riesame della decisione resa dal giudice ma tale eventualità è limitata, ai sensi dell'art. 18, ad ipotesi ancora più circoscritte di quelle previste per l'ingiunzione di pagamento europea dall'art. 20 del regolamento n. 1896/2006 (la necessità di un simile riesame è del resto assai ridotta in considerazione della rilevata possibilità di impugnazione). Una sentenza resa all'esito di un procedimento europeo per le controversie di modesta entità può essere riesaminata solo ove il convenuto che non sia comparso dimostri che non gli è stato notificato il modulo di domanda oppure, nel caso in cui si sia tenuta un'udienza, che non è stato citato a comparirvi in tempo utile e in modo tale da consentirgli di provvedere alla propria difesa. È ammesso il riesame anche se il convenuto non ha avuto la possibilità di contestare la domanda a causa di forza maggiore o di circostanze eccezionali a lui non imputabili. La circostanza che il giudice abbia deciso il merito della causa senza averne la competenza non rientra fra le ipotesi di riesame tassativamente contemplate dal regolamento.

Le sentenze rese nel quadro di un procedimento europeo per le controversie di modesta entità presentano, anche sotto questo profilo, una forza di resistenza maggiore rispetto a quelle pronunciate nel quadro di un procedimento retto dal diritto statale e destinate a circolare sulla base del regolamento Bruxelles I *bis*. Le pronunce del primo gruppo, oltre a non essere soggette a riesame per motivi concernenti la competenza, sono poste al riparo da obiezioni che ne impediscano il riconoscimento e l'esecuzione negli altri Stati membri. Il riconoscimento delle decisioni del

secondo insieme, quelle emesse nel quadro di un normale procedimento statale, può invece essere eccezionalmente escluso, se ne è accennato, quando il giudice che le ha rese sia incorso nella violazione di una delle particolari norme sulla competenza indicate all'art. 45, par. 1, lett. e), del regolamento n. 1215/2012.

6. Il regolamento n. 655/2014

Il regolamento (UE) n. 655/2014 del 15 maggio 2014 istituisce l'ordinanza europea di sequestro conservativo ²⁰. L'ordinanza è un provvedimento cautelare reso *inaudita altera parte* in funzione della tutela provvisoria di crediti pecuniari in materia civile e commerciale invocati in situazioni a carattere transnazionale.

La questione della competenza occupa nell'economia del regolamento n. 655/2014 una posizione diversa da quella emersa dall'analisi condotta nelle pagine precedenti in relazione agli altri strumenti.

Al riguardo conviene innanzitutto precisare che l'opportunità di richiedere un'ordinanza europea di sequestro dei conti bancari può sorgere, concretamente, in scenari diversi: quando il credito non sia ancora stato accertato giudizialmente (cioè prima dell'avvio di un procedimento di cognizione rivolto a questo scopo o nel corso dello stesso), o quando siano già intervenuti in ordine al credito una decisione giudiziale, una transazione giudiziaria o un atto pubblico.

La distinzione appena evocata spiega la struttura dell'art. 6 del regolamento, la disposizione del regolamento specificamente dedicata alla questione della competenza giurisdizionale. La previsione si articola in quattro paragrafi. I paragrafi 1 e 2, gli unici su cui ci si soffermerà in questa sede, si applicano allorché

 $^{^{20}\,}GUUE\,L$ 189 del 27 giugno 2014, p. 59 ss.

il credito di cui trattasi non abbia ancora formato l'oggetto di una decisione giudiziaria, di una transazione giudiziaria o di un atto pubblico. I paragrafi 3 e 4 si applicano, viceversa, quando il creditore abbia già ottenuto, in relazione alla sua pretesa, una decisione, una transazione o un atto pubblico.

Quanto alla prima delle ipotesi richiamate, l'art. 6, par. 1, del regolamento fissa la norma di principio secondo cui «sono competenti per l'emissione dell'ordinanza di sequestro conservativo le autorità giudiziarie dello Stato membro che sono competenti a conoscere del merito in conformità delle pertinenti norme di competenza applicabili». Per cogliere il senso della previsione va rammentato che il regolamento Bruxelles I bis permette l'adozione di provvedimenti provvisori e cautelari anche da parte del giudice che non sia competente per il merito. L'art. 35 di tale regolamento consente infatti all'interessato di richiedere alle autorità di un dato Stato membro i provvedimenti provvisori o cautelari previsti dalle norme ivi in vigore, «anche se la competenza a conoscere del merito è riconosciuta all'autorità giurisdizionale di un altro Stato membro». L'art. 2, lett. a), del regolamento Bruxelles I bis precisa che le norme dettate dal regolamento in tema di efficacia delle decisioni si applicano anche ai provvedimenti provvisori e cautelari, ma solo se emessi da un'autorità giurisdizionale competente a conoscere nel merito ai sensi del regolamento stesso. Sono comunque esclusi dal novero delle decisioni riconoscibili ai sensi del regolamento Bruxelles I bis i provvedimenti provvisori e cautelari che siano stati emessi «senza che il convenuto sia stato invitato a comparire, a meno che la decisione contenente il provvedimento sia stata notificata o comunicata al convenuto prima dell'esecuzione».

Il regolamento n. 655/2014 ha innovato il quadro ora descritto (e originariamente delineato dalla citata convenzione di Bruxelles del 1968) prefigurando la circolazione di un particolare tipo di provvedimento cautelare – l'ordinanza europea, per l'appunto – anche quando il debitore non sia stato previamente in-

formato della misura presa nei suoi confronti o dell'avvio del procedimento volto all'adozione della stessa. Nel consentire un simile «effetto sorpresa», il regolamento ha peraltro tenuto fermo il principio secondo cui i soli provvedimenti provvisori e cautelari suscettibili di essere spesi in uno Stato membro diverso da quello in cui sono stati resi sono i provvedimenti pronunciati da un giudice competente anche in ordine al merito. Da qui la previsione secondo cui l'ordinanza europea, che è un provvedimento concepito per circolare fra uno Stato membro e l'altro, possa essere resa – in mancanza di un previo accertamento giudiziale del credito – solo da un giudice competente ad accertare il credito stesso.

Nel sancire il principio ora descritto, il legislatore dell'Unione ha voluto assicurare un ragionevole equilibrio fra le penetranti opportunità di tutela offerte dal regolamento al creditore, da un lato, e la necessità di salvaguardare efficacemente il destinatario dell'ordinanza, dall'altro. Una necessità, questa, che si impone con particolare forza proprio là dove – come nell'ipotesi in discussione – il diritto vantato dal ricorrente sia ancora incerto nell'an come nel quantum.

In pratica, il destinatario dell'ordinanza, se pure è esposto all'iniziativa «a sorpresa» del ricorrente, si vede riconoscere il diritto di reagire a tale iniziativa davanti al giudice deputato ad accertare, in sede di cognizione, la fondatezza del credito invocato
nei suoi confronti. Il ricorrente, dal canto suo, viene a disporre
grazie al regolamento di un mezzo sulla carta assai efficace per
tutelare in via provvisoria le proprie ragioni (l'ordinanza «congela» i conti del destinatario quale che sia lo Stato membro in
cui questi sono aperti), ma deve convogliare la sua iniziativa
nello Stato i cui giudici sono competenti nel merito, di fatto rinunciando ai vantaggi che potrebbero in ipotesi derivargli – tramite l'art. 35 del regolamento Bruxelles I bis, come detto – dall'instaurazione di un procedimento cautelare di portata locale
davanti a un giudice non competente per il merito.

Riferendosi alle autorità «competenti a conoscere del merito in conformità delle pertinenti norme di competenza applicabili», l'art. 6, par. 1, del regolamento n. 655/2014 prefigura l'eventualità che più giudici siano legittimati a proteggere il medesimo credito, là dove ciascuno di quei giudici vanti una competenza di concorrente sul merito della domanda. È quanto accade, per esempio, quando in relazione a un credito di fonte contrattuale siano competenti i giudici dello Stato membro in cui si trova il domicilio del convenuto, ai sensi dell'art. 4 del regolamento Bruxelles I bis, e il giudice del luogo, in un diverso Stato membro, in cui l'obbligazione dedotta in giudizio è stata o avrebbe dovuto essere eseguita, in forza dell'art. 7, punto 1, del medesimo regolamento. Non è chiaro se l'alternativa così concessa al creditore resti disponibile anche dopo che quest'ultimo abbia instaurato davanti ad uno di quei giudici un procedimento di cognizione. Prevale in dottrina l'opinione affermativa ²¹. In effetti, la preoccupazione sottesa all'art. 6, par. 1, del regolamento n. 655/2014 non è quella di concentrare sistematicamente davanti ad un medesimo giudice il giudizio di cognizione e il procedimento cautelare che vi si ricollega, ma quello di evitare che la tutela in via provvisoria delle posizioni di chi si afferma creditore sia domandata ad un giudice che non sia legittimato a conoscere del merito.

7. I titoli di giurisdizione pertinenti

Le misure legislative che istituiscono e regolano i procedi-

²¹ CUNIBERTI, MIGLIORINI, *The European Account Preservation Order – A Commentary*, Cambridge, 2018, p. 100 s., e FRANZINA, *Article 6*, in D'ALESSANDRO, GASCÓN INCHAUSTI (a cura di), *The European Account Preservation Order – A Commentary on Regulation (EU) No 655/2014*, Cheltenham, 2022, p. 69 ss., a p. 75. Di diverso avviso FARINA, *L'ordinanza europea di sequestro conservativo su conti bancari*, in "Nuove leggi civ. comm.", 2015, p. 495 ss., a p. 505 s.

menti uniformi europei in ambito civile non recano, come detto, delle specifiche norme attributive della competenza giurisdizionale. Vengono così in rilievo per tali procedimenti le norme sulla giurisdizione applicabili *ratione materiae* e *ratione temporis* nello Stato membro del giudice adito.

Considerato il genere di crediti di cui il legislatore dell'Unione ha principalmente inteso favorire la realizzazione tramite i procedimenti in discorso (crediti maturati perlopiù nell'ambito di rapporti d'affari), non stupisce che la principale fonte di regolamentazione della competenza, in rapporto ai procedimenti in parola, consista nel citato regolamento Bruxelles I *bis*. La centralità di quest'ultimo strumento è espressamente riconosciuta, ad esempio, dall'art. 6, par. 1, del regolamento n. 1896/2006, secondo cui, «[a]i fini dell'applicazione del presente regolamento, la competenza giurisdizionale è determinata conformemente alle norme di diritto comunitario applicabili in materia, segnatamente il regolamento (CE) n. 44/2001», vale a dire il predecessore del regolamento Bruxelles I *bis* ²².

Nulla esclude, per la verità, che la giurisdizione possa dover essere determinata, a seconda dei casi, sulla base di regole differenti. Può trattarsi, innanzitutto, di regole contenute in altre misure legislative dell'Unione, come il regolamento (CE) n. 4/2009 del 18 dicembre 2008 relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e alla cooperazione in materia di obbligazioni alimentari ²³: tale strumento è suscettibile soprattutto di operare in relazione alle ordinanze di sequestro conservativo di cui al regolamento n. 655/2014 e nell'ambito del regolamento n. 805/2004. Le regole sulla giurisdizione operanti in relazione a un procedimento uniforme eu-

²² Ai sensi dell'art. 80 del regolamento Bruxelles I *bis*, i riferimenti operati nella legislazione dell'Unione al regolamento n. 44/2001 debbono essere intesi come dei riferimenti alo stesso regolamento Bruxelles I *bis*.

²³ GUUE L 7 del 10 gennaio 2009, p. 1 ss.

ropeo potrebbero poi dover essere cercate, in qualche frangente, nelle pertinenti convenzioni internazionali in vigore per l'Unione, come la convenzione di Lugano del 30 ottobre 2007 sulla competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, o la convenzione di Montreal del 28 maggio 1999 per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo internazionale.

Non sembra, del resto, che vi siano ostacoli a che la giurisdizione venga stabilita nel quadro dei procedimenti uniformi, ricorrendone i presupposti, sulla base di regole di fonte nazionale, segnatamente ove si tratti di procedimenti per i quali gli stessi strumenti dell'Unione affidino alla normativa nazionale il compito di regolare la competenza. È il caso dei procedimenti rientranti nella sfera applicativa del regolamento Bruxelles I *bis* che siano promossi nei confronti di persone domiciliate in Stati estranei all'Unione europea, nella misura in cui, ai sensi dell'art. 6 di tale regolamento, entrano in gioco le norme interne dello Stato del foro.

L'effettiva applicabilità delle norme sopra richiamate va comunque verificata alla luce dei limiti a cui è soggetta l'operatività degli stessi procedimenti uniformi. Tali limiti si traducono infatti, in qualche caso, in un disallineamento fra la sfera applicativa delle norme regolatrici dei procedimenti uniformi e quella degli strumenti chiamati a disciplinare, per quei procedimenti, la competenza giurisdizionale. Ad esempio, il regolamento n. 1896/2006 esclude dal proprio ambito di applicazione, ai sensi dell'art. 2, par. 2, lett. d), «i crediti derivanti da obblighi extracontrattuali», a meno che non siano stati oggetto di accordo tra le parti o vi sia stata ammissione di debito, o se riguardino debiti liquidi risultanti da comproprietà di un bene. Il regolamento Bruxelles I *bis*, per parte sua, si applica invece, senza limitazioni, anche agli «obblighi extracontrattuali» testé menzionati.

Le misure istitutive dei procedimenti europei non rinunciano, talora, ad escludere o alterare gli effetti di specifiche norme sulla giurisdizione dettate da altri strumenti. Il regolamento n. 655/ 2014, ad esempio, detta all'art. 6, par. 2, una deroga al principio per cui il giudice munito di giurisdizione sul merito è abilitato anche ad emettere un'ordinanza di sequestro a tutela di crediti non giudizialmente accertati: se il credito trae origine da un contratto di consumo e il debitore è il consumatore, la competenza a disporre il sequestro spetta unicamente ai giudici dello Stato membro in cui è domiciliato il debitore. Una deroga, questa, volta a proteggere il consumatore dagli effetti dell'ordinanza, assicurandogli la possibilità di reagire alla stessa davanti ai giudici che dovrebbero risultare più agevolmente accessibili da parte dello stesso consumatore, quelli appunto del domicilio; e ciò a dispetto del fatto che, in determinate circostanze, nulla impedisce che un'eventuale domanda del professionista nei confronti del consumatore sia decisa, nel merito, da giudici di uno Stato diverso²⁴.

8. Considerazioni conclusive

La questione della competenza giurisdizionale gioca, nei procedimenti uniformi europei, un ruolo che varia, nelle forme come nell'intensità, a seconda del tipo di procedimento considerato. Il legislatore dell'Unione, anche là dove si occupa primariamente delle regole che presiedono all'articolazione del processo e alla circolazione delle decisioni che ne sortiscono, si interessa della legittimazione del giudice a prendere cognizione della causa, salvo accostarsi a tale questione secondo modalità che rispecchiano i tratti specifici dei diversi procedimenti istituiti sin qui.

Vi è in questo il riflesso di una dialettica che attraversa, in

²⁴ È l'ipotesi che si verifica, ad esempio, quando le parti del contratto di consumo abbiano concluso fra loro un accordo ai sensi dell'art. 19 del regolamento Bruxelles I *bis*.

realtà, l'intera azione dell'Unione nel campo della cooperazione giudiziaria in materia civile. L'opera del legislatore, pur traducendosi in strumenti settoriali, sottende alcuni elementi strutturali comuni e aspira a costituire un sistema, sia pure progressivamente. La disciplina della competenza giurisdizionale, una delle componenti più antiche dell'edificio, funge in questo senso da base a sviluppi ulteriori solo in parte omogenei, come i regolamenti istitutivi dei procedimenti uniformi. Si capisce, allora, come la questione della competenza, pur conservando come tale un carattere trasversale, sia suscettibile di conoscere delle declinazioni particolari, coerenti al contesto normativo e procedimentale in cui di volta in volta può sorgere.

ALESSANDRA FRASSINETTI

IL PROCEDIMENTO INGIUNTIVO EUROPEO: OPPOSIZIONE E RIESAME DEL PROVVEDIMENTO MONITORIO

SOMMARIO: 1. Caratteristiche del procedimento ingiuntivo europeo. – 2. L'opposizione all'ingiunzione di pagamento europea. – 3. Il riesame: motivi e procedimento. – 4. Conclusioni.

1. Caratteristiche del procedimento ingiuntivo europeo

Il regolamento CE del 12 dicembre 2006, n. 1896¹, entrato in

¹ Sul procedimento ingiuntivo europeo vedi: PORCELLI, La «nuova» proposta di procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento, in "Riv. trim. dir. proc. civ.", 2006, p. 1259 ss.; CARRATTA, Il procedimento ingiuntivo europeo e la «comunitarizzazione» del diritto processuale civile, in "Riv. dir. proc.", 2007, p. 1519 ss.; CAMPEIS, DE PAULI, Prime riflessioni sul procedimento europeo di ingiunzione di pagamento (Regolamento n. 1896/2006), in "Giust. civ.", 2007, p. 369; LUPOI, Di crediti non contestati e procedimenti di ingiunzione: le ultime tappe dell'armonizzazione in Europa, in "Riv. trim. dir. proc. civ.", 2008, p. 171 ss.; MARINELLI, Note sul Regolamento CE n. 1896/2006 in tema di procedimento ingiuntivo europeo, in "Giusto proc. civ.", 2009, p. 63 ss.; Proto Pisani, L'ingiunzione europea di pagamento nell'ambito della tutela sommaria in generale e dei modelli di procedimenti monitori in ispecie, ivi, p. 181 ss.; ROMANO, Il procedimento europeo di ingiunzione di pagamento. Regolamento (CE) n. 1896/2006 del 12 dicembre 2006, Milano, 2009; Reg. CE n. 1896/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce un procedimento europeo d'ingiunzione di pagamen-

vigore il 12 dicembre 2008², ha introdotto un procedimento europeo di ingiunzione di pagamento che può essere utilizzato dal creditore, in via alternativa alle procedure interne, al fine di ottenere rapidamente un titolo esecutivo e ridurre i costi necessari per il recupero di un credito pecuniario non contestato³, nei confronti di un debitore con residenza o domicilio in uno Stato diverso da quello interno.

Per realizzare questo duplice obiettivo nel regolamento è previsto che il creditore possa attivare un procedimento semplificato, *inaudita altera parte*, proponendo una domanda al giudice competente attraverso un modulo prestampato ⁴, in cui sono indicati, oltre ai motivi che determinano la competenza giurisdizionale del giudice adito ed il carattere transfrontaliero della controversia, gli elementi identificativi dell'azione ⁵. L'istanza non deve essere suffragata dalla produzione di mezzi di prova, di cui è sufficiente l'indicazione e la descrizione ⁶.

to, Commentario, a cura di BIAVATI, in "Nuove leggi civ. comm.", 2010, p. 387 ss.; BARRECA, Il decreto ingiuntivo europeo, in "Riv. es. forz.", 2010, p. 208 ss.; PICCIOTTO-CARLISI, Entra in vigore il regolamento n. 1896/2006: la competitività del sistema europa passa anche attraverso la rapida esazione dei crediti transfrontalieri, in "Giur. merito", 2010, p. 304 ss.; D'ALES-SANDRO, Il procedimento monitorio europeo con particolare riferimento alla fase di opposizione ex art. 17 Reg. n. 1896/2006, in "Giusto proc. civ.", 2011, p. 719 ss.; GRAZIOSI, Alcuni tratti pratici dell'ingiunzione di pagamento europea, in "Riv. trim. dir. proc. civ.", 2011, p. 229 s.

² Modificato dal reg. UE n. 2421/2015, con effetto dal 14 luglio 2017.

³Relativo cioè ad una mera pretesa insoddisfatta e non ad una pretesa contestata.

⁴ Se il procedimento si svolge in Italia la domanda deve essere redatta con il modulo A compilato solo in italiano, come comunicato alla Commissione, *ex* art. 29 reg.

⁵ Quanto al *petitum* va indicato l'importo del credito fatto valere, comprensivo di interessi, penalità contrattuali e spese, mentre per la *causa petendi* va specificato il fondamento dell'azione, con una descrizione delle circostanze invocate a supporto del credito.

⁶L'indicazione delle prove serve, non tanto per offrire al giudice elementi

Ricevuta la domanda, il giudice dello Stato d'origine, individuato in base ai criteri di cui al reg. n. 1215/2012, deve solo verificare che sussistano i requisiti richiesti dal regolamento, cioè di avere giurisdizione, che il credito riguardi la materia civile o commerciale ⁷, sia liquido ed esigibile *ex* art. 4, e che si tratti di controversia transfrontaliera.

Se si considera che il controllo circa la fondatezza del credito non può che consistere in un'approssimativa verosimiglianza dell'esistenza del diritto, stante l'astratta idoneità delle prove offerte a dimostrare i fatti costitutivi indicati dal creditore 8, risulta evidente come il procedimento ingiuntivo europeo possa definirsi «semi puro». Esso differisce sia dal procedimento ingiuntivo puro, in cui la domanda è fondata su fatti meramente affermati ma non provati neppure con l'indicazione di mezzi di prova, per cui è assente qualsiasi esame del giudice, anche solo sommario, circa il merito della domanda ed è rimesso interamente al convenuto ingiunto l'onere di reagire alla domanda e provocare dunque l'instaurazione di un qualsiasi tipo di cognizione⁹, sia dal procedimento ingiuntivo documentale, previsto nel nostro ordinamento 10. In quest'ultimo il ricorrente deve infatti produrre, a pena di inammissibilità, la prova scritta della fondatezza del proprio credito, così che la cognizione, sebbene sommaria

di convincimento, quanto piuttosto per consentire al debitore di valutare l'opportunità di avanzare o meno opposizione: CARRATTA, *Il procedimento ingiuntivo europeo*, cit., p. 1519 ss.

⁷Per ROMANO, *Il procedimento europeo*, cit., p. 27, sono in generale esclusi i crediti di natura extracontrattuale, normalmente non liquidi, quelli sottoposti a termine non scaduto e nascenti da condanna in futuro.

⁸ Cfr. Lupoi, *Di crediti non contestati*, cit., p. 197.

⁹ Viene qualificato procedimento monitorio c.d. «puro» o «senza prova», quello di Austria, Germania, Finlandia, Svezia, Portogallo, ove il giudice emette l'ingiunzione solo se il ricorso è ammissibile e soddisfa le condizioni formali di base.

 $^{^{10}}$ È qualificato «documentale» o «con prova», anche il procedimento monitorio di Spagna, Grecia, Francia, Belgio e Lussemburgo.

perché superficiale, avendo ad oggetto solo i fatti costitutivi affermati dal ricorrente, è comunque necessaria ai fini dell'ingiunzione e diventa piena se viene proposta opposizione da parte del convenuto.

Nel procedimento ingiuntivo europeo, invece, come comunicato al convenuto nel momento in cui viene notiziato del provvedimento, il decreto ingiuntivo viene emesso «soltanto sulla base delle informazioni fornite dal ricorrente e non verificate dal giudice» e pertanto in forza di una cognizione particolarmente superficiale che, potendo essere effettuata anche mediante una procedura automatizzata *ex* art. 8 reg., rende questo procedimento più simile a un procedimento con natura «amministrativa» che giurisdizionale.

In tale contesto, la scelta del regolamento di affidare comunque all'autorità giudiziaria la pronuncia del decreto ingiuntivo europeo va inquadrata come una sorta di garanzia assicurata agli Stati membri in cui il provvedimento monitorio può circolare liberamente ed automaticamente senza alcun procedimento intermedio, cioè senza necessità di un provvedimento autorizzativo da parte dello Stato a cui si chiede l'esecuzione. Solo infatti la reciproca fiducia nell'amministrazione della giustizia negli Stati membri si ritiene giustifichi che la sussistenza dei requisiti richiesti per la pronuncia del decreto ingiuntivo europeo venga verificata, con validità nello spazio territoriale comunitario, unicamente dal giudice dello Stato membro che emette detto provvedimento. L'efficacia transnazionale del decreto ingiuntivo europeo ne consente poi il suo utilizzo quale titolo esecutivo in tutti i paesi dell'Unione europea, eccetto la Danimarca, senza necessità di exequatur, cioè di un ulteriore sistema di controllo da parte del giudice del Paese dove si svolge l'esecuzione.

Nel regolamento ingiuntivo europeo la validità paneuropea del decreto emesso *inaudita altera parte* è inoltre sottoposta alla condizione sospensiva della mancata opposizione del debitore. Il decreto ingiuntivo europeo può infatti conseguire efficacia solo

se non contestato dal debitore entro un determinato termine. Al riguardo l'art. 12 dispone che il giudice, dopo aver verificato la sussistenza dei requisiti richiesti, emette l'ingiunzione di pagamento, che viene notificata dal creditore al debitore ¹¹, e solo se questi non avanza opposizione entro 30 giorni dalla notifica, il giudice, tenuto conto di un lasso di tempo adeguato affinché gli pervenga l'eventuale domanda di opposizione, dichiara esecutiva l'ingiunzione di pagamento e la trasmette al ricorrente (art. 18, par. 1).

La non contestazione del convenuto è quindi configurata dal regolamento quale elemento costitutivo del titolo esecutivo ¹².

Nel caso, invece, in cui il riscontro dei requisiti richiesti per la pronuncia del decreto sia negativo, il giudice rigetta la domanda, con provvedimento non impugnabile, che non preclude però al ricorrente la possibilità di riproporre l'istanza di ingiunzione europea o di instaurare un procedimento ordinario, *ex* art. 11, comma 3.

2. L'opposizione all'ingiunzione di pagamento europea

Il regolamento ingiuntivo europeo disciplina unicamente lo svolgimento della fase *inaudita altera parte*, volta all'emanazione del decreto ingiuntivo europeo, e le modalità di proposizione dell'opposizione, mentre rimette alla disciplina dei singoli Stati membri la fase successiva all'opposizione.

Nel regolamento è disposto che se il debitore vuole proporre

¹¹Come stabilito dal Ministero della giustizia, con nota del 1° settembre 2010, in cui è disposto che la cancelleria deve comunicare al ricorrente l'accoglimento o il diniego della domanda d'ingiunzione. Poiché non è previsto il termine entro cui il creditore deve notificare al debitore il decreto ingiuntivo, potrebbe applicarsi in via analogica l'art. 644 c.p.c.

¹² Cfr. CARRATTA, *Il procedimento ingiuntivo europeo*, cit., p. 1525.

opposizione nei trenta giorni dalla notifica dell'ingiunzione ¹³ deve depositare l'opposizione cartacea nella cancelleria del giudice ¹⁴ o ivi inviarla a mezzo posta, ovvero se l'opposizione viene redatta su supporto non cartaceo occorre l'invio della stessa al giudice competente attraverso qualsiasi mezzo di comunicazione, anche elettronico, accettato dallo Stato membro d'origine e di cui dispone il giudice d'origine ¹⁵.

L'opposizione si sostanzia nella mera contestazione generica del credito, senza l'individuazione delle sue ragioni di rito o di merito, per cui essa può essere formulata senza l'assistenza di un avvocato, *ex* art. 24, essendo a tal fine sufficiente la compilazione del modulo *standard* F, che è stato consegnato al debitore insieme all'ingiunzione (art. 16, par. 2).

Dal considerando 23, in cui è disposto che «i giudici dovrebbero tuttavia tener conto di qualsiasi altra forma di opposizione scritta se espressa in modo chiaro», appare evidente come l'utilizzo della modulistica non sia obbligatorio ma facoltativo ¹⁶, e che il giudice dello Stato d'origine debba considerare ammissibile ed efficace l'opposizione proposta senza avvalersi del modulo *standard* F, purché nell'atto siano indicati i requisiti previsti nel modulo ¹⁷ e risulti in modo univoco ed

¹³ Termine che si computa dal giorno successivo alla notifica dell'ingiunzione, comprende i sabati, le domeniche, i giorni festivi e se scade di giorno festivo, la sua scadenza è prorogata al primo giorno successivo non festivo.

¹⁴ Trib. Milano, 18 luglio 2011, in "Foro it.", 2012, I, c. 275, con nota di MONDINI, ha specificato che l'opposizione non deve essere notificata al creditore dall'opponente.

¹⁵ Quali gli strumenti informatici applicati al processo civile, come disposto nelle avvertenze contenute nel modulo E d'ingiunzione.

¹⁶ Anche in forza del principio di libertà delle forme, *ex* art. 121 c.p.c., co-sì Trib. Mantova, 25 febbraio 2014, in "Giur. it.", 2015, p. 635 ss., con nota di ZANCAN, *Forma e procedura dell'opposizione all'ingiunzione di pagamento europea*.

¹⁷ Requisiti che consistono nell'indicazione dell'ufficio o autorità destinataria dell'opposizione, delle parti e dei loro rappresentanti, della data in cui è

espresso la volontà di contestare il credito 18.

Con la proposizione dell'opposizione il decreto ingiuntivo viene meno ed il procedimento prosegue davanti al giudice competente dello Stato membro d'origine ¹⁹, a meno che il ricorrente abbia esplicitamente chiesto in tal caso l'estinzione del procedimento ²⁰. Si tratta di una possibilità che rispetta il princi-

emessa e della firma manuale sul modulo cartaceo, o digitale sul documento elettronico *ex* art. 16 reg.

¹⁸ Il modulo F contiene la seguente dichiarazione: «con la presente propongo opposizione all'ingiunzione di pagamento europea». Secondo Corte di giustizia, 13 giugno 2013, C-144/12 Goldbet Sportwetten GmbH c. Massimo Sperindeo, in "Int'l Lis", 2013, p. 127 ss., con nota di D'ALESSANDRO, La proposizione dell'opposizione all'ingiunzione di pagamento europea lascia impregiudicata la possibilità di sollevare l'eccezione di difetto di giurisdizione nel prosieguo del processo e in "Giur. it.", 2014, p. 309, con nota di CER-RATO, Primi chiarimenti della Corte di giustizia dell'Unione europea sul procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento, nell'opposizione il debitore non è tenuto a sollevare l'eccezione d'incompetenza, che potrà essere fatta valere davanti al giudice del procedimento successivo all'opposizione, in base alle modalità indicate dal diritto interno. Inoltre, secondo la Corte il fatto di non aver eccepito l'incompetenza nel proprio atto di opposizione non equivale a comparizione davanti al giudice dello Stato d'origine idonea a provocare una proroga tacita della sua competenza, ex art. 26 reg. n. 1215/2012, poiché all'opposizione non può essere conferita un'efficacia ultronea rispetto a quella che le è propria. Così anche FARINA, Titoli esecutivi europei ed esecuzione forzata in Italia, Roma, 2012, p. 230 e nota 396 e ROMANO, Il procedimento europeo di ingiunzione di pagamento, cit., p. 160 e pp. 53-54, nota 158, il quale, dopo aver precisato che in nessun caso l'opposizione immotivata può essere valutata in guisa di tacita approvazione della giurisdizione, ex art. 24 reg. n. 44, sostiene che, essendo l'IPE pronunciata inaudita altera parte, spetta al giudice dell'ingiunzione europea verificare d'ufficio la propria competenza giurisdizionale nella fase monitoria, a nulla rilevando che nell'ordinamento in cui è instaurata la procedura l'eccezione sia rilevabile solo dalla parte ed in una fase a cognizione piena e contraddittorio integro.

¹⁹ Da intendersi come giudici che il singolo Stato membro ha individuato competenti ad emettere l'ingiunzione e per la fase di opposizione.

²⁰ Per disincentivare opposizioni defatigatorie, detta dichiarazione non viene comunicata al resistente ed è contenuta nell'appendice 2 del modulo A, che può essere inviata all'organo giudicante anche dopo la proposizione dell'istanza, ma prima della pronuncia dell'ingiunzione.

pio della domanda e della disponibilità della tutela giurisdizionale in capo alla parte che agisce, la quale può aver scelto di attivare il procedimento ingiuntivo europeo solo per arrivare in tempi rapidi all'emanazione di un titolo esecutivo transfrontaliero, senza però voler far accertare l'esistenza del proprio diritto di credito nell'ambito di un giudizio di cognizione.

Qualora il creditore non abbia chiesto l'estinzione del procedimento in seguito all'opposizione, questa determina, secondo il considerando 24, l'interruzione del procedimento d'ingiunzione europeo e la prosecuzione del giudizio con il rito processuale civile nazionale appropriato o con il procedimento per le *small claims* ²¹, in base alla scelta effettuata dal creditore. Posto che detto passaggio dovrebbe essere disciplinato dalla legge dello Stato membro d'origine, *ex* art. 17, comma 4, alcuni ordinamenti europei hanno inserito nei propri codici specifiche disposizioni volte a regolamentarlo ²², cosa non è stata effettuata dal nostro legislatore, con conseguenti problemi nell'applicazione del regolamento, la cui soluzione non ha visto risposte unanimi della dottrina e della giurisprudenza.

Secondo alcuni autori, infatti, spetta al giudice fissare l'udienza *ex* art. 183 c.p.c. ed assegnare un termine al creditore per integrare la domanda e al convenuto per costituirsi, così come nel passaggio dalla fase presidenziale a quella di cognizione nei procedimenti di separazione e divorzio ²³; per altri, invece, si applica analogicamente l'art. 616 c.p.c. ²⁴ e quindi il giudice che ha emesso l'ingiunzione dovrà avvisare il creditore dell'opposi-

²¹ Disciplinato dal reg. CE dell'11 luglio 2007, n. 861, modificato dai reg. UE nn. 2421/2015 e 1259/2017.

²² Vedi D'ALESSANDRO, *Il procedimento monitorio europeo*, cit., p. 725, nota 11; ID., *L'opposizione al decreto ingiuntivo europeo rende vano l'impiego del Reg. n. 1896/2006*, in "Int'l Lis", 2011, n. 2, p. 93 ss.

²³ CARRATTA, *Il procedimento ingiuntivo europeo*, cit., p. 1534.

²⁴Così Lupoi, *Di crediti non contestati*, cit., p. 201.

zione e fissargli un termine per instaurare il giudizio di merito, ex art. 163 bis c.p.c.

Vi è poi chi ritiene che, avendo l'opposizione tolto di mezzo l'ingiunzione di pagamento, nel processo di opposizione si debba ripartire da zero, per cui il giudice dovrà invitare il creditore a riassumere la causa *ex* art. 125 disp. att. c.p.c. ²⁵, con possibilità per entrambe le parti di integrare e sostanziare le proprie deduzioni nell'atto di riassunzione e nella comparsa di risposta.

Anche la giurisprudenza ha abbracciato orientamenti diversi, affermando in alcune decisioni che è onere del creditore presentare al giudice l'istanza di fissazione dell'udienza *ex* art. 183 c.p.c. e notificare al convenuto il proprio atto introduttivo, con l'invito a costituirsi nel rispetto dei termini di cui all'udienza indicata dal giudice ²⁶, mentre in altre pronunce ha sostenuto che dopo l'opposizione spetti alla cancelleria iscrivere la causa al ruolo come causa ordinaria secondo le regole tabellari ed al giudice fissare l'udienza *ex* art. 183 c.p.c. e assegnare un termine al creditore per integrare la domanda e al convenuto per costituirsi ²⁷.

Solo un orientamento minoritario ha onerato l'opponente di citare in giudizio il creditore ad un'udienza fissata *ex* artt. 163 *bis* e 645 c.p.c., con invito a costituirsi *ex* artt. 166 e 167 c.p.c. ²⁸, tesi non condivisibile stante l'inapplicabilità dell'art.

²⁵ MARINELLI, *Note sul Regolamento CE n. 1896/2006*, cit., p. 80; *contra* ROMANO, *Il procedimento europeo*, cit., p. 157, in nota, secondo cui si può correre il rischio che la litispendenza, sorta dalla domanda monitoria e quiescente in seguito all'opposizione, rimanga tale *sine die*, in quanto il giudice non può fissare un termine perentorio per la riassunzione.

²⁶ Trib. Piacenza, 18 settembre 2010 e Trib. Milano, 28 ottobre 2010, cit.; Trib. Milano, 18 luglio 2011, cit.; Trib Mantova, 25 febbraio 2014, cit.

²⁷ Trib. Varese, 12 novembre 2010, in "Foro it.", 2011, 1571, con nota di MONDINI, cit. e in "Corr. giur.", 2011, 1128, con nota di CATALDI, *L'opposizione all'ingiunzione europea di pagamento e la prosecuzione del procedimento: prime decisioni di merito*; Trib. Verona, 26 maggio 2012, cit.

²⁸Così Trib. Mantova, 14 luglio 2011, in "Riv. dir. intern. priv. proc.",

645 c.p.c. alla fase successiva all'opposizione ed in quanto gravante il debitore di un'attività il cui mancato adempimento comporta l'estinzione del procedimento ²⁹ e la perdita in capo al creditore degli effetti processuali conseguenti all'istanza ingiuntiva europea.

Su questo contrasto interpretativo sono intervenute le Sezioni unite ³⁰ che, in primo luogo, hanno escluso l'applicabilità al giudizio successivo all'opposizione delle norme *ex* artt. 645 ss. c.p.c., sia per la natura c.d. «semi pura» dell'ingiunzione europea, sia poiché l'opposizione all'ingiunzione europea, in cui non devono essere indicati i motivi di contestazione del credito, non può essere assimilata all'atto di opposizione al decreto monitorio, che è un atto motivato ³¹.

^{2012, 911} e Trib. Torino, 5 novembre 2012, confermata da App. Torino, 20 aprile 2016, che ha portato alla pronuncia delle Sezioni Unite, di cui al § successivo.

²⁹ Come evidenziato dalla Cassazione nelle sentenze di cui alla nota *infra*.

³⁰ Cass., Sez. Un., 31 gennaio 2019, nn. 2840 e 2841, in "Riv. dir. proc.", 2019, p. 1315, con nota di ROMANO, Opposizione all'ingiunzione di pagamento europea e passaggio al procedimento civile ordinario; di D'ALESSANDRO, Opposizione all'ingiunzione di pagamento europea: le sezioni unite sulle modalità di prosecuzione del giudizio, in "Foro it.", 2019, I, c. 1662, di MURONI, Le Sezioni Unite chiariscono il modus procedendi di prosecuzione del giudizio a cognizione piena a valle dell'opposizione ex art. 17 Reg. CE n. 1896/2006, in "Corr. giur.", 2019, p. 961; in "Giur. it.", 2019, p. 1551, con nota di TURRONI, L'ingiunzione europea, il giudizio sull'opposizione e l'anello mancante; ivi, 2020, p. 484, con commento di D'ALESSANDRO, Opposizione all'ingiunzione di pagamento europea e modalità di prosecuzione del giudizio e di BASTIANON, L'opposizione all'ingiunzione di pagamento europea (IPE) e il passaggio al procedimento civile ordinario secondo le Sezioni Unite n. 2840/2019, in ilcaso.it.

³¹ Anche la dottrina ha escluso l'applicabilità dell'art. 645 c.p.c. (LUPOI, *Di crediti non contestati*, cit., p. 200; MARINELLI, *Note sul Regolamento CE n. 1896/2006*, cit., p. 82, BARRECA, *Il decreto ingiuntivo europeo*, cit., p. 215; PORCELLI, *La «nuova» proposta di procedimento europeo d'ingiunzione*, cit., p. 443; Trib. Verona, 26 maggio 2012, in "Foro it.", 2012, c. 2867; Trib. Piacenza, 18 settembre 2010; Trib. Milano, 18 luglio 2011 e Trib. Milano, 28 ottobre 2010, *ivi*, 2011, 1572, con nota di MONDINI e in "Int'l Lis", 2011, p.

In secondo luogo, le Sezioni Unite hanno affermato che qualora uno Stato, come l'Italia, non abbia disciplinato il passaggio alla fase successiva all'opposizione, occorre fare riferimento all'art. 17, il quale nel disporre la prosecuzione del procedimento con le norme della *lex fori*, vincola gli Stati membri a garantire che questo si svolga in base alle regole che il giudice avrebbe dovuto applicare «se avesse tutelato il credito in via diretta secondo la forma di tutela ordinaria».

La Corte ha inoltre evidenziato come l'art. 17 parli di prosecuzione del processo così che, sebbene la fase successiva all'opposizione sia introdotta con una nuova domanda giudiziale, la litispendenza resta collegata al deposito dell'istanza d'ingiunzione europea ³². Quest'ultima affermazione della Corte è senza dubbio condivisibile perché, ponendosi in linea con le modalità e finalità del reg. n. 1896/2006, non penalizza ingiustamente nel successivo procedimento civile chi ha scelto di recuperare il proprio credito avvalendosi del procedimento ingiuntivo europeo, in cui l'opposizione fa venir meno l'ingiunzione europea, ma non la domanda iniziale d'ingiunzione, che già contiene tutti gli elementi soggettivi e oggettivi dell'azione. Il regolamento,

^{92,} con nota di D'ALESSANDRO, L'opposizione al decreto ingiuntivo europeo rende vano l'impiego del Reg. n. 1896/2006). È stata inoltre rilevata l'assenza di analogia tra la fase inaudita altera parte del procedimento ingiuntivo europeo e del giudizio monitorio interno, perché l'ingiunzione europea non può essere provvisoriamente esecutiva e neanche sopravvivere all'opposizione.

³² Cfr. Turroni, *L'ingiunzione europea*, cit., p. 1552, nota 3; per Muroni, *Le Sezioni Unite chiariscono il* modus procedendi *di prosecuzione del giudizio*, cit., p. 972, la prosecuzione del giudizio a cognizione piena presidia gli effetti di litispendenza prodotti dalla domanda monitoria, che è vera domanda giudiziale, poiché gli elementi individuatori del diritto fatto valere in giudizio sono in essa già indicati; *contra* Porcelli, *Il passaggio alla fase di merito dopo l'opposizione all'ingiunzione di pagamento europea resta un problema aperto*, in "Int'l Lis", 2012, p. 153 ss. e spec. p. 158, nota 26, per cui «l'opposizione cancella tutti i possibili effetti dell'ingiunzione, ponendo le parti nella medesima situazione esistente prima del procedimento monitorio, esattamente come se questo non fosse mai avvenuto».

nel prevedere la prosecuzione del processo in caso di opposizione, intende infatti assicurare la conservazione dell'attività processuale già compiuta e che la litispendenza continui a prendere data dalla domanda originaria ³³, conservandone tutti gli effetti processuali e sostanziali ³⁴, in modo da evitare, ad esempio, che il ricorrente sia esposto al pregiudizio di una prescrizione o decadenza nel frattempo maturatasi.

Nella stessa sentenza le Sezioni Unite affermano poi che l'art. 17, ove prevede che dopo l'opposizione il procedimento prosegua in base alle regole di procedura civile ordinaria, non attribuisce alcuna libertà d'individuare tali regole in capo al giudice adito, che dovrà solo notiziare il creditore dell'opposizione ed assegnargli un termine perentorio entro il quale indicare, a pena di estinzione del processo *ex* art. 307, comma 3, c.p.c., il tipo di tutela ordinaria disposta dall'ordinamento e richiederla nella forma prevista ³⁵.

³³ In analogia all'art. 32 reg. UE n. 1215/2012, il quale dispone che nei processi introdotti con ricorso un'autorità giurisdizionale è considerata adita «quando la domanda giudiziale o un atto equivalente sono depositati presso l'autorità giurisdizionale, purché successivamente l'attore non abbia omesso di prendere tutte le misure che era tenuto prendere affinché fosse effettuata la notificazione o comunicazione al convenuto».

³⁴Secondo CARRATTA, *op. cit.*, p. 1528, «il fatto che si parli di prosecuzione del giudizio fa sì che la domanda di ingiunzione sia in grado di reggere anche la prosecuzione del procedimento nelle forme ordinarie, così che gli effetti della *perpetuatio iuridictionis* sulla natura transfrontaliera della controversia, determinati dalla presentazione della domanda di ingiunzione, dovrebbero continuare a prodursi anche nella successiva fase di opposizione, a nulla rilevando eventuali mutamenti»; per Trib. Torino, 31 agosto 2012, si ha sospensione della prescrizione fino al passaggio in giudicato della sentenza sul merito; secondo Trib. Verona, 26 maggio 2012, cit., la litispendenza si produce con la proposizione della domanda d'ingiunzione, ma con l'opposizione, che travolge il decreto, rimane salvo solo l'effetto interruttivo della prescrizione.

³⁵ Contra Turroni, *L'ingiunzione europea*, cit., p. 1555 s., per il quale l'art. 7 nell'invitare il richiedente a scegliere il rito nella domanda d'ingiunzione, mette l'ufficio in condizione di attivare *motu proprio* la fase a cogni-

La soluzione offerta dalla Corte non mi sembra condivisibile poiché la parte può aver già compiuto la scelta del rito da applicare alla fase di merito nell'appendice 2 del modulo A della domanda d'ingiunzione: se il creditore ha scelto di proseguire il giudizio in base al rito ordinario di cognizione, il giudice dell'ingiunzione, competente a decidere il merito ³⁶, dovrà fissare la data della prima udienza *ex* art. 183 c.p.c. e assegnare al creditore un termine entro il quale integrare la domanda e al convenuto per costituirsi in giudizio ³⁷; qualora, invece, il creditore abbia optato per la prosecuzione del giudizio con il rito sommario di cognizione, o quello speciale del lavoro, scelta possibile trattandosi di procedimenti a cognizione piena (sebbene il primo sia sommario ³⁸), il giudice dovrà fissare la data dell'udienza di

zione piena in base al rito scelto dalla parte, mentre se la scelta non è stata effettuata nella domanda d'ingiunzione, essa spetta al giudice; così D'ALES-SANDRO, Opposizione all'ingiunzione di pagamento europea, cit., p. 486.

³⁶ Cfr. ROMANO, *Opposizione all'ingiunzione di pagamento europea*, cit., p. 1330, nota 4, il quale afferma che in Italia la prosecuzione del giudizio avviene, senza dubbio, dinanzi al medesimo ufficio giudiziario che ha emesso l'ingiunzione europea.

³⁷ Cfr. Trib. Verona, 26 maggio 2012, con nota di PORCELLI, *Il passaggio alla fase di merito dopo l'opposizione*, cit., p. 153 ss., *contra* Trib. Taranto, 15 settembre 2016, in "Foro it.", 2016, I, c. 3978, secondo cui la prosecuzione del giudizio dovrebbe invece avvenire con atto di riassunzione *ex* art. 125 disp. att. c.p.c., notificato dal creditore al debitore, in cui la data dell'udienza viene fissata dal giudice, osservati i termini di cui all'art. 163 *bis* c.p.c. Parzialmente diversa la posizione di MURONI, *Le Sezioni Unite*, cit., p. 973, secondo la quale il potere di riassumere il processo dovrebbe essere riconosciuto ad entrambe le parti, poiché «non si vede per quale motivo gli effetti della litispendenza prodotti dalla domanda monitoria, che opera anche nei confronti del convenuto, non debba giustificare in capo a quest'ultimo il potere a sua volta di dare impulso alla prosecuzione del giudizio, per beneficiare dell'effetto preclusivo proprio del giudicato sostanziale, con sollecitazione dell'onere di integrazione della domanda di condanna da parte dell'asserito creditore».

³⁸ A favore dell'orientamento prevalente, che inquadra il procedimento sommario come processo a cognizione piena speciale, idoneo alla formazione del giudicato, ove il requisito della sommarietà inerisce alla strutturale sem-

comparizione, assegnando termine al creditore per integrare la domanda ed al convenuto per costituirsi in giudizio *ex* art. 702 *bis*, comma 3 o *ex* art. 416 c.p.c.

Per effetto delle modifiche apportate all'art. 17 dal reg. n. 2421/2015, il creditore può ora scegliere anche la prosecuzione del procedimento secondo le regole delle *small claims*, ove applicabili. In tale ipotesi la cancelleria, ricevuta l'opposizione del debitore, dovrà provvedere ad iscrivere la causa davanti al medesimo ufficio giudiziario che ha pronunciato l'ingiunzione ed il giudice dovrà assegnare un termine entro cui il creditore potrà integrare la domanda in base al contenuto del modulo A del reg. n. 861/2007.

L'attuale testo dell'art. 17, comma 2, prevede inoltre che, nel caso in cui il creditore non abbia scelto con quale procedimento proseguire il giudizio o abbia optato per il reg. n. 861/2007 con riferimento ad una controversia non rientrante nel suo campo di applicazione, il procedimento dovrà essere trattato «secondo l'appropriato rito civile nazionale»; in queste circostanze, a differenza di quanto statuito dalle Sezioni Unite, il rito da applicare verrà quindi individuato dal giudice che ha emesso l'ingiunzione ³⁹, senza che venga conferito nuovamente alcun potere di scelta al creditore.

Contrasti interpretativi sussistono anche con riferimento alle attività processuali che possono essere svolte nel giudizio a cognizione piena.

plicità dell'oggetto del processo, piuttosto che alla natura della cognizione svolta dal giudice, vedi DITTRICH, *Il procedimento sommario di cognizione*, in *Trattato Omnia*, IV, *Procedimenti speciali nel codice di rito, codice civile e leggi complementari*, Torino, 2019, p. 5548 s., con ampi riferimenti dottrinali e giurisprudenziali; per la tesi minoritaria per cui la cognizione del giudice è sommaria: PROTO PISANI, *Ancora una riforma a costo zero del processo civile*, in "Foro it.", 2009, V, c. 224; CARRATTA, *Processo sommario (dir. proc. civ.)*, in "Enc. dir.", Annali, X, Milano, 2017, p. 660.

³⁹ Cfr. D'ALESSANDRO, *Opposizione all'ingiunzione di pagamento*, cit., p. 486.

Per alcuni ⁴⁰, infatti, il legame tra la fase d'ingiunzione europea e quella successiva all'opposizione determina, non solo la tendenziale immutabilità degli elementi identificativi dell'azione, così che il creditore non potrà chiedere il pagamento di una somma superiore a quella ingiunta, ma impedisce all'istante di giovarsi di mezzi di prova ulteriori o diversi rispetto a quelli individuati nell'istanza di ingiunzione *ex* art. 7, lett. e).

In realtà il fatto che il giudizio successivo all'opposizione non abbia ad oggetto l'ingiunzione europea caducata dall'opposizione, ma l'accertamento dell'esistenza del diritto già individuato dall'attore nella domanda d'ingiunzione ⁴¹, sebbene vieti all'attore di mutare la domanda, non gli impedisce tuttavia di integrare le proprie difese sotto il profilo sia dell'allegazione dei fatti su cui si fonda il diritto fatto valere ⁴², sia delle prove a loro sostegno ⁴³, secondo le scansioni che il rito nazionale prescelto

⁴⁰ CAMPEIS, DE PAULI, *Prime riflessioni*, cit., p. 369.

⁴¹ Cfr. D'ALESSANDRO, *Opposizione all'ingiunzione di pagamento europea e modalità di prosecuzione del giudizio*, in "Giur. it.", 2020, p. 484 ss. e spec. 488; *contra* PORCELLI, *Il passaggio alla fase di merito dopo l'opposizione*, cit., p. 158, secondo cui dopo l'opposizione il processo di merito deve iniziare «da zero», con la conseguenza che sarà necessario rispettare tutte le eventuali condizioni di procedibilità e proponibilità; non si terranno fermi gli effetti della litispendenza monitoria e si dovranno redigere gli atti nel rispetto del contenuto minimo difensivo previsto per il processo ordinario.

⁴² Cfr. MARINELLI, *Note sul Regolamento CE n. 1896/2006*, cit., p. 81, secondo cui nel giudizio a cognizione piena si ha una «sostanziazione della domanda» (solo enunciata nella sua *editio actionis* nella fase monitoria c.d. pura), attraverso la sua integrazione sotto il profilo delle allegazioni difensive, in fatto ed in diritto; MURONI, *Le Sezioni Unite*, cit., p. 973, nota 15, precisa che se l'attore ha fatto valere un diritto eterodeterminato potrà precisare la domanda mediante l'allegazione di nuovi fatti secondati, o proporre la *reconventio reconventionis*, entro la prima udienza di trattazione.

⁴³ Cfr. GRAZIOSI, *Alcuni tratti pratici dell'ingiunzione di pagamento europea*, cit., p. 252, secondo cui nella fase di opposizione all'ingiunzione europea possono essere assunte nuove prove costituende e può chiedersi di chiamare in causa un terzo.

prevede in punto di deduzioni di merito ed istruttorie. In tal senso depone l'art. 17, comma 3, il quale nel disporre che «la disciplina del giudizio successivo all'opposizione è integralmente rimessa alle norme di procedura ordinaria del foro adito, con l'unico limite che nessuna disposizione del diritto nazionale può in questa fase pregiudicare la posizione del ricorrente», tende a non disincentivare il recupero dei crediti transfrontalieri avvalendosi della procedura d'ingiunzione europea.

Il giudizio conseguente all'opposizione si conclude con una sentenza di accertamento dell'esistenza o inesistenza del credito fatto valere e non con la revoca o la conferma dell'ingiunzione europea emessa nella fase sommaria ⁴⁴, che ha perso la sua efficacia in seguito all'opposizione; pertanto in caso di estinzione del giudizio successivo all'opposizione, l'ingiunzione europea non può acquistare efficacia esecutiva, *ex* art. 653 c.p.c., poiché questa è stata impedita una volta per tutte dall'opposizione in termini del debitore ⁴⁵.

Nel procedimento ingiuntivo interno, invece, in seguito all'opposizione il decreto non perde efficacia, per cui se l'opposizione viene rigettata o è dichiarato estinto il processo, il decreto che non ne sia già munito acquista efficacia esecutiva, *ex* art. 653, mentre l'accoglimento totale dell'opposizione, sia per motivi di rito che di merito, travolge l'esistenza del decreto (che viene revocato), nonché la sua eventuale efficacia esecutiva. Se l'opposizione è accolta solo in parte, il titolo sarà invece costituito dalla sentenza, ma gli atti di esecuzione già compiuti in base al decreto conservano i loro effetti nei limiti della somma o della quantità ridotta.

⁴⁴Così LUPOI, *Di crediti non contestati*, cit., p. 201.

⁴⁵ PROTO PISANI, *L'ingiunzione europea di pagamento*, cit., p. 193; MARINELLI, *Note sul Regolamento*, cit., p. 78; Trib. Torino, 31 agosto 2012, cit.

3. Il riesame: motivi e procedimento

L'ingiunzione europea non opposta nel termine di 30 giorni dalla notifica diventa eseguibile in tutti gli Stati membri, senza necessità di *exequatur* e possibilità di opposizione al suo riconoscimento, *ex* art. 19.

Visto che una volta dichiarata esecutiva l'ingiunzione europea può essere eseguita in tutti i Paesi dell'Unione senza necessità di alcun ulteriore controllo da parte dal giudice dell'esecuzione, il regolamento ha innanzitutto disposto che il debitore a cui viene notificata l'ingiunzione venga avvertito che essa diventa esecutiva in caso di mancata opposizione nel termine previsto.

Inoltre, il regolamento ha previsto alcune garanzie minime, comuni a tutti gli Stati membri, che se non rispettate consentono al debitore di proporre riesame, una sorta di impugnazione straordinaria esperibile quando è ormai «scaduto il termine per presentare l'opposizione».

Il riesame non introduce «una seconda possibilità del debitore di contestare il credito», poiché non ha ad oggetto l'accertamento del diritto del creditore, ma la verifica della sussistenza delle circostanze eccezionali o degli errori manifesti nell'emissione dell'IPE, che hanno impedito al debitore di proporre tempestiva opposizione ⁴⁶. Si può trattare dei casi individuati nell'art. 20, comma 1, in cui il debitore per le modalità di notificazione dell'ingiunzione *ex* art. 14, senza prova di ricevimento ⁴⁷, non ha avuto a disposizione un termine sufficiente per fare op-

⁴⁶ Motivi analoghi a quelli *ex* art. 19 reg. CE n. 805/2004, il quale dispone che per certificare quale titolo esecutivo europeo una decisione emessa in contumacia, il debitore deve essere stato posto in condizione di chiederne il riesame nei casi previste dalla norma, in cui non ha potuto esercitare le sue difense per cause di forza maggiore.

⁴⁷ Modalità che si possono utilizzare solo se l'indirizzo dell'ingiunto è conosciuto con certezza, *ex* art. 14, comma 2, reg.

posizione, o non ha potuto contestare il credito a causa di situazioni di forza maggiore o di altre circostanze eccezionali a lui non imputabili ⁴⁸, ipotesi in cui il riesame si configura come una rimessione in termini per cause non imputabili all'ingiunto, sulla falsariga dell'art. 650 c.p.c. ⁴⁹.

L'art. 20 reg., comma 2, consente invece al debitore di chiedere il riesame dell'ingiunzione manifestamente viziata da errore alla luce dei requisiti previsti dal regolamento ⁵⁰ o per circostanze eccezionali. Nel primo caso si tratta di vizi formali del procedimento idonei ad inficiare la possibilità del debitore di contestare l'ingiunzione, come l'assoluta incertezza circa l'autorità che l'ha emessa, la mancanza delle informazioni richieste nel modulo A o da indicare nell'ingiunzione (quali le alternative spettanti al convenuto, *ex* art. 12), o l'uso di una lingua non ammessa.

L'ingiunzione è invece affetta da «manifesta erroneità» per circostanze eccezionali in presenza di vizi patologici intervenuti nella formazione del titolo, simili a quelli che giustificano la revocazione straordinaria *ex* art. 656 c.p.c. ⁵¹, come il dolo di una parte a danno dell'altra, la scoperta di documenti non disponibili perché occultati dalla controparte, la falsità dei documenti pre-

⁴⁸ Per la Corte di giustizia, 21 marzo 2013, non può proporsi il riesame quando l'inosservanza del termine dell'opposizione è dovuta al comportamento colpevole del rappresentante del convenuto, che non costituisce una circostanza eccezionale *ex* art. 20 reg.

⁴⁹Così la comunicazione alla Commissione *ex* art. 29, comma 2, reg.

⁵⁰ Cass., Sez. Un., 26 maggio 2015, n. 10799, in "Int'l Lis", 2012, p. 75 ss., con nota di D'ALESSANDRO, *Riesame dell'ingiunzione di pagamento europea (i.p.e) dopo la scadenza del termine ed efficacia dell'i.p.e. non tempestivamente contestata*, ha escluso possa rientrare tra i motivi di riesame per manifesta erroneità dell'ingiunzione, *ex* art. 20, comma 2, la carenza di giurisdizione, sostenendo che essa può essere fatta valere nel giudizio successivo all'opposizione e quindi non integra una circostanza eccezionale.

⁵¹ Dubitativo Proto Pisani, *L'ingiunzione europea di pagamento*, cit., p. 193.

sentati per ottenere l'ingiunzione, o false informazioni fornite nella domanda (considerando 25).

Ci si è chiesti se possa esperirsi il riesame anche contro l'ingiunzione europea che, dopo la dichiarazione di esecutività, risulti non essere stata notificata in conformità alle forme minime stabilite agli artt. da 13 a 15 reg. ⁵². Secondo la Corte di giustizia in detta ipotesi non è proponibile né l'opposizione né il riesame ⁵³: quest'ultimo in quanto strumento previsto in casi tassativi, tra cui non rientrerebbe quello di specie, e l'opposizione poiché in mancanza di notifica dell'ingiunzione europea il debitore non sarebbe stato informato né del provvedimento emesso a suo carico né delle attività difensive che gli sono consentite, senza contare che in assenza di una regolare notifica non può iniziare a decorre il termine per proporre opposizione. Per la Corte, quindi, in assenza di strumenti disposti dal regolamento n. 1896/2006 con cui far valere detta circostanza, il convenuto dovrebbe avvalersi degli strumenti previsti dall'ordinamento interno ⁵⁴, *ex* art. 26 reg.

⁵² La notifica dell'ingiunzione europea deve seguire le regole dello Stato emittente, purché non meno garantiste di quelle minime comuni, ex artt. 13-15 reg. I meccanismi di notifica previsti nel nostro ordinamento agli artt. 143 e 150 c.p.c. non appiano utilizzabili per l'ingiunzione europea, poiché ai sensi dell'art. 3 il procedimento ingiuntivo europeo può esperirsi solo nei confronti di un debitore «con domicilio o residenza abituale in uno Stato membro diverso da quello del giudice adito» e quindi con domicilio o residenza noti.

⁵³ Corte di giustizia, 4 settembre 2014, in "Foro it.", 2015, IV, c. 217, con nota di MONDINI, *In tema di rimedi esperibili contro il provvedimento di ingiunzione europea dichiarato esecutivo malgrado l'assenza di notifica* e in "Riv. dir. proc.", 2015, p. 801 ss., con nota contraria di ROMANO, *Una deludente sentenza della Corte di giustizia in materia di ingiunzione di pagamento europea*, i quali, contrariamente alla Corte, ritengono che l'inesistenza, la nullità o anche soltanto l'irregolarità della notifica possano integrare quelle «situazioni di forza maggiore o circostanze eccezionali non imputabili al debitore», *ex* art. 20, comma 1, lett. b), che precludono al debitore l'effettiva conoscenza del provvedimento o la ritardano anche in modo significativo, non consentendogli così di contestare il credito.

⁵⁴ Contra ROMANO, Una deludente sentenza, cit., p. 810, secondo cui la

In quest'ultimo senso si è recentemente espressa la giurisprudenza di merito ⁵⁵ che, a fronte della notifica dell'ingiunzione nulla, perché non effettuata secondo le norme previste dall'ordinamento del convenuto, ha ritenuto esperibile l'opposizione tardiva *ex* art. 650 c.p.c. ⁵⁶, quale rimedio utilizzabile non solo in caso di irregolarità, ma anche di nullità della notifica ⁵⁷. Occorre, tuttavia, precisare che se il debitore vuole contestare la notifica inesistente, lo strumento che il diritto interno rende utilizzabile, una volta ricevuto il precetto, è l'opposizione all'esecuzione, *ex* art. 615, con possibilità di chiedere in quella sede, in presenza di gravi motivi, la sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento ingiuntivo ⁵⁸.

Quanto al termine entro cui proporre il riesame, con comunicazione alla Commissione lo Stato italiano ha distinto la disciplina del riesame secondo che si rientri nei casi di rimessione in termini per causa non imputabile all'ingiunto, per i quali trova applicazione l'art. 650 c.p.c., dai casi d'ingiunzione manifestamente erronea in cui, ferma la competenza dello stesso giudice ordinario competente per l'ingiunzione, il giudizio si svolge secondo le regole ad esso comunemente applicabili.

Stante la poca chiarezza della Comunicazione, le Sezioni Unite ⁵⁹, dopo aver precisato che il termine per proporre il rie-

decisione della Corte può comportare una diversa stabilità dell'ingiunzione in base ai rimedi messi a disposizione dai singoli Stati membri per opporsi all'ingiunzione mal notificata e può rendere difficoltoso all'ingiunto individuare il rimedio previsto dal diritto nazionale in cui l'ingiunzione è emessa.

⁵⁵ Trib. Bologna, 20 dicembre 2021, n. 3065.

⁵⁶ Contra MONDINI, *In tema di rimedi esperibili*, cit., p. 228, secondo cui con l'opposizione tardiva non si può contestare la mancata notifica.

⁵⁷Cass., 24 ottobre 2008, n. 25737; Cass., 15 febbraio 2019, n. 4529, in "Guida dir.", 2019, p. 34, p. 52, in cui è stato specificato che l'opposizione tardiva non può tuttavia fondarsi solo sulla deduzione del vizio di notificazione, venendo questo sanato dalla proposizione dell'opposizione.

⁵⁸ Cass., 31 agosto 2015, n. 17308.

⁵⁹ Cass., Sez. Un., 20 marzo 2017, n. 7075, in "Guida dir.", 2017, p. 50

same va individuato secondo la *lex fori*, *ex* art. 26, trattandosi di «questione procedurale non espressamente contemplata dalla fonte europea», hanno ritenuto che nei casi di cui all'art. 20, comma 1, deve applicarsi il termine ordinario dell'opposizione tardiva a decreto ingiuntivo ⁶⁰, o quello di 10 giorni dal primo atto di esecuzione, *ex* art. 650, comma 3, c.p.c. L'eccessiva brevità di quest'ultimo termine può però rendere molto difficoltoso per il convenuto esercitare il proprio diritto, poiché entro tale termine vanno individuate le forme processuali con cui proporre il riesame in base alla *lex fori*.

Nelle ipotesi di cui all'art. 20, comma 2, simili a quelle della revocazione straordinaria, deve invece applicarsi il termine dell'art. 656 c.p.c., mentre in caso di ingiunzione europea manifestamente emessa per errore esso decorre da quando l'ingiunzione viene utilizzata contro il convenuto ed è di 10 giorni dal primo atto di esecuzione, *ex* art. 650, comma 3, c.p.c.

Le Sezioni Unite nella stessa pronuncia hanno inoltre specificato che il riesame è costruito dal legislatore comunitario come un rimedio con natura meramente rescindente, in quanto il giudice deve riscontrare unicamente l'esistenza dei motivi di riesame ⁶¹ e pertanto le difese in esso proponibili dovrebbero sostanziarsi nella sola deduzione della situazione legittimante, senza che le parti debbano prendere posizione sulla fondatezza dell'ingiunzione europea.

Il giudizio di riesame deve svolgersi in base al rito previsto

ss., con nota di SACCHETTINI; annotata da MARZOCCO, Sul termine per chiedere il riesame dell'ingiunzione di pagamento europea (IPE), in www. judicium.it, e da FIENGO, Il termine per la proposizione del riesame avverso l'ingiunzione di pagamento europea, in Ilprocessocivile.it.

⁶⁰ Termine di 40 giorni dalla conoscenza dell'ingiunzione o da quando è cessata la causa non imputabile che ha impedito al debitore di contestare il credito.

⁶¹ Cfr. MARINELLI, *Note sul Regolamento CE n. 1896/2006*, cit., p. 85, LUPOI, *Di crediti non contestati*, cit., p. 202.

dalle legislazioni dei singoli Stati membri e poiché nulla è stato stabilito nel nostro ordinamento, per alcuni tale giudizio deve svolgersi secondo le regole camerali di cui agli artt. 737 ss. c.p.c. ⁶², considerato che l'oggetto del riesame è limitato alla verifica della sussistenza delle circostanze che hanno impedito al debitore di proporre una tempestiva opposizione.

Si eccepisce al riguardo che il giudizio di riesame, pur non avendo ad oggetto l'esistenza del diritto, è comunque un giudizio di cognizione, in quanto in esso si accerta la sussistenza di un motivo di riesame, in assenza del quale la domanda va rigettata e l'ingiunzione europea resta esecutiva. Se, invece, il giudice ritiene il riesame giustificato per uno dei motivi di cui all'art. 20, accoglie la domanda e dichiara la nullità dell'ingiunzione. Si arriva così alla stessa situazione prevista in seguito all'opposizione tempestiva, in cui si ha la prosecuzione del procedimento in un giudizio a cognizione piena ⁶³, a meno che il creditore abbia chiesto l'estinzione del giudizio, caso in cui egli potrà comunque riproporre la domanda con il procedimento ingiuntivo europeo o secondo la *lex fori*, poiché il giudizio di riesame non ha riguardato l'esistenza del diritto portato dall'ingiunzione.

⁶² LUPOI, *op. cit.*, p. 202; anche per PORCELLI, *La «nuova» proposta di procedimento europeo*, cit., p. 1282 s., il procedimento di riesame ha caratteristiche simili a quelle camerali; *contra* MARINELLI, *op. cit.*, p. 86, per il quale solo il giudizio di cognizione può garantire la completezza della cognizione e del contraddittorio, necessari soprattutto quando con il riesame si deducono motivi revocatori; così PICCIOTTO-CARLISI, *Entra in vigore il regolamento n. 1896/2006*, cit., p. 327, per cui il giudizio ordinario di cognizione è necessario specie ove il riesame concerna casi non meramente formali, ma tipicamente riservati al giudizio contenzioso ordinario (sull'erroneità dell'emissione dell'ingiunzione, o di nullità della stessa), in cui si tratta di pronunce di accertamento, che richiedono una sentenza.

⁶³ Contra GRAZIOSI, op. cit., pp. 250-253, per la quale il passaggio alla fase di cognizione può aversi solo con l'opposizione tempestiva, perché l'art. 17, par. 3, dispone unicamente in questa ipotesi che del passaggio sia informato il ricorrente.

Nel regolamento viene inoltre conferita priorità all'esecuzione del titolo, in quanto in pendenza del riesame non viene meno l'efficacia dell'ingiunzione e solamente in presenza di circostanze eccezionali il giudice competente dello Stato membro di esecuzione, su istanza del debitore, può sospendere l'esecuzione o limitarla ai soli provvedimenti conservativi, nonché subordinarla alla costituzione di una cauzione. Si tratta di misure che, nel silenzio del regolamento, sono individuate dallo Stato di esecuzione.

4. Conclusioni

Da quanto sopra emerge che ad oggi il recupero di un credito transfrontaliero attraverso il procedimento ingiuntivo europeo è poco appetibile soprattutto a causa delle difficoltà interpretative del regolamento.

Affinché il creditore venga incentivato ad avvalersi di tale procedimento si potrebbe garantire un maggior risparmio di tempi e di costi rispetto all'utilizzo dei più conosciuti strumenti interni, affidando sempre a sistemi automatizzati la fase *inaudita altera parte*, volta al mero riscontro della sussistenza dei requisiti richiesti per l'emanazione dell'ingiunzione di pagamento europea. Come evidenziato sopra, in tal modo non verrebbe comunque pregiudicato il debitore, poiché l'efficacia transnazionale del decreto ingiuntivo europeo emesso *inaudita altera parte* è comunque subordinata alla condizione sospensiva della mancata opposizione del debitore entro un determinato termine; l'ingiunzione di pagamento europea viene infatti dichiarata esecutiva dal giudice dello Stato membro in cui il titolo si è formato solo se il debitore non propone opposizione entro 30 giorni dalla notifica del titolo.

Inoltre, l'utilizzo del procedimento ingiuntivo europeo potrebbe essere implementato con l'emanazione di norme interne con cui disciplinare quegli aspetti per i quali il regolamento europeo rinvia alla *lex fori*, come avvenuto in altri ordinamenti stranieri. Così sarebbe opportuno che venissero indicate sia le modalità procedurali di passaggio al giudizio di merito successivo alla proposizione dell'opposizione, sia i termini e le modalità di svolgimento del procedimento di riesame.

In questo modo verrebbero eliminate quelle incognite applicative del regolamento che ad oggi non inducono il creditore a scegliere di tutelare un proprio credito transfrontaliero avvalendosi del procedimento ingiuntivo europeo, nonostante la vantaggiosa prospettiva di poter conseguire un titolo con validità paneuropea e la cui efficacia è riconosciuta da tutti gli Stati membri senza possibilità di opposizione al suo riconoscimento.

MARTA INFANTINO

THE ESCP REGULATION IN ITALY: CONTENTS, PROMISES AND CHALLENGES

Table of Contents: 1. Introduction. – 2. Aims and Contents of the Regulation. – 2.1. Scope of Application. – 2.2. Procedure. – 2.3. Appeal, Recognition and Enforcement. – 3. The Limited Success of the Regulation. – 4. Applying for an ESCP in Italy. – 4.1. Language. – 4.2. Competent Courts. – 4.3. Payment of Court Fees and Service of Documents. – 4.4. Lawyers' Representation and Fees. – 4.5. Applicable Law. – 4.6. Defendant's Absence. – 4.7. Judicial Review and Enforcement. – 5. Conclusions.

1. Introduction

The scope of this chapter is twofold. On the one hand, it aims to illustrate the main features of the Regulation (EC) n. 861/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a European Small Claims Procedure (hereinafter the ESCP Regulation), as amended ¹. On the other

¹The consolidated version of the ESCP Regulation is available at https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02007R08 61-20170714. For an overview in English of the aims and contents of the ESCP Regulation, cf. HAZELHORST, Free Movement of Civil Judgments in the European Union and the Right to a Fair Trial, Cham, 2017, pp. 383-397; KRAMER, European Procedures on Debt Collection: Nothing or Noting? Experiences and Future Prospects, in HESS, BERGSTRÖM, STORSKRUBB (eds.), EU Civil Justice. Current Issues and Future Outlook, Oxford-Portland, 2015,

hand, the chapter aims to scrutinize how the ESCP Regulation has so far been applied in Italy and to pinpoint the specific issues raised by the superimposition of the ESCP Regulation on the Italian legal framework. In this light, the chapter does not only review the structure and contents of the ESCP Regulation *per se*, but also highlights the Italian rules of civil procedure that mostly matter in the application of the ESCP Regulation and the main problems posed by its application in the Italian territory.

To this end, the chapter is structured as follows. Section 2 briefly summarizes the main contents of the ESCP Regulation, looking in particular at its scope of application (section 2.1), the small claims trial procedure (section 2.2) and the appeal, recognition and enforcement of ESCP judgments (section 2.3). Section 3 scrutinizes the rate at which the Member States of the European Union (EU) take recourse to the ESCP Regulation, and delves into the reasons underlying the limited success of the ESCP Regulation, with a specific focus on Italy. Section 4 examines the main issues arising out of the application of the ESCP Regulation in the Italian territory, that is, issues relating to: language (section 4.1), courts' competence (section 4.2), payments of courts' fees and service of documents (section 4.3), lawyers' representation (section 4.4), applicable law (section 4.5), consequences of the absence of the defendant (section 4.6), judicial review and enforcement (section 4.7). Conclusions follow (section 5).

pp. 97-122; KRAMER, *The European Small Claims Procedure. Striking the Balance between Simplicity and Fairness in European Litigation*, in "Zeitschrift für europäisches Privatrecht", 2008, pp. 355-373; MCELEAVY, *Current Developments – Private International Law*, in "International and Comparative Law Quarterly", 2008, pp. 449-465.

2. Aims and Contents of the Regulation

As stated by its art. 1(1), the ESCP Regulation "establishes a European procedure for small claims, intended to simplify and speed up litigation concerning small claims in cross-border cases, and to reduce costs". Like the procedure for a European Order of Payment ², the ESCP is "available to litigants as an alternative to the procedures existing under the laws of the Member States" (art. 1(1)); in other words, the ESCP Regulation establishes an optional procedure that coexists with the great variety of fast-track procedures in many Member States (but not in Italy) to small claims.

In order to simplify, speed up and reduce the costs of litigation over cross-border small claims, the ESCP Regulation sets up a written procedure based on standard forms, which are annexed to the Regulation itself: in particular form A is the claim form, form C is the answer form, and form D is the judgment form. These forms are meant to be filled out by anybody, including people with no specific legal training.

²Regulation (EC) n. 1896/2006 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 creating a European order for payment procedure (so-called EOPP Regulation), whose consolidated version is available at https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02006R18 96-20170714.

³ It is worth recalling that the ESCP Regulation does not apply to Denmark, insofar as the latter country does not participate in the EU policy on cooperation in civil and commercial matters. Soon the ESCP Regulation will not be applicable anymore in the United Kingdom: the UK left the EU at the beginning of 2021, but the UK-EU transition agreement provided that the ESCP will be applicable in the UK until the end of 2022. See https://e-justice.europa.eu/content_small_claims-354-en.do, under Denmark and United Kingdom.

2.1. Scope of Application

The ESCP Regulation applies only to claims that are cross-border, concern civil or commercial matters, and have a value below (or equal to) 5,000 EUR. These three requirements are worthy of separate attention.

Starting from the monetary threshold of 5,000 EUR ⁴, this should be interpreted as referring to the core of the claimant's request at the time in which the claim form is received by the court, "excluding all interest, expenses and disbursements" ⁵. When filling out form A, the claimant is required to state the amount of their claim ⁶. Needless to say, the defendant remains free to contest the value of the claim stated by the claimant ⁷.

The notion of "civil and commercial matters" is usually interpreted as overlapping with the one adopted by the Regulation (EU) n. 1215/2012 of the European Parliament and of the Council on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters (so-called Brussels I bis Regulation 8). However, it should also be borne in mind that, following a pattern similar to the one embraced by the EOPP Regulation, art. 2(2) of the ESCP Regulation specifies a few areas that, although included within the notion of "civil and commercial matters", are actually excluded from its scope of application. This is the case for claims over: "(a) the status or legal capacity of natural persons; (b) rights in property arising out of a matrimonial relationship [...]; (c) maintenance obligations aris-

⁴The monetary threshold was originally set at 2,000 EUR; the current threshold was modified in 2015 so as to broaden the scope of the application of the Regulation.

⁵ Art. 2(1) of the ESCP Regulation.

⁶ See Form A (Annex 1 to the ESCP Regulation), n. 7.1.

⁷ For the rules applying in such case, see below, under section 2.2.

⁸ See the consolidated version at https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02012R1215-20150226.

ing from a family relationship, parentage, marriage or affinity; (d) wills and succession [...]; (e) bankruptcy [...]; (f) social security; (g) arbitration; (h) employment law; (i) tenancies of immovable property, with the exception of actions on monetary claims; or (j) violations of privacy and of rights relating to personality, including defamation" ⁹. In practice, the ESCP Regulation has so far been applied mostly to contractual claims, such as those concerning online sales and contracts of carriage by air ¹⁰. It should also be noted that the use of the ESCP is alternative to the use of the EOPP: whenever the claim is a pecuniary one for a specific amount below 5,000 EUR that has become due at the time when the application is submitted, the claimant can choose whether to submit an application under an EOPP or an ESCP ¹¹.

Similar to the EOPP Regulation is also the notion of a 'cross-border' claim. A claim is cross-border when, at the moment in which the claim form is received by the court with jurisdiction ¹², "at least one of the parties is domiciled or habitually resident in a Member State other than the Member State of the court or tribunal seised" ¹³. To determine whether the requirement is met, it is therefore crucial to verify where the parties are domiciled or habitually resident, which court is competent to hear the claim and whether the state of the domicile/habitual res-

⁹ Art. 2(2) of the ESCP Regulation. As to arbitration, it should be further noted that the ESCP Regulation cannot apply to cases arising out by contractual relationships whenever the parties have contractually agreed to submit their disputes to arbitration. See also whereas n. 12 of the Brussels I *bis* Regulation.

¹⁰ Kramer, European Procedures on Debt Collection, supra fn. 1.

¹¹ If one litigant submits an application for an EOPP in one state, while the opponent submits an application for an ESCP in another state, there is a situation of lis pendens that is regulated by art. 29 of the Brussels I *bis* Regulation: the court seised later in time will stay the proceedings until the jurisdiction of the court first seised is either established or denied.

¹² This is specified by art. 3(3) of the ESCP Regulation.

¹³ Art. 3(1) of the ESCP Regulation.

idence of at least one of the parties is different from the state in which the competent court is located.

Art. 3(2) of the ESCP Regulation makes it clear that "domicile shall be determined in accordance with Arts. 62 and 63 of the Regulation (EU) n. 1215/2012". Under art. 63(1) of the Brussels I bis Regulation, a legal person is domiciled where it has its statutory seat or principal place of business, while, under art. 62(1) of the same Regulation, "in order to determine whether a party is domiciled in the Member State whose courts are seised of a matter, the court shall apply its internal law", that is, the lex fori. By contrast, the ESCP Regulation says nothing about how to identify a party's 'habitual residence'. The ESCP Regulation (as well as of the Brussels I bis Regulation) being silent on the matter, habitual residence is commonly understood as a factual notion, identifying a stable link between a given person and a given place ¹⁴.

Identifying the competent court is more complicated. Although the ESCP Regulation does not deal with jurisdiction, there is little doubt that the criteria for determining the competent jurisdiction are those set forth by the Brussels I bis Regulation. Under these criteria, there might be a cross-border case whenever a party from a Member State sues a person domiciled in another Member State in the courts of that Member State (under the general criterion for international jurisdiction enshrined in art. 4(1) of the Brussels I bis Regulation) or whenever a person domiciled in a Member State is sued in the court of another Member State under the special criteria of jurisdiction set forth by the same Regulation. The most important of such special criteria are the ones mentioned by art. 7 for matters relating to con-

¹⁴ CUNIBERTI, Conflict of Laws. A Comparative Approach, Cheltenham, 2022, pp. 421-424, 442-444; WILKE, A Conceptual Analysis of European Private International Law. The General Issues in the EU and its Member States, Cambridge, 2019, pp. 221-228; HAY, Private International Law and Procedure, Cheltenham, 2018, pp. 77-80.

tracts and torts, according to which "[a] person domiciled in a Member State may be sued in another Member State: (1) (a) in matters relating to a contract, in the courts for the place of performance of the obligation in question [...]; (2) in matters relating to tort, delict or quasi-delict, in the courts for the place where the harmful event occurred or may occur" 15. It should be additionally kept in mind that a European court might be competent to hear the case also by virtue of internationally agreed upon legal rules pre-empting the application of the Brussels I bis Regulation, as provided by art. 71 of the same Regulation ¹⁶: a case in point is the Montreal Convention of 28 May 1999 for the Unification of Certain Rules for International Carriage by Air, whose art. 33 provides that the passenger of a delayed flight can bring an action for damages "either before the court of the domicile of the carrier or of its principal place of business, or where it has a place of business through which the contract has been made or before the court at the place of destination". Whatever the legal basis for the jurisdiction of the court, the ESCP Regulation will apply if at least one of the parties is domiciled or habitually resident in a state other than that of the court seized of the matter.

2.2. Procedure

As already noted, the ESCP Regulation is based on standard

¹⁵ Jurisdiction might also be established under special criteria other than those set forth by art. 7 of the Brussels I bis Regulation, such as the ones set forth by art. 18 for business-to-consumer disputes, by art. 11 for insurance-related disputes, by art. 21 for work disputes and by art. 25 for disputes governed by a contractually agreed clause on jurisdiction.

¹⁶ According to art. 71(1) of the Brussels I bis Regulation, "this Regulation shall not affect any conventions to which the Member States are parties and which, in relation to particular matters, govern jurisdiction or the recognition or enforcement of judgments".

forms; Member States are required, under art. 4(5) of the ESCP Regulation, to make such forms available before all courts where an ESC procedure can be commenced.

The procedure starts with the claimant filling the standard form A (Annex 1 of the ESCP Regulation) and filing it, through the means of communication allowed in the concerned Member State, with the competent court, together with a description of the evidence supporting the claim and possibly any relevant documents ¹⁷. The claimant should also pay the court's fees due in the concerned Member State. Art. 15a(2) of the ESCP Regulation provides that "Member States shall ensure that the parties can pay the court fees by means of distance payment methods".

Unless the claim is deemed by the competent court unfounded or inadmissible, within 14 days from the receipt of claimant's form A, the court will serve the defendant with "a copy of the claim form, and, where applicable, of the supporting documents, together with the answer form thus filled in, shall be served on the defendant" ¹⁸. Art. 13(1) of the ESCP Regulation provides that the service of documents might be done by postal service by an acknowledgment of receipt or through electronic means.

Within 30 days from the service of the claim form, the defendant might submit a response using form C (Annex 3 of the ESCP Regulation), accompanied, where appropriate, by supporting documents ¹⁹. The defendant has at their disposal the full range of options that are usually available in ordinary civil trials: they might choose not to respond, or they might challenge the competence of the court, question the applicability of the Regulation (for instance by contesting the value of the claim proposed by the claimant), reply on the merit, or propose a counterclaim. Within 14 days of the receipt of the response by the de-

¹⁷ See art. 4(1) of the ESCP Regulation.

¹⁸ Art. 5(2) of the ESCP Regulation.

¹⁹ Art. 5(3) of the ESCP Regulation.

fendant, the court should dispatch the response and any document to the claimant ²⁰, who then has 30 additional days to submit their answer ²¹.

Whenever the court concludes that the claim (alone or with the counterclaim) exceeds the monetary threshold set forth for the applicability of the Regulation, the court will proceed in accordance with its domestic procedural rules, unless the claimant withdraws the claim ²². If, by contrast, the court concludes it is allowed to proceed – including in cases in which the court [...] has not received an answer from the relevant party within the time limits" ²³ –, the court will have to decide whether to deliver judgment only on the basis of the written evidence submitted by the parties, or whether to demand further detail, take evidence or summon the parties to an oral hearing, which might be held online ²⁴. In any case, the procedure shall conclude within 30 days from the oral hearing (if held) or from the moment the judge received all the information necessary for the judgment ²⁵.

Considering that the ESCP Regulation applies to cross-border case, the language of the proceedings is a crucial issue. Under art. 6(1) of the Regulation, "[t]he claim form, the response [...] any description of relevant supporting documents shall be submitted in the language [...] of the court or tribunal". Member States are obliged to communicate which languages are accepted by their courts; the information is published online on the European Judicial Atlas in civil matters of the EU Commission ²⁶. Whenever a claimant submits form A in a language which is in-

²⁰ Art. 5(4) of the ESCP Regulation.

²¹ Art. 5(6) of the ESCP Regulation.

²² Art. 4(3) and art. 5(7) of the ESCP Regulation.

²³ Art. 7(3) of the ESCP Regulation.

²⁴ See arts. 8 and 9 of the ESCP Regulation.

²⁵ See art. 7(2) of the ESCP Regulation.

²⁶ See https://e-justice.europa.eu/354/EN/small_claims.

admissible before the court, the judge has to "give the claimant the opportunity to [...] rectify the claim form" ²⁷, by asking them to re-submit the form in the proper language. If that language is not understandable by the defendant, the latter has the right to refuse the form and the judge will inform the other party accordingly, "with a view to that party providing a translation of the document" ²⁸.

The ESCP Regulation also contains a few rules about lawyers. On the one hand, art. 10 of the ESCP Regulation makes it clear that "[r]epresentation by a lawyer or another legal professional shall not be mandatory"; this is also why art. 11 of the ESCP Regulation requires Member States to ensure that parties are given assistance in filling in the forms. On the other hand, according to art. 16(1) of the ESCP Regulation, the unsuccessful party shall bear the costs of the proceedings (including the lawyer's fees paid by the other party), provided that these costs are not unnecessary and disproportionate to the claim ²⁹.

A closing provision specifies that all procedural issues that are not covered by the ESCP Regulation are regulated according to the procedural law of the state in which the court is located:

²⁷ Art. 4(4) of the ESCP Regulation.

²⁸ See art. 6(3) of the ESCP Regulation. In a case decided by the District Court of Hertogenbosch on 13 October 2011 (available at https://www.uantwerpen.be/en/projects/ic2be/), the court ordered to the Dutch claimant to provide the Hungarian defendant with Form A duly (originally submitted in Dutch) translated in English, after the defendant refused to receive the documents which were served to him, since he only understood Hungarian and English.

²⁹ According to a decision of the Court of Justice of the European Union (CJEU, *Rebecka Jonsson v Société du Journal L'Est Républicain*, 14 February 2019, C-554/17, ECLI:EU:C:2019:124), art. 16 of the ESCP Regulation should be read as allowing courts to apportion costs between the parties in case of partial success of the claim, if national rules so provide. By contrast, Art. 16 cannot be read as allowing the apportionment of legal costs when the claim is fully upheld.

"[s]ubject to the provisions of this Regulation, the European Small Claims Procedure shall be governed by the procedural law of the Member State in which the procedure is conducted" ³⁰.

2.3. Appeal, Recognition and Enforcement

Under art. 18(1) of the ESCP Regulation, an ESCP judgment might, in exceptional cases, be subject to review before the same court which rendered it whenever the defendant was "not served with the claim form, or, in the event of an oral hearing, was not summoned to that hearing, in sufficient time and in such a way as to enable him to arrange for his defence" or was "prevented from contesting the claim by reason of force majeure or due to extraordinary circumstances without any fault on his part", provided that the defendant did not fail to challenge the judgment when he could have done so. To ask for a review of an ESCP judgment, the defendant has to apply before the court within 30 days from "the day the defendant was effectively acquainted with the contents of the judgment and was able to react, at the latest from the date of the first enforcement measure having the effect of making the property of the defendant non-disposable in whole or in part" 31. If the court accepts to review the case, the original ESCP judgment becomes null and void 32.

Apart from cases falling under the right to request a review of a final judgment under art. 18, the ESCP Regulation leaves Member States free to decide whether or not ESCP judgments could be subject to appeal: "Member States shall inform the Commission whether an appeal is available under their procedural law against a judgment given in the European Small

³⁰ Art. 19 of the ESCP Regulation.

³¹ Art. 18(2) of the ESCP Regulation.

³² Art. 18(3) of the ESCP Regulation.

Claims Procedure and within what time limit such appeal shall be lodged. The Commission shall make that information publicly available" ³³.

Notwithstanding any appeal, an ESCP judgment is enforceable in any Member State "without the need for a declaration of enforceability" ³⁴. Enforcement might be refused or stayed only on the limited grounds set forth by arts. 22 and 23 of the ESCP Regulation. In particular, enforcement might be refused only "if the judgment given in the European Small Claims Procedure is irreconcilable with an earlier judgment" on the same cause of action and between the same parties, provided that "the irreconcilability was not and could not have been raised as an objection in the court or tribunal proceedings in the Member State where the judgment in the European Small Claims Procedure was given" 35. Upon request, enforcement might be stayed only where a party has challenged the judgment, or where such a challenge is still possible, or where a party has made an application for review under art. 18³⁶. Any other issue relating to enforcement procedures "shall be governed by the law of the Member State of enforcement", 37.

3. The Limited Success of the Regulation

The rate of application of the ESCP Regulation has been quite varied across Europe, with some countries seeing a much higher number of ESCP claims than others. Overall, however,

³³ Art. 17(1) of the ESCP Regulation. The information is available at https://e-justice.europa.eu/354/EN/small_claims.

³⁴ Art. 21(1) ESCP Regulation.

³⁵ Art. 22(1) of the ESCP Regulation.

³⁶ Art. 23(1) of the ESCP Regulation.

³⁷ Art. 21(1) of the ESCP Regulation.

the recourse to the ESCP Regulation has remained quite low ³⁸.

According to a 2012 study carried out by Deloitte on behalf of the European Commission, the total number of ESCP applications presented in the first five years of enforcement of the Regulation (that is, between 2007 and 2012) was, in entire Europe, only 3,500, far less than the 5 million applications that the Commission was expecting in the same period ³⁹. This study and other similar findings prompted important amendments to the original version of the Regulation being approved in 2015, when several steps were taken to make the procedure more user-friendly and attractive to litigants ⁴⁰. Yet, even after the 2015 reform, the overall recourse to the ESCP Regulation has remained uncommon, as the TRAIN2EN4CE project confirmed ⁴¹.

Some features embedded in the Regulation might explain such an outcome. The optional character of the Regulation and its limited scope, covering only transnational claims below 5,000 EUR, are an entrenched barrier to a wide application of the procedure. Accessibility of language is a problem too, considering that many countries accept applications in their national language only ⁴². Further difficulties related to the limited (espe-

³⁸ Kramer, European Procedures on Debt Collection, supra fn. 1, p. 97-122.

³⁹ DELOITTE, Assessment of the socio-economic impacts of the policy options for the future of the European Small Claims Regulation, 2012, at https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/leeb379b-8ccc-4f00-9dda-04da21f9bf67.

⁴⁰ See Regulation (EU) 2015/2421 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2015 amending Regulation (EC) n. 861/2007 establishing a European Small Claims Procedure and Regulation (EC) n. 1896/2006 creating a European order for payment procedure, at https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32015R2421. The final text of the Regulation is the one quoted https://europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32015R2421. The final text of the Regulation is the one quoted https://europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32015R2421. The final text of the Regulation is the one quoted https://europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32015R2421. The final text of the Regulation is the one quoted https://europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32015R2421. The final text of the Regulation is the one quoted https://europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32015R2421.

⁴¹ This was confirmed by the results of the TRAIN2EN4CE project: see *http://train.pf.um.si*.

⁴² The language of the application might be checked at https://e-justice.

cially in the pre-Covid-19 era) digitization of and the lack of coordination between national civil justice services, that make activities such as paying fees, serving documents and getting evidence abroad very burdensome (notwithstanding the existence of some EU-wide instruments aimed to facilitate the transnational performance of these activities) ⁴³.

Additional reasons underlying the limited success of the ESCP Regulation are related to the specific domestic context of European countries. Let us take the case of Italy, in which ESCP claims so far have not thrived. First of all, it is clear that Italy's reputation for lengthy civil trials and delayed justice works as a deterrent vis-à-vis foreign parties who might in principle apply for an ESCP in Italy ⁴⁴. The circumstance that Italian legislation

europa.eu/content_small_claims-354-en.do?init=true, by clicking on the national flags on the right side of the page.

⁴³ Cf. the Regulation (EC) n. 1393/2007 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2007 on the service in the Member States of judicial and extrajudicial documents in civil or commercial matters, at https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:02007R 1393-20130701&from=EN, and the Council Regulation (EC) n. 1206/2001 of 28 May 2001 on cooperation between the courts of the Member States in the taking of evidence in civil or commercial matters, at https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:02001R1206-20081204 &from=EN.

⁴⁴ The average disposition time for first instance courts in Italy, in 2019, was 527 days, against a European average of 233 days: see Commission Européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), European Judicial Systems. CEPEJ Evaluation Report, 2020, at https://rm.coe.int/rapport-evaluation-partie-1-francais/16809fc058, 115. Although the rate is less than double the average, Italy has a very bad reputation of lenghty justice: CAPONI, The Performance of the Italian Civil Justice System: An Empirical Assessment, in "Italian Law Journal", 2016, pp. 15-31; SILVESTRI, Goals of Justice When Nothing Works: The Case of Italy, in UZELAC (ed.), Goals of Civil Justice and Civil Procedure in Contemporary Judicial Systems, Cham, 2014, pp. 79-104; ABELL, Disarming the Italian Torpedo: The 2006 Italian Arbitration Law Reforms as a Small Step toward Resolving the West Tankers Dilemma, in "American Review of International Arbitration", 2013, pp. 335-359; TARUFFO, Recent and Current Reforms of Civil Procedure in Italy, in TROCKER,

and case-law is available online only in Italian further exacerbates the mistrust by foreign parties 45. These factors might discourage foreign litigants to litigate in Italy. Italians too tend not to choose the ESCP, since both ordinary people and lawyers are largely unaware of this possibility. The availability of the ESCP is not well advertised to ordinary people, except for the occasional activism of some research groups and consumers' associations, and there is little awareness, even among lawyers, of its availability 46. This is due not only to the fact that the ESCP procedure is only briefly mentioned in law schools, but also to the circumstance that, differently from what happened in other countries, where the ESCP was either incorporated in the civil procedure codes or detailed through the adoption of implementing rules ⁴⁷, the Italian government decided not to enact any specific rule on the ESCP Regulation. The failure to adopt measures on ESCP actually has resulted in a missed occasion to coordinate the procedure with local norms and to make it visible to lo-

VARANO (eds.), *The Reforms of Civil Procedure in Comparative Perspective*, Turin, 2005, pp. 217-232.

⁴⁵ A summary in English of a few Italian judgments applying the ESCP Regulation can be found at https://www.uantwerpen.be/en/projects/ic2be/.

⁴⁶ SALOMONE, *Il procedimento per le controversie di modesta entità e le ADR nell'ambito dell'Unione europea*, in BIAVATI, LUPOI (eds.), *Regole europee e giustizia civile*, Bologna, 2022, 4th ed., pp. 267-286, at p. 270; ABIGNENTE, RUGGIERI, ROLANDO, *The Implementation of the European Small Claims Procedure in Italy*, in "Journal of European Consumer and Market Law", 2021, pp. 40-44, at p. 42; ABIGNENTE, SACCO, TUCCILLO, *Il progetto SCAN*, in ROMEO, SACCO (eds.), *Il procedimento europeo per le controversie di modesta entità*, Napoli, 2021, pp. 39-64; D'ONOFRIO, ORLANDO, *La piattaforma EUSCP: un nuovo strumento per migliorare l'accessibilità alla European Small Claims Procedure*, *ibidem*, pp. 65-78.

⁴⁷ See for instance arts. 507o-507ž of the Croatian *Zakon o parničnom postupku* (Law on civil procedure), inserted in 2008, and the Dutch *Uitvoeringswet verordening Europese procedure voor geringe vorderingen* (Implementation Act of the European Small Claims Procedure Regulation), enacted in 2009.

cal jurists ⁴⁸. As the next section will explore, there are quite a number of issues on which the ESCP Regulation should be aligned with local norms.

4. Applying for an ESCP in Italy

The ESCP Regulation has inserted in the body of Italian civil procedure a device largely unfamiliar to local lawyers, since Italy, differently from other EU jurisdictions ⁴⁹, has never had either special tracks for small claims or dispute resolution based on standard forms ⁵⁰. Internalizing a brand-new mechanism is always hard; the absence of guidelines on how to handle the ESCP Regulation has in all likelihood not helped. At the same time, many features of the Italian legal context are clearly not in line with the notions and aims underlying the ESCP Regulation, which opens up problems of coordination that ought to be clarified.

The following sections will review a few issues that might be problematic when applying the ESCP Regulation in Italy and

⁴⁸ The same point is emphasized by ABIGNENTE, RUGGIERI, ROLANDO, *The Implementation of the European Small Claims Procedure in Italy, supra* fn. 46, pp. 43-44.

⁴⁹ Such as Croatia and Slovenia, Estonia, Ireland and former member United Kingdom: see https://e-justice.europa.eu/354/EN/small_claims. In Germany, judges historically have the power to adopt simplified rules of civil procedure when the value of the claim was below 600 euros: see art. 495a Zivilprozessordnung (Code of civil procedure).

⁵⁰ SALOMONE, *Il procedimento per le controversie di modesta entità*, supra fn. 46, pp. 272-273; ABIGNENTE, RUGGIERI, ROLANDO, *The Implementation of the European Small Claims Procedure in Italy, supra* fn. 46, pp. 40-41; NO-VIELLO, *Il procedimento Small Claims: disciplina comunitaria uniforme e normative interne*, in "Comparazione e diritto civile", 2011, at http://www.comparazionedirittocivile.it/prova/files/noviello_procedimento2.pdf, p. 1, at pp. 3-5; PICCININNI, *Il nuovo procedimento europeo per le controversie di modesta entità*, in "Nuove leggi civili commentate", 2008, p. 1213, at pp. 1215-1221.

that parties and lawyers should be aware of, namely: language (section 4.1), judicial competence (section 4.2), payment of court fees and service of documents (section 4.3), lawyers' representation (section 4.4), applicable law (section 4.5), treatment of defendant's absence (section 4.6), judicial review and enforcement of judgments (section 4.7).

4.1. Language

Under art. 6(1) of the ESCP Regulation, "[t]he claim form, the response [...] any description of relevant supporting documents shall be submitted in the language [...] of the court or tribunal". Like with many other countries ⁵¹, Italy decided to accept forms in Italian only.

This is in line with the general principles of Italian civil procedure. Under art. 122 of the Italian Code of Civil Procedure (CCP), enacted in 1940⁵², "all the documents used in the procedure should be written in Italian; documents written in a different language will be considered invalid and as never submitted", although the submissions of documents in French, German, and Slovenian by local minorities is possible in the bilingual areas of Italy (that is, those bordering with France, Switzerland, Austria and Slovenia)⁵³. Bilingual areas aside, the requirement set forth

⁵¹ The same choice has been made, e.g., by Austria, Croatia, Germany, the Netherlands, Poland and Slovenia: see https://e-justice.europa.eu/354/EN/small_claims. There are exceptions, though: Spain and Sweden accept forms in the national language and in English; France accepts forms written in English, German, Italian and Spanish, besides French. See https://e-justice.europa.eu/354/EN/small_claims.

⁵² A (not updated) translation in English of the Italian Code of Civil Procedure is available in GROSSI, PAGNI, *Commentary on the Italian Code of Civil Procedure*, New York, 2010, pp. 87-534.

⁵³ See art. 38 of the Constitutional Law of 26 February 1948, n. 4, for the use of French in the Valle d'Aosta region, the Presidential Decree of 15 July 1988, n. 577 for the use of German in the Trentino-Alto Adige region, and

by art. 122 CCP obliges all non-Italian parties, especially claimants, to use a language that they might not be fluent in, under penalty of the invalidity of the submission.

The good news for foreign claimants is that the invalidity threatened by art. 122 CCP cannot apply in proceedings governed by the ESCP Regulation. This is so because the consequence of a submission in the wrong language is a matter covered by the ESCP Regulation, which thus pre-empts incompatible national rules under art. 19 of the Regulation itself (according to which the procedural law of the Member State in which the procedure is located applies "subject to the provisions of this Regulation"). Under art. 4(4) of the ESCP, the court which receives a form submitted in a language other than the correct one, should "give the claimant the opportunity to [...] rectify the claim form". The Italian court, therefore, will not apply art. 122 of the Italian CCP, but rather art. 4(4) of the ESCP Regulation, asking the claimant to re-submit the form in the proper language.

It should also be kept in mind that the multilingual online version of the ESCP Regulation ensures that people have access to the ESCP forms in all EU languages. Since much of the ESCP forms is about box-ticking, it might not be too hard for claimants to fill out the form in their own national language and then to tick the corresponding boxes in the form written in the language required by the court. While it is true that some parts of form A (such as 'details of claim' under number 8 of form A) should be filled out in writing, this can be easily handled by the use of online automatic translation tools ⁵⁴.

the Law of 23 February 2001, n. 38, for the use of Slovenia in the Friuli-Venezia Giulia region.

⁵⁴ ABIGNENTE, SACCO, TUCCILLO, *Il progetto SCAN*, *supra* fn. 46, p. 49-50. For foreign claimants it might turn be more problematic to calculation of interest, as required by number 7 of Form A (see, in this regard, DELOITTE, *Assessment of the socio-economic impacts of the policy options for the future*

4.2. Competent Courts

Foreign claimants might experience some difficulties in determining which Italian court is competent to hear an ESCP claim.

As we already mentioned, the question of whether or not Italian courts have jurisdiction on a ESCP claim is answered by the Brussels I bis Regulation. Yet neither the Brussels I bis Regulation nor the ESCP Regulation give any guidance about which court within the Italian territory should hear a case; under art. 19 of the ESCP Regulation, the issue should therefore be governed "by the procedural law of the Member State in which the procedure is conducted", that is, Italian domestic law.

This means that, whenever one of the criteria highlighted above for the applicability of the Regulation points out to an Italian court as having jurisdiction to hear the cross-border claim, the claimant should look to Italian ordinary rules of civil procedure to identify the competent court within the Italian territory.

Ordinary criteria for jurisdiction are stated in arts. 7-30 of the Italian Code of Civil Procedure, under which the identification of the competent court follows the principles of territorial jurisdiction and jurisdiction by value.

Starting from the latter, since the ESCP Regulation applies to cross-border civil and commercial claims whose value falls below or is equal to 5,000 EUR, the competent judge to hear these claims is in principle always the Justice of the Peace ⁵⁵. Justices

of the European Small Claims Regulation, supra fn. 39, p. 53, p. 80). This is not a problem of language as much as it is a problem of (knowing the) substantive law applying to the issue. In disputes governed by Italian law, the calculation of interests might be done through online softwares, such as the one available at https://www.avvocatoandreani.it/servizi/interessi_moratori.php.

⁵⁵ For a presentation in English of the features and role of the Justices of the Peace within the Italian civil justice system, see VARANO, DE LUCA, Ac-

of the Peace are honorary judges who, under art. 7(1) of the Italian CCP, hear claims whose value is below or equal to 5,000 EUR ⁵⁶.

So far so good. The problem is that Justices of the Peace are scattered across the Italian territory. In order to find out the competent court, claimants should apply Italian principles on territorial jurisdiction. These are set forth by arts. 18, 19 and 20 of the CCP, and are largely consonant with the rules enshrined in the Brussels I bis Regulation for the determination of international jurisdiction.

Under arts. 18-19 of the CCP, natural and legal persons can be sued before the Justice of the Peace of the place where these persons have their domicile, residence or official seat. Art. 20 of the CCP further adds that, in disputes concerning contractual and extra contractual obligations (which fully fall within the scope of application of the ESCP Regulation), claims might also be brought before the court of the place in which the obligation arose or was/has to be performed. In other words, the Justice of the Peace of the place in which the defendant is domiciled or resides is always competent to hear ESCP claims; in contractual

cess to Justice in Italy, in "Global Jurist", 2007, Vol. 7, Iss. 1 (Advances), Art. 6, pp. 1-31, at pp. 10-11.

⁵⁶ According to the Legislative Decree of 13 July 2017, n. 116, the threshold of 5,000 EUR will be raised to 30,000 EUR from October 2025 onwards. Whenever the claim and/or the counterclaim exceeds 5,000 EUR, arts. 4(3) and 5(7) of the ESCP Regulation provide that the procedure shall be dealt with in accordance with the relevant procedural law applicable in the Member State concerned. This means that, under current Italian procedural rules, in case of claims/counterclaims exceeding 5,000 EUR, the Justice of Peace will forward the case to the Tribunal (even if it is unclear how this can be done: ASPRELLA, *Il "procedimento europeo per le controversie di modesta entità"*, in "Giurisprudenza di merito", 2008, pp. 29-42, at p. 39; PICCININNI, *Il nuovo procedimento europeo*, *supra* fn. 50, p. 1220). After the entry into force of the 2017 reform, any case below or equal to 30,000 EUR will remain in the hands of the Justice of the Peace, even though it will not be handled anymore under the ESCP Regulation.

and extra contractual disputes, there also exists the additional competence of the Justice of the Peace sitting in the place in which the obligation arose or was/had to be performed ⁵⁷.

Finding the appropriate court in Italian territory might be quite hard. A partial aid to claimants is offered by the European Judicial Atlas in civil matters. The Atlas not only provides information about each country's judicial system and competent courts, but also offers a search engine that suggests which judge should receive the claim, once the city or the ZIP code of the place where the claim should be lodged is entered ⁵⁸. The same website also gives the possibility of filling out the ESCP form A online ⁵⁹; yet, it should be noted that, once the Italian form A is filled in, the form should nevertheless be printed out and sent to the court by post (or carried in person), as we will see in the next section.

4.3. Payment of Court Fees and Service of Documents

Once the proper Justice of the Peace has been identified, a claimant applying for an ESCP should pay the standard fee to bring the action, which is called 'contributo unificato'; other fees, such as the service fees and the fees for copies, might be due later, when needed.

The value of the 'contributo unificato' is proportional to the value of the claim. According to art. 13 of the Presidential De-

⁵⁷ If one litigant starts an ESCP before an Italian court, while the other litigant submits another application before a different Italian court, Italian rules on lis pendens will apply: under art. 39 of the Italian Code of Civil Procedure, the court seised later in time should stay its proceedings until the jurisdiction of the court first seised is established or denied (the rule is substantially in line with the art. 29 of the Brussels I bis Regulation mentioned *supra* fn. 11 for infra-European lis pendens).

⁵⁸ See https://e-justice.europa.eu/354/EN/small claims?init=true.

⁵⁹ See https://e-justice.europa.eu/177/EN/small_claims_forms?init=true.

cree of 30 May 2002, n. 115, the amount of the '*contributo unificato*' is currently set at 43 EUR for claims below 1,100 EUR and 98 EUR for claims below 5,200 EUR ⁶⁰.

As evidenced by the Deloitte report, one of the most recurring practical problems experienced by claimants applying for an ESCP abroad concerned the payment of court fees, which in many cases could not be performed from another country ⁶¹. This is why in 2015 a new art. 15a(2) was inserted in the ESCP Regulation, specifying that "Member States shall ensure that the parties can pay the court fees by means of distance payment methods". This is possible under Italian law: persons who are residents in Italy or hold an Italian bank account can pay the 'contributo unificato' at post offices and banks, or by purchasing stamps at authorized businesses, while persons who are not resident in the country and who do not have an Italian bank account can pay the judicial fee by wire transfer ⁶².

More complicated issues arise with the service of documents. In principle, the service of judicial acts, in Italy, is done by bailiffs (*ufficiali giudiziari*) ⁶³, who are also the only ones competent under Regulation (EC) n. 1393/2007 to perform the transnational service of documents.

⁶⁰ See VARANO, DE LUCA, *Access to Justice in Italy, supra* fn. 55, p. 4. According to art. 14(3) of the Presidential Decree of 30 May 2002, n. 115, the defendant who proposes a counterclaim has to pay an integration to the fee to bring the action if the value of the counterclaim plus the value of the original claim exceed the monetary threshold for which the plaintiff paid the fee.

⁶¹ DELOITTE, Assessment of the socio-economic impacts of the policy options for the future of the European Small Claims Regulation, supra fn. 39, pp. vii-viii, xiii.

⁶² See https://e-justice.europa.eu/306/IT/court_fees_concerning_small_claims_procedure?ITALY&member=1, under "Court fees and the methods of payment". See also ABIGNENTE, RUGGIERI, ROLANDO, The Implementation of the European Small Claims Procedure in Italy, supra fn. 46, p. 43.

⁶³ See art. 59 of the Italian CCP: "The bailiff has the responsibility of [...] serving documents".

In general, Italian bailiffs perform the service of documents either via personal service into the hands of the addressee, or by post, or electronically via certified email ⁶⁴. For the time being, however, the electronic submission of documents through certified email is accepted only before the tribunals. Before Justices of the Peace, by contrast, documents cannot be served electronically; only service in the hands of the addressee and by post is available ⁶⁵.

This is not all. The main problem concerning the service of documents is that Italian Justices of the Peace are not used to serve documents. Interested parties are expected to check with the concerned office whether documents to be served are ready, to ask (and pay for) a copy of them and then to contact (and pay) a bailiff for their service to the other party. While other European courts interpret the provisions in the ESCP Regulation (such as art. 5(2), under which "[a] copy of the claim form [...] shall be served on the defendant") as meaning that the court itself should serve the documents, Italian Justices of the Peace interpret the same provisions as meaning that the interested party should check when the document is ready and then serve it to the other party ⁶⁶. This might turn out to be a substantial hurdle

⁶⁴ Art. 137 of the Italian CCP.

⁶⁵ This is due to the circumstance that the Justices of the Peace have so far been excluded from the process of digital transformation of Italian civil proceedings. According to art. 32(5) of the Legislative Decree of 13 July 2017, n. 116, the procedure before Justice of the Peace will be digitalized (as it is already the case for tribunals) from 31 October 2025. See ABIGNENTE, RUGGIERI, ROLANDO, *The Implementation of the European Small Claims Procedure in Italy, supra* fn. 46, p. 40; ABIGNENTE, SACCO, TUCCILLO, *Il progetto SCAN, supra* fn. 46, pp. 55-56.

⁶⁶YEIN NG, Testing Transborder Civil Procedures in Practice: Findings from Simulation Experiments with the European Payment Order and the European Small Claims Procedure, in CONTINI, LANZARA (eds.), The Circulation of Agency in E-Justice, Cham, 2014, pp. 265-286, at pp. 278-279; PICCININNI, Il nuovo procedimento europeo, supra fn. 50, p. 1219.

for foreign parties, especially considering that contacting the Justices of the Peace might not be easy. Justices of the Peace's websites are not always up-to-date, and communication by phone or letter might be available in Italian only ⁶⁷.

4.4. Lawyers' Representation and Fees

Other peculiarities of the Italian context concern lawyers.

Under art. 10 of the ESCP Regulation, "[r]epresentation by a lawyer or another legal professional shall not be mandatory". While the rationale of the provision is clear, its contents clash with ordinary Italian rules of civil procedure. According to art. 82 of the CCP, representation by a lawyer is always mandatory before Italian courts, except in cases brought before the Justice of the Peace where the value does not exceed 1,100 EUR. In disputes of higher value, a person can stand trial personally only if authorized by the Justice of the Peace ⁶⁸. Inasmuch as art. 82 of the CCP prohibits litigants to stand trial personally for claims whose value is above 1,100 EUR, it partially conflicts with art. 10 of the ESCP Regulation.

According to the majority of Italian legal scholars, this clash is easily remedied. Since the issue of legal representation is cov-

 $^{^{67}\,\}mathrm{YEIN}$ NG, Testing Transborder Civil Procedures in Practice, supra fn. 66, pp. 278-279.

⁶⁸ Art. 82 of the CCP reads as follows: "1. Before the Justice of the Peace litigants can stand trial personally, if the economic value of the dispute does not exceed 1,100 EUR. 2. In all other cases, parties cannot stand trial without the representation or assistance of a lawyer. However, taking into consideration the nature and value of the dispute, the Justice of the Peace, upon request, might authorize a party to stand trial personally. 3. Except in cases provided by law, before the Tribunal and the Court of Appeal parties can stand trial only if represented by a lawyer; before the Court of Cassation, parties can stand trial only if represented by a lawyer admitted before the Court". A further exception is provided by Article 86 of the Italian CCP, according to which a party who is qualified as a lawyer can stand trial personally.

ered by the Regulation, and since art. 19 of the Regulation provides that national rules shall apply "[s]ubject to the provisions of this Regulation", art. 10 of the ESCP Regulation should prevail over art. 82 CCP ⁶⁹. No matter what the CCP says on the matter, representation of a lawyer is not necessary in ESCP proceedings.

As mentioned above, the ESCP Regulation also deals with lawyers' fees, by preventing courts from awarding fees that are unnecessary and disproportionate (art. 16 of the ESCP Regulation). Given the silence of the ESCP Regulation on any other issue concerning lawyers' fees, it follows, pursuant to art. 19 of the ESCP Regulation, that the actual amount of the fees should be determined according to local rules of civil procedure. In Italy, these rules are set forth by the Decree of the Ministry of Justice of 10 March 2014, n. 55.

Under such a Decree, average remuneration for representation in a proceeding before the Justice of the Peace should be between 350 and 1,400 EUR, depending on the value of the claim and on the amount of work performed. Lawyers' fees below or above this threshold are considered not to be adequate and proportionate. This was also confirmed by the Tribunal of Rome, in a 2013 decision on appeal from a decision by a Justice of the Peace awarding a lawyer 75 EUR as remuneration for his service. The Tribunal held that the sum was trifling and offensive to the professional dignity of the lawyer, and quashed the decision ⁷⁰.

⁶⁹ LEANDRO, *Il procedimento europeo per le controversie di modesta enti*tà, in "Rivista di diritto internazionale", 2009, pp. 65-93, at p. 87; ASPRELLA, *Il "procedimento europeo per le controversie di modesta entità*", supra fn. 56, p. 40.

⁷⁰ Tribunal of Rome, 18 November 2013, n. 23097, at https://ic2be.uant werpen.be.

4.5. Applicable Law

The ESCP Regulation is silent on the law applicable to the dispute. There is however no doubt that the applicable law should be determined according to the private international law rules of the state in which the dispute is located. Considering that ESCP claims most often are of contractual or extra contractual nature, the relevant private international law rules will usually be the one set forth either by Regulation (EC) n. 593/2008 of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 on the law applicable to contractual obligations (so-called Rome I) or by Regulation (EC) n. 864/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 on the law applicable to non-contractual obligations (so-called Rome II) 71.

One might therefore expect that an Italian Justice of the Peace invested with a transnational ESCP claim will first and foremost determine which law is applicable to the dispute and then apply that law to the claim. Yet, whenever the value of the claim is below or equal to 1,100 EUR, this is not what Italian rules mandate. Art. 113(2) of the CCP provides that Justices of the Peace should decide cases on an equitable basis (rather than applying legal norms) in disputes whose value does not exceed 1,100 EUR, unless the dispute concerns contractual relationships based on standard form contracts ⁷². When applied to ESCP

⁷¹ See respectively https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02008R0593-20080724 and https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32007R0864.

⁷² Art. 113 of the Italian CCP reads as follows: "(1) In deciding a case, the court must follow the rules of law, except when the law grants her the power to decide in accordance with equity. (2) The Justice of the Peace decides on an equitable basis claims not exceeding 1,100 EUR, provided that they do not relate to contracts governed by uniform standard terms and conditions". The Legislative Decree 13 July 2017, n. 116 modified the threshold of 1,100 EUR mentioned by Art. 113(2) of the CCP; from October 31, 2025 the threshold will be raised to 2.500 EUR.

claims, the provision implies that Italian Justices of the Peace skip the issue of applicable law in a transnational dispute and simply decide according to their equitable judgment.

According to the majority of Italian commentators, art. 113 CCP is actually applicable even in the context of the ESCP Regulation, because the latter does not regulate the issue of the applicable law, that therefore falls under "the procedural law of the Member State in which the procedure is conducted" as per art. 19 of the ESCP Regulation ⁷³.

Following this opinion, ESCP claims not exceeding 1,100 EUR in Italy, should be decided by Justices of the Peace not on the basis of the official law applicable to the case, but on an equitable basis. This conclusion matters not only because it affects the legal basis for the Justice of the Peace's decision, but also because it triggers the applicability of a special rule on appeal. Under art. 339(2) CCP, judgments handed down by Justices of the Peace in equity cannot be appealed for mistaken application of legal rules or mistaken findings of fact, as is normally the case, but only on the ground of violation of Italian civil procedure rules, constitutional provisions, European Union provisions and general principles governing the case at hand ⁷⁴. We will come back to this when we deal with judicial review.

⁷³ RUGGIERI, La European Small Claims Procedure (Reg. CE 861/2007) in Italia: un (rimediabile?) insuccesso, in "Federalismi.it", 8 luglio 2020, n. 21, at https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2020/07/La-European-Small-Claims-Procedure-Reg.-CE-8612007-in-Italia-un-rimediabile-insuccesso.pdf, pp. 270-289, at p. 283; LEANDRO, Il procedimento europeo per le controversie di modesta entità, supra fn. 69, pp. 65-93, at p. 87; C. ASPRELLA, Il "procedimento europeo per le controversie di modesta entità", supra fn. 56, p. 40

⁷⁴ On this provision, see VARANO, DE LUCA, *Access to Justice in Italy*, above fn. 55, p. 11.

4.6. Defendant's Absence

Another problem of compatibility between the ESCP and Italian law concerns art. 7(3) of the ESCP Regulation: "If the court [...] has not received an answer from the relevant party within the time limits [...], it shall give a judgment".

Besides allowing the delivery of a default judgment in case of an unresponsive defendant, does art. 7 of the ESCP Regulation also imply that the defendant's inactivity could be held against them? Can the defendant's silence be equated to what in Italian, using a Latin expression, is called a 'ficta confessio', that is, an implied admission of the legal worthiness of the claim? While a plain reading of art. 7 of the ESCP Regulation seems to allow such a conclusion, the Italian judiciary tends to answer these questions in the negative.

It is interesting here to recall two decisions.

The first one was rendered by the Tribunal of Milan on 30 May 2016, upon appeal against a decision rendered by a Justice of the Peace in a dispute on copyright infringement in which the defendant never appeared before the court and the Justice of the Peace held that the absence of the defendant equated to a ficta confessio 75. The Tribunal of Milan quashed the original decision. According to the Tribunal, outside the areas covered by Art. 19 of the ESCP Regulation, the ESCP is governed by Italian rules of civil procedure; under domestic rules, the claimant bears the burden to prove their claim even if the defendant did not appear before the court. Since, under Italian civil procedure, the defendant's inactivity is never equated to an acceptance of the plaintiff's claim, a Justice of the Peace judging under art. 7(3) of the ESCP Regulation cannot rule for the plaintiff only because the defendant is absent, but is nevertheless obliged to examine the merit of the case.

⁷⁵ Tribunal of Milan, 30 May 2016, at https://www.uantwerpen.be/en/projects/ic2be/.

A similar decision was adopted by the Tribunal of Trieste on 3 March 2022, upon appeal against a decision by a Justice of the Peace in a dispute over allegedly defective goods ⁷⁶. Before the Justice of the Peace, the claimant argued in form A that the defective goods supplied to him by the defendant had caused him damage worth 5,000 EUR, while the defendant, when replying with form C, contested (to no avail) the applicability of the ESCP Regulation, without raising any defense on the merit; the Justice of the Peace therefore awarded the sum of 5,000 EUR to the claimant. Upon the defendant's appeal, the Tribunal of Trieste quashed the decision. According to the Tribunal, the first instance judge failed to verify whether the claimant's request was founded and in particular failed to demand evidence that the defendant's negligence caused the damage complained by the claimant. For the Tribunal of Trieste too, the silence of the defendant could not be interpreted as relieving the claimant from proving the circumstances justifying his claim.

It remains of course open to question whether such a conclusion is in line with the objective of speeding up litigation pursued by the ESCP Regulation.

4.7. Judicial Review and Enforcement

After an ESCP judgment is rendered, a few provisions in the ESCP Regulation deal with its possible appeal and enforcement. As already said above, ESCP judgments are subject to review in exceptional cases as provided by art. 18 of the ESCP Regulation, while art. 17 of the Regulation leaves Member States free to decide whether or not ESCP judgments could be appealed. Similarly, in the context of enforcement of ESCP judgments, the Regulation provides for some specific rules on the refusal and

⁷⁶ Tribunal of Trieste, 3 March 2022, on file with the author, thanks to the kindness of the Honourable Judge Arturo Picciotto.

stay of enforcement under arts. 22-23 of the ESCP Regulation, but otherwise leaves the enforcement procedure under the control of the law under which the enforcement is sought ⁷⁷. In other words, the challenge and enforcement of ESCP judgments are largely governed by national law.

Differently from what other countries did 78, Italy did not enact any special rule limiting the applicability of ordinary general rules on appeal as to ESCP judgments. The result is that, in Italy, ESCP judgments by the Justice of the Peace can always be subject to review in the exceptional cases provided by art. 18 of the ESCP Regulation and be appealed for both mistake of fact and law ⁷⁹. The only exception, as mentioned ⁸⁰, is in case of decisions rendered on equity, where the appeal is possible only on the limited grounds listed in art. 339(2) of the CCP. The court competent to hear the appeal is always the tribunal of the place where the Justice of the Peace who issued the decision has its seat 81. The decision of the tribunal can be further challenged before the Italian Supreme Court, but only on grounds of mistake of law 82. Needless to say, this implies that ESCP claims can be litigated all the way up to the Supreme Court – a possibility that of course clashes with the objective of the ESCP Regulation to

⁷⁷ Art. 21 of the ESCP Regulation.

 $^{^{78}\,\}mathrm{See}$ https://e-justice.europa.eu/354/EN/small_claims?ITALY&member = 1#a 108.

⁷⁹ See art. 339(1) of the CCP: "All first instance decisions can be appealed, unless the law or the parties provide otherwise". See also ABIGNENTE, RUGGIERI, ROLANDO, *The Implementation of the European Small Claims Procedure in Italy, supra* fn. 46, p. 41.

⁸⁰ See above, section 4.5.

⁸¹ Art. 341 of the CCP. As to the timing, the appeal should be proposed within 30 days from the notification of the judgment to the concerned party (art. 325 CCP) and anyway within 6 months from the publication of the judgment (art. 327 CCP).

⁸² Art. 360 of the CCP.

favour the smooth and fast management of small claims disputes.

As to enforcement, the authorities competent for the enforcement of ESCP judgments under Italian law are the Tribunals (the same that are competent to hear appeals against the decisions by the Justices of the Peace) 83. Since tribunals are scattered across Italy, a party willing to enforce an ESCP judgment in Italy needs to identify which tribunal is competent to proceed according to ordinary criteria for jurisdiction. These criteria are provided by art. 26 CCP, according to which the competent judge is, in proceedings concerning the debtor's goods and real estate, the tribunal of the place in which the goods or the land is located, and, in case of proceedings concerning the credits of the debtor vis-à-vis third parties, the tribunal of the place in which the third party (the debtor's debtor) resides ⁸⁴. Even in this case the European Judicial Atlas in civil matters is helpful, because it allows the party to determine which tribunal is competent for which city, once the city where the enforcement is sought is entered in the website 85.

5. Conclusions

As the above analysis has shown, the many peculiarities of the Italian legal framework might explain the resistance with which the ESCP Regulation has been met in the peninsula. The fact that ESCP forms are accepted in Italian only and that com-

⁸³ Art. 9 of the CCP.

⁸⁴ Rules of territorial competence on enforcement cannot be modified by the parties' agreement: art. 28 of the CCP. On the enforcement procedure in Italy, see ABIGNENTE, RUGGIERI, ROLANDO, *The Implementation of the European Small Claims Procedure in Italy, supra* fn. 46, pp. 41-42.

⁸⁵ See https://e-justice.europa.eu/354/EN/small_claims?init=true.

petent judges for hearing ESCP claims are scattered across the entire country, combined with Italy's reputation of providing lengthy justice, might easily discourage ESCP potential claimants who are not familiar with the Italian system from resorting to Italian courts. Further, the need for claimants to regularly check the state of the proceedings, the unavailability of digital means for serving documents and communicating with the Justices of the Peace, the doubts as to the parties' right to stand trial personally and as to the judicial power to decide cases equitably and to take the defendant's absence against him, and the wide margins for appealing ESCP judgments, are all features that might hinder the smooth application of the ESCP Regulation or anyway frustrate its general aims. On the top of this, the limited knowledge of the very existence of the ESCP Regulation, by both the general public and jurists, is of no help.

None of these problems are per se unsurmountable. Lack of information and visibility, for instance, might be countered by proper (and possibly multi-lingual) advertisement on the websites of judicial offices and consumers' associations, as well as by the inclusion of the Regulation among the subjects that are thoroughly taught in the law schools. As noted above, in section 4, many difficulties and doubts as to how to apply the ESCP Regulation could be clarified by the adoption of official guidelines or implementing rules on how to coordinate the ESCP Regulation with domestic norms. Perhaps such an intervention might also be an occasion for taking some bolder steps, such as allowing claimants to fill in the ESCP forms in languages other than Italian or centralizing the competence for hearing ESCP claims in one or few specialized courts on the territory ⁸⁶.

It would be nevertheless wrong to think that Italy is entirely

⁸⁶ For similar proposals, see ABIGNENTE, RUGGIERI, ROLANDO, *The Implementation of the European Small Claims Procedure in Italy, supra* fn. 46, pp. 44-45.

to blame for the current situation. Many of the difficulties underlying the low rates of application of the ESCP Regulation in Italy as well as in other EU countries are structurally embedded in the Regulation itself. The area in which the latter aims to intervene – that is, low value, transnational claims – raises notorious challenges for civil justice, since people often lack adequate incentives to pursue worthy transnational small value claims and often prefer to lump them rather than to fight for their rights ⁸⁷. Moreover, the ESCP Regulation has in fact inserted in the body of national procedures a mechanism that, although inspired by the experiences in some Member States, was completely new to others. It is, therefore, no surprise that in the latter jurisdictions, the ESCP Regulation has so for enjoyed little success: failure, at least in the short term, is a very common result of top-down legal transplants when what is transplanted is unknown to, and unsolicited by, its intended addressees in the receiving environment 88

⁸⁷ Among the many, see ABIGNENTE, SACCO, TUCCILLO, *Il progetto SCAN*, supra fn. 46, pp. 58-59; TANG, *Electronic Consumer Contracts in the Conflict of Laws*, London, 2015, pp. 145-150; MENELL, *A Note on Private versus Social Incentives to Sue in a Costly Legal System*, in "Journal of Legal Studies", 1983, pp. 41-52.

⁸⁸ Cf., e.g., Graziadei, Comparative Law, Transplants, and Receptions, in Reimann, Zimmermann (eds.), The Oxford Handbook of Comparative Law, Oxford, 2018, 2ª ed., pp. 442-473; Spamann, Contemporary Legal Transplants: Legal Families and the Diffusion of (Corporate) Law, in "Brigham Young University Law Review", 2009, pp. 1813-1878; Grande, Legal Transplants and the Inoculation Effect. How American Criminal Procedure Has Affected Continental Europe, in "American Journal of Comparative Law", 2016, pp. 583-618; Berkowitz, Pistor, Richard, The Transplant Effect, in "American Journal of Comparative Law", 2003, pp. 163-204; Örücü, Law as Transposition, in "International & Comparative Law Quarterly", 2002, pp. 205-223. Another telling example in the EU is offered by the Council Directive 85/374/EEC of 25 July 1985 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective products. Despite its enactment many decades ago, the Directive has given rise to very limited litigation, since claim-

Internalization of new norms always require time and effort; the more distant from the receiving context norms are, the longer the time and the stronger the efforts that are needed for adapting them in that context. But initiatives such as the one that gave rise to the essays collected in this book show that efforts keep being made, regardless ⁸⁹.

ants have continued to rely on the local rules they knew better: see BUSSANI, SEBOK, INFANTINO, *Common Law and Civil Law Perspectives on Tort Law*, New York, 2022, pp. 213-247.

⁸⁹ See also the results of the research project 'SCAN – Small Claims Analysis Net', led between 2018 and 2021 by the University of Naples Federico II and co-funded by the Justice Programme under grant agreement n. 800830: see https://www.scanproject.eu, as well as ABIGNENTE, SACCO, TUCCILLO, *Il progetto SCAN*, *supra* fn. 46; D'ONOFRIO, ORLANDO, *La piatta-forma EUSCP*, *supra* fn. 46.

LUCIANO MAURO

EUROPEAN SMALL CLAIMS PROCEDURES, TRUST AND TRADE

TABLE OF CONTENTS: 1. Introduction. – 2. A simple scheme to rationalize the economic effects of ESCP. – 3. Formal and Informal Institutions to limit market failures.

"Virtually every commercial transaction has within itself an element of trust, certainly any transaction conducted over a period of time. It can be plausibly argued that much of the economic backwardness in the world can be explained by the lack of mutual confidence" ¹.

1. Introduction

In 2007 an optional procedure to solve claims under 2,000 euro was introduced by Regulation 861/2007 and successively this amount was increased to 5,000². The new European Small Claims Procedure (ESCP from now on) eases the access to justice and

¹ARROW, *Gifts and Exchanges*, in "Philosophy & Public Affairs", Vol. 1(4), pp. 343-362.

² Commission Delegated Regulation of 19 June 2017 replacing Annexes I, II, III and IV to Regulation (EC) n. 861/2007 of the European Parliament and of the Council establishing a European Small Claims Procedure, in *OJEU* of 13 July 2017, L 182, p. 1.

lowers the costs of claims. The first of the two objectives is reached through the use of standard forms across EU and e-mail based communications, the second objective by rendering optional the presence of lawyers, limiting the costs in case of unsuccessful verdict and by direct enforceability in case of successful claim without the need for a declaration of enforceability (exequatur). The regulation was introduced as a mean to increase consumer and business confidence also recognizing that the integration of the markets is not only a matter of large corporations that can afford the high legal costs of international litigations but also of regular citizens and small or micro firms. This is evident if one thinks of sectors such as tourism and e-commerce. As they thrive, involving common customers and small firms no more confined to their home country, so naturally increase the number of small claims. In what follows we try to rationalize in a simple scheme limiting technicalities and formalization, the economic mechanisms underneath the effect of institutions on market functioning. After a brief introduction of the effect of uncertainty upon welfare in chapter 2, in chapter 3 we discuss the possible effect of formal and informal institutions on trade and conclude.

2. A simple scheme to rationalize the economic effects of ESCP

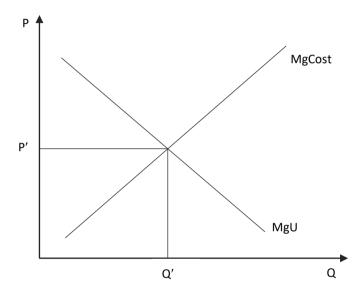
A simple demand and supply scheme can shed some light on the mechanisms at work. In a perfect world without uncertainty and with symmetrical information among buyers and sellers, the price, P, is set such as to equalize the marginal cost of production of the good, Q, to the utility that the last unit of the good purchased gives to consumers ³:

³ This occurs in the case of quasi-linear preferences. In facts at the optimum consumers considering the choice of bundle made by two goods, x and

$$P = Mg.Costs(Q) = Mg.Utility(Q)$$

The condition above leads to the familiar graph of supply and demand:

Figure 1



When we introduce uncertainty things can change and sometimes degenerate up to the total collapse of the market. Let's assume, for the sake of simplicity, that uncertainty concerns only the possibility of the buyers being insolvent and that firms are risk neutral. As for the supply, firms will still equate the price to marginal costs but it will be now an expected price since there is

y set the marginal rate of substitutions equal to the price: the price ratio p_X/p_Y equals MRS at the optimal bundle, which in turn is equal to MU_X/MU_Y . So, setting y as a numeraire good, so $p_Y=1$, we will have $p_X=MgU_X/MgU_Y$. Clearly $p_X=MgU_X$ can only occur if MgU_Y is always 1, that is the case when one assumes utility to be linear in y.

a risk of credit default. Assuming a probability q that a client does not pay the due price, the expected earnings of the firm is (1-q)xP and the condition for the firm becomes:

$$Price = Mg. \ Costs(Q)/(1-q)$$

It is evident, as it is shown in Figure 2, that in this case, the entire supply curve moves up to the left lowering the quantity supply for any price. This negative effect can be exacerbated whenever we abandon the assumption of risk neutral firms. Risk neutrality is reasonable for medium and large enterprises but less so in the case of small firms. In facts, large corporations with large capitalization and run by managers are likely to behave as risk neutral agents but small firms, possibly family owned, or artisans and independent workers in general are likely to be risk averse since their assets are expected to be not much diversified. In that case, as Baron in 1970 shows, the firm's supply decreases as the uncertainty increases and risk averse firms will demand higher price in exchange, shrinking the market size even further.

On the other hand, also the demand is affected by uncertainty, typically about the quality of goods supplied. The problem of asymmetry of information about the quality between the sellers and the buyers is at the core of the field of contract theory since the breakthrough contribution of Akerlof⁵ in 1970. Under uncertainty about the quality buyer will demand less for every given price the more so the greater is the risk aversion of the buyer. Let's say, again for the sake of simplicity, that there is a probability v that the good is not working at all yielding zero utility, then for the buyers the following condition holds:

⁴BARON, *Price Uncertainty, Utility, and Industry Equilibrium in Pure Competition*, in "International Economic Review", 11, (3), 1970, pp. 463-80.

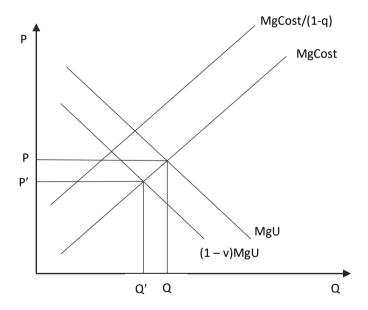
⁵ AKERLOF, *The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism*, in "Quarterly Journal of Economics", 1970 (3), pp. 488-500.

$$Price = (1-v) Mg. Utility(Q)$$

As it's apparent the demand shifts to the left-downward as consumers demand a lower price for every unit since now the expected marginal utility is less than the marginal utility in the certain case.

Clearly the simultaneous shifts of both demand and supply could lead to a sensible shrink of the market (PxQ) with large welfare loss. When one considers all the welfare losses in all markets, the potential GDP loss in the aggregate can turn out to be substantial.

Figure 2



In his paper "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism", Akerlof shows how whenever the asymmetry concerns the quality of the goods it can induce a vicious dynamics leading to a collapse of the entire market. The

idea is that when the probability v is not constant but changes in response of the transitory equilibrium, as the number of high quality goods decreases so does (1-v), then the market shrinks period after period till the market for high quality goods disappears. In the less severe scenario where the initial uncertainty does not induce further crowding out of trade we still have potential substantial welfare gains if suitable institutions are established to lower uncertainty 6 .

3. Formal and Informal Institutions to limit market failures

Institutions have been developed to limit and/or overcame the market failures we described above, and in the end we can rationalize their intervention as lowering v or p or both.

North ⁷ would distinguish between formal institutions (rules, laws, constitutions) and informal ones (norms of behaviour, convention, and self-imposed codes of conduct). Both types contribute to define the de facto rule of law and the actual functioning of public and private institutions.

Obviously, a natural answer to limit the market failure in trade is the building of judicial institutions ⁸. Courts, arbitral tribunals and quasi-judicial institutions that guarantee the rule of law, and in our context, the respect of the terms of contracts (together with security institutions) they all represent the formal in-

⁶ A set of institutions like third party certifications, certification of origins, quality marks, are all means to lower the asymmetry of information we discuss above. In the end they bring an *ex ante* signal able to distinguish high quality goods from the low quality ones lowering the value of *v*. Nevertheless they cannot totally eliminate uncertainty and they suffer by free rider effects.

⁷NORTH *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge-New York, 1990.

⁸ See DAM, *The Judiciary and Economic Development*, in "Chicago Law & Economics", Olin Working Paper n. 287, 2006.

stitutional answer to tackle the market failures ⁹. An efficient judicial system able to solve the inevitable controversies that trade implies is fundamental in particular to foster cross-borders trade both for its *ex post* effect as well as its *ex ante* effects of deterrence ¹⁰. Indeed, without the possibility to settle future possible controversies by an independent judge, no party would easily engage in exchange at all. What is also evident is that the trust in judicial system is important. A high trust in the judicial system can also deter parties from defaulting the agreed terms of contract.

The importance of the trustworthiness and the efficiency of the judicial system is therefore crucial for the deterrence effect and virtuous dynamics can take place as the more it is trusted the lower is the expected number of claims ¹¹. In this respect any regulation that succeed in lowering the costs of judicial system both in term of direct costs as well as opportunity costs (e.g. time) as it is the case of the ESCP, could represent an important additional instrument to lower the risk in transactions. Measuring the success of ESCP could be less trivial however. The deterrence effect could bias downward the number of claims questioning it as a good measure of the ESCP's success.

Indeed, the possibility of suing the defaulting party of the contract is also the pre-condition for the existence of other institutions which are able to alleviate the market failures we discussed: the financial institutions. In facts, risk neutral financial institutions, private and public ones, are able to bear the costs of

⁹ See TODD, ZYWICKI, *The Law and Economics of Consumer Debt Collection and its Regulation*, in 28 "Loy. Consumer L. Rev.", 167, 2016, pp. 167-236.

¹⁰ See on this: RIZOS, KAPOPOULOS, *Judicial Efficiency and Economic Growth: Evidence based on EU*, data MIMEO, University of Piraeus May, 2021, pp. 1-54.

¹¹ RIZOS, KAPOPOULOS, Judicial Efficiency and Economic Growth: Evidence based on EU, cit., pp. 1-54.

collecting the information about the solvability of the two contracting parties and by diversification eliminate the risk of transactions. They create financial instruments as "credit letters" for example, that anticipate credits between parties at a discount and in so doing they ease transactions ¹². Fisman and Love ¹³ in 2001, show the importance of trade credit for trade and development. Nevertheless such insurance instruments are not for free and small transactions are basically excluded.

Indeed some type of insurance contract used to be embodied in the activity of traders since the mists of time. Whenever payment is postponed there is an implicit financing service and an act of trust from the seller that drives down the uncertainty for the buyer. Nowadays, the development of e-commerce has led to the creation of cross borders platforms (Amazon, E-bay, Google etc.) that together with the logistic services they offer insurance to customers across all Europe ¹⁴. They do it in two ways. On one hand they collect and share information about the reputation of the sellers as well as about the quality of goods and service supplied. The information is constantly updated by costumers' feedbacks and this help to build up trust among parties ¹⁵. On the other hand, these large e-commerce enterprises guarantee the refunds bearing the costs of possible claims. All this, however, is not for free. Clearly, even if it is hidden in the final price of goods, the cost of

¹² FREEMAN, The Economics of Trade Credit: Risk and Power, 2020, SSRN: http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3235838.

¹³ FISMAN, LOVE, Trade Credit, Financial Intermediary Development, and Industry Growth. Policy Research Working Paper, n. 2695, Washington DC, 2001.

¹⁴On this point see: FALK, HAGSTEN, *E-Commerce Trends and Impacts Across Europe*, UNCTAD Discussion Papers paper n. 220, March 2015, as well as DIACON, DONICI, *E-commerce across European Countries*, CES Working Papers, 2011, 3(3), (3), pp. 390-397.

¹⁵ See MELNIK, ALM, *Does a Seller's Ecommerce Reputation Matter? Evidence from eBay Auctions*, in "The Journal of Industrial Economics", 2002, Vol. 50, n. 3, pp. 337-349.

this type of "insurance" is not marginal for both the sellers and the buyers. Moreover, the high entry cost and the economies of scale, characterizing the e-commerce sector, generate monopoly power which in turn implies high mark-up over costs and possible unfair practices. As a matter of fact, unfair practices by some leading e-commerce platforms have recently been subject of investigation by the European Commission.

Another type of institutions affecting transactions are those of the informal type. A set of unwritten norms determine auto imposed behaviours or moral restrains from misbehaviours. They typically rise when the interactions among parties are repeated processes as suggested by game theory. In fact, the main message of game theory is that cooperation among parties is the most probable outcome when games are repeated whereas noncooperation prevails when they are not. As Arrow 16 stated, trade involves some type of trust to induce cooperative behaviour since both parties, as in the prisoner's dilemma, decide not to cheat for they trust the other party will not. In the long run, trust can emerge when repeated interactions among parties create a set of common shared believes on each party's behaviour or when past history or common cultural traits create an environment of trust (or less distrust) embodied in a set values affecting moral costs. The network of Maghribi traders of the eleventhcentury Mediterranean, is a very much quoted example of network of traders without formal legal institutions ¹⁷. More recent examples are New York diamond traders belonging to Jewish orthodox community who do not use contracts. These networks

¹⁶ ARROW, Gifts and Exchanges, cit., pp. 343-362.

¹⁷ GREIF, Cultural Beliefs and the Organization of Society: A Historical and Theoretical Reflection on Collectivist and Individualist Societies, in "Journal of Political Economy", 1994, 102 (5), pp. 912-50. For a critical alternative view see the contribution of EDWARDS, OGILVIE, https://ideas.repec.org/p/cam/camdae/0928.html in "Cambridge Working Papers in Economics", 0928, 2009.

of culturally homogenous traders are bonded by social norms. Deviations from the community's code of conduct imply severe social costs ¹⁸.

When we enlarge the perspective from groups to the society and across societies of different nations, some measure of trust is needed. The World Value Survey and the European Value Survey collect surveys upon several sociological dimensions and in particular data about how much people trust other people of the same country or other country's people, or how much they trust institutions like their government, Judicial System or Police. From these data set it emerges a complex picture characterized by large cross-country variability of trust levels both among people within the same country or regions, but also a large variability of trust across people of different nationality.

Guiso, Sapienza and Zingales in 2009 and Yu, Beugelsdijk S. and de Haan ¹⁹ in 2015 report matrices showing cross trust on people belonging to different countries. In general Nordic countries are very much trusted by all others and Nordic people have more trust in people of other countries on average. People of the Mediterranean countries show instead the lowest values. When the authors analyze the effect of trust on trade they find a important effect. Trust appears to ease trade as expected. Den Butter and Mosch ²⁰ in 2003, in their analysis of trade and trust, control also for the cross-country similarity of the judicial system. They find that countries with similar judicial system trade from 46% to 80% more than countries which differ. This is def-

¹⁸ GUISO, SAPIENZA, ZINGALES, *Cultural Biases in Economic Exchange*, in "Quarterly Journal of Economics", 2009, 124 (3): pp. 1095-1131.

¹⁹ YU, BEUGELSDIJK & DE HAAN, *Trade, trust and the rule of law*, in "European Journal of Political Economy", 2015, 37, pp. 102-115, *https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2014.11.003*.

²⁰ DEN BUTTER, MOSCH, *Trade, Trust and Transaction Costs*, Tinbergen Institute Working Paper n. 2003-082/3, 2003, Available at *http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.459501*.

initely an evidence in favor of the standardization of judicial procedures and thus a point in favor of ESCP. However they also report that differences in trust are responsible for the missing trade among countries. As an example, they find that, without the (lack of) trust effect, Germany and Greece would double their trade. Yu, Beugelsdijk S. and de Haan²¹ model carefully the interlink between formal and informal institutions and in turn their link with trade. They find that when the quality of judicial system is high the trust dimension is statistically less important, confirming what explained above that is that informal institutions and formal institutions are somehow substitutes. In line with Guiso, Sapienza and Zingales²², Yu, Beugelsdijk S. and de Haan²³ find that trust is more important when the quality of goods is difficult to assess. This is in line with what discussed above: when quality is uncertain, reputation and long run trust among parties is crucial since complete state-dependent contracts are difficult to write and claims of misconduct difficult to prove. They also report that quality of institution is instead more important for homogeneous goods and for exporters in general since the main risk is the default of importer.

The main lesson stemming from this literature is that both the quality, efficiency and homogeneity of judicial system are very important elements to foster trade but it also arises that mutual trust is important. Trust however takes much more time, sometime centuries, to be built compared to the time that formal institutions require. In other words, informal institution have large temporal inertia and a country could end to be trapped into a low

²¹ YU, BEUGELSDIJK & DE HAAN, *Trade, trust and the rule of law,* in "European Journal of Political Economy", 2015, 37, pp. 102-115. https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2014.11.003.

²² GUISO, SAPIENZA, ZINGALES, *Cultural Biases in Economic Exchange*, cit., pp. 1095-1131.

 $^{^{23}}$ Yu, Beugelsdijk, de Haan, *Trade, trust and the rule of law*, cit., pp. 102-115.

welfare equilibrium when these informal institutions are not trade enhancing. Clearly, the policy recommendation for these countries is to invest more in the efficiency and efficacy of formal institutions ²⁴.

The case of ECPM is perfectly in line with this policies recommendation. ECPM fosters efficiency and increase homogeneity of legal procedures among countries, it also enlarges the judicial protection to common citizens. Finally, in so doing, ECPM increases interconnections and favor the building of trust among Europeans as a by-product and in this respect the positive welfare as well as political impact of ECPM could be greatly underestimated.

 $^{^{24}}$ Yu, Beugelsdijk, de Haan, *Trade, trust and the rule of law*, cit., pp. 102-115.

VALERIA PICARIELLO

LA TUTELA DEL CONSUMATORE NELLE PROCEDURE EUROPEE DI INGIUNZIONE DI PAGAMENTO E DI MODESTA ENTITÀ

SOMMARIO: 1. Procedure europee uniformi, quadro generale. – 1.1. Il regolamento (CE) n. 1896/2006. – 1.2. Il regolamento (CE) n. 861/2007, refuso nel regolamento (UE) n. 2421/2015. – 1.3. Il regolamento (UE) n. 655/2014. – 2. Competenza giurisdizionale nelle controversie di consumo promosse con ingiunzione di pagamento o procedimento semplificato per controversie di modesta entità. – 3. Abolizione dell'*exequatur*. – 3.1. Requisiti dell'*ESCP*: procedimento di esecuzione. – 4. La procedura per le controversie di modesta entità e i convenuti domiciliati in paesi terzi. – 5. Profili rilevanti nelle *ESCP*. – 6. Limiti riscontrati nell'applicazione delle procedure uniformi.

1. Procedure europee uniformi, quadro generale

Al fine di garantire un migliore accesso alla giustizia a consumatori e imprese, incentivando così la fiducia degli operatori del mercato negli scambi transfrontalieri, l'Unione europea si è dotata, nel quadro degli strumenti adottati nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile, di due procedure uniformi volte alla risoluzione delle controversie transfrontaliere di valore modesto ed al recupero agevole dei crediti ¹.

¹ Va inoltre ricordato che, in materia, era già intervenuto precedentemente il regolamento (CE) n. 805/2004 in *GUCE* n. 225 del 22 agosto 2002, il quale

Tali procedure non sono disposte esplicitamente per essere impiegate nelle controversie di consumo ma la loro finalità protettiva del consumatore è evidente specie alla luce del contesto e del processo che ha portato alla loro adozione.

Esse sono il risultato di un'evoluzione normativa che prende le mosse, da un lato, dal Libro verde del 1993 ² sull'accesso dei consumatori alla giustizia e sulla risoluzione delle controversie in materia di consumo nell'ambito del mercato unico, e, dall'altro lato dalla comunicazione della Commissione concernente un piano d'azione sull'accesso dei consumatori alla giustizia e sulla risoluzione delle controversie in materia di consumo nell'ambito del mercato interno ³.

Gli strumenti in questione, ovvero il procedimento in materia di controversie di modesta entità e il procedimento europeo di

permette, in presenza di determinati requisiti, di certificare come titolo esecutivo europeo una decisione nazionale, in modo che questa circoli sul territorio comunitario in assenza di procedure intermedie di *exequatur*. A ciò si aggiungano strumenti ancora più recenti quali l'ordinanza europea di sequestro conservativo su conti bancari per il recupero transfrontaliero di crediti di cui al regolamento (UE) n. 655/2014, in *GUUE* 189/59 del 27 giugno 2014 applicabile dal 17 gennaio 2017. Anch'essi non sono strumenti adottati con specifico riguardo al consumatore, nonostante il loro utilizzo da parte di quest'ultimo possa apportare chiaramente benefici. Si consideri infatti che la transazione commerciale, specie in Internet e sicuramente nel contesto transfrontaliero, è costruita nel senso di richiedere al consumatore il pagamento anticipato dei beni, da cui consegue evidentemente l'utilità per il consumatore di strumenti volti al recupero del credito in casi di inadempimento da parte della controparte.

²Libro verde della Commissione europea, del 16 novembre 1993, relativo all'accesso dei consumatori alla giustizia e alla risoluzione delle controversie in materia di consumo nell'ambito del mercato unico, in https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8fb5c29c-196f-4d31-9e29-40c6e933c 482/language-it; Si veda il Piano d'azione sull'accesso dei consumatori alla giustizia e sulla risoluzione delle controversie in materia di consumo nell'ambito del mercato interno, COM (1996) 13 def. in https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:51996DC0013&from=EN.

³TRAMARIN, La tutela giudiziale e stragiudiziale del consumatore nel diritto dell'Unione europea, Bologna, 2017, p. 120.

ingiunzione di pagamento ⁴, rispondono inoltre all'esigenza di garantire l'accesso alla giustizia e a l'effettività dei ricorsi, diritto fondamentale sancito dalla CEDU ⁵, oggi consacrato dall'art. 47 della Carta, ma già elevato nel tempo, dalla Corte di giustizia ⁶ al rango di principio generale del diritto comunitario ⁷.

1.1. Il regolamento (CE) n. 1896/2006

Il regolamento (CE) n. 1896/2006 ha come obiettivo quello di semplificare, tramite l'emissione inaudita *altera parte* di un ordine di pagamento, le procedure volte al recupero all'estero dei crediti pecuniari certi liquidi ed esigibili e non contestati, in materia civile e commerciale (art. 1)⁸.

⁴Regolamento (CE) n. 1896/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, in *GUCE* 399/2006 del 12 dicembre 2006, che istituisce un procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento e regolamento (CE) n. 861/2007 in *GUCE* 199 del 31 luglio 2007.

⁵ Si veda l'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), "Diritto a un equo processo"; sul punto si veda IBRIDO, *Intorno all'"equo processo costituzionale": il problema della operatività dell'art. 6 CEDU nei giudizi dinanzi ai tribunali costituzionali*, in "Riv. AIC", 1/2016, 18 marzo 2016.

⁶ Sent. CIG, 13 maggio 2007, n. 432, C-432/05, *Unibet*, in Racc. I-2271.

⁷REICH, Adequate Standard in Understanding EU Internal Market Law a cura di REICH, NORDHAUSEN, SCHOLES, Cambridge, 2015, p. 451 e s., il quale richiama l'evoluzione giurisprudenziale della Corte intorno al principio dell'effective judicial protection e sui principi di effettività ed equivalenza.

⁸ Si rimanda in via generale a CARRATTA, Verso il procedimento ingiuntivo europeo, Milano, 2007, BERAUDO, Injonction de payer européenne et procédure européenne de règlement des petit litiges, par. II, p.to A, sul punto in particolare, BERTOLI, Verso un diritto processuale civile comunitario uniforme: l'ingiunzione europea di pagamento e le controversie di modesta entità, in Rivista di diritto internazionale e processuale, 2008, in particolare p. 140 ss. PORCELLI, I Regolamenti Ce 805/2004 sul titolo esecutivo europeo per i crediti non contestati e n. 1896/2006 sul procedimento di ingiunzione europeo in Regole europee e giustizia civile, a cura di BIAVATI, LUPOI, Bologna 2013, p. 140 ss., CAMPEIS, DE PAOLI, Le regole europee ed internazionali del processo civile italiano, Padova, 2009, p. 433 ss., MANSI, Il giudice italiano e le controversie

Tramite la procedura in oggetto, il creditore, anche in assenza di una difesa tecnica e per via telematica con l'utilizzo di appositi modelli allegati al regolamento, può richiedere al giudice di uno Stato membro l'emissione di un provvedimento di ingiunzione indicando unicamente l'importo del proprio credito unitamente alla elencazione delle prove e delle circostanze su cui esso si fonda (artt. 4 e 13).

Emesso il provvedimento da parte del Giudice adito alla luce di una valutazione sommaria della fondatezza della pretesa e notificato a cura del richiedente, il destinatario dell'ingiunzione può opporsi all'ordine di pagamento tramite la presentazione di un apposito modulo *standard* con cui contestare il debito, senza addurre peraltro ulteriori motivi a fondamento della propria opposizione. Così facendo, si instaura in via automatica, salvo preventivo rifiuto del ricorrente, espresso davanti al giudice che ha emesso l'ingiunzione, un procedimento ordinario disciplinato dalle regole procedurali dello Stato del foro (artt. 16 e 17).

In caso di mancata opposizione, invece, l'ingiunzione diventa definitiva ed esecutiva ed il provvedimento può circolare negli Stati membri senza necessità di *exequatur* e con limitate possibilità per il debitore di riesame e di opposizione in sede d'esecuzione (artt. 18 e 23).

1.2. Il regolamento (CE) n. 861/2007, refuso nel regolamento (UE) n. 2421/2015

Unitamente all'ingiunzione di pagamento europea, l'Unione europea si è dotata, con il regolamento (CE) n. 861/2007 9 di un

europee, Milano, 2010 p. 437 ss., D'ALESSANDRO, Choosing among the three regulation creating an European enforcement order (EEO regulation, EOP regulation ESCP regulation): practical guidelines, in "Int'l Lis", 1/2010, p. 39.

⁹Regolamento (CE) n. 861/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 luglio 2007 che istituisce un procedimento europeo per le controversie di modesta entità, in *GUCE* 199/1 del 31 luglio 2007.

procedimento uniforme volto alla risoluzione delle controversie di modesta entità, rivolto specificamente alle controversie dei consumatori e delle piccole e medie imprese ¹⁰.

Tale procedimento, che ha l'obiettivo di ridurre i tempi e i costi per la risoluzione delle controversie con limitati profili di complessità, si applicava alle controversie di valore non superiore ad Euro 2.000,00, da luglio 2017, in seguito all'entrata in vigore del regolamento (UE) n. 2421/2015 11, a tutte le controversie di valore inferiore ad Euro 5.000,00.

Tale estensione dell'ambito di applicazione è stata voluta al fine di includervi un maggior numero di controversie, con l'obiettivo di permettere un utilizzo maggiore della procedura, nata invero nell'ottica di garantire l'agile risoluzione delle controversie di consumo, in particolare nelle vertenze internazionali delle piccole e medie imprese. L'innalzamento del limite è stato effettuato per agevolare le piccole e medie imprese come si evidenzia dalla lettura della proposta e dai documenti di lavoro della Commissione ad essa correlati, nella specie la sintesi della valutazione di impatto e ai considerando 1-2 del regolamento del 2015 12.

Anche il regolamento relativo alle controversie di modesta entità si applica alle liti transfrontaliere in materia civile e commerciale, laddove per controversia transfrontaliera deve inten-

¹⁰ TRAMARIN, La tutela giudiziale e stragiudiziale del consumatore nel diritto dell'Unione europea, cit., p. 114.

¹¹ Regolamento (UE) n. 2421/2015, pubblicato in GUCE 341/1 del 24 dicembre 2015, Su proposta di regolamento del parlamento europeo e del consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 861/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, che istituisce un procedimento europeo per le controversie di modesta entità e del regolamento (CE) n. 1896/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, che istituisce un procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento, Bruxelles, 19 novembre 2013 COM (2013).

¹² TRAMARIN, La tutela giudiziale e stragiudiziale del consumatore nel diritto dell'Unione europea, cit., p. 116.

dersi controversia nell'ambito della quale almeno una delle parti è domiciliata in uno Stato differente rispetto a quello del foro (art. 3).

Il procedimento, che prevede uno svolgimento quasi interamente in forma scritta, si introduce con la compilazione di un apposito modulo, che deve essere accompagnato dalle prove e dai documenti che si offrono in comunicazione all'organo giudicante (art. 4).

La decisione emessa all'esito del procedimento è anch'essa immediatamente esecutiva e la sua circolazione negli Stati membri non necessita di un procedimento di *exequatur*. Inoltre è ammessa nello Stato membro di origine una possibilità di riesame limitata per motivi relativi, ad esempio, alla corretta instaurazione del contraddittorio (art. 18) mentre altrettanto limitata è la possibilità di una opposizione alla esecuzione (art. 22).

1.3. Il regolamento (UE) n. 655/2014

È interessante analizzare, in via generale, anche il regolamento (UE) n. 655/2014 che istituisce una procedura per l'ordinanza europea di sequestro conservativo sui conti bancari (OESC).

Nello specifico, lo scopo del regolamento è quello di munire il creditore di uno strumento idoneo ad assicurare l'esecuzione futura del credito mediante il trasferimento o il prelievo, fino a concorrenza dell'importo stabilito dal giudice, di somme detenute dal debitore o in suo nome in un conto bancario acceso in uno Stato membro, diverso da quello in cui viene domandato il sequestro e diverso da quello in cui è domiciliato il creditore. Come i Regolamenti precedentemente esaminati, anche questo atto si inserisce nel più vasto progetto delle misure volte a promuovere la compatibilità delle norme di procedura civile applicabili negli Stati membri, al fine di eliminare gli ostacoli al corretto svolgimento dei processi civili, nei casi che presentano un carat-

tere transfrontaliero; come gli altri atti in precedenza esaminati, è una procedura opzionale ¹³.

Ed ancora, pur se confezionato da autorità nazionali, anche il sequestro europeo, si presenta come un prodotto tipicamente comunitario giacché il procedimento che conduce all'emissione dell'ordine è quasi interamente sottratto alle regole processuali della *lex fori*. Questa caratteristica permette a tale provvedimento di produrre effetti, senza bisogno d'altro filtro autorizzativo statale.

Come gli altri regolamenti appena considerati, anche questo atto rinvia per le questioni da esso non disciplinate, alle norme processuali del foro, ma a differenza degli atti che rimettono alle regole interne tutti i profili dell'esecuzione, esso, pur stabilendo in via generale che l'OESC è eseguita in conformità delle procedure applicabili all'esecuzione di provvedimenti nazionali equivalenti nello Stato membro dell'esecuzione, introduce una serie di requisiti europei, ad esempio ponendo a carico della banca presso cui è tenuto il conto degli specifici obblighi di attuazione e chiedendo alla stessa di rendere una dichiarazione uniforme relativa all'avvenuto sequestro 14. Sottoponendo la concessione del sequestro e la sua circolazione ad un regime uniforme, l'OESC offre al creditore domiciliato in uno Stato membro una nuova misura cautelare a garanzia di crediti esigibili o comunque già maturati e determinabili, in alternativa a quelle previste dal diritto nazionale 15.

¹³ La OESC non pretende di sostituirsi alle misure cautelari contemplate dalle norme processuali nazionali degli Stati membri né si propone di rimpiazzare i meccanismi predisposti dal regolamento "Bruxelles I bis" e dal regolamento n. 4/2009 per quanto concerne la circolazione dei sequestri basati su norme statali.

¹⁴ LEANDRO, La circolazione dell'ordinanza europea di sequestro conservativo dei conti bancari, in FRANZINA, LEANDRO (a cura di), Il sequestro europeo dei conti bancari, Milano, 2015, pp. 119-145 ss.

¹⁵ ROMITO, *La tutela trasnazionale del credito nell'ordinamento dell'UE*, in "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies", 1, 2017, p. 79.

2. Competenza giurisdizionale nelle controversie di consumo promosse con ingiunzione di pagamento o procedimento semplificato per controversie di modesta entità

Sia nella procedura per ingiunzione di pagamento che nel caso del procedimento semplificato per controversie di modesta entità, la competenza giurisdizionale deve essere determinata sulla base delle norme del regolamento Bruxelles I *bis*. Ciò non è stato specificamente espresso nel regolamento sulle controversie di modesta entità, ma appare pacifico, stante l'ambito comune di applicazione e le analogie con il regolamento in materia di ingiunzione europea, con il quale è stata affermata più volte la necessaria interoperabilità ¹⁶.

Il regolamento in materia di ingiunzione di pagamento europea specifica, all'art. 6 par. 2, che competenti all'emissione di ingiunzioni di pagamento nei confronti dei consumatori sono i giudici del luogo di domicilio di questi ultimi, che devono essere determinati sulla base dell'art. 59 del regolamento Bruxelles I, all'epoca dell'adozione di tale norma, e ora dell'art. 18 del regolamento Bruxelles I *bis*.

Alla luce di ciò ci si può domandare se tale competenza, in materia di controversie dei consumatori, debba essere valutata, in ogni caso, tenendo in considerazione le condizioni e i limiti di applicabilità previsti dall'art. 17 del regolamento Bruxelles I *bis* o se la nozione di contratto di consumatore ai fini del regolamento sull'ingiunzione di pagamento europea possa essere intesa in senso meno restrittivo, anche laddove non siano verificati

¹⁶ In Proposta di regolamento del parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 861/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, che istituisce un procedimento europeo per le controversie di modesta entità e del regolamento (CE) n. 1896/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, che istituisce un procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento Bruxelles, 19 novembre 2013 COM (2013)794 final, in particolare punto 1.3.

presupposti di applicazione *ratione materiae* previsti dall'art. 17 del regolamento Bruxelles I *bis*, solo sulla base della applicazione *ratione personae*, e quindi in virtù della qualifica di consumatore dell'attore ¹⁷.

In questo senso deporrebbe l'interpretazione letterale dell'articolo, unitamente alla considerazione per cui l'art. 6, par. 2 del regolamento sull'ingiunzione di pagamento può considerarsi una *lex specialis* con riferimento al sistema del regolamento Bruxelles I, ora sostituito dal regolamento Bruxelles I *bis*.

3. Abolizione dell'exequatur

Lo spazio di giustizia europeo ha come principio cardine quello dell'automatico riconoscimento delle decisioni. La libera circolazione dei provvedimenti giudiziari rientra tra le libertà fondamentali che l'Unione europea ha inteso realizzare ¹⁸.

Una decisione relativa a una domanda principale o una domanda riconvenzionale ai sensi dell'*ESCP*, esecutiva nello Stato membro in cui è stata emessa, è ugualmente esecutiva in qualsiasi altro Stato membro. In virtù dell'art. 20 del regolamento n. 861/2007 non è necessario ottenere una dichiarazione di esecutività nello Stato membro di esecuzione e non vi è alcuna possibilità di opporsi al riconoscimento della sentenza *ESCP* ¹⁹.

In ogni caso, nello Stato membro di esecuzione non è consentito alcun riesame del merito. La sentenza è esecutiva nonostante la possibilità di impugnazione ²⁰.

¹⁷ TRAMARIN, La tutela giudiziale e stragiudiziale del consumatore nel diritto dell'Unione europea, cit., p. 117.

¹⁸ LINTON, *Abolition of exequatur, all in the name of mutual trust!*, in *EU Civil Justice. Current issues and future outlook*, a cura di HESS, BERGSTRÖM, STORSKRUBB, Oxford, 2016, p. 264.

¹⁹ Si veda il considerando n. 30 del regolamento n. 861/2007.

²⁰ Si veda l'art. 15, par. 1, e considerando n. 25 del regolamento n. 861/2007.

Occorre tuttavia tenere presente che chi desidera eseguire una decisione emessa da un tribunale in base all'*ESCP* ha la possibilità di ricorrere alle procedure previste dal regolamento Bruxelles I *bis*.

L'art. 20 del regolamento n. 861/2007 prevede che, su richiesta di una delle parti, l'organo giurisdizionale rilasci un certificato relativo a una sentenza emessa utilizzando il modulo *standard* D (allegato IV) senza spese supplementari. Su richiesta, l'organo giurisdizionale fornisce a tale parte il certificato in qualsiasi altra lingua ufficiale delle istituzioni dell'Unione europea utilizzando il modulo *standard* dinamico multilingue disponibile sul portale europeo della giustizia elettronica. Il tribunale non è tenuto a fornire una traduzione e/o traslitterazione del testo inserito nei campi di testo libero di tale certificato ²¹.

3.1. Requisiti dell'ESCP: procedimento di esecuzione

Ai sensi dell'art. 21 del regolamento, il procedimento di esecuzione è disciplinato dalla legge dello Stato membro di esecuzione, fatte salve le disposizioni del regolamento sull'esecuzione, e una sentenza emessa nell'ambito dell'*ESCP* deve essere eseguita alle stesse condizioni di una sentenza emessa nello Stato membro di esecuzione.

Per avviare la procedura che potrebbe condurre all'esecuzione della sentenza *ESCP* ai sensi del regolamento, la parte che chiede l'esecuzione fornisce una copia autentica della sentenza e del certificato di cui all'art. 20, par. 2 e, se necessario, una traduzione conforme alla legislazione dello Stato membro di esecuzione. Gli Stati membri devono fornire informazioni su quali lingue diverse dalla o dalle lingue ufficiali sono accettabili (art. 21 *bis*, par. 1). La traduzione delle informazioni sul merito di una sentenza nel certificato di cui all'art. 20, par. 2, è effettuata

²¹ Si veda il par. 5 di questo capitolo.

da un traduttore qualificato (art. 21 *bis*, par. 2)²². Le informazioni sulle lingue accettate ai fini dell'esecuzione sono disponibili sul portale europeo della giustizia elettronica.

La parte che chiede l'esecuzione non è tenuta ad avere un rappresentante autorizzato o un indirizzo postale nello Stato membro dell'esecuzione, ad eccezione di eventuali agenti incaricati da tale parte per l'effettivo processo di esecuzione (art. 21, par. 3). Inoltre, non è necessario che la parte in questione presenti nello Stato membro dell'esecuzione cauzioni, garanzie o depositi per poter procedere all'esecuzione ²³.

4. La procedura per le controversie di modesta entità e i convenuti domiciliati in paesi terzi

Con riferimento alla procedura sulle controversie di modesta entità, rimane controversa l'applicabilità del regolamento alle sole controversie tra soggetti domiciliati in Stati membri ovvero anche a procedure tra due soggetti di cui uno domiciliato in uno Stato terzo, nei casi in cui sia il consumatore a voler convenire il professionista o l'impresa sulla base dell'art. 18 del regolamento Bruxelles I *bis* ed il professionista non abbia una succursale o una sede secondaria nel territorio comunitario ²⁴.

La prima opzione darebbe luogo ad una differenza di trattamento tra consumatori residenti in uno stesso Stato membro, poiché, pur potendo tutti (qualora ne ricorrano i presupposti) convenire il professionista nel proprio Stato membro di residen-

²² Sul punto, in particolare sull'uso del certificato relativo a una sentenza, si rimanda ancora al par. 5 di questo capitolo.

²³ Si veda l'art. 21, par. 4 del regolamento n. 861/2007.

²⁴ AA.VV., *Possibility and terms for applying Brussels I (recast) to Extraeuropean disputes*, in *Study for the Iuri commettee* PE 493.024, 2014, reperibile sul portale del Parlamento europeo: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/493024/IPOL-JURI ET(2014)493024 EN.pdf

za abituale, solo coloro che convenissero davanti al proprio giudice nazionale un professionista domiciliato nell'UE potrebbero avvalersi di tale procedura europea uniforme, mentre non ne potrebbero godere i consumatori che convengano professionisti residenti in Stati terzi ²⁵.

Per rispondere alla questione, deve considerarsi che la procedura sulle controversie di modesta entità nasce nella vigenza del regolamento (CE) n. 44/2001 e quindi per essere applicato alle sole controversie tra soggetti entrambi residenti in territorio comunitario. Per tale motivo esso non prende in considerazione la possibilità che il consumatore convenga nel proprio Stato un professionista di uno Stato terzo, se non in applicazione delle proprie norme nazionali.

Alla luce della sentenza *Vapenik*²⁶ si potrebbe sostenere che l'ambito di applicazione del regolamento sulle controversie di modesta entità e quello del regolamento Bruxelles I *bis* debbano coincidere, pur ricordando la natura e lo scopo del precedente regolamento (CE) n. 44/2001, che sembrava ostare ad una sua applicazione alle controversie tra consumatori e professionisti che non siano entrambi domiciliati in territorio comunitario, specie laddove la decisione possa dover essere eseguita nello Stato terzo.

È necessario infatti rilevare che l'obiettivo della libera circolazione delle decisioni sul territorio europeo presuppone la reciproca fiducia tra Stati membri, che accettano di riconoscere sentenze di altri Stati membri sul proprio territorio sulla base della consapevolezza che l'organo giurisdizionale che le ha emesse abbia rispettato le regole del giusto processo ed un sistema di garanzie sostanzialmente equivalente al proprio sistema interno ²⁷.

²⁵ TRAMARIN, *La tutela giudiziale e stragiudiziale del consumatore nel diritto dell'Unione europea*, cit., p. 117.

²⁶ Si veda la sent. Corte di giustizia UE, 5 dicembre 2013, C-508/12, *Vapenik* e *Thurner*, *https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-508/12&language=IT*.

²⁷BARATTA, Réflexions sur la coopération judiciaire civile suite au Traité

Se così non fosse, anche ammettendo che il procedimento in questione possa essere esperito da consumatori nei confronti di convenuti domiciliati in Stati terzi, la semplificazione della procedura a scapito delle garanzie della difesa e del giusto processo, tramite, ad esempio, l'introduzione della procedura tramite moduli *standard*, la possibilità di evitare la difesa tecnica, la possibilità di condurre l'intero procedimento senza che venga svolta una udienza in presenza delle parti, la non necessità della traduzione dei documenti, comporta la possibilità che la decisione finale non necessariamente possa essere riconosciuta in un eventuale Stato terzo di esecuzione ²⁸.

La peculiarità stessa della procedura in questione permette quindi di propendere per l'interpretazione secondo la quale essa sia esperibile solo in caso di controversie transfrontaliere tra soggetti entrambi domiciliati in uno Stato membro ²⁹.

5. Profili rilevanti nelle ESCP

La procedura europea per le controversie di modesta entità prevede che la «rappresentanza da parte di un avvocato o di altro professionista del settore legale non è obbligatoria». Ebbene, pur prescindendo dalle oggettive lacune informative circa l'esistenza di detta procedura alternativa, occorre evidenziare che il comune cittadino il quale incorra nella compilazione del modulo di domanda "A" (di cui all'allegato I del regolamento (UE) n. 861/2007), pre-

de Lisbonne, in Liber, POCAR, VENTURINI, BARIATTI, vol. II, Nuovi strumenti del diritto internazionale privato – New instruments of Private International Law, Milano, 2009, p. 3 s.

²⁸ NOVIELLO, *I moduli standard di domanda e di replica nel regolamento small claims*, in LUPOI (a cura di), *Tutele e procedure giudiziarie europee*, Torino, 2009, p. 329 ss.

²⁹ TRAMARIN, La tutela giudiziale e stragiudiziale del consumatore nel diritto dell'Unione europea, cit., p. 117.

sente sul sito *https://e-justice.europa.eu/*, dovrebbe autonomamente individuare l'Autorità giudiziaria competente cui inviare la domanda, compito che implica conoscenze giuridiche di livello medio-alto, che non sembrano acquisibili tramite la lettura delle guide e dei testi dei provvedimenti normativi presenti sul portale *on-line* appena menzionato ³⁰.

Ma ancora, se anche la competenza giurisdizionale fosse correttamente individuata dal cittadino come spettante al giudice italiano, sull'utente graverebbe l'ulteriore onere di rivolgersi al giudice interno competente per materia e per territorio.

Il modulo di domanda "A" è corredato di campi dedicati all'«oggetto della controversia» e ai "dettagli della controversia".
Mentre il primo è pianamente riconducibile al *petitum*, ovvero
alla «determinazione della cosa oggetto della domanda» (art.
163, comma 3, n. 3, c.p.c.), il secondo non è sovrapponibile alla *causa petendi*, poiché la formula «breve descrizione dell'oggetto
della domanda» non evoca «esposizione dei fatti e degli elementi di diritto costituenti le ragioni della domanda, con le relative
conclusioni» (art. 163, comma 3, n. 4, c.p.c.)³¹.

Alla sottosezione 8.1 del modulo di domanda "A" si può leggere: «Precisare i motivi della domanda, ad esempio cosa è successo, dove e quando». Ciò chiaramente evoca la causa *petendi* come episodio storico da cui è sorta la pretesa azionata, cui non necessariamente si correla l'indicazione, da parte dell'attore, del rapporto giuridico fonte dell'obbligazione ³². Peraltro il regolamento precisa che l'organo giurisdizionale non obbliga le parti a sottoporre valutazioni giuridiche della controversia, anche se

³⁰ MELLONE, PANCALDI, *Il nuovo regolamento comunitario sulle controversie di modesta entità*, in "Dir. un. eur.", n. 2/2008, p. 281 ss., estratto dalla banca dati online *De Jure Giuffrè*.

³¹ D'ALESSANDRO, *Il procedimento uniforme per le controversie di modesta entità*, Torino, 2008, p. 22 ss.

³² RUGGIERI, La European Small Claims Procedure (Reg. CE 861/2007) in Italia: un (rimediabile?) insuccesso, Napoli, 2020, p. 276.

l'art. 4 del regolamento stesso prevede che «Se la domanda non rientra nel campo di applicazione del presente regolamento l'organo giurisdizionale ne informa l'attore. A meno che l'attore non ritiri la domanda, l'organo giurisdizionale esamina la controversia secondo il diritto processuale applicabile nello Stato membro in cui si svolge il procedimento». In altre parole, il giudice italiano investito della ESCP (European Small Claims Procedure) dovrà decidere la causa non già secondo il rito semplificato comunitario, ma secondo il rito ordinario (o semplificato, ove previsto secondo l'ordinamento processuale interno).

Poiché all'attore è richiesta nel modulo di domanda "A" l'indicazione dei fatti storici di causa, una volta convertito il rito, il giudice potrebbe rilevare d'ufficio la nullità della citazione per vizi relativi alla c.d. *editio actionis*.

Assume particolare rilievo anche l'onere di spesa in capo alle parti. A tale proposito il regolamento offre alcune indicazioni. L'unico criterio ammesso, è quello per il quale le spese seguono la soccombenza, ma l'organo giurisdizionale non riconosce alla parte vincitrice spese superflue o sproporzionate rispetto al valore della controversia.

Con il regolamento (UE) n. 2015/2421 è stato introdotto l'art. 15 *bis*, rubricato «Spese di giudizio e modalità di pagamento», in cui si delineano i principi per i quali le spese addebitate in uno Stato membro per la *ESPC* non devono essere «sproporzionate e maggiori» di quelle applicate ai procedimenti giudiziari nazionali semplificati nello stesso Stato membro ³³.

Inoltre sono stati opportunamente previsti «mezzi di pagamento a distanza, che consentano alle parti di effettuare il pagamento anche da uno Stato membro diverso da quello in cui ha sede l'organo giurisdizionale», tramite bonifico bancario, carte di credito o debito, addebito diretto sul conto corrente dell'attore.

³³ KRAMER, *The European Small Claims Procedure: striking the balance between simplicity and fairness in european litigation*, in "Zeitschrift für europäisches Privatrecht", 2008, p. 368.

Il contenuto dell'art. 15 bis non corrisponde integralmente a quello indicato nella "Proposta" del 19 novembre 2013 34, per la quale si sarebbe dovuto prevedere che le spese di giudizio non superassero «il 10% del valore della controversia, esclusi gli interessi, i diritti e le spese», e nel caso in cui gli Stati membri avessero applicato un importo minimo di spese di giudizio per la ESCP, esso non avrebbe dovuto superare 35 euro alla data in cui l'organo giurisdizionale competente riceve il modulo di domanda. La fissazione di un tetto massimo per le spese di giudizio avrebbe dovuto indurre gli operatori interessati a ridurle negli Stati membri in cui queste sono considerate sproporzionate al valore delle controversie, poiché il contenimento nei limiti massimi sarebbe stata la condizione necessaria per poter esperire il procedimento. Inoltre, la fissazione di una soglia massima di spese legali avrebbe favorito l'accesso alla giustizia nei casi di pretese di modico valore 35. Il legislatore comunitario del 2015 ha preferito non spingersi a questo livello di dettaglio, ed ha provveduto solo ad agevolare la riscossione delle spese, eliminando quelle difficoltà pratiche (ad es., acquisto di marche da bollo in contanti eventualmente tramite avvocato nello Stato membro del foro competente), che scoraggiavano dall'agire in giudizio ³⁶.

Senza dubbio, ciò che ancora oggi manca, è la chiarezza sui costi che l'attore dovrà anticipare (o eventualmente sopportare) nell'attivare una *ESCP*. In molti casi, infatti, le parti devono ne-

³⁴ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 861/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, che istituisce un procedimento europeo per le controversie di modesta entità e del regolamento (CE) n. 1896/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, che istituisce un procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento, del 19 novembre 2013.

³⁵ MICHEA, La Commissione rende il procedimento europeo per le controversie di modesta entità più semplice e pertinente per consumatori e imprese, in "Contr.", 3/2014, p. 311.

³⁶ RUGGIERI, La European Small Claims Procedure (Reg. CE 861/2007) in Italia: un (rimediabile?) insuccesso, cit., p. 276.

cessariamente avvalersi dell'assistenza del difensore, come ad esempio qualora la competenza giurisdizionale sia attribuita al giudice italiano, ed in particolare al Tribunale o alla Corte d'appello. Il processo civile telematico italiano è un sistema accessibile soltanto da operatori qualificati (magistrati, avvocati, consulenti ecc.), e nei procedimenti civili, contenziosi o di volontaria giurisdizione il deposito degli atti e dei documenti presso le cancellerie dei tribunali (sin dal 30 giugno 2014) e delle corti di appello (dal 30 giugno 2015) è consentito esclusivamente con modalità telematiche «da parte dei difensori delle parti precedentemente costituite» ³⁷.

I costi della *ESPC* dipendono molto anche dalle traduzioni certificate e non certificate, necessarie per introdurre la controversia e per eseguire la sentenza, il cui importo è carico della parte soccombente ³⁸.

Ai sensi degli artt. 20, par. 2, e 21, par. 2, lett. b), regolamento (UE) n. 2015/2421, le informazioni sul contenuto di una sentenza fornite nel certificato di cui al modulo "D" devono essere tradotte da una persona abilitata a effettuare traduzioni in uno degli Stati membri, poiché l'organo giurisdizionale non è mai obbligato a «fornire una traduzione e/o traslitterazione del testo inserito nei campi di testo libero di tale certificato».

Le lingue attualmente ammesse dagli Stati membri non favoriscono l'utilizzo della procedura. Si prenda ad esempio l'Italia che, ai sensi dell'art. 25, par. 1, lett. i), regolamento, ha previsto

³⁷ Art. 16 *bis*, commi 4 e 9 *ter*, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 17 dicembre 2012, n. 221.

³⁸ Corte di giustizia UE, 26 luglio 2017, n. 670, C-670/15, ha stabilito che il patrocinio a spese dello Stato concesso dallo Stato membro del foro, presso il quale una persona fisica che è domiciliata o dimora abitualmente in un altro Stato membro ha presentato una domanda di patrocinio a spese dello Stato nell'ambito di una controversia transfrontaliera, include anche le spese anticipate da tale persona per la traduzione dei documenti giustificativi necessari per il trattamento di tale domanda.

quale unica lingua ammessa l'italiano. Ma sono molti gli Stati che hanno indicato come unica lingua ammessa solo quella ufficialmente in uso nel relativo Paese (Bulgaria, Lituania, Grecia, Spagna, Lettonia, Ungheria, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia). Questo, senza dubbio, è uno dei profili più critici che si incontra nella disamina di tale materia.

Degna di nota è l'iniziativa della Francia, che ammette (pur non essendo un Paese multilinguistico) indifferentemente il francese, l'inglese, l'italiano e lo spagnolo.

Si può affermare che i costi di assistenza legale e di traduzione appaiono gli elementi maggiormente disincentivanti al ricorso a tale procedura, considerato il modico valore delle controversie stesse.

6. Limiti riscontrati nell'applicazione delle procedure uniformi

Nonostante le procedure in questione costituiscano modalità per ottenere, in maniera più rapida e semplificata rispetto ad un procedimento ordinario, il recupero di un credito pecuniario, e siano perciò rivolte soprattutto ai consumatori che vedano lesi i propri diritti ad opera di professionisti con sede in uno Stato membro rispetto diverso da quello del domicilio, la recente riforma di cui al regolamento del 2015 ha espressamente individuato, ai considerando 1 e 2 del regolamento, come diretti destinatari delle procedure in questione siano le imprese, segno incontrovertibile della tendenza delle Istituzioni europee di considerare le piccole imprese come le nuove protagoniste della azione comunitaria volta ad un migliore funzionamento del mercato unico.

In primis si deve sottolineare la generalizzata mancanza di conoscenza di tale procedura, non solo tra i consumatori o, comunque, tra i potenziali utilizzatori, ma anche tra gli avvocati, i giudici e i funzionari di tribunale.

Anche laddove vi sia una astratta conoscenza della possibilità dell'utilizzo della procedura, rimangono non pienamente note le modalità di svolgimento della stessa; ciò spiega il suo scarso utilizzo nella pratica, che comporta il fatto che sia oggi difficile reperire giurisprudenza di merito dei Tribunali nazionali che fornisca indicazioni su come risolvere i numerosi punti critici procedurali ³⁹.

Le questioni più critiche attinenti le fasi di avvio sono state identificate in quelle relative alla indicazione delle basi giuridiche a fondamento della competenza del Tribunale adito: i moduli di introduzione di entrambi i procedimenti richiedono infatti di indicare espressamente i motivi per cui si ritenga sussistere la competenza del giudice adito, in base al regolamento Bruxelles I bis, riportando un elenco entro il quale il singolo è chiamato a scegliere uno dei possibili motivi indicati, tra i quali vi è anche l'opzione "domicilio del consumatore".

Rimane evidente che le parti, consumatori o piccole imprese, non possano avere una conoscenza sufficiente a comprendere se

³⁹ Si vedano in particolare le analisi svolte nei seguenti documenti:

⁻ ECC-Net European Small Claims Procedure, Report September 2012, a comprehensive presentation of the results collected by the ECC-Net, reperibile su http:ec.europa.eu/consumers/ecc/docs/small claims 210992012;

[–] Documento di Lavoro dei Servizi della Commissione, Sintesi della relazione che accompagna il documento proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 861/2007 [...], Bruxelles SWD 2013 460 reperibile su http:ec.europa.eu/IT_resume_impact_assessment;

[–] Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 861/2007 del 19 novembre 2013 COM (2013) 794 final 2013/0403 (COD), in particolare la Relazione di accompagnamento alla proposta, in http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014-2019;

Relazione al Parlamento europeo, al Consiglio ed al Comitato Economico e Sociale Europeo sull'applicazione del regolamento CE n. 861/2007, del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un procedimento europeo per le controversie di modesta entità Bruxelles, 19 novembre 2013 COM (2013) 795 final.

ricorrano i presupposti di cui al regolamento Bruxelles I *bis* al fine di individuare la competenza del foro adito.

Inoltre per poter permettere al giudice adito di verificare se la competenza sussista nel merito, appare necessario fornire prove idonee a permettergli di valutare l'effettiva natura di consumatore del soggetto che agisce, nonché a confermare la sussistenza dei presupposti di cui al regolamento Bruxelles I *bis*, atti a fondare la possibilità di convenire il professionista in uno Stato diverso da quello del proprio domicilio. Ciò richiederà necessariamente alla parte debole di avvalersi della consulenza di un professionista. A ciò si aggiungano, la scarsità di informazioni o la difficoltà nella relativa reperibilità delle stesse, nonché la scarsa autonomia delle procedure in questione, per la cui attuazione vi è necessità di un costante riferimento alla procedura civile nazionale.

Tra le criticità vi è anche quella attinente alla fase esecutiva, rimessa alla autonomia procedurale degli Stati membri, con la conseguenza che, anche in molti casi in cui si è ottenuto un giudizio favorevole a seguito di un procedimento per *small claims* o di una ingiunzione di pagamento, i provvedimenti non sono poi giunti fino all'esecuzione ⁴⁰.

Si evidenzia, pertanto, la necessità che alle procedure in questione debbano essere accompagnate nuove regole uniformi poste a semplificazione della fase esecutiva, in modo tale che, anche in tale ambito, i singoli possano contare su una procedura agile ed uniforme in grado di garantire la conservazione di quegli effetti benefici che discendono dall'utilizzo dei predetti procedimenti.

Il procedimento sulle controversie di modesta entità e l'in-

⁴⁰ Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al consiglio e al comitato economico e sociale sull'applicazione del regolamento (CE) n. 861/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un procedimento europeo per le controversie di modesta entità, consultabile in LexUri-Serv.do (*europa.eu*).

giunzione di pagamento europea appaiono quindi, ad oggi, solo limitatamente in grado di apportare benefici ai consumatori in termini di accesso alla giustizia.

Dalla relazione della Commissione europea sull'applicazione del regolamento ⁴¹ si apprende che il procedimento ha facilitato la composizione delle controversie transfrontaliere di modesta entità nell'UE, riducendone il costo fino al 40% e la durata, da un massimo di 2 anni e 5 mesi a una media di 5 mesi.

Lo speciale Euro Barometro 395 indica che due terzi di coloro che hanno usato il procedimento sono complessivamente soddisfatti. Rileva inoltre che il 13% degli intervistati è rimasto scontento, il 17% ha dichiarato che l'organo giurisdizionale non conosceva il procedimento, il 16% ha avuto difficoltà a compilare i moduli e il 10% ha chiesto assistenza per la compilazione del modulo di domanda ma non l'ha ottenuta ⁴².

Alla luce di questi dati, un maggiore impiego di queste procedure è auspicabile ed è solo attraverso l'applicazione delle procedure stesse che si può potenziare la diffusione della loro conoscenza tra gli operatori economici e giudiziari, nel quadro della giurisprudenza della Corte di giustizia che promuova prassi applicative, idonee a orientare in maniera uniforme i giudici dei singoli Paesi.

⁴¹ Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo sull'applicazione del Regolamento che istituisce un procedimento europeo per le controversie di modesta entità, Bruxelles, 19 novembre 2013 COM (2013) 795 *final*, in *https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0795:FIN:IT:PDF*.

⁴² Eurobarometro del 2013, sul punto si veda in generale in *https://www.senato.it/web/docuorc2004.nsf/4d9255edaa0d94f8c12576ab0041cf0a/5ac91a64c476a087c1257c28004c70d8/\$FILE/17618_13_IT.pdf*.

SARA TONOLO

SET-OFF AS A DEFENCE UNDER THE SMALL CLAIMS REGULATION AND UNDER CURRENT PRIVATE INTERNATIONAL LAW

TABLE OF CONTENTS: 1. Introductory remarks. – 2. The concept of set-off within European Rules of Jurisdiction. – 3. Consequences of coordination with the *lex fori* in relation to the setting off of claims. – 4. Concluding remarks.

1. Introductory remarks

A close reading of various provisions within Regulation n. 861/2007 of 11 July 2007 establishing a European Small Claims Procedure, as amended by Regulation n. 2017/1259, offer a starting point for some interesting reflection on the rules applicable to set-off under current private international law and procedural law ¹.

¹ Commission Delegated Regulation of 19 June 2017 replacing Annexes I, II, III and IV to Regulation (EC) n. 861/2007 of the European Parliament and of the Council establishing a European Small Claims Procedure, in OJEU of 13 July 2017, L 182, p. 1. See HAZELHORST, Free Movement of Civil Judgments in the European Union and the Right to a Fair Trial, Cham, 2017, p. 383-397; KRAMER, European Procedures on Debt Collection: Nothing or Noting? Experiences and Future Prospects, in HESS, BERGSTRÖM, STORSKRUBB (eds.), EU Civil Justice. Current Issues and Future Outlook, Oxford-Portland, 2015, pp. 97-122.

166 Sara Tonolo

Alongside Regulation n. 1896/2006 creating a European order for payment procedure, as amended most recently by Commission Regulation (EU) n. 2017/1260 of 19 June 2017², it sets out a simplified procedure for certain types of dispute³. Regulation 1896/2006 sets out minimum standards for ensuring the free circulation of orders for payment throughout the Member States in relation to uncontested pecuniary claims. Its scope does not extend to claims different from those concerning the payment of a sum of money, such as in particular those concerning orders of specific performance as well as injunctions. In the event that a European order for payment is issued, the court in the Member State of origin issues a declaration of enforceability unless a statement of opposition is lodged within a time limit of thirty days of service of the measure. A European order for payment which has become enforceable in the Member State of origin is recognised and enforced in the other Member States without the need for a declaration of enforceability and without any possibility of opposing its recognition.

Regulation n. 861/2007 – as amended in 2017 – regulates the European Small Claims Procedure. This relates to disputes the value of which, excluding all interest, expenses and disbursements, does not exceed EUR 5,000,00 at the time when the

² Commission Delegated Regulation EU 2017/1260 of 19 June 2017 replacing Annex I to Regulation (EC) n. 1896/2006 of the European Parliament and of the Council creating a European order for payment procedure, in OJEU of 13 July 2017, L 182, p. 20.

³ Kramer, The European Small Claims Procedure. Striking the Balance between Simplicity and Fairness in European Litigation, in "Zeitschrift für europäisches Privatrecht", 2008, pp. 355-373; Fiorini, Facilitating Cross-Border Debt Recovery-The European Payment Order and Small Claims Regulations, in "International and Comparative Law Quarterly", 2008, p. 449; Leandro, Il procedimento europeo per le controversie di modesta entità, in "Riv. dir. int.", 2009, p. 65 ff.; D'Alessandro, Choosing among the three regulation creating an European enforcement order (EEO regulation, EOP regulation ESCP regulation): practical guidelines, in "Int'l Lis", 1/2010, p. 39.

claim form is received by the court or tribunal with jurisdiction⁴. Under the Regulation, a judgment given in the European Small Claims Procedure is recognised in the other Member States without the need for a declaration of enforceability and without any possibility of opposing its recognition. As far as enforcement is concerned, it is governed by the law of the Member State of enforcement, and it is stipulated that any judgment given in the European Small Claims Procedure must be enforced

⁴ Pursuant to the limited access to the procedure, outlined by the Eurobarometer 347 Survey (Flash Eurobarometer 347 Business-to-Business, Alternative Dispute Resolution in the EU, in ec.europa.eu), the European Commission in November 2013 presented a report aimed at suggesting some revisions to Reg. n. 861/2007 (Report to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the application of regulation no. 861/2007CE (COM (2013) 795 final, in ec.europa.eu): extension of the operational scope of the Regulation to claims up to € 10,000; adoption of a broader definition of cross-border cases; enhancement of electronic communication, including for service of certain documents; imposition of an obligation on courts to use videoconferencing, teleconferencing and other means of distance communication for the conduct of oral hearings and taking of evidence; establishment of a maximum limitation on court fees charged for the procedure; provision for an obligation on the Member States to put in place distance means of payment of court fees; limitation of the requirement to translate Form D, containing the certificate of enforcement, to only the substance of the judgment; determination of information obligations on the Member States in respect of court fees, methods of payment of court fees and the availability of assistance in filling in the forms. This proposal was discussed in the European Council, but the General Approach reached on 24 November 2014 identified less radical changes. The regulation of the European Parliament and of the Council of 16 December 2015 n. 2421/2015/EU extended the ESCP scope to cross-border disputes up to 5,000 Euros and introduced only the amendments apt to simplify and to make less burdensome both the taking of evidence and the conduction of proceedings by enhancing the use of communication technologies, as well as by entitling parties to pay court fees remotely. See Manko, Reform of the European Small Claims Procedure, Briefing: EU Legislation in Progress, PE 565.871, Brussels, European Parliamentary Research Service, 2015; KRAMER, European Procedures on Debt Collection: Nothing or Noting? Experiences and Future Prospects, ed. by Hess, Storskrubb, Oxford, 2016, p. 97 ff.

168 Sara Tonolo

under the same conditions as a judgment given in the Member State of enforcement. The person against whom enforcement is sought is not devoid of any protective remedies: under Regulation n. 861/2007, enforcement is in fact refused by the court or tribunal with jurisdiction in the Member State of enforcement if the judgment given in the European Small Claims Procedure is irreconcilable with an earlier judgment given in any Member State or in a third country. In order for irreconcilability with an earlier judgment to constitute grounds for refusal of enforcement, the following prerequisites must be met in relation to the earlier judgment: it involved the same cause of action and was between the same parties; it was given in the Member State of enforcement or fulfils the conditions necessary for its recognition in the Member State of enforcement; and the irreconcilability was not and could not have been raised as an objection in the court or tribunal proceedings in the Member State where the judgment in the European Small Claims Procedure was given.

As far as set-off is concerned, as well as problems relating to its much-debated regulation within private international law, including in the wake of the "communitarisation" of private international law⁵, recital no. 17 to Regulation n. 861/2007 raises some interpretative problems. It states that "in cases where the defendant invokes a right of set-off during the proceedings, such claim should not constitute a counterclaim for the purposes of this Regulation". As such, the defendant should not be required

⁵FALLON, Compensation légale de créances en droit international privé et ses effets dans l'ordre juridique communautaire — Observations sous CJCE, aff. 87/01P, 10 juillet 2003 (Commission contre Conseil des Communes et Régions d'Europe — CCRE), in "Revue@dipr.be", 2003, pp. 68-70; BULL, Optional Instruments of the European Union, Cambridge, 2016; SMITS, Optional Law: A Plea for Multiple Choice in Private Law, in "Maastricht Journal of European and Comparative Law", 2010, p. 347; CRIFO, Europeanisation, harmonisation and unspoken premises: the case of service rules in the Regulation on a European Small Claims Procedure (Reg. No. 861/2007), in "Civil Justice Quarterly", 2011, p. 283.

to use standard form A contained in Annex 1 in order to exercise that right (as provided for under Article 5(6) of Regulation n. 861/2007 for counterclaims), and a problem thus arises regarding coordination with the procedural rules of national systems, under which set-off could be established according to the different rules provided for in them ⁶.

2. The concept of set-off within European Rules of Jurisdiction

By incorporating the reference mentioned above into recital 17, and by also asserting in recital 16 that "The concept of 'counterclaim' should be interpreted within the meaning of Article 6(3) of Regulation (EC) n. 44/2001 as arising from the same contract or facts on which the original claim was based. Articles 2 and 4 as well as Article 5(3), (4) and (5) should apply, mutatis mutandis, to counterclaims", Regulation 861/2007 appears to incline towards a notion of off-set that is construed in terms of a procedural objection, which is thus governed by the rules of the lex fori, and is hence subject to the different approaches adopted by the EU Member States in this area. As is generally known, some systems accept the set-off of pecuniary claims (Belgium, France, Italy and Portugal), which occurs ipso iure where certain prerequisites are met (reciprocal claims that are fungible, enforceable and liquid) or, if these are not met, at the discretion of the parties (voluntary set-off) or ope iudicis (judicial set-off). In

⁶Moreover, the ESCP is meant to offer an optional tool in addition to the possibilities existing under the laws of the Member States, which have remained unaffected, although the choice to make it not mandatory prevents Reg. 861/2007 from unleashing its full potential in terms of harmonization. See: KRAMER, *Small Claim, Simple Recovery? The European Small Claims Procedure and Its Implementation in the Member States*, in "ERA Forum: Journal of European Law", Vol. 1, 2011, p. 119 ff.

170 Sara Tonolo

other systems, set-off may occur based on a declaration by one of the parties involved (Germany, Denmark, Finland, Norway, the Netherlands and Sweden) where certain prerequisites are met (reciprocal claims that are fungible and enforceable). There are also systems in which set-off is essentially a judicial procedure (Ireland), where it only occurs as a procedural matter up to the respective value, and the defendant may refrain from paying its debt until a court ruling has been issued concerning its claim ⁷.

The issue as to whether set-off may be invoked within individual legal systems either as a form of defence (raised as a simple objection by the defendant as justification for the failure to comply with the contractual obligation invoked by the claimant within the proceedings brought by the latter, the aim of that objection being to obtain the full or partial rejection of the claimant's claim) or as a counterclaim brought by the defendant (seeking to obtain a different order against the claimant) has led to the development of a line of case law since the Brussels Convention of 27 September 1968 came into force ⁸, which takes the

⁷For a comparative law analysis of the substantive provisions governing set-off within EU Member State legal systems, see the analysis presented by Advocate General Philippe Léger in his opinion delivered in relation to the dispute that resulted in the judgment of the Court of Justice of 13 July 1995 in Case C-341/93, *Danvaern Production A/S c. Schuhfabriken Otterbeck GmbH & Co.* [1995] ECR I-2053 – 2078, para. 28 et seq.

⁸ For the text of the Convention, in the consolidated version following adherence by Finland, Sweden and Austria, see *OJEC* 26 January 1998, C 27, p. 1 et seq. On the Brussels Convention in general, as well as its development, see: ANCEL, *The Brussels I Regulation: Comment*, in "Yearbook of Private International Law", 2001, p. 101 ff.; GAUDEMET TALLON, *La transformation de la Convention de Bruxelles du 27 septembre 1968 en Règlement du Conseil concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, in "Revue critique de droit international privé", 2001, p. 601 ff.; ID, Compétence et exécution des jugements en Europe: règlement n. 44/2001, Conventions de Bruxelles et Lugano, Paris, 2002; SALERNO, Giurisdizione ed efficacia delle*

view that only set-off as a counterclaim falls within the scope of the rules on jurisdiction laid down in the Brussels Convention (replaced initially by the Brussels I Regulation 9 and later by the recast Brussels I Regulation 10), and by contrast that set-off as an objection does not 11. In the event that also set-off as an objection should fall within the scope of the rules on jurisdiction, the derogation provided for under the rules on the linking factor with the general forum would no longer have the status of *lex specialis*, and would engage the jurisdiction of the *forum actoris* whenever set-off was invoked in a dispute.

Therefore, the generally accepted interpretation regarding the operation of set-off appears to seek to assert that set-off in a narrow sense, i.e. where the respective interest underlying the counterclaim results from a contract or tort different from that underlying the claimant's claim, should be governed by the *lex fori*.

Thus, it would appear that it is not now possible to conclude that such a self-standing interpretation underpins the concept of set-off under Regulation n. 861/2007, despite the broad and generally recognised benefit in elaborating self-standing concepts within the Brussels system. This development started to take

decisioni straniere nel Regolamento (UE) n. 1215/2012 (rifusione), Padova, 2015.

⁹Regulation (EC) n. 44/2001 of 22 December 2000 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters (in *OJEC* of 16 January 2001, L 12 pp. 1-23.

¹⁰ Regulation (EU) n. 1215/2012 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2012 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters, in *OJEU* of 20 December 2012, L 351, p. 1 et seq.

¹¹ ECJ, judgment of 13 July 1995 in Case 341/93, *Danvaern Production A/S v. Schuhfabriken Otterbeck GmbH & Co.*, cit., para. 18. On the distinction between set-off and counterclaim for the purposes of the Brussels Convention of 1968, see ECJ, judgment of 9 November 1978 in Case C-23/78, *Nikolaus Meeth v. Glacetal* 1978 [ECR] 2133-2148, including in particular the opinion delivered by Advocate General Capotorti, *ivi*, paras. 3-4.

172 Sara Tonolo

shape shortly after the entry into force of the Brussels Convention when the Luxembourg Protocol of 3 June 1971 vested the Court of Justice of the European Communities with competence to develop self-standing concepts with regard to the scenarios covered by the Brussels Convention. The aim was to avoid the Convention provisions from encountering problems upon application, depending upon how the concepts underlying them were interpreted.

Examples include the concepts of matters relating to a contract ¹², obligation ¹³, consumer ¹⁴, torts, delicts and quasidelicts ¹⁵, the classification of civil and commercial matters ¹⁶, the definition of maintenance claims ¹⁷, and the identification of

¹² See regarding this issue: Court of Justice, judgment of 22 March 1983 in Case C-34/82, *Martin Peters Bauunternehmung GmbH v. Zuid Nederlandse Aannemers Vereniging* [1983] ECR 987-1012; judgment of 8 March 1988 in Case C-9/87, *SPRL Arcado v. SA Haviland* [1988] ECR 1539-1556; and judgment of 17 June 1992 in Case 26/91, *Jacob Handte e Cie GmbH v. Traitements mécano – chimiques des surfaces SA (TMCS)* [1992] ECR, I-3967-3996.

¹³ Court of Justice, judgment of 6 October 1976 in Case C-14/76, Éts. A. de Bloos. SPRL v. Société en commandite par actions Bouyer, in [1976] 1497-1519.

¹⁴ Court of Justice, judgment of 21 June 1978 in Case C-150/77, Bertrand v. Paul Ott KG [1978], 1431-1451; judgment of 19 January 1993 in Case C-89/91, Shearson Lehman Hutton Inc. v. TVB Treuhandgesellschaft für Vermögensverwaltung und Beteiligungen mbH, cit.; and judgment of 3 July 1997 in Case C-296/95, Benincasa v. Dentalkit S.r.l. [1997] ECR I-3767-3800.

¹⁵ Court of Justice, judgment of 27 September 1988 in Case C-189/87, Athanasios Kalfelis v. banca Schröder, Münchmeyer, Hengst and C. ia, and others [1998] ECR 5565-5587; judgment of 27 October 1998 in Case C-51/97, Réunion européenne SA and others v. SSpliethoff's Bevrachtingskantoor BV, and the Master of the vessel Alblasgracht V002, cit., para. 24.

¹⁶ Court of Justice, judgment of 14 October 1976 in Case C-29/76, LTU Lufftransportunternehmen GmbH & Co. KG v. Eurocontrol [1976] I-ECR 1541-1561; judgment of 21 April 1993 in Case C-172/91, Volker Sonntag v. Hans Waidmann e altri [1993] ECR, I-1963-2003.

¹⁷ Court of Justice, judgment of 27 February 1997 in Case C-220/95, *Antonius van den Boogaard v. Paula Laumen* [1997] ECR I-1147-1187.

the place where the harmful event occurred ¹⁸. More generally, a particularly significant aspect of the development of the legislative prerequisites on which the comparative interpretation of national legal systems aiming to arrive at a unitary definition of certain institutes of private international law is based is the link between these prerequisites and the general principle of EU law ¹⁹.

As far as set-off is concerned, the Regulation establishing a European Small Claims Procedure does not appear to embrace a self-standing concept of it. This is in spite of the various attempts at harmonisation made by the Court of Justice, such as in the case *Commission of the European Communities v. Council of European Municipalities and Regions (CEMR)* ²⁰. This case arose out of an action for annulment brought against a decision of the European Commission concerning the set-off of its own claims under a technical assistance contract against amounts due to CEMR as Community contributions for the activities carried out by it ²¹. The Court annulled the Commission's decision,

¹⁸ Court of Justice, judgment of 30 November 1976 in Case C-21/76, Handelskwekerij G. J. Bier B. V. v. Mines de potasse d'Alsace S.A. [1976] ECR 1735-1757; judgment of 27 October 1998 in Case C-51/97, Réunion européenne SA and others v. SSpliethoff's Bevrachtingskantoor BV, and the Master of the vessel Alblasgracht V002, cit., para. 30 et seq.

¹⁹ See for example the interpretation applied in the judgment of 28 March 2000 in Case C-7/98, *Dieter Krombach v. André Bamberski*, cit., para. 38: "With regard to the right to be defended, to which the question submitted to the Court refers, this occupies a prominent position in the organisation and conduct of a fair trial and is one of the fundamental rights deriving from the constitutional traditions common to the Member States".

²⁰ Court of Justice, judgment of 10 July 2003 in Case C-87/01 P, Commission of the European Communities v. Council of European Municipalities and Regions (CEMR).

²¹ The dispute arose specifically out of the conclusion of three technical assistance contracts between the Commission and the Council of European Municipalities and Regions (CEMR), an association governed by French law comprising various national associations of local and regional authorities

174 Sara Tonolo

holding that set-off could not apply under these circumstances, as it was not permitted under Belgian law, which was applicable to the advisory agreements in dispute, owing to the choice of law made by the parties. The Court went on to clarify the general principle on which that conclusion was based, accordingly setting out the fundamental rule that "[i]n so far as it extinguishes two obligations simultaneously, an out-of-court set-off between claims governed by two separate legal orders can take effect only in so far as it satisfies the requirements of both legal orders concerned" (in this case Belgian law and Community law) ²².

throughout Europe, the association Agence pour les réseaux transméditerranéens (ARTM) and the association governed by French law Cités unies développement (CUD). These contracts, referred to as MED – URBS and MED – URBS MIGRATION, concerned two regional cooperation programmes adopted on the basis of Council Regulation (EEC) n. 1763/92 of 29 June 1992 concerning financial cooperation in respect of all Mediterranean nonmember countries (in OJEC L 181, p. 5 et seq.) and contained terms that were expressly intended to establish Belgian law as the applicable law, as well as the civil jurisdiction of the Brussels courts, should attempts to resolve amicably any disputes arising between the parties be unsuccessful. The Commission's claim was based, in its view, on the violation by the CEMR of its budgetary obligations in relation to the individual contracts, and as such could be set-off against the amounts due as Community contributions in relation to the conduct of the activities covered by the contested contracts.

²² Court of Justice, judgment of 10 July 2003 in Case C-87/01, cit., para. 61. More specifically, the Court clarified that, in this case too Belgian law precluded the operation of set-off, as the prerequisite that the Commission's claim must be certain, which was required under Belgian law for set-off, was not met. It held in fact that "(...) no matter what the outcome of the appeal brought by the Commission against the judgment of the Tribunal de Première Instance, Brussels, of 16 November 2001, the fact that that court, which had jurisdiction under the relevant clause in the MED URBS contracts, held in that judgment that the Commission had no claim under those contracts, fully confirms that the CEMR's defence against the Commission's claims was at least a serious one": Court of Justice, judgment of 10 July 2003 in Case C-87/01, cit., para. 63.

3. Consequences of coordination with the lex fori in relation to the setting off of claims

Assuming that the Regulation establishing a European Small Claims Procedure does not embrace a self-standing concept of set-off, and thus according to the position set out in recital 17 of the preamble the defence cannot be raised within the facilitated procedure by filing form A annexed to the Regulation, this clearly restricts the defence rights of the defendant, who will be required to have recourse to national procedural rules. In Italy, according to Article 35 of the Italian Civil Procedure Code, a claim may be set off against another claim up to the amount of the main claim. Alternatively, if it exceeds that amount, it may be actioned within other proceedings. This evidently means that, rather than expedite the proceedings in cases involving small claims, it will rather result in a need for complex coordination between different proceedings.

Once those coordination issues have been resolved, a further problem is which law is applicable to the set-off; absent any self-standing unitary classification within the European Union, this matter will have to be resolved according to the *lex fori*. One might wonder whether Article 17 of the Rome I Regulation could resolve classification conflicts that arise whenever different classifications are used in different systems. This has been relevant above all following the United Kingdom's withdrawal from the European Union.

The procedural classification of the "set-off defence" traditionally followed within common law countries might become relevant once again ²³. It is important to recall, especially as re-

²³ In the United Kingdom, set-off as a defence is regulated under Order 18, rule 17, of the *Rules of the Supreme Court*. On the development that resulted in the distinction between *set-off* and *counterclaim*, see in general LOYD, *The Development of Set-off*, in "University of Pensylvania Law Review", 1916, pp. 541-547.

176 Sara Tonolo

gards legal set-off, that a classificatory clash may arise as a result of the enactment of a self-off statute, in view of the type of legislative instrument into which the provision on set-off is incorporated ²⁴. The prospects for the application of the provisions on set-off remain uncertain. It is not certain how the national courts will coordinate with the European law on small claims disputes, above all where set-off statutes are applicable, which will require detailed assessment from a private international law perspective.

4. Concluding remarks

Set-off is a complex institute in most Member States, even though it can act as a mechanism for the simultaneous extinction of two separate (generally pecuniary) claims in existence at the same time between two reciprocal debtors, up to the amount of the lower debt. This complexity can in fact be explained by reference to the "different situations as regards the rules for implementing it, the procedural rules and its effects", as was appropriately clarified by Advocate General Philippe Léger in his opinion delivered within a dispute concerning the interpretation of the concepts of "counterclaim" and "set-off" for the purposes of the Brussels Convention ²⁵.

Since set-off may be invoked within individual legal systems either as a defence raised by the defendant as a simple objection seeking to justify its failure to comply with the obligation incumbent upon it as actioned by the claimant within the proceedings launched by the latter, with a view to obtaining the full or

²⁴ See FLETCHER, "Common Nucleus of Operative Fact" and Defensive Set-Off: Beyond the Gibbs Test, in "Indiana Law Journal", 1998, pp. 171-179.

²⁵ ECJ, judgment of 13 July 1995 in Case 341/93, *Danvaern Production A/S v. Schuhfabriken Otterbeck GmbH & Co.*, cit., para. 30 of the opinion.

partial rejection of the claimant's claim, or alternatively as a counterclaim raised by the defendant, seeking a different order against the claimant, first the case law of the ECJ and now the Regulation establishing a European Small Claims Procedure has excluded set-off as an objection from the rules under examination ²⁶. If this were not the case, the derogation laid down by Article 6(3) from the general forum provided for in Article 2 of the Convention would have undermined the general principles on which the Brussels system is based.

In the light of the difficulty in coordinating between the provisions of the Regulation and national law, which undoubtedly leads to negative consequences in terms of the defendant's defence rights, we must consider whether it would be appropriate to amend Regulation n. 861/2007 in such a manner as to turn it into a genuinely effective instrument for protecting individual expectations, having regard to the (substantive and procedural) discrepancies between the various national rules on set-off.

²⁶ ECJ, judgment of 13 July 1995 in Case 341/93, *Danvaern Production A/S v. Schuhfabriken Otterbeck GmbH & Co.*, cit., para. 18. On the distinction between set-off – claim and set-off – and counterclaim for the purposes of the Brussels Convention of 1968, see ECJ, judgment of 9 November 1978 in Case C-23/78, *Nikolaus Meeth v. Glacetal* 1978 [ECR] 2133-2148, including in particular the opinion delivered by Advocate General Capotorti, ivi, paras. 3-4.

BEATRICE ZUFFI

THE FAILURE OF THE EUROPEAN SMALL CLAIMS PROCEDURE AND THE NEED FOR A MORE EFFECTIVE SYSTEM OF HANDLING MASS LITIGATION IN THE DIGITAL SINGLE MARKET*

TABLE OF CONTENTS: 1. The lousy outcomes of the ESCP in most Member States of the European Union and the wish list for its revitalisation. – 2. The scarce interconnection between Reg. n. 861/2007, the CADR package, Directives n. 2019/2161 and n. 2020/1828 ... Plus, in spite of the improvements made, the potential of the ODR platform does not yet seem fully exploited: once again, a swing and a miss? – 3. Awaiting a European integrated service of (formal and consensual) e-justice in relation to disputes arising from the digital single market.

1. The lousy outcomes of the ESCP in most Member States of the European Union and the wish list for its revitalisation

Regulation n. 861/2007 was adopted on 11th July 2007 with the aim of enhancing access to justice by introducing a European Small Claims Procedure (hereinafter ESCP) for cross-border cases of amounts lower than 2,000 euro ¹. The ESCP takes place

^{*}The present text is the extended version of the closing report I had the privilege of delivering on 26th February 2021 at the seminar organised by the

on the basis of standard forms and it is designed to be cost- and time-effective, being governed by tight deadlines and enabling self-representation². Furthermore, a judgement given in the ESCP is enforceable in any Member State: no order or declaration of *exequatur* is required. In compliance with the subsidiarity principle enshrined in art. 5 of the EU Treaty, the clear intent pursued by the European Institutions with this enactment was, indeed, to simplify and speed up litigation concerning small claims in cross-border cases, whilst making it affordable especially for consumers. The ESCP is meant to offer an optional tool in addition to the possibilities existing under the laws of the Member States, which have remained unaffected³, although the

University of Trieste regarding to the European Small Claim Procedure in the framework of the TRAIN2IN4CE Project.

¹ The news received the first comments from KRAMER, Harmonisation of Procedures in Europe: the Proposal for a European Small Claims Procedure, in "Int'l Lis", 2006, n. 3/4, p. 109 ff.: ID., The European Small Claims Procedure: Striking the Balance between Simplicity and Fairness in European Litigation, in "Zeitschrift für Europäisches Privatrecht", 2008, Vol. 2, p. 355 ff.; CORTÉS, Does the Proposed European Procedure Enhance the Resolution of Small Claims?, in "Civil Justice Quarterly", 2008, Vol. 27, n. 1, p. 83 ff., ASPRELLA, Il procedimento europeo per le controversie di modesta entità, in "Giur. mer.", 2008, p. 29 ff.; BERTOLI, Verso un diritto processuale civile comunitario uniforme: l'ingiunzione europea di pagamento e le controversie di modesta entità, in "Riv. dir. int. priv. proc.", 2008, p. 395 ff.; BI-NA, Il procedimento europeo per le controversie di modesta entità, in "Riv. dir. proc.", 2008, p. 1629 ff.; D'ALESSANDRO, Il procedimento uniforme per le controversie di modesta entità, Torino, 2008; MELLONE, PANCALDI, Il nuovo regolamento comunitario sulle controversie di modesta entità, in "Dir. Un. Europea", 2008, p. 281 ff.; PICCININNI, Il nuovo procedimento europeo per le controversie di modesta entità, in "Nuove leggi civ. comm.", 2008, p. 1213 ff.; POZZI, *Il rito bagatellare europeo*, in "Riv. trim. dir. proc. civ.", 2008, p. 611 ff.; LEANDRO, Il procedimento europeo per le controversie di modesta entità, in "Riv. dir. int.", 2009, p. 65 ff.

² According to art. 10 Reg. n. 861/2007 representation by a lawyer is not mandatory. Furthermore, as is apparent from art. 16, the loser party bears the costs of the proceedings to the extent that they are proportionate to the claim.

³ See Recital n. 9 Reg. n. 861/2007.

choice to make it not mandatory prevents Reg. n. 861/2007 from unleashing its full potential in terms of harmonisation ⁴.

According to the estimates conducted during the preliminary work, the ESCP was expected to produce an economic return of 8 billion euros per year, virtually affecting up to 7 million citizens. Compared to the Commission's initial proposal, however, the finally approved text had restricted the operational scope of Reg. n. 861/2007, by limiting its use for cross-border disputes below the threshold of $\in 2,000$. The macroeconomic outcome of the regulation was consequently minimal 5 , as attested by both the Eurobarometer 347 survey, published in November 2012 6 , and data gathered in several Member States by the Deloitte study carried out in July 2013 7 . The ceiling limited access to the

Chart n. 1 – ESCP in Europe (from *Deloitte Report* – table 54)

	Number of ESCP applications received by the Courts of the MS				ved
Member State	2009	2010	2011	2012	Total
Austria				222	
Bulgaria				3	
Finland	12	7	9	46	

⁴ Read the criticisms of MELLONE, PANCALDI, *Il nuovo regolamento co*munitario sulle controversie di modesta entità, cit., 296, as well as those of KRAMER, *Small Claim, Simple Recovery? The European Small Claims Pro*cedure and Its Implementation in the Member States, in "ERA Forum: Journal of European Law", Vol. 1, 2011, 119 ff.

⁵ See Kramer, Harmonisation of Procedures in Europe: the Proposal for a European Small Claims Procedure, cit., 114.

⁶ Flash Eurobarometer 347 Business-to-Business, Alternative Dispute Resolution in the EU, in ec.europa.eu.

⁷ Assessment of the socio-economic Impacts of the Policy Options for the Future of the European Small Claims Regulation, in ec.europa.eu. The only statistical data available about the number of ESCP applications received by the Courts in Europe were gathered by the Final Report, published in November 2013 (http://www.marinacastellaneta.it/blog/wp-content/uploads/2013/11/com 2013 795 en.pdf): they are referred in the chart below.

procedure especially for small and medium-sized enterprises, whose cross-border disputes with other companies had an average value of 39,700 euros ⁸. Pursuant to these findings as well as to other consultations, the European Commission in November 2013 presented a report ⁹ aimed at suggesting some revisions to Reg. 861/2007 ¹⁰. In particular, in the Commission proposal, the following interventions were advocated in relation to the ESCP: extension of the operational scope of the Reg. to claims up to € 10,000; adoption of a broader definition of cross-border cases; enhancement of electronic communication, including for service of certain documents; imposition of an obligation on courts to use videoconferencing, teleconferencing and other means of distance communication for the conduct of oral hearings and taking of evidence; establishment of a maximum limitation on court

France	3	27	49	54	
Germany		187	332		
Malta	1	3	8	3	
Portugal		3	6	15	
Poland					193
UK					526

⁸ ZUFFI, Commentary to art. 1 of Reg. 861/2007, Controversie di modesta entità, in Codice del Consumo, ed. by CUFFARO, Milano, 2019, p. 2365 ff., at p. 2367.

⁹Report to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the application of regulation No 861/2007CE (COM (2013) 795 final, in ec.europa.eu). For an evaluation of this proposal read Kramer, European Procedures on Debt Collection: Nothing or Noting? Experiences and Future Prospects, ed. by Hess, Storskrubb, Oxford, 2016, p. 97 ff. and available at https://ssrn.com/abstract=2507006 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2507006.

¹⁰ Read the document COM (2013) 794 final, dated 19 November 2013, in *ec.europa.eu*, which in any case brings a series of changes also for the European Parliament and Council Regulation 12 December 2006 n. 2006/EC on the European payment order procedure.

fees charged for the procedure; provision for an obligation on the Member States to put in place distance means of payment of court fees; limitation of the requirement to translate Form D, containing the certificate of enforcement, to only the substance of the judgement; determination of information obligations on the Member States in respect of court fees, methods of payment of court fees and the availability of assistance in filling in the forms. This proposal was then discussed in the European Council, but the General Approach reached on 24 November 2014 11 identified less radical changes: as regards the scope of application of Reg. n. 861/2007, it was suggested to raise the threshold for the value of small claims to 4,000 euros, while leaving the cross-border requirement untouched ¹². The reg. of the European Parliament and of the Council of 16 December 2015 n. 2421/2015/EU in the end extended the ESCP scope to crossborder disputes up to 5,000 Euros and introduced only the other mentioned amendments apt to simplify and to make less burdensome both the taking of evidence and the conduction of proceedings by enhancing the use of communication technologies, as well as by entitling parties to pay court fees remotely ¹³.

Despite these adjustments and the construction of an excellent European e-Justice Portal for small claims ¹⁴, Reg. n. 861/2017

¹¹ N. 15841/14, ADD 1, on data.consilium.europa.eu.

¹² For a comprehensive critical reading of the proposal see DALLA BONTÀ, *Su alcune proposte di modifica di regolamenti europei in materia processua-le*, in "Il giusto proc. civ.", 2014, p. 949 ff.

¹³ MANKO, Reform of the European Small Claims Procedure, Briefing: EU Legislation in Progress, PE 565.871, Brussels, European Parliamentary Research Service, 2015; ID., European Small Claims Procedure: Legal Analysis of the Commission's Proposal to Remedy Weaknesses in the Current System (November 4, 2014), Brussels, European Parliamentary Research Service, 2014, available at www.ssrn.com.

¹⁴In the portal (at https://e-justice.europa.eu/content_small_claims-42-en.do) standard forms drawn up for the Small Claims procedure are available in all languages. Litigants can also find useful guides for the application of

still seems to not be well-known among litigants, especially in some countries: a survey conducted in 2012 by the ECC-net ¹⁵ had already shown that the awareness about the Reg. n. 861/2007 was rather scarce, with the exception of Estonia, Ireland and UK, where the ESCP had resulted more widely used, probably because those legal systems have provided for a small claim procedure also as far as no-cross-border litigation is concerned ¹⁶. Many commentators have indeed emphasised that the

Chart n. 2 – ESCP in Europe (from ECC-net Report)

Member State	Number of ESCP per year
Belgium	60
The Netherlands	10-120
Luxembourg	26 (400 in 2017)
France	36

¹⁶The ESCP has also become quite successful in the Netherlands: as alleged by Kramer, Ontanu, *The Dutch Perspective on Cross-Border Small Claims Litigation: Guarded Optimism and Pragmatism. A Normative and Empirical Approach*, in *The European Small Claims Procedure and the Philosophy of Small Change*, ed. by Neuwahl, Hammanoun, Montreal, 2014, 7 ff., Reg. n. 861/2007 slightly increased in its application due to litigation in aviation cases. Some figures are reported in Kramer, *European Procedures on Debt Collection: Nothing or Noting? Experiences and Future Prospects*, cit.

Reg. n. 861/2007, as well as infographics specifically dedicated to consumers, leaflets for legal professionals and businesses, web toolkits for identifying the national authorities or courts competent for dealing with notifications and judgements' enforcement.

¹⁵ Known as ECC-Net European Small Claims Procedure Report (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/small_claims_international_claims_2012_en.pdf): its results were consistent with the outcomes of the interviews made for the Special Eurobarometer 395, under which three-quarters of respondents had not heard of the simplified procedure for small claims in their country; slightly less than one in five respondents had heard of the procedure (19%) and an additional 3% of Europeans had used it. As far as the figures relating to ESCPs commenced in every national system, data collected by the ECC-Net are partial, because only some Member States could provide it, as shown in the following chart.

fact that Reg. n. 861/2007 does not cover domestic disputes greatly impairs its diffusion ¹⁷.

Unfortunately, most Member States do not collect in a systematic manner the figures about the European small claim proceedings commenced or the ESCP judgments issued by their judicial authorities, hence no constant monitoring on the enforcement of Reg. n. 861/2007 is available ¹⁸. However, as it emerged

¹⁷ ZUFFI, Commentary to article 3 of Reg. 861/2007, Controversie di modesta entità, in Codice del Consumo, cit., 2380.

¹⁸ This is also the case for Italy, as the IT-system used by the Justices of the Peace and the Tribunals does not allow to label the European small claims proceedings and so it is not possible to launch a query to extract the relevant case-files. To have a rough idea of how many ESCPs have been initiated in Italy in the last years I searched through various sources the rulings made pursuant to Reg. n. 861/2007 by Italian Courts and I found 24 final judgments (G.d.P. Brunico, 13 September 2011, n. 66; G.d.P. Firenze, 27 December 2011; G.d.P. Bolzano, n. 407/2012; Trib. Roma, 13 March 2013, n. 35042; Trib. Roma, 18 November 2013; G.d.P. Parma 2014; G.d.P. Bolzano, 19 March 2015, n. 125; G.d.P. Milano, 13 February 2016; Trib. Milano, s.s.i., 26 May 2016; G.d.P. Brunico, 27 May 2016, n. 25; G.d.P. Trento, 11 April 2016, n. 164; G.d.P. Barletta, 3 May 2017; G.d.P. Verona, 4 May 2017; G.d.P. Acireale, 15 May 2017; G.d.P. Modena, 4 October 2017, n. 910; G.d.P. Messina, 18 September 2017; G.d.P. Bolzano, 26 June 2017, n. 415; G.d.P. Bolzano, 20 December 2017, n. 815; G.d.P. Rovereto, 16 October 2018, n. 85; G.d.P. Bolzano, n. 317/2019; G.d.P. Milano, 11 February 2019; G.d.P. Rovereto, 29 October 2020, nn. 45-46; most judgements dealt with cancellation of flights and with credit recovery, but some decisions concerned also more peculiar claims, such as those filed for suspending a crypto wallet or for obtaining compensation from the unlawful use of a picture). Furthermore, I sent an e-mail to the Justices of the Peace of the main Italian cities (which face the largest part of the smallvalue litigation: see ZUFFI, Commentary to article 2 of Reg. 861/2007, Controversie di modesta entità, in Codice del Consumo, op. cit., 2372 ff.), asking if they have in any way recorded or tracked the European small claim procedures pending or defined before them. Some clerks, judges and officers kindly replied to my request and I would like to express here my gratitude to all of them. You can read in the below chart the results of this very incomplete enquiry.

from some international meetings held in 2021 ¹⁹, the picture depicted about ten years ago by the Special Eurobarometer 395, the Deloitte Study and the ECC-net survey has remained broadly unvaried: the recent insights collected in different national contexts about the impact of ESCP have pointed out that the tool is largely underused. The reasons that have possibly led to this failure are several.

Chart n. 3 – ESCP in Italy

Justice of the Peace	no. ESCP per year	Total ESCP
Aosta		1 (2018)
Reggio Calabria		19 (2017-2020)
Milano	20-25	
Bologna		30 (2017-2020)
Gorizia		1 (2018)
Udine		1 (2020)
Belluno		0
Vicenza		1 (2020)
Rovigo		4 (2016-2020)
Bolzano		5 (2012-2021)
Trento	2-3	
Tione		3
Rovereto		3 (2018-2020)
Egna		2 (2014, 2018)

¹⁹I am referring to the *Small Claims Analysis Net (SCAN) project final conference*, organised on 22nd January 2021 by Università degli Studi di Napoli Federico II and Vrije Universiteit Brussel, and to the Seminar entitled *Il procedimento europeo per le controversie di modesta entità*, held on 26th February 2021 by the University of Trieste, in the framework of the *TRAIN2EN4CE Project*, both of which I had the honour of participating in as a speaker. Some results from the latter event are illustrated by the present volume. For some insights on the SCAN Project see the authors quoted in the following footnote.

First of all, some built-in flaws of Reg. n. 861/2007 constrain its ability to serve as a procedural model for the decision of small claims in Europe. The optional nature of the ESCP together with the limits set up for its application scope hinder an extensive use of Reg. 861/2007, while the frequent recourse to the *lex fori* compels every Member State to find the solutions needed to operate the proceedings, watering down the pursued effect of harmonisation.

Secondly, the efforts made to disseminate knowledge of the ESCP through seminars and training events may have reached some judges and lawyers, but they resulted rather ineffective, since Reg. n. 861/2007 still keeps being neglected by many legal practitioners 20. Most importantly, the campaigns launched and the strategies developed by Member States for promoting the use of the ESCP have proved unable to achieve the vast multitude of small litigants that were supposed to take advantage of it, also because the information available on the relevant national websites is often episodic and not well designed: as far as Italy is concerned, for instance, only a very few internet pages of the Justices of the Peace and of the Tribunals include a referral to Reg. n. 861/2007 or a link to the European e-Justice Portal set up for small claims and, in any case, the details provided seem unable to captivate the attention of the lay visitor 21. A lot of citizens, professionals and businesses that could profit from the ESCP thus remain in the dark about its existence or when they

²⁰ The findings of the interviews conducted within the SCAN project by GIACALONE, SALEHI, *The European Small Claims Procedure: Implementation and Enforcement Revisited in Italy and Belgium*, in "EuCML", 2020, p. 181 ff., indicated that not every Belgian judge is entirely familiar with the ESCP and its specific functions, and that in some cases this has led to applications being dismissed.

²¹ This issue was commonly raised by the speakers who contributed to the SCAN Conference, especially with regard to the French, Belgian and Slovenian experiences.

get to know Reg. n. 861/2007, they often refrain from filing a claim according to its provisions, because of the lack of proactive help desks spread over the territory. Litigants who do not have a legal education may find it difficult to identify the law applicable to their case or the places relevant for the determination of jurisdictional competence issues: the referred European portal could therefore be of no real help for them.

Finally there are some hidden costs (entailed by charges or requirements which have to be fulfilled or satisfied for attaining the concrete benefits of Reg. n. 861/2007) that the interested party might be unable or unwilling to bear, considering the low value of their claim ²².

At this point some useful changes to expand the reach and the poignancy of Reg. n. 861/2007 can be easily jotted down. The hope is that:

 Reg. n. 861/2007 will be soon applicable also to domestic disputes or, alternatively, as already suggested by the Commission ²³, that its operability shall be excluded only when all the

²² As far as Italy is concerned, one of the Justices of the Peace I interviewed (see footnote 18) told me that the ESCP applicants are unaware that for the enforcement of the final judgement in another country, an additional procedure will have to be initiated and that to this goal they will have to ask the competent foreign bailiff to go to the debtor's residence or domicile to request payment. Furthermore, if the value of the sum awarded exceeds € 1.033, the party will have to advance the registration tax and the translation costs. Another court officer pointed out that in a case the judge ordered for the provision of the translation into Italian of form A filled out in English: the plaintiff didn't respond and the claim was dismissed. Similar problems were reported at the SCAN Conference, regarding different Member States.

²³ See Art. 1(1) Commission proposal (n 6), amending art. 2 Reg. 861/2007, which bears this negative definition: «The Regulation shall not apply where all the following elements are in only one Member State: (a) the domicile or habitual residence of the parties; (b) the place of performance of the contract; (c) the place where the facts on which the claim is based arose; (d) the place of enforcement of the judgement; or (e) the court or tribunal with jurisdiction».

elements of the relevant case are located in a single Member State at the date of the claim filing; subordinately and solely in the event neither of the two first options were considered viable, the ESCP should be not optional, but mandatory at least for cross-border cases;

- the threshold, under which the claim can be deemed small for the purposes of Reg. 861/2007, will be raised so as to make the ESCP accessible also for SMEs and professionals ²⁴;
- the role played by the *lex fori* will be minimised thanks to the introduction of more thorough and standardised provisions, especially relating to appeals and enforcement;
- disputes covered by Reg. 861/2007 will be administered through a procedure completely online.

To be truly cost-effective ESCP should indeed rely heavily on ICT ²⁵, while in the majority of jurisdictions, there is a gap between providing information about small claims procedure and actually offering online services ²⁶. This deficiency looks

²⁴ For countries like Italy, bringing the ceiling up to 10,000 or to 20,000 Euro could consistently enlarge the ESCP scope, making it viable for a bigger slice of litigation involving SMEs: according to the 2018 Cerved report in Italy there were 148,531 SMEs: they produced a turnover of 886 billion and an added value of € 212 billion (equal to 12.6% of GDP).

²⁵ As noticed by CORTÉS, Online Dispute Resolution for Consumers in the European Union, in "Oxon", 2011, p. 4.

²⁶ See the 2016 EU Justice Scoreboard (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1555419683920&uri=CELEX:52016DC0199), p. 21: as shown by the figure 22 only Estonia, Lithuania, Malta, and Portugal score 100 percent for online availability of ESCP. However, the gap could be soon filled. As a consequence of the Communication from the Commission on the topic Digitalisation of justice in the European Union. A toolbox of opportunities, dated 2nd December 2020, COM (2020) 710 final, the European institutions have ushered in a new legislative action in the field of cross-border judicial cooperation, which will lead to the adoption of a Regulation and a Directive. The Regulation will include rules establishing a secure electronic channel based on e-CODEX. This channel, constituting a decentralised IT system, will be used for the communication and exchange of information, da-

likely to worsen within the context of the digital market, where the ever-growing e-commerce ²⁷ brings about a substantial num-

ta and documents between courts and competent authorities. Rules will be introduced in support of communication between individuals and legal entities, and Member States' courts and competent authorities, including rules on the use of videoconferencing or other distance communication technology. The responsibilities of the data controllers and data processors will be outlined. Member States will be able to connect their national IT system to a decentralised network or use the software solution developed by the Commission and provided free of charge. This will permit direct communication between the courts and/or competent authorities participating in the proceedings under the EU instruments in cross-border judicial cooperation in civil, commercial or criminal matters. It will also oblige courts and competent authorities to accept electronic communication from natural and legal persons, provide a legal basis for the use of videoconferencing or other distance communication technology for oral hearings in cross-border cases, and the use and recognition of trust services. While the courts and competent authorities will be required to accept electronic communication from natural and legal persons, the use of the digital channel will be voluntary for the natural and legal persons. They will be free to use traditional means of communication, including a paper based one, if they wish. On 1st December 2021 a proposal was indeed put forward for a Regulation on the digitalisation of judicial cooperation and access to justice in cross-border civil, commercial and criminal matters, and amending certain acts in the field of judicial cooperation, COM (2021) 759 final. According to article 20 of this draft, Reg. 861/2007 should be amended in order to provide that "The claimant shall commence the European Small Claims Procedure by filling in standard claim Form A [...] and lodging it with the court or tribunal with jurisdiction directly, by post, by electronic means of communication [...] or by any other means of communication, such as fax or e-mail, acceptable to the Member State in which the procedure is commenced». As far as the Directive is concerned, it will align the existing Framework Decisions and Directives with the rules of the Regulation: see the text, published, as above, on 1st December 2021, Commission Proposal for a Directive of the European parliament and of the Council as regards digitalization of judicial cooperation, COM (2021) 760 final.

²⁷ According to the final report 2018 on the *Retailers' attitudes towards* cross-border trade and consumer protection – EU Commission, dated February 2019, more than half of all retailers (53.1%) are currently engaged in distance selling, with e-commerce (37.8%), mobile commerce (18.4%) and telesales (17.9%), the three most common methods. Overall, four in ten retailers sell via e-commerce or mobile commerce (41.5%). More than one third of

ber of disputes, most of whom cross-border ²⁸, that are expected to be defined electronically ²⁹ or, anyway, through a quick and not expensive method.

The latter remark raises the need to investigate the operational functionality and the level of interaction with the ESCP of another set of tools created for handling the myriad of small claims that can arise in the common market: the reference is both to the CADR package, which is aimed at promoting among consumers and users the massive use of out-of-court mechanisms for the resolution of their disputes, and to the Directive on representative actions, that constitutes the last stage of the slow path undertaken by the European legislator for implementing collective redress and ensuring access to justice for serial or widespread infringements of rights. In fact, the suspicion is that due to the lack of a holistic approach in the handling of low-value and homogenous claims in Europe, the given wish list of possible interventions for revitalising the ESCP would be not enough.

retailers (36.4%) sell online to final consumers in their country, 13.7% sell online to consumers in non-EU countries and 13.6% to those in other EU countries. As pointed out by the final report 2018 on the *Consumers' attitudes towards cross-border trade and consumer protection* – EU Commission, the average proportion of consumers who shop online in the European Union is 72.0%, with 63.0% having purchased goods or services online domestically, 28.3% crossborder from EU-based online retailers or service providers and 18.4% cross-border from online retailers or service providers doutside the EU.

²⁸ Almost four in ten retailers in EU27_2019 have received complaints from domestic consumers in the last 12 months, and a large majority of these were about the product itself. More than one third of retailers (35.1%) have received complaints from consumers in their own country in the past 12 months. 15.5% of retailers selling cross border received complaints from consumers located in other EU countries.

²⁹ ROGERS, Knitting the Security Blanket for New Market Opportunities, in WAHAB, KATSH, RAINEY (ed.), Online Dispute Resolution: theory and practice, The Hague, 2012, p. 95 ff. has suggested establishing a global online dispute resolution system for cross-border online transactions for the sale of goods.

2. The scarce interconnection between Reg. n. 861/2007, the CADR package, Directives n. 2019/2161 and n. 2020/1828 ... Plus, in spite of the improvements made, the potential of the ODR platform does not yet seem fully exploited: once again, a swing and a miss?

After the enactment of Reg. n. 861/2007, that refers to simplifying and speeding up the settlement of cross-border litigation on small claims with a view to facilitating access to justice, the European Institutions have tried to improve the enforcement of consumer rights also through the harmonisation of ADR methods. Given the increasing importance of online commerce and in particular cross-border trade as a pillar of Union economic activity, a properly functioning of ADR infrastructure for consumer disputes and a properly integrated ODR framework for consumer disputes arising from online transactions have been deemed necessary in order to achieve the aim of boosting citizens' confidence in the internal market.

The purpose of Dir. n. 2013/11 is, through the achievement of a high level of consumer protection, to ensure that consumers can, on a voluntary basis, submit complaints against traders to entities offering independent, impartial, transparent, effective, fast and fair alternative dispute resolution procedures. Reg. n. 524/2013 provides for the establishment of an ODR platform which offers consumers and traders a single point of entry for the out-of-court resolution of online disputes, through ADR entities which are linked to the platform and offer ADR through quality ADR procedures ³⁰. Online traders and online market-

³⁰ The availability of quality ADR entities across the Union is thus a precondition for the proper functioning of the ODR platform. As is well known, the ODR platform is a multilingual interactive website that allows consumers to submit online their consumer-to-business disputes over (domestic or cross-border) online purchases. It informs the parties on the quality-certified ADR entity or entities which is/are competent to handle their case and transmits the

places are indeed required to include on their websites an electronic link to the ODR platform ³¹.

On 11th April 2018 the Commission launched the "New Deal for Consumers" initiative aimed at strengthening enforcement of EU consumer law in light of a growing risk of EU-wide infringements and at modernising EU consumer protection rules in view of market developments. This brought about the adoption of the Dir. n. 2019/2161 on better enforcement and modernisation of EU consumer protection ³² and of the Dir. n. 2020/1828 on Representative Actions ³³. Particular-

dispute to the ADR entity on which the parties have agreed. The ADR entity has then the possibility to use the platform's case management tool and handle the case online on the platform. If the parties do not agree on an ADR entity within 30 days from submission of the complaint, the case is automatically closed on the platform. There is obviously no prejudice to the consumer's possibility to pursue his or her complaint outside the platform e.g. by submitting the complaint directly to an ADR entity.

³¹ Online traders are furthermore obliged to provide their e-mail address.

³² This Directive, adopted by the European Parliament and the Council on 27th November 2019 (https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/2161/oj), amends the existing EU instruments in line with digital developments particularly in order to get:

⁻ more transparency on online marketplaces (about seller's identification, consumer reviews, application of algorithms for personalizing prices and criteria for ranking the offers on platforms);

the same protection in relation to service contracts under which the consumer pays or undertakes to pay a price as well as to contracts for digital services under which the consumer provides personal data to the trader without paying a price;

⁻ individual remedies (such as ending the contract, getting a price reduction or financial compensation) when consumers are affected by unfair commercial practices;

⁻ more effective penalties for cross-border infringements;

better protection against unfair practices in doorstep selling and commercial excursion.

³³ Adopted by the European Parliament and the Council on 25th November 2020 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_. 2020.409.01.0001.01.ENG).

ly, this latter Directive aims to ensure that at Union and national level at least one effective and efficient procedural mechanism for representative actions for injunctive measures and for redress measures is available to consumers in all Member States. This goal would boost consumer confidence, empower consumers to exercise their rights, contribute to fairer competition and create a level playing field for traders operating in the internal market.

Although Dir. n. 2013/11 and Reg. n. 524/2013 share with the New Deal package the same objective (strengthening consumers' rights), the interconnections between the ADR/ODR set of rules, the Reg. on small claims and the two new Directives are negligible.

On the one hand, the entire ADR/ODR architecture seems to be conceived only to manage individual claims: as regards collective claims, no provision can be found in Reg. n. 524/2013, while just a brief reference appears in Dir. n. 2013/11 ³⁴.

On the other hand, Dir. n. 2019/2161 confines itself to adopting the same notion of marketplace used by the ODR platform,

³⁴ Recital 27 of Directive n. 2013/11 merely states that Member States can maintain or introduce ADR procedures dealing jointly with identical or similar disputes between a trader and several consumers. The clarification is accompanied by two general recommendations: firstly, comprehensive impact assessments should be carried out on collective out-of-court settlements before such settlements are proposed at Union level; in the second place, the existence of an effective system for collective claims and easy recourse to ADR should be complementary and they should not be mutually exclusive procedures. The solution of these difficult issues is therefore completely left out and remitted to the discretionary choices made by the national legislators. Amplius LUZAK, The ADR Directive: designed to fail?, A Hole-Ridden Stairway to Consumer Justice, in "Eur. Rev. Private Law", 1-2016, p. 81 ff. (especially at 92), where the Author points out that the ADR directive «does not enable consumers bringing collective claims to ADR entities», and VOET, "Where the Wild Things Are" - Reflections on the State and Future of European Collective Redress, in www.ssrn.com, 8 February 2017, p. 56 ff., who hopes for «an integrated and holistic framework».

while Dir. n. 2020/1828 provides only for the possibility that pending a representative action for redress:

- the parties jointly propose a settlement or
- the seized authority invites the trader and the qualified entity that commenced the proceeding to enter negotiations ³⁵.

As far as Reg. n. 861/2007 is concerned, art. 12 § 3 simply enables the judge of the small claim procedure, whenever appropriate, to seek to reach a settlement between the parties.

We can therefore conclude that the European legislator apparently has not seen fit to integrate the ADR/ODR system with the major tools recently designed to enhance consumers' protection against massive infringements and no adjustment has been made to connect the small claim procedure to out-of-court dispute resolution mechanisms ³⁶.

³⁵ According to article 11, in both situations the settlement which may have been reached shall be subject to the scrutiny of the court or administrative authority to ensure that it is not contrary to mandatory provisions or includes conditions that are not enforceable, taking into consideration the rights and interests of all parties, and in particular those of the consumers concerned. The Directive on representative actions is aimed at a minimum harmonisation: the basic provisions outlined by article 11, here summarized, are consistent with the reluctance of the European law systems to embrace the U.S. class action model. In fact, in the Old Continent national legislation on collective redress doesn't seem to be enhancing class settlements, with the sole exception of the Netherlands, Belgium and, to some extent, Italy (see, respectively, VAN DER ELST AND WETERINGS, The Dutch Mechanisms for Collective Redress: Solid, and Excellent within Reach, in The Cambridge Handbook of Class Actions, An international Survey, ed. by FITZPATRICK, THOMAS, Cambridge, 2021, p. 272 ff.; NOTHOMB, L'action en réparation collective à la belge, état des lieux presque deux ans après son entrée en vigueur, in https://dial.uclouvain.be/memoire/ucl/en/object/ thesis%3A3891; Zuffi, The Italian Class Actions Reform: a Conservative Revolution, in "ZZP Int – Zeitschrift für Zivilprozess International", (2019), vol. 24, p. 23 ff.

³⁶ See CORTÉS, Does the Proposed European Procedure Enhance the Resolution of Small Claims?, cit., p. 16 (electronic copy available at ssrn.

The issue wouldn't be all in all paramount if the ADR/ODR system – meant just to guarantee access to simple, efficient, fast and low-cost alternative techniques of resolving domestic and cross-border disputes – was resulted very efficient and satisfactory in facing the bulk of small claims emerging from the internal market. Unfortunately, the report published by the Commission at the end of September 2019 on the application of Dir. n. 2013/11 and of Reg. n. 524/2013 illustrates that in about 80% of disputes submitted to the ODR platform the case was closed automatically after 30 days because the trader had not reacted to the notification of the claim and the invitation to propose an ADR entity to the consumer. Besides, only in 2% of the thin slice of cases in which the trader was willing to participate to ADR proceedings, the parties agreed on an ADR body ³⁷.

This failure is probably due to several factors. A statistical survey conducted among retailers during the period 2016-2018 shows that the awareness about ADR is still scarce (43,4% of retailers do not know any ADR body) and there is a not insignificant percentage of traders (8%) who acknowledge the system, but do not want to use it ³⁸. Besides, according to the 2017 webscraping study on ODR, less than a third part of the investigated traders' websites include a link to the ODR platform ³⁹.

To work on these drawbacks, the platform's homepage and messaging were overhauled and new information pages and a

com), who persuasively concluded that the use of ODR is a necessary complement to the ESCP.

³⁷Read page 14 in https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2019_425 fl report from commission en v3 pl 1045545 0.pdf.

³⁸ See page 52 of the Consumer Conditions Scoreboard, 2019 edition (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/consumers-conditions-scoreboard-2 019 pdf en.pdf).

³⁹ Read Online Dispute Resolution: web-scraping of EU Traders' web-sites, Executive summary, November 2017, page 2 (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/odr_webscraping_executive_summary_en.pdf).

feedback system introduced. The Commission also conducted a targeted ADR communication campaign aiming to improve traders' awareness of and engagement on the ODR platform. As a result, the number of traders registered in the platform increased by 54% in 2018 and by another 24% in the first five months of 2019 40.

One of the main shortcomings of the ODR platform was the cumbersome flow designed to handle the claims: the requirement that the parties need to agree on an ADR entity before the platform transmits the dispute to it was perceived as an unnecessary passage. Most of the queries addressed by consumers to the ODR contact points have concerned the automatic closure of the case when the trader does not respond to the complaint submission on the platform: indeed, they believed that the platform factually provides for ADR proceedings.

To respond to these criticisms, some novelties were introduced in mid-2019⁴¹. The ODR platform now enables the consumer to contact the trader to resolve the dispute directly, instead of trying to agree on an ADR body: this is certainly a step forward, but the system is still far from being efficient. According to the last report, published in December 2021⁴², there was a

⁴⁰ See page 15 of the Report referred to at footnote 8.

⁴¹ A "self-test" helps consumers to identify a redress solution most appropriate for their specific problem: launching a complaint on the ODR platform, contacting the trader bilaterally or a European Consumer Centre or an ADR entity directly. Indeed, since July 2019 there has been the chance to make a request for direct talks: the consumers are given an option to share a draft complaint with a trader before submitting it officially, to try to settle the dispute directly. Read *amplius* DALLA BONTÀ, *Una giustizia «co-esistenziale» online nello spazio giuridico europeo? Spunti critici sul pacchetto ADR-ODR per i consumatori*, in "Giust. cons.", 2021, 191 ff, especially at 205 ff.

⁴² See it at https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021-report-final.pdf. Side-by-side comparison to 2019 (August to December) shows a 70% increase in submissions (both for traditional complaints and for direct talks). The report confirms the failure of the ODR complaints system: in 2020 as

sharp increase in the number of unique visitors to the ODR platform in 2020, especially due to the pandemic (3.3 million, with an average of 275,000 per month), but, in the end, only a small proportion of visitors submitted a finalised complaint (17,461) or a request for direct talks (30,319).

3. Awaiting a European integrated service of (formal and consensual) e-justice in relation to disputes arising from the digital single market

At the end of par. 1 I pinpointed the amendments that in my opinion could be brought to Reg. n. 861/2007 and I addressed elsewhere ⁴³ the improvements that could make the current ADR/ODR system more efficient, also in the view of building «a multi-layered framework of regulation, lawmaking and law application» ⁴⁴, where, as observed by Mauro Cappelletti in

well 89% of complaints formally launched on the platform were automatically closed after the 30-day legal deadline for the trader to eventually agree to proceed to an ADR procedure; 6% were refused by the trader and 4% withdrawn by the consumer. As a result, only 1% of the complaints reached an ADR body. The report finally notes that in a survey of all consumers who launched a complaint or made a request for direct talks, 20% of respondents say that their dispute had been resolved either on the platform or outside the platform, and a further 19% responded that they were continuing to discuss with the trader.

⁴³ At the SCAN final Conference, held in January 2021, I contributed with a talk entitled *An Effective On-line Dispute Resolution Network for Enhancing Collective Redress in Europe: How to Handle Mass Small Claims Through an Integrated Approach*: the text of that presentation is available in the website of *Italian-Spanish Journal of Procedure Law* at https://doi.org/10.37417/rivitsproc/688 and will be published by - *Revista Ítalo-Española De Derecho Procesal*, issue 1/2022 (par. 3 containing a list of six points of possible interventions for improving the CADR package and connecting it with collective redress mechanisms).

⁴⁴ VOET, "Where the Wild Things Are" – Reflections on the State and Future of European Collective Redress, cit., p. 56.

1975, out-of-court methods can be optimally intertwined with collective redress mechanisms ⁴⁵ in order to deal with claims arising from large-scale market malpractices, as well as from serial or wide-spread wrongdoings affecting multitudes of consumers/users.

I do think, however, that the disappointing outcomes of the CADR package as well as the spectacular failure of the ESCP, which turned out to be incapable of facilitating access to justice for low value disputes, should nudge the European Parliament towards abandoning the approach adopted so far ⁴⁶ to the ad-

⁴⁵ CAPPELLETTI, La protection d'interêts collectifs et le groupe dans le procès civil – Métarmophoses de la procédure, in "Rev. Int. de Droit Comparé", 1975, p. 571 ff. The most important legacy of this Italian scholar is tied to the World-wide Movement for Access to Justice and to the three waves he imagined navigating for the purpose of overcoming the existing barriers; the first wave was intended to arrange mechanisms for providing legal aid; the second one aimed at giving representation to "diffuse" collective interests or to protect "homogeneous" individual interests through tools such as class actions and granting standing to sue to consumer and environmental associations; the third one involved the simplification of proceedings as well as the development of alternative methods of dispute resolution (see CAPPELLETTI, GARTH, Access to Justice: The Worldwide Movement to make rights effective, General Report, in "Access to Justice, A World Survey", vol. I (1978), p. 1 ff., especially at p. 9, p. 49 ff.). By placing the ADR in this complex transformation of the legal systems and by affirming the need for a «co-existential justice», Cappelletti warned, however, about the danger of «a second class justice because, almost inevitably, the adjudicators in these alternative courts and procedures would lack, in part at least, those safeguards of independence and training that are present in respect of ordinary judges. And the procedures themselves might often lack, in part at least, those formal guarantees of procedural fairness which are typical of ordinary litigation»: CAPPELLETTI, Alternative Dispute Resolution Process within the Framework of the World-Wide Access-To Justice Movement, in 56 "Modern Law Rev." (1993), p. 282 ff., especially p. 288.

⁴⁶ Many authors suggest boosting Reg. n. 861/2007 by imposing new obligations on Member States combined with providing more detailed rules for its implementation: KRAMER, *European Procedures on Debt Collection: Nothing or Noting? Experiences and Future Prospects*, cit., p. 16 (in the electronic copy available at ssrn.com); MANKO, *European Small Claims Proce-*

vantage of a new more engaging and thorough vision, intended for offering an integrated on-line service of (formal and consensual) justice in relation to small claims throughout the European Legal Area ⁴⁷.

By and large, perhaps the time has come to discuss a European integrated justice service in which court procedures merge with ADR/ODR mechanisms ⁴⁸. We could draw inspiration from the Canadian experience of the British Columbia Civil Resolution Tribunal, which has been operating online since 2012 ⁴⁹.

dure: Legal Analysis of the Commission's Proposal to Remedy Weaknesses in the Current System, cit., p. 7 ff.; cf. also implicitly: ASPRELLA, Il procedimento europeo per le controversie di modesta entità, cit., p. 35; PICCININNI. Il nuovo procedimento europeo per le controversie di modesta entità, cit., p. 1217; DALLA BONTÀ, Su alcune proposte di modifica di regolamenti europei in materia processuale, cit., p. 955 ff. In favour of dropping the minimum harmonisation approach underpinning the ADR Directive see then: CORTÉS, The impact of EU law in the ADR landscape in Italy, Spain and the UK: Time for change or missed opportunity?, in "ERA Forum", (2015) 16, pp. 125-147; Loos, Enforcing consumer rights through ADR at the detriment of consumer law, in "European Review of Private Law", (2016) 1, pp. 61-80; BIARD, Monitoring consumer ADR in the EU: A critical perspective, in "European Journal of Private Law", (2018) 2, pp. 171-196; ID., Impact of Directive 2013/11/EU on Consumer ADR Quality: Evidence from France and the UK, in "Journal of Consumer Policy", (2019) 42, pp. 109-147. Read SCHULTE-NÖLKE, The Brave New World of EU Consumer Law – Without Consumers, or Even Without Law?, in "EuCML", 4-2015, p. 135 ff.

⁴⁷ The introduction of the new system could be envisaged only for cross-border litigation, leaving to the Member States the choice to extend it also to national cases or, alternatively, it could at first be "tested" in relation to e-commerce disputes only.

⁴⁸ The 2016 HiiL Report IV *ODR* and the Courts: The promise of 100% access to justice?, in https://www.hiil.org/projects/trend-report-4-odr-and-the-courts-the-promise-of-100-access-to-justice/ is geared also towards this direction.

⁴⁹ The Civil Justice Reform Working Group to the British Columbia Justice Review Task Force was formed in 2004 to explore fundamental change to British Columbia's civil justice system from the time a legal problem develops through the entire Supreme Court litigation process in relation to nonfamily civil matters. The goal was to assist citizens in obtaining just solutions

to legal problems quickly and affordably. This vision involved providing everyone, regardless of their means, with access to civil justice through two broad strategies:

- 1) providing integrated information and services to support those who want to resolve their legal problems on their own before entering the court system, and
- 2) providing a streamlined, accessible Supreme Court system where matters that can be settled are settled quickly and affordably and matters that need a trial get to trial quickly and affordably.

As explained in the report Effective and Affordable Civil Justice, released in November 2006 (in https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/law-crime-andiustice/about-bc-iustice-system/iustice-reform-initiatives/cirwg report 11 06 .pdf) the first strategy should be pursued by creating a central hub to provide people with information, advice, guidance and other services they require to solve their own legal problems. At this regard the Working Group proposed to support dispute prevention and plan through plain language, legal education, preventive law and systems design; to facilitate access to mediation or other dispute resolution processes; to create a central hub initiated by government and guided by an advisory board of key stakeholders. The second policy line brought about the introduction of a case planning conference, which the parties have personally to attend before they actively engage the system. The most visible and popular novelty introduced on the heels of this report was the establishment, under the Civil Resolution Tribunal Act (2012) of the Civil Resolution Tribunal (CRT), Canada's first online tribunal. The CRT initially had jurisdiction over small claims up to \$5,000 and strata property (condominium) disputes. On 23rd April 2018, the government of British Columbia introduced legislation to expand the CRT's jurisdiction to include certain motor vehicle accident disputes, disputes under the Societies Act, and the Co-operative Association Act. The CRT encourages a collaborative, problem-solving approach to dispute resolution, rather than the traditional model. It works on a platform, which is accessible 24 hours a day, 7 days a week, from a computer or mobile device that has an internet connection. CRT services are also available by phone. A timely and effective access to justice is thus ensured in the abovementioned sectors of litigation by providing legal information, self-help tools and dispute resolution services.

The reform process of the British Columbia judiciary has not stopped yet: the Ministry of Attorney General has recently launched the Court Digital Transformation Strategy 2019-2023 (in https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/law-crime-and-justice/about-bc-justice-system/justice-reform-initiatives/digit al-transformation-strategy-bc-courts.pdf), a roadmap of initiatives aimed to furtherly modernize the whole court system. The path traced implies to secure self-serve access from anywhere, anytime to digital court information,

The Canadian CRT follows a stepped ODR process, beginning with a problem solving "wizard", that helps complainants assess their problem and decide the best option to proceed in dealing with the issue. If the parties don't find a solution thanks to the wizard, the process moves to an ODR portal, which begins with party-to-party negotiations. If this attempt also fails, a mediation will take place. Should the litigants still be unable to reach a mutually agreeable solution, an online arbitrator will make the ultimate decision after online or telephonic hearings. The process typically takes sixty to ninety days, with overall costs that are much lower than those of face-to-face proceedings.

Almost in the same direction, the UK has put forward a thoughtful proposal for a new structure of the judicial system: the coveted goal is that of using technology to deliver services and facilities that are not possible in a non-digital environment. Based on the reports so far published this project is entailing the introduction of a several-tier model of access to justice, embracing legal health promotion, dispute avoidance and containment and, finally, authoritative dispute resolution ⁵⁰.

proceedings and decisions. Here below some of the keywords of the project: Self-Service – This starts with the ability of the litigant or public to access court services online and includes online filings, services with paperless options with 24/7 access and self-service kiosks in the courthouses; the access to court information enabled by the use of technologies such as Blockchain for authentication and verification of users and content; guided-form submissions and possibility to submit documents and evidence digitally; Digital Court Room – A digital courtroom operating without paper thanks to a digital court file; online procedural guidance helps participants to navigate court processes and helps to find the right services (enabled by Artificial Intelligence and other technologies); this could include convenient one-stop online resources on civil proceedings for self-represented litigants and streamlined processes for inmates to access court documents and legal advice.

⁵⁰ Despite the introduction of the 1998 CPR, implemented as a result of reforms suggested by the report published in 1996 by Lord Woolf and his committee, there were serious concerns regarding access to justice in the United Kingdom. To overcome some of these issues, after the creation, in

1990, of the County Court Business Centre (CCBC), enabled to issue and serve claims through information technology, the Money Claim Online procedure was established in February 2002. MCOL provides users who wish to issue a limited number of claims to commence and manage County Court proceedings using a website and to pay court fees online using a credit card. Nevertheless the court system seemed still too costly, too slow and too complex for effectively handling small value civil claims. In February 2015, Professor Richard Susskind, OBE Chair of Civil Justice Council's Online Dispute Resolution Advisory Group IT Adviser to the Lord Chief Justice, called for radical change. The principal recommendation contained in the Report Online Dispute Resolution for Law Value Civil Claims of the UK Civil Justice Council (in https://www.judiciarv.uk/publications/online-dispute-resolutionfor-low-value-civil-claims-2/) was indeed that HM Courts & Tribunals Service (HMCTS) should establish a new. Internet-based court service provided on a three-tier structure: Tier One dealing with Online Evaluation, deemed as a service apt to help users with a grievance to classify and categorize their problem, to be aware of their rights and obligations, and to understand the options and remedies available to them; Tier Two concerning Online Facilitation in order to bring a dispute to a speedy, fair conclusion without the involvement of judges (also through telephone conferencing facilities and automated negotiation): Tier Three providing Online Judges, id est full-time and part-time members of the Judiciary meant to decide suitable cases or parts of cases on an online basis, largely on the basis of papers submitted to them electronically as part of a structured process of online pleading. This major reform project is still in progress, but it led to a digital service for resolving civil money claims in a simple, accessible and proportionate way. According to the information available in https://www.gov.uk/guidance /hmcts-reform-update-civil#what-our-reforms-have-delivered-so-far, March 2018 users have been able to issue and respond to online civil money claims of less than £ 10,000. By the end of April 2019, over 62,000 claims had been issued using this system and more than £ 6.36 million taken in court fees. Almost 90% of users of the service say they are satisfied or very satisfied with the new service and cases are being resolved more quickly too. The average time to settle a case using the online process is 5.2 weeks compared to 13.7 using the non-reformed services. The service also allows users to settle claims without the need for any third-party involvement. Parties can make and accept "without prejudice" offers online and a settlement agreement, drafted by the service, is provided to settle the case. By the end of April 2019, more than 200 settlements had been reached in this way. A version of the system designed to support legal professionals managing multiple claims on behalf of their clients has also being tested with 10 firms. Furthermore, an "opt-out" mediation service for defended The experience of the Chinese Internet Courts could also be of some interest ⁵¹: these judicial authorities deal only with disputes arising from the web and work totally paperless, through an online e-litigation platform which is accessible 24/7. The intent pursued with their establishment was «to take full advantage of Internet technology to construct a professional, highly effective, convenient judicial operating system; to remove Internet-related cases from the existing adjudication system; to satisfactorily handle Internet-related disputes and to employ the Internet

cases up to £ 300 has been planned, meaning those claims that meet the criteria will be automatically scheduled for mediation in an attempt to resolve the case before to going to court, unless either party decides against it. The service is finally supposed to be expanded and improved to make available to users a complete digital end-to-end system, while further stages of the system are being built, enabling more online negotiation and settlement, as well as the uploading of evidence and giving judges the facility to decide cases 'on the digital papers' either at a face to face hearing or by determination on the digital papers.

⁵¹ China established the first Internet Court in Hangzhou in August 2017. The following year two other Internet Courts became operative in Beijing and Guangzhou. To get an idea of the massive use of court-connected mediation, statistical data point out that in 2019 Beijing Internet Court dealt 29,728 mediation cases, all mediation being conducted online (with a success rate of 23.9%). Furthermore, on 1st August 2019, the SPC promulgated a new judicial interpretation, requiring all courts nationwide to establish one-stop multimechanism for dispute resolution and one-stop litigation service center by the end of 2020. The SPC has thus begun to promote the synergy between mediation and litigation nationwide, as well as to establish such a mechanism based on the litigation service center of the courts. In fact, the one-stop multimechanism for dispute resolution is not limited to the synergy between mediation and litigation, but will cover more issues related to dispute resolution within this one-stop mechanism. For example, various means such as settlement, mediation, notarization, arbitration, administrative mediation, administrative reconsideration, administrative adjudication and litigation will be combined to provide the parties with optimal dispute resolution services; third parties such as experts, scholars, lawyers, psychologists, notaries, appraisers and volunteers will participate in the dispute resolution; the court will provide all relevant litigation services to the parties in relatively fixed office premises and on the Internet.

as a vehicle for judicial governance» ⁵². The outcomes so far reached seem promising ⁵³: the Internet courts had processed more than 88,000 cases and over 91% of the cases were conducted online throughout. The court hearing time and the trial cycle are half of the time spent in the traditional courts ⁵⁴ and the costs borne by the parties are also reduced ⁵⁵. Another aspect worth mentioning is that ADR methods are integrated into this system of E-Justice ⁵⁶, since according to two judicial interpretations on mediation promulgated in June 2016, Chinese courts should cooperate with mediation institutions and establish a platform (the so-called "docking platform of litigation and mediation") in order to ensure a synergy between litigation and mediation ⁵⁷.

⁵² MEIRONG GUO, *Internet court's challenges and future in China*, in https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0267364920301278.

⁵³ See the White paper Chinese Courts and Internet Judiciary, issued by the Supreme People's Court (SPC) on 4th December 2019 (available, if you can read Chinese, at https://drive.google.com/file/d/1T8i303Czq1GV3RAbJc7tHXpSPxT2nv-5/view).

 $^{^{54}}$ It takes only 5 minutes to file a case and the court hearings last on average 28 minutes.

 $^{^{55}}$ On average, each litigant saved CNY 800 in case expenditure and 16 hours in transit.

⁵⁶ For some insights into the importance driven on judicial and popular mediation by the *Outline of the 14th five-year plan for national economic and social development of the People's Republic of China and the long-term goals for 2035* and by other recent rulings of SPC see CARDILLO, *Recenti sviluppi della mediazione in Cina*, in "Giust. cons.", 2021, p. 365 ff.

⁵⁷ According to some statistics released recently by the SPC (as reported by China Daily at https://english.court.gov.cn/2020-09/09/content_3753936
https://english.court.gov.cn/2020-09/09/content_3753936
<a href="https://english.court.gov.cn/2020-09/09/content_3753936
<a href="https://english.court.gov.cn/2020-0

The three different examples just mentioned seem to share the common foresight that a new concept of justice, aimed at providing the citizens with a multi-layered, quick, electronically available set of mechanisms for handling their small claims is needed. The concluding point of the present work is focused on the question of whether a similar scenario could be envisaged for structuring a more effective and result-oriented small claims procedure in the European context, by valorising and developing the outcomes so far achieved through Reg. n. 861/2007 and the CADR Package.

Nevertheless, as claimed by some scholars, this idea of an online combined service of consensual and formal justice, could potentially lead to «major problems for the digitally disadvantaged» ⁵⁸. To deal with this dilemma, potential litigants could receive assistance in accessing the internet, but «the case for ODR is still weak on justice and fairness» ⁵⁹. Many deeper studies have indeed to be conducted in order to identify the best human-

sources into one, hoping to make the mobile platform the entryway for the public to access the services, making the process much easier and more efficient, Qian added.

⁵⁸ ZELEZNIKOW, Using Artificial Intelligence to provide Intelligent Dispute Resolution Support, in "Group Decision and Negotiation", (2021) 30, p. 789 ff. especially at p. 802.

⁵⁹ Thus concludes CONDLIN, *Online Dispute Resolution: Stinky, Repugnant, or Drab?*, Digital Commons @UM Carey Law, Faculty Scholarship, 1576, in "CARDOZO Journ. of Conflict Resolution" (2017), vol. 18, p. 717 ff., at p. 755, after a critical overview of all major ODR programs (text-based and video-based) in current operation. Read also SCHMITZ, AKIN OJELABI, ZELEZNIKOW, *Researching Online Dispute Resolution to Expand Access to Justice*, in "Giust. cons.", 2021, p. 269 ff., at 270: «Alternative dispute resolution (ADR) processes, particularly mediation, have been the subject of criticisms spanning from the privatization of justice to the delivery of second-hand justice. To improve [access to justice] despite these criticisms, ADR and ODR processes must address inequality by catering to the needs of the most vulnerable and addressing disadvantages that may result in procedural and substantive unfairness».

centered and designed Online Dispute Resolution and Adjudication models, that will probably have to be configured taking into the proper consideration both the kind of dispute (by diversifying the service delivered, e.g., according to the small/high value of the claim or to its typical/non-recurring character) as well as the different positions and skills of litigants (especially when they are self-representing).

With the awareness that without appropriate ethics and governance procedures, users and professionals will always be reluctant to engage in the ODR process, I wonder if in the near future European Institutions will launch a Second New Deal for consumers capable of transforming the current tools in a greater new concept: the virtual construction of a multi-door courthouse, a sort of coming true of the world-famous idea that Frank Sander had almost 50 years ago ⁶⁰.

⁶⁰I am obviously referring to the speech, entitled *Varieties of Dispute Processing*, delivered at the 1976 Pound Conference convened by Chief Justice Burger. In this renowned address, considered as the official birth of the modern ADR movement, Professor Sander boldly imagined a court system that would function as a diagnostic gatekeeper for parties, directing them to the dispute resolution process (mediation, negotiation, litigation, arbitration, or some combination of these) best suited for their own dispute. Read about this concept and some examples of its implementation in SANDER AND HERNANDEZ CRESPO, *A Dialogue Between Professors Frank Sander and Mariana Hernandez Crespo: Exploring the Evolution of the Multi-Door Courthouse*, in 5 "U. St. Thomas Law Journal", (2008), p. 665.

GIURISPRUDENZA ITALIANA – ITALIAN CASE LAW

Regolamento (CE) n. 1896/2006 che istituisce un procedimento di ingiunzione di pagamento

1. Tribunale di Taranto, decreto 15 settembre 2009, in *Iusex-plorer*

In seguito alla proposizione di regolare opposizione al decreto ingiuntivo europeo, in applicazione analogica dell'art. 125 disp. att. C.p.c., il giudice deve fissare l'udienza di prima comparizione e ordinare all'opposto di notificare l'atto di riassunzione all'opponente nel rispetto del termine *ex* art. 163 *bis* c.p.c., oltre che delle prescrizioni *ex* art. 163 c.p.c.

2. Tribunale di Firenze, decreto 25 settembre 2009, in "Guida dir.", 2009, p. 40, con nota di MONDINI

Ai sensi dell'art. 17, par. 1, del regolamento (CE) n. 1896/2006, in presenza di opposizione al decreto ingiuntivo europeo, se il ricorrente non ha chiesto l'estinzione del procedimento, il giudice deve disporre la conversione del rito europeo nel rito ordinario civile, disponendo l'assegnazione di termini al convenuto opponente per costituirsi nelle forme di cui agli artt. 166 e 167 c.p.c., munendosi della necessaria assistenza di un difensore, nonché fissare l'udienza *ex* art. 183 c.p.c., in tempi che consentano il rispetto di tali termini; il ricorrente deve mettersi, ove già non lo sia, in regola con gli oneri fiscali (contributo unificato) spettanti alla parte attrice ed è suo onere comunicare al convenuto il decreto di fissazione dell'udienza.

3. Tribunale di Piacenza, decreto 18 settembre 2010, in *Pluris*

In seguito al deposito dell'atto di opposizione a decreto ingiuntivo europeo ai sensi degli artt. 16 e 17 regolamento (CE) n. 1896/2006, la prosecuzione del giudizio nelle forme ordinarie deve avvenire mediante fissazione con decreto della data di trattazione del procedimento innanzi al giudice con notifica a cura di parte creditrice opposta, mediante difensore, di un proprio atto difensivo nel rispetto dei requisiti di cui all'art. 163 c.p.c., al debitore opponente, e al fine di consentire al debitore opponente di integrare *ex* art. 167 c.p.c. a sua volta le proprie difese costituendosi entro il termine previsto dall'art. 166 c.p.c.

4. Tribunale di Milano, ordinanza 28 ottobre 2010, in "Int'l Lis", 2011, p. 91, con nota di D'ALESSANDRO

In seguito all'opposizione al decreto ingiuntivo europeo, il giudice non deve fissare termini alle parti ma può, riconosciuta l'urgenza del caso, fissare udienza con la dimidiazione dei termini di comparizione di cui all'art. 163 bis, primo comma, c.p.c., onerando il creditore di notificare la citazione, poiché il passaggio al procedimento civile ordinario deve avvenire su impulso del creditore.

5. Tribunale di Varese, ordinanza 12 novembre 2010, in "Riv. dir. int. priv. proc.", 2011, p. 466, in "Corr. giur.", 2011, p. 1128, con nota di CATALDI, in "Foro it.", I, c. 1571, con nota di MONDINI

Il passaggio al procedimento civile ordinario previsto dall'art. 17 del regolamento (CE) n. 1896/2006 del 12 dicembre 2006, che istituisce un procedimento europeo di ingiunzione di pagamento, in caso di opposizione all'ingiunzione di pagamento europea deve avvenire mediante fissazione di termini per l'integrazione, da parte del ricorrente, della domanda proposta in via monitoria con un contenuto conforme a quello previsto dall'art. 163 c.p.c., e per il depo-

sito, da parte dell'opponente, di una comparsa integrativa dell'opposizione ai sensi e con il contenuto di cui all'art. 167 c.p.c.

6. Tribunale di Mantova, ordinanza 14 luglio 2011, in "Riv. dir. int. priv. proc.", 2012, p. 911

L'opposizione all'ingiunzione europea di pagamento, prevista dall'art. 16 del regolamento (CE) n. 1896/2006 del 12 dicembre 2006, può essere proposta anche mediante lettera raccomandata inviata al giudice emittente. Il passaggio al giudizio civile conseguente all'opposizione all'ingiunzione di pagamento europea previsto dall'art. 17 del regolamento (CE) n. 1896/2006 deve compiersi nelle forme di cui all'art. 645 c.p.c., norma che pare la più specificamente diretta a disciplinare il passaggio da un rito monitorio a contraddittorio eventualmente differito a un rito a contraddittorio pieno. Solo a seguito di rituale opposizione all'ingiunzione europea nelle forme di cui all'art. 645 c.p.c., il giudice può prendere in considerazione un'istanza di sospensione dell'esecuzione proposta ex art. 649 c.p.c., né la stessa può essere proposta ex art. 700 c.p.c. stante la sua caratteristica di sussidiarietà che ne impedisce l'impiego ove siano previsti strumenti tipici.

7. Tribunale di Milano, decreto 18 luglio 2011, in "Foro it.", 2012, I, p. 275, con nota di MONDINI

L'opposizione all'ingiunzione di pagamento europea è tempestivamente proposta se, entro il termine di cui all'art. 16, par. 2, del regolamento (CE) n. 1896/2006, è depositata presso, o anche solo inviata al giudice competente, senza necessità che sia notificata ai sensi dell'art. 645 c.p.c.

In caso di tempestiva opposizione all'ingiunzione di pagamento europea, il creditore che intenda far valere un proprio diritto deve agire secondo le norme ordinarie del processo civile ai sensi dell'art. 17, par. 1 del regolamento (CE) n. 1896/2006; pertanto, una volta avuta conoscenza dell'opposizione e della data dell'udienza di trattazione fissata dal giudice, deve notificare al convenuto un

atto avente i requisiti di cui all'art. 163 bis cod. proc. civ, al debitore opponente, al fine di consentire a quest'ultimo di svolgere le proprie difese ai sensi degli artt. 166 e 167 c.p.c.

8. Tribunale di Verona, ordinanza 26 maggio 2012, in "Int'l Lis", 2012, p. 153, con nota di PORCELLI

A norma del considerando n. 24 e dell'art. 17 del regolamento (CE) n. 1896/2006, il procedimento di accertamento (e di condanna) al pagamento del credito azionato con il monitorio europeo deve dirsi tecnicamente pendente già con la proposizione della domanda di cui all'art. 7 del regolamento (CE) n. 1896/2006.

Il giudice, ricevuta l'opposizione all'ingiunzione di pagamento europea, della quale è il destinatario diretto, deve, d'ufficio:

- 1. Far notificare al creditore, a cura della cancelleria, l'opposizione del debitore;
- 2. Assegnare all'attore-creditore un termine perentorio (stante il divieto di successiva *mutatio libelli* sancito dal quinto comma dell'art. 183 c.p.c.) per integrare il *thema decidendum* e i relativi fatti costitutivi, ma non per le produzioni documentali, soggette al termine dell'art. 183, sesto comma, n. 2 c.p.c.;
- 3. Fissare l'udienza *ex* art. 183 c.p.c. nel rispetto dei termini di comparizione di cui all'art. 163 *bis* c.p.c.;
- 4. Assegnare al convenuto la facoltà di depositare la comparsa di risposta *ex* art. 167 c.p.c., con onere di costituzione se del caso a mezzo di difensore ove la difesa personale non fosse ammessa almeno venti giorni prima dell'udienza *sub* 2) e con l'avvertimento *ex* art. 163, terzo comma, n. 7 c.p.c. che la costituzione tardiva comporterà le decadenze di cui all'art. 167 c.p.c.

Nel caso di specie, l'attore ha già ampiamente dedotto, con articolata "comparsa di risposta" depositata in seguito alla notificazione dell'opposizione, le proprie difese ed è, pertanto, manifestamente superfluo (oltre che contrastante con il principio di ragionevole durata del processo) assegnargli il termine per le integrazioni di cui supra sub 2).

9. Tribunale di Torino, decreto 31 agosto 2012, in "Foro it.", 2013, I, p. 370

A seguito di tempestiva opposizione, l'ingiunzione di pagamento europea, emessa ai sensi del regolamento (CE) n. 1896/2006, perde qualsiasi effetto e non può quindi essere dichiarata esecutiva, neppure nel caso in cui il giudizio ordinario, incardinato ai sensi dell'art. 17 del regolamento, si estingua.

10. Tribunale di Forlì, sentenza 22 gennaio 2013, in *Pluris*

Non sussiste la giurisdizione italiana ma sussiste quella tedesca, ai sensi dell'art. 5 del regolamento (CE) n. 44/2001, in mancanza di accordi scritti ed essendovi contestazioni tra le parti sul luogo di consegna contrattualmente pattuito (presso il magazzino della società attrice in Italia, dove il trasportatore incaricato dalla società convenuta ritirava la merce, o presso la sede e i punti vendita in Germania della convenuta), nonché sugli accordi relativi al trasporto (peraltro non risolutivi per stabilire il luogo pattuito di consegna, riguardando essenzialmente il soggetto che avrebbe dovuto sostenere i costi del trasporto). Non essendo ammissibile l'espletamento di istruttoria orale per accertare gli accordi contrattuali verbali vigenti tra le parti, la questione di giurisdizione deve essere decisa sulla base del criterio residuale che individua il luogo di consegna nel luogo di destinazione finale della merce, in cui i beni entrano nella disponibilità materiale e non soltanto giuridica dell'acquirente e in cui l'acquirente consegue il potere di disporre effettivamente di essi.

11. Tribunale di Forlì, ordinanza 18 giugno 2013, in Pluris

Ricevuta l'opposizione all'ingiunzione di pagamento europea di cui all'art. 16, Reg. CE n. 1896/2006, il giudice deve d'ufficio, fare notificare al creditore opposto, a cura della cancelleria, l'opposizione del debitore, assegnare all'attore-creditore termine perentorio per integrare il *thema decidendum* e i relativi fatti costitutivi, fissare l'udienza *ex* art. 183 c.p.c. nel rispetto dei termini di compari-

zione di cui all'art. 163 bis c.p.c., nonché assegnare al convenuto la facoltà di depositare la comparsa di risposta ex art. 167 c.p.c., con onere di costituzione a mezzo di difensore se non è ammessa la difesa personale, almeno venti giorni prima dell'udienza fissata e con l'espresso avvertimento di cui all'art. 163, comma 3, n. 7, c.p.c., che la costituzione tardiva comporterà le decadenze di cui agli artt. 167 e 38 c.p.c.

12. Tribunale di Sant'Angelo dei Lombardi, sentenza 30 luglio 2013, in "Giur. it.", 2014, 5, p. 1123

In caso di opposizione ad ingiunzione di pagamento europea, il passaggio al procedimento civile ordinario ai sensi dell'art. 17 regolamento (CE) n. 1806/2006 ne determina la natura di processo ordinario di cognizione, nel quale le parti a tutti gli effetti assumono il ruolo rispettivamente di attore (originario ricorrente) e convenuto.

13. Tribunale di Mantova, decreto 25 febbraio 2014, in "Giur. it.", 2015, p. 635, con nota di ZANCAN

A norma del considerando n. 23 del regolamento (CE) n. 1896/2006 e dell'art. 121 c.p.c., che stabilisce il principio della libertà delle forme, è valida l'opposizione a decreto ingiuntivo europeo, inviata al tribunale a mezzo plico postale, non formulata nelle forme di cui al modulo standard F allegato al regolamento (CE) n. 1896/2006, ma in cui risultano esplicitati i motivi dell'opposizione e a cui risulta allegata la documentazione a sostegno della medesima, benché ciò non sia richiesto dall'art. 16 del regolamento (CE) n. 1896/2006.

In seguito all'opposizione tempestiva al decreto ingiuntivo europeo, ove la parte attrice non abbia richiesto l'estinzione del procedimento, il giudice deve ordinare alla cancelleria di comunicare l'opposizione all'attore, disporre che quest'ultimo notifichi al convenuto, entro il termine previsto dall'art. 163 bis c.p.c., un atto introduttivo avente i requisiti di cui all'art. 163 c.p.c., in cui devono essere speci-

ficati il *thema decidendum* e i fatti costitutivi, fissare l'udienza di comparizione e assegnare al convenuto *ex* artt. 166 e 167 c.p.c., termine sino a venti giorni prima di tale data per depositare comparsa di costituzione e risposta con cui lo stesso deve proporre tutte le sue difese prendendo posizione sui fatti posti dal ricorrente a fondamento della sua domanda, indicare i mezzi di prova di cui intende valersi e i documenti che offre in comunicazione, nonché formulare le conclusioni con avvertimento che la costituzione oltre tale termine comporta le decadenze previste dagli artt. 38 e 167 c.p.c.

14. Tribunale di Milano, sentenza 8 aprile 2015, in Pluris

Ai sensi dell'art. 7, par. 5, del regolamento (CE) n. 1896/2006, è ammissibile il deposito della domanda di ingiunzione su supporto cartaceo e non si applica, nelle sole procedure relativa all'ingiunzione di pagamento europea, l'art. 16 bis d.l. n. 179/2012, che impone, per il procedimento di ingiunzione nazionale, che "il deposito dei provvedimenti, degli atti di parte e dei documenti ha luogo esclusivamente co modalità telematiche".

15. Corte di Cassazione, Sez. Un., sentenza 26 maggio 2015, n. 10799, in *Pluris*; in "Int'l Lis", 2015, p. 75, con nota di D'ALESSANDRO

L'ingiunzione di pagamento europea, se non opposta nel termine perentorio ex art. 16 del regolamento (CE) n. 1896/2006, ha efficacia "pro iudicato", sicché il riesame dopo la scadenza del termine ha carattere eccezionale ed i casi nei quali è consentito dall'art. 20 sono di stretta interpretazione. In particolare, la "manifesta erroneità" dell'ingiunzione da valutarsi "tenuto conto dei requisiti previsti dal presente regolamento" (art. 20, comma 2, prima parte) si riferisce ai soli errori manifesti idonei ad inficiare la possibilità per il debitore di contestare l'ingiunzione e la "manifesta erroneità" per "circostanze eccezionali" (art. 20, comma 2, seconda parte) si riferisce ai soli vizi simili a quelli che giustificano la revo-

cazione straordinaria *ex* art. 656 c.p.c., sicché nell'ambito del riesame per "manifesta erroneità" non rientra l'eccezione del difetto di giurisdizione del giudice dell'ingiunzione.

La previsione di un termine perentorio per avanzare l'opposizione ex art. 16 regolamento (CE) n. 1896/2006 unitamente alla considerazione, sul piano logico, che la stessa ratio della procedura sarebbe frustrata se l'effetto dell'ingiunzione fosse sempre rimuovibile in sede di opposizione all'esecuzione o, comunque, con un giudizio ordinario diverso da quello incardinato con una tempestiva contestazione, depongono nel senso che all'efficacia esecutiva del provvedimento si accompagni la preclusione pro-iudicato, che rende irretrattabile l'ingiunzione e le attribuisce una stabilità esterna, permettendo all'ingiunto di agire verso il creditore e di rimettere in discussione lo stesso rapporto oggetto dell'ingiunzione per ogni effetto diverso da quello della mera condanna, che resta, invece, intangibile e insostenibile a ogni azione di accertamento negativo o di ripetizione di indebito.

L'art. 20, par. 2, del regolamento (CE) n. 1896/2006 prevede due distinte fattispecie di "manifesta erroneità" dell'ingiunzione: se l'ingiunzione di pagamento risulta manifestamente emessa per errore, tenuto conto dei requisiti previsti dal regolamento, o a causa di circostanze eccezionali e impone, nell'una e nell'altra ipotesi contemplata dalla norma, la verifica di un collegamento causale con la "manifesta erroneità" del provvedimento. La prima si riferisce ai soli casi di errore manifesto circa la sussistenza dei requisiti formali per l'emissione del provvedimento e, quindi, a vizi formali propri del procedimento idonei a inficiare la possibilità per il debitore di contestare l'ingiunzione, mentre la seconda deve intendersi riferita, come suggerito anche dall'esempio fatto nel par. 25 considerando, a vizi patologici intervenuti nella formazione del procedimento, simili a quelli che possono giustificare la revocazione straordinaria ex art. 656 c.p.c.. Non rientra nell'ambito del riesame per manifesta infondatezza tenuto conto dei requisiti previsti dal regolamento l'indagine sulla competenza giurisdizionale, peraltro operata, come quella svolta nella decisione impugnata, sulla base di

documentazione che sia stata o meno spontaneamente allegata alla richiesta di ingiunzione.

16. Corte di Cassazione, Sez. Un., ordinanza 26 maggio 2015, n. 10800, in "Giur. it.", 2016, p. 1196, con nota di ASPRELLA; in "Int'l Lis", 2015, p. 76, con nota di ZUFFI; in "Corr. giur.", 2016, p. 531, con nota di VISCONTI

L'eccezione di difetto di giurisdizione (nella fattispecie, per essere il giudizio vertente su diritti derivanti da un contratto recante clausola compromissoria in arbitrato estero) è sollevata tempestivamente nella comparsa di costituzione nel giudizio di opposizione, trattandosi del primo atto difensivo dopo l'instaurazione del giudizio ordinario sull'opposizione all'IPE incardinato innanzi al Giudice dell'ingiunzione. Invero l'opposizione prevista dall'art. 16 del regolamento (CE) 1896/2006, per come è strutturata nel modello F consegnato unitamente all'ingiunzione e nello stesso regolamento, consta di una mera dichiarazione rivolta al giudice che ha pronunciato l'IPE; essa non contiene la vocatio in ius, ma la mera contestazione del credito, senza che l'opponente sia neppure tenuto a indicarne le ragioni (art. 16, § 3 Reg.); inoltre la sua redazione non richiede la rappresentanza tecnica (al pari, del resto, della richiesta di ingiunzione, cfr. art, 24 Reg.), trattandosi di atto sottoscritto dal convenuto (opponente) o, se del caso, dal suo rappresentante (art. 16, § 5 Reg.). Ove, poi, si consideri che anche il ricorso per ingiunzione ai sensi dello stesso regolamento non richiede una compiuta esposizione delle ragioni di fatto e di diritto su cui si fonda la domanda, appare evidente come nessuno degli atti all'interno del procedimento monitorio possa considerarsi equipollente alla citazione e alla comparsa di risposta di cui agli artt. 163 e 167 c.p.c.; né, in particolare, l'atto di opposizione può ritenersi equivalente a quello disciplinato dall'art. 645 c.p.c., con la conseguenza che neppure è postulabile l'assimilazione predicata da quest'ultimo da consolidata giurisprudenza, alla comparsa di costituzione nel giudizio di cognizione ordinaria.

17. Corte di Cassazione, Sez. Un., ordinanza 15 giugno 2015, n. 12308, in "Riv. dir. int. priv. proc.", 2017, p. 378

La giurisdizione è disciplinata dal regolamento (CE) n. 44/2001 anche se la parte sceglie il procedimento di ingiunzione nazionale in alternativa a quello istituito ex art. 1.2 del regolamento (CE) 1896/2006, che prevede l'applicazione, ai fini della determinazione della giurisdizione, "delle norme comunitarie applicabili" (i.e. del regolamento (CE) n. 44/2001), con la duplice, concorrente conseguenza che, anche ai fini della disciplina uniforme della UE. il ricorso al procedimento per ingiunzione presuppone la esatta individuazione di un criterio di giurisdizione indicato dalla stessa normativa europea, e che, in relazione ad una pretesa generata da un rapporto transfrontaliero azionata attraverso il procedimento nazionale di ingiunzione, l'individuazione del giudice competente postula necessariamente il ricorso ad uno dei criteri di collegamento di cui al regolamento (CE) n. 44/2001. Una interpretazione che postuli un divergente assetto del corrispondente regime del procedimento nazionale di ingiunzione si porrebbe in contrasto con il fondamentale diritto all'accesso alla giustizia (art. 47 della Carta dei diritti fondamentali della UE), poiché la dissonanza tra rimedi funzionalmente omogenei azionabili dal creditore finirebbe per alterare la parità di condizioni tra le parti (in tal senso sembrano altresì deporre i considerando n. 8 e n. 12 del regolamento (CE) n. 1896/2006).

18. Tribunale di Trieste, ufficio tavolare, decreto 26 agosto 2015, in *eclegal*

Affinché il procedimento istituito dal regolamento (CE) n. 1896/2006 rappresenti un'effettiva scelta per i creditori rispetto al procedimento nazionale, al decreto ingiuntivo europeo non opposto deve riconoscersi efficacia di titolo per l'iscrizione dell'ipoteca giudiziale.

19. Tribunale di Prato, sentenza 1° dicembre 2016, in *Pluris*

Non è fondata l'eccezione di estinzione del giudizio ai sensi dell'art. 307, comma 3, c.p.c., per avere l'attrice notificato l'atto di citazione senza rispettare il termine assegnato dal giudice in seguito
al deposito dell'opposizione all'ingiunzione di pagamento europea
ai sensi dell'art. 17 del regolamento (CE) n. 1896/2006. Nella fattispecie, non vi sono disposizioni legislative che attribuiscano al giudice, a fronte dell'opposizione della parte a cui è stata notificata
l'ingiunzione di pagamento europea, di fissare all'ingiungente un
termine perentorio per l'integrazione della domanda. Il convenuto
può se mai eccepire il mancato rispetto di cui all'art. 163 bis c.p.c.,
e chiedere un differimento dell'udienza.

20. Tribunale di Rovereto, ordinanza 8 giugno 2016, in *Iusex*plorer

A seguito della rituale opposizione al decreto ingiuntivo europeo, il giudice deve fissare un termine perentorio per la riassunzione del procedimento, mediante un atto contenente tutti i requisiti previsti per l'atto di citazione a norma dell'art. 163 c.p.c. e che andrà notificato alla controparte col rispetto dei termini di comparizione di cui all'art. 163 c.p.c. e disporre che a seguito della riassunzione della causa da parte della ricorrente sia effettuata nuova iscrizione a ruolo coi conseguenti adempimenti fiscali.

21. Corte di Cassazione, Sez. Un., sentenza 20 marzo 2017, n. 7075, in "Riv. dir. int. priv. proc.", 2018, p. 275, con nota di PERIN; in "Guida dir.", 2017, fasc. 17, p. 50, con nota di SACCHETTINI

In tema di ingiunzione di pagamento europea, i termini per la proposizione del riesame si identificano in quelli previsti dall'art. 650 c.p.c. e, dunque, nel termine previsto dall'ordinamento italiano per l'opposizione tempestiva del decreto ingiuntivo, quando non sia iniziata l'esecuzione, e in quello previsto dal terzo comma della

stessa norma quando l'esecuzione si iniziata. A tali conclusioni sono giunte le sezioni Unite che hanno così interpretato il regolamento 1896/2006, che istituisce un procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento, modificato dal regolamento 2421/2015. Per i giudici, come sottolineato dalla stessa normativa comunitaria, tutte le questioni procedurali non trattate specificamente dal regolamento sono disciplinate dal diritto nazionale e, di conseguenza, poiché il termine di proposizione del riesame è una questione procedurale, per stabilire le scadenze è necessario applicare l'art. 650 c.p.c.

Il termine per la proposizione del riesame nei casi di cui all'art. 20, par. 1 del regolamento (CE) n. 1896/2006, essendo il relativo procedimento disciplinato in Italia dall'art. 650 c.p.c., si identifica con quelli desumibili da tale norma e, dunque, nel termine previsto dall'ordinamento italiano per l'opposizione tempestiva al decreto ingiuntivo, quando non sia iniziata l'esecuzione, e in quello di cui al comma 3 di tale norma, che costituisce il termine finale, quando l'esecuzione sia iniziata.

Ai sensi del par. 3 dell'art. 20 del regolamento (CE) n. 1896/2006, l'istituto del riesame è costruito dal legislatore comunitario come un rimedio che ha natura meramente rescindente, sulla base del mero riconoscimento da parte del giudice dell'esistenza della stessa situazione legittimante il riesame ai sensi dell'art. 20. Pertanto il contenuto delle difese, a differenza di quanto accade per l'istituto dell'art. 650 c.p.c. nell'ordinamento italiano, quando sia esperito contro un decreto ingiuntivo nazionale, si sostanzia nella sola deduzione della situazione legittimante di cui all'art. 20, il che, all'evidenza, non comporta che si debba prendere posizione sulla fondatezza dell'IPE.

Il termine per la proposizione del riesame in casi eccezionali avverso l'ingiunzione di pagamento europeo (Ipe) emessa in Italia nei casi previsti dal comma 1 dell'art. 20 del regolamento Ce n. 2006 /1896 viene recato dall'art. 650 c.p.c. per l'opposizione tardiva al decreto ingiuntivo e quindi è di dieci giorni ove l'esecuzione sia stata iniziata.

22. Tribunale di Terni, 4 aprile 2017, in "Corr. giur.", 2018, p. 851, con nota di CASTALDO

Nel contesto di un procedimento europeo di ingiunzione di pagamento di cui al regolamento 1896/2006, l'impugnazione per riesame ex art. 20, par. 2, Reg. 1896/2006 deve ritenersi preclusa laddove vi sia stata in Italia la proposizione dell'opposizione al decreto, seppur respinta perché redatta in tedesco, non attenendo al giudizio di riesame doglianze avverso il provvedimento di chiusura del giudizio di opposizione. Qualunque contestazione avverso il provvedimento conclusivo dell'opposizione dovrà ricondursi al giudizio di cognizione ordinaria conseguente all'opposizione stessa, dovendosi perciò utilizzare i mezzi di gravame ordinari ovvero il ricorso straordinario ex art. 111, comma 7, Cost.

23. Corte di Cassazione, Sez. Un., sentenza 31 gennaio 2019, n. 2840-2841, in "Giur. it.", 2019, p. 1551, con nota di TURRONI; in "Corr. giur.", 2019, 961, p. 50, con nota di MURONI; in "Riv. dir. int. priv. proc.", 2019, p. 1315, con nota di ROMANO

Ai sensi dell'art. 17 del regolamento (CE) n. 1896/2006, e visto il considerando n. 24 del medesimo regolamento, qualora l'ingiunzione di pagamento europea emessa dal giudice italiano venga opposta dal debitore straniero ingiunto a norma dell'art. 16 del regolamento ed il creditore abbia chiesto all'atto della domanda di emissione dell'ingiunzione europea, oppure prima della sua emissione, che il processo, per il caso di opposizione, prosegua secondo la disciplina ordinaria del processo civile, si deve ritenere che, nella situazione di mancato esercizio da parte dello Stato italiano del potere di dettare una disciplina delle modalità della prosecuzione, quest'ultima sia regolata direttamente dalle disposizioni del regolamento, con la conseguenza che spetta al giudice italiano che ha emesso l'ingiunzione, all'atto della comunicazione al creditore della proposizione dell'opposizione ai sensi dell'art. 17, par. 3, il potere di fissare un termine al medesimo creditore invitandolo ad intro-

durre la tutela secondo la disciplina processuale civile ordinaria e secondo la forma che egli individuerà in base alla disciplina processuale italiana ed in relazione alla natura della situazione giuridica creditoria azionata con la domanda di ingiunzione, restando escluso il potere del giudice di procedere a tale individuazione. Qualora il creditore prosegua il giudizio entro il termine assegnato dal giudice, la litispendenza rimane fissata alla proposizione, cioè al deposito della domanda di ingiunzione di pagamento europea. Al contrario, l'inosservanza del termine assegnato dal giudice per la prosecuzione del giudizio a cura dell'attore è regolata dal secondo inciso dell'art. 307 c.p.c., comma 3, e produce l'estinzione del giudizio.

24. Tribunale di Arezzo, sentenza 26 febbraio 2019, massima redazionale

È legittima, ai sensi dell'art. 7 del regolamento (CE) n. 1896/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, l'ingiunzione di pagamento europea emessa sulla base di documenti tradotti dal tedesco all'italiano senza perizia giurata, poiché, nonostante fosse contestata in sede di opposizione la mancanza di prova scritta adeguata per l'emissione dell'ingiunzione di pagamento europea, i requisiti per l'emissione dell'ingiunzione di pagamento europea non coincidono con quelli per un decreto ingiuntivo nazionale, giacché l'art. 7 del regolamento (CE) n. 1896/2006 non prescrive il deposito di documentazione particolare a suffragio del ricorso e gli artt. 8 e 12 del medesimo regolamento non prevedono, per l'emissione, la disamina di particolari compendi istruttori e l'opposizione è, a sua volta, estremamente deformalizzata, visto che l'art. 16 richiede solo l'espressione della volontà di contestare il credito.

Può essere dichiarata provvisoriamente esecutiva, ai sensi dell'art. 648 c.p.c., l'ingiunzione di pagamento europea così emessa, in mancanza di prova scritta a fondamento dell'opposizione, giacché all'opposizione all'ingiunzione di pagamento europea si applicano, in quanto compatibili, le norme dell'opposizione a decreto

ingiuntivo nazionale. Infatti, nonostante la fase introduttiva dell'opposizione all'ingiunzione di pagamento europeo sia "chiaramente derogatoria" rispetto a quella di cui all'art. 645 c.p.c., "non può esservi dubbio che la disciplina cui fare riferimento è quella del giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo e che, in particolare, possa e debba applicarsi, ricorrendone le condizioni anche l'art. 648 c.p.c.".

25. Tribunale di Torino, sentenza 7 gennaio 2021, in "Riv. dir. int. priv. proc.", 2021, fasc. 3

Nel procedimento di opposizione a ingiunzione di pagamento europea di cui al regolamento (CE) n. 1896/2006 del 12 dicembre 2006, è tempestiva e ammissibile l'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice italiano, sollevata nella comparsa di costituzione e risposta da parte dell'opponente, che abbia previamente introdotto il giudizio di opposizione con atto denominato "motivi di opposizione all'ingiunzione di pagamento europea".

Sussiste la giurisdizione italiana, a norma dell'art. 7 n. 1 lett. a e b del regolamento (UE) n. 1215/2012 del 12 dicembre 2012, su una controversia avente ad oggetto il pagamento del corrispettivo di forniture effettuate da una società italiana a una società spagnola, nel caso in cui le fatture riportino tutte la diciture EXW (Ex Works) e F.F: (franco fabbrica), clausola non contestata dalla convenuta e che indica che il venditore effettua la consegna mettendo la merce a disposizione del compratore nei propri locali; ciò anche qualora si ritenga che la prestazione dedotta in giudizio è il pagamento del prezzo della fornitura, in quanto l'obbligazione pecuniaria è, nel caso di specie, debito di valuta e quindi portabile al domicilio del creditore.

Regulation (EC) n. 861/2007 creating a European order for payment procedure

1. Court of Taranto, order of 15 September 2009, in *Iusex-plorer*

Following the filing of a valid opposition to a European order for payment in accordance with Article 125 of the Provisions Implementing the Italian Civil Procedure Code, applied by analogy, the court must schedule a hearing for initial appearance and order the defendant in the opposition to serve the submission seeking the resumption of the proceedings on the opponent in accordance with the time limit provided for under Article 163 *bis* of the Italian Civil Procedure Code, as well as the requirements laid down by Article 163 of the Italian Civil Procedure Code.

2. Court of Florence, order of 25 September 2009, in "Guida dir.", 2009, p. 40, with a commentary by MONDINI

Under the terms of Article 17(1) of Regulation (EC) n. 1896/2006, in the event that an opposition is submitted to a European order for payment, unless the claimant has requested that the proceedings be terminated, the court must order that the European procedure will no longer apply and that the rules of ordinary civil procedure will be applicable, and set a time limit for the defendant/opponent to enter an appearance in the manner provided for under Articles 166 and 167 of the Italian Civil Procedure Code, making arrangements for the requisite assistance by counsel, and schedule the hearing pursuant to Article 183 of the Italian Civil Procedure Code at such a time that enables that time limit to be complied with; if it has not already done so, the claimant must comply with the tax obligations (single contribution) incumbent upon the claimant and is responsible for serving notice on the defendant of the order scheduling the hearing.

3. Court of Piacenza, order of 18 September 2010, in Pluris

Following the filing of a statement of opposition to a European order for payment pursuant to Articles 16 and 17 of Regulation (EC) n. 1896/2006, the proceedings must continue according to the ordinary rules by the issue of an order setting a date for the case to be considered before the court, with service by the creditor (i.e. the defendant in the opposition), through counsel, of a defence submission that complies with the requirements laid down by Article 163 of the Italian Civil Procedure Code on the debtor/opponent in order to enable the debtor/opponent in turn to supplement the arguments submitted in its defence pursuant to Article 167 of the Italian Civil Procedure Code, entering an appearance within the time limit provided for under Article 166 of the Italian Civil Procedure Code.

4. Court of Milan, order of 28 October 2010, in "Int'l Lis", 2011, p. 91, with a commentary by D'ALESSANDRO

Following an opposition to a European order for payment, the court must not set time limits for the parties but may, if the case is deemed to be urgent, schedule a hearing by halving the time limits for entering an appearance in accordance with Article 163 bis(1) of the Italian Civil Procedure Code, requiring the creditor to serve the summons, as the transfer to ordinary civil proceedings must occur at the instigation of the creditor.

5. Court of Varese, order of 12 November 2010, in "Riv. dir. int. priv. proc.", 2011, p. 466; in "Corr. giur.", 2011, p. 1128, with a commentary by CATALDI; in "Foro it.", I, c. 1571, with a commentary by MONDINI

The transfer to ordinary civil proceedings provided for under Article 17 of Regulation (EC) n. 1896/2006 of 12 December 2006 creating a European order for payment procedure in the event that an opposition is lodged to the European order for payment must be accompanied by an order setting a time limit: for the claimant to

supplement the claim filed according to summary procedures with the submissions required under Article 163 of the Italian Civil Procedure Code; and for the opponent to file an entry of appearance supplementing the opposition pursuant to, and with the submissions required under, Article 167 of the Italian Civil Procedure Code.

6. Court of Mantua, order of 14 July 2011, in "Riv. dir. int. priv. proc.", 2012, p. 911

An opposition to a European order for payment provided for under Article 16 of Regulation (EC) n. 1896/2006 of 12 December 2006 may also be filed by registered letter sent to the judge that issued the order. The transfer to ordinary civil proceedings as a result of an opposition to the European order for payment pursuant to Article 17 of Regulation (EC) n. 1896/2006 must occur in the manner provided for under Article 645 of the Italian Civil Procedure Code; this provision appears to be that most specifically aimed at regulating the transfer from summary proceedings, with full oral proceedings deferred as the case may be, to full oral proceedings. It is only after a valid opposition to the European order for payment has been filed in the manner provided for under Article 645 of the Italian Civil Procedure Code that the court make consider an application seeking the suspension of enforcement filed pursuant to Article 649 of the Italian Civil Procedure Code. Such an application cannot be filed in accordance with Article 700 of the Italian Civil Procedure Code in view of its subsidiary nature, which prevents it from being used in cases in which specific remedies are provided for.

7. Court of Milan, order of 18 July 2011, in "Foro it.", 2012, I, p. 275, with a commentary by MONDINI

An opposition to a European order for payment will be deemed to have been submitted on time if it is filed with, or even only sent to, the competent judge within the time limit provided for under Article 16(2) of Regulation (EC) n. 1896/2006, and there is no need for it to be served in accordance with Article 645 of the Italian Civil Procedure Code.

In the event that an opposition to a European payment order is filed in good time, the creditor seeking to enforce its rights must act in accordance with the rules of ordinary civil procedure pursuant to Article 17(1) of Regulation (EC) n. 1896/2006; therefore, once it has become aware of the opposition and the date scheduled by the court to hear the case, it must serve notice on the defendant (i.e. on the debtor/opponent) of a document that complies with the requirements laid down by Article 163 bis of the Italian Civil Procedure Code in order to enable the latter to present arguments in its defence pursuant to Articles 166 and 167 of the Italian Civil Procedure Code.

8. Court of Verona, order of 26 May 2012, in "Int'l Lis", 2012, p. 153, with a commentary by PORCELLI

In accordance with recital n. 24 and Article 17 of Regulation (EC) n. 1896/2006, the procedure for establishing (and ordering) the payment of the debt actioned according to the European payment order procedure must be deemed to be technically pending already at the time the application provided for under Article 7 of Regulation (EC) n. 1896/2006 is filed.

After receiving the opposition to the European order for payment, which is submitted directly to it, the court must, acting *ex officio*:

- 1. Arrange through the court registry for the debtor's opposition to be served on the creditor;
- 2. Set a mandatory time limit for the claimant/creditor (in view of the prohibition on subsequent *mutatio libelli* established under Article 183(5) of the Italian Civil Procedure Code) to supplement the *thema decidendum* and the facts averred, although not for the submission of documents, which is subject to the time limit provided for under Article 183(6) n. 2 of the Italian Civil Procedure Code;

- 3. Schedule a hearing pursuant to Article 183 of the Italian Civil Procedure Code in accordance with the time limits for appearing laid down by Article 163 *bis* of the Italian Civil Procedure Code;
- 4. Grant the defendant the right to file a statement of defence pursuant to Article 167 of the Italian Civil Procedure Code, with a requirement to enter an appearance where appropriate, acting through counsel if defence in person is not permitted at least twenty days prior to the hearing referred to in point 2), subject to the intimation pursuant to Article 163(3), no. 7 of the Italian Civil Procedure Code that the late entry of an appearance will result in the forfeitures provided for under Article 167 of the Italian Civil Procedure Code.

In this case, the claimant has already set out detailed arguments in its defence within a detailed "statement of defence" filed after the opposition was served, and it was thus manifestly superfluous (and would also run contrary to the principle of the reasonable length of trials) to set a time limit for making a supplementary filing in accordance with point 2) above.

9. Court of Turin, order of 31 August 2012, in "Foro it.", 2013, I, c. 370

If an opposition is filed in good time, a European order for payment issued pursuant to Regulation (EC) n. 1896/2006 ceases to have any effect and thus cannot be declared enforceable, not even in the event that ordinary proceedings launched in accordance with Article 17 of the Regulation are concluded.

10. Court of Forlì, judgment of 22 January 2013, in Pluris

If not agreed otherwise in writing and in the event of dispute between the parties concerning the place of delivery agreed upon under contract (at the claimant company's warehouse in Italy, where the forwarder appointed by the defendant company had collected the goods, or at the defendant's registered office and sales outlets in Germany), and if no agreement has been reached in relation to transportation (which would moreover not be decisive in establishing the agreed place of delivery, as its purpose would essentially be to identify the party responsible for shipping costs), jurisdiction does not lie with the Italian courts but rather with the German courts in accordance with Article 5 of Regulation (EC) n. 44/2001 As it is not possible to take oral evidence in order to establish the verbal contractual agreements reached between the parties, the question of jurisdiction must be resolved on the basis of the fallback criterion, according to which the place of delivery is the final destination of the goods, where the goods pass into the actual and not merely legal possession of the buyer, and at which the buyer has the power to actually dispose of them.

11. Court of Forli, order of 18 June 2013, in Pluris

Once it has received an opposition to a European order for payment pursuant to Article 16 of Regulation (EC) 1896/2006, the court must, acting ex officio; arrange through the court registry for the debtor's opposition to be served on the creditor; set a mandatory time limit for the claimant/creditor to supplement the thema decidendum and the facts averred: schedule a hearing pursuant to Article 183 of the Italian Civil Procedure Code in accordance with the time limits for appearing laid down by Article 163 bis of the Italian Civil Procedure Code; and grant the defendant the right to file a statement of defence pursuant to Article 167 of the Italian Civil Procedure Code, with a requirement to enter an appearance, acting through counsel if defence in person is not permitted, at least twenty days prior to the hearing scheduled and subject to the intimation pursuant to Article 163(3), no. 7 of the Italian Civil Procedure Code that the late entry of an appearance will result in the forfeitures provided for under Articles 167 and 38 of the Italian Civil Procedure Code.

12. Court of Sant'Angelo dei Lombardi, judgment of 30 July 2013, in "Giur. it.", 2014, 5, p. 1123

In the event that an opposition is filed to a European order for

payment, by virtue of the transfer to ordinary civil proceedings pursuant to Article 17 of Regulation (EC) n. 1806/2006 the proceedings acquire the status of ordinary contentious proceedings, in which the parties take on the respective roles of claimant (the original claimant in the payment order proceedings) and defendant for all purposes.

13. Court of Mantua, order of 25 February 2014, in "Giur. it.", 2015, p. 635, with a commentary by ZANCAN

In accordance with recital no. 23 to Regulation (EC) n. 1896/2006 and Article 121 of the Italian Civil Procedure Code, which establishes the principle of freedom from formal requirements, an opposition to a European order for payment sent to the court by ordinary post that does not use standard form F annexed to Regulation (EC) n. 1896/2006 but that explains the reasons for the opposition, and is accompanied by documentation in support of the opposition, even though this is not required by Article 16 of Regulation (EC) n. 1896/2006, is valid.

Following an opposition to a European order for payment filed in good time, unless the claimant has requested that the proceedings be terminated, the court must: order the court registry to serve notice of the opposition on the claimant; inform the claimant that it must serve a statement of claim on the defendant within the time limit provided for under Article 163 bis of the Italian Civil Procedure Code that fulfils the prerequisites laid down by Article 163 of the Italian Civil Procedure Code, which must specify the thema decidendum and the facts averred; schedule a hearing for entering an appearance and set the defendant a time limit of up to twenty days pursuant to Articles 166 and 167 of the Italian Civil Procedure Code before that date in order to file an entry of appearance and statement of defence, in which it must set out full arguments in its defence, state its position concerning the facts averred by the claimant as a basis for its claim, state the evidence that it intends to rely on and the documents offered for submission, and formulate

prayers for relief, subject to the intimation that the entry of an appearance after that deadline will result in the forfeitures provided for under Articles 38 and 167 of the Italian Civil Procedure Code.

14. Court of Milan, judgment of 8 April 2015, in Pluris

Pursuant to Article 7(5) of Regulation (EC) n. 1896/2006, an application for an order for payment may be submitted in paper form and Article 16 *bis* of Italian Decree-Law no. 179/2012 (which requires, in relation to national payment order procedures, that "measures, party submissions and documents must be filed exclusively remotely") does not apply only within procedures concerning a European order for payment.

15. Court of Cassation (Joint Divisions), judgment n. 10799 of 26 May 2015, in *Pluris*; in "Int'l Lis", 2015, p. 75, with a commentary by D'ALESSANDRO

If a European order for payment is not opposed within the mandatory time limit provided for under Article 16 of Regulation (EC) n. 1896/2006, it has res iudicata effect, with the result that it may only exceptionally be reviewed after expiry of the time limit and the circumstances under which this is permitted by Article 20 must be interpreted narrowly. In particular, a payment order is deemed to be "clearly wrong", which must be assessed "having regard to the requirements laid down in this Regulation" (Article 20(2), option one, only where it contains errors that are clearly liable to frustrate the debtor's ability to dispute the payment order; moreover, it may be "clearly wrong" due to "exceptional circumstances" (Article 20(2), option two, only if it contains flaws similar to those that justify extraordinary cancellation in accordance with Article 656 of the Italian Civil Procedure Code. This means that an objection that the court hearing the payment order proceedings lacks jurisdiction does not fall within the scope of review on the grounds that it was "clearly wrong".

The stipulation of a mandatory time limit for submitting an opposition pursuant to Regulation (EC) n. 1896/2006 - coupled with the logical consideration that the very rationale of the procedure would be frustrated if the effect of the payment order could always be avoided by filing an opposition to enforcement, or in any case by pursuing ordinary proceedings other than those launched pursuant to an objection filed in good time - require that effective enforcement of the measure must be vested with the status of res iudicata (which renders the order for payment immune to cancellation and vests it with external stability). This allows the party against which the order for payment is issued to take action against the creditor and to call into question the very relationship on which the order for payment is based for any purpose other than the payment order itself. However, the order itself remains inviolable and immune to any action seeking a ruling that the claim is unfounded or any action under unjust enrichment.

Article 20(2) of Regulation (EC) n. 1896/2006 provides for two distinct instances of an order for payment being "clearly wrongly issued" – if the order for payment is clearly wrong due to error, having regard to the requirements laid down by the Regulation, or due to exceptional circumstances - and requires under both scenarios contemplated by the provision that the causal link with the "clearly wrong" nature of the measure be verified. The former scenario applies only to cases where the finding concerning the formal prerequisites for the issue of the measure was clearly wrong, where the measure is thus affected by formal defects that are liable to frustrate the debtor's ability to dispute the order for payment. On the other hand, the latter scenario must be deemed to refer, as is suggested also by the example provided in recital 25 of the preamble, to fundamental flaws arising during the initial stages of the proceedings similar to those that can justify extraordinary cancellation in accordance with Article 656 of the Italian Civil Procedure Code. An examination of jurisdiction, which is moreover carried out (as was the case in the contested decision) on the basis of documentation that may, or may not,

have been enclosed unsolicited with the application for an order for payment, does not fall within the scope of review on the grounds of clear unfoundedness, having regard to the requirements laid down by the Regulation.

16. Court of Cassation (Joint Divisions), order n. 10800 of 26 May 2015, in "Giur. it.", 2016, p. 1196, with a commentary by ASPRELLA; in "Int'l Lis", 2015, p. 76, with a commentary by ZUFFI; in "Corr. giur.", 2016, p. 531, with a commentary by VISCONTI

The objection that the court lacks jurisdiction (in this instance on the grounds that the case concerned rights arising under a contract containing an arbitration clause providing for foreign arbitration) was raised in good time in the statement of defence within the opposition proceedings, as this was the first defence submission after ordinary proceedings were launched concerning the opposition to the European order for payment before the court apprised of the payment order proceedings. However, taking account of how it is structured within form F provided with the order for payment and in the Regulation itself, the opposition provided for under Article 16 of Regulation (EC) 1896/2006 consists in a mere declaration made to the court that issued the European order for payment. It does not contain the vocatio in ius, but rather merely objects to the claim, and the opponent is not even required to state reasons (Article 16(3) of the Regulation). Moreover, specialist representation is not required in order to submit it (as is the case, moreover, for an application for an order for payment, cf. Article 24 of the Regulation), since the document may be signed by the defendant (opponent) or, as the case may be, by its representative (Article 16(5) of the Regulation). If it is considered that, under the Regulation itself, even an application for an order for payment does not require a full presentation of the facts of the case and the legal arguments on which the application is based, it is clear that none of the acts carried out during the course of the summary proceedings may be regarded as equivalent to a statement of claim or a statement of defence as provided for under Articles 163 and 167 of the Italian Civil Procedure Code. Specifically, the statement of opposition cannot be regarded as equivalent to that governed by Article 645 of the Italian Civil Procedure Code. This means that it cannot be deemed to be equivalent, as the latter has been found to be according to consolidated case law, to an application of the defendant within ordinary contentious proceedings.

17. Court of Cassation (Joint Divisions), order n. 12308 of 15 June 2015, in "Riv. dir. int. priv. proc.", 2017, p. 378

Jurisdiction is governed by Regulation (EC) n. 44/2001, even if the party chooses national payment order proceedings as an alternative to those provided for under Article 1(2) of Regulation (EC) n. 1896/2006, which provides for the application of "the relevant rules of Community law" (i.e. of Regulation (EC) n. 44/2001) for the purposes of establishing jurisdiction. This has the twofold, parallel consequence that, also for the purposes of the uniform application of EU law, recourse to payment order proceedings is conditional upon the precise identification of a criterion for establishing jurisdiction contained in European law, and also that one of the linking criteria provided for in Regulation (EC) n. 44/2001 must be used in order to identify the court with jurisdiction over a claim arising out of a cross-border relationship actioned according to the national payment order procedure. Any interpretation that purported to establish a different framework for the corresponding regime applicable to national payment orders would violate the fundamental right of access to justice (Article 47 of the EU Charter of Fundamental Rights), as the inconsistencies between functionally similar remedies available to the creditor would end up interfering with the quality of conditions between the parties (this conclusion also appears to be suggested by recitals 8 and 12 of the preamble to Regulation (EC) n. 1896/2006).

18. Court of Trieste, Land Registry Office [*ufficio tavolare*], order of 26 August 2015, in *eclegal*

In order for the procedure established by Regulation (EC) n. 1896/2006 to represent an effective choice for creditors compared to the national procedure, a European order for payment that is not opposed must be recognised as a valid basis for the registration of a judicial mortgage.

19. Court of Prato, judgment of 1 December 2016, in Pluris

An objection seeking the annulment of the proceedings pursuant to Article 307(3) of the Italian Civil Procedure Code on the grounds that the claimant served the statement of claim without complying with the time limit set by the court following the filing of the opposition to the European order for payment pursuant to Article 17 of Regulation (EC) n. 1896/2006 is unfounded. In this case, no legislation allows the courts to set a mandatory time limit for the party seeking a payment order for supplementing the statement of claim in response to an opposition by the party on which the European order for payment was served. The defendant may, at most, assert the failure to comply with Article 163 bis of the Italian Civil Procedure Code and ask that the hearing be deferred.

20. Court of Rovereto, order of 8 June 2016, in *Iusexplorer*

Following an opposition to a European order for payment submitted according to the applicable procedures, the court must set a mandatory time limit for the resumption of the proceedings by a submission that fulfils all of the prerequisites applicable to a statement of claim as provided for under Article 163 of the Italian Civil Procedure Code, which will be served on the opposing party in accordance with the time limits for entering an appearance laid down by Article 163 of the Italian Civil Procedure Code, and the court must also order that, following the resumption of the proceedings by the claimant, the case is entered into the general register of civil proceedings, subject to the attendant tax obligations.

21. Court of Cassation (Joint Divisions), judgment no. 7075 of 20 March 2017, in "Riv. dir. int. priv. proc.", 2018, p. 275, with a commentary by PERIN; in "Guida dir.", 2017, vol. 17, p. 50, with a commentary by SACCHETTINI

With regard to a European order for payment, the time limit for seeking a review is that provided for under Article 650 of the Italian Civil Procedure Code, which is therefore the time limit under Italian law for the filing of a timely opposition to an order for payment in the event that enforcement has not yet started, or the time limit provided for under Article 650(3) in the event that enforcement is underway. These conclusions were reached by the Joint Divisions when interpreting Regulation 1896/2006 creating a European order for payment procedure, as amended by Regulation 2421/2015. According to the court, as is stressed within the EU law itself, all procedural issues not specifically addressed by the Regulation are governed by national law; thus, since the time limit for seeking a review is a procedural issue, in order to establish the respective deadlines Article 650 of the Italian Civil Procedure Code must be applied.

Since the respective procedure is governed in Italy by Article 650 of the Italian Civil Procedure Code, the time limit for seeking a review in the circumstances provided for under Article 20(1) of Regulation (EC) n. 1896/2006 is that resulting from Article 650. Accordingly, the time limit is that provided for under Italian law for the filing of an opposition to an order for payment in the event that enforcement has not yet started, or the time limit provided for under Article 650(3) in the event that enforcement is underway.

According to Article 20(3) of Regulation (EC) n. 1896/2006, the review mechanism was construed by Community lawmakers as a remedy with the sole effect of rendering the order for payment null and void, based on a mere finding by the court that there are circumstances establishing grounds for review in accordance with Article 20. Therefore, in contrast to the position within Italian law under Ar-

ticle 650 of the Italian Civil Procedure Code when a national order for payment is challenged, the defendant need only establish grounds for review under Article 20, and as such is evidently not required to establish that the European order for payment is not well-founded.

The time limit for seeking the review in exceptional cases of a European order for payment issued in Italy in the circumstances provided for under Article 20(1) of Regulation (EC) n. 2006 /1896 is that specified under Article 650 of the Italian Civil Procedure Code in the event that a late opposition is submitted to an order for payment, and is thus ten days where enforcement has already started.

22. Court of Terni, judgment of 4 April 2017, in "Corr. giur.", 2018, p. 851, with a commentary by CASTALDO

Within the context of proceedings relating to a European order for payment issued pursuant to Regulation n. 1896/2006, it must be concluded that a review under Article 20(2) of Regulation n. 1896/2006 will not be available where an opposition to the order for payment has been filed in Italy, even though it was rejected on the grounds that it was written in German, as any challenges to the ruling ending the opposition proceedings are not relevant for the review proceedings. Any challenge to the ruling ending the opposition proceedings must be adopted within ordinary contentious proceedings resulting from the opposition, and must therefore use the ordinary forms of appeal, or the extraordinary grounds for challenge provided for under Article 111(7) of the Italian Constitution.

23. Court of Cassation (Joint Divisions), judgments nos. 2840-2841 of 31 January 2019, in "Giur. it.", 2019, p. 1551, with a commentary by TURRONI; in "Corr. giur.", 2019, 961, p. 50, with a commentary by MURONI; in "Riv. dir. int. priv. proc.", 2019, p. 1315, with a commentary by ROMANO

According to Article 17 of Regulation (EC) n. 1896/2006, and considering recital no. 24 in the preamble to that Regulation, if a

European order for payment issued by an Italian court is challenged by a foreign debtor/defendant pursuant to Article 16 of the Regulation and the creditor requested, either when filing the application for a European order for payment, or before it was issued, that in the event of an opposition the proceedings should continue in accordance with the rules of ordinary civil procedure, it must be concluded that - given the failure by the Italian State to exercise its power to lay down rules governing the arrangements applicable to the continuation of the proceedings – the opposition will be governed directly by the provisions of the Regulation. This means that the Italian court that issued the order for payment has the power, when notifying the creditor concerning the submission of an opposition in accordance with Article 17(3), to set a time limit for the creditor, inviting it to submit a claim, in accordance with the rules of ordinary civil procedure and according to such formal arrangements as may be identified by the creditor in accordance with Italian procedural rules, having regard to the nature of the pecuniary claim actioned by the application for an order for payment, but also that the court does not have any power to specify those formal arrangements. If the creditor pursues the proceedings within the time limit set by the court, the action will be deemed to have been pending since the time it was lodged, i.e. the time when the application for a European order for payment was submitted. Otherwise, in the event of the failure to comply with the time limit set by the court for the continuation of the proceedings by the claimant, the second indent of Article 307(3) of the Italian Civil Procedure Code is applicable, with the result that the proceedings are terminated.

24. Court of Arezzo, judgment of 26 February 2019, judgment headnote

Under the terms of Article 7 of Regulation (EC) n. 1896/2006 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006, a European order for payment issued on the basis of documents translated from German into Italian without an expert's affidavit is lawful. The reason for this is that, although the lack of written evidence sufficient for the issue of a European order for payment was challenged within the opposition proceedings, the prerequisites for the issue of a European order for payment are not the same as those applicable to the issue of a national order for payment. This is because Article 7 of Regulation (EC) n. 1896/2006 does not require the submission of particular documentation in support of the application, and Articles 8 and 12 of the Regulation do not require the examination of any particular documentary evidence for a payment order to be issued. Moreover, the opposition is in turn subject to extremely relaxed procedural requirements, as Article 16 requires only a declaration of the intention to dispute the pecuniary claim.

A European order for payment issued in this manner may be declared provisionally enforceable in accordance with Article 648 of the Italian Civil Procedure Code where no written evidence is submitted in support of the opposition, as the opposition to a European order for payment is governed, insofar as compatible, by the provisions governing oppositions to national orders for payment. In fact, even though the procedures applicable to the submission of an opposition to a European order for payment "clearly depart" from those laid down by Article 645 of the Italian Civil Procedure Code, "there cannot be any doubt that the legislation applicable is that governing oppositions to orders for payment, and that in particular also Article 648 of the Italian Civil Procedure Code can and must apply, where the prerequisites are met".

25. Court of Turin, judgment of 7 January 2021, in "Riv. dir. int. priv. proc.", 2021, fasc. 3

Within proceedings concerning an opposition to a European order for payment governed by Regulation (EC) n. 1896/2006 of 12 December 2006, an objection that the Italian courts lack jurisdiction will be deemed to have been submitted in good time, and to be admissible, where it is raised by the opponent within its statement of defence, after having previously launched opposition proceed-

ings by submitting "grounds for opposition to a European order for payment".

The Italian courts have jurisdiction pursuant to points (a) and (b) of Article 7(1) of Regulation (EU) n. 1215/2012 of 12 December 2012 over a dispute concerning the payment of consideration for supplies made by an Italian company to a Spanish company in the event that the invoices all indicate the delivery terms EXW (ex works) and F.F: (franco fabbrica, i.e. ex-factory) – a term not disputed by the defendant – which indicates that the seller is to make delivery by making the goods available to the buyer on its own premises; the same applies also where the performance sought within the proceedings is the payment of the price for the supply, as the pecuniary obligation in this case is an obligation to pay a sum of money, and is thus to be complied with at the domicile of the creditor.

Regolamento (CE) n. 861/2007 che istituisce un procedimento europeo per le controversie di modesta entità

1. Giudice di Pace di Firenze, sentenza 27 dicembre 2011

In un procedimento europeo per le controversie di modesta entità, instaurato da soggetti italiani contro una compagnia aerea irlandese per il risarcimento del danno da cancellazione del volo aereo, in presenza della prova dell'avvenuta notifica del modulo C ai sensi dell'art. 5, par. 2, regolamento (CE) n. 861/2007 e dopo il decorso del termine di cui al par. 3 del medesimo articolo, senza che al giudice sia pervenuta alcuna replica, in assenza di richieste di prove orali, lo svolgimento dell'udienza deve essere ritenuto manifestamente superfluo per l'equa trattazione del procedimento ai sensi del par. 1 dell'art. cit. e sussistono i presupposti per l'emissione della sentenza sulla domanda dell'attore ai sensi dell'art. 7 par. 3 del regolamento.

2. Tribunale di Roma, sentenza 13 marzo 2013, n. 35041 (gemelle 35028, 35039, 35040, 35041), in *Iusexplorer*

Dal considerando n. 29 del regolamento (CE) n. 861/2007 è ricavabile un criterio generale, che può orientare anche l'interpretazione della normativa nazionale relativa al giudizio dinanzi al giudice di pace per le controversie di modesta entità, in base al quale le spese processuali devono essere "proporzionate" al valore della domanda e dunque, da un lato, non irrisorie e lesive del diritto di agire in giudizio (come il criterio del tetto massimo liquidabile nel "valore della domanda"), dall'altro non esorbitanti ed eccessive, stante la modesta entità della controversia, come tali lesive del corrispondente diritto di difesa della controparte.

Tribunale di Milano, sentenza 30 maggio 2016, in *Pluris* Il procedimento europeo per le controversie di modesta entità, di

cui al regolamento (CE) n. 861/2007 (non essendo ancora in vigore il regolamento n. 2421/2015), può trovare applicazione in una controversia in cui il *petitum* attoreo è inferiore al valore massimo indicato dall'art. 2, paragrafo 2, del regolamento *de quo* e la causa ha natura transfrontaliera, ai sensi dell'art. 3 del medesimo regolamento, poiché l'attore è residente in Germania, mentre il convenuto ha la sede legale in Italia ed è competente la sezione specializzata in materia di impresa, avendo l'attore allegato la violazione delle disposizioni in materia di diritto d'autore sulla fotografia.

Il procedimento europeo per le controversie di modesta entità, di cui al regolamento (CE) n. 861/2007, è disciplinato dalle disposizioni processuali dello Stato membro in cui esso si svolge; pertanto, dichiarata la contumacia della convenuta, non trova applicazione nel nostro ordinamento, al pari di quello francese (ex art. 472, secondo comma, c.p.c.) e di quello spagnolo ex art. 496, secondo comma, L.E.C., il meccanismo automatico di ficta confessio, poiché non è espressamente contemplato nel diritto processuale italiano (art. 291 ss. c.p.c.) e ciò a differenza del default judgment inglese e del Versäumnisurtell tedesco e austriaco; ne consegue che sull'attore grava l'onere della prova nonostante la contumacia del convenuto.

4. Giudice di Pace di Milano, sentenza 13 febbraio 2016, in "Riv. dir. int. priv. proc.", 2018, p. 166

In un'azione per il risarcimento dei danni subiti per il ritardo di un volo da Ibiza a Milano Malpensa, intentata con il procedimento europeo per le controversie di modesta entità di cui al regolamento (CE) n. 861/2007, nei confronti di una compagnia aerea domiciliata nel Regno Unito ai sensi dell'art. 63, par. 1 del regolamento (UE) n. 1215/2012 del 12 dicembre 2012, non sussiste la competenza per territorio del Giudice di Pace di Milano, bensì di quello di Busto Arsizio, poiché, ai sensi dell'art. 7, n. 1 lett. b del medesimo regolamento, in caso di prestazione di servizi, una persona domiciliata in un altro Stato membro può essere convenuta nel luogo in cui i

servizi sono stati, o avrebbero dovuto essere, prestati in base al contratto e pertanto, a scelta dell'attore, nel luogo di partenza o di arrivo della tratta aerea. Non hanno invece rilievo né la sede secondaria in Italia della società convenuta, poiché il titolo di giurisdizione di cui all'art. 7, n. 5 dello stesso regolamento si applica solo nei casi in cui la controversia riguardi gli atti relativi alla gestione della sede secondaria in questione, mentre il contratto di trasporto era stipulato con la casa madre domiciliata nel Regno Unito, né l'elezione di domicilio a Milano effettuata dal consumatore residente a Roma al momento della proposizione della domanda giudiziale nella procura alle liti, altrimenti pregiudicandosi la *ratio* dell'art. 33, secondo comma, lett. u del d. lgs. 6 settembre 2005 n. 206.

5. Giudice di Pace di Acireale, sentenza 15 maggio 2017

Deve essere accolta la domanda dell'assicurato italiano contro l'assicuratore inglese contumace, proposta ai sensi del regolamento (CE) n. 861/2007 che istituisce un procedimento europeo per le controversie di modesta entità, di rimborso della somma pagata a una compagnia aerea spagnola per un biglietto aereo poi non utilizzato a causa di una malattia della moglie dell'assicurato, partecipante al viaggio, colpita nei giorni immediatamente successivi all'acquisto dei biglietti da una patologia comportante immobilizzazione e operazione; la circostanza costituisce, infatti, "fatto non imputabile al passeggero" ai sensi dell'art. 400 cod. nav., ed è pacifico che l'evento annullamento del viaggio per malattia o infortunio dell'assicurato sia coperto dalla polizza sottoscritta tra le parti.

6. Giudice di Pace di Messina, sentenza 18 settembre 2017, in *Iusexplorer*

Sussiste la giurisdizione italiana ai sensi dell'art. 3 regolamento (CE) n. 44/2001 ed è applicabile il procedimento europeo per le controversie di modesta entità di cui al regolamento (CE) n. 861/2007 a una domanda, proposta da un soggetto italiano, che chieda restitu-

zione e risarcimento del danno per inadempimento contrattuale alla società Google Payment Limited, per la chiusura del proprio account sviluppatore Google Wallet; l'Italia è infatti lo Stato membro dove i servizi sono stati o avrebbero dovuto essere prestati e le parti sono entrambe domiciliate nell'UE.

7. Giudice di Pace di Milano, sentenza 11 febbraio 2019, massima redazionale

Si applica il procedimento europeo per le controversie di modesta entità di cui al regolamento (CE) n. 861/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 luglio 2007 alla domanda di condanna al pagamento di una somma equivalente al costo sostenuto per l'acquisto di beni di vestiario oltre al risarcimento del danno per i disagi sofferti in ragione del bagaglio smarrito da una compagnia aerea spagnola, "stante anche la natura documentale della causa", si procedeva con la notifica degli atti alla parte convenuta (ai sensi dell'art. 5(2) del regolamento (CE) n. 861/2007 e successiva decisione della causa.

Regulation (EC) n. 861/2007 establishing a European Small Claims Procedure

1. Florence Justice of the Peace, judgment of 27 December 2011

Within a European Small Claims Procedure launched by Italian parties against an Irish airliner seeking flight cancellation compensation, where proof has been furnished concerning the service of form C pursuant to Article 5(2) of Regulation (EC) n. 861/2007 and the court has not received any response by the time limit provided for under Article 5(3), the holding of an oral hearing must be considered to be clearly not required for the fair conduct of the proceedings within the meaning of Article 5(1) and the prerequisites are met for the issue of a judgment concerning the claimant's claim within the meaning of Article 7(3) of the Regulation.

2. Court of Rome, judgment no. 35041 of 13 March 2013 (joined with judgments 35028, 35039, 35040 and 35041), in *Iusexplorer*

Recital no. 29 of the preamble to Regulation (EC) n. 861/2007 sets out a general criterion, which may also be relevant for interpreting the national legislation on proceedings before the justice of the peace involving small claims, according to which procedural costs must be "proportionate" to the value of the claim. This means that they not be so negligible as to undermine the right to pursue litigation (as is the case for the criterion of the maximum eligible to be awarded for the "value of the claim"), and at the same time that they must not be exorbitant and excessive, given the modest scale of the dispute, as such impairing the opposing party's corresponding right to a defence.

3. Court of Milan, judgment of 30 May 2016, in Pluris

The European Small Claims Procedure provided for under Regulation (EC) n. 861/2007 (as Regulation n. 2421/2015 is no longer in force), may apply within a dispute in which the amount sought by the claimant is lower than the maximum value referred to in Article 2(2) of the Regulation and the case is a cross-border case within the meaning of Article 3 of the Regulation, as the claimant is resident in Germany, whereas the defendant has its registered office in Italy and the Specialist Company Law Division has competence, as the claimant has alleged a violation of the provisions governing copyright over photographs.

The European Small Claims Procedure provided for under Regulation (EC) n. 861/2007 is governed by the procedural provisions of the Member State in which it is conducted; accordingly, after the defendant has been declared to be in default, the mechanism of *ficta confessio* does not apply automatically within our legal system – as is the case under French law (pursuant to Article 472(2) of the French Civil Procedure Code) and under Spanish law (pursuant to Article 496(2) L.E.C.) – as it is not expressly contemplated under Italian procedural law (Articles 291 et seq of the Italian Civil Procedure Code). This is in contrast to the default judgment under English law or a German or Austrian *Versäumnisurtell*. It follows that the claimant bears the burden of proof, notwithstanding that the defendant is in default.

4. Milan Justice of the Peace, judgment of 13 February 2016, in "Riv. dir. int. priv. proc.", 2018, p. 166

Within an action seeking flight delay compensation for a delayed flight from Ibiza to Milan Malpensa launched under the European Small Claims Procedure pursuant to Regulation (EC) n. 861/2007 against an airliner domiciled in the United Kingdom pursuant to Article 63(1) of Regulation (EC) n. 861/2007 of 12 December 2012, jurisdiction *ratione loci* does not lie with the Milan Justice of the Peace but rather with the Busto Arsizio Justice of the

Peace. This is because, pursuant to point (b) of Article 5(1) of Regulation 44/2001, in cases involving the provision of services, a person domiciled in another Member State may be sued at the place at which the services were or should have been provided under the terms of the contract, and thus, at the choice of the claimant, at the place of departure or arrival of the air route. On the other hand, the defendant company's branch office in Italy is not relevant as the jurisdiction is only established pursuant to Article 5(5) of Regulation 44/2001 only applies where the dispute concerns acts relating to the operations of the branch office in question, whereas the contract of carriage was concluded with the parent company domiciled in the United Kingdom. Similarly, the choice of service address in Milan made by the consumer (resident in Rome) in the power of attorney ad litem at the time the court action was launched is also not relevant, as otherwise the rational underlying Article 33(2)(u) of Italian Legislative Decree no. 206 of 6 September 2005 would be frustrated.

5. Acireale Justice of the Peace, judgment of 15 May 2017

A claim brought by an Italian policyholder against a British insurer, in default, pursuant to Regulation (EC) n. 861/2007 establishing a European Small Claims Procedure seeking the reimbursement of an amount paid to a Spanish airliner for an air ticket which was subsequently not used owing to an illness of the policyholder's wife, who was also due to travel, and who a few days after the tickets were purchased had contracted an illness that rendered her immobile and in need of an operation; this circumstance constitutes, specifically a "fact not attributable to the passenger" within the meaning of Article 400 of the Italian Navigation Code, and it is clear that the cancellation of the trip due to illness or accident affecting the policyholder is covered by the policy signed between the parties.

6. Messina Justice of the Peace, judgment of 18 September 2017, in *Iusexplorer*

The Italian courts have jurisdiction pursuant to Article 3 of

Regulation (EC) n. 861/2007 and the European Small Claims Procedure provided for under Regulation (EC) n. 861/2007 is applicable to a claim brought by an Italian resident seeking redress and compensation for breach of contract from the company Google Payment Limited for having closed the claimant's Google Wallet developer account; Italy is specifically the Member State where the services were or should have been provided and both parties are domiciled in the EU.

7. Milan Justice of the Peace, judgment of 11 February 2019, judgment headnote

The European Small Claims Procedure provided for under Regulation (EC) n. 861/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 is applicable to a claim seeking the issue of an order for payment for an amount equivalent to the cost incurred to purchase items of clothing, in addition to compensation for the inconvenience suffered, as a result of the loss of luggage by a Spanish airliner; "considering also the documentary status of the proceedings", the case file was served on the defendant (pursuant to Article 5(2) of regulation EC n. 861/2007) and the court proceeded to issue a decision.

NOTIZIE SUGLI AUTORI – TABLE OF AUTHORS

- ROBERTA BARDELLE Magistrato addetto all'Ufficio Legislativo del Ministero della Giustizia Judge Seconded at the Legislative Office of the Italian Ministry of Justice.
- GIACOMO BIAGIONI Professore Associato di Diritto dell'Unione europea presso l'Università di Cagliari – Associate Professor of EU Law at the University of Cagliari.
- PIETRO FRANZINA Professore Ordinario di Diritto internazionale presso l'Università Cattolica di Milano Full Professor of International Law at the Catholic University Milan.
- ALESSANDRA FRASSINETTI Professore Associato di Diritto processuale civile presso l'Università di Trieste Associate Professor of Civil Procedural Law at the University of Trieste.
- MARTA INFANTINO Professore Associato di Diritto privato comparato presso l'Università di Trieste Associate Professor of Private Comparative Law at the University of Trieste.
- TJAŠA IVANC Professore Associato di Diritto processuale civile presso l'Università di Maribor (Slovenia) Associate Professor of Civil Procedural Law at the University of Maribor (Slovenia).
- LUCIANO MAURO Professore Ordinario di Economia politica presso l'Università di Trieste Full Professor of Economics at the University of Trieste.

- COCOU MARIUS MENSAH Ricercatore di Diritto processuale civile presso l'Università di Maribor (Slovenia) Assistant Professor of Civil Procedural Law at the University of Maribor (Slovenia).
- VALERIA PICARIELLO Dottoressa in Scienze del governo e delle politiche pubbliche Università di Trieste – Master Degree in Politics at the University of Trieste.
- SARA TONOLO Professore Ordinario di Diritto internazionale presso l'Università di Trieste Full Professor of International Law at the University of Trieste.
- BEATRICE ZUFFI Professore Associato di Diritto processuale civile presso l'Università di Padova Associate Professor of Civil Procedural Law at Padua University.