Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla 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

COM(2013) 794 final — 2013/0403 (COD)

(2014/C 226/08)

Relatrice: **MADER**

Il Parlamento europeo, in data 9 dicembre 2013, e il Consiglio, in data 16 dicembre 2013, hanno deciso, conformemente al disposto dall'articolo 304 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 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

COM(2013) 794 final — 2013/0403 (COD).

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 11 marzo 2014.

Alla sua 497a sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 marzo 2014 (seduta del 25 marzo), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 128 voti favorevoli, 2 voti contrari e 1 astensione.

1. **Conclusioni e raccomandazioni**

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) prende buona nota della proposta di regolamento volta ad agevolare l'accesso alla giustizia nel caso di controversie transfrontaliere e a contribuire così all'aumento del commercio transfrontaliero.

1.2 Il CESE è favorevole ad estendere il campo d'applicazione del procedimento innalzando il tetto massimo a 10 000 EUR ed ampliando il concetto di «controversie transfrontaliere», perché così facendo si offre ai consumatori e alle piccole e medie imprese (PMI) maggiore spazio di manovra per poter ricorrere a questo procedimento.

1.3 Il CESE approva la proposta, contenuta nel regolamento, di fissare un limite massimo per le spese di giudizio, che costituiscono un autentico deterrente per i consumatori e le piccole imprese al momento di decidere se avviare il procedimento. Il CESE raccomanda tuttavia di definire in modo chiaro il concetto di «spese di giudizio» per rendere applicabile questa disposizione.

1.4 Il CESE nota con soddisfazione che il regolamento mantiene il carattere esecutivo della sentenza, una volta emessa, senza dover ricorrere alla procedura di exequatur.

1.5 Il CESE ritiene che il successo del procedimento europeo per le controversie di modesta entità dipenderà — oltre che dall'innalzamento del tetto massimo — dalla semplificazione e dalla facilità delle procedure che esso determina.

1.6 Il CESE prende atto della volontà della Commissione di favorire il ricorso alle nuove tecnologie, anche se ciò rappresenta un approccio diverso dalle pratiche ormai consolidate che avrà un impatto sul funzionamento degli organi giurisdizionali, e benché la sua introduzione in tutti gli organi giurisdizionali di prossimità si preannunci alquanto difficile.

1.7 Il CESE ritiene tuttavia opportuno sostenere tutte le modalità e tutti gli strumenti in grado di sveltire i passi che le parti devono compiere, a condizione di non pregiudicare l'efficacia dei diritti di difesa delle parti e l'applicazione dei principi fondamentali di diritto processuale civile riconosciuti da tutti gli Stati membri. Rileva e di conseguenza apprezza il fatto che il ricorso a tali tecnologie nei confronti delle parti potrà essere fatto soltanto con l'accordo di queste ultime.

1.8 A tale proposito il CESE si interroga riguardo ai mezzi di ricorso disponibili nel quadro del regolamento relativo alle controversie di modesta entità.

1.9 Il CESE sottolinea anche la necessità di essere vigili in merito alla sicurezza e alla riservatezza degli scambi elettronici di informazioni relative a un contenzioso.

1.10 Il CESE insiste sulla necessità di fornire assistenza ai consumatori e alle PMI nel corso dell'intero procedimento, tanto più che il patrocinio di un avvocato non è obbligatorio, il che presuppone l'impegno di risorse a tal fine, in special modo finanziarie.

1.11 Su questo punto, il CESE ritiene che le associazioni di consumatori, i centri europei dei consumatori e le organizzazioni di categoria, che hanno esperienza in materia, possano svolgere un ruolo positivo nell'erogazione di tale assistenza e di informazioni riguardo all'esistenza del procedimento.

1.12 Il CESE fa osservare che l'obiettivo auspicato di favorire la risoluzione delle controversie di modesta entità sarà raggiunto solo se i diversi attori, gli organi giurisdizionali e gli istituti di studi giuridici ([1]) diffonderanno informazioni adeguate riguardo all'esistenza di questa procedura.

1.13 Secondo il CESE, inoltre, perché il procedimento sia efficace, devono essere disponibili moduli chiari, comprensibili a tutti. Il ricorso alla lingua ufficiale del paese di appartenenza dei diretti interessati, anche per lo svolgimento del procedimento, ivi compresa l'udienza, costituisce una delle condizioni essenziali. Questo requisito non deve limitarsi alla traduzione dei moduli, rischiando così di ignorare gli articoli 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea relativi al ricorso effettivo e ai diritti della difesa.

1.14 Il CESE osserva che l'argomentazione formulata riguardo al principio di sussidiarietà e proporzionalità alimenta in senso positivo il dibattito sull'esecuzione di un'azione collettiva europea.

2. **Introduzione**

2.1 Con la proposta di regolamento in esame, la Commissione intende ravvicinarsi ai cittadini, ai consumatori e alle PMI agevolandone l'accesso alla giustizia e instillare in loro una maggior fiducia per spingerli a sfruttare le opportunità offerte dal mercato unico.

2.2 La proposta si inserisce tra le 12 misure concrete indicate dalla Commissione nella *seconda relazione sulla cittadinanza dell'Unione* al fine di assistere i cittadini europei nell'esercizio dei loro diritti, facilitando ad esempio la risoluzione delle controversie relative agli acquisti effettuati in un altro Stato membro.

2.3 L'iniziativa figura, oltre che nello *Small Business Act*, anche nell'agenda europea dei consumatori come mezzo per migliorare il rispetto dei diritti dei consumatori e delle PMI.

2.4 Forte dell'esperienza acquisita dall'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 861/2007 ([2]), come complemento alle abituali procedure nazionali di recupero dei crediti, e a seguito delle numerose consultazioni condotte, la Commissione propone di semplificare ulteriormente la procedura, di renderla meno onerosa e più consona ai bisogni non soltanto dei consumatori, ma anche delle PMI.

2.5 Il procedimento europeo per le controversie di modesta entità, introdotto dal regolamento (CE) n. 861/2007, presenta i seguenti punti principali:

— si applica alle controversie transfrontaliere il cui valore non ecceda 2 000 EUR alla data in cui l'organo giurisdizionale competente riceve il modulo di domanda;

— l'attore deve utilizzare il modulo di domanda standard A da presentare all'organo giurisdizionale competente tramite i servizi postali o qualunque altro mezzo di comunicazione accettato dallo Stato membro in cui è avviato il procedimento;

— il modulo di domanda dovrebbe essere corredato da una descrizione degli elementi di prova e, se opportuno, da documenti giustificativi;

— il procedimento si svolge essenzialmente in forma scritta, sempreché l'organo giurisdizionale non disponga diversamente;

— la rappresentanza delle parti è possibile, ma non obbligatoria;

— generalmente l'organo giurisdizionale emette la propria sentenza entro trenta giorni, dopo aver ascoltato le parti in udienza o dopo aver ricevuto tutte le informazioni necessarie per deliberare.

2.6 La sentenza è valida e riconosciuta di pieno diritto negli Stati membri. Su richiesta di una delle parti l'organo giurisdizionale rilascia, senza spese supplementari, il certificato relativo alla sentenza.

([1]) Università, centri di formazione degli avvocati, scuole di magistratura ecc.

([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 31.7.2007, pag. 1).

2.6.1 Come previsto dal regolamento del 2007, anteriormente al 1º gennaio 2014 la Commissione ha condotto una valutazione i cui primi risultati sono, a suo giudizio, incoraggianti, in quanto il ricorso a questo procedimento sembrerebbe ridurre i costi del 40 % e la durata media delle controversie da 2 anni a 5 mesi ([3]).

2.7 La Commissione osserva tuttavia che il procedimento sarebbe ancor più efficace se il tetto fosse innalzato in modo da consentire anche alle PMI di farvi ricorso.

3. **La proposta della Commissione**

3.1 Il documento introduce due grandi gruppi di elementi: gli elementi più strettamente giuridici e quelli invece più d'ordine pratico, volti nel loro insieme a ridurre il costo delle procedure.

3.2 Gli elementi giuridici

3.2.1 Il primo degli elementi contenuti nella proposta è l'innalzamento del tetto da 2 000 a 10 000 EUR per consentire alle PMI di avvalersi di questo procedimento, che è solo facoltativo.

3.2.2 Il secondo riguarda l'ampliamento della definizione di controversia transfrontaliera, in modo da estendere l'applicazione del regolamento a tutte le controversie che comportano un elemento di estraneità, e quindi anche quelle che coinvolgono cittadini di paesi terzi.

3.3 Gli elementi pratici

3.3.1 Per ridurre i costi, la Commissione propone di generalizzare il ricorso alla comunicazione elettronica dei documenti, alle teleconferenze o videoconferenze, quando si rendono necessari dei confronti orali.

3.3.2 Essa prevede inoltre di fissare un limite massimo per le spese di giudizio, che non devono superare il 10 % del valore della controversia, con una soglia autorizzata di 35 EUR, da poter pagare tramite bonifico bancario oppure online con carta di debito/credito.

4. **Osservazioni generali sulla proposta**

4.1 Il CESE ritiene che la proposta sia pertinente, ma che il procedimento previsto debba essere chiaro e trasparente per poter produrre i suoi effetti. I moduli devono di conseguenza essere adattati a ogni tipo di pubblico interessato.

4.1.1 Il dispositivo previsto dovrebbe inoltre essere comunicato alle parti in giudizio e agli organi giurisdizionali. A questo proposito il CESE rileva che in passato detti organi sono stati informati solo tardivamente in merito al procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento e al procedimento europeo per le controversie di modesta entità grazie alla pubblicazione di un opuscolo informativo elaborato dalla Rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale ([4]).

4.1.2 Incoraggiare l'utilizzo della comunicazione elettronica, anche per la notifica o comunicazione degli atti, e imporre agli organi giurisdizionali l'obbligo, salvo richiesta contraria avanzata da una delle parti ([5]), di condurre le udienze in videoconferenza costituiscono un orientamento che deroga a pratiche ormai consolidate e che si ripercuoterà sul funzionamento di tali organi. In questo caso per le parti in giudizio va prevista un'assistenza tecnica, tanto più che il procedimento può svolgersi senza il patrocinio di un avvocato.

4.2 Nella sostanza, l'elemento più importante consiste nell'innalzamento del tetto da 2 000 a 10 000 EUR.

4.2.1 Di questa modifica si avvantaggeranno principalmente le PMI che, secondo i dati forniti dalla Commissione, sono all'origine del 20 % soltanto delle domande attuali, secondo quanto risulta dall'analisi d'impatto che, tra l'altro, si basa sulle risposte di un campione piuttosto ristretto agli occhi del CESE.

4.2.2 Il CESE è favorevole a innalzare il tetto fino a 10 000 EUR, ma ritiene che esso potrebbe risultare elevato rispetto all'importo medio delle controversie riguardanti i consumatori.

4.3 L'obiettivo dichiarato è quello di recuperare la fiducia e dinamizzare gli scambi nel mercato interno aumentando l'efficacia della giustizia. A tale proposito il CESE si interroga riguardo ai mezzi di ricorso disponibili nel quadro del regolamento relativo alle controversie di modesta entità.

([3]) Cfr. punto 3.2 dell'analisi d'impatto.

([4]) *Guida per il cittadino: Le controversie transfrontaliere civili nell'Unione europea*.

([5]) Cfr. articolo 8 della proposta di regolamento.

4.4 A suo avviso, questo obiettivo è lodevole, ma mette in luce l'esistenza di numerose disparità a livello nazionale. Il CESE constata quindi che la proposta intende limitare l'importo delle «spese di giudizio»; resta però comunque il fatto che questo concetto può essere inteso in modo diverso a seconda dello Stato membro, come dimostrano i dati relativi a 26 Stati membri sul sito *e-justice*, il portale europeo della giustizia, nonché uno studio effettuato per conto della Commissione europea sulla trasparenza delle spese dei procedimenti giudiziari civili nell'Unione europea ([6]).

4.5 Il CESE ritiene che il limite massimo delle spese di giudizio fissato al 10 % del valore della controversia sia di per sé elevato. Esso potrebbe infatti avere conseguenze negative negli Stati membri in cui le spese non raggiungono tale livello.

4.6 Aumentando il tetto massimo del valore della controversia ed ampliando il concetto di «controversia transfrontaliera», la proposta in esame indica ai cittadini e alle PMI che la Commissione ha a cuore la questione e quindi si attiva per rispondere alle istanze concrete di cittadini e imprese.

4.7 La proposta costituisce altresì una reazione ai risultati di un sondaggio pubblicato da Eurobarometro nell'aprile 2013, in cui il 45 % delle imprese intervistate aveva dichiarato che le spese di giudizio, sproporzionate rispetto all'importo della controversia, non le incoraggiavano a ricorrere in giustizia.

4.8 La revisione proposta comporta l'obbligo di rivedere anche il regolamento (CE) n. 1896/2006, che istituisce un procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento ([7]). Secondo tale regolamento, infatti, l'opposizione presentata dal convenuto comporta il passaggio automatico al procedimento civile ordinario. Da quando vige il regolamento (CE) n. 861/2007, tuttavia, tale restrizione non è più giustificata per le controversie di modesta entità.

4.9 Nel regolamento (CE) n. 1896/2006, che avrebbe già dovuto essere sottoposto a revisione, occorre pertanto chiarire che, quando una controversia rientra nel campo di applicazione del procedimento europeo per le controversie di modesta entità, tale procedimento deve essere esperibile anche dalla parte (persona o impresa che sia) nel procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento, che abbia presentato opposizione all'ingiunzione di pagamento europea.

4.10 Il CESE osserva che l'argomentazione formulata riguardo al principio di sussidiarietà e proporzionalità favorisce l'esecuzione dell'azione collettiva europea.

5. **Osservazioni particolari sulla proposta**

5.1 Pur trattandosi di un'iniziativa interessante, appare ancora difficile introdurre sistemi di videoconferenza in tutti gli organi giurisdizionali di prossimità.

5.2 Alcuni di questi non dispongono di un sito Internet, né comunicano per posta elettronica; capita inoltre ancora spesso di doversi spostare di persona per procurarsi i moduli necessari ad avviare un procedimento giudiziario e i procedimenti giudiziari non sono dematerializzati. Il CESE sottolinea altresì la necessità di essere vigili in merito alla sicurezza e alla riservatezza degli scambi elettronici di informazioni relative a un contenzioso.

5.3 A tale riguardo il CESE sottolinea che i moduli dovrebbero essere chiari e comprensibili. Allo stesso modo, l'assistenza prevista dalla proposta di regolamento dev'essere qualificata, il che presuppone un investimento finanziario non indifferente da parte degli Stati, e per giunta in un periodo poco propizio.

5.4 L'informazione della parte interessata resta infine il problema maggiore da risolvere per garantire una giustizia efficace. La parte interessata, infatti, in particolare il consumatore e le PMI, deve aver accesso a informazioni affidabili e indipendenti per poter effettuare una scelta informata riguardo alla via da intraprendere.

5.5 Le associazioni di consumatori, i centri europei dei consumatori e le organizzazioni di categoria ormai sperimentate hanno del resto un ruolo vitale da svolgere per garantire questa informazione di qualità.

5.6 Si prenda ad esempio il progetto «Esecuzione giudiziaria in Europa» (EJE): questo ha sviluppato dossier e schede tematiche di facile utilizzo destinati essenzialmente agli ufficiali giudiziari, il cui interesse, però, va ben oltre, in quanto riguarda l'accesso alla giustizia e l'esercizio del diritto. Ebbene, questo genere di fonte di informazioni risulta poco noto.

([6]) https://e-justice.europa.eu/; Demolin, Brulard, Barthélémy, Hoche, *Étude sur la transparence des coûts des procédures judiciaires civiles dans l'UE*.

([7]) GU L 399 del 30.12.2006, pag. 1.

5.7 Il CESE, infine, ribadisce la necessità di dare alle parti la possibilità di svolgere l'intero procedimento nella lingua ufficiale del loro paese. Si tratta infatti di un requisito che trova origine negli articoli 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Questi riguardano più precisamente il diritto a un ricorso effettivo e i diritti della difesa, che non si può limitare alla semplice traduzione dei moduli.

Bruxelles, 25 marzo 2014

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE