

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale**

COM(2010) 748 definitivo/2 — 2010/0383 (COD)

(2011/C 218/14)

Relatore generale: **HERNÁNDEZ BATALLER**

Il Consiglio, in data 15 febbraio 2011, ha deciso, conformemente al disposto degli articoli 67, paragrafo 4, e 81, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale*

COM(2010) 748 definitivo/2 — 2010/0383 (COD).

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo ha incaricato, in data 1° febbraio 2011, la sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo di preparare i lavori in materia.

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 471a sessione plenaria, dei giorni 4 e 5 maggio 2011 (seduta del 5 maggio), ha nominato relatore generale HERNANDEZ BATALLER e ha adottato il seguente parere con 162 voti favorevoli, 1 voto contrario e 2 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie favorevolmente la proposta della Commissione in quanto ritiene che possa raggiungere l'obiettivo di eliminare gli ostacoli giuridici, facilitando in tal modo la vita dei cittadini e delle imprese e rendendo più efficace la protezione giuridica.

1.2 Il CESE invita la Commissione a proseguire la sua azione di eliminazione degli ostacoli giuridici nell'UE, al fine di raggiungere un vero e proprio spazio giuridico europeo, e chiede che vengano prese in considerazione tutte le osservazioni formulate nei suoi diversi pareri in materia.

## 2. Introduzione

2.1 Dal 1° marzo 2002, il regolamento (CE) n. 44/2001 sostituisce la Convenzione di Bruxelles e, in generale, tutti gli strumenti bilaterali esistenti tra i diversi Stati membri sull'argomento. Il regolamento, denominato «regolamento Bruxelles I», è attualmente lo strumento giuridico UE più importante in materia di cooperazione giudiziaria civile.

2.2 Nella sostanza, il regolamento (CE) n. 44/2001 consente in alcuni casi di convocare davanti al giudice di uno Stato membro qualsiasi persona fisica o giuridica che sia coinvolta in un procedimento giudiziario transnazionale e che abbia eletto il proprio domicilio in uno Stato diverso da quello in cui è avviato il procedimento nei suoi confronti, favorendo il «criterio di collegamento più vicino».

2.2.1 L'articolo 5 del regolamento prevede che in materia contrattuale, e soprattutto per quanto concerne la

compravendita di beni, l'impresa possa essere convenuta nello Stato membro in cui i beni sono stati o avrebbero dovuto essere consegnati.

2.2.2 L'articolo 5 del regolamento enumera pertanto gli ambiti di applicazione della nuova norma (responsabilità contrattuale ed extracontrattuale, azioni di risarcimento danni, esercizio di succursali e di agenzie, ecc.).

2.2.3 Un'intera sezione del regolamento (la terza) è dedicata alla competenza in materia assicurativa. Il titolare di una polizza può ricorrere al tribunale del suo domicilio per convocare l'assicuratore, anche se quest'ultimo è domiciliato in un altro Stato membro. Se invece è l'assicuratore a intentare la causa contro il titolare di polizza, l'assicurato o il beneficiario, dovrà farlo presso i tribunali dove i convenuti hanno eletto domicilio.

2.3 Tutto il regolamento (CE) n. 44/2001 è una lunga serie di attribuzioni espresse di competenze. A volte viene dedicata una particolare attenzione a taluni gruppi per motivi di tutela e di protezione (contratti con i consumatori, contratti individuali di lavoro). Nonostante tutto, continuano ad essere valide le regole tradizionali di attribuzione della competenza quando si tratta di azioni in campo immobiliare, scioglimento di persone giuridiche, iscrizioni nei pubblici registri o esecuzione delle decisioni.

2.4 Dopo aver dedicato due importanti sezioni all'esecuzione delle decisioni e al riconoscimento dei documenti pubblici di altri Stati membri, il regolamento (CE) n. 44/2001 contiene alla fine una serie di disposizioni transitorie e finali relative, tra l'altro, al legame tra questo nuovo strumento di cooperazione giudiziaria e altre convenzioni più specifiche alle quali possano aver aderito altri Stati membri.

2.5 Il 21 aprile 2009, la Commissione ha adottato una relazione sull'applicazione del regolamento e un Libro verde; su quest'ultimo il CESE ha già elaborato un parere <sup>(1)</sup> in cui si è detto favorevole ad alcune proposte di riforma avanzate dalla Commissione.

### 3. La proposta di regolamento

3.1 L'obiettivo generale della revisione è sviluppare ulteriormente lo spazio europeo di giustizia rimuovendo gli ostacoli che ancora sussistono alla libera circolazione delle decisioni giudiziarie, in linea con il principio del riconoscimento reciproco. L'importanza di tale obiettivo è stata sottolineata dal Consiglio europeo nel programma di Stoccolma <sup>(2)</sup> del 2009. Più precisamente, la proposta intende agevolare i procedimenti giudiziari transfrontalieri e la libera circolazione delle decisioni nell'Unione europea. La revisione dovrebbe poi contribuire a creare il contesto normativo necessario per la ripresa dell'economia europea.

3.2 Gli elementi della riforma sono i seguenti:

- l'abolizione della procedura intermedia per il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni (exequatur), ad eccezione delle decisioni nei casi di diffamazione e di risarcimento collettivo, con varie possibilità volte ad impedire, in circostanze eccezionali, che una decisione pronunciata in uno Stato membro divenga esecutiva in un altro Stato membro;
- una serie di formulari standard per agevolare il riconoscimento o l'esecuzione delle decisioni straniere in assenza della procedura di exequatur, e la domanda di riesame ai sensi della procedura a tutela dei diritti della difesa;
- l'estensione delle norme sulla competenza previste dal regolamento alle controversie con convenuti dei paesi terzi, compresi i casi in cui la stessa causa è pendente dinanzi a un giudice dell'UE e a un giudice di un paese terzo. Grazie a tale modifica, le norme sulla competenza che tutelano i consumatori, i lavoratori dipendenti e gli assicurati saranno applicabili anche quando il convenuto è domiciliato al di fuori dell'UE;
- una maggiore efficacia degli accordi per la scelta del foro competente. Questo prevede le seguenti due modifiche:
  - nel caso in cui le parti abbiano designato uno o più giudici particolari per risolvere eventuali controversie, la proposta dà la priorità al giudice designato affinché si pronunci sulla sua competenza, a prescindere che sia stato adito per primo o per secondo;

- la proposta introduce una norma di conflitto uniforme sulla validità sostanziale dell'accordo di scelta del foro, garantendo così un risultato analogo su tale materia indipendentemente dal giudice adito;

- un legame più stretto tra regolamento e arbitrato;

- un migliore accesso alla giustizia per determinate controversie specifiche;

- la precisazione delle condizioni necessarie alla circolazione dei provvedimenti provvisori nell'UE.

### 4. Osservazioni generali

4.1 Il Comitato accoglie molto favorevolmente la proposta della Commissione e sostiene l'adozione di una rifusione dell'attuale regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (regolamento Bruxelles I).

4.2 Come si evince chiaramente dalla proposta della Commissione, si tratta di un'iniziativa necessaria al fine di migliorare il funzionamento dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia e quello del mercato interno. Tale iniziativa, che può essere promossa solo a livello sovranazionale, rappresenta anche un valido strumento giuridico in un contesto globalizzato, che renderà più facili le transazioni commerciali internazionali e attenuerà i conflitti concernenti le relazioni che travalicano l'ambito territoriale dell'UE.

4.2.1 In tale contesto, è opportuno sottolineare che, nel loro complesso, le novità previste dagli strumenti giuridici appositamente proposti e la classificazione di alcune norme e di alcuni principi già applicati nell'UE in questo ambito derivano dalle esperienze che gli operatori giuridici transnazionali, gli esperti e gli organi competenti degli Stati membri hanno trasmesso pubblicamente alla Commissione europea.

4.2.2 In questo senso, oltre a prendere in considerazione in generale il principio di sussidiarietà, conformemente al quale l'azione sovranazionale è giustificata nella misura in cui gli Stati membri non dispongono delle competenze necessarie per modificare unilateralmente taluni aspetti del regolamento Bruxelles I in vigore (ad esempio l'exequatur e le disposizioni in materia di competenza e di coordinamento tra le procedure giudiziarie degli Stati membri tra di loro e tra queste ultime e le procedure di arbitrato) si dà importanza anche alla cosiddetta sussidiarietà funzionale, un elemento integrante del principio di democrazia partecipativa sancito dal TUE in seguito al Trattato di Lisbona. Il CESE si è già espresso a favore di molte delle proposte che vengono attualmente presentate dalla Commissione. <sup>(3)</sup>

<sup>(1)</sup> GU C 255 del 22.9.2010, pag. 48.

<sup>(2)</sup> Adottato nella riunione del Consiglio europeo del 10-11 dicembre 2009.

<sup>(3)</sup> GU C 117 del 26.4.2000, pag. 6.

4.3 La proposta raccomanda, in modo realistico e in termini ponderati e flessibili, di apportare una serie di soluzioni tecniche a taluni problemi riscontrati negli anni in cui il regolamento Bruxelles I è stato applicato. In sintesi si tratta delle seguenti soluzioni: eliminare la procedura di exequatur, tranne i casi di diffamazione e le azioni di risarcimento collettivo; applicare il regolamento a controversie in cui sono coinvolti convenuti di paesi terzi; rendere più efficaci gli accordi per la scelta del foro competente, migliorare il legame tra il regolamento e l'arbitrato; classificare le condizioni alle quali i provvedimenti provvisori e cautelari adottati da un organo giurisdizionale di uno Stato membro possono essere applicati in altri Stati membri, migliorare infine l'accesso alla giustizia e il funzionamento di talune procedure pendenti dinanzi ai tribunali interni.

4.3.1 Non esistono ragioni di fondo per escludere le azioni collettive dalla proposta di eliminare l'exequatur e in tal senso la formulazione dell'articolo 37 risulta insoddisfacente. Il CESE si è già espresso in diverse occasioni a favore di una regolamentazione sovranazionale delle azioni collettive. La Commissione dovrebbe riflettere circa un'eventuale modifica dell'articolo 6 del regolamento CE n. 44/2001 al fine di ammettere la concentrazione processuale di azioni di vari attori, sempre che tra le domande esista un nesso così stretto da rendere opportuna una trattazione unica ed una decisione unica onde evitare il rischio, sussistente in caso di trattazione separata, di giungere a decisioni incompatibili.

4.3.2 In quanto all'esclusione della diffamazione, in realtà l'articolo 37, paragrafo 3, lettera a), è più ampio in quanto include le decisioni emesse in un altro Stato membro relative ad obbligazioni extracontrattuali che derivano da violazioni della vita privata e dei diritti della personalità. La Commissione dovrebbe riflettere sulla portata di questa eccezione e sulla possibilità di delimitarla, affinché non risultino esclusi alcuni casi che emergono dalla vita quotidiana dei cittadini.

4.3.3 Al fine di analizzare più a fondo i cambiamenti previsti per quanto concerne gli strumenti e le procedure giudiziarie oggetto della proposta è tuttavia opportuno formulare talune osservazioni affinché la Commissione ne tenga conto in futuro.

4.3.4 Pertanto, in merito all'articolo 58, paragrafo 3, del testo della rifusione del regolamento, che impone al giudice competente di pronunciarsi «senza indugi» in merito al ricorso proposto contro una decisione emessa in merito all'impugnazione presentata a fronte di una dichiarazione di esecutività di una sentenza, si potrebbe precisare ulteriormente la durata massima del termine stabilito, onde evitare ritardi ingiustificati o dilazioni dannose per le parti in causa.

4.3.5 Potrebbe ad esempio essere stabilito il termine di novanta giorni, previsto al secondo paragrafo dello stesso articolo 58 per le decisioni relative ai ricorsi presentati contro un'istanza di esecuzione, oppure un termine intermedio compreso tra le sei settimane previste all'articolo 11, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 2201/2003 (relativo alla competenza, al

riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale) e i già citati novanta giorni.

4.3.6 Allo stesso modo, si potrebbe riformulare il nuovo strumento di cooperazione giudiziaria, previsto all'articolo 31 del testo della rifusione del regolamento, onde potenziare il ruolo dell'organo giurisdizionale competente sul merito e prevenire eventuali azioni in mala fede che ritardino la risoluzione della controversia.

4.3.7 In effetti, il dovere generalizzato di «coordinamento» tra il giudice competente sul merito e il giudice di un altro Stato membro chiamato a prendere provvedimenti provvisori e cautelari, dovere che tale disposizione limita al semplice obbligo, da parte del secondo, d'informarsi su tutte le circostanze relative alla causa (ad esempio l'urgenza del provvedimento richiesto o il possibile rifiuto da parte del giudice competente sul merito che vengano adottate misure analoghe) potrebbe essere completato con un'altra disposizione in cui si stabilisce il carattere eccezionale del ricorso a tali misure oppure si dichiara, in generale, l'incompetenza a favore del giudice che decide sul merito.

4.3.8 Questo inoltre sarebbe del tutto coerente con il ruolo centrale che, per motivi di rapidità e di applicazione del principio di riconoscimento reciproco, la Corte di giustizia assegna all'organo competente sul merito per quanto concerne l'interpretazione di norme collegate, come ad esempio il già citato regolamento (CE) n. 2201/2003.

4.4 Il mantenimento della clausola di ordine pubblico, di cui all'articolo 34, paragrafo 1, dell'attuale regolamento Bruxelles I e all'articolo 48, paragrafo 1, della proposta di rifusione del testo, che vale unicamente nei casi in cui venga eliminato l'exequatur, merita un particolare riferimento. Tale clausola consente all'organo giurisdizionale dello Stato membro adito a tale proposito di non riconoscere le decisioni manifestamente contrarie al proprio ordine pubblico.

4.4.1 Di certo si tratta di una facoltà che potrebbe anche dar luogo a diverse interpretazioni e ad applicazioni discrezionali da parte dei giudici aditi a tale proposito. Però, come dimostra la sua utilizzazione nel periodo in cui il regolamento Bruxelles I è stato in vigore, il rischio resta attualmente assai circoscritto per almeno tre limitazioni giuridiche: i criteri stabiliti al riguardo dalla Corte di giustizia<sup>(4)</sup>, il carattere vincolante della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e il consolidamento di un'ampia e nutrita giurisprudenza della stessa Corte di giustizia, che privilegia l'effetto utile del diritto comunitario rispetto alla stessa nozione di ordine pubblico.

<sup>(4)</sup> Cfr. la sentenza del 28 marzo 2000, causa C-7/98, Krombach, Rec. p. I-01935.

4.4.2 Il Comitato invita tuttavia la Commissione europea a prestare particolare attenzione al comportamento degli organi giurisdizionali degli Stati membri, al fine di garantire una corretta applicazione del principio di riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie relative alla competenza giurisdizionale per motivi di ordine pubblico.

4.5 La proposta di rifusione del regolamento stabilisce in via marginale, anche se innovativa, una norma per il riconoscimento delle convenzioni arbitrali che designano un giudice di uno Stato membro dell'UE, limitando in tal modo il rischio di *forum shopping*. Tale norma tuttavia non sembra essere sufficiente.

4.5.1 Dato l'uso sempre più diffuso e crescente di questo tipo di soluzione delle controversie, specie in ambito commerciale, e dato il suo auspicabile sviluppo in altri ambiti essenziali per gli interessi dei cittadini (ad esempio le norme sul consumo o sul lavoro), il CESE invita la Commissione a prevedere, a breve termine, la creazione di uno strumento giuridico sovranazionale per il riconoscimento e l'esecuzione dei lodi arbitrali. Pur lasciando aperta la possibilità di un controllo giudiziale, la proposta oggetto del presente parere esclude espressamente l'arbitrato dal proprio ambito di applicazione (articolo 1, paragrafo 2, lettera d)).

4.6 Al fine di chiarirne il contenuto e accelerare l'adozione delle decisioni giudiziarie, la Commissione potrebbe inoltre promuovere l'elaborazione di una comunicazione o di una guida relativa all'interpretazione dell'articolo 5 della proposta, che praticamente ribadisce i termini dell'articolo del regolamento Bruxelles I attualmente in vigore.

4.6.1 Secondo le due disposizioni, il tribunale competente in materia contrattuale è quello del luogo in cui l'obbligazione dedotta in giudizio è stata o deve essere eseguita; nel caso della compravendita di beni, invece, il tribunale competente sarà, salvo diverso accordo tra le parti, quello dello Stato membro in cui i beni sono stati o avrebbero dovuto essere consegnati;

nel caso infine della prestazione di servizi, il tribunale competente sarà quello dello Stato membro in cui i servizi sono stati o avrebbero dovuto essere prestati.

4.6.2 La giurisprudenza della Corte di giustizia, che interpreta i concetti di «bene» e di «servizio» in relazione alle libertà del mercato interno, non si applica all'ambito del regolamento Bruxelles I. Di conseguenza, la Corte di giustizia ha sinora risolto le questioni interpretative sulla portata del citato articolo 5 mediante riferimento a talune normative internazionali che non sono vincolanti né per l'UE né per tutti gli Stati membri, e pertanto non sono norme comunemente applicabili ai contratti intracomunitari.

4.7 Paradossalmente, i motivi di rapidità processuale sembrano essere all'origine della nuova formulazione dell'articolo 24, paragrafo 2, della proposta di rifusione, in base al quale l'applicazione dell'articolo 24, paragrafo 1 (che assegna la competenza generale al giudice di uno Stato membro davanti al quale il convenuto è comparso) è condizionata al fatto che la richiesta preveda l'obbligo d'informazione del convenuto circa il suo diritto di eccepire l'incompetenza del giudice e le conseguenze della comparizione. Questa disposizione, facilmente applicabile attraverso l'inserimento di clausole stilistiche, può però pregiudicare i diritti della parte debole di un contratto, tanto più che lo stesso articolo 24, paragrafo 2, ne limita l'applicazione al settore delle assicurazioni, ai contratti conclusi da consumatori e ai contratti individuali di lavoro.

4.7.1 Dato che è il giudice che riceve la richiesta a dover comprovare se al convenuto sia stata trasmessa la necessaria informazione, senza che venga fissato alcun requisito in materia, il Comitato desidera sottolineare la situazione d'incertezza e discrezionalità che comporterebbe l'applicazione di questa misura nei 27 ordinamenti giuridici nazionali dei paesi UE. Di conseguenza, invita la Commissione europea a riconsiderare la formulazione di detta misura al fine di potenziare la posizione giuridica dei consumatori e dei lavoratori e di garantire modelli uniformi di condotta dei tribunali competenti.

Bruxelles, 5 maggio 2011

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Staffan NILSSON