



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 19.11.2013
SWD(2013) 460 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

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 }

{ SWD(2013) 459 final }

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

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**

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

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

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Il regolamento che istituisce un procedimento europeo per le controversie di modesta entità (di seguito, "regolamento") mira ad agevolare l'accesso alla giustizia e migliorare il riconoscimento reciproco delle sentenze in materia civile e commerciale. Mentre il secondo obiettivo è stato conseguito con l'abolizione dell'exequatur, l'accesso alla giustizia nelle controversie di modesta entità non è stato agevolato in modo soddisfacente. I vantaggi del procedimento europeo semplificato non sono sfruttati appieno e l'accesso alla giustizia non è stato sufficientemente migliorato per alcune parti interessate, in particolare le PMI.

Problema 1: Campo di applicazione limitato del regolamento

Il tetto di 2 000 euro è troppo basso.

Il tetto di 2 000 euro limita molto l'accesso al procedimento per le PMI, le cui controversie transfrontaliere hanno un valore medio di 39 700 euro. Circa il 30% delle controversie tra imprese ha un valore compreso tra 2 001 e 10 000 euro. In questi casi le imprese devono ricorrere ai procedimenti nazionali per le controversie di modesta entità - se esistono - o al procedimento civile ordinario. Soprattutto negli Stati membri in cui non esiste un procedimento semplificato per le controversie di modesta entità, le **spese processuali sono sproporzionate e i procedimenti lunghi**, il che scoraggia i potenziali attori dall'agire in giudizio.

Questa situazione comporta perdite finanziarie e riduce la fiducia negli scambi transfrontalieri.

Definizione restrittiva del termine "transfrontaliero": attualmente il regolamento si applica solo nelle controversie in cui almeno una delle parti ha il domicilio o la residenza abituale in uno Stato membro diverso da quello dell'organo giurisdizionale adito. Tale restrizione riduce il campo di applicazione del regolamento, con la conseguente indisponibilità del procedimento in altre controversie transfrontaliere per le quali il procedimento farebbe risparmiare ai cittadini tempo e denaro. In particolare, quando l'attore può scegliere, ai sensi delle disposizioni del regolamento (CE) n. 44/2001, tra la competenza dell'organo giurisdizionale dello Stato membro in cui sia lui che il convenuto hanno il domicilio e la competenza speciale di cui alla sezione 2 del regolamento Bruxelles I, la scelta a favore dell'organo giurisdizionale dello Stato membro del domicilio comune non dovrebbe privare l'attore della possibilità di avvalersi del procedimento europeo per le controversie di modesta entità che gli sarebbe altrimenti riconosciuta.

Inoltre, la limitazione impedisce che dinanzi agli organi giurisdizionali degli Stati membri dell'UE siano presentate domande ai sensi del regolamento da o contro cittadini di paesi terzi (ad esempio, quando il consumatore è nell'UE e l'impresa è stabilita in un paese terzo).

Problema 2: Inefficienze del procedimento europeo per le controversie di modesta entità a causa delle spese elevate e della durata dell'attuale procedimento nelle cause transfrontaliere di valore inferiore a 2 000. Inefficienze derivanti dalla priorità data alla comunicazione e/o notificazione tramite i servizi postali rispetto a quella effettuata per via elettronica: il procedimento europeo per le controversie di modesta entità si svolge essenzialmente in forma scritta. Ogniqualvolta è richiesta la notificazione e/o comunicazione di un atto, il regolamento prevede quale modalità principale di notificazione e/o comunicazione i servizi postali, con ricevuta di ritorno. Gli altri metodi possono essere usati solo se la notificazione e/o comunicazione per posta non è possibile.

Sebbene siano meno costosi di altri mezzi di notificazione già in uso nei procedimenti ordinari negli Stati membri, i servizi postali generano comunque spese e ritardi che potrebbero essere evitati usando la notificazione e/o comunicazione elettronica degli atti.

Spostamenti necessari a causa dell'uso ridotto dei mezzi di comunicazione a distanza per le udienze e l'assunzione delle prove: sebbene il procedimento europeo per le controversie di modesta entità si svolga essenzialmente in forma scritta, l'organo giurisdizionale può procedere ad un'udienza se lo ritiene necessario. Se l'organo giurisdizionale non fa uso di tecnologie TIC, le persone citate a comparire devono recarsi dinanzi all'organo giurisdizionale, che può trovarsi in un altro Stato membro.

Ciò può comportare notevoli spese aggiuntive e ritardi per le parti. L'uso delle tecnologie TIC può essere una soluzione valida alla mancanza di prossimità e alle difficoltà geografiche di accesso alla giustizia.

Spese di giudizio sproporzionate rispetto al valore della controversia: la maggior parte degli Stati membri impone alle parti il pagamento anticipato delle spese di giudizio. Le spese di giudizio superiori al 10% del valore della controversia sono considerate sproporzionate e possono incidere sulla decisione dei cittadini di non agire in giudizio. In alcuni Stati membri, le spese di giudizio sono sproporzionate al valore della controversia, in particolare per le controversie di modesta entità, e quanto più basso è il valore della domanda, tanto più sproporzionate sono le spese di giudizio.

Ostacoli pratici al pagamento delle spese di giudizio: i metodi di pagamento variano da uno Stato membro all'altro, e vanno dal pagamento "fisico" nei locali degli organi giurisdizionali al bonifico bancario. Soprattutto quando il pagamento deve essere effettuato in contanti, con marche da bollo o assegni o tramite avvocato, le parti devono sostenere spese di viaggio o ricorrere a un avvocato nello Stato membro del foro, il che può scoraggiarle dall'agire in giudizio.

Inutili spese di traduzione: la parte che chiede l'esecuzione di una sentenza deve produrre una copia originale della sentenza e del modulo D (certificato riguardante una sentenza emessa nell'ambito del procedimento europeo per le controversie di modesta entità). L'obbligo di tradurre il modulo D impone spese inutili, poiché solo la sezione 4.3 (merito della sentenza) dovrebbe essere effettivamente tradotta in quanto gli altri campi contengono solo nomi e cifre. **Mancanza di trasparenza delle informazioni sulle spese processuali e sui metodi di pagamento delle spese di giudizio nei casi promossi nell'ambito del procedimento europeo per le controversie di modesta entità:** il regolamento impone già agli Stati membri di scambiare informazioni su una serie di aspetti pratici. Tuttavia, le informazioni sulle spese

processuali e sui metodi accettati per il pagamento delle spese di giudizio nell'ambito del procedimento europeo per le controversie di modesta entità non sono attualmente disponibili.

Mancanza di trasparenza delle informazioni relative alla disponibilità dell'assistenza pratica per i cittadini: sebbene attualmente gli Stati membri abbiano l'obbligo di garantire che i cittadini ricevano assistenza nella compilazione dei moduli, in pratica sembra esserci scarsa trasparenza sui soggetti od organizzazioni tenuti a prestare tale assistenza.

Problema 3: Poca conoscenza dell'esistenza del procedimento e del suo funzionamento

Affinché il procedimento europeo per le controversie di modesta entità possa essere applicato efficacemente, è necessario che i soggetti interessati (cittadini, organi giurisdizionali e altri organismi che forniscono sostegno e consulenza) sappiano che il procedimento esiste e come funziona. Dai dati disponibili risulta tuttavia che né i cittadini, né gli organi giurisdizionali sono ancora pienamente informati al riguardo.

La Commissione ha cercato di affrontare questo problema con una serie di azioni dirette a sensibilizzare e a sviluppare la formazione.

È probabile che queste misure abbiano risultati positivi e che ne consegua un aumento del numero di domande presentate nell'ambito del procedimento europeo per le controversie di modesta entità.

2. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ

La materia presenta aspetti transfrontalieri che i singoli Stati membri da soli non possono affrontare in modo soddisfacente. I procedimenti nazionali semplificati, quando esistono, sono estremamente diversi tra loro tanto in termini di valore limite quanto di semplificazione procedurale conseguita. In assenza di norme procedurali uniformi a livello dell'UE, l'ulteriore complessità intrinseca e le spese aggiuntive per far valere una pretesa transfrontaliera renderebbero ancora più sproporzionate le spese e aumenterebbero la durata del contenzioso. La distorsione della concorrenza nel mercato interno causata dagli squilibri nel funzionamento dei mezzi procedurali a disposizione degli attori/creditori nei diversi Stati membri determina l'esigenza di un intervento dell'UE che garantisca parità di condizioni per i creditori e i debitori in tutta l'UE.

L'azione a livello dell'UE produrrebbe vantaggi evidenti, in quanto il regolamento modificato creerà strumenti procedurali uniformi per tutte le controversie transfrontaliere all'interno dell'UE, indipendentemente dal luogo nell'UE in cui si trova l'organo giurisdizionale.

3. OBIETTIVI DELL'INIZIATIVA DELL'UE

I principali obiettivi di questa iniziativa sono agevolare l'accesso alla giustizia per un numero maggiore di controversie transfrontaliere di modesta entità e ridurre l'attuale danno economico per le PMI e i consumatori derivante dalle spese elevate di contenzioso.

4. OPZIONI STRATEGICHE

Sono state prese in considerazione 4 opzioni. Le opzioni 1 e 3 sono state analizzate in dettaglio.

Opzione 1 — Status quo (scenario di base): il regolamento rimane invariato.

Opzione 2 — Semplificazione mediante abrogazione del regolamento: l'entrata in applicazione, il 10 gennaio 2015, del regolamento (CE) n. 1215/2012 concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile

e commerciale (rifusione del regolamento Bruxelles I) comporterà l'abolizione generale dell'exequatur nell'UE. Tuttavia, il valore aggiunto del regolamento sul procedimento europeo per le controversie di modesta entità è quello di offrire un procedimento prevedibile, uniforme, rapido e semplice, che rappresenta un'alternativa economicamente vantaggiosa ai procedimenti nazionali. Per queste ragioni l'opzione è stata **accantonata**.

Opzione 3 — Revisione del regolamento: tre elementi principali sono suscettibili di revisione. Per ciascuno di essi sono state prese in considerazione diverse subopzioni.

In primo luogo, il problema delle **spese sproporzionate nelle controversie transfrontaliere di valore superiore a 2 000 euro** potrebbe essere risolto innalzando il tetto a 1) 5 000 euro, 2) 10 000 euro o 3) più di 10 000 euro.

In secondo luogo, la questione della **definizione restrittiva di “controversie transfrontaliere”** potrebbe essere affrontata estendendo il campo di applicazione a tutti i casi che presentano un elemento transfrontaliero.

In terzo luogo, le **inefficienze dell'attuale procedimento** potrebbero essere eliminate grazie a una serie di miglioramenti riguardanti:

la priorità data ai servizi postali, 1) parificando la notificazione e/o comunicazione elettronica a quella effettuata tramite i servizi postali, se la tecnologia è già in uso negli Stati membri, oppure 2) obbligando tutti gli Stati membri a introdurre la notificazione e/o comunicazione elettronica;

gli spostamenti necessari a causa dell'uso ridotto dei mezzi di comunicazione a distanza per le udienze e l'assunzione delle prove, garantendo che tutte le udienze siano tenute tramite mezzi di comunicazione a distanza, salvo che una parte chieda di essere presente dinanzi all'organo giurisdizionale;

l'entità sproporzionata delle spese di giudizio, 1) fissando un limite massimo alle spese processuali, pari al 5% del valore della controversia, con un eventuale limite minimo non superiore a 45 euro, oppure 2) fissando un limite massimo alle spese processuali, pari al 10% del valore della controversia, con un eventuale limite minimo non superiore a 35 euro;

gli ostacoli pratici al pagamento delle spese di giudizio, 1) assicurando almeno l'accettazione obbligatoria del bonifico bancario, oppure 2) assicurando almeno l'accettazione obbligatoria del bonifico bancario e dei sistemi di pagamento online con carte di credito/debito;

le spese di traduzione inutili nella fase dell'esecuzione, abolendo l'obbligo di traduzione del modulo D, fatta eccezione per la sezione 4.3 (merito della sentenza);

le spese legate alla mancanza di trasparenza per quanto riguarda le spese processuali, il metodo di pagamento delle spese di giudizio e la disponibilità dell'assistenza nell'ambito del procedimento europeo per le controversie di modesta entità, introducendo l'obbligo per gli Stati membri di comunicare tali informazioni alla Commissione.

Opzione 4 — Armonizzazione dei procedimenti nazionali per le controversie di modesta entità tramite una direttiva: questa opzione prevede l'istituzione di un procedimento unico per le controversie di modesta entità di valore inferiore a un certo tetto, che permetterebbe di armonizzare le norme procedurali nazionali applicabili, senza distinzione, ai casi transfrontalieri e nazionali. Tuttavia, poiché l'armonizzazione del diritto processuale degli Stati membri rischia di essere molto problematica, l'opzione è stata **accantonata**.

5. VALUTAZIONE DEGLI IMPATTI

Ad oggi, il ricorso al procedimento europeo per le controversie di modesta entità è stato limitato, per i motivi esposti nella sezione relativa alla definizione del problema. Tuttavia, i potenziali vantaggi di un maggiore ricorso al procedimento semplificato sono significativi. Per illustrare la portata dei vantaggi conseguenti all'attuazione dell'opzione 3, si è partiti dal presupposto che negli Stati membri in cui esiste un procedimento nazionale semplificato, il 50% delle pretese di valore non superiore a 10 000 euro sarebbe fatto valere nell'ambito del procedimento europeo per le controversie di modesta entità. Negli altri Stati membri, si è supposto che tutte le pretese in questione sarebbero fatte valere nell'ambito del procedimento europeo per le controversie di modesta entità, data la grande differenza tra le spese di questo procedimento e quelle del procedimento ordinario. Il risparmio combinati in termini di tempo e spese connessi ai singoli elementi dell'opzione prescelta rappresentano una diminuzione potenziale delle spese compresa tra 325 e 418 milioni di euro.

Criteri di valutazione	Valutazione status quo	Valutazione opzione prescelta	Spiegazione
Efficacia delle opzioni strategiche nel raggiungimento degli obiettivi	0	2	Facilitare l'accesso alla giustizia: la revisione comporterà un aumento significativo del numero di domande nell'ambito del procedimento europeo per le controversie di modesta entità. Con l'innalzamento del tetto a 10 000 euro, si prevede che potranno essere trattate nell'ambito del procedimento semplificato fino a 217 500 nuove cause. In secondo luogo, grazie ai miglioramenti procedurali del procedimento per le controversie di valore non superiore a 2 000 euro, è probabile che nell'ambito del procedimento europeo per le controversie di modesta entità saranno presentate altre nuove domande (potenzialmente 414 060 nel lungo termine – da 3 500 nel 2012). Semplificare il procedimento giudiziario: il procedimento europeo per le controversie di modesta entità sarà ulteriormente semplificato grazie all'impiego di tecnologie che rendono la distanza geografica quasi irrilevante. Ridurre i costi e la durata del contenzioso: l'uso delle moderne tecnologie comporterà anche una riduzione dei costi e la durata del procedimento. Migliorare la trasparenza del procedimento: gli Stati membri saranno tenuti a comunicare alla Commissione informazioni supplementari. La Commissione metterà tali informazioni a disposizione del pubblico su Internet (sul portale della giustizia elettronica).
Costi di attuazione	0	1	I costi di attuazione sono compresi tra 500 e 10 000 euro per la tenuta di un'udienza con mezzi di comunicazione a distanza. I costi per introdurre mezzi di pagamento online con carta di credito possono differire secondo l'organizzazione amministrativa del sistema giudiziario in ciascuno Stato membro. Si stima che sarà necessario un costo fisso pari a 14 400 euro.
Impatto sociale	0	1	Le proposte di modifica del regolamento dovrebbero avere un impatto positivo in particolare per le persone economicamente svantaggiate , poiché l'entità sproporzionata delle spese si ripercuote soprattutto su questo gruppo sociale.

Impatto economico più ampio	0	2	Le proposte di modifica del regolamento faciliteranno l'accesso alla giustizia, con un conseguente un aumento della fiducia negli scambi transfrontalieri e un miglioramento del funzionamento del mercato interno.
Fattibilità	0	3	Poiché il regolamento è direttamente applicabile negli Stati membri, la maggior parte di essi non ha adottato misure legislative supplementari a livello nazionale e non dovrà quindi adeguare la legislazione interna a seguito della revisione del regolamento.
Diritti fondamentali	0	1	Le garanzie procedurali acquistano maggiore importanza in funzione dell'aumentare del valore della controversia. Per questo motivo l'opzione 3 integra l'introduzione di un tetto più elevato con una limitazione della discrezionalità del giudice di rifiutare un'udienza tramite le TIC nell'ambito del procedimento europeo per le controversie di modesta entità, e l'uso di mezzi di comunicazione a distanza con la possibilità per i cittadini di utilizzare i mezzi di comunicazione tradizionali.

6. OPZIONE PRESCELTA

Sulla base della valutazione degli impatti, l'**opzione prescelta** è l'opzione 3, con la seguente combinazione di subopzioni:

Innalzamento del tetto a 10 000 euro: permettendo che il procedimento semplificato sia esperibile anche nelle controversie di valore compreso tra 2 000 e 10 000 euro, si ridurrà il costo del contenzioso in tali controversie transfrontaliere. **Estensione del campo di applicazione territoriale del regolamento a tutte le cause** che non sono puramente nazionali. Grazie alla parificazione della **notificazione e/o comunicazione elettronica** a quella effettuata tramite i servizi postali, si ridurranno i costi globali di trasmissione degli atti.

Introduzione dell'obbligo di tenere l'udienza - se necessaria - tramite mezzi di comunicazione a distanza quali la videoconferenza o la teleconferenza: questa misura offre il vantaggio di ridurre i costi e la durata degli spostamenti per le PMI e i consumatori.

Limitazione delle spese di giudizio al 10% del valore della controversia, unitamente alla possibilità di fissare un importo minimo fisso non superiore a 35 euro: la definizione di un importo massimo di spese di giudizio per le controversie transfrontaliere di modesta entità permetterà di ridurre i costi negli Stati membri in cui tali spese sono sproporzionate al valore delle controversie.

Garantire l'accettazione obbligatoria del bonifico bancario e delle carte di credito/debito per il pagamento delle spese di giudizio: il sistema giudiziario dovrebbe complessivamente risultare più efficiente, in quanto le parti beneficerebbero di una riduzione dei costi e dei tempi, e i costi di attuazione a carico delle autorità pubbliche saranno limitati.

Soppressione dell'obbligo di tradurre il modulo D, fatta eccezione per la sezione 4.3 (merito della sentenza): questa soluzione consentirà di ridurre i costi dell'esecuzione delle sentenze.

Introduzione dell'obbligo per gli Stati membri di comunicare alla Commissione informazioni sulle spese processuali e sui metodi di pagamento delle spese di giudizio: questa modifica migliorerà la trasparenza.

Introduzione dell'obbligo per gli Stati membri di comunicare alla Commissione le informazioni sul luogo in cui le parti possono ottenere assistenza pratica ai fini della compilazione dei moduli: questa modifica migliorerà la trasparenza.

7. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Per garantire il monitoraggio dell'effettiva applicazione del regolamento modificato, la Commissione presenterà valutazioni e relazioni periodiche. A tal fine, la Commissione elaborerà regolarmente relazioni di valutazione sull'applicazione del regolamento, basate su consultazioni con gli Stati membri, le parti interessate ed esperti esterni. Saranno inoltre organizzate riunioni periodiche di esperti per discutere i problemi di applicazione e scambiare le migliori prassi tra gli Stati membri nel quadro della rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale.