

CIRCOLARE N. 3 DEL 29 GENNAIO 2016

ATTIVITA' D'IMPRESA E CONCORRENZA

Modifiche al procedimento europeo per gli *small claims*

ABSTRACT

La circolare illustra le modifiche che sono state apportate a fine 2015 alla disciplina del procedimento europeo per le controversie di modesta entità allo scopo di semplificare ulteriormente questo strumento di risoluzione del contenzioso transfrontaliero e favorirne una maggiore diffusione. In particolare, è stata elevata da 2000 a 5000 euro la soglia massima di valore delle cause per le quali è utilizzabile il procedimento europeo, sono stati posti vincoli più stringenti alla convocazione dell'udienza ed è stato prescritto l'impiego delle tecnologie di comunicazione a distanza per udienze e audizioni. Il nuovo regime sarà applicato a partire dal 14 luglio 2017.

PROVVEDIMENTI COMMENTATI

Regolamento (UE) 2015/2421 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2015 recante modifica del regolamento (CE) n. 861/2007, che istituisce un procedimento europeo per le controversie di modesta entità, e del regolamento (CE) n. 1896/2006, che istituisce un procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento

INDICE

Introduzione	p. 4
1. Le modifiche della disciplina	p. 6

Introduzione

Il procedimento europeo per le controversie di modesta entità (procedimento *small claims*), introdotto dal regolamento (CE) n. 861/2007¹, costituisce una modalità alternativa ai procedimenti previsti dalle legislazioni degli Stati membri per la risoluzione dinanzi alle giurisdizioni nazionali delle controversie transfrontaliere in materia civile e commerciale che hanno un valore economico contenuto, attualmente fino a 2000 euro (con alcune esclusioni, tra cui le cause in materia di regime patrimoniale tra coniugi, testamenti e successioni, fallimenti e liquidazione di imprese, diritto del lavoro, sicurezza sociale, arbitrato, diritti della personalità). Per controversia transfrontaliera si intende quella in cui almeno una delle parti ha il domicilio o la residenza abituale in uno Stato membro diverso da quello dell'organo giurisdizionale adito.

La disciplina si basa sulla semplificazione degli adempimenti e sull'accelerazione dell'iter complessivo, con l'obiettivo di ridurre i costi e agevolare l'accesso alla giustizia da parte di cittadini e imprese. In particolare: sia la domanda dell'attore sia la replica del convenuto sono formulate mediante la compilazione di moduli standard allegati al regolamento; le parti non sono obbligate ad essere rappresentate da un avvocato; il procedimento si svolge essenzialmente in forma scritta (la fissazione dell'udienza è subordinata alla valutazione del giudice); l'assunzione delle prove è limitata a quelle indispensabili ai fini della sentenza e avviene secondo il metodo di assunzione più semplice e meno oneroso; la sentenza è emessa di regola entro trenta giorni ed è esecutiva negli altri Stati membri senza necessità di apposita dichiarazione².

Il procedimento *small claims* è operativo negli Stati membri, con la sola eccezione della Danimarca che non ha partecipato all'adozione del regolamento, dal 1° gennaio 2009.

Nel novembre 2013, a cinque anni dall'introduzione, la Commissione europea ha presentato una relazione che evidenzia l'impatto positivo del procedimento *small claims* sia sui costi del contenzioso transfrontaliero, scesi fino al 40 per cento per chi si è avvalso del procedimento europeo, sia sulla durata media delle controversie, passata da oltre due anni e cinque mesi a soli cinque mesi³. Nel contempo la relazione rileva

¹ 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.

² Per un'illustrazione dettagliata della disciplina cfr. la circolare Assonime n. 1 del 2009, *Il procedimento europeo per le controversie di modesta entità*.

³ European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the application of Regulation (EC) No 861/2007 of the*

che l'utilizzo effettivo dello strumento è stato in generale piuttosto limitato, sia pure con significative differenze tra Stati membri⁴. Tra le principali ragioni dello scarso ricorso allo strumento vi sono la scarsa conoscenza del procedimento *small claims*, non solo da parte di cittadini e imprese ma anche dei giudici, la carente informatizzazione degli uffici giudiziari che ostacola l'attuazione pratica della disciplina, nonché l'incidenza delle spese di giudizio, spesso accompagnata dall'indisponibilità di sistemi di pagamento elettronici. Secondo la Commissione, inoltre, la soglia massima di 2000 euro restringe fortemente l'applicabilità del procedimento *small claims*, soprattutto per le controversie transfrontaliere relative a rapporti tra imprese, il cui valore medio sfiora i 40 mila euro (solo il 20% delle controversie ha un valore inferiore a 2000 euro).

Per superare tali criticità la Commissione ha intrapreso varie iniziative, dall'elaborazione di documenti illustrativi, volti a favorire la conoscenza del procedimento *small claims*⁵, alla presentazione di una proposta di revisione del regolamento. Quest'ultimo progetto ha costituito una delle priorità del semestre italiano di Presidenza del Consiglio dell'Unione europea (1° luglio-31 dicembre 2014), nell'ambito del capitolo "giustizia per la crescita".

Il 16 dicembre 2015 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato definitivamente il regolamento (UE) 2015/2421 che modifica la disciplina del procedimento *small claims*⁶. Le nuove disposizioni saranno applicate a decorrere dal 14 luglio 2017, con l'eccezione della disposizione sugli obblighi informativi degli Stati membri, che si applicherà a partire dal 14 gennaio 2017.

European Parliament and of the Council establishing a European Small Claims Procedure, COM (2013) 795 final.

⁴ La relazione fa riferimento ai dati di una ricerca svolta per la Commissione da una società di consulenza (Deloitte, *Assessment of the socio-economic impacts of the policy options for the future of the European Small Claims Regulation*, luglio 2013). Non vi sono dati ufficiali sull'esperienza dell'Italia, dove i casi suscettibili di essere trattati mediante il procedimento *small claims* rientrano perlopiù nella sfera di competenza del giudice di pace. Le uniche due decisioni note riguardano le cause risarcitorie esperite da alcuni passeggeri contro compagnie di trasporto aereo per i disagi conseguenti, rispettivamente, al ritardo prolungato e alla cancellazione del volo (sentt. giudice di pace di Firenze n. 10127/2011 e giudice di pace di Parma n. 347/2014).

⁵ Cfr. la *Practice Guide for the Application of the European Small Claims Procedure* e la *Guide for Users to the European Small Claims Procedures*, entrambe disponibili sul portale europeo della giustizia all'indirizzo https://e-justice.europa.eu/content_small_claims-42-en.do.

⁶ GUCE L 341 del 24 dicembre 2015.

1. Le modifiche della disciplina

Campo di applicazione

Viene elevata da 2000 a 5000 euro la soglia massima di valore delle cause per le quali è utilizzabile il procedimento *small claims*, in modo da estenderne il campo di applicazione e in linea con la tendenza in atto negli Stati membri ad innalzare i valori limite dei procedimenti nazionali semplificati⁷. Con riferimento all'Italia, la modifica della disciplina europea non incide sull'assetto delle competenze dei giudici relative all'applicazione del procedimento *small claims*, tenuto conto che le cause di valore fino a 5000 rientrano nella sfera di competenza del giudice di pace⁸. Va però sottolineato che aumenterà l'insieme delle cause di competenza del giudice di pace a cui è applicabile il procedimento europeo: diviene quindi più forte l'esigenza di assicurare, mediante un'adeguata formazione, la familiarità dei giudici di pace con questo importante strumento di gestione del contenzioso.

Introduzione del procedimento

Si prevede che il giudice, quando respinge la domanda in fase preliminare in quanto ritiene la pretesa manifestamente infondata o la domanda irricevibile oppure in quanto l'attore non ha completato o rettificato il modulo di domanda entro il termine assegnatogli, debba informarne l'attore e comunicargli se l'atto di rigetto è suscettibile di impugnazione.

Per agevolare l'utilizzo del procedimento, è richiesto che gli Stati membri, oltre a rendere disponibile il modulo standard di domanda presso gli organi giurisdizionali competenti, lo rendano accessibile tramite i pertinenti siti web nazionali⁹.

⁷ Il testo presentato dalla Commissione proponeva un aumento più consistente della soglia, fino a 10000 euro; la Commissione giuridica del Parlamento europeo aveva invece indicato due soglie distinte per le azioni contro le persone giuridiche (10000 euro) e per le azioni contro le persone fisiche (5000 euro).

⁸ Più precisamente, a norma dell'articolo 7 del codice di procedura civile, il giudice di pace è competente per le cause relative a beni mobili di valore non superiore a 5000 euro, quando non sono attribuite dalla legge alla competenza di altro giudice.

⁹ Ad oggi il modulo di domanda e gli altri moduli standard sono disponibili sul portale europeo della giustizia all'indirizzo https://e-justice.europa.eu/content_small_claims_forms-177-it.do.

Svolgimento del procedimento

Il profilo probabilmente più caratteristico del procedimento *small claims*, ossia lo svolgimento essenzialmente per iscritto, viene rafforzato subordinando a vincoli più stringenti la convocazione di un'udienza: il giudice procede a un'udienza "esclusivamente se ritiene che non sia possibile emettere la sentenza sulla base delle prove scritte"¹⁰, oppure su richiesta di una delle parti, sempre che in tal caso il giudice non ritenga l'udienza "superflua" (è stato eliminato dalla formulazione l'avverbio "manifestamente") per l'equa trattazione del procedimento.

Udienza

La disciplina dell'udienza viene significativamente ampliata, con un'enfasi particolare sull'impiego delle tecnologie di comunicazione a distanza.

Si prevede infatti che l'eventuale udienza è tenuta avvalendosi di appropriate tecnologie di comunicazione a distanza, come la videoconferenza o la teleconferenza, a disposizione dell'organo giurisdizionale; la convocazione di udienze in presenza resta confinata alle ipotesi in cui l'uso delle tecnologie di comunicazione a distanza risulti "inappropriato ai fini dell'equa trattazione del procedimento", tenuto conto delle particolari circostanze del caso.

Per consentire che le persone con domicilio o residenza in uno Stato membro diverso da quello del giudice adito partecipino all'udienza mediante le tecnologie di comunicazione a distanza si applicano le procedure di cui al regolamento (CE) n. 1206/2001, sulla cooperazione fra le autorità giudiziarie degli Stati membri nel settore dell'assunzione delle prove in materia civile o commerciale.

È riconosciuta alla parte la possibilità di chiedere una modalità alternativa di partecipazione all'udienza: se è convocata un'udienza in presenza, la parte può richiedere l'uso di tecnologie di comunicazione a distanza che siano disponibili al giudice quando la sua comparizione fisica all'udienza comporterebbe un onere sproporzionato, soprattutto in termini di spese, rispetto al valore della controversia; se è convocata un'udienza a distanza la parte può chiedere di essere fisicamente

¹⁰ Nel sistema attuale è richiesto che il giudice ritenga l'udienza "necessaria".

presente¹¹. In entrambe le ipotesi, la decisione del giudice sulla richiesta della parte non può essere impugnata autonomamente rispetto all'impugnazione della sentenza.

Assunzione delle prove

Anche il regime dell'assunzione delle prove è in parte rivisto. Per le audizioni di testimoni, esperti o parti è richiamata in generale la disciplina relativa alle modalità di svolgimento delle udienze, quindi vanno utilizzate in linea di principio le tecnologie di comunicazione a distanza. Viene inoltre stabilito che il giudice può acquisire elementi di prova tramite perizie o audizioni "soltanto se non è possibile emettere la sentenza sulla base di altre prove", mentre la formulazione vigente richiede che ciò sia necessario ai fini della sentenza.

Assistenza alle parti

Un aspetto su cui la riforma insiste in modo particolare è l'attività di assistenza che gli Stati membri sono tenuti ad assicurare, a titolo gratuito¹², alle parti del procedimento *small claims*. Entrambe le parti devono poter disporre di assistenza pratica nella compilazione dei moduli e ricevere le informazioni generali sia sul campo di applicazione del procedimento sia sugli organi giurisdizionali nazionali competenti. Gli Stati membri devono fare in modo che le informazioni sulle autorità o organizzazioni competenti a prestare tale attività di assistenza siano disponibili presso tutti gli organi giurisdizionali competenti per il procedimento *small claims* e siano accessibili sui pertinenti siti web nazionali.

Notificazioni e comunicazioni

Il regime delle notificazioni e delle comunicazioni viene disciplinato in modo più dettagliato e con regole diverse a seconda dell'oggetto e del destinatario.

¹¹ Le relative spese rientrano nel regime delle spese processuali, ossia sono a carico della parte soccombente salvo quelle che il giudice ritenga superflue o sproporzionate rispetto al valore della controversia.

¹² Viene sottolineato che ciò non implica l'obbligo per gli Stati membri di offrire il gratuito patrocinio o l'assistenza legale mediante consulenza giuridica su un caso specifico.

Per la notifica al convenuto della copia del modulo di domanda e del modulo di replica compilato dal giudice e per la trasmissione della sentenza alle parti l'utilizzo dei sistemi elettronici diviene alternativo a quello dei servizi postali, a due condizioni¹³. La prima è che tali sistemi siano tecnicamente disponibili e ammissibili secondo le regole procedurali degli Stati membri coinvolti (ossia lo Stato membro in cui si svolge il procedimento e quello in cui la parte destinataria dell'atto ha eventualmente il domicilio o la residenza abituale). La seconda è che la parte destinataria abbia esplicitamente acconsentito all'invio elettronico in via preliminare (anche mediante i moduli standard di domanda e di replica) o sia giuridicamente obbligata ad accettarlo in base alle regole procedurali dello Stato membro in cui ha il domicilio o la residenza abituale. Per le notificazioni e le comunicazioni effettuate in via elettronica, così come per quelle a mezzo posta, è richiesta l'attestazione mediante ricevuta di ritorno datata.

Per tutte le altre comunicazioni scritte tra l'organo giurisdizionale e le parti o le altre persone coinvolte nel procedimento è previsto di regola l'utilizzo dei sistemi elettronici con avviso di ricevimento, sempre che ricorrano le due condizioni sopra indicate. Solo se l'utilizzo dei sistemi elettronici non è possibile o non risulta opportuno in considerazione delle particolari circostanze del caso, si può ricorrere a qualsiasi altro metodo di comunicazione ammissibile in base alla legislazione dello Stato membro in cui si svolge il procedimento *small claims*.

Spese di giudizio

Viene inserito nel regolamento un nuovo articolo 15 *bis* in materia di spese di giudizio e relative modalità di pagamento. Come chiarito dal considerando 15, le spese di giudizio comprendono le spese e i diritti da pagare all'organo giurisdizionale, il cui importo è determinato in conformità del diritto nazionale; esse non includono invece, ad esempio, le somme che vengono trasferite a terzi nel corso del procedimento, come gli onorari di avvocati, le spese di traduzione, i costi di notificazione e/o comunicazione degli atti da parte di soggetti diversi dall'organo giurisdizionale, le spese pagate per perizie o testimonianze.

¹³ Restano ferme, in funzione residuale, le altre modalità di notifica consentite in base agli articoli 13 e 14 del regolamento (CE) n. 1896/2006, quali la notifica in mani proprie del destinatario o di persona con esso convivente. Il riferimento a queste disposizioni ha sostituito il rinvio agli articoli 13 e 14 del regolamento (CE) n. 805/2004, ma non vi sono differenze sostanziali nel contenuto della disciplina.

In base alla nuova disciplina, in primo luogo, per impedire richieste troppo onerose viene stabilito che le spese di giudizio addebitate in uno Stato membro per il procedimento *small claims* non devono essere sproporzionate e maggiori di quelle applicate ai procedimenti giudiziari nazionali semplificati. In secondo luogo, al fine di evitare che le parti siano costrette a recarsi nello Stato membro del giudice adito o ricorrere a un avvocato per poter pagare le spese di giudizio, è richiesto agli Stati membri di consentire il ricorso ad almeno una delle seguenti modalità di pagamento a distanza: bonifico bancario; pagamento con carte di credito o debito; addebito diretto sul conto corrente dell'attore.

Riesame della sentenza

Viene in parte rivista e resa più chiara anche la disciplina in tema di riesame della sentenza, puntualizzando già nella rubrica del nuovo articolo 18 del regolamento che il riesame è possibile "in casi eccezionali". In sostanza, il convenuto che non sia comparso potrà chiedere il riesame in due ipotesi alternative: a) se non gli è stato notificato il modulo di domanda o, nel caso si sia tenuta un'udienza, non è stato citato a comparire in tempo utile e in modo tale da consentirgli di provvedere alla propria difesa; b) se, pur essendo stato ritualmente informato, non ha avuto la possibilità di contestare la domanda a causa di forza maggiore o di circostanze eccezionali a lui non imputabili.

Il riesame non è ammesso quando il convenuto, pur avendone avuto la possibilità, non ha impugnato la sentenza. Il termine per chiedere il riesame è opportunamente fissato in trenta giorni¹⁴, non prorogabili, che decorrono dal giorno in cui il convenuto ha avuto effettivamente conoscenza del contenuto della sentenza ed è stato posto nelle condizioni di agire, al più tardi dal giorno della prima misura di esecuzione a suo carico.

Viene specificato che, nel caso di accoglimento della richiesta di riesame e conseguente nullità della sentenza, l'attore non perde comunque i benefici dell'interruzione dei termini di prescrizione o decadenza eventualmente prevista dal diritto nazionale.

¹⁴ La disciplina vigente si limita a prevedere che il convenuto debba agire "tempestivamente".

Riconoscimento ed esecuzione della sentenza

Per agevolare il riconoscimento e l'esecuzione della sentenza resa in esito al procedimento *small claims* si prevede che il giudice, su istanza di parte, rilasci il certificato necessario in una qualsiasi delle altre lingue ufficiali delle istituzioni UE utilizzando il modulo standard dinamico multilingue disponibile sul portale europeo della giustizia elettronica¹⁵.

Come specificato dal nuovo articolo 21-*bis* del regolamento, ciascuno Stato membro può indicare una o più lingue ufficiali delle istituzioni dell'UE, diverse dalla propria, nelle quali può accettare il certificato relativo a una sentenza resa nell'ambito del procedimento *small claims*; resta fermo che le informazioni sul contenuto della sentenza fornite nel certificato devono essere tradotte da una persona abilitata a effettuare traduzioni in uno degli Stati membri.

Di particolare rilievo è l'introduzione nel regolamento dell'articolo 23-*bis*, che estende alle conciliazioni giudiziarie approvate dal giudice o concluse dinanzi al giudice nell'ambito del procedimento *small claims* il regime semplificato previsto per il riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze rese in esito a tale procedimento.

Obblighi informativi degli Stati membri

Il funzionamento efficace del procedimento *small claims* richiede che gli Stati membri condividano, per il tramite della Commissione europea, le informazioni pratiche sui vari elementi rilevanti, quali gli organi giurisdizionali competenti, i mezzi di impugnazione consentiti e così via. L'elenco di informazioni già previsto nel regolamento (UE) n. 861/2007 viene ora integrato prevedendo che gli Stati membri debbano comunicare alla Commissione europea anche le autorità o organizzazioni competenti a prestare a titolo gratuito assistenza pratica a coloro che intendono utilizzare il procedimento europeo, le spese di giudizio o le relative modalità di calcolo, nonché i metodi di pagamento a distanza accettati. L'obbligo di comunicare le informazioni deve essere adempiuto entro il 13 gennaio 2017.

Procedura di modifica dei moduli standard

¹⁵ Viene sottolineato che il regolamento non obbliga l'organo giurisdizionale a fornire una traduzione o traslitterazione del testo inserito nei campi di testo libero del certificato.

È stata riformata anche la procedura per modificare gli allegati al regolamento, che contengono i moduli standard relativi agli atti processuali: la modifica è effettuata dalla Commissione europea, alla quale è a tal fine conferito per un periodo indeterminato il potere di adottare atti delegati¹⁶. Tali atti entrano in vigore solo se né il Parlamento né il Consiglio sollevano obiezioni entro due mesi (prorogabili di due mesi) dalla notifica degli stessi oppure, prima della scadenza di tale termine, se entrambe le istituzioni hanno informato la Commissione che non intendono sollevare obiezioni.

Monitoraggio e riesame della disciplina

Per il riesame della disciplina è prevista una serie di tappe:

- entro il 15 luglio 2019 la Commissione presenterà al Parlamento, al Consiglio e al Comitato economico e sociale una relazione sul grado di diffusione negli Stati membri delle informazioni relative al procedimento *small claims*, formulando eventualmente raccomandazioni su come rendere più noto lo strumento;
- entro il 15 luglio 2021 gli Stati membri dovranno comunicare alla Commissione i dati sull'applicazione effettiva del procedimento;
- su questa base la Commissione presenterà entro il 15 luglio 2022 al Parlamento, al Consiglio e al Comitato economico e sociale una relazione sul funzionamento della disciplina, in cui si valuterà l'opportunità di aumentare ulteriormente la soglia massima di valore delle cause per le quali è possibile utilizzare il procedimento *small claims* e di comprendere nel campo di applicazione alcune delle controversie attualmente escluse, in particolare le rivendicazioni salariali.

Modifiche del procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento

In correlazione agli interventi sul procedimento *small claims*, il regolamento (UE) 2015/2421 ha apportato alcune modifiche anche alla disciplina del procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento, contenuta nel regolamento (CE) n. 1896/2006.

¹⁶ La delega può essere revocata in qualsiasi momento con decisione del Parlamento europeo o del Consiglio; la revoca non pregiudica la validità degli atti delegati già in vigore.

Ricordiamo brevemente che questo procedimento è stato istituito in funzione alternativa ai procedimenti ingiuntivi previsti dagli ordinamenti nazionali, per rendere più semplice e rapido il recupero di crediti pecuniari liquidi ed esigibili relativi a rapporti in materia civile e commerciale di carattere transfrontaliero. Come il procedimento *small claims*, anche il procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento si basa sull'utilizzo di moduli standard, sia per la presentazione della domanda al giudice da parte del ricorrente, sia per la successiva emissione dell'ingiunzione di pagamento (che avviene di regola entro 30 giorni), sia per l'eventuale opposizione del convenuto. L'ingiunzione di pagamento europea, una volta dichiarata esecutiva dal giudice che l'ha emessa (in assenza di opposizione del convenuto) è riconosciuta ed eseguita negli altri Stati membri senza ulteriori passaggi.

In sintesi, sulla base delle modifiche introdotte, il giudizio di opposizione contro l'ingiunzione di pagamento europea potrà svolgersi secondo le norme del procedimento *small claims*, in alternativa a quelle del rito civile nazionale ordinario, quando il ricorrente ha compiuto una scelta in tal senso. I vincoli alle spese di giudizio già previsti dalla disciplina vengono integrati ed estesi alle ipotesi in cui l'opposizione è trattata mediante un procedimento *small claims*. Infine, la procedura per la modifica degli allegati al regolamento, che contengono i moduli standard relativi agli atti processuali, viene rivista in linea con quanto stabilito in tema di procedimento *small claims*.

Il Direttore Generale

Micossi