



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 20.12.2002
COM(2002) 746 definitivo

LIBRO VERDE

**SUL PROCEDIMENTO EUROPEO D'INGIUNZIONE DI PAGAMENTO
E SULLE MISURE ATTE A SEMPLIFICARE ED ACCELERARE
IL CONTENZIOSO IN MATERIA DI CONTROVERSIE DI MODESTA ENTITÀ**

(presentato dalla Commissione)

INDICE

Obiettivo del Libro verde	5
Modalità della consultazione	5
1. PARTE I: INTRODUZIONE	6
1.1. Applicabilità dello strumento europeo alle sole controversie transfrontaliere o anche alle controversie puramente interne	6
1.2. Scelta dello strumento adatto per perseguire il ravvicinamento del diritto processuale	7
2. PARTE II: IL PROCEDIMENTO EUROPEO D'INGIUNZIONE DI PAGAMENTO	9
2.1. INTRODUZIONE	9
2.1.1. Accesso a una giustizia efficiente nel caso in cui il debitore inadempiente non contesti la natura, la portata e la fondatezza della domanda del ricorrente	9
2.2. Definizione del procedimento d'ingiunzione di pagamento.....	10
2.3. Necessità di un'azione a livello comunitario	11
2.4. CONTESTO.....	13
2.4.1. Iniziative volte ad istituire un procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento anteriori all'entrata in vigore del trattato di Amsterdam	13
2.5. Il trattato di Amsterdam e i successivi sviluppi	15
2.6. Le conclusioni di Tampere.....	15
2.7. Il programma per il riconoscimento reciproco.....	15
2.8. Il titolo esecutivo europeo per i crediti non contestati: primo stadio di una strategia in due fasi.....	16
2.9. Il Libro verde: secondo stadio della strategia	17
3. L'INGIUNZIONE DI PAGAMENTO EUROPEA	18
3.1. Impostazione generale	18
3.1.1. Panorama riassuntivo dei diversi modelli esistenti negli Stati membri.....	18
3.2. Ambito di applicazione dello strumento.....	20
3.2.1. Limitazione alle cause relative a somme di denaro?.....	20
3.2.2. È preferibile limitare il procedimento a determinati tipi controversie o è opportuno, invece, escludere taluni tipi di controversie dal procedimento?	21
3.2.3. Prevedere un limite massimo per la somma che può essere chiesta (o, qualora venissero incluse le controversie che non hanno per oggetto il pagamento di una somma di denaro, per il valore della causa)?.....	22
3.2.4. L'uso dello strumento dovrebbe essere obbligatorio?.....	23

3.3.	Norme che disciplinano il procedimento.....	24
3.3.1.	Foro competente nelle cause transfrontaliere: il foro del domicilio del debitore?.....	24
3.3.2.	Norme che disciplinano la competenza all'interno dello Stato membro in cui ha sede il giudice adito.....	25
3.3.3.	Norme che determinano il titolare del procedimento.....	26
3.3.4.	Il ricorso per ingiunzione di pagamento.....	27
3.3.5.	Portata dell'esame della domanda da parte del giudice.....	32
3.3.6.	Decisione del giudice in merito all'ingiunzione di pagamento	34
3.3.7.	Informazione del debitore sui suoi diritti ed obblighi processuali a corredo della decisione	36
3.3.8.	Notificazione dell'ingiunzione di pagamento al debitore.....	37
3.3.9.	Opposizione del debitore ingiunto	39
3.3.10.	Effetti dell'opposizione	42
3.3.11.	Effetti della mancanza di un'opposizione tempestiva	43
3.3.12.	Norme relative alla rappresentanza da parte di un avvocato	47
3.3.13.	Norme relative alle spese (spese di giudizio e altre spese) e alla loro liquidazione ..	47
3.3.14.	Esecuzione	48
4.	PARTE III: MISURE ATTE A SEMPLIFICARE ED ACCELERARE IL CONTENZIOSO IN MATERIA DI CONTROVERSIE DI MODESTA ENTITÀ..	51
4.1.	LEGISLAZIONE COMUNITARIA VIGENTE – PRECEDENTI INIZIATIVE COMUNITARIE.....	52
4.2.	CONTESTO.....	53
4.3.	PROCEDIMENTI PER LE CONTROVERSIE DI MODESTA ENTITÀ VIGENTI NEGLI STATI MEMBRI.....	54
4.3.1.	Limiti di valore.....	55
4.3.2.	Tipi di contenzioso	56
4.3.3.	Il procedimento per le controversie di modesta entità come facoltà od obbligo	56
4.3.4.	Introduzione del procedimento	57
4.3.5.	Rappresentanza ed assistenza.....	57
4.3.6.	Metodi alternativi di risoluzione delle controversie (ADR)	58
4.3.7.	Alleggerimento di talune norme in materia di assunzione delle prove	59
4.3.8.	Introduzione della possibilità di una procedura puramente scritta.....	60
4.3.9.	Alleggerimento delle norme relative al contenuto e al termine di pronuncia della decisione	61

4.3.10.	Spese.....	61
4.3.11.	Esclusione/limitazione delle possibilità di impugnazione.....	61
4.4.	NECESSITÀ DI UN’AZIONE A LIVELLO COMUNITARIO.....	62
5.	AMBITO DI APPLICAZIONE DELLO STRUMENTO SULLE CONTROVERSIE DI MODESTA ENTITÀ	65
5.1.	Limiti di valore.....	65
5.2.	Tipi di contenzioso	66
5.3.	Obbligatorietà o facoltatività del procedimento per controversie di modesta entità..	67
6.	SEMPLIFICAZIONE DELLE NORME PROCEDURALI	69
6.1.	Norme minime comuni in materia di formulari	69
6.2.	Rappresentanza ed assistenza.....	70
6.3.	Metodi alternativi di risoluzione delle controversie (ADR)	71
6.4.	Alleggerimento di alcune norme in materia di assunzione delle prove.....	72
6.5.	Introduzione della possibilità di una procedura puramente scritta.....	73
6.6.	Alleggerimento delle norme relative al contenuto e al termine di pronuncia della decisione	73
6.7.	Spese.....	74
6.8.	Esclusione/limitazione delle possibilità di impugnazione.....	75
6.9.	Altre possibilità di semplificazione.....	76
7.	RIEPILOGO DELLE DOMANDE.....	77

OBIETTIVO DEL LIBRO VERDE

Lo scopo del presente Libro verde è quello di avviare una consultazione di tutte le parti interessate sulle eventuali misure da adottare a livello comunitario

- per istituire un procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento, vale a dire una procedura specifica, rapida e poco costosa, applicabile in tutti gli Stati membri per il recupero dei crediti che si presume rimangano non contestati, e
- per semplificare ed accelerare la risoluzione delle controversie di modesta entità, un settore in cui è particolarmente indispensabile snellire i procedimenti e ridurre i costi di questi ultimi per evitare che il ricorso alla giustizia in questi casi diventi antieconomico.

Il Libro verde si basa su uno studio comparativo delle modalità con cui gli Stati membri attualmente disciplinano le relative questioni procedurali. Questa presentazione mira a facilitare l'individuazione delle prassi migliori che potrebbero servire da punti di riferimento per l'elaborazione degli auspicati strumenti europei.

MODALITÀ DELLA CONSULTAZIONE

I capitoli 1, 2, 3 e 5 del Libro verde contengono una serie di domande su quelle che la Commissione considera le maggiori questioni da risolvere nella valutazione di eventuali iniziative riguardanti, da un lato, l'istituzione di un procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento e, dall'altro, l'introduzione di misure atte a semplificare ed accelerare il contenzioso in materia di controversie di modesta entità. Le domande sono inoltre elencate in un riepilogo riportato alla fine del presente documento. La Commissione desidera ricevere risposte motivate a tali domande da tutte le parti interessate. Naturalmente, le parti interessate non devono sentirsi obbligate ad attenersi rigorosamente a tali domande, qualora desiderino fare delle osservazioni su altri aspetti trattati o meno nel Libro verde. Risposte ed osservazioni dovranno essere inviate entro il 31 maggio 2003 a:

**Commissione europea
Direzione generale Giustizia e affari interni, Unità A.3
B-1049 Bruxelles**

Fax: +32 2 2996457

E-mail: jai-coop-jud-civil@cec.eu.int

Onde agevolare il trattamento delle risposte e delle osservazioni ricevute, si pregano le parti interessate che trasmettono il proprio contributo con diverse modalità (ad esempio, sia tramite posta elettronica che in formato cartaceo) di indicare, se del caso, se lo stesso documento aveva già formato oggetto di un precedente invio alla Commissione. I contributi delle parti interessate potrebbero essere pubblicati sul sito Internet della Commissione, a meno che il mittente richieda espressamente il contrario. Nella primavera del 2003, la Commissione valuterà la necessità di organizzare un pubblico dibattito per discutere ulteriormente le questioni sollevate nel presente documento.

1. PARTE I: INTRODUZIONE

Il programma di misure per l'attuazione del principio del riconoscimento reciproco delle decisioni in materia civile e commerciale¹ così come l'attuale programma di lavoro della Commissione, si concentra in via prioritaria, come dice il suo stesso nome, sull'obiettivo di facilitare il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni giudiziarie rese in un altro Stato membro e non sul ravvicinamento o l'armonizzazione del diritto processuale. Tuttavia, il programma riconosce che in alcuni settori l'abolizione dei provvedimenti intermedi che sono ancora richiesti per il riconoscimento e l'esecuzione potrebbe coincidere con l'istituzione di una procedura specifica all'interno della Comunità, sia essa una procedura uniforme istituita con regolamento o una procedura armonizzata creata da ciascuno degli Stati membri in attuazione di una direttiva.

In linea con le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere, il programma per l'attuazione del principio del riconoscimento reciproco invoca esplicitamente l'istituzione di tali norme comuni

- per istituire un procedimento speciale per il recupero rapido ed efficiente dei crediti non contestati (procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento) e
- per semplificare e accelerare la composizione delle controversie transnazionali di modesta entità.

Benché il procedimento per le controversie di modesta entità e il procedimento d'ingiunzione di pagamento siano due settori diversi del diritto processuale civile, le questioni che pone l'armonizzazione o la creazione di una procedura uniforme europea presentano analogie o sovrapposizioni. In fondo, queste saranno le prime iniziative nel campo della cooperazione giudiziaria in materia civile che riguardano direttamente le norme che disciplinano la procedura volta ad ottenere una decisione esecutiva.

Le due questioni principali relative all'impostazione della legislazione europea che i due settori hanno in comune (benché la loro soluzione non debba per forza essere la stessa per entrambe) sono le seguenti:

1.1. Applicabilità dello strumento europeo alle sole controversie transfrontaliere o anche alle controversie puramente interne

È concepibile elaborare norme applicabili unicamente alle controversie di modesta entità o ai procedimenti d'ingiunzione di pagamento che coinvolgano due parti che hanno il loro domicilio in due diversi Stati membri e, pertanto, contemplare un'ingiunzione di pagamento europea e un procedimento per le controversie di modesta entità applicabili solo alle controversie transfrontaliere. D'altra parte, però, la dimensione transfrontaliera di una causa potrebbe anche manifestarsi solo nel momento in cui il creditore procede all'esecuzione e si rende conto che tale esecuzione deve avvenire in un altro Stato membro in quanto il debitore si è nel frattempo trasferito in quello Stato oppure possiede beni suscettibili di sequestro o pignoramento soltanto in quello Stato. Inoltre, si potrebbe considerare insoddisfacente una soluzione che veda l'istituzione di un efficiente procedimento speciale europeo applicabile solo alle controversie di dimensione internazionale, mentre i ricorrenti, nelle cause meramente

¹ GUC 12 del 15.1.2001, pag.1.

interne, devono magari confrontarsi con un complesso sistema di procedura civile ordinaria che non soddisfa le loro giustificate esigenze. Oltre alle questioni di praticabilità e di equità, un marcato squilibrio nell'efficienza dei mezzi procedurali a disposizione dei creditori nei diversi Stati membri per il recupero del loro credito, sia esso di modesta entità o non contestato, potrebbe avere un'incidenza diretta sul corretto funzionamento del mercato interno. Una tale incidenza sarebbe contestabile qualora i contendenti all'interno dell'Unione europea non avessero accesso a strumenti di pari efficacia, laddove l'uguaglianza dei cittadini e dei partner commerciali in uno spazio integrato presuppone la parità di accesso ai mezzi legali. È plausibile che una società operante in uno Stato membro in cui l'ordinamento giudiziario consente un recupero rapido ed efficace dei crediti gode di un vantaggio concorrenziale notevole rispetto a un'azienda che svolga la sua attività in un contesto giudiziario che non offre rimedi giudiziari altrettanto efficaci. Tali differenze potrebbero anche indurre le aziende a rinunciare all'esercizio del diritto, previsto dal trattato CE, di stabilirsi liberamente in altri Stati membri. Ne deriva che l'applicazione di eventuali strumenti riguardanti i procedimenti d'ingiunzione di pagamento e le controversie di modesta entità potrebbe essere considerata utile anche nelle controversie prettamente interne.

Domanda 1:

Ritenete che gli strumenti europei relativi al procedimento d'ingiunzione di pagamento e alle controversie di modesta entità debbano applicarsi soltanto alle controversie transfrontaliere o anche alle controversie puramente interne? Si prega di commentare i vantaggi e gli svantaggi di una limitazione o estensione del campo di applicazione dei citati strumenti in entrambi i casi.

1.2. Scelta dello strumento adatto per perseguire il ravvicinamento del diritto processuale

Le ripercussioni della scelta dello strumento giuridico ritenuto più adatto per giungere a un ravvicinamento del diritto processuale rivestono un'importanza notevole. Una direttiva potrebbe limitarsi ai principi chiave e lasciare agli Stati membri un certo margine di manovra per strutturare la procedura secondo le rispettive esigenze. Tuttavia, l'obbligo di adattare la propria legislazione ai requisiti della direttiva comporterebbe inevitabilmente la sostituzione della precedente normativa nazionale. D'altra parte, un regolamento, con la sua applicabilità diretta, non lascia alcun margine di manovra agli Stati membri. Ma l'introduzione di una procedura uniforme europea non necessariamente soppianta la legislazione nazionale. Tale nuova procedura europea può anche essere considerata come un'opzione aggiuntiva che coesiste tranquillamente con il metodo nazionale applicabile alle controversie di modesta entità e ai crediti non contestati.

Quale grado di uniformità è necessario, in linea con il principio di sussidiarietà, per raggiungere l'auspicato incremento di efficienza e di accessibilità per gli utenti? Quale grado di libertà e flessibilità è possibile concedere agli Stati membri senza pregiudicare l'obiettivo originario di facilitare un accesso alla giustizia che sia uguale per tutti e che sia caratterizzato ovunque dalla stessa efficienza?

È, altresì, opportuno ricordare a questo proposito che la linea di separazione tra procedure uniformi e procedure armonizzate non è così chiara come potrebbe sembrare. Anche nel caso dell'adozione di un regolamento, tutte le questioni volontariamente non trattate da quest'ultimo rimarrebbero aperte e anzi richiederebbero una disciplina nazionale complementare. È pensabile, per esempio, che si preferisca un regolamento come strumento appropriato per garantire la piena uniformità per quanto riguarda i principi fondamentali di un

procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento, lasciando aperta la possibilità che gli aspetti meno basilari vengano disciplinati dalle disposizioni, eventualmente divergenti, elaborate dagli Stati membri secondo le rispettive esigenze. Allo stesso tempo, una direttiva può apparire uno strumento legislativo più adatto, se si tiene conto degli elementi fondamentali di una controversia di modesta entità. Ad ogni modo, quale che sia la scelta, è necessario determinare quali sono gli aspetti procedurali fondamentali che garantiscono l'armonizzazione e che devono essere disciplinati in uno strumento legislativo, sia esso un regolamento o una direttiva. La restante parte del presente documento sarà dedicata all'individuazione di questi aspetti fondamentali, separatamente, per il procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento e per il procedimento per controversie di modesta entità.

Domanda 2:

Qual è lo strumento legislativo più adatto per il procedimento d'ingiunzione di pagamento e per il procedimento per controversie di modesta entità: un regolamento o una direttiva?

2. PARTE II: IL PROCEDIMENTO EUROPEO D'INGIUNZIONE DI PAGAMENTO

2.1. INTRODUZIONE

2.1.1. *Accesso a una giustizia efficiente nel caso in cui il debitore inadempiente non contesti la natura, la portata e la fondatezza della domanda del ricorrente*

È un dato di fatto consolidato che lo scopo principale di una parte rilevante dei procedimenti giudiziari negli Stati membri non è quello di ottenere una decisione autoritativa imparziale su questioni controverse di fatto o di diritto. Piuttosto, è sempre più spesso la norma, e non l'eccezione, che il creditore, pur in mancanza di una vera controversia, debba rivolgersi alla giustizia per ottenere un titolo esecutivo che gli consenta di recuperare, mediante esecuzione forzata, un credito che il debitore non intende o non è in grado di onorare.²

Tale situazione comporta una sfida molteplice per gli ordinamenti giudiziari degli Stati membri. È essenziale distinguere il prima possibile, nel corso dei procedimenti giudiziari, tra le cause caratterizzate da una controversia vera e propria e quelle in cui non vi è alcuna contestazione. Questa differenziazione è una condizione necessaria, anche se non sufficiente, per utilizzare in modo efficiente le limitate risorse assegnate agli uffici giudiziari. Essa consente di concentrarsi sulle controversie vere e proprie e di deciderle entro un ragionevole lasso di tempo. Tale risultato può essere conseguito, tuttavia, soltanto se esiste una procedura rapida ed efficace per il recupero dei crediti non contestati e se questa produce quell'alleggerimento del carico di lavoro della magistratura che è indispensabile per evitare un notevole accumulo di lavoro arretrato. Di conseguenza, considerando semplicemente il numero di cause che non sono caratterizzate da una controversia vera e propria, l'esistenza di un procedimento che ne assicuri un'efficiente risoluzione rappresenta un fattore determinante per le prestazioni complessive di un ordinamento giudiziario.

Il rapido recupero dei crediti la cui fondatezza non sia messa in discussione riveste un'importanza primaria per gli operatori economici dell'Unione europea. Un quadro giuridico che non garantisca ai creditori un rapido recupero dei crediti non contestati potrebbe consentire ai cattivi debitori un certo grado di impunità, offrendo, di conseguenza, un incentivo ad omettere intenzionalmente il pagamento a proprio vantaggio³. I ritardi di pagamento rappresentano una delle principali cause di insolvenza che minacciano la sopravvivenza delle aziende (in particolare le piccole e medie imprese) e che sono all'origine

² Nel 2000, la Commissione ha avviato uno studio sui procedimenti speciali nazionali relativi alle controversie di modesta entità. Il questionario distribuito agli Stati membri nell'ambito di tale studio conteneva anche delle domande sui crediti non contestati. Dalle risposte degli Stati membri, riassunte in una tabella riportata nella relazione finale di Evelyne Serverin, *Directeur de recherche* del CNRS IDHE-ENS CACHAN (*Des Procédures de traitement judiciaires des demandes de faible importance ou non contestées dans les droits des Etats-Membres de l'Union Européenne*, Cachan 2001, pag. 30), emerge che, ove siano disponibili dei dati statistici esaustivi, la percentuale di crediti non contestati varia da circa il 50% (Irlanda) ad oltre l'80% (Germania, Austria e Svezia) delle cause trattate dai giudici civili ordinari di primo grado.

³ Basandosi sui risultati di uno studio condotto per suo conto nel 1994 (*"European Late Payment Survey"* – Intrum Justitia), la Commissione ha stimato intorno al 35% la percentuale dei pagamenti intenzionalmente morosi all'interno dell'Unione europea (si veda la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo *"Verso una maggiore efficienza nell'ottenimento e nell'esecuzione delle decisioni nell'ambito dell'Unione europea"*, GU C 33 del 31.1.1998, pag. 3, par. 38).

della perdita di numerosi posti di lavoro. La necessità di impegnarsi in lunghi, gravosi e costosi procedimenti giudiziari anche per il recupero di crediti non contestati inevitabilmente peggiora questi deleteri effetti economici.

2.2. Definizione del procedimento d'ingiunzione di pagamento

Tutti gli Stati membri tentano di affrontare la questione del recupero in massa dei crediti non contestati mediante i propri organi giudiziari partendo da una prospettiva nazionale e cercando delle soluzioni nell'ambito dei propri ordinamenti giuridici e delle proprie tradizioni. Com'era prevedibile, le soluzioni elaborate differiscono tra loro notevolmente, sia nella loro natura tecnica che nel successo di ciascuna. In alcuni Stati membri, i giudizi in contumacia, i procedimenti sommari speciali all'interno della struttura della procedura civile ordinaria o anche i provvedimenti cautelari, che sono quasi definitivi in quanto in pratica il procedimento principale non segue quasi mai⁴, sono gli strumenti procedurali privilegiati per trattare i crediti non contestati.

In molti Stati membri, tuttavia, un procedimento speciale d'ingiunzione è risultato essere uno strumento utile per garantire il recupero rapido e poco costoso dei crediti che non sono oggetto di una controversia giuridica. Ad oggi, in undici Stati membri (Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Portogallo, Spagna e Svezia) tali procedimenti costituiscono parte integrante del diritto processuale civile⁵ – tra i più noti esempi, si possono citare l'*injonction de payer* francese e il *Mahnverfahren* tedesco. In effetti, negli ultimi anni si è assistito all'introduzione di procedimenti d'ingiunzione di pagamento in due Stati membri (Spagna e Portogallo) che prima non offrivano ai loro creditori un titolo esecutivo di questa natura⁶. Questi sviluppi testimoniano il crescente apprezzamento per questo tipo di procedimenti in tutta l'Unione europea.

I procedimenti d'ingiunzione di pagamento esistenti negli Stati membri variano considerevolmente tra loro in funzione di aspetti fondamentali come l'ambito di applicazione, la competenza ad emettere un'ingiunzione o le condizioni formali e sostanziali per ottenere una decisione favorevole. Nonostante queste differenze tra i modelli legislativi esistenti (che saranno approfondite più avanti nel presente Libro verde), questi procedimenti possiedono tutti le seguenti caratteristiche distintive (che rappresentano altrettanti possibili elementi ai fini di una definizione del procedimento d'ingiunzione di pagamento).

Su richiesta del ricorrente, il giudice, o altra autorità competente, pronuncia una decisione sulla domanda *inaudita altera parte*, ossia senza ascoltare il debitore. Questa decisione viene notificata al debitore con l'avvertimento che egli può o conformarsi all'ingiunzione o fare opposizione alla stessa entro un certo termine. Se il debitore non agisce né in un senso né nell'altro, l'ingiunzione diventa esecutiva. Solo se il debitore propone opposizione, la causa può essere trasferita in un procedimento ordinario. Pertanto, a differenza di quanto avviene nell'ambito delle norme processuali ordinarie, l'onere di instaurare il contraddittorio grava

⁴ Nei Paesi Bassi, la mancanza di un procedimento rapido, semplice e poco costoso per il recupero dei crediti ha dato luogo ad un esteso ricorso ai provvedimenti cautelari (*kort geding*) da parte dei giudici.

⁵ Ad eccezione del Belgio, in cui, a causa di alcune carenze strutturali (ad esempio, l'ingiunzione di pagamento deve essere preceduta da un avviso formale), la *procédure sommaire d'injonction de payer* si è rivelata più onerosa del procedimento civile ordinario e non ha riscosso molto successo tra gli operatori del diritto.

⁶ In Portogallo, la normativa sul procedimento d'ingiunzione di pagamento adottata nel 1993 è stata oggetto, nel 1998, di una riforma che ne ha migliorato significativamente l'efficacia. In Spagna, il *proceso monitorio* è stato introdotto nel 1999.

sull'ingiunto. Quest'inversione dell'onere dell'iniziativa (definito in francese con l'espressione particolarmente lucida "*inversion du contentieux*") e la tutela del diritto di difesa rappresentata dalla possibilità di evitare che l'ingiunzione dia origine a un titolo esecutivo costituiscono le caratteristiche fondamentali del procedimento d'ingiunzione di pagamento.

2.3. Necessità di un'azione a livello comunitario

È evidente che la durata e il costo di procedimenti civili ordinari non adatti a cause caratterizzate dall'assenza di una controversia giuridica vera e propria tendono a crescere ancora più a dismisura nelle cause che presentano implicazioni transfrontaliere. La scarsa conoscenza dell'ordinamento giuridico degli altri Stati membri e la conseguente necessità di rivolgersi a un avvocato, le lungaggini derivanti dalla notificazione degli atti giudiziari a parti domiciliate in uno Stato membro diverso da quello in cui si svolge il procedimento e le spese di traduzione rappresentano soltanto i fattori più rilevanti che complicano la vita dei creditori coinvolti in una controversia transfrontaliera. Si tratta di problemi insiti in ogni controversia transfrontaliera, indipendentemente dal fatto che il credito sia contestato o meno. Tuttavia, il contrasto tra una rapida procedura di recupero prevista per cause puramente interne e una procedura lunga e costosa che è necessario esperire quando le parti sono domiciliate in Stati membri diversi assume una portata intollerabile se il credito non è neanche contestato dal debitore. Si tratta di una situazione che, nei rapporti transfrontalieri, privilegia i cattivi debitori e che potrebbe scoraggiare gli operatori economici dall'estendere la propria attività al di fuori del proprio Stato membro d'origine, limitando, in tal modo, gli scambi commerciali tra Stati membri. Neanche l'esistenza, in ogni Stato membro, di una procedura nazionale efficace per il recupero dei crediti non contestati (situazione da cui siamo molto lontani⁷) garantirebbe in ogni caso un miglioramento decisivo, poiché le profonde differenze tra tali procedure e la loro scarsa conoscenza costituiscono di per sé degli ostacoli considerevoli alla risoluzione delle controversie transfrontaliere. Un'ingiunzione di pagamento europea armonizzata potrebbe rappresentare un notevole passo avanti verso un accesso più agevole a una giustizia efficiente.

Va anche considerato che le cause transfrontaliere non sono solo quelle in cui il procedimento principale coinvolge parti di Stati membri diversi. Una controversia che in precedenza era puramente interna può acquisire una dimensione internazionale poiché una sentenza resa in uno Stato membro deve essere eseguita in un altro Stato membro, perché, ad esempio, il debitore si è trasferito in quello Stato oppure possiede beni suscettibili di sequestro o pignoramento soltanto in quello Stato. La dichiarazione di esecutorietà (*exequatur*) necessaria per l'esecuzione sul territorio di uno Stato membro diverso da quello in cui è stata pronunciata l'ingiunzione⁸ è fonte di tali ritardi e spese che il Consiglio e la Commissione hanno individuato nell'abolizione di tali misure intermedie una delle maggiori priorità del programma di misure per l'attuazione del principio del riconoscimento reciproco delle decisioni in materia civile e commerciale⁹. In molti casi, dando l'opportunità di ottenere, in base alle norme relative alla competenza giurisdizionale nelle cause transfrontaliere, un titolo esecutivo nello Stato membro in cui viene chiesta l'esecuzione attraverso un procedimento

⁷ Molto spesso, anche negli Stati membri in cui è previsto (Austria, Belgio, Italia e Lussemburgo), il procedimento d'ingiunzione di pagamento non è applicabile se il debitore risiede all'estero.

⁸ La procedura di *exequatur*, originariamente prevista negli artt. 31 e ss. della Convenzione di Bruxelles del 1968 concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (versione consolidata – GU C 27 del 26.1.1998, pag. 1), è stata modificata ed è ora disciplinata dagli artt. 38 e ss. del regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio, del 22 dicembre 2000, GU L 12, pag. 1, che è entrato in vigore l'1 marzo 2002.

⁹ GU C 12 del 15.1.2001, pag.1.

d'ingiunzione di pagamento armonizzato, si eliminerebbe del tutto la necessità di varcare le frontiere ai fini dell'esecuzione dei provvedimenti giudiziari. Qualora l'esecuzione in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata pronunciata la decisione sia inevitabile, l'introduzione di un'ingiunzione di pagamento europea potrebbe facilitare enormemente le procedure di riconoscimento ed esecuzione o perfino renderle obsolete¹⁰. La riserva del diritto di rifiutare l'esecuzione di una decisione straniera è, in larga misura, la conseguenza della diversità delle legislazioni nazionali e della scarsa conoscenza delle norme straniere, soprattutto per quanto riguarda la loro compatibilità con le norme nazionali relative alle condizioni che giustificano il rifiuto o la revoca dell'exequatur¹¹. Per quanto concerne le decisioni pronunciate in contumacia (e un'ingiunzione di pagamento è un provvedimento che può essere equiparato, in un certo senso, alle decisioni contumaciali, poiché diventa esecutivo soltanto se l'ingiunto resta passivo e non si oppone¹²), questo ragionamento si applica in particolare alla questione controversa del rispetto dei diritti di difesa contemplati dall'articolo 34, paragrafo 2 del regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio. Se il procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento contenesse norme uniformi comuni, tra cui quelle che tutelano i diritti di difesa, la totale scomparsa delle misure intermedie volte al riconoscimento e all'esecuzione del decreto ingiuntivo potrebbe essere a portata di mano.¹³

Uno degli aspetti da discutere è se un procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento debba essere applicabile esclusivamente al contenzioso transfrontaliero. Alle osservazioni generali fatte in precedenza¹⁴ occorre aggiungere quanto segue. Visto che, nella sostanza, il procedimento d'ingiunzione di pagamento è uno strumento per il recupero in massa dei crediti non contestati da applicare tramite gli organi giudiziari (poiché l'emissione di titoli esecutivi è di stretta competenza di questi ultimi), potrebbe essere ragionevole ritenere che una situazione che comporti un marcato squilibrio nell'efficienza dei mezzi procedurali a disposizione dei creditori nei diversi Stati membri per il recupero dei loro crediti costituisca una distorsione della concorrenza nel mercato interno¹⁵. L'istituzione di un'ingiunzione di pagamento europea potrebbe rappresentare una misura di armonizzazione in conformità al principio di sussidiarietà, poiché questo tipo di procedimento non è inestricabilmente correlato con le altre norme che disciplinano la procedura civile ma costituisce piuttosto un capitolo a parte. È la conclusione del procedimento d'ingiunzione di pagamento causata dall'opposizione del

¹⁰ Questa posizione è stata già esposta nella comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo "Verso una maggiore efficienza nell'ottenimento e nell'esecuzione delle decisioni nell'ambito dell'Unione europea", GU C 33 del 31.1.1998, pag. 3.

¹¹ Combinato disposto dell'articolo 45, paragrafo 1 e degli articoli 34 e 35 del regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio.

¹² La Corte di giustizia europea ha esaminato la conformità delle ingiunzioni di pagamento all'articolo 27, paragrafo 2 della Convenzione di Bruxelles del 1968 (che si applica alle decisioni pronunciate in contumacia) in *Hengst Import BV/Campese (C-474/93)*, 13.7.1995, *Racc. 1995, pag. I-2113* (l'italiano *procedimento d'ingiunzione*) e in *Kloms/Michel (C-166/80)*, 16.6.1981, *Racc. 1981, pag. 1593* (il tedesco *Mahnverfahren*).

¹³ Il rischio inevitabile della cattiva interpretazione o applicazione di tali norme nelle fattispecie concrete non costituisce un ostacolo in tal senso poiché errori di questo genere non precludono l'esecutorietà di una decisione in un contesto puramente interno a meno che la decisione stessa venga contestata dalla parte soccombente.

¹⁴ Cfr. *supra* 1.1.

¹⁵ Citando i risultati di uno studio pubblicato nell'aprile del 1997 ("*European Payment Habits Survey*", Intrum Justitia) (cfr. *supra* nota 3), la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo "Verso una maggiore efficienza nell'ottenimento e nell'esecuzione delle decisioni nell'ambito dell'Unione europea" (GU C 33 del 31.1.1998, pag. 3, par. 38) evidenzia che, "negli Stati membri in cui l'emanazione e l'esecuzione delle decisioni di condanna sono rapide, economiche ed efficaci", la percentuale di pagamenti intenzionalmente morosi è nettamente inferiore alla media comunitaria, che è dell'ordine del 35%.

debitore ingiunto a provocare un eventuale trasferimento della causa in un procedimento civile ordinario. Di conseguenza, l'introduzione di un'ingiunzione di pagamento europea non comporterebbe la necessità di un ulteriore ravvicinamento delle norme processuali nazionali.

Alla luce di quanto precede, e per consentire alla Commissione di valutare meglio la necessità di un'azione a livello comunitario nonché la natura dell'azione necessaria, uno degli obiettivi del presente Libro verde è quello di raccogliere maggiori informazioni sul funzionamento delle norme processuali nazionali relative al recupero dei crediti, indipendentemente dal fatto che riguardino un procedimento d'ingiunzione di pagamento o altro procedimento. L'analisi del quadro normativo esistente non garantisce di per sé di giungere a conclusioni corrette per quanto attiene all'efficienza di un procedimento speciale nel suo uso quotidiano. Quanto maggiore è la differenza di accettazione e di successo dei metodi destinati a semplificare ed accelerare il conseguimento di una decisione esecutiva riguardante crediti non contestati, tanto maggiore sarà lo squilibrio descritto in precedenza e tanto più urgente sarà la necessità di un ravvicinamento delle normative nazionali a livello comunitario.

Domanda 3:

Quali problemi (ove ve ne siano) sono sorti nell'applicazione del procedimento d'ingiunzione di pagamento o di altro procedimento per il recupero dei crediti non contestati previsto nel vostro Stato membro? Indicare il livello di accettazione e di successo di questi procedimenti nella pratica. Questi procedimenti sono applicabili anche a controversie transfrontaliere in cui il ricorrente o l'ingiunto sia domiciliato in un altro Stato membro? Se sì, quali problemi (ove ve ne siano) si sono verificati in sede di applicazione? In caso di risposta negativa, in che modo vengono risolte le controversie transfrontaliere aventi per oggetto crediti non contestati?

2.4. CONTESTO

2.4.1. Iniziative volte ad istituire un procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento anteriori all'entrata in vigore del trattato di Amsterdam

2.4.1.1. Proposta Storme

Nel 1993, un gruppo di lavoro composto da esperti di diritto processuale e presieduto dal Professor *Marcel Storme* ha presentato alla Commissione un progetto di proposta di direttiva sul ravvicinamento delle norme degli Stati membri relative a taluni aspetti della procedura civile (la cosiddetta *proposta Storme*)¹⁶. Basandosi, evidentemente, sulla logica del mercato interno¹⁷, il documento rappresenta il primo tentativo di trattare in modo esaustivo gli aspetti fondamentali del diritto processuale civile¹⁸. Esso riconosce, tra l'altro, la particolare importanza di un'armonizzazione dei procedimenti d'ingiunzione di pagamento prevedendo,

¹⁶ Cfr. Storme (ed.), *Rapprochement du droit judiciaire de l'Union Européenne – Approximation of judiciary law in the European Union*, Dordrecht/Boston/London, 1995.

¹⁷ La relazione introduttiva del Prof. *Marcel Storme* esamina approfonditamente la necessità di armonizzare il diritto processuale civile a seguito dell'instaurazione del mercato interno, sia sotto l'aspetto economico sia con riferimento alla base giuridica della legislazione comunitaria in questo settore.

¹⁸ Va ricordato che, prima di questa proposta, il Consiglio d'Europa, nella sua raccomandazione n. R (81) 7 del 14.5.1981 sulle "misure atte a facilitare l'accesso alla giustizia" aveva enunciato quanto segue: "Si dovrebbe provvedere all'introduzione di norme che consentano di ottenere una decisione finale in modo rapido e senza formalità, spese e comparizioni in aula superflue in cause aventi per oggetto crediti non contestati oppure certi, liquidi ed esigibili".

in un'apposita sezione, norme dettagliate in materia¹⁹. Benché non sia mai stata convertita in un'iniziativa legislativa della Commissione, questa proposta costituisce un valido punto di riferimento e una preziosa fonte di ispirazione.

2.4.1.2. Direttiva sui ritardi di pagamento

Nel 1998, la Commissione ha presentato una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali²⁰. Considerando che le conseguenze del pagamento tardivo (quale un interesse dissuasivo esigibile dal creditore dopo la scadenza del termine) possono costituire un disincentivo soltanto se sono accompagnate da procedure di ricorso rapide, efficaci e che non implicino spese rilevanti per il creditore²¹, la proposta di direttiva stabilisce, all'articolo 5, l'obbligo per gli Stati membri di assicurare l'applicazione di procedure accelerate di recupero per i crediti non contestati e delinea alcune caratteristiche minime essenziali delle procedure in questione. Benché il testo non contenga il termine "ingiunzione di pagamento", è lecito presumere che un procedimento di questo tipo è proprio quello che gli autori della proposta avevano principalmente in mente²². Basandosi sull'articolo 95 del trattato che istituisce la Comunità europea, la direttiva approvata in via definitiva il 29 giugno 2000²³ adotta un approccio più cauto. Invece di prevedere l'introduzione di procedimenti speciali (potenzialmente nuovi), l'articolo 5 obbliga gli Stati membri ad assicurare la possibilità di ottenere un titolo esecutivo di norma entro 90 giorni secondo le rispettive disposizioni legislative, regolamentari e amministrative²⁴. Resta da vedere se il recepimento dell'articolo 5 comporterà modifiche rilevanti del diritto processuale degli Stati membri²⁵. Ad ogni modo, questa disposizione va

¹⁹ Inizialmente, il gruppo di lavoro intendeva redigere un modello di codice di procedura civile europeo completo. La proposta finale è caratterizzata, tuttavia, da un forte contrasto tra la trattazione approfondita di alcuni aspetti (come l'ingiunzione di pagamento) per i quali viene suggerita una procedura comune armonizzata e la semplice enunciazione di principi generali o di norme minime per altri settori del diritto processuale.

²⁰ COM (98) 126 def., GU C 168 del 3.6.1998, pag. 13.

²¹ Considerando 14 della proposta, che è successivamente diventato il considerando 20 della direttiva.

²² La relazione introduttiva della proposta fa esplicito riferimento alla francese *injonction de payer* e al tedesco *Mahnverfahren*.

²³ Direttiva 2000/35/CE, GU L 200 dell'8.8.2000, pag. 35. Il termine di recepimento è scaduto l'8 agosto 2002.

²⁴ L'articolo 5 ("Procedure di recupero di crediti non contestati") recita come segue:

"1. Gli Stati membri assicurano che un titolo esecutivo possa essere ottenuto, indipendentemente dall'importo del debito, di norma entro 90 giorni di calendario dalla data in cui il creditore ha presentato un ricorso o ha proposto una domanda dinanzi al giudice o altra autorità competente, ove non siano contestati il debito o gli aspetti procedurali. Gli Stati membri assolvono a tale obbligo secondo le rispettive disposizioni legislative, regolamentari e amministrative.

2. Le rispettive disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali si applicano alle stesse condizioni a tutti i creditori stabiliti nella Comunità europea.

3. Il periodo di 90 giorni di calendario di cui al paragrafo 1 non include:

(a) i periodi necessari per le notificazioni;

(b) qualsiasi ritardo imputabile al creditore, come i termini necessari per regolarizzare il ricorso o la domanda.

4. Il presente articolo lascia impregiudicate le disposizioni della convenzione di Bruxelles concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale".

Il considerando 23 precisa che l'articolo 5 non impone agli Stati membri di adottare una procedura specifica o di apportare specifiche modifiche alle procedure giuridiche in vigore.

²⁵ È probabile che la maggior parte degli Stati membri (se non tutti) sosterrà che il proprio diritto processuale è già conforme a queste disposizioni. A tal riguardo, molto dipende dall'interpretazione della locuzione "di norma". Tiene conto soltanto del quadro giuridico o anche della situazione reale e dell'effettiva efficienza degli uffici giudiziari?

considerate un prudente primo stadio e non la fase finale del processo di istituzione di un efficiente procedimento europeo per il recupero dei crediti non contestati.

2.5. Il trattato di Amsterdam e i successivi sviluppi

L'entrata in vigore del trattato di Amsterdam ha comportato il passaggio della cooperazione giudiziaria in materia civile dal terzo pilastro (articolo K.1, paragrafo 6, del TUE) al primo pilastro. L'articolo 61, lettera c) e l'articolo 65 del trattato che istituisce la Comunità europea prevedono che il Consiglio adotti "misure nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile che presenti implicazioni transfrontaliere [...] e per quanto necessario al corretto funzionamento del mercato interno". Ai sensi dell'articolo 65, lettera c), queste misure comprendono l'eliminazione degli ostacoli al corretto svolgimento dei procedimenti civili, se necessario promuovendo la compatibilità delle norme di procedura civile applicabili negli Stati membri.

Questa nuova competenza comunitaria ha dato un nuovo impulso alla discussione relativa a un maggior ravvicinamento del diritto processuale anche nel settore dei crediti non contestati²⁶.

2.6. Le conclusioni di Tampere

Il Consiglio di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999 ha approvato il principio del reciproco riconoscimento delle sentenze e delle altre decisioni giudiziarie che, a suo parere, dovrebbe diventare il fondamento della cooperazione giudiziaria nell'Unione. Nel capitolo "Maggiore convergenza nel settore del diritto civile", il Consiglio europeo invita il Consiglio e la Commissione a predisporre una nuova legislazione procedurale nelle cause transnazionali, in particolare sugli elementi funzionali ad una cooperazione agevole e ad un migliore accesso alla legislazione. Tra questi elementi fondamentali vengono esplicitamente menzionati gli "ordini di pagamento".²⁷

Il Consiglio europeo ha invitato il Consiglio e la Commissione a adottare, entro il dicembre 2000, un programma di misure per l'attuazione del principio del reciproco riconoscimento che prevedesse anche l'avvio di lavori su un titolo esecutivo europeo e sugli aspetti del diritto procedurale per i quali sono reputate necessarie norme minime comuni per facilitare l'applicazione di detto principio.

2.7. Il programma per il riconoscimento reciproco

Il programma congiunto della Commissione e del Consiglio di misure relative all'attuazione del principio del riconoscimento reciproco delle decisioni in materia civile e commerciale adottato dal Consiglio il 30 novembre 2000 stabilisce che "la soppressione dell'exequatur per i crediti non contestati deve figurare tra le priorità della Comunità". Evidenziando la contraddittorietà del fatto che una procedura d'exequatur possa ritardare l'esecuzione di decisioni relative a crediti non contestati, il programma considera del tutto giustificato che questa materia sia una delle prime in cui prevedere la soppressione della procedura di exequatur, poiché la rapida riscossione dei crediti è una necessità assoluta per il commercio e

²⁶ Ciò non significa, tuttavia, che l'articolo 61, lettera c) e l'articolo 65 siano le uniche basi giuridiche possibili per il procedimento europeo di ingiunzione di pagamento.

²⁷ Conclusioni della Presidenza, punto 38.

rappresenta una preoccupazione costante dei settori economici interessati al buon funzionamento del mercato interno.²⁸

Come già sottolineato in precedenza, l'obiettivo del programma di riconoscimento reciproco è evidentemente quello di facilitare il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni giudiziali pronunciate in un altro Stato membro. Non è un programma di armonizzazione delle norme processuali nazionali. L'armonizzazione o il ravvicinamento del diritto processuale sotto forma di norme minime comuni non rappresenta di per sé un obiettivo quanto una misura di accompagnamento che, in alcuni settori, potrebbe costituire una condizione preliminare per una graduale eliminazione della procedura di exequatur²⁹. Nello stesso documento, viene sottolineato che, in determinati settori, la soppressione dell'exequatur potrebbe tradursi nell'istituzione di un vero e proprio titolo esecutivo europeo, ottenuto al termine di un procedimento speciale, uniforme e armonizzato istituito in seno alla Comunità³⁰. Va evidenziato che l'abolizione dell'exequatur e l'armonizzazione del diritto processuale sono due questioni distinte. La prima presuppone la pronuncia di una decisione e riguarda la facilità di effettuarne l'esecuzione in un altro Stato membro, mentre la seconda mira a favorire un accesso efficiente alla giustizia al fine di ottenere una decisione indipendentemente dal fatto che tale decisione debba essere eseguita all'estero. Nonostante la correlazione che lega queste due questioni, è importante considerare la loro diversa natura e tenere presente che entrambe possono essere affrontate separatamente e concentrandosi sul merito di ciascuna. Basti dire che l'abolizione dell'exequatur non ha alcuna rilevanza per un creditore che, in una causa transfrontaliera, debba intentare un'azione legale contro un debitore di un altro Stato membro in cui non esista un procedimento efficiente per il recupero dei crediti non contestati. Da parte sua, un procedimento che consenta di ottenere una decisione nello Stato in cui è domiciliato il debitore eliminerà, nella maggior parte dei casi, la necessità di eseguire la decisione stessa in un altro Stato membro. D'altra parte, ci saranno sempre decisioni giudiziali o altri titoli esecutivi per crediti non contestati (risoluzioni giudiziarie, atti autentici), compresi quelli ottenuti tramite procedure non armonizzate, che dovranno essere eseguiti in uno Stato membro diverso da quello d'origine.

2.8. Il titolo esecutivo europeo per i crediti non contestati: primo stadio di una strategia in due fasi

Alla luce delle considerazioni che precedono, la Commissione ha optato per una strategia da realizzarsi in due fasi, intesa

- all'abolizione dell'exequatur subordinatamente al rispetto di determinate norme minime per tutti i titoli esecutivi relativi a crediti non contestati e indipendentemente dalla natura dei procedimenti che hanno portato alla decisione o al titolo esecutivo;

e

²⁸ GUC 12 del 15.1.2001, pag. 1, sezione I B 3.

²⁹ A tal riguardo, è significativo che il programma affronti gli aspetti suscettibili di armonizzazione o ravvicinamento mediante la fissazione di norme minime nel capitolo "*misure di accompagnamento del riconoscimento reciproco*".

³⁰ Si veda la sezione II A 2 b del programma. Benché in tale sezione non si faccia alcuna menzione del procedimento d'ingiunzione di pagamento (né di altro procedimento speciale), la proposta di istituire un titolo esecutivo europeo per i crediti non contestati nell'ambito della prima fase di attuazione (cfr. sezione III A) conferma che un'armonizzazione secondo questi principi è stata prevista, in particolare, per il recupero dei crediti non contestati.

- all'istituzione di un procedimento speciale armonizzato per il recupero dei crediti che si presume rimangano non contestati, vale a dire l'ingiunzione di pagamento europea,

anche se non contestualmente nello stesso strumento legislativo. Quest'approccio consente di compiere rapidi progressi nell'eliminazione dell'*exequatur* in tutte quelle situazioni che sono caratterizzate dalla mancanza di una controversia sulla natura e sulla portata della domanda del ricorrente (non solo le ingiunzioni di pagamento), preparando allo stesso tempo con cura l'istituzione di un procedimento d'ingiunzione di pagamento armonizzato.

Nell'aprile 2002, la Commissione ha adottato la proposta di regolamento del Consiglio che istituisce il titolo esecutivo europeo per i crediti non contestati³¹. Quest'iniziativa legislativa rappresenta il primo stadio della strategia a due fasi e prevede l'abolizione dell'*exequatur* per tutti i titoli esecutivi relativi ai crediti non contestati. Inoltre, la sua applicazione non si limita alle decisioni derivanti da una procedura specifica. L'eliminazione delle misure intermedie è subordinata all'osservanza di alcune norme minime di garanzia relative alla comunicazione e alla notificazione degli atti, comprendenti le forme di notificazione ammissibili, il termine per reagire a seguito della notifica, in modo tale da consentire al debitore di approntare la propria difesa e la debita informazione del debitore. Solo l'osservanza di queste norme minime, certificata dal giudice d'origine, giustifica l'eventuale soppressione del controllo sul rispetto dei diritti di difesa nello Stato membro in cui è chiesta l'esecuzione della decisione giudiziaria. Si tratta di un sistema di certificazione che prevede la compilazione di formulari plurilingue standardizzati e che mira a fornire un beneficio tangibile ai creditori consentendo loro un'esecuzione rapida ed efficiente all'estero senza l'intervento del sistema giudiziario dello Stato membro in cui viene chiesta l'esecuzione e senza i conseguenti ritardi e costi.

2.9. Il Libro verde: secondo stadio della strategia

Il presente Libro verde rappresenta il secondo stadio della strategia e va visto nel contesto della politica della Commissione volta a risolvere le questioni sollevate dal programma di riconoscimento reciproco in relazione alla problematica dei crediti non contestati.

Dalle precedenti considerazioni sull'attuazione del programma di riconoscimento reciproco e dalle osservazioni generali riguardanti la *ratio* dell'ingiunzione di pagamento europea³² si può facilmente dedurre che gli obiettivi di armonizzazione procedurale e di facilitazione del riconoscimento e dell'esecuzione non si escludono a vicenda, né si sovrappongono o si contraddicono. Piuttosto, le due iniziative della Commissione sono complementari tra loro. L'esistenza di un procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento non solo metterebbe sullo stesso piano creditori e debitori in tutti gli Stati membri consentendo loro un pari accesso alla giustizia, ma potrebbe anche favorire ulteriori progressi nel campo del riconoscimento e dell'esecuzione rendendo superflua anche la certificazione prevista dalla proposta di istituzione del titolo esecutivo europeo.

³¹ COM (2002) 159 def.

³² Cfr. *supra* 2.3.

3. L'INGIUNZIONE DI PAGAMENTO EUROPEA

3.1. Impostazione generale

L'obiettivo del presente documento è quello di avviare un'ampia consultazione sulle eventuali misure da adottare per istituire un procedimento speciale europeo d'ingiunzione di pagamento uniforme o armonizzato. A tal fine, le norme che potrebbero disciplinare questo procedimento saranno trattate singolarmente e, per quanto possibile, seguendo l'ordine cronologico in cui si presentano i vari aspetti del procedimento in questione. Per la descrizione di ciascun aspetto, si partirà, inoltre, da una sintesi iniziale della relativa legislazione in vigore negli Stati membri. Quest'indagine servirà da base di discussione per individuare le migliori prassi esistenti nell'Unione europea – o, se del caso, nuove soluzioni innovative – e per tradurre il risultato di tale analisi in una nuova ingiunzione di pagamento comunitaria che offra un valore aggiunto ai cittadini europei.

L'esame delle singole caratteristiche del procedimento d'ingiunzione di pagamento sarebbe, tuttavia, incompleto e insufficiente se ci si limitasse a studiarle separatamente, poiché, inevitabilmente, si perderebbe di vista il quadro generale, vale a dire l'obiettivo di elaborare un procedimento in cui i singoli elementi si integrino in modo armonioso formando un'insieme ben equilibrato. Di conseguenza, prima di passare ai particolari, si procederà a una breve presentazione delle diverse “famiglie” in cui possono essere raggruppati i procedimenti d'ingiunzione di pagamento utilizzati in Europa, offrendo, in tal modo, una descrizione degli elementi procedurali che sono tipici dei vari ordinamenti nazionali. Nel trattare i singoli aspetti della procedura, è importante tenere conto delle possibili correlazioni che intercorrono fra loro. Seguire uno dei modelli principali o creare qualcosa di nuovo che racchiuda elementi di modelli esistenti divergenti e, eventualmente, caratteristiche innovative, rappresenterà una scelta cruciale.

3.1.1. *Panorama riassuntivo dei diversi modelli esistenti negli Stati membri*

In Europa si possono distinguere, a grandi linee, due tipi di procedimenti d'ingiunzione di pagamento. Malgrado alcune differenze minori, le legislazioni di tutti gli Stati membri che prevedono un'ingiunzione di pagamento possono essere classificate in una di queste due categorie.

La caratteristica distintiva fondamentale di quello che possiamo definire il modello d'ingiunzione “con prova” (Belgio, Francia, Grecia, Lussemburgo, Italia e Spagna) è la condizione che il ricorrente produca una prova scritta della fondatezza della sua pretesa. Senza tale prova documentale, il ricorso volto ad ottenere un'ingiunzione di pagamento non è ammissibile. Questa condizione offre una salvaguardia contro le domande inconsistenti e va vista nel contesto di un sistema che consente di emettere un'ingiunzione di pagamento solo dopo un esame sommario del merito da parte del giudice. È in questa sede che la prova scritta svolge il suo ruolo chiave. Esiste tale prova scritta e comprova sufficientemente la pretesa da giustificare la decisione del giudice di emettere un'ingiunzione di pagamento? La necessaria valutazione di tali quesiti da parte del giudice costituisce un mezzo di tutela del debitore anche nella fase *inaudita altera parte* del procedimento, fase in cui quest'ultimo non ha alcuna possibilità di esprimersi sulla fondatezza del ricorso. Le domande che appaiono infondate anche solo basandosi sulle informazioni fornite dal ricorrente o quelle che non sono suffragate da alcuna prova scritta vengono bloccate dal filtro operato dallo stesso giudice già a uno stadio molto precoce del procedimento. Per contro, se viene emessa un'ingiunzione di pagamento, ciò significa che la domanda ha superato un certo esame della sua ragionevolezza.

Nella maggior parte degli Stati membri che appartengono alla famiglia dell'ingiunzione "con prova" (Francia, Grecia, Italia e Spagna) il debitore dispone di un'unica possibilità per proporre opposizione. Decorso il termine di opposizione, l'ingiunzione di pagamento passa in giudicato e non è più impugnabile.

Il procedimento d'ingiunzione di pagamento "senza prova", applicato da Austria, Finlandia, Germania, Svezia e Portogallo, è caratterizzato dalla totale assenza di qualsiasi esame del merito della domanda da parte del giudice. Ogniqualevolta il ricorso sia ammissibile e soddisfi le condizioni formali di base, il giudice emette un'ingiunzione di pagamento senza alcun ulteriore accertamento della fondatezza della domanda³³. Mentre il modello di ingiunzione "con prova" sembra considerare indispensabile una pur minima protezione del debitore da parte del giudice, il modello di ingiunzione "senza prova" pone principalmente l'accento sulla responsabilità dello stesso debitore. In un certo senso, questa è l'applicazione pura del principio dell'*"inversion du contentieux"* in quanto l'esito della causa dipende interamente dalla reazione (o mancata reazione) dell'ingiunto, senza ulteriori interferenze da parte del giudice. Se l'ingiunto ha la possibilità di evitare una decisione esecutiva semplicemente dicendo "no", ossia proponendo opposizione, non si ritiene necessario predisporre ulteriori salvaguardie. Le altre differenze principali costituiscono la logica conseguenza di questa diversa impostazione di principio. Se non si procede ad alcun esame, ovviamente non è necessaria la prova documentale della domanda, che serve solo in quanto strumento necessario a permettere un simile esame. Inoltre, se la domanda non è valutata dal giudice e l'intero procedimento assume, pertanto, un carattere piuttosto "amministrativo"³⁴, non sembra necessario coinvolgere un giudice. Di conseguenza, in tutti gli Stati appartenenti a questo gruppo, la competenza ad emettere un'ingiunzione di pagamento è delegata o agli assistenti giudiziari, o, come in Svezia, alle autorità responsabili per l'esecuzione, organi amministrativi esterni alla sfera giudiziaria. È interessante osservare come, nella maggior parte degli Stati membri che rientrano in questa categoria, la mancanza di tutela attraverso una valutazione del merito della domanda da parte del giudice è in qualche modo controbilanciata dal fatto che il debitore ha a disposizione due possibilità di proporre opposizione, anziché una. In Finlandia, Germania e Svezia, in mancanza di un'opposizione entro i termini previsti, viene emessa una seconda decisione (esecutiva) che non è definitiva ma può essere impugnata entro un ulteriore termine. Solo se l'intimato non coglie neanche questa seconda possibilità, l'ingiunzione di pagamento passa in giudicato.

Detto questo, però, è importante indicare che due Stati membri si sono discostati da questo schema nella loro legislazione. Sia Austria che Portogallo hanno aderito al modello di ingiunzione "senza prova" ma, per ottenere un'efficienza ancora maggiore, hanno scelto un procedimento a fase unica. Qualora il debitore abbia mancato la sua unica possibilità di proporre opposizione, non è necessario pronunciare nessuna ulteriore decisione impugnabile; l'ingiunzione di pagamento diventa subito definitiva.

L'esempio austriaco e l'esempio portoghese illustrano la possibilità di scegliere e combinare gli elementi più efficaci di entrambi i modelli classici d'ingiunzione di pagamento. L'austriaco *Mahnverfahren* combina la semplicità del modello d'ingiunzione "senza prova" (nessuna prova documentale, nessun esame della domanda, nessun intervento del giudice) con

³³ Va notato, tuttavia, che di recente l'Austria ha introdotto una nuova normativa che prevede un accertamento sommario del merito della domanda da parte del giudice (per ulteriori dettagli, cfr. *infra* 3.3.5.)

³⁴ Il termine "amministrativo" si riferisce alla mancata valutazione della fondatezza della domanda e non mette in discussione la natura giudiziaria del procedimento. Soltanto la Svezia si è spinta fino al punto da affidare la direzione del procedimento d'ingiunzione di pagamento a un organo amministrativo.

la severa limitazione delle possibilità di impugnazione tipica del sistema d'ingiunzione "con prova" e consente al creditore di ottenere una decisione che non solo è esecutiva ma che passa in giudicato in poco più di due settimane³⁵. Quest'ibrido potrebbe rappresentare un modello di riferimento per una soluzione a livello europeo?³⁶ O ci si dovrebbe attenere a uno dei sistemi standard appena descritti? Il divario culturale tra la tradizione dell'ingiunzione "con prova" e quella dell'ingiunzione "senza prova" può essere colmato? E, se sì, come? Quale grado di responsabilità può essere lasciato all'ingiunto? È opportuno prevedere un livello minimo di tutela dell'ingiunto da parte del giudice contro il tentativo del ricorrente di far valere una domanda infondata mediante un'ingiunzione di pagamento?

La seguente discussione delle strategie che è possibile utilizzare nel trattare i singoli aspetti del procedimento d'ingiunzione di pagamento va vista alla luce di queste domande di carattere generale. Le soluzioni individuate dai diversi Stati membri non possono e non devono essere analizzate al di fuori del quadro generale che essi hanno scelto ed ogni eventuale proposta di ingiunzione di pagamento europea deve presentare un proprio equilibrio, vista la complessa interazione tra i diversi aspetti procedurali. In prosieguo, ogniqualevolta lo si riterrà opportuno, si specificheranno le implicazioni di talune opzioni per l'intero procedimento.

3.2. Ambito di applicazione dello strumento

3.2.1. Limitazione alle cause relative a somme di denaro?

Mentre, nella maggior parte degli Stati membri (Austria, Belgio, Germania, Grecia, Lussemburgo, Portogallo e Spagna), l'ambito di applicazione del procedimento speciale per l'ottenimento di una decisione esecutiva che sia basata sulla presunzione che la domanda resti incontestata e che implichi l'*"inversion du contentieux"* è limitato alle domande aventi per oggetto il pagamento di una determinata somma di danaro, in Francia, Finlandia, Italia e Svezia, riguarda anche altre obbligazioni. In questi Stati membri, il procedimento d'ingiunzione non si applica soltanto all'obbligo di pagare ma anche all'obbligo di fare. I tipi di domande ammissibili variano ma, in genere, comprendono la consegna o la restituzione di beni mobili e lo sfratto.³⁷

Nel valutare l'opportunità di includere, in un procedimento europeo armonizzato, anche le domande che non hanno per oggetto il pagamento di una somma di denaro, occorre considerare che, vista la netta predominanza di domande di pagamento nel contenzioso civile, un'ingiunzione di fare avrà un'importanza pratica relativamente esigua rispetto a

³⁵ Occorre aggiungere, tuttavia, che l'attuale termine di opposizione di 14 giorni sarà raddoppiato a 4 settimane a partire dall'1 gennaio 2003 (cfr. *infra* 3.3.9.1.).

³⁶ Va osservato, a tal riguardo, che, sia in Austria che in Portogallo, l'ambito di applicazione del procedimento d'ingiunzione di pagamento è limitato a un valore massimo. Ciò può essere interpretato come una misura precauzionale per evitare effetti inammissibili di un nuovo procedimento ultraefficiente.

³⁷ In Italia, secondo l'art. 639 c.p.c., è ammissibile il ricorso che riguardi la consegna di una determinata quantità di cose fungibili o di una determinata cosa mobile. Il procedimento svedese per "assistenza ordinaria" (*handräckning*) è previsto per lo sfratto, la cessione di beni mobili, l'esecuzione di un obbligo di consegna, lo spoglio di beni, l'esecuzione di un contratto di lavoro e il divieto o il permesso di accedere a fondi o edifici. In Francia, l'art. 1425-1 N.C.P.C. prevede la possibilità di ricorrere a un'*injonction de faire* per qualsiasi obbligo di fare derivante da un contratto in cui le parti contraenti non siano tutte commercianti.

un'ingiunzione di pagamento³⁸. Inoltre, per definizione, gli obblighi di fare sono meno suscettibili di normalizzazione tramite il ricorso a formulari standard e all'elaborazione elettronica dei dati, poiché, di per sé, la controversia (e la formulazione della decisione esecutiva) richiede sempre una descrizione precisa che è molto più difficile della semplice espressione in euro (o in altre valute) di una domanda avente per oggetto il pagamento di una somma di denaro.

Domanda 4:

Ritenete che il procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento debba essere limitato alle cause relative a somme di denaro? In caso di risposta negativa, quali tipi di controversie che non hanno per oggetto il pagamento di una somma di denaro dovrebbero essere inclusi?

3.2.2. *È preferibile limitare il procedimento a determinati tipi controversie o è opportuno, invece, escludere taluni tipi di controversie dal procedimento?*

Per le cause relative a somme di denaro, diversi Stati membri (Austria, Belgio, Grecia, Italia, Spagna e Svezia³⁹) non limitano l'applicazione del procedimento d'ingiunzione di pagamento in base alla natura o alla base giuridica della domanda in questione. Tra gli altri Stati membri, si registrano due diversi approcci, per quanto riguarda la restrizione dell'ambito di applicazione del procedimento. In Francia e Portogallo, l'ingiunzione di pagamento è prevista soltanto per le domande derivanti da *obbligazioni contrattuali* e, di conseguenza, sono escluse le obbligazioni extracontrattuali⁴⁰. Invece di definire le controversie per le quali è ammesso il ricorso all'ingiunzione di pagamento, Germania, Finlandia e Lussemburgo stabiliscono i casi in cui è vietata la pronuncia di un simile provvedimento.⁴¹

Va sottolineato, tuttavia, che le differenze appena descritte non sono così evidenti come potrebbero sembrare a prima vista. In tale contesto, è particolarmente importante tenere presente che molti Stati membri subordinano l'ingiunzione di pagamento alla produzione di una prova scritta della fondatezza della domanda. Questa condizione sarà difficilmente soddisfatta per domande fondate su una responsabilità extracontrattuale. Ne deriva che, in pratica, la differenza tra l'ammissibilità dell'ingiunzione di pagamento soltanto per domande aventi per oggetto obbligazioni contrattuali e l'ammissibilità della stessa per tutti i tipi di domande, ma solo previa presentazione di una prova documentale (come in Belgio, Grecia, Italia e Spagna), è piuttosto marginale.

Occorrerà valutare attentamente se e in quale misura l'ambito di applicazione dell'ingiunzione di pagamento europea debba essere limitata a taluni tipi di controversie e, se sì, mediante quale modalità realizzare tale limitazione. È inutile dire che l'ammissibilità di tutte le

³⁸ A tal proposito, è importante osservare che, in Francia, l'*injonction de faire* ha riscosso ben poco successo e che ne è stata raccomandata l'abolizione in una proposta di riforma del Presidente del *Tribunal de Grande Instance* di Parigi.

³⁹ Il presupposto di un'obbligazione che sia incondizionata e scaduta è considerato ovvio e non è visto come una limitazione ai sensi del presente paragrafo del Libro verde.

⁴⁰ In Francia, oltre che per le obbligazioni contrattuali, l'art. 1405 N.C.P.C. consente l'*injonction de payer* anche per talune obbligazioni di legge quali i contributi previdenziali.

⁴¹ In Lussemburgo, l'ingiunzione di pagamento non è ammissibile per le controversie derivanti da contratti di locazione immobiliare, di lavoro e di apprendistato. In Germania, la restrizione è decisamente maggiore e l'ambito di applicazione comprende soltanto i crediti di consumo qualora il tasso di interesse superi il limite massimo fissato nel § 688 (II) (1) ZPO. In Finlandia, il procedimento non è ammissibile nei casi in cui non sia consentita una transazione extragiudiziale tra le parti.

domande (aventi per oggetto il pagamento di una somma di denaro) sarebbe la soluzione più chiara, poiché, inevitabilmente, ogni restrizione darebbe luogo a difficoltà interpretative riguardanti la distinzione tra domande ammissibili e domande inammissibili⁴² e comporterebbe l'esame da parte di un giudice o di un'autorità competente prima dell'emissione dell'ingiunzione. Simili limitazioni sembrerebbero giustificate soltanto nel caso in cui fosse assolutamente necessario escludere determinate materie dall'ambito di applicazione del procedimento. Ad esempio, si potrebbe ritenere che, in determinati settori, il debitore ingiunto sia caratterizzato da punti deboli strutturali che rischiano di compromettere un'adeguata tutela dei diritti di difesa, malgrado la possibilità di contestare la domanda per evitare la pronuncia di una decisione esecutiva.

Domanda 5:

Ritenete che il procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento debba essere ammissibile soltanto per determinate controversie in materia civile e commerciale o pensate che sarebbe preferibile escludere taluni tipi di controversie? In entrambi i casi, indicare le categorie di controversie che dovrebbero essere incluse o escluse.

3.2.3. *Prevedere un limite massimo per la somma che può essere chiesta (o, qualora venissero incluse le controversie che non hanno per oggetto il pagamento di una somma di denaro, per il valore della causa)?*

L'ammissibilità di un procedimento d'ingiunzione di pagamento può essere limitata non solo attraverso la definizione delle domande ammissibili ma anche mediante l'introduzione di un limite massimo per la somma che può essere chiesta (oppure, in caso di controversie che non hanno per oggetto il pagamento di una somma di denaro, per il valore della causa). Tale limite è previsto in Austria, Belgio, Portogallo e Spagna⁴³, mentre in altri paesi (Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo e Svezia) non esiste alcuna limitazione.⁴⁴

Poiché l'ingiunzione di pagamento mira a consentire un recupero efficiente e poco costoso dei crediti non contestati e non una risoluzione delle controversie di modesta entità e poiché la mancata contestazione di un credito è legata indubbiamente all'entità della somma in questione, la previsione di qualsiasi limite è concepibile soltanto in relazione alla necessità di salvaguardare il debitore dal pericolo di danni irreparabili derivanti dall'esecuzione di una decisione che potrebbe essere in seguito annullata⁴⁵. Tuttavia, questo ragionamento sembra reggere soltanto se il procedimento ordinario cui deve ricorrere il creditore offre,

⁴² Per esempio, in alcuni Stati membri (come la Germania), le domande di risarcimento derivanti da un rapporto precontrattuale (*culpa in contrahendo*) sono considerate di natura contrattuale, mentre in altri paesi (es. in Francia) sono considerate di natura extracontrattuale.

⁴³ Il limite massimo varia notevolmente tra questi Stati membri ed è, all'incirca, di 1 850 euro in Belgio, di 3 750 euro in Portogallo e di 30 000 euro in Spagna. In Austria, è stata adottata di recente una nuova normativa che innalza il limite massimo da 10 000 euro a 30 000 euro a partire dal 1° gennaio 2003.

⁴⁴ In Lussemburgo, sono previsti due procedimenti diversi (*ordonnance conditionnelle de paiement* e *provision sur requête*) a seconda del valore della causa. La *provision sur requête*, applicabile a cause di valore superiore a 10 000 euro, è stata introdotta soltanto nel 1997 e, in gran parte, si ispira alle norme che disciplinano l'*ordonnance conditionnelle de paiement*, ma differisce da quest'ultima perché è essenzialmente un provvedimento cautelare che non può passare in giudicato.

⁴⁵ Il limite massimo previsto in Austria mira a scongiurare il pericolo di "annientamento" del debitore. Nel recente dibattito sull'innalzamento di tale limite, una notevole importanza è stata attribuita anche al rapporto tra il valore della causa e la probabilità della contestazione del credito. La rilevanza di tale criterio è da ricondurre all'obbligatorietà, in Austria, del procedimento d'ingiunzione di pagamento (cfr. *infra* 3.2.4). In tutti gli altri Stati membri, il procedimento è facoltativo e il ricorrente è quindi libero di sceglierlo solo se ritiene sufficientemente improbabile un'opposizione del debitore.

effettivamente, al debitore passivo un grado di tutela maggiore di quello che viene fornito dal procedimento d'ingiunzione di pagamento. Questo è dubbio, visto che la maggior parte degli Stati membri consente la pronuncia di una decisione contumaciale indipendentemente dal valore della causa e senza una valutazione della fondatezza della domanda più approfondita di quella prevista per il procedimento d'ingiunzione di pagamento⁴⁶. È interessante notare che, dall'analisi comparativa delle normative nazionali in materia di ingiunzione di pagamento, non emerge una chiara correlazione tra un accesso illimitato a tale procedimento e una maggiore tutela dei diritti del debitore. In realtà, nella maggior parte degli Stati membri (ad eccezione dell'Austria) che non richiedono una prova documentale o un esame della fondatezza della domanda e affidano a funzionari diversi dai giudici la pronuncia della decisione (Germania, Svezia e Finlandia), non è previsto un limite di valore per l'ammissibilità dell'ingiunzione di pagamento. Probabilmente, la limitazione della somma che può essere chiesta in Portogallo e in Spagna può essere in parte spiegata dalla novità del procedimento d'ingiunzione di pagamento per i sistemi procedurali di tali Stati membri e dalla conseguente prudenza.⁴⁷

Alla luce di queste considerazioni, occorre chiedersi se, e per quali motivi, è necessario un limite massimo per la somma che può essere chiesta in un procedimento d'ingiunzione di pagamento (e quale debba essere questo limite) o se il procedimento debba essere ammissibile indipendentemente dal valore della causa.

Domanda 6:

Ritenete che il procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento debba essere ammissibile soltanto per le cause di valore non superiore a un determinato limite? Se sì, quale dovrebbe essere tale limite massimo?

3.2.4. L'uso dello strumento dovrebbe essere obbligatorio?

Con la sola eccezione dell'Austria, tutti gli Stati membri in cui esiste l'ingiunzione di pagamento prevedono questo procedimento come un metodo facoltativo per il recupero dei crediti che viene scelto in genere dal creditore soltanto se egli ha ragione di credere che la fondatezza della sua domanda non sarà contestata. In Austria, il *Mahnverfahren* è obbligatorio e non dipende da un ricorso del creditore. Mentre questa peculiarità del procedimento d'ingiunzione di pagamento austriaco (visto come primo passo obbligatorio di ogni procedimento che miri al recupero di una somma di denaro al di sotto del tetto stabilito dalla legge) può essere spiegata dalle circostanze specifiche che caratterizzano quello Stato membro⁴⁸, resta da vedere se tale ragionamento è da considerarsi appropriato a livello

⁴⁶ Tuttavia, va rilevato che, generalmente, una decisione contumaciale può essere impugnata, laddove, in diversi Stati membri, l'ingiunzione di pagamento non è impugnabile (cfr. *infra* 3.3.11.2).

⁴⁷ È interessante, inoltre, notare che, in Austria e in Portogallo, il limite massimo è stato notevolmente innalzato di recente e che un ulteriore innalzamento è stato appena adottato (in Austria) o è attualmente oggetto di discussione.

⁴⁸ Prima della riforma del *Mahnverfahren* del 1983, l'opposizione del debitore non faceva altro che annullare l'ingiunzione di pagamento. Per recuperare il credito, il ricorrente era costretto ad intentare una nuova azione legale avviando un procedimento ordinario. Si trattava di un sistema che veniva considerato eccessivamente oneroso e che limitava notevolmente l'accettazione generale del *Mahnverfahren*. L'introduzione del procedimento d'ingiunzione di pagamento obbligatorio che prosegue automaticamente come un procedimento ordinario qualora il credito venga contestato viene apparentemente percepita come una soluzione soddisfacente di tale problema. Tuttavia, l'introduzione obbligatoria del procedimento mediante un ricorso per ingiunzione di pagamento non sembra essere un

europeo. Contrariamente al suo obiettivo originario, un procedimento d'ingiunzione di pagamento obbligatorio potrebbe provocare ulteriori ritardi nel caso in cui il creditore sia tenuto ad avviare il procedimento pur sapendo fin dall'inizio che il debitore si opporrà.⁴⁹

Domanda 7:

Ritenete che il ricorso al procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento debba essere obbligatorio o facoltativo, consentendo, nel secondo caso, al creditore di utilizzarlo soltanto se ha ragione di credere che il credito rimarrà incontestato?

3.3. Norme che disciplinano il procedimento

3.3.1. Foro competente nelle cause transfrontaliere: il foro del domicilio del debitore?

Se il ricorrente e il debitore ingiunto sono domiciliati in due Stati membri diversi, la competenza giurisdizionale è disciplinata dalle disposizioni del regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio. L'articolo 2, paragrafo 1 del regolamento stabilisce che, di norma, le persone domiciliate nel territorio di un determinato Stato membro debbano essere convenute, a prescindere dalla loro nazionalità, davanti ai giudici di tale Stato membro. Il regolamento prevede, tuttavia, molte eccezioni che conferiscono al ricorrente la facoltà di optare per un altro foro, oltre a quello del convenuto, o che prevedono addirittura una competenza esclusiva indipendentemente dal domicilio del convenuto.

Occorre chiedersi se uno strumento legislativo che istituisca un'ingiunzione di pagamento europea debba contenere disposizioni speciali sulla competenza nelle controversie transnazionali che abbiano la precedenza sul regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio. Si potrebbe discutere, per questo tipo di procedimento, sull'attribuzione di una competenza esclusiva ai giudici dello Stato membro in cui è domiciliato il debitore. Questo priverebbe il ricorrente della convenienza di agire in giudizio contro il debitore nel proprio Stato membro o, perlomeno, in alcuni casi, nello Stato membro che ha la competenza (esclusiva) per il procedimento ordinario principale in caso di opposizione. Ne deriva che, se il debitore contesta il credito, la causa potrebbe dover essere trasferita in un altro Stato membro per il procedimento in contraddittorio, poiché qualsiasi norma speciale inerente al procedimento d'ingiunzione di pagamento non dovrebbe in alcun modo incidere sulle norme in materia di competenza applicabili nei procedimenti ordinari. Un tale trasferimento potrebbe presentare notevoli difficoltà di ordine procedurale. Tuttavia, questi possibili svantaggi, in un numero limitato di casi, potrebbero essere compensati dalla certezza giuridica derivante da una norma semplice e chiara sulla competenza giurisdizionale nelle cause transfrontaliere. Tale disposizione potrebbe anche contribuire in modo significativo alla tutela dei diritti di difesa. In particolare, consentendo un procedimento d'ingiunzione di pagamento soltanto nello Stato membro in cui è domiciliato il debitore, si eliminerebbe la necessità di varcare i confini per notificare allo stesso l'ingiunzione di pagamento. Data l'importanza cruciale della notificazione di tale atto per i diritti di difesa⁵⁰, le potenziali complicazioni e i potenziali ritardi della notificazione oltrefrontiera potrebbero essere evitati, aumentando la rapidità e

requisito necessario per un agevole passaggio al procedimento ordinario nel caso in cui il debitore ingiunto contesti il credito.

⁴⁹ Le autorità austriache sostengono, tuttavia, che l'obbligatorietà del procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento non comporta alcun ritardo poiché il termine per la contestazione del credito serve anche alla preparazione della difesa e contribuisce, quindi, a una trattazione più rapida della causa nell'ambito della procedura ordinaria.

⁵⁰ Per un esame approfondito di tale aspetto, cfr. *infra* 3.3.8.

l'efficienza del procedimento. Ad ogni modo, è necessario esaminare attentamente se i potenziali vantaggi di una norma sulla competenza in tal senso giustifichino effettivamente una deroga dall'equilibrato sistema della competenza giurisdizionale nelle cause transfrontaliere introdotto dal regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio.

Domanda 8:

Ritenete che i giudici dello Stato membro in cui è domiciliato il debitore debbano avere una competenza esclusiva per i procedimenti d'ingiunzione di pagamento intentati nell'ambito di cause transfrontaliere?

3.3.2. Norme che disciplinano la competenza all'interno dello Stato membro in cui ha sede il giudice adito

Per quanto riguarda l'attribuzione della competenza relativa al procedimento d'ingiunzione di pagamento all'interno di uno Stato membro, la legislazione degli Stati membri che prevedono tale procedimento varia considerevolmente. In alcuni Stati membri (Austria, Italia e Lussemburgo), si applicano le norme di competenza generali relative ai procedimenti ordinari. Altri Stati membri prevedono, invece, norme speciali. Nella maggior parte degli Stati membri, il procedimento d'ingiunzione di pagamento è di competenza del giudice del luogo in cui è domiciliato il debitore. Spesso, il ricorrente ha la possibilità aggiuntiva di adire il giudice del luogo in cui l'obbligazione in questione (nella maggior parte dei casi, il pagamento) deve essere adempiuta e/o il luogo in cui sarà richiesta l'esecuzione dell'ingiunzione. A tal proposito, la Germania rappresenta l'eccezione più importante, poiché, in tale paese, il giudice del luogo in cui è domiciliato il ricorrente è, in linea di principio, sempre competente ai fini del *Mahnverfahren*.⁵¹

Norme identiche in tutta l'Unione europea sarebbero, ovviamente, più facili da applicare per i ricorrenti di altri Stati membri, poiché non dovrebbero avere a che fare con le particolarità dell'ordinamento giuridico dello Stato membro nel quale il procedimento si svolge. Tuttavia, è alquanto dubbio se uno strumento europeo debba contenere disposizioni sulla distribuzione

⁵¹ Cfr. § 689 (2) ZPO. Tale specificità mira, probabilmente, ad aumentare l'accessibilità del sistema per i creditori interessati a un recupero in massa dei propri crediti offrendo loro il vantaggio di poter adire un solo giudice per tutti i propri crediti indipendentemente dal luogo in cui è domiciliato il debitore. Essa va collegata al fatto che il procedimento d'ingiunzione di pagamento è un procedimento puramente scritto e che il luogo da cui riceve l'ingiunzione o a cui deve inviare l'opposizione non ha molta rilevanza per il debitore. Va notato, tuttavia, che tale norma viene modificata dal § 703 d, se il debitore non è domiciliato in Germania. In questi casi, la competenza è attribuita al giudice che sarebbe competente per il procedimento principale (se il debitore contesta il credito) secondo le norme ordinarie sulla competenza giurisdizionale. La stessa norma si applica al procedimento d'ingiunzione di pagamento davanti ai giudici del lavoro. In generale, l'esistenza di norme di competenza distinte per il *Mahnverfahren*, da un lato, e i procedimenti ordinari, dall'altro, comporta la necessità di trasferire la causa a un altro giudice qualora il debitore proponga opposizione avviando un procedimento ordinario. Inoltre, il § 689 (3) ZPO permette ai *Länder* di concentrare la competenza per i procedimenti d'ingiunzione di pagamento al fine di consentire una più rapida ed efficiente trattazione delle cause soprattutto attraverso un esteso ricorso all'elaborazione automatizzata dei dati. Quest'ultima fa sì che il procedimento possa svolgersi e tradursi in una decisione esecutiva senza alcuna interferenza dell'uomo (per un esame approfondito di tale aspetto, cfr. *infra* 3.3.4.4). Diversi sono i *Länder* che si sono avvalsi di questa facoltà e che hanno istituito, quindi, degli uffici giudiziari che trattano in modo centralizzato le cause in questione.

Per completezza, va detto che, in Italia, taluni liberi professionisti (come gli avvocati, i notai o gli ufficiali giudiziari) possono chiedere un'ingiunzione di pagamento al giudice competente del luogo in cui ha sede l'associazione professionale alla quale sono iscritti (cfr. art. 637 c.p.c.).

della competenza all'interno degli Stati membri. Piuttosto, sarebbe in linea con il regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio limitare le norme in materia di competenza alla determinazione dello Stato membro competente nell'ambito delle cause transfrontaliere. Ad ogni modo, l'esistenza di norme diverse in materia di competenza comporterebbe la necessità di rendere prontamente disponibili le informazioni relative a queste norme, servendosi, per esempio, della rete giudiziaria europea.

Domanda 9:

Ritenete che uno strumento europeo volto ad istituire un procedimento d'ingiunzione di pagamento debba contenere norme che stabiliscano la distribuzione della competenza all'interno degli Stati membri? Se sì, quali dovrebbero essere tali norme?

3.3.3. Norme che determinano il titolare del procedimento

Una delle linee di separazione fondamentali tra quello che viene definito il modello dell'ingiunzione "con prova" e quello dell'ingiunzione "senza prova" risiede nel fatto che il primo (utilizzato in Belgio, Francia, Grecia, Italia, Lussemburgo e Spagna) attribuisce l'autorità di emettere l'ingiunzione di pagamento al giudice competente, mentre il secondo (utilizzato in Austria, Finlandia, Germania, Portogallo e Svezia⁵²) delega tale potere alla cancelleria (*greffier*, *Rechtspfleger*) o, nel caso svedese, ai funzionari dell'autorità responsabile per l'esecuzione.

Come già detto in precedenza, questa differenza può essere almeno in parte spiegata dalla distinzione tra quelle decisioni che sono il risultato di un accertamento sommario del merito della causa sulla base di prove scritte e quelle che si fondano semplicemente sulla mancata contestazione del credito da parte del debitore.

Nello scegliere tra questi due modelli, nel combinare alcuni loro elementi o nel lasciare la risoluzione di tale questione particolare agli Stati membri, un aspetto importante di cui tener conto è dato dal fatto che l'istituzione di un procedimento d'ingiunzione di pagamento che sia gestito dalla cancelleria potrebbe contribuire notevolmente all'alleggerimento del carico di lavoro dei giudici, consentendo loro di concentrarsi sulle "cause veramente complesse". Tuttavia, va considerato che, anche nel caso in cui il credito non sia contestato dal debitore, il soggetto che effettivamente dirige il procedimento d'ingiunzione di pagamento potrebbe trovarsi ad affrontare intricati problemi giuridici come i seguenti: l'atto introduttivo del procedimento è stato notificato correttamente al debitore? La prova del credito fornita dal ricorrente è contraddittoria? Potrebbe tale contraddittorietà lasciar pensare a una condotta fraudolenta? Il ricorrente ha spiegato sufficientemente il motivo per cui ha diritto a un tasso d'interesse maggiore di quello legale? Il debitore ingiunto che non ha rispettato il termine per l'opposizione e che chiede la rimessione in termini ha dimostrato effettivamente di non essere stato in grado di rispettare tale termine per cause a lui non imputabili?⁵³ È inutile dire che la

⁵² Questa delega ai funzionari di cancelleria in caso di crediti non contestati è prevista anche in Stati membri in cui non esiste un procedimento d'ingiunzione di pagamento (ad esempio, nel Regno Unito per i procedimenti in contumacia).

Per quanto riguarda l'Austria, questa delega di poteri è alquanto limitata nella pratica, poiché, in genere, sono gli stessi giudici a dirigere i procedimenti d'ingiunzione di pagamento nei tribunali distrettuali più grandi o nei tribunali in cui i funzionari di cancelleria non siano disponibili a tale scopo. Inoltre, il giudice competente può sempre decidere di intervenire in qualsiasi momento nel procedimento per dirigerlo personalmente.

⁵³ In Austria, la decisione relativa all'istanza di rimessione in termini (*Wiedereinsetzung in den vorigen Stand*) e l'eventuale rigetto dell'opposizione (perché, ad esempio, tardiva) sono di competenza del

capacità dei funzionari di cancelleria di far fronte a tale sfida dipende dall'ampiezza e dalla qualità della loro formazione giuridica, che sembrano variare notevolmente da uno Stato membro all'altro⁵⁴.

Pertanto, qualora si optasse per una delega della competenza, si dovrebbero considerare attentamente i limiti dei poteri conferiti ai funzionari di cancelleria nel trattare un'ingiunzione di pagamento europea. Sembra che alcuni Stati membri abbiano cercato di risolvere questo problema consentendo od imponendo ai funzionari di cancelleria di deferire le "cause difficili" al giudice competente⁵⁵. Nel secondo caso, potrebbe essere necessario definire chiaramente i criteri relativi all'intervento obbligatorio del giudice.

Domanda 10:

Secondo voi, uno strumento sull'ingiunzione di pagamento europea dovrebbe contenere disposizioni che determinano il titolare del procedimento (giudice, cancelliere) stabilendo chi ha l'autorità di emettere un'ingiunzione di pagamento? In caso di risposta affermativa, quali dovrebbero essere tali norme?

3.3.4. Il ricorso per ingiunzione di pagamento

3.3.4.1. Contenuto del ricorso, soprattutto per quanto riguarda la descrizione della domanda e del suo fondamento giuridico

Le informazioni essenziali che occorre includere in un ricorso per ingiunzione di pagamento (nome, cognome e indirizzo delle parti, somma chiesta comprensiva di interessi e spese, se del caso, e descrizione dei fatti invocati a fondamento della domanda) sembrano essere piuttosto semplici e non tanto suscettibili di controversia. Una questione che potrebbe forse suscitare discussioni è quella relativa ai requisiti di una sufficiente descrizione della motivazione della pretesa. L'attuale legislazione degli Stati membri sull'ingiunzione di pagamento va dalla previsione degli stessi requisiti di un atto di citazione (Italia) alla possibilità di limitarsi a un semplice riferimento di brevità telegrafica al fondamento della domanda (Svezia, Austria, Germania e Finlandia)⁵⁶. L'approccio da scegliere a tal riguardo è inestricabilmente legato alla soluzione di alcune altre questioni fondamentali sollevate nel presente Libro verde. Ovviamente, la necessaria qualità e il carattere dettagliato della giustificazione della pretesa dipende in gran parte dalla minuziosità dell'esame della domanda da parte del giudice. Se l'ingiunzione di pagamento è il risultato di un accertamento giuridico (sommario) del giudice, la descrizione dei fatti che presumibilmente giustificano la domanda deve essere sufficientemente esauriente per consentire l'esame del giudice. Se, invece, è il

Rechtspfleger (salvo le limitazioni descritte nella nota precedente), laddove in Germania sono di competenza di un giudice.

⁵⁴ In Austria e in Germania, i cancellieri (*Rechtspfleger*) possiedono diversi anni di formazione giuridica.

⁵⁵ In Portogallo, le questioni sulle quali il cancelliere ha dei dubbi devono essere decise da un giudice. Nel procedimento d'ingiunzione di pagamento finlandese, i funzionari che non possiedono necessariamente una formazione giuridica devono deferire i "casi difficili" a personale giuridicamente qualificato, quali notai o giudici.

⁵⁶ Per illustrare il modo in cui deve essere formulato l'oggetto della domanda, l'opuscolo informativo svedese allegato al formulario di ricorso standard cita il seguente esempio: acquisto di un'auto, reg. n. BMG 689 del 19 gennaio 1996.

Il nuovo sistema austriaco (che entrerà in vigore l'1 gennaio 2003 e che prevede un accertamento sommario della fondatezza della domanda) comporterà probabilmente la necessità di essere più dettagliati nella giustificazione della domanda, per consentire al giudice di svolgere in modo efficace la propria funzione di controllo.

debitore a dover sollecitare l'esame del merito opponendosi alla domanda e se, in mancanza di tale opposizione, l'ingiunzione di pagamento viene emessa senza neanche un controllo superficiale della sua fondatezza, è sufficiente fornire delle informazioni che mettano il debitore nella condizione di poter valutare la domanda per poi decidere se è il caso di opporsi o meno.

Domanda 11:

Quale dovrebbe essere il contenuto del ricorso per ingiunzione di pagamento europea? In particolare, quali requisiti dovrebbe avere la descrizione delle circostanze invocate a fondamento della domanda?

3.3.4.2. Obbligatorietà della prova scritta del credito

L'obbligo di fornire una prova scritta del credito è stato già evidenziato come la caratteristica distintiva principale del cosiddetto procedimento d'ingiunzione di pagamento "con prova". L'evidente vantaggio per la protezione del debitore da domande infondate deriva dall'esame giuridico del merito della causa da parte del giudice in base all'esposizione del ricorrente e alla prova documentale da questi prodotta. Questo effetto va rapportato alla perdita di efficienza derivante dalla necessità dell'esame in questione e dalla difficoltà di conciliare la necessaria esibizione di prove scritte con la possibilità di ricorrere all'elaborazione elettronica dei dati. In parole povere, occorre chiedersi se il controllo effettuato dal giudice sulla fondatezza o meno della domanda è indispensabile o se è possibile lasciare interamente al debitore l'onere di opporsi alla domanda, ritenendo che l'assenza di opposizione è in sé sufficiente per giustificare una decisione a favore del ricorrente.

Al fine di valutare a fondo il significato e l'impatto dell'obbligo di una prova documentale, è estremamente importante conoscerne la portata. In altre parole, è necessario sapere quali tipi di documenti sono ammissibili come prova soddisfacente del credito. Requisiti eccessivamente rigorosi che richiedano in realtà un espresso riconoscimento del credito da parte del debitore priverebbero il procedimento d'ingiunzione di pagamento di gran parte della sua rilevanza pratica. Per contro, norme troppo poco rigorose potrebbero "annacquare" il controllo che può essere effettuato dal giudice al punto da mettere in discussione il valore della prova documentale in sé. Gli Stati membri che appartengono alla scuola dell'ingiunzione "con prova" (Belgio, Francia, Grecia, Lussemburgo, Italia e Spagna) non applicano (a dir poco) gli stessi criteri a tal riguardo. Il grado di precisione e di minuziosità delle disposizioni relative a questo aspetto varia notevolmente. In Francia, l'articolo 1407 NCPC si limita a specificare che la domanda deve essere accompagnata da documenti giustificativi⁵⁷ senza fornire altre indicazioni su quello che dovrebbe essere considerato necessario per soddisfare tale condizione e lasciando, quindi, al giudice il compito di elaborare orientamenti più concreti nella propria giurisprudenza. La legislazione belga va oltre e richiede un documento emesso dal debitore, precisando che tale documento non rappresenta un riconoscimento del credito⁵⁸. La normativa spagnola e, in particolare, quella italiana prevedono un lungo e dettagliato elenco (e una definizione particolareggiata) dei

⁵⁷ Secondo l'art. 1407, comma 3: "*La requête doit être accompagnée des documents justificatifs*". L'articolo 11.2 (4) della "proposta Storme", secondo il quale "*La domanda... deve essere accompagnata da tutte le prove documentali che suffraghino la domanda*", appare ugualmente impreciso dal punto di vista qualitativo ma sembra essere più esigente in termini quantitativi.

⁵⁸ Cfr. art. 1338 del codice giudiziario belga (versione francese) ("*... un écrit émanant du débiteur*"). Come esempi di documenti validi, i lavori preparatori relativi a questa disposizione citano i buoni d'ordine, le bolle di consegna firmate dal debitore e le fatture accettate.

documenti che costituiscono una prova documentale valida ai fini del procedimento d'ingiunzione di pagamento⁵⁹. Una trattazione approfondita di tutti i documenti contemplati da queste disposizioni esula dall'ambito del presente Libro verde. Basti dire che, in entrambi gli Stati membri, la domanda può essere suffragata da documenti che non recano la firma del debitore ma che sono stati redatti unilateralmente dal ricorrente.⁶⁰

Alla luce di queste discrepanze, sembra che la complessità di un'eventuale definizione dei documenti ammissibili come prova nel procedimento d'ingiunzione di pagamento non debba essere sottostimata. Probabilmente, si tratta di un aspetto che va preso in considerazione anche quando ci si chiede, in generale, se la pronuncia di un'ingiunzione di pagamento europea debba dipendere dalla produzione di una prova scritta del credito.

Domanda 12:

Ritenete che l'esibizione di una prova scritta del credito debba costituire una condizione di ammissibilità del ricorso per ingiunzione di pagamento europea? Se sì, quali tipi di documenti dovrebbero essere considerati sufficienti come prova del credito?

3.3.4.3. Requisiti formali – Uso di formulari standard

Se, in diversi Stati membri che prevedono il procedimento d'ingiunzione di pagamento, esistono dei formulari standard ufficiali (Austria, Germania, Lussemburgo, Portogallo, Svezia e Spagna)⁶¹, il loro uso è obbligatorio soltanto in alcuni essi⁶², mentre in altri rappresenta un'alternativa opzionale al ricorso ordinario⁶³. Negli Stati membri in cui è possibile od obbligatorio presentare un ricorso ordinario, i requisiti vanno da quelli di un normale atto di citazione tipico dei procedimenti civili ordinari⁶⁴ a una versione semplificata in cui siano indicati soltanto le parti e il loro domicilio, nonché l'importo e l'origine del credito⁶⁵.

I formulari standard rappresentano un modo particolare per strutturare le informazioni necessarie all'avvio del procedimento d'ingiunzione di pagamento e consentono di conseguire diversi obiettivi. In primo luogo, aiutano il ricorrente (soprattutto se non è rappresentato da un avvocato), offrendogli un elenco completo delle informazioni che occorre fornire per presentare un ricorso ammissibile, accompagnato, idealmente, da una nota esplicativa per ogni voce. In secondo luogo, costituiscono uno strumento importante per facilitare l'elaborazione elettronica dei dati, soprattutto in combinazione con la possibilità di una trasmissione elettronica dell'istanza al giudice. Inoltre, nelle cause transnazionali, l'esistenza di formulari standard plurilingui può contribuire notevolmente alla semplificazione e

⁵⁹ In Spagna, l'art. 812 NLEC, in Italia gli artt. 633 – 636 c.p.c. In entrambi i casi, si tratta di un elenco non esaustivo.

⁶⁰ La disposizione spagnola ammette i documenti emessi unilateralmente dal ricorrente che provino il credito o il rapporto di vecchia data tra le parti come documento complementare a un altro documento che indichi la somma domandata.

La normativa italiana privilegia determinate categorie di creditori consentendo loro di emettere essi stessi i documenti che sono ammissibili come prova nel procedimento d'ingiunzione di pagamento. Pertanto, a certe condizioni, gli avvocati e i notai possono esibire le proprie parcelle, le banche possono produrre un estratto conto e lo Stato o gli enti pubblici possono presentare i propri libri o registri.

⁶¹ In Francia, i formulari standard non sono ufficiali e sono distribuiti da editori privati.

⁶² In Austria, Germania (tranne che nel caso in cui la notificazione debba essere effettuata all'estero) e Portogallo (a meno che il formulario sia inidoneo per la causa in questione).

⁶³ È il caso, per esempio, del Lussemburgo, in cui è possibile un'introduzione semplificata del procedimento mediante una *déclaration au greffe* ("dichiarazione al cancelliere") verbale o scritta.

⁶⁴ Italia.

⁶⁵ Spagna (art. 814 NLEC).

all'accelerazione dei procedimenti, riducendo al minimo la necessità di una traduzione e i conseguenti costi e ritardi. Un ricorso standardizzato sembrerebbe essere, infine, la condizione necessaria per l'emissione di una decisione standardizzata che possa, quindi, circolare ed essere eseguita liberamente in tutta la Comunità.

Se, alla luce di quanto precede, dovesse essere considerata indispensabile, la predisposizione di un formulario standard europeo presenterebbe diversi problemi tecnici. Su una serie di aspetti quali, ad esempio, le categorie di spese di cui può essere chiesto il rimborso, le norme nazionali differiscono notevolmente e questo probabilmente dovrebbe riflettersi nello stesso formulario standard e nelle note esplicative. Forse, un'uniformazione del formulario standard limitata agli elementi essenziali con una certa flessibilità che consenta agli Stati membri di personalizzare altri elementi in base alle proprie esigenze o di includere altre voci potrebbe costituire una strategia percorribile per la soluzione di queste difficoltà.

Domanda 13:

Secondo voi, l'uso di un formulario standard per la presentazione del ricorso per ingiunzione di pagamento europea dovrebbe essere obbligatorio? Se sì, quale dovrebbe essere il contenuto del formulario standard?

3.3.4.4. Presentazione del ricorso al giudice per via elettronica e uso dell'elaborazione elettronica dei dati in generale

Comunicazione tra il giudice e le parti

La comunicazione tra il giudice e le parti per via elettronica, soprattutto tramite e-mail, può consentire di snellire ulteriormente il procedimento e di ridurre considerevolmente sia i costi che la durata del procedimento. Questo sembra essere vero soprattutto per le cause transfrontaliere, se si tiene conto dei notevoli ritardi legati, spesso, alla posta ordinaria o alla notificazione formale degli atti da uno Stato membro all'altro. Inoltre, il maggior uso dell'elaborazione elettronica dei dati da parte degli uffici giudiziari degli Stati membri nell'ambito dei procedimenti d'ingiunzione di pagamento potrebbe essere facilitato ulteriormente attraverso la presentazione elettronica dei ricorsi (standardizzati), poiché gli uffici giudiziari potrebbero limitarsi a inserire l'istanza nel sistema informatico senza dover ripetere il lavoro già svolto dal ricorrente. La trasmissione elettronica di un atto al giudice da parte del ricorrente sembra rappresentare una sfida tecnica piuttosto che una sfida giuridica, poiché non comporta le stesse difficoltà della notificazione formale degli atti giudiziari per via elettronica.

Pertanto, diversi Stati membri consentono o stanno, perlomeno, sperimentando la presentazione delle domande per via elettronica⁶⁶. Com'era prevedibile, gli Stati membri più

⁶⁶

In Germania, il ricorso può essere presentato on line soltanto in alcuni dei distretti giudiziari in cui la competenza per i procedimenti d'ingiunzione di pagamento è stata centralizzata (cfr. *supra* 3.3.2, nota 50) e viene trattato in modo completamente automatizzato.

In Francia, i ricorsi possono essere presentati tramite *minitel*, un particolare sistema francese di comunicazione elettronica.

In Svezia, è necessario un permesso speciale che garantisca la capacità del ricorrente di utilizzare il mezzo elettronico in modo sicuro e tecnicamente adeguato. Benché siano necessari circa 1 000 ricorsi all'anno per rendere economicamente conveniente questa procedura, oltre la metà dei ricorsi viene trasmessa elettronicamente alle autorità di esecuzione. Questi dati evidenziano la particolare importanza di un procedimento d'ingiunzione di pagamento per i creditori che sono interessati a un recupero in

avanzati in tal senso sono quelli che fanno anche un largo uso dell'elaborazione elettronica dei dati nell'ambito del procedimento d'ingiunzione di pagamento in generale.

Uno strumento legislativo che istituisca un'ingiunzione di pagamento europea non dovrebbe ostacolare ma piuttosto incoraggiare un'ulteriore apertura ai progressi tecnologici, al fine di promuovere una più efficiente gestione del contenzioso nei casi in cui ciò non comporti alcun rischio per il diritto delle parti a un processo giusto. È, tuttavia, fortemente dubbio se una proposta debba prescrivere la disponibilità di particolari metodi di comunicazione agli uffici giudiziari poiché ciò graverebbe sulle risorse degli Stati membri che non hanno ancora informatizzato il proprio sistema giudiziario.

Se, e in quale misura, questi mezzi possano essere estesi anche alla notificazione degli atti alle parti, è una questione di sviluppi tecnici, soprattutto per quanto riguarda la sicurezza e l'affidabilità della comunicazione elettronica⁶⁷.

Gestione della causa da parte del giudice

L'uso potenziale delle tecnologie dell'informazione non si limita alla comunicazione tra giudice e parti, ma può anche rappresentare un potente strumento per la gestione della causa da parte del giudice. Qualsiasi alleggerimento del carico di lavoro attraverso il ricorso all'informatizzazione consente ai giudici di dedicare più tempo alle questioni veramente complicate. Avendo per oggetto controversie "facili" (nel caso in cui riguardino crediti non contestati) e dovendo essere presentate al giudice secondo modalità standard, le cause da trattare nell'ambito di un procedimento d'ingiunzione di pagamento sembrano essere particolarmente indicate per un maggior uso dell'elaborazione elettronica dei dati.

Ad oggi, diversi Stati membri (Austria, Finlandia, Francia e Svezia) utilizzano l'elaborazione dei dati, nei rispettivi procedimenti d'ingiunzione di pagamento, come uno strumento meramente ausiliario per l'iscrizione delle cause, per il controllo della decorrenza dei termini, per il computo delle spese, eccetera. La decisione sul ricorso per ingiunzione di pagamento in sé è lasciata al titolare del procedimento, sia egli un giudice o un funzionario di cancelleria. La Germania, invece, ha compiuto un ulteriore passo avanti nell'uso dell'elaborazione elettronica dei dati informatizzando completamente il procedimento in diversi distretti giudiziari. Il software, utilizzato in combinazione con speciali formulari standard, consente un controllo automatico delle informazioni mancanti e di circostanze quale la palese inammissibilità o infondatezza del ricorso o di altre circostanze straordinarie (il fatto che il debitore sia domiciliato all'estero, un tasso di interesse insolitamente elevato, ecc.)⁶⁸. Se – e soltanto se – vengono rilevati dei problemi durante tale controllo, la causa viene portata all'attenzione della cancelleria. Altrimenti, è il sistema stesso ad emettere l'ingiunzione di pagamento e, in mancanza di opposizione da parte dell'intimato, anche la seconda decisione, il titolo esecutivo e la nota spese senza alcun intervento umano. Qualora il debitore proponga

massa dei propri crediti e che trarrebbero, quindi, i maggiori vantaggi dall'uso dei mezzi di comunicazione elettronica.

In Finlandia, tutti i documenti possono essere, in genere, inviati al giudice mediante fax, e-mail o altri mezzi di comunicazione elettronica e gli stessi metodi di trasmissione sono ammissibili per le comunicazioni alle parti ad eccezione della notificazione dell'atto di citazione. I creditori interessati a un recupero in massa dei propri crediti possono chiedere al giudice di utilizzare in modo più estensivo tali metodi. Inoltre, a seguito di un accordo raggiunto tra il Ministero della giustizia e le poste finlandesi, gli atti giudiziari possono essere trasmessi elettronicamente all'ufficio postale più vicino al debitore dove vengono stampati per poi essere notificati al debitore.

⁶⁷ Il tema della notificazione degli atti è trattato con maggiore dettaglio al punto 3.3.8.

⁶⁸ Un controllo simile viene eseguito automaticamente anche in Austria.

opposizione in tempo, la pratica viene automaticamente trasferita al giudice per un procedimento ordinario.

I paragrafi precedenti dovrebbero aver illustrato quanto sono importanti e molteplici le possibilità di applicazione dell'informatica e della comunicazione elettronica. E poiché tali questioni sono strettamente correlate con altre decisioni strategiche sui principi fondamentali del procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento⁶⁹, il presente Libro verde dovrebbe servire da piattaforma per un'ampia discussione sul ruolo della comunicazione elettronica e dell'elaborazione elettronica dati in un eventuale strumento europeo.

Domanda 14:

Quale dovrebbe essere il ruolo dell'informatica e dell'elaborazione elettronica dei dati

a) nella comunicazione tra il giudice e le parti e

b) nella gestione del procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento da parte del giudice?

3.3.5. Portata dell'esame della domanda da parte del giudice

Ovviamente, il giudice che abbia ricevuto un ricorso per ingiunzione di pagamento deve verificare l'*ammissibilità* dell'istanza (Il ricorso rientra nell'ambito di applicazione del procedimento d'ingiunzione di pagamento? Si tratta, cioè, di una domanda in materia civile? È una causa avente per oggetto il pagamento di una somma di denaro? L'eventuale formulario standard è stato compilato correttamente? Il ricorso è stato firmato? E così via) e la sua *competenza internazionale* a trattare la causa in questione⁷⁰.

Per quanto concerne il *merito della causa*, emerge ancora una volta in modo chiaro la linea di separazione tra quelli che sono stati descritti come i procedimenti d'ingiunzione di pagamento "con prova" e quelli che sono stati definiti "senza prova". Di norma, negli Stati membri che aderiscono al modello d'ingiunzione "con prova", l'ingiunzione di pagamento può essere pronunciata soltanto se la valutazione delle informazioni fornite e la prova documentale prodotta dal ricorrente dimostrano la fondatezza della domanda. Per contro, secondo la scuola dell'ingiunzione "senza prova", una decisione favorevole al ricorrente non dipende da alcun esame preliminare della fondatezza della domanda in questione⁷¹. La scelta di una di queste opzioni è inevitabilmente legata alla predilezione per uno dei due sistemi e delle sue caratteristiche distintive in generale. Come già sottolineato a proposito dell'obbligo di fornire

⁶⁹ È ovvio, per esempio, che un procedimento informatizzato come quello tedesco è concepibile solo se il giudice non deve procedere a un esame del merito della causa, poiché, in tal caso, sarebbe indispensabile l'intervento di un essere umano.

⁷⁰ A norma dell'articolo 26, paragrafo 1 del regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio, se il convenuto domiciliato nel territorio di uno Stato membro è citato davanti ad un giudice di un altro Stato membro e non compare, il giudice, se non è competente in base al regolamento, dichiara d'ufficio la propria incompetenza.

⁷¹ In Austria, il § 448 (2) ZPO dispone che l'ingiunzione di pagamento non debba essere emessa se il ricorso è manifestamente improponibile (es. debiti di gioco) o se il credito non è ancora esigibile. A parte questi casi, in mancanza di disposizioni esplicite in materia, la dottrina si è chiesta se e in quale misura la fondatezza dell'istanza debba essere esaminata. In passato, la prassi giudiziaria era di solito molto generosa al riguardo. La nuova normativa (che entrerà in vigore il 1° gennaio 2003) prevede, tuttavia, in modo esplicito che il giudice deve eseguire un esame sommario della fondatezza della domanda, secondo gli stessi criteri seguiti in precedenza, prima di pronunciare una sentenza contumaciale, basandosi, cioè, sui fatti indicati dal ricorrente e non contestati dal debitore.

una prova scritta del credito o della necessità di coinvolgere un vero e proprio giudice, il principio dell'onere dell'ingiunto di evitare una decisione a lui avversa instaurando il contraddittorio concorre con il principio della tutela minima del debitore.

Per facilitare la scelta, potrebbe essere utile prendere in considerazione i seguenti aspetti relativi all'applicazione pratica di ognuno di questi principi.

È importante tenere presente che, anche in quegli Stati membri in cui non è previsto un esame istituzionalizzato del merito della causa, esiste una certa "valvola di sicurezza" che consente di rigettare le domande manifestamente infondate⁷² applicando norme specifiche o prassi consolidate. In altre parole, la necessità di una certa tutela del debitore che rimane passivo contro pretese inconsistenti è riconosciuta anche nell'ambito del modello d'ingiunzione "senza prova". Uno strumento europeo che si ispiri a tale modello dovrebbe probabilmente contenere una norma specifica che definisca il più chiaramente possibile gli obblighi del giudice a tal riguardo.

In realtà, le differenze pratiche tra la tutela minima offerta dall'eliminazione delle domande palesemente infondate e la necessità di esaminare la domanda secondo il procedimento d'ingiunzione di pagamento "con prova" potrebbero essere adeguatamente valutate soltanto se fossero disponibili informazioni sufficienti sulla portata di tale esame. Un'inevitabile conseguenza dell'unilateralità del procedimento che precede la decisione sembra essere il fatto che il controllo eseguito dal giudice è un controllo di plausibilità o credibilità piuttosto che un accertamento approfondito della fondatezza della domanda. La possibilità per il giudice di effettuare un controllo più che superficiale sul merito della causa dipende in gran parte dai requisiti relativi alla prova documentale e alla motivazione dell'istanza d'ingiunzione da parte del ricorrente⁷³. Il semplice fatto che, in tutti gli Stati membri che hanno optato per il modello d'ingiunzione "con prova", il giudice pronunci un'ingiunzione di pagamento solo se reputa la domanda fondata non esclude variazioni significative nell'applicazione pratica di tale principio né garantisce in sé un alto livello di tutela del

⁷² Secondo la sezione 23 della legge svedese sui procedimenti sommari, "qualora si presuma che [...] sia infondata o ingiustificata, la domanda del ricorrente va trattata come una domanda contestata dal debitore". In dottrina vengono citati i seguenti esempi:

- una richiesta di risarcimento per perdite non pecuniarie non esplicitamente riconosciute dalla legge svedese;
- una domanda avente per oggetto un debito di gioco illecito non tutelato dall'ordinamento giuridico svedese;
- una richiesta di risarcimento che è ragionevole in quanto tale ma che è assurda per quanto riguarda la somma di denaro domandata.

In Germania, vengono citati esempi quasi identici per illustrare le domande manifestamente infondate che portano al rifiuto dell'ingiunzione di pagamento. A norma del § 691 (1) ZPO, prima dell'eventuale rigetto della domanda, il ricorrente deve avere la possibilità di riparare le eventuali lacune formali e materiali. In Finlandia, una domanda viene considerata manifestamente infondata se è illecita o se è generalmente nota come infondata.

In Austria, ogniqualvolta sospetti un comportamento fraudolento, il giudice può chiedere informazioni o prove supplementari e rigettare la domanda qualora il ricorrente non le fornisca in modo soddisfacente. In pratica, questa possibilità viene utilizzata soprattutto per combattere richieste eccessive a livello di interessi e di rimborso delle spese.

⁷³ Il fatto che in Italia e in Grecia il giudice possa invitare il ricorrente a presentare una documentazione supplementare o a sviluppare ulteriormente alcuni aspetti o alcuni dettagli qualora egli ritenga insufficiente l'istanza originaria potrebbe essere indicativo di un esame in qualche modo più rigoroso della fondatezza della domanda. In ultima analisi, per affrontare in modo approfondito tali questioni, occorrerebbero informazioni supplementari sulla normale applicazione di queste norme in tutti gli Stati membri che aderiscono al modello d'ingiunzione "con prova".

debitore. Per assicurare gli stessi standard in tutta Europa, potrebbero essere necessari degli orientamenti generali sull'accuratezza con cui il giudice deve esaminare il merito della causa.

Domanda 15:

Ritenete che, prima della pronuncia di un'ingiunzione di pagamento europea, sia necessario procedere a un esame della fondatezza della domanda? Se sì, quali dovrebbero essere i criteri di tale esame?

3.3.6. Decisione del giudice in merito all'ingiunzione di pagamento

3.3.6.1. Dovrebbe essere possibile un'ingiunzione di pagamento parziale?

Nel caso in cui il ricorso soddisfi le condizioni formali o sostanziali soltanto per una parte della domanda, occorre chiedersi se un'ingiunzione di pagamento possa essere pronunciata per la parte che possiede i requisiti prescritti⁷⁴. Due Stati membri (Germania e Lussemburgo) rispondono a tale interrogativo negativamente, per quanto riguarda i loro ordinamenti nazionali, e adottano un approccio categorico improntato al "tutto o niente". Se l'ingiunzione di pagamento non può essere concessa in pieno, compresi gli interessi e le spese richiesti, va negata del tutto.⁷⁵

L'ordinamento francese e l'ordinamento belga adottano un approccio diverso. Qualora reputi la pretesa soltanto parzialmente fondata, il giudice competente concede un'ingiunzione di pagamento per quella parte della domanda che ritiene valida. La decisione non è impugnabile, ma il ricorrente dispone di due possibilità per reagire al rigetto parziale. Se è determinato a far valere l'intera pretesa, compresa la parte rigettata dal giudice, deve astenersi dal notificare l'ingiunzione di pagamento al debitore e deve intentare un procedimento ordinario. Se, invece, procede alla notifica e all'esecuzione dell'ingiunzione di pagamento parziale, perde il diritto di promuovere ulteriori procedimenti giudiziari per la parte restante della domanda.⁷⁶

Va osservato, tuttavia, che le differenze tra questi due sistemi possono essere notevolmente ridotte in sede di applicazione. Se, per esempio, il giudice, nel seguire una prassi consolidata o persino un obbligo in tal senso, offre al ricorrente l'opportunità di rettificare e integrare la domanda riparando le eventuali lacune o di ridurla a un importo o a un tasso di interesse che consenta l'emissione di un'ingiunzione di pagamento⁷⁷ prima di rigettare la richiesta, l'istante

⁷⁴ Questa situazione va distinta da quella relativa a un'ingiunzione di pagamento che abbia per oggetto un credito che venga solo parzialmente contestato dal debitore.

⁷⁵ Cfr. § 691 (1) dello ZPO tedesco. In Austria, la stessa norma si applica soltanto se la domanda risulta parzialmente infondata. Se, tuttavia, la domanda è parzialmente inammissibile, l'ingiunzione di pagamento può essere pronunciata per la parte restante della domanda.

⁷⁶ L'art. 1409 NCPC quanto segue: "*Si, au vu des documents produits, la demande lui paraît fondée en tout ou partie, le juge rend une ordonnance portant injonction de payer pour la somme qu'il retient. ...Si le juge ne retient la requête que pour partie, sa décision est également sans recours pour le créancier, sauf a celui-ci à ne pas signifier l'ordonnance et à procéder selon les voies de droit commun*".

In Belgio, una disposizione simile è da ricercare nell'art. 1343 (4) sottosezione 2. Va sottolineato, tuttavia, che la praticabilità di questo particolare sistema dipende dall'effettiva possibilità, per il ricorrente, di decidere se notificare o meno l'ingiunzione al debitore. In altre parole, ha senso soltanto in quegli Stati membri in cui è il ricorrente ad occuparsi della notificazione (ad esempio, in Francia e in Belgio, in cui la notificazione viene eseguita da un ufficiale giudiziario incaricato e retribuito dal ricorrente). Sembra alquanto difficile trasferire questo sistema in quegli Stati membri in cui la notificazione è a carico dell'ufficio giudiziario.

⁷⁷ Tale obbligo è previsto in Germania dal § 691 (1) dello ZPO.

ha, in pratica, la possibilità di decidere se accontentarsi della somma ritenuta equa dal giudice o se avviare, invece, un procedimento ordinario per il recupero dell'intera somma domandata.

Ad ogni modo, entrambi i metodi condividono l'obiettivo di evitare una divisione della causa in due procedimenti separati (un procedimento d'ingiunzione di pagamento parziale e un procedimento civile ordinario parziale) e la conseguente complessità che andrebbe contro l'obiettivo principale del procedimento d'ingiunzione di pagamento, cioè semplificare il recupero dei crediti che si presume rimarranno incontestati.

Domanda 16:

Ritenete che debba essere possibile concedere un'ingiunzione di pagamento europea soltanto per una parte della domanda?

3.3.6.2. Una decisione dal formato standardizzato

Come già detto in precedenza, l'uso di formulari standard per l'istanza d'ingiunzione e l'utilizzo di formulari standard per la decisione del giudice sull'istanza in questione sono strettamente correlati. Entrambi offrono vantaggi simili, anche se, ovviamente, in fasi diverse del procedimento. Mentre un formulario standard per l'istanza d'ingiunzione facilita l'accesso alla giustizia, una decisione standardizzata ridurrebbe l'onere che comporta l'esecuzione del decreto ingiuntivo in uno Stato membro diverso da quello in cui è stato emesso.

Se l'ingiunzione di pagamento europea dovesse essere direttamente esecutiva in altri Stati membri, tutte le informazioni necessarie per l'esecuzione dovrebbero essere indicate in modo chiaro e inequivocabile nel decreto ingiuntivo. Per citare un solo esempio di difficoltà pratiche, basti dire che in alcuni Stati membri viene aggiunto d'ufficio al credito un certo tasso di interesse che nella decisione non viene menzionato o che viene semplicemente citato come tasso d'interesse legale. Tale menzione appare ovvia alle autorità di esecuzione dello Stato membro in cui la decisione viene pronunciata, ma risulterebbe incomprensibile all'estero e, di conseguenza, ostacolerebbe l'esecuzione della decisione in questione. Pertanto, l'ingiunzione di pagamento europea dovrebbe specificare esplicitamente e numericamente il tasso di interesse applicabile anche nel caso in cui ciò non fosse generalmente necessario secondo la legge dello Stato membro in cui viene emessa. Per poter realizzare un formulario che risponda a queste esigenze nel modo più esauriente possibile, sarebbe molto utile, per la Commissione, ricevere dai singoli Stati membri e dagli esperti del settore informazioni su problemi tipici (come quello appena menzionato) che spesso insorgono in sede di esecuzione delle decisioni pronunciate in altri Stati membri.

Domanda 17:

Secondo voi, l'ingiunzione di pagamento europea dovrebbe avere un contenuto standardizzato? Se sì, quale dovrebbe essere tale contenuto?

3.3.6.3. Possibilità per il ricorrente di impugnare il rifiuto (parziale) di emettere un'ingiunzione di pagamento? Possibilità di chiedere più volte un'ingiunzione di pagamento?

Sembra prassi comune degli Stati membri che prevedono un procedimento d'ingiunzione di pagamento escludere l'impugnazione della decisione di rigetto del ricorso per ingiunzione di pagamento. La semplice e convincente spiegazione della mancanza di tale rimedio giuridico sta nel fatto che il ricorrente è completamente libero di intentare, per la stessa domanda, un

procedimento civile ordinario. Diversi Stati membri consentono persino la presentazione di un nuovo ricorso per ingiunzione di pagamento dopo la riparazione delle lacune formali e materiali che hanno portato al rigetto della prima istanza⁷⁸. Sarebbe opportuno considerare la possibilità di prevedere una disposizione specifica in tal senso nello strumento europeo.⁷⁹

Domanda 18:

Siete favorevoli all'inappellabilità di una decisione che rigetti (in parte) la domanda d'ingiunzione di pagamento europea? Ritenete che, dopo tale rigetto, debba essere possibile presentare un nuovo ricorso per ingiunzione di pagamento per la stessa domanda?

3.3.7. Informazione del debitore sui suoi diritti ed obblighi processuali a corredo della decisione

Per garantire un processo giusto, l'ingiunzione di pagamento deve essere accompagnata da un'adeguata informazione del debitore sui suoi diritti ed obblighi processuali. Non può essere in alcun modo dato per scontato che il debitore conosca le caratteristiche specifiche del procedimento d'ingiunzione di pagamento. Pertanto, un'informazione concisa ma completa rappresenta un requisito indispensabile per avere un termine breve e per presumere che entro tale termine il debitore possa decidere se contestare o meno la domanda con piena consapevolezza delle conseguenze senza dover ricorrere all'assistenza di un avvocato. Benché l'esatto contenuto di tale notifica vari leggermente da Stato membro a Stato membro, la comunicazione delle seguenti informazioni essenziali sembra caratterizzare tutte le ingiunzioni di pagamento:

- possibilità di proporre opposizione entro un certo termine e requisiti formali dell'atto di opposizione (ad esempio, indicazione del giudice o dell'autorità cui va presentato l'atto);
- esecutorietà del decreto ingiuntivo in mancanza di un'opposizione entro il termine previsto.

Nel caso in cui il procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento non dovesse prevedere un esame del merito della domanda da parte del giudice prima della pronuncia del decreto ingiuntivo, potrebbe essere opportuno informarne chiaramente il debitore per evitare che quest'ultimo abbia l'impressione di poter contare sull'accertamento della fondatezza della domanda senza alcun intervento attivo da parte sua⁸⁰. Altrettanto opportuna potrebbe essere la comunicazione al debitore dell'esistenza di un procedimento a fase unica, un procedimento, cioè, che, in mancanza di opposizione, non offre la possibilità di impugnare la decisione in via ordinaria.⁸¹

Prevedere l'obbligo di informare adeguatamente il debitore solleva, ovviamente, la questione delle conseguenze giuridiche dell'inadempimento di tale obbligo. A tal proposito, va notato

⁷⁸ Sembra essere così, perlomeno, in Italia, Lussemburgo e Germania. Per quanto riguarda gli altri Stati membri, la normativa vigente non prevede esplicitamente questa possibilità.

⁷⁹ All'articolo 11, paragrafo 4, la *proposta Storme* prevede che "il rigetto totale o parziale della domanda non ha efficacia di cosa giudicata. Tale rigetto non è impugnabile".

⁸⁰ In Germania, tale informazione è prescritta dal § 692 (1) n. 2 dello ZPO. Analogamente, in Austria, è obbligatorio comunicare al debitore che l'ingiunzione di pagamento si basa sulle informazioni fornite dal ricorrente senza alcun controllo della loro correttezza.

⁸¹ L'art. 1413 del NCPC francese contiene un obbligo in tal senso.

che la nullità dell'ingiunzione di pagamento è la conseguenza del mancato rispetto delle norme in questione in alcuni⁸², ma non in tutti gli Stati membri. In Austria e in Italia, per esempio, la mancanza di un'informazione corretta sui termini entro cui opporsi al ricorso per ingiunzione non ha alcuna conseguenza, poiché il debitore viene ritenuto responsabile della raccolta delle informazioni necessarie per la preparazione della difesa e il termine di legge si applica indipendentemente dalla notificazione dello stesso all'interno dell'ingiunzione di pagamento. In considerazione di tale notevole differenza, sarebbe inevitabile prevedere, nell'ambito di uno strumento europeo, uno standard uniforme di informazione che garantisca un'uguale tutela dei diritti di difesa in tutta la Comunità.

Domanda 19:

Quali informazioni sui diritti e gli obblighi processuali del debitore dovrebbero essere incluse nell'ingiunzione di pagamento europea? Quali dovrebbero essere le conseguenze di un inadempimento di tale obbligo?

3.3.8. Notificazione dell'ingiunzione di pagamento al debitore

Volendo indicare la più importante e più complessa questione relativa all'ingiunzione di pagamento europea, la prima scelta ricadrebbe molto probabilmente sulle norme che disciplinano la notificazione dell'ingiunzione di pagamento al debitore.

La particolare importanza che rivestono le norme che disciplinano la notificazione nell'ambito di un procedimento d'ingiunzione di pagamento è facile da spiegare. Come in molti altri settori del diritto processuale, la notificazione non si limita a far scattare la decorrenza dei termini servendo da punto di riferimento per stabilire se il debitore ha rispettato o meno il termine entro cui proporre opposizione. Una delle caratteristiche tipiche dell'ingiunzione di pagamento è il fatto che essa viene emessa e diventa esecutiva solo in mancanza della partecipazione del debitore al procedimento giudiziario. Si presume che questa passività derivi da una decisione consapevole alla luce della propria valutazione della fondatezza della pretesa in questione oppure da una volontaria indifferenza nei confronti di un'azione in giustizia. L'assenza di una reazione esplicita da parte del debitore fa sì che la notificazione regolare e tempestiva dei documenti recanti le informazioni relative alla domanda del ricorrente, ai diritti ed agli obblighi processuali e alle conseguenze della sua mancata partecipazione costituisca l'unica prova del fatto che il debitore è stato messo nella posizione di poter operare la scelta consapevole di astenersi dal proporre opposizione.

Per quanto riguarda la notificazione degli atti, gli Stati membri hanno elaborato norme che si ispirano a principi manifestamente divergenti. Come punto di partenza, si può sicuramente presumere un dato condiviso da tutti: consegnare personalmente gli atti giudiziari nelle mani del destinatario sarebbe preferibile, ma nella pratica è spesso difficile, per cui è opportuno rendere ammissibili taluni metodi di notificazione sostitutivi che rendano operativo il sistema. Tuttavia, le soluzioni adottate da molti Stati membri sono talmente disparate che sarebbe difficile immaginare una maggiore varietà. Per illustrare tale diversità, è sufficiente accennare brevemente alle norme processuali inglesi e francesi. In Inghilterra, il principale metodo di notificazione è costituito dalla posta ordinaria e non prevede alcun avviso di ricevimento. Questo sistema si basa sulla presunzione che, pur in mancanza di alcuna prova, l'atto notificato sia effettivamente arrivato al debitore e presuppone un elevato livello di fiducia

⁸² In Francia, l'art. 1413 NCPC e, in Lussemburgo, l'art. 134 NCPC sono molto chiari al riguardo ("a peine de nullité").

nell'affidabilità del servizio postale. Per quei casi eccezionali in cui la notificazione non sia stata effettuata correttamente, il rimedio procedurale cui può ricorrere la vittima di tale disfunzione consiste nel chiedere che venga annullata la decisione del giudice pronunciata in seguito a una notificazione scorretta. In netto contrasto con quest'approccio pragmatico e poco costoso, la legislazione francese affida la notificazione dell'*injonction de payer* soltanto a liberi professionisti specializzati (*huissiers de justice*) dotati di un'ampia formazione giuridica che non solo devono consegnare l'atto al debitore, ma sono anche tenuti a spiegare al destinatario l'importanza giuridica del documento, spiegazione che va ad aggiungersi alle istruzioni scritte contenute nello stesso provvedimento giudiziario. Qualora il destinatario non sia reperibile e si utilizzi un metodo di notificazione sostitutivo, il diritto processuale francese dimostra tutta la sua sfiducia in questi metodi privando la notificazione della maggior parte dei suoi effetti giuridici. Neanche la notificazione personale dell'ingiunzione di pagamento al coniuge del debitore fa decorrere, per esempio, il termine di opposizione, che decorre soltanto a partire dal primo atto di esecuzione contro i suoi beni, essendo questo l'ultimo momento plausibile in cui egli può venire a conoscenza del procedimento. Non vi è alcun dubbio che il sistema francese offra una forte salvaguardia dei diritti di difesa, ma è anche inutile dire che il ricorso ad avvocati che hanno ricevuto una formazione completa per la notificazione degli atti ha il suo prezzo.

Teoricamente, si potrebbe redigere uno strumento legislativo sull'ingiunzione di pagamento europea senza prevedere alcuna norma sulla notificazione degli atti e lasciare la risoluzione delle relative questioni alla legislazione nazionale o, in cause transfrontaliere, alla legislazione nazionale in combinazione con il regolamento (CE) n. 1348/2000 del Consiglio, del 29 maggio 2000, relativo alla notificazione e alla comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile o commerciale⁸³.

Potrebbe, tuttavia, sembrare piuttosto difficile immaginare un procedimento d'ingiunzione di pagamento veramente europeo senza un qualche ravvicinamento delle norme relative alla notificazione. L'esecutorietà automatica della decisione in tutti gli Stati membri, che dovrebbe essere un elemento integrante di un'ingiunzione di pagamento europea, è difficilmente ipotizzabile in assenza di norme comuni sulla notificazione. È, questa, l'indicazione chiara e inequivocabile che emerge dai lavori preparatori della recente proposta di regolamento del Consiglio che istituisce il titolo esecutivo europeo per i crediti non contestati, in cui, alla luce dell'importanza pratica dell'articolo 27, paragrafo 2 della Convenzione di Bruxelles del 1968⁸⁴ (considerato il maggior ostacolo al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni), l'elaborazione di norme minime in materia di notificazione è stata unanimemente indicata come una condizione essenziale per l'abolizione dell'*exequatur*. Di per sé, la proposta prevede requisiti minimi relativamente dettagliati in tal senso, ma non prevede l'obbligo giuridico degli Stati membri di adeguare ad essi la propria legislazione. L'osservanza di tale norme rappresenta, piuttosto, una condizione per la certificazione della decisione del giudice come titolo esecutivo europeo che, a sua volta, consente la libera circolazione del provvedimento ai fini dell'esecuzione.

Sembra inevitabile che, in mancanza di norme comuni vincolanti sulla notificazione, un'eventuale ingiunzione di pagamento europea debba essere assoggettata allo stesso processo di certificazione o persino a una procedura di *exequatur*. Per evitare questa deprecabile conseguenza che priverebbe il procedimento di gran parte del suo interesse,

⁸³ GUL 160 del 30.6.2000, pag. 37.

⁸⁴ Recepito, con una leggera modifica, nell'articolo 34, paragrafo 2 del regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio, entrato in vigore il 1° marzo 2002.

un'eventuale iniziativa legislativa dovrebbe, in linea di principio, fare un notevole passo avanti avviando un vero ravvicinamento delle norme che disciplinano la comunicazione e la notificazione degli atti⁸⁵.

Le domande che ci si potrebbe porre a tal proposito sono numerose. Eccone soltanto alcune: il ravvicinamento dovrebbe limitarsi al procedimento d'ingiunzione di pagamento dando luogo a un insieme di norme separato per un tipo di procedimento speciale o dovrebbe essere esteso alla notificazione degli atti in generale, possibilmente in uno strumento legislativo distinto? Si dovrebbe optare per l'elaborazione di norme minime o per un'armonizzazione più ampia? Quali metodi di notificazione e, in particolare, di notificazione sostitutiva dovrebbero essere ammessi? A tal riguardo, le relative disposizioni della proposta di regolamento del Consiglio che istituisce il titolo esecutivo europeo potrebbero servire da base di partenza?

L'obiettivo del presente Libro verde è quello di avviare un ampio dibattito su tutte queste problematiche, concentrandosi principalmente sulla notificazione di un atto specifico (l'ingiunzione di pagamento) in un contesto specifico ma che presenta potenziali ramificazioni al di fuori del suo ambito.

Domanda 20:

Secondo voi, uno strumento legislativo sull'ingiunzione di pagamento europea dovrebbe contenere disposizioni sulla notificazione degli atti nell'ambito di tale procedimento speciale o dovrebbe essere accompagnato dall'armonizzazione delle norme sulla comunicazione e la notificazione degli atti in generale? In caso di risposta affermativa, quale dovrebbe essere il contenuto di tali norme?

3.3.9. Opposizione del debitore ingiunto

3.3.9.1. Termine di opposizione

Il termine previsto dalle norme nazionali per proporre opposizione varia da una settimana⁸⁶ a sessanta giorni⁸⁷ a decorrere dalla notificazione dell'ingiunzione di pagamento al debitore, ma, nella maggior parte degli Stati membri, è di circa due settimane⁸⁸. Alcuni Stati membri (Italia e Svezia) non prevedono un termine fisso ma concedono una certa flessibilità lasciando al giudice o all'autorità competente la libertà di adattarlo, entro certi limiti, alle circostanze

⁸⁵ Va, inoltre, osservato che, nella sezione II B 1, il programma di riconoscimento reciproco prevede quanto segue: “onde accrescere la sicurezza, l'efficacia e la rapidità della comunicazione e notificazione degli atti giudiziari, che manifestamente costituiscono una delle basi della fiducia reciproca tra ordinamenti giudiziari nazionali, sarà prevista un'armonizzazione delle norme applicabili in questa materia oppure l'elaborazione di norme minime”. Il procedimento d'ingiunzione di pagamento sembra essere il settore in cui sono maggiormente indispensabili dei progressi in tal senso.

⁸⁶ In Germania, il termine di una settimana si applica soltanto ai procedimenti promossi dinanzi al giudice del lavoro. In Svezia, il termine viene stabilito caso per caso, ma, in genere, dieci giorni sono ritenuti sufficienti nelle cause ordinarie.

⁸⁷ In Italia, il normale termine di legge è di 40 giorni ma, quando concorrono giusti motivi, può essere ridotto sino a 10 giorni o aumentato a un massimo di 60 giorni.

⁸⁸ Belgio (15 giorni), Finlandia (in genere 14 giorni), Germania (14 giorni per procedimenti dinanzi al giudice ordinario), Grecia (15 giorni), Lussemburgo (15 giorni), Portogallo (15 giorni), Spagna (20 giorni). In Svezia, il termine non può essere superiore a due settimane in assenza di particolari motivi. In Austria, l'attuale termine di 14 giorni sarà aumentato a 4 settimane a decorrere dal 1° gennaio 2003 contestualmente all'aumento a 30 000 euro dell'importo massimo che può essere chiesto in un procedimento d'ingiunzione di pagamento. In Francia, il debitore ha un mese di tempo per proporre opposizione.

particolari della fattispecie concreta. Francia e Portogallo stabiliscono una correlazione diretta tra il metodo di notificazione dell'ingiunzione di pagamento e il computo del termine o la durata del periodo di tempo entro cui proporre opposizione, per far sì che questi ultimi possano essere più favorevoli nei confronti del debitore che non abbia ricevuto l'ingiunzione di pagamento personalmente e direttamente dalla persona che ha eseguito la notificazione⁸⁹. In Germania, il termine viene più che raddoppiato a un mese qualora il debitore sia domiciliato in un altro Stato membro o in un paese firmatario della Convenzione di Lugano.

Questa breve panoramica illustra l'ampia varietà di opzioni relative alla definizione del termine di opposizione, definizione che va ben oltre la semplice determinazione di un certo numero di giorni o settimane. In definitiva, la scelta del termine è più che altro una questione tecnica che non dovrebbe presentare grossi problemi. Occorre tener presente, tuttavia, che il tempo necessario per preparare una difesa aumenta di pari passo con l'aumentare della complessità dei requisiti formali e sostanziali dell'atto di opposizione. Inoltre, l'importanza del termine di opposizione dipende in larga misura dalla strutturazione dell'intero procedimento in un'unica fase o in due fasi. Se al debitore viene concessa una seconda opportunità di contestare il credito opponendosi a una seconda decisione pronunciata dopo la scadenza del termine, una tardiva opposizione contro la prima decisione andrebbe semplicemente interpretata come un'obiezione alla seconda decisione⁹⁰. In un procedimento a fase unica, invece, una volta scaduto il termine di opposizione, l'ingiunzione di pagamento non solo diventa esecutiva, ma passa anche in giudicato.

Domanda 21:

Quale dovrebbe essere il termine entro cui opporsi all'ingiunzione di pagamento? Secondo voi, la durata del periodo di tempo entro cui proporre opposizione dovrebbe essere determinata da talune caratteristiche della fattispecie concreta? Se sì, da quali?

3.3.9.2. Requisiti dell'atto di opposizione

In diversi Stati membri (Francia, Germania e Svezia), i requisiti formali e sostanziali dell'atto di opposizione sono ridotti al minimo. È sufficiente che il debitore presenti una dichiarazione scritta in cui manifesti la volontà di opporsi alla domanda del ricorrente senza la necessità di fornire ulteriori spiegazioni. Spesso, l'ingiunzione di pagamento è accompagnata da un formulario d'opposizione standard molto semplice che deve essere compilato, firmato e restituito al giudice.⁹¹

⁸⁹ In questo caso, in Portogallo, il termine viene aumentato di 5 giorni (cioè a 20 giorni). In Francia, la conseguenza di una notificazione diversa dalla notificazione personale nelle mani del debitore è molto più drastica, nel senso che il termine rimane invariato ma decorre soltanto dal momento del primo provvedimento di esecuzione preso contro i beni del debitore (cfr. art. 1416 NCPC).

⁹⁰ In Germania (in cui l'ingiunzione di pagamento non diventa automaticamente esecutiva dopo la scadenza del termine ma deve essere seguita da un titolo esecutivo emesso su istanza del ricorrente), il § 694 ZPO dispone che un atto di opposizione tardivo all'ingiunzione di pagamento è ammissibile se non è stato ancora emesso alcun titolo esecutivo (una simile opposizione impedisce, cioè, l'emissione del titolo esecutivo, indipendentemente dal ritardo con cui è stata proposta) e che deve considerato un'opposizione al titolo esecutivo se quest'ultimo è stato già emesso. La situazione sembra essere simile in Lussemburgo.

⁹¹ In Germania, per esempio, il debitore deve soltanto indicare se contesta la domanda in tutto o in parte barrando delle caselle e, in caso di contestazione parziale, specificare quale parte della domanda viene contestata.

Tuttavia, in altri Stati membri (Italia, Lussemburgo, Portogallo e Spagna), l'atto di opposizione deve contenere perlomeno un'esposizione sintetica dei motivi per i quali si contesta la domanda. In Italia, il debitore deve persino fornire un elenco completo dei motivi della sua opposizione e, qualora non lo faccia, viene punito con la preclusione della possibilità di invocare nuovi argomenti in una fase successiva del procedimento. In Austria, dopo la recentissima riforma del procedimento d'ingiunzione di pagamento, un atto di opposizione non motivato è ammissibile soltanto in procedimenti dinanzi al giudice distrettuale competente per cause di valore non superiore a 10 000 euro (*Bezirksgericht*). In cause di valore superiore (ossia davanti al *Gerichtshof*), l'atto di opposizione deve uniformarsi alle norme procedurali ordinarie relative alla comparsa di difesa.⁹²

Un simile requisito potrebbe dar luogo a tutta una serie di complessi problemi giuridici nel caso in cui una determinata norma minima relativa al contenuto della motivazione dell'atto di opposizione venisse intesa come una condizione di ammissibilità della stessa opposizione⁹³. Il fatto che il giudice possa rigettare l'opposizione come inammissibile perché insufficientemente giustificata potrebbe essere all'origine di situazioni problematiche e non garantirebbe una maggiore trasparenza e una maggiore comprensibilità del procedimento d'ingiunzione di pagamento. In fondo, anche un'evidente carenza di motivi d'opposizione non cambia il fatto che il credito sia stato contestato e che non possa essere considerato non contestato, a meno che l'atto presentato dal debitore sia così manifestamente assurdo da non poter neppure essere considerato un'opposizione. La decisione relativa alla fondatezza dei motivi di opposizione riguarda il merito della causa e va pronunciata nell'ambito di un procedimento civile ordinario.

Sarebbe più ragionevole imporre l'obbligo di motivare la contestazione il prima possibile (ossia nell'atto di opposizione) non come una condizione di ammissibilità dell'opposizione ma come uno strumento che consenta di snellire e preparare con cura il conseguente procedimento ordinario⁹⁴. Tuttavia, requisiti rigorosi a tal riguardo non possono non avere ripercussioni sul tempo che deve essere concesso al debitore per presentare le sue eccezioni. L'eventuale riduzione di efficienza e rapidità del procedimento d'ingiunzione di pagamento deve essere rapportata ai vantaggi dell'obbligo di presentare un atto di opposizione motivato per i procedimenti successivi.

Se il procedimento d'ingiunzione di pagamento viene visto come un metodo rapido ed efficiente per scoprire se un credito sia contestato o meno dal debitore e per ottenere, in caso contrario, una decisione esecutiva, sembra logico non chiedere niente di più di un semplice "no" per avere un'opposizione ammissibile.

⁹² Vista la giurisprudenza austriaca relativa ai procedimenti ordinari, c'è da attendersi, tuttavia, che un atto di opposizione sarà considerato ammissibile anche nei casi in cui non possieda i requisiti relativi al contenuto. Gli effetti di tale inosservanza si limitano all'impossibilità, per il debitore, di opporsi alla competenza del giudice in una successiva fase del procedimento e ad alcune conseguenze riguardanti la liquidazione delle spese.

⁹³ Sembra essere il caso del procedimento d'ingiunzione di pagamento finlandese, in cui il debitore che intenda opporsi è tenuto ad esporre i motivi dell'opposizione e ad indicare le prove che intende presentare e in cui la causa viene trasferita in un procedimento ordinario solo se il debitore ha fornito ragionevoli motivi per contestare la domanda del ricorrente. Analogamente, in Svezia, l'opposizione del debitore può essere respinta se è manifestamente infondata. La differenza effettiva tra le normative di questi due paesi dipende dalla loro interpretazione quotidiana e dalla loro applicazione pratica.

⁹⁴ Sembra essere questo la *ratio* ispiratrice della nuova soluzione austriaca relativa ai procedimenti dinanzi al *Gerichtshof erster Instanz*.

Domanda 22:

Secondo voi, l'atto di opposizione dovrebbe possedere dei requisiti formali o sostanziali? Se sì, quali dovrebbero essere tali requisiti?

3.3.10. Effetti dell'opposizione

Se il debitore contesta il credito nei termini prestabiliti, l'ingiunzione di pagamento non diventa esecutiva. Per ottenere una decisione esecutiva, il ricorrente deve, quindi, promuovere un procedimento civile ordinario. Queste caratteristiche sono comuni a tutti i sistemi d'ingiunzione di pagamento⁹⁵ ma sono comunque caratterizzate da alcune differenze, soprattutto per quanto riguarda le due seguenti questioni.

In primo luogo, gli Stati membri hanno scelto strategie diverse per quanto riguarda il destino dell'ingiunzione di pagamento in caso di opposizione. In diversi paesi (Francia, Grecia, Italia e Lussemburgo), l'ingiunzione di pagamento diventa l'oggetto del conseguente procedimento ordinario. In altre parole, l'ingiunzione di pagamento viene confermata o annullata da una sentenza. In altri paesi, invece (Austria, Germania e Svezia⁹⁶), lo stesso atto di opposizione invalida, in pratica, l'ingiunzione di pagamento e il successivo procedimento ordinario viene svolto come se l'ingiunzione non fosse mai esistita. Poiché la scelta non riguarda direttamente il procedimento d'ingiunzione di pagamento ma piuttosto il procedimento ordinario che segue l'atto di opposizione, non mancano i dubbi sull'opportunità di affrontare o meno tale questione in uno strumento europeo. Qualora ciò fosse ritenuto necessario, si dovrebbe operare una scelta.

La seconda questione cui vale la pena accennare riguarda il passaggio a un procedimento ordinario qualora il debitore proponga opposizione. In alcuni Stati membri (Austria, Italia, Portogallo e Spagna), tale passaggio è una conseguenza automatica dell'opposizione, mentre in altri (Germania, Lussemburgo, Svezia e Spagna⁹⁷) è subordinato alla richiesta di una delle parti⁹⁸ in tal senso⁹⁹. Essendo la prosecuzione automatica la soluzione più rapida e meno gravosa, la necessità di un'istanza supplementare dovrebbe essere giustificata in modo

⁹⁵ A tal proposito, va osservato che, in Lussemburgo, una domanda d'ingiunzione di pagamento contestata può essere proseguita soltanto applicando le norme di procedura civile ordinaria dinanzi al *juge de paix*. Nelle cause che sono di competenza del *tribunal d'arrondissement*, si applicano le norme relative alla *procédure en référé* (procedura per direttissima relativa a provvedimenti cautelari).

⁹⁶ Occorre tener presente che, in Germania e in Svezia, è previsto un procedimento a due fasi. La prima fase si svolge *inaudita altera parte* e si conclude con una decisione del giudice che ingiunge al debitore di onorare il debito o di contestarlo ma che non diventa mai esecutiva. Qualora il debitore non paghi e non contesti, il giudice deve pronunciare una seconda decisione (denominata *Vollstreckungsbescheid* – titolo esecutivo) che è esecutiva ed equivale a una sentenza pronunciata in contumacia. La descrizione degli effetti dell'opposizione proposta nel testo principale del documento è valida soltanto se il debitore contesta la prima decisione. Se egli lascia trascorrere il primo termine e propone opposizione soltanto contro il titolo esecutivo, è questa seconda decisione a diventare l'oggetto del conseguente procedimento ordinario.

⁹⁷ Non è per errore che la Spagna figura in entrambe le categorie, poiché, ai sensi dell'art. 818 NLEC, al di sotto del limite di 3 000 euro, le parti vengono automaticamente invitate a comparire, mentre, per somme maggiori, è il ricorrente a dover avviare il procedimento ordinario mediante apposita istanza. In Svezia e in Spagna, il diritto di iniziativa sembra essere riservato al ricorrente.

⁹⁸ In Germania e in Lussemburgo, entrambe le parti hanno la possibilità di trasferire la causa in un procedimento ordinario, poiché in certi casi, il debitore potrebbe essere interessato ad ottenere una decisione che abbia efficacia di giudicato e che stabilisca l'inesistenza del presunto credito.

⁹⁹ In Spagna, Svezia e Lussemburgo, l'istanza va presentata, rispettivamente, entro un mese, quattro settimane e sei mesi. In Germania (§ 696 (1) ZPO) e in Lussemburgo, il ricorrente può presentare l'istanza già all'interno del ricorso per ingiunzione di pagamento originario.

convincente. Si potrebbe argomentare che, in alcuni casi, il ricorrente non sarebbe disposto ad impegnarsi in un procedimento ordinario perché lungo e costoso (per esempio, nel caso di una controversia di modesta entità) e che, quindi, sarebbe orientato a limitare il suo tentativo di recupero al procedimento d'ingiunzione di pagamento. Una soluzione praticabile potrebbe essere quella di prevedere un'istanza da presentare subito, all'interno del ricorso per ingiunzione, sbarrando semplicemente una casella del formulario standard.

Domanda 23:

Secondo voi, uno strumento legislativo sull'ingiunzione di pagamento europea dovrebbe contenere delle norme che stabiliscano se l'atto di opposizione annulla l'ingiunzione di pagamento o se l'ingiunzione di pagamento diventa l'oggetto del successivo procedimento ordinario? In caso di risposta affermativa, quali dovrebbero essere tali norme?

Domanda 24:

Secondo voi, in caso di contestazione del credito, la causa dovrebbe essere trasferita in un procedimento ordinario automaticamente o soltanto dietro richiesta di una delle parti?

3.3.11. Effetti della mancanza di un'opposizione tempestiva

3.3.11.1. Necessità di una decisione supplementare – procedimento a fase unica o a due fasi

Una differenza fondamentale tra i diversi tipi di procedimento d'ingiunzione di pagamento riguarda la loro eventuale strutturazione in un'unica fase o in due fasi.

Il modello a fase unica (Austria, Francia, Italia, Portogallo e Grecia¹⁰⁰) è caratterizzato dal fatto che il giudice pronuncia una sola decisione sul merito della domanda, ovvero l'ingiunzione di pagamento che viene emessa alla fine del procedimento *inaudita altera parte*. Se il termine prescritto per l'opposizione trascorre senza che il debitore abbia contestato il credito, quest'unica decisione diventa esecutiva. In genere, la scadenza del termine e la conseguente esecutorietà vengono semplicemente attestate dal cancelliere che appone la formula esecutiva (*formule exécutoire*) all'ingiunzione di pagamento.¹⁰¹

Negli altri Stati membri che prevedono un procedimento d'ingiunzione di pagamento (Belgio, Finlandia, Germania, Lussemburgo e Svezia), l'ingiunzione di pagamento originaria non può diventare esecutiva ma deve essere seguita da una seconda decisione esecutiva che, in

¹⁰⁰ Il contributo di G. Nikolopoulos, ("Order for Payment in Greece" in Walter Rechberger/Georg Kodek (eds.), *Orders for payment in the European Union*, Kluwer Law International 2001, pagg. 165, 167) non è molto chiaro al riguardo, poiché sostiene che il ricorrente può notificare nuovamente l'ingiunzione di pagamento al debitore concedendogli, in tal modo, un ulteriore termine di dieci giorni per opporsi. Se questa seconda notificazione è facoltativa, come suggerisce il linguaggio utilizzato dall'autore, non è chiaro perché il ricorrente, che ha già ottenuto una decisione definitiva ed esecutiva, dovrebbe decidere di offrire al debitore un'altra possibilità di opposizione. Qualora la seconda notificazione fosse, in realtà, obbligatoria, l'ingiunzione di pagamento greca andrebbe classificata come un procedimento a due fasi.

¹⁰¹ In Francia, a norma dell'art. 1422 NCPC, l'apposizione della formula esecutiva da parte del giudice non è automatica ma è subordinata a un'istanza specifica del ricorrente. In Austria, l'esecutorietà e l'efficacia di giudicato non vengono certificate dal personale amministrativo dell'ufficio giudiziario ma da un giudice o un *Rechtspfleger*. Di norma, contro questa certificazione è possibile proporre opposizione senza alcun limite di tempo (cfr. § 7 (3) EO).

prosiegua, sarà chiamata “titolo esecutivo”¹⁰². L’onere aggiuntivo imposto al ricorrente e soprattutto al giudice per il semplice fatto che occorre pronunciare una seconda decisione varia da uno Stato membro all’altro e dipende dai dettagli procedurali della legislazione nazionale. Se, come in Lussemburgo, tanto l’ingiunzione di pagamento che il titolo esecutivo devono essere emessi da un giudice, quest’ultimo deve esaminare la stessa causa due volte nel corso del procedimento d’ingiunzione di pagamento. Di conseguenza, i giudici non sembrerebbero tanto alleggeriti del compito di trattare cause semplici e non contestate, cosa che, in alcuni Stati membri, rappresenta uno dei principali obiettivi dell’ingiunzione di pagamento. Se, tuttavia, il titolo esecutivo viene emesso da un cancelliere, come in Germania, o da un’agenzia di esecuzione, come in Svezia, la differenza pratica tra l’emissione di un titolo esecutivo e l’apposizione della formula esecutiva in un procedimento a fase unica potrebbe essere irrilevante.

E poiché, in generale, il modello a fase unica sembra esser caratterizzato da maggiori potenzialità di efficienza, è opportuno verificare se esistano o meno motivi convincenti o addirittura imprescindibili che giustifichino l’introduzione di una seconda fase. Se lo scopo principale è quello di obbligare il ricorrente ad indicare se il pagamento (intero o parziale) è stato effettuato entro il termine prescritto¹⁰³, si potrebbe pensare ad altre modalità che non comportino una seconda decisione del giudice. Un altro argomento potenziale – un titolo esecutivo che faccia decorrere il termine d’impugnazione – si basa sul presupposto che esista la possibilità di appello (di cui si parlerà nel prossimo paragrafo).

Domanda 25:

Secondo voi, un procedimento europeo d’ingiunzione di pagamento dovrebbe essere un procedimento a fase unica o un procedimento a due fasi? Ritenete, cioè, che la prima decisione debba diventare esecutiva o pensate che debba essere prevista una seconda decisione (un “titolo esecutivo”) dopo la scadenza del termine di opposizione?

3.3.11.2. Impugnazione dell’ingiunzione di pagamento

Esiste una chiara correlazione tra la scelta di un procedimento a fase unica o a due fasi e l’esistenza di una seconda possibilità di contestazione della domanda tramite un’impugnazione ordinaria dopo la scadenza del termine di opposizione¹⁰⁴. Mentre negli Stati membri che hanno optato per il modello a fase unica, l’ingiunzione di pagamento diventa contemporaneamente esecutiva e definitiva se non viene sollevata alcuna obiezione da parte

¹⁰² In Svezia e in Finlandia, la prima fase non si conclude con un’ingiunzione di pagamento ma con un’ingiunzione di risposta con cui si ordina al debitore di dichiarare se riconosce o se contesta il credito in questione. Di conseguenza, la prima fase non porta a un’ingiunzione di pagamento in senso stretto. Tuttavia, la caratteristica comune dei procedimenti a due fasi consiste nel fatto che il giudice (o, in Svezia, l’agenzia di esecuzione) deve esaminare la domanda due volte e che soltanto la seconda fase produce una decisione esecutiva. Per motivi di semplificazione, si parlerà, quindi, di “ingiunzione di pagamento” e di “titolo esecutivo” per riferirsi, rispettivamente, alla prima e alla seconda fase di tutti i procedimenti a due fasi, benché questo non sia tecnicamente corretto per i due Stati membri in questione.

¹⁰³ In Germania e in Lussemburgo, il titolo esecutivo viene emesso soltanto su istanza del ricorrente che deve essere presentata al giudice entro sei mesi dalla scadenza del termine previsto per il pagamento o per l’opposizione. In Germania, a norma del § 699 (1) ZPO, l’istanza non può essere presentata prima della scadenza di detto termine e deve indicare se e in quale misura il debitore ha adempiuto al proprio obbligo di pagamento.

¹⁰⁴ Ciò non esclude, naturalmente, la possibilità di un’impugnazione straordinaria come un’istanza di rimessione in termini se, per esempio, il debitore non ha mai ricevuto, in realtà, l’ingiunzione di pagamento per cause a lui non imputabili e non ha avuto, quindi, l’opportunità di proporre opposizione.

del debitore, i procedimenti a due fasi esistenti nell'Unione europea danno tutti al debitore una seconda opportunità per contestare il credito e trasferire la causa in un procedimento ordinario opponendosi al titolo esecutivo¹⁰⁵. Di conseguenza, queste due questioni vanno esaminate congiuntamente.

Come già detto in precedenza, la concessione di un'ulteriore possibilità di impugnazione potrebbe essere vista, in qualche modo, come una compensazione per la mancanza dell'obbligo di una prova documentale e di un esame del merito della causa da parte di un giudice prima dell'emissione dell'ingiunzione di pagamento. Tuttavia, in alcuni Stati membri che applicano un modello a fase unica e che non consentono ulteriori impugnazioni (Austria¹⁰⁶ e Portogallo), non è prevista alcuna valutazione giuridica della domanda da parte del giudice. Per contro, in Belgio e in Lussemburgo, il titolo esecutivo emesso in un procedimento a due fasi può essere impugnato anche nel caso in cui il titolo sia stato emesso da un giudice vero e proprio dopo un accertamento basato su prove scritte. Va, inoltre, considerato che la possibilità d'impugnazione del titolo esecutivo in un procedimento a due fasi non comporta automaticamente una maggiore tutela dei diritti di difesa, soprattutto quelli salvaguardati dalle norme relative alla notificazione degli atti giudiziari. Se tale titolo dovesse dare inizio alla decorrenza del termine d'impugnazione, dovrebbe essere notificato formalmente al debitore nello stesso modo in cui viene notificata l'ingiunzione di pagamento¹⁰⁷. La probabilità che insorgano dei problemi nel corso della notificazione di un atto non sembra diminuire per il semplice fatto che in precedenza è stato notificato un altro atto alla stessa persona. Pertanto, malgrado la corretta notificazione dell'ingiunzione di pagamento al debitore, il giudice potrebbe comunque ricevere dal debitore un'istanza di rimessione in termini giustificata da una tardiva notificazione del titolo esecutivo. Se, invece, il debitore ha ricevuto correttamente l'ingiunzione di pagamento e se è stato debitamente informato del procedimento in corso e dell'impossibilità di impugnare l'ingiunzione dopo la scadenza del termine di opposizione, ci si potrebbe chiedere perché meriti un'altra possibilità di contestazione del credito sotto forma di impugnazione ordinaria. D'altra parte, la prospettiva di un procedimento a fase unica senza possibilità d'appello e senza un esame della domanda da parte del giudice pone indubbiamente un onere considerevole (forse un'eccessiva responsabilità) su debitori, quali i consumatori, che non hanno familiarità con le norme che disciplinano i procedimenti giudiziari.

¹⁰⁵ In questi Stati membri, la decisione è equiparabile, in genere, a una sentenza contumaciale ed è soggetta agli stessi mezzi di impugnazione ordinaria di tale provvedimento. In Germania, il titolo esecutivo (*Vollstreckungsbescheid*) può essere impugnato entro due settimane dalla notificazione (una settimana, nelle cause davanti al giudice del lavoro). In Lussemburgo, l'*opposition* deve essere presentata entro 15 giorni dalla notificazione. In Svezia, il debitore può chiedere una cosiddetta "riapertura della causa" entro un mese dall'emissione dell'ingiunzione di pagamento. Ai sensi dell'art. 1343 (3) del codice giudiziario belga, l'ingiunto può scegliere tra due diversi metodi di contestazione della decisione: l'appello (riesame da parte di un giudice superiore – una corte d'appello) o l'opposizione (che avvia un procedimento in contraddittorio dinanzi allo stesso giudice che ha pronunciato la decisione). In Finlandia, la decisione viene considerata, in effetti, una "sentenza contumaciale" la cui notificazione al debitore viene in genere eseguita nell'ambito della stessa esecuzione. Dopo la notificazione, il debitore ha 30 giorni di tempo per impugnarla.

¹⁰⁶ Per quanto riguarda l'Austria, questo discorso sarà valido soltanto fino al 31 dicembre 2002, poiché, dopo quella data, i giudici saranno tenuti a effettuare un accertamento sommario della fondatezza della domanda (per maggiori dettagli su questo punto, si veda il paragrafo 3.3.5.).

¹⁰⁷ Va osservato che, in Finlandia, la notificazione della seconda decisione è a carico del ricorrente e non costituisce una condizione essenziale per l'esecuzione ma, in genere, viene effettuata nel momento in cui viene avviata quest'ultima. Ciò potrebbe ridurre la probabilità di problemi, poiché, rispetto alla semplice notificazione della decisione esecutiva, sarebbe più facile stabilire il momento in cui il debitore è sicuramente venuto a conoscenza dell'esistenza del provvedimento in questione.

Domanda 26:

Siete favorevoli alla possibilità di un'impugnazione ordinaria dell'ingiunzione di pagamento europea (o, in caso di procedimento a due fasi, del titolo esecutivo) dopo la scadenza del termine di opposizione?

3.3.11.3. Passaggio in giudicato della decisione

Nella stragrande maggioranza degli Stati membri (Austria, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Spagna, Svezia e, in parte, Lussemburgo¹⁰⁸), indipendentemente dall'esistenza di un procedimento a fase unica o a due fasi, la decisione esecutiva del giudice passa in giudicato nel caso in cui il debitore non proponga opposizione e non impugni l'ingiunzione di pagamento entro il termine prescritto in quegli Stati membri in cui tale possibilità è prevista. Senza addentrarsi in una discussione approfondita della filosofia giuridica, ai fini del presente Libro verde, l'efficacia di cosa giudicata va intesa come la definitiva risoluzione della causa tra le parti, che si traduce non soltanto nell'impossibilità di impugnare la decisione ma anche nell'impossibilità di riesaminare la stessa in un successivo procedimento giudiziario.

Il Belgio e il Portogallo rappresentano un'eccezione, poiché in questi Stati membri, il debitore può continuare a sollevare obiezioni sull'esistenza o la fondatezza del credito in questione anche dopo che l'ingiunzione di pagamento è diventata inoppugnabile, opponendosi all'esecuzione della decisione¹⁰⁹ o promuovendo un procedimento ordinario.¹¹⁰

Per garantire la certezza giuridica e per istituire un procedimento che non sia provvisorio ma che consenta di addivenire a una decisione definitiva sul merito, sembrerebbe preferibile escludere la possibilità di mettere in discussione l'ingiunzione di pagamento anche dopo la scadenza del termine di opposizione e/o impugnazione, a meno che vi siano motivi imprescindibili che giustifichino o impongano tale possibilità¹¹¹. Va considerato, tuttavia, che otto dei dieci Stati membri che prevedono un procedimento d'ingiunzione di pagamento attribuiscono tranquillamente l'efficacia di giudicato a questo tipo di decisione. Se i diritti di difesa sono adeguatamente tutelati dalle norme processuali applicabili, non vi dovrebbero essere grossi problemi nel far sì che l'ingiunzione di pagamento possa essere considerata una decisione veramente definitiva.

Domanda 27:

Ritenete che l'ingiunzione di pagamento europea debba passare in giudicato dopo la scadenza del termine di opposizione e/o impugnazione?

¹⁰⁸ In Lussemburgo, il procedimento davanti al *tribunal d'arrondissement* è un procedimento che ha per oggetto dei provvedimenti cautelari e che quindi può produrre soltanto una decisione provvisoria. Soltanto l'ingiunzione di pagamento pronunciata dal *juge de paix* può passare in giudicato.

¹⁰⁹ Questa possibilità esiste in Belgio

¹¹⁰ Per quanto riguarda il Portogallo, va detto che solo le sentenze possono passare in giudicato e, poiché l'ingiunzione di pagamento emessa da un cancelliere senza un esame della domanda non equivale a una sentenza, in mancanza di una disposizione espressa sul passaggio in giudicato, si deve concludere che il debitore può basare la sua opposizione all'esecuzione dell'ingiunzione di pagamento sull'inesistenza del debito.

¹¹¹ Ciò non escluderebbe, naturalmente, la possibilità di un'impugnazione straordinaria come un'istanza di rimessione in termini (*relèvement de forclusion*, *Wiedereinsetzung in den vorigen Stand*) qualora il debitore provi di non essere venuto a conoscenza dell'ingiunzione di pagamento per irregolarità della notificazione o per altre cause a lui non imputabili.

3.3.12. Norme relative alla rappresentanza da parte di un avvocato

Se e in quale misura la rappresentanza da parte di un avvocato debba essere obbligatoria nel procedimento d'ingiunzione di pagamento è una questione che viene affrontata in modi molto diversi negli Stati membri e che è strettamente correlata con le rispettive norme generali relative alla necessità della rappresentanza nei procedimenti giudiziari in generale. In Italia, Belgio e Grecia, l'obbligo di essere rappresentati da un avvocato è generale e si applica sia al ricorso per ingiunzione di pagamento che all'atto di opposizione. In Finlandia, Francia, Germania, Lussemburgo, Portogallo e Svezia, la rappresentanza non è obbligatoria né per il ricorrente né per l'ingiunto. In Spagna, la domanda di ingiunzione di pagamento può essere presentata senza l'assistenza di un legale, ma l'atto di opposizione deve essere firmato da un avvocato, se necessario ai sensi delle norme generali sulla rappresentanza obbligatoria nei procedimenti ordinari¹¹². In Austria, infine, il ricorrente deve essere rappresentato da un avvocato se il valore della causa supera il limite oltre il quale è prevista la rappresentanza obbligatoria nei procedimenti ordinari, mentre il debitore può sempre presentare opposizione personalmente e necessita di un avvocato soltanto per il successivo procedimento ordinario.¹¹³

Benché non sia ovvio che uno strumento europeo concernente un procedimento speciale debba contenere disposizioni sull'obbligatorietà (o meno) della rappresentanza da parte di un avvocato, scontrandosi, inevitabilmente, con le relative norme generali in questo o quello Stato membro, sarebbe utile ridurre al minimo le condizioni per proporre opposizione esimendo il debitore dall'obbligo di essere rappresentato da un avvocato soltanto per negare che non vi sia contestazione del credito.

Domanda 28:

Secondo voi, uno strumento sull'ingiunzione di pagamento europea dovrebbe contenere delle norme sull'obbligatorietà (o meno) della rappresentanza da parte di un avvocato nel procedimento d'ingiunzione di pagamento? Se sì, quali dovrebbero essere queste norme?

3.3.13. Norme relative alle spese (spese di giudizio e altre spese) e alla loro liquidazione

Per consentire la piena esecuzione dell'ingiunzione di pagamento in altri Stati membri le cui autorità di esecuzione non abbiano familiarità con la relativa legislazione dello Stato membro d'origine (per non parlare del calcolo delle spese che devono essere liquidate), l'ingiunzione di pagamento europea dovrebbe prevedere queste spese in modo esplicito e inequivocabile. Vista la notevole diversità della legislazione degli Stati membri al riguardo¹¹⁴, si nutrono dei

¹¹² Cfr. artt. 814 (2) e 818 (1) NLEC.

¹¹³ Il limite è attualmente fissato a 4 000 euro. A partire dal 1° gennaio 2003, l'ambito di applicazione del procedimento d'ingiunzione di pagamento sarà esteso anche alle cause che abbiano un valore tra i 10 000 e i 30 000 euro. Per tali cause, la rappresentanza di un avvocato è obbligatoria per entrambe le parti ed è obbligatoria anche per la presentazione dell'atto di opposizione. Tuttavia, nei procedimenti d'ingiunzione di pagamento dinanzi ai giudici del lavoro di primo grado, la rappresentanza non è obbligatoria per nessuna delle parti, indipendentemente dal valore della causa.

¹¹⁴ Per illustrare tale diversità, basta citare l'esempio della Svezia, in cui, a norma delle sezioni 46 e 48 della legge sui procedimenti sommari e di un decreto governativo, la possibilità del ricorrente di vedersi liquidate le spese è limitata dal fatto che il debitore non può essere obbligato a retribuirgli il lavoro personale e a rimborsargli spese di consulenza legale per un importo superiore a un limite ragionevole (fissato, attualmente, a 315 corone svedesi).

dubbi sull'opportunità di inserire, in uno strumento volto ad istituire un'ingiunzione di pagamento europea, norme sostanziali sulla liquidazione delle spese che possano dar luogo a contraddizioni tra tali disposizioni e le norme applicabili nei procedimenti ordinari.

Sarebbe preferibile, piuttosto, cercare di individuare alcuni elementi importanti del procedimento d'ingiunzione di pagamento che consentano di determinarne la convenienza economica e l'utilità per le parti. Potrebbe essere opportuno, per esempio, assicurarsi che, in caso di opposizione da parte del debitore, il procedimento d'ingiunzione di pagamento non comporti spese aggiuntive per i contendenti, ma che le spese di giudizio e i diritti ed onorari degli avvocati rientrino nelle spese calcolate per il successivo procedimento ordinario, perché, altrimenti, il ricorrente potrebbe essere indotto a rinunciare al procedimento d'ingiunzione di pagamento semplicemente per motivi economici.

Domanda 29:

Ritenete che uno strumento sull'ingiunzione di pagamento europea debba contenere delle norme relative alle spese processuali e alla loro liquidazione? Se sì, quali dovrebbero essere tali norme?

3.3.14. Esecuzione

Se, nel complesso, le norme che disciplinano l'esecuzione non sembrano necessitare in alcun modo di un ravvicinamento ai fini del procedimento in esame, i due seguenti aspetti potrebbero meritare qualche riflessione.

3.3.14.1. Esecutorietà provvisoria

I problemi che possono sorgere in relazione all'esecutorietà provvisoria di un'ingiunzione di pagamento dipendono in gran parte dall'eventuale strutturazione del procedimento in un'unica fase o in due fasi e dalla possibilità o meno di impugnare l'ingiunzione. Se, nel procedimento a fase unica, l'ingiunzione passa immediatamente in giudicato allo scadere del termine di opposizione precludendo ogni ulteriore possibilità di impugnazione, l'esecuzione provvisoria è possibile soltanto prima della scadenza di detto termine o dopo la presentazione di un'eventuale opposizione. Di norma, con la rimarchevole eccezione della Grecia¹¹⁵, gli Stati membri che hanno adottato un procedimento a fase unica (Austria, Francia, Italia, Portogallo e Spagna) non attribuiscono un'esecutorietà provvisoria all'ingiunzione in sé ma richiedono la scadenza del termine di opposizione prima che possa essere apposta la formula esecutiva al decreto ingiuntivo. Eccezioni sono previste, in parte, per cause basate su prove documentali molto forti quali un assegno o una cambiale¹¹⁶. Se viene presentato in tempo un

La giurisprudenza tedesca è caratterizzata da un'accesa diatriba sull'opportunità di liquidare (e sulla misura in cui liquidare) al ricorrente le spese sostenute per l'intervento di un'agenzia di recupero crediti (*incasso*) prima dell'avvio del procedimento giudiziario.

¹¹⁵ In Grecia, il debitore che proponga opposizione può chiedere la sospensione dell'esecuzione fino alla pronuncia della decisione definitiva sulla causa.

¹¹⁶ L'art. 649 del codice di procedura civile italiano prevede che il giudice, su istanza dell'opponente, quando ricorrono gravi motivi, può sospendere l'esecuzione provvisoria del decreto ingiuntivo concessa a norma dell'art. 642. In Austria, per questo tipo di cause, è previsto uno speciale procedimento d'ingiunzione di pagamento (*Mandats- und Wechselmandatsverfahren*) che consente l'esecuzione provvisoria anche dopo l'opposizione del debitore senza che il ricorrente debba dimostrare l'esistenza di alcun pericolo particolare per il proprio credito.

In alcuni Stati membri, la possibilità di adottare dei provvedimenti cautelari qualora sussista il pericolo di danni irreparabili (per esempio, se il ricorrente riesce a dimostrare la probabilità che il debitore tenti di eludere il pagamento o di appropriarsi indebitamente di beni) è integrata nel sistema di esecuzione

atto di opposizione – che non invalida, in ogni caso, l’ingiunzione di pagamento¹¹⁷ – l’ingiunzione non diventa provvisoriamente esecutiva.¹¹⁸

Nella maggior parte degli Stati membri che applicano un procedimento a due fasi (Finlandia, Germania, Lussemburgo e Svezia), la prima decisione del giudice (“ingiunzione di pagamento”) non è affatto esecutiva, mentre la seconda decisione pronunciata dopo la scadenza del termine di opposizione (“titolo esecutivo”) è esecutiva “solo” provvisoriamente fino all’impugnazione della decisione stessa. Le altre condizioni per l’esecuzione provvisoria (come la cauzione che deve essere fornita dal ricorrente) differiscono notevolmente.¹¹⁹

Domanda 30:

Ritenete che un’ingiunzione di pagamento europea debba essere provvisoriamente esecutiva? Se sì, quali dovrebbero essere le condizioni per l’esecuzione provvisoria e per la sospensione di quest’ultima?

3.3.14.2. Esecuzione transfrontaliera – l’ingiunzione di pagamento europea come titolo esecutivo europeo senza exequatur

Partendo dalla supposizione che, a tempo debito, il Consiglio adotterà un regolamento basato sulla proposta della Commissione di regolamento del Consiglio che istituisce il titolo esecutivo europeo per i crediti non contestati¹²⁰ (che, a certe condizioni, mira ad abolire l’exequatur per tutte le decisioni giudiziarie relative ai crediti non contestati), è evidente che anche un’ingiunzione di pagamento europea rientrerebbe nell’ambito di applicazione di tale regolamento. Idealmente, l’istituzione di un procedimento europeo d’ingiunzione di pagamento dovrebbe andare, tuttavia, un passo più avanti ed esimere il ricorrente dalla necessità di far certificare la decisione come titolo esecutivo europeo al giudice d’origine. La potenziale natura di titolo esecutivo europeo naturale attribuibile all’ingiunzione di pagamento europea presupporrebbe la superfluità di un’adeguata tutela dei diritti di difesa garantiti dal controllo di conformità a determinate norme minime che riguardano principalmente la notificazione dell’atto introduttivo del procedimento nell’ambito della procedura di certificazione. A sua volta, questo appare concepibile soltanto nel caso in cui uno strumento sull’ingiunzione di pagamento europea includa norme vincolanti o norme

provvisoria (si veda, ad esempio, l’art. 642 del c.p.c. italiano). Si tratta, tuttavia, di un argomento che rientra nell’ambito dei provvedimenti cautelari in generale e che, pertanto, non verrà discusso nel presente Libro verde.

¹¹⁷ Su questo aspetto, cfr. *supra* 3.3.10.

¹¹⁸ L’Italia rappresenta un’eccezione al riguardo, poiché l’art. 648 c.p.c. consente l’esecuzione provvisoria del decreto ingiuntivo se l’opposizione non è fondata su prova scritta o di pronta soluzione.

¹¹⁹ Per esempio, in Germania, il titolo esecutivo è, di norma, provvisoriamente esecutivo senza che sia necessario versare una cauzione (cfr. §§ 700 (1) e 708 (2) ZPO). L’opponente può chiedere la sospensione dell’esecuzione, che, tranne in casi eccezionali, può essere concessa soltanto dietro cauzione (cfr. § 719 e § 707 ZPO). In Lussemburgo, un titolo esecutivo emesso da un *tribunal d’arrondissement* è, per sua natura, un provvedimento cautelare la cui esecuzione provvisoria può essere concessa con o senza l’imposizione di una cauzione.

È interessante inoltre notare che il sistema svedese si basa sulla presunzione che un ricorso per ingiunzione di pagamento sia allo stesso tempo una domanda di esecuzione dell’eventuale decreto ingiuntivo. Di conseguenza, al contrario della maggior parte degli altri Stati membri, in cui il ricorrente è tenuto a presentare un’ulteriore istanza per ottenere l’esecuzione, l’agenzia di esecuzione svedese procede all’esecuzione d’ufficio a meno che il ricorrente rinunci esplicitamente a tale esecuzione automatica nel ricorso.

¹²⁰ COM (2002) 159 def., 18.04.2002.

minime sulla notificazione degli atti, il che ci riporta alle questioni già discusse in precedenza.¹²¹

Domanda 31:

Ritenete che un’ingiunzione di pagamento europea debba essere direttamente esecutiva in un altro Stato membro senza exequatur ed anche senza certificazione nello Stato membro di origine, come attualmente previsto per il titolo esecutivo europeo per i crediti non contestati? Se sì, quali dovrebbero essere le condizioni per tale diretta esecutorietà?

¹²¹ Cfr. *supra* 3.3.8.

4. PARTE III: MISURE ATTE A SEMPLIFICARE ED ACCELERARE IL CONTENZIOSO IN MATERIA DI CONTROVERSIE DI MODESTA ENTITÀ

I cittadini e le piccole e medie imprese degli Stati membri hanno sempre più l'impressione che il sistema giudiziario non risponda pienamente alle loro esigenze. Per molti, il sistema giudiziario è troppo costoso, troppo lento e troppo complicato per gli utenti. Più è esigua l'entità della controversia, più pesano questi ostacoli, in quanto i costi, i tempi e i fastidi (l'“idra a tre teste”¹²²) non necessariamente diminuiscono in proporzione al valore della causa. In molti Stati membri, ciò ha condotto alla creazione di un procedimento semplificato per le *controversie di modesta entità*.

Allo stesso tempo, il numero potenziale di controversie transfrontaliere è in aumento, come conseguenza dell'esercizio crescente del diritto alla libera circolazione delle persone, delle merci e dei servizi conferito dal trattato CE. Le difficoltà per ottenere una decisione rapida e poco costosa sono ovviamente maggiori in un contesto transfrontaliero: spesso sarà necessario, per esempio, assumere due avvocati; molto spesso si aggiungono costi supplementari di traduzione e di interpretazione e svariati altri fattori quali le spese di viaggio supplementari per le parti della controversia, per i testimoni, per gli avvocati, ecc. I problemi potenziali sono molteplici: un privato potrebbe rimanere coinvolto in un incidente mentre è in vacanza o mentre è all'estero per acquisti o potrebbe acquistare dei prodotti che successivamente si rivelano difettosi o pericolosi; un consumatore potrebbe ordinare, su Internet, dei prodotti dall'estero che non verranno mai spediti o che risultano difettosi. Ovviamente, i problemi potenziali non si limitano alle controversie fra privati. Anche i piccoli imprenditori potrebbero trovarsi ad affrontare delle difficoltà quando intendono far valere il proprio diritto di credito in un altro Stato membro. L'albergatore a cui non è stato pagato il conto deve essere in grado di far valere le proprie legittime pretese. Ma, a causa della mancanza di un procedimento che sia “proporzionale” al valore della controversia, gli ostacoli che il creditore dovrà verosimilmente affrontare possono mettere in dubbio la convenienza economica di un ricorso alla giustizia. Attualmente, le spese necessarie per ottenere una sentenza contro un convenuto domiciliato in un altro Stato membro sono spesso sproporzionate rispetto alla somma di denaro che si intende recuperare. Molte persone, scoraggiate dai costi del procedimento e dalla difficoltà pratiche che probabilmente possono insorgere, abbandonano ogni speranza di ottenere ciò a cui credono di avere legittimamente diritto.

Con l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam e dopo le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere, l'Unione europea si trova ad affrontare una sfida: assicurarsi che, in un autentico spazio di giustizia europeo, l'incompatibilità e la complessità degli ordinamenti giuridici e giudiziari vigenti nei singoli Stati membri non impediscano o scoraggino l'esercizio dei propri diritti da parte dei cittadini e delle imprese. E poiché questo problema è particolarmente critico nel caso delle *controversie di modesta entità*, un'azione in questo settore specifico della procedura civile viene ritenuta particolarmente urgente.

¹²² Cfr. Jacob, J., “Justice between man and man”, in *Current legal problems*, 1985, 211.

4.1. LEGISLAZIONE COMUNITARIA VIGENTE – PRECEDENTI INIZIATIVE COMUNITARIE

L'impatto della legislazione comunitaria sul diritto processuale civile nazionale è ancora piuttosto limitato. Vi è, tuttavia, un'eccezione: la Corte di giustizia europea ha interpretato l'articolo 12 [ex articolo 6] del trattato CE (divieto di ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità) come una norma che pone dei limiti all'applicazione del diritto processuale civile interno nei casi in cui questo comporti una discriminazione basata sulla nazionalità.

In vari casi¹²³ la Corte ha statuito che *“una norma processuale civile nazionale di uno Stato membro che obblighi i cittadini e le persone giuridiche di un altro Stato membro a costituire una cautio iudicatum solvi quando intendano agire in giudizio contro un cittadino del primo Stato o una società ivi stabilita rientra nella sfera di applicazione del Trattato CE ai sensi dell'articolo 6, primo comma, di quest'ultimo ed è soggetta al generale principio di non discriminazione sancito da tale articolo”*.

Tuttavia, già in precedenza era stato evidenziato che un impatto così limitato sulla normativa nazionale non sarebbe stato sufficiente, poiché sarebbero state eliminate solo le peggiori conseguenze delle norme nazionali, e che, per avere un mercato interno efficiente, occorreva uno sforzo maggiore. Per offrire ai cittadini e alle imprese un miglior accesso alla giustizia, sarebbe necessario un ravvicinamento delle legislazioni nazionali.

Per questo motivo, nel 1990, la Commissione ha chiesto a un gruppo di esperti (denominato *"Commission European Judiciary Code"*) di realizzare uno studio sul ravvicinamento delle norme degli Stati membri relative a taluni aspetti della procedura civile. Lo studio (la cosiddetta *“relazione Storme”*¹²⁴) è stato pubblicato nel 1994 e contiene una serie di proposte per il ravvicinamento di vari aspetti della procedura civile che, tuttavia, non si sono tradotte in atti normativi.

In passato, la questione delle controversie di modesta entità è stata trattata a livello comunitario da due angolazioni diverse:

Da una parte, l'argomento veniva affrontato con l'obiettivo di migliorare l'accesso alla giustizia per i consumatori¹²⁵: sulla base del *Libro verde sull'accesso dei consumatori alla giustizia e la risoluzione delle controversie in materia di consumo nell'ambito del mercato unico*¹²⁶ del 1993, la Commissione ha adottato, nel 1996, un *piano d'azione sull'accesso dei consumatori alla giustizia e sulla risoluzione delle controversie in materia di consumo nell'ambito del mercato interno*¹²⁷. Nel piano d'azione, la Commissione proponeva l'introduzione di un formulario europeo semplificato per migliorare l'accesso alle procedure giudiziarie.

¹²³ Cfr. causa C-323/95, *Hayes/Kronenberger*, Racc. 1997, pag. I-1711, causa C-43/95, *Data Delecta Aktiebolag*, Racc. 1996, pag. I-4661 e causa C-122/96, *Saldanha*, Racc. 1997, pag. I-5325.

¹²⁴ Storme, M., *Study on the approximation of the laws and rules of the Member States concerning certain aspects of the procedure for civil litigation*, Final Report, Dordrecht, 1994.

¹²⁵ A tal riguardo, si veda anche COM(1984) 692 def. e COM (1987) 210 def.

¹²⁶ COM(1993) 576 def.

¹²⁷ COM(1996) 13 def.

Dall'altra parte, la Commissione ha proposto, nel 1998, l'introduzione di procedimenti per le controversie di modesta entità in tutti gli Stati membri con la sua proposta di direttiva relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali.¹²⁸

4.2. CONTESTO

Il contesto in cui si colloca l'attuale iniziativa è quello della progressiva creazione di uno "spazio di libertà, sicurezza e giustizia" prevista dal trattato di Amsterdam e dalle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere. Rispetto alla relazione Storme, questo approccio è piuttosto limitato nella sua portata poiché mira a stabilire delle norme procedurali comuni non per tutti i procedimenti civili, ma solo per un particolare tipo di contenzioso, vale a dire le *controversie di modesta entità*.

La necessità di intraprendere un'azione in questo settore è stata espressa a più riprese:

- Il **piano d'azione di Vienna**¹²⁹ prevede le seguenti misure: "individuazione delle norme di procedura civile che hanno implicazioni transfrontaliere e che devono urgentemente essere ravvicinate al fine di agevolare l'accesso dei cittadini europei alla giustizia e esame della possibilità di elaborare contestualmente misure aggiuntive per migliorare la compatibilità delle procedure civili".
- Le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere (ottobre 1999) hanno auspicato una semplificazione e un'accelerazione della risoluzione delle controversie transnazionali di piccola entità in materia commerciale e riguardanti i consumatori:

"V. Migliore accesso alla giustizia in Europa

30. Il Consiglio europeo invita il Consiglio a stabilire, sulla base di proposte della Commissione, norme minime che garantiscano un livello adeguato di assistenza giudiziaria nelle cause transnazionali in tutta l'Unione e specifiche norme procedurali comuni per **semplificare e accelerare la composizione delle controversie transnazionali di piccola entità in materia commerciale e riguardanti i consumatori**, nonché le cause relative alle prestazioni alimentari, e in materia di crediti non contestati. Gli Stati membri dovrebbero inoltre istituire procedure extragiudiziali alternative.

- 31. *Dovrebbero essere definite norme minime comuni per i **formulari** o documenti **multilingui** da utilizzare nelle cause giudiziarie transnazionali nell'Unione. Tali documenti o formulari dovrebbero quindi essere accettati reciprocamente come documenti validi in tutti i procedimenti che si svolgono nell'Unione*".
- Le riunioni degli esperti della Commissione tenutesi il 29 novembre 1999 e il 28 maggio 2002 hanno stabilito che i procedimenti in materia di controversie di modesta entità rappresentano una questione prioritaria.

¹²⁸ Proposta della Commissione di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (GU C 168 del 3.6.1998, pag. 13). L'articolo 6 prevede "procedure legali semplificate per debiti di importo modesto". La direttiva 2000/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 giugno 2000, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (GU L 200 dell'8.8.2000, pag. 35) non contiene, tuttavia, una disposizione simile.

¹²⁹ Piano d'azione del Consiglio e della Commissione sul modo migliore per attuare le disposizioni del trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, GU C 19 del 23.1.1999, pag.1, punto 41, lettera d).

- Il programma del Consiglio per il riconoscimento reciproco¹³⁰ invita a una “semplificazione e accelerazione della risoluzione delle controversie transnazionali di modesta entità”.
- La necessità di una semplificazione e di un’accelerazione della risoluzione delle controversie transnazionali di piccola entità in materia commerciale e riguardanti i consumatori è stata espressa anche dal Parlamento europeo¹³¹

4.3. PROCEDIMENTI PER LE CONTROVERSIE DI MODESTA ENTITÀ VIGENTI NEGLI STATI MEMBRI

Per dare seguito alle conclusioni di Tampere, la Commissione ha distribuito un questionario a tutti gli Stati membri al fine di ottenere una descrizione dei procedimenti nazionali in materia di *controversie di modesta entità*. Le risposte degli Stati membri¹³² sono state riassunte in uno studio.¹³³

Esistono procedimenti semplificati per le controversie di modesta entità in Germania, Spagna, Francia, Irlanda, Svezia e Regno Unito. Le loro caratteristiche più importanti sono le seguenti:

- In Spagna, Irlanda, Svezia e Regno Unito (Inghilterra/Galles, Scozia e Irlanda del Nord) esistono procedimenti speciali per le controversie di modesta entità che offrono varie semplificazioni rispetto alla procedura ordinaria: In molti casi, l’introduzione della causa è facilitata, spesso attraverso un apposito formulario. Talune norme relative all’assunzione dei mezzi di prova sono alleggerite ed è prevista la possibilità di una procedura puramente scritta. Anche la possibilità di impugnazione è esclusa o limitata.
- In Germania non esiste un procedimento speciale per le controversie di modesta entità, ma, per questo tipo di cause, i giudici possono decidere di utilizzare la procedura che ritengono più adeguata.¹³⁴
- In Francia non esiste un procedimento speciale per le controversie di modesta entità, ma, per questo genere di contenzioso, è previsto un modo semplificato per l’introduzione della domanda presso il tribunal d’instance attraverso una semplice déclaration au greffe.

Non vi sono procedimenti speciali per le controversie di modesta entità in Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Portogallo.¹³⁵

¹³⁰ GUC 12, del 15.1.2001, pag. 1.

¹³¹ GUC 146 del 17.5.2001, pag. 4.

¹³² La Grecia non ha risposto al questionario. Secondo il Libro verde sull’accesso dei consumatori alla giustizia (COM(1993)576 def.), una procedura per le controversie di modesta entità esiste, tuttavia, anche in Grecia (cfr. artt. 466 – 472 del codice di procedura civile).

Lo stesso vale per l’Italia, in cui è previsto uno specifico procedimento dinanzi al giudice di pace (cfr. artt. 316 e ss. del codice di procedura civile) che, però, non è caratterizzato da una semplificazione delle norme procedurali. Nelle cause di valore inferiore ai 1 000 euro, il giudice decide non secondo diritto ma secondo equità.

¹³³ Des Procédures de traitement judiciaire des demandes de faible importance ou non contestées dans les droits des Etats-membres de l’Union Européenne, Exploitation de l’enquête de la Commission européenne “Les procédures judiciaires applicables aux demandes de faible importance”, Rapport final: Evelyne Serverin, Directeur de recherche au CNRS IDHE-ENS CACHAN, Cachan, 2001.

Il presente Libro verde si basa sulle risposte degli Stati membri e sulla valutazione di tali risposte effettuata nel predetto studio.

¹³⁴ Cfr. § 495a ZPO (codice di procedura civile).

¹³⁵ È quanto risulta dalle risposte degli Stati membri al questionario.

In Finlandia, il codice di procedura civile prevede, tuttavia, numerose possibilità di semplificazione della procedura ordinaria. Ad esempio: per introdurre la causa o per fare opposizione, è possibile utilizzare dei formulari; i giudici e gli assistenti giudiziari possono essere tenuti ad offrire consulenza alle parti; non è necessario alcun riferimento giuridico; le parti non sono tenute a farsi rappresentare da un avvocato; le norme relative all'assunzione delle prove sono alleggerite; le consulenze tecniche non vengono utilizzate; è disponibile una procedura puramente scritta. La scelta tra la procedura ordinaria e una procedura semplificata non si basa, tuttavia, sul valore della causa (ossia su un criterio quantitativo), ma piuttosto su criteri qualitativi. Le procedure semplificate vengono utilizzate in cause più semplici, meno complesse, indipendentemente dalla somma domandata.

Anche il codice di procedura civile austriaco contiene disposizioni che semplificano le norme procedurali relative ai procedimenti dinanzi ai giudici distrettuali (*"Bezirksgerichte"*) competenti per cause di valore pari o inferiore a 10 000 euro. Le semplificazioni riguardano la rappresentanza (non obbligatoria) da parte di un avvocato, l'obbligo del giudice di assistere le parti non rappresentate da un legale, l'introduzione del procedimento, l'alleggerimento di talune norme relative all'assunzione delle prove e la limitazione delle possibilità d'impugnazione. Benché ciò non possa essere considerato un procedimento speciale per le controversie di modesta entità in senso stretto, sarà utile, più avanti, descrivere in modo più dettagliato le semplificazioni appena menzionate.

Le principali caratteristiche degli esistenti procedimenti relativi alle controversie di modesta entità possono essere riassunte come segue:

4.3.1. Limiti di valore

Tutti gli Stati membri dotati di procedimenti speciali per le controversie di modesta entità prevedono, per tali procedimenti, dei limiti di valore che variano, tuttavia, notevolmente da uno Stato membro all'altro:¹³⁶

600 euro (Germania), 1 235 e 2 470 euro (Scozia¹³⁷), 1 270 euro (Irlanda), 2 038 euro (Svezia), 3 005 euro (Spagna), 3 294 euro (Irlanda del Nord), 3 811 euro (Francia) e 8 234 euro (Inghilterra/Galles).¹³⁸

Tuttavia, secondo il *Libro verde sull'accesso dei consumatori alla giustizia* (COM(1993)576), in due di questi Stati membri esistono procedimenti speciali per le controversie di modesta entità: nei Paesi Bassi, un nuovo procedimento davanti al *Kantongerecht* è stato introdotto da una legge del 30 dicembre 1991; in Portogallo, è previsto un "processo sumarissimo" (artt. 793 e ss. del codice di procedura civile). La Commissione invita a rettificare le eventuali informazioni errate o incomplete fornite nelle risposte al questionario.

¹³⁶ Limiti in valuta nazionale (prima dell'1 gennaio 2002) convertiti in euro.

¹³⁷ In Scozia, sono previste due procedure semplificate: la *small claims procedure* (fino a 750 GBP), destinata ai "profani" e la *summary cause procedure* (oltre le 750 GBP e fino a 1 500 GBP) che, in linea di massima, è destinata alle controversie riguardanti i consumatori, alle azioni legali intentate dalle aziende per il recupero dei crediti e alle cause promosse dai proprietari che intendono rientrare in possesso di beni ereditabili dati in locazione.

¹³⁸ Le spese e gli interessi sulla domanda principale non sono inclusi.

Va notato che il limite proposto nell'articolo 6 della *proposta della Commissione di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali* (GU C 168 del 3.6.1998, pag. 13) era di gran lunga superiore (non meno di 20 000 euro).

4.3.2. Tipi di contenzioso

Nella maggior parte degli Stati membri che le prevedono, i procedimenti per le controversie di modesta entità non vengono utilizzati soltanto per le cause relative a somme di denaro.

In Scozia¹³⁹, Irlanda¹⁴⁰ ed Inghilterra/Galles¹⁴¹, i procedimenti semplificati sono riservati a taluni tipi di controversie.

In Inghilterra/Galles¹⁴², Irlanda¹⁴³ e Svezia¹⁴⁴, l'uso dei procedimenti semplificati è vietato per taluni tipi di controversie.

In Germania¹⁴⁵, i procedimenti semplificati non sono riservati ad alcuna categoria di azione.

4.3.3. Il procedimento per le controversie di modesta entità come facoltà od obbligo

In Germania¹⁴⁶, Inghilterra/Galles¹⁴⁷, Scozia¹⁴⁸, Spagna¹⁴⁹ e Svezia¹⁵⁰, l'applicazione di una procedura semplificata è obbligatoria (per le cause di valore inferiore al limite previsto), ma, nella maggior parte di questi Stati membri, la causa può essere trasferita in un procedimento ordinario o più formale sia dal giudice che su richiesta di una delle parti. In Francia e in

¹³⁹ In Scozia, la *small claims procedure* è riservata alle cause relative a somme di denaro non superiori a 750 GBP (spese ed interessi esclusi). Sono escluse le cause relative alle obbligazioni alimentari (provvisorie o definitive) e le azioni per diffamazione, mentre per le azioni *ad factum praestatum* (per far valere un diritto diverso dal pagamento di una somma di denaro) o per le azioni di recupero **del possesso di cosa mobile in qualsiasi di tali azioni in cui sia** previsto, come alternativa al procedimento ordinario, un ricorso per il pagamento di una somma di denaro non superiore a 750 GBP (spese ed interessi esclusi).

¹⁴⁰ In Irlanda, la *small claims procedure* si applica alle cause aventi per oggetto prodotti difettosi, cattiva lavorazione, danni di modesta entità a beni immobili e mancata restituzione della cauzione versata nell'ambito di un contratto di locazione.

¹⁴¹ In Inghilterra, la *small claims procedure* si applica alle cause per lesioni personali in cui il risarcimento richiesto sia inferiore a 1 000 GBP, alle cause aventi per oggetto il deterioramento di un immobile ad uso abitativo in cui la domanda di riparazione sia inferiore a 1 000 GBP e a tutte le altre cause di valore inferiore a 5 000 GBP.

¹⁴² In Inghilterra/Galles, le cause per turbative o sfratto illecito riguardanti immobili ad uso abitativo sono escluse dalla *small claims procedure*.

¹⁴³ In Irlanda, le cause in materia familiare e in materia di contratti, vendita con patto di riservato dominio/vendita a credito e responsabilità extracontrattuale sono escluse dalla *small claims procedure*.

¹⁴⁴ In Svezia, la *procedura per le controversie di modesta entità* è esclusa per le cause in materia familiare.

¹⁴⁵ La procedura per le controversie di modesta entità è applicabile in qualsiasi controversia che sia di competenza del "tribunale del registro". Il "tribunale del registro" non ha competenza per le controversie in materia di lavoro, per i procedimenti contro le autorità fiscali ai sensi della normativa sulla funzione pubblica e per le cause contro le autorità giudiziarie e i funzionari pubblici per abuso d'ufficio o per omissione di atti d'ufficio.

¹⁴⁶ In Germania, le parti non possono chiedere il trasferimento della causa in un procedimento ordinario. Il giudice può disporre il passaggio al procedimento ordinario in qualsiasi momento, ma in pratica esercita tale facoltà soltanto in casi eccezionali.

¹⁴⁷ In Inghilterra/Galles, il giudice può, tuttavia, trasferire una causa di modesta entità in un procedimento diverso, scegliendo, ad esempio, il *fast track* ("procedura abbreviata").

¹⁴⁸ In Scozia, il giudice può, tuttavia, trasferire la causa in un procedimento più formale, sia di sua iniziativa che su istanza delle parti, qualora ravvisi una difficile questione di diritto o una questione di fatto di eccezionale complessità. Il giudice è obbligato a disporre tale trasferimento qualora le parti presentino un'istanza congiunta in tal senso.

¹⁴⁹ In Spagna, la procedura orale (per cause di valore inferiore a 500 000 pesetas) è obbligatoria.

¹⁵⁰ In Svezia, una parte può chiedere l'applicazione della procedura ordinaria se, nell'ambito dei rapporti giuridici tra le parti, la controversia riveste un'importanza specifica che vada oltre l'oggetto della causa in questione.

Irlanda, il procedimento per le controversie di modesta entità è facoltativo. Nell'Irlanda del Nord, le cause di valore inferiore a 2 000 GBP sono soggette al procedimento per le controversie di modesta entità, a meno che il procedimento abbia per oggetto un credito certo, liquido ed esigibile e il ricorrente opti per una procedura ordinaria per titoli di credito. Tuttavia, anche in questo caso il debitore può presentare un atto di opposizione in cui chiede che la questione venga trattata come una controversia di modesta entità, nel qual caso il giudice è tenuto ad accogliere la richiesta.

4.3.4. Introduzione del procedimento

Attualmente, l'uso di formulari per la presentazione della domanda è previsto in Inghilterra/Galles¹⁵¹, Scozia¹⁵², Irlanda del Nord¹⁵³, Svezia¹⁵⁴, Irlanda¹⁵⁵, Spagna¹⁵⁶ e Francia.

In Francia, il procedimento per le controversie di modesta entità può essere introdotto in modo semplificato nel *tribunal d'instance* mediante una semplice *déclaration au greffe*. Esiste un formulario, ma il suo uso non è obbligatorio. La *déclaration au greffe* può essere fatta anche verbalmente. Nella procedura mediante *déclaration au greffe*, le parti vengono informate dell'udienza dal *greffier* (cancelliere) per lettera (o anche oralmente).

In Germania, non esistono formulari, ma tutte le domande e tutte le dichiarazioni possono essere presentate anche oralmente.

In Austria, la causa deve essere iscritta al ruolo del tribunale distrettuale del luogo in cui risiede il ricorrente, il quale stabilisce la competenza del giudice a cui sarà assegnata la causa.

In nessuno Stato membro è previsto l'obbligo di riferimenti giuridici nella domanda; è sufficiente una semplice esposizione dei fatti. Di conseguenza, il ricorrente non è tenuto a farsi rappresentare da un avvocato.

4.3.5. Rappresentanza ed assistenza

Nella maggior parte degli Stati membri, per l'introduzione del procedimento, è prevista l'assistenza di un cancelliere o di un help desk (Germania, Inghilterra/Galles, Scozia, Irlanda del Nord, Svezia, Irlanda, Austria). Inoltre, il giudice, pur rispettando il principio dell'imparzialità, assiste, in udienza, le parti che non siano rappresentate da un avvocato (soprattutto per quanto riguarda le questioni procedurali) (Irlanda, Svezia, Francia, Germania, Svezia¹⁵⁷, Inghilterra/Galles, Irlanda del Nord¹⁵⁸ ed Austria).

¹⁵¹ È disponibile un formulario standard per tutte le cause, comprese quelle di modesta entità.

¹⁵² L'uso del formulario standard è obbligatorio. Sono disponibili delle guide alla compilazione del formulario ed è prevista un'assistenza orale da parte di funzionari di cancelleria.

¹⁵³ L'utilizzo di un formulario è obbligatorio in conformità delle norme processuali applicabili.

¹⁵⁴ È disponibile un formulario standard per tutte le cause, comprese quelle di modesta entità.

¹⁵⁵ In Irlanda, esistono formulari speciali per la presentazione dell'istanza e per la comparsa di risposta del convenuto che possono essere chiesti in cancelleria e per la cui compilazione è prevista l'assistenza del cancelliere.

¹⁵⁶ Il formulario (previsto dagli artt. 437 e 812 del codice di procedura civile) è ancora in preparazione.

¹⁵⁷ L'assistenza nell'introduzione della procedura può essere chiesta a un tribunale di primo grado o a un servizio pubblico di riscossione forzata. La base giuridica di tale assistenza risiede nell'obbligo generale dell'amministrazione pubblica di servire i cittadini. In virtù di quest'obbligo di servizio, i cittadini possono telefonare o recarsi in un tribunale di primo grado per ricevere consulenza di tipo generale sulla procedura e sulle relative norme. Peraltro, il presidente del tribunale, nel corso della fase istruttoria del procedimento, è tenuto ad assicurarsi che vengano chiarite tutte le questioni relative alla controversia e che le parti facciano conoscere tutti gli elementi di cui possono valersi.

Attualmente, in nessuno Stato membro è prevista la rappresentanza obbligatoria da parte di un avvocato nei procedimenti per controversie di modesta entità.¹⁵⁹ In Francia, le parti si difendono spesso personalmente senza l'assistenza di un avvocato, presentandosi all'udienza con un fascicolo più o meno completo.

Ciò nondimeno, in tutti i procedimenti relativi a controversie di modesta entità, la rappresentanza da parte di un avvocato è possibile.

In Svezia, Germania, Inghilterra/Galles, Scozia e Irlanda del Nord, una parte può essere rappresentata anche da una persona che non abbia la qualifica di avvocato.

4.3.6. *Metodi alternativi di risoluzione delle controversie (ADR)*

I metodi alternativi di risoluzione delle controversie (ADR – Alternative Dispute Resolution) sono stati introdotti nel contesto dei procedimenti giudiziari in diversi Stati membri.

In Irlanda, i metodi di ADR sono direttamente collegati al procedimento per controversie di modesta entità. Lo *Small Claims Registrar* (cancelliere per le cause di modesta entità) facilita la conciliazione, la mediazione e le discussioni informali allo scopo di raggiungere una transazione senza la pronuncia di una sentenza.

In Scozia, la normativa attuale non prevede specificamente l'intervento dello *sheriff* per la transazione di una controversia mediante conciliazione o mediazione. È sottinteso, tuttavia, che lo *sceriffo* debba cercare, se possibile, di definire la lite tra le parti alla prima udienza senza la necessità di assumere le prove. Si tratta di un'impostazione che sarà rafforzata da nuove norme previste nell'ambito della riforma in corso e che, se approvate, obbligheranno espressamente lo *sceriffo* a tentare di risolvere la controversia attraverso una transazione. Un programma statale di consulenza giudiziaria che attualmente è oggetto di una sperimentazione presso una delle *sheriff court* comprende il servizio di un mediatore al quale è possibile deferire le cause. Il deferimento può essere effettuato sia dal consulente che dallo *sceriffo*. Il successo di questo servizio è attualmente oggetto di valutazione.

Anche altri Stati membri sono dotati di norme che facilitano l'ADR nell'ambito dei procedimenti giudiziari, indipendentemente dal fatto che esistano o meno procedimenti speciali per le controversie di modesta entità. Queste norme vanno dalla concessione della possibilità di ricorrere a metodi di ADR (ad esempio, in Belgio¹⁶⁰ e in Francia¹⁶¹) al suo incoraggiamento (in Spagna,¹⁶² Italia,¹⁶³ Svezia¹⁶⁴ e Inghilterra/Galles¹⁶⁵) e perfino

¹⁵⁸ Il giudice distrettuale guida ed assiste le parti nel corso del procedimento. Aiuta nella formulazione delle domande da porre ai testimoni e interroga di sua iniziativa questi ultimi dopo il loro esame e controesame da parte dei contendenti.

¹⁵⁹ In Spagna, la rappresentanza è, tuttavia, obbligatoria se il valore della causa supera le 150 000 pesetas. In Austria, per le cause di valore pari o inferiore a 4 000 euro, non è prevista alcuna rappresentanza obbligatoria.

¹⁶⁰ L'art. 665 del codice giudiziario, introdotto dalla legge sulla mediazione familiare del 21 gennaio 2001, consente al giudice di nominare un mediatore sia di sua iniziativa (ma con il consenso delle parti) che su richiesta congiunta dei contendenti.

¹⁶¹ Si vedano gli artt. 131-1 – 131-15 del nuovo codice di procedura civile sulla mediazione giudiziaria.

¹⁶² Gli artt. 414 e 415 della legge n. 1/2000, entrata in vigore il 9 gennaio 2001, stabiliscono che, all'inizio del procedimento "ordinario", e dopo l'esposizione delle rispettive domande da parte dei contendenti, il giudice deve invitare le parti alla conciliazione o alla transazione.

¹⁶³ Gli artt. 183, 185 e 350 del codice di procedura civile prevedono che, se la natura della causa lo consente, nella prima udienza, il giudice deve procedere a un tentativo di conciliazione che, successivamente, può essere rinnovato in qualunque momento dell'istruzione.

all'obbligo di ricorrere all'ADR per legge o in seguito a decisione giudiziale (per esempio, in Germania,¹⁶⁶ Belgio¹⁶⁷ e Grecia¹⁶⁸).

4.3.7. *Alleggerimento di talune norme in materia di assunzione delle prove*

Nella maggior parte degli Stati membri, l'alleggerimento delle norme relative all'assunzione dei mezzi di prova rappresenta una questione cruciale per quanto riguarda i procedimenti relativi alle controversie di modesta entità. In molti casi, il giudice gode, a tal riguardo, di un certo margine di discrezione.

In Inghilterra/Galles e nell'Irlanda del Nord, nei procedimenti per controversie di modesta entità non si applicano le rigide norme ordinarie relative all'assunzione dei mezzi di prova. In Inghilterra/Galles nessun consulente tecnico può produrre prove (scritte o orali) in udienza senza il permesso del giudice. Il giudice non è tenuto ad assumere le prove sotto giuramento e può limitare le possibilità di controesame. I testimoni possono presentare dichiarazioni scritte, ma è prassi comune incoraggiare la presenza dei testimoni durante la trattazione della causa o l'udienza finale. Il giudice può adottare qualsiasi modo di procedere che ritenga giusto e limitare il controesame. Può, inoltre, interrogare per primo qualsiasi teste.

Anche in Scozia e Svezia è previsto un alleggerimento delle norme ordinarie in materia di prove. In Scozia, è prevista, ove necessaria, una successiva udienza per l'assunzione delle prove. Se possibile, il giudice deve cercare di determinare la lite tra le parti alla prima udienza senza la necessità di assumere i mezzi di prova. Per giustificare la domanda, non è necessaria una dettagliata memoria difensiva scritta. Le norme ordinarie relative all'assunzione delle prove sono alleggerite senza alcuna limitazione dei mezzi di prova. Le dichiarazioni scritte dei testimoni sono considerate prove documentali.

In Germania, il giudice è libero di assumere le prove nel modo che ritiene più opportuno e non è vincolato da norme legislative in materia di prove o di procedure di assunzione dei

¹⁶⁴ A norma del capitolo 42, sezione 17, del codice di procedura, il giudice deve adottare tutte le misure del caso per favorire una risoluzione amichevole della controversia.

¹⁶⁵ Ai sensi delle norme 26.4 e 44.5 delle *Civil Procedure Rules for England and Wales*, entrate in vigore il 26 aprile 1999, il giudice può sospendere la causa per consentire alle parti di ricorrere alla mediazione. Il giudice può infliggere alle parti una multa qualora rifiutino la mediazione.

¹⁶⁶ Ai sensi della legge federale del 15 dicembre 1999 e del § 15a, par. 1 della legge di attuazione dei regolamenti di procedura civile (EGZPO), i *Länder* possono vietare il ricorso al "tribunale del registro" per le cause di valore pari o inferiore a 750 euro (o per taluni procedimenti disciplinari o in materia di turbative) prima che sia stato esperito un tentativo di conciliazione dinanzi a un organismo di arbitrato riconosciuto; qualunque istanza presentata senza aver compiuto tale tentativo di risoluzione extragiudiziale verrebbe quindi rigettata perché inammissibile. Finora, sono quattro i *Länder* che si sono avvalsi di questa facoltà. Una volta promossa la causa, il § 279 ZPO impone al giudice di tentare comunque una risoluzione amichevole della controversia o di singoli aspetti della stessa. Egli può quindi presentare alle parti proposte di risoluzione in qualsiasi momento del procedimento, sia verbalmente che per iscritto, oppure ordinare alle parti di tentare di comporre la controversia amichevolmente. Nei procedimenti esperiti ai sensi del § 495a ZPO (procedure per controversie di modesta entità), il giudice può anche sospendere il procedimento per consentire dei tentativi di composizione extragiudiziale.

¹⁶⁷ Secondo il codice giudiziario, il ricorso alle procedure extragiudiziali è obbligatorio, per esempio, nelle cause che hanno per oggetto i contratti di lavoro e la locazione agricola. Un progetto di legge attualmente in discussione prevede una riforma generale nell'ambito del codice giudiziario e consente a qualsiasi giudice di ordinare una procedura di mediazione.

¹⁶⁸ L'art. 214 del codice di procedura civile dispone che le cause che sono di competenza del giudice di primo grado non possono essere presentate davanti al giudice prima che vi sia stato un tentativo di conciliazione.

mezzi di prova. La discrezionalità del giudice è limitata, tuttavia, dal principio del giusto processo, il diritto ad essere sentiti, il divieto di arbitrarietà e il principio della ragionevolezza e dell'imparzialità.

In Austria, il giudice può, in certi casi, rigettare l'assunzione delle prove proposte dalle parti.¹⁶⁹

In Inghilterra/Galles, Irlanda del Nord, Svezia¹⁷⁰ e Germania, è possibile ricorrere alle conferenze telefoniche.

In Spagna¹⁷¹, Svezia¹⁷², Germania e Irlanda, i testi possono presentare delle dichiarazioni scritte invece di comparire in udienza. Nell'Irlanda del Nord, le dichiarazioni scritte dei testimoni sono consentite ma non sono molto diffuse.

4.3.8. *Introduzione della possibilità di una procedura puramente scritta*

La possibilità di una procedura puramente scritta (anziché una procedura orale) esiste al momento in Svezia¹⁷³, Irlanda del Nord¹⁷⁴, Scozia¹⁷⁵, Germania, Inghilterra/Galles e Spagna.

In Germania, le procedure scritte sono, in pratica, la norma. Le parti possono, tuttavia, chiedere una procedura orale.

In Inghilterra, la sentenza può essere basata su una procedura soltanto scritta nel caso in cui il giudice lo ritenga opportuno e le parti siano d'accordo, ma si tratta di casi rari.

¹⁶⁹ Attualmente, questa possibilità riguarda un numero di cause esiguo (non più del 10%), rispetto al numero totale delle cause, ma, a partire dall'1 gennaio 2002, interesserà tutte le cause di valore inferiore a 1 000 euro.

¹⁷⁰ Le udienze possono svolgersi per telefono se l'oggetto della causa lo consente e se lo ritiene opportuno in considerazione delle spese e degli inconvenienti derivanti dalla comparizione delle parti. Ovviamente, si tiene conto anche del parere delle parti. Nella pratica, succede che le udienze si tengano telefonicamente soprattutto nelle cause di modesta entità.

¹⁷¹ In Spagna, le dichiarazioni scritte sono consentite nei casi specificati dall'art. 381 del codice di procedura civile.

¹⁷² Le dichiarazioni scritte dei testimoni (dette "attestati di testimonianza") sono ammesse solo se l'escussione dei testi non può aver luogo nel corso o al di fuori dell'udienza principale o comunque all'interno del tribunale, oppure se sussistono dei motivi particolari riguardanti le spese o gli inconvenienti che si ritiene potrebbe comportare un'audizione nel corso o al di fuori dell'udienza principale, il contributo che si ritiene possa offrire tale audizione, l'importanza della dichiarazione o altre circostanze. Trattandosi di un metodo raro, le norme in questione vengono applicate in modo restrittivo.

¹⁷³ Si tratta di una possibilità che viene utilizzata nel caso in cui la discussione orale non venga richiesta da nessuna delle parti e non sia necessaria per l'istruzione della causa.

¹⁷⁴ Benché la legislazione lo consenta, il ricorso a una procedura puramente scritta non è molto diffuso, nella pratica. Ciò non significa che le parti che non sono domiciliate nel luogo in cui ha sede il giudice non sostengano le proprie domande con dichiarazioni scritte piuttosto che con una comparizione in udienza. Tuttavia, se l'oggetto della causa è controverso, la parte che non compare in udienza e che conta soltanto sulle proprie dichiarazioni scritte risulta svantaggiata.

¹⁷⁵ In Scozia, la procedura scritta è prevista soltanto per i procedimenti in cui il convenuto non compaia o non presenti la propria difesa.

4.3.9. *Alleggerimento delle norme relative al contenuto e al termine di pronuncia della decisione*

In Germania, la decisione pronunciata nell'ambito di un procedimento per controversie di modesta entità non deve necessariamente descrivere i fatti della causa. Per quanto riguarda la motivazione, è sufficiente l'esposizione degli elementi essenziali.

In nessuno Stato membro è previsto un termine generale per la risoluzione delle controversie.

Attualmente, è previsto un termine per la pronuncia della decisione in Spagna¹⁷⁶ (10 giorni), Svezia (14 giorni), Scozia (28 giorni) ed Austria (4 settimane).¹⁷⁷

4.3.10. *Spese*

Le norme procedurali relative al rimborso delle spese variano notevolmente. In molti Stati membri, le spese sono tutte a carico del convenuto, qualora questi soccomba.

In Inghilterra/Galles, Scozia, Francia¹⁷⁸, Irlanda, Irlanda del Nord¹⁷⁹ e Svezia, il rimborso delle spese è tuttavia limitato. Va dall'assenza totale di rimborso (Irlanda) alla limitazione delle spese processuali (Irlanda del Nord) e alla previsione di limiti massimi fissi, che, in alcuni casi, dipendono dal valore della causa (Inghilterra/Galles, Scozia e Svezia).

4.3.11. *Esclusione/limitazione delle possibilità di impugnazione*

Le legislazioni degli Stati membri differiscono tra loro notevolmente per quanto riguarda la possibilità di impugnare una decisione resa in esito a un procedimento relativo a controversie di modesta entità.

Le decisioni relative a controversie di modesta entità possono essere impugnate senza limitazioni in Irlanda e in Spagna.¹⁸⁰

In Scozia, l'appello può avere per oggetto soltanto i motivi di diritto.

In Svezia, l'impugnazione è soggetta ad un permesso che viene concesso quando siano riunite circostanze particolari, quali l'importanza del caso per l'applicazione della legge.

In Inghilterra/Galles, l'impugnazione è soggetta ad un permesso in tutti i casi tranne che per istanze specifiche che incidono sulla libertà dell'individuo.

Nell'Irlanda del Nord, la possibilità di impugnare le decisioni relative a controversie di modesta entità è, al momento, molto limitata¹⁸¹. Sono state proposte, tuttavia, delle modifiche legislative che dovrebbero ampliare il diritto d'appello.

¹⁷⁶ L'inosservanza del termine non comporta, tuttavia, delle conseguenze giuridiche.

¹⁷⁷ L'inosservanza del termine non comporta, tuttavia, delle conseguenze giuridiche.

¹⁷⁸ Per le norme relative alla limitazione del rimborso delle spese, si veda l'art. 695 del nuovo codice di procedura civile.

¹⁷⁹ Vengono liquidate soltanto le spese di giudizio ritenute congrue, a meno che il giudice distrettuale ravvisi un comportamento irragionevole di una delle parti (nel qual caso, potrebbe condannare detta parte al pagamento delle spese processuali e testimoniali) o il ricorrente opti per un procedimento civile ordinario per titoli di credito (nel qual caso, le spese processuali potrebbero essere liquidate).

¹⁸⁰ In Spagna, sono previste, tuttavia, delle limitazioni per quanto riguarda le prove ammissibili (art. 460 del codice di procedura civile).

In Francia e in Germania, l'appello è previsto soltanto per cause che superino determinate soglie di valore (rispettivamente 25.000 FF = 3 811 euro e 600 euro) che, di fatto, rendono impossibile l'impugnazione delle decisioni relative a controversie di modesta entità. In Germania è possibile, tuttavia, interporre appello se la causa presenta un'importanza generale.

In Austria, l'impugnazione delle sentenze relative a cause di valore inferiore a 2 000 euro è possibile soltanto per motivi di nullità (ossia, per errori procedurali molto gravi) o per motivi di diritto.¹⁸²

4.4. NECESSITÀ DI UN'AZIONE A LIVELLO COMUNITARIO

Come già detto in precedenza, i costi, i tempi e i fastidi non necessariamente diminuiscono in proporzione al valore della causa. Al contrario, più è esigua l'entità della controversia, più pesano questi ostacoli. Ecco perché molti Stati membri hanno introdotto procedimenti civili semplificati per le *controversie di modesta entità*.

Dallo studio "*Cost of Judicial Barriers for Consumers in the Single Market*" del 1995¹⁸³ sono emersi dei dati che riguardano soltanto le controversie di modesta entità nel settore del consumo ma che rivestono, tuttavia, un'importanza generale. I dati in questione sono i seguenti:

- Il 24% dei cittadini degli Stati membri acquista sporadicamente (nella maggior parte dei casi viaggiando all'estero) prodotti e servizi di un valore non superiore a 2 000 euro in altri paesi dell'Unione europea¹⁸⁴. Il 10% di questi consumatori è insoddisfatto e due terzi di loro non riescono o non sono disposti a far valere i propri diritti. L'indagine indica inoltre che è difficile parlare di un mercato unico dei beni durevoli. Essi vengono raramente acquistati all'estero, a causa del rischio di non poter reclamare la riparazione del bene o la restituzione del denaro.
- Il costo complessivo di una causa transfrontaliera in materia di consumo avente un valore di 2 000 euro varia, a seconda della combinazione di Stati membri interessati, da 980 euro a 6.600 euro ed ammonta in media a 2.489 euro per un procedimento nel luogo in cui risiede il convenuto. Le spese minime e medie per un procedimento nel luogo in cui risiede l'attore sono inferiori di circa il 3%, laddove le spese massime sono inferiori di addirittura l'11% rispetto a un procedimento nel luogo in cui risiede il convenuto. E poiché una parte delle spese processuali deve essere pagata anche dall'attore vincente ed esiste sempre il pericolo di dover pagare tutte le spese in caso di soccombenza, un consumatore ragionevole non intenta un'azione legale per una causa di 2 000 euro.
- I consumatori tengono, inoltre, conto della durata dell'azione legale. Fattori decisivi, a tal riguardo, sono il procedimento (e, nell'ambito del procedimento, la notificazione degli atti) e l'esecuzione. Mentre, in alcuni Stati membri, il procedimento dura un anno o meno, i

¹⁸¹ Il giudice distrettuale può (e deve, se gli viene ordinato dalla *High Court*) esporre, ai fini dell'esame da parte di quest'ultima, tutte le questioni di diritto sollevate dalla decisione.

¹⁸² Gli appelli fondati su motivi di fatto e sulla valutazione delle prove sono esclusi (§ 501 del codice di procedura civile).

¹⁸³ Hanno von Freyhold, Volkmar Gessner, Enzo L. Vial, Helmut Wagner (Eds.), *Cost of Judicial Barriers for Consumers in the Single Market*, A Report for the European Commission (Directorate General XXIV), Zentrum für Europäische Rechtspolitik an der Universität Bremen, ottobre/novembre 1995 (disponibile all'indirizzo Internet: <http://www.freyvial.de/Publications/egi-2.pdf>).

¹⁸⁴ Indagine EUROBAROMETER del 17 maggio 1995 (43.0).

giudici competenti per le controversie di modesta entità in materia di consumo in Irlanda e, in particolare, in Italia, necessitano di diversi anni per risolvere le liti. La durata media di un procedimento civile transfrontaliero in Europa è di quasi 2 anni nel luogo in cui risiede il convenuto e di circa sei mesi in più nel luogo in cui risiede l'attore. I fattori che determinano l'aumento della durata sono la notifica degli atti del procedimento e la procedura di riconoscimento e di esecuzione.

- I dati evidenziano un'incertezza giuridica per i consumatori del mercato unico. Ne deriva che i consumatori informati evitano i mercati che non conoscono e quelli disinformati sono soggetti a rischi quando acquistano all'estero. Gli strumenti disponibili nell'ambito del contenzioso transnazionale sono ben lungi dall'essere affidabili, accessibili ed efficaci. Dal calcolo delle spese dirette sostenute dai consumatori emerge che il costo aggregato di tale incertezza giuridica per i consumatori transfrontalieri è davvero ingente. Dalla somma delle diverse categorie di costi risulta una cifra che va da 7 230 euro a 73 790 milioni di euro.

La conseguente moltiplicazione degli ostacoli che si frappongono all'ottenimento di una decisione rapida e poco costosa in un contesto transnazionale è sottolineata anche dalla relazione della conferenza di esperti multidisciplinare sulla *Risoluzione delle controversie di modesta entità nelle cause transfrontaliere europee* ospitata, nel 1998, dalla Presidenza britannica dell'Unione europea¹⁸⁵. La scarsa conoscenza degli ordinamenti giuridici degli altri Stati membri e la conseguente necessità di rivolgersi a un avvocato, le lungaggini derivanti dalla notificazione degli atti giudiziari a una parte domiciliata in un altro Stato membro e le spese di traduzione sono solo alcuni degli ostacoli in questione. Ne deriva che, attualmente, le spese sostenute per ottenere una sentenza contro un convenuto domiciliato in un altro Stato membro sono spesso sproporzionate rispetto al valore della causa, soprattutto quando si tratta di un valore modesto. Se, in tal caso, non esiste una procedura "proporzionale" al valore della causa perché l'ordinamento giuridico dello Stato membro in questione non la prevede o ne esclude l'applicazione nelle controversie transfrontaliere, gli ostacoli che il creditore dovrà verosimilmente affrontare possono mettere in dubbio la convenienza economica di un ricorso in giustizia. Scoraggiati dal costo del procedimento e dalle difficoltà pratiche che possono insorgere, molti creditori potrebbero abbandonare ogni speranza di ottenere ciò a cui ritengono di avere legittimamente diritto.

Per consentire alla Commissione di valutare meglio la necessità di un'azione a livello comunitario nonché la natura dell'azione necessaria, il presente Libro verde si propone di raccogliere maggiori informazioni sul funzionamento dei procedimenti per controversie di modesta entità. Una semplice analisi del quadro procedurale esistente non è sufficiente per trarre le giuste conclusioni sull'efficienza di una procedura specifica nel suo uso quotidiano. Quanto maggiore è la differenza di accettazione e successo delle procedure destinate a semplificare ed accelerare la risoluzione delle controversie di modesta entità, tanto maggiore sarà lo squilibrio descritto in precedenza e tanto più urgente sarà la necessità di un ravvicinamento delle normative nazionali a livello comunitario.

Al riguardo, si deve anche precisare che un eventuale futuro strumento comunitario per la composizione delle controversie di modesta entità andrebbe ad integrare l'*acquis communautaire* in vigore nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile ed altri eventuali strumenti futuri in materia. La notificazione dei documenti relativi a controversie di

¹⁸⁵ Multidisciplinary Conference of Experts, *Resolving Small Claims Across European Borders*, 22 e 23 giugno 1998, Down Hall, Hatfield Heath, Hertfordshire.

modesta entità avverrebbe in conformità del regolamento (CE) n. 1348/2000 relativo alla notificazione e alla comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile o commerciale¹⁸⁶. In un eventuale procedimento europeo di ingiunzione di pagamento, il fatto che il debitore si opponga ad una pretesa, come descritto nella Parte II del presente Libro verde, non comprometterebbe la possibilità che a detto procedimento di ingiunzione possa far seguito un procedimento ordinario o un procedimento speciale per controversie di modesta entità (sempre che l'azione giudiziaria in questione abbia per oggetto una "controversia di modesta entità"). Infine, una decisione non contestata resa durante un procedimento per cause di modesta entità costituirebbe un titolo esecutivo europeo (una volta adottato il regolamento del Consiglio che istituisce il titolo esecutivo europeo per crediti non contestati¹⁸⁷, a condizione che siano rispettate anche le altre condizioni previste per l'emissione dell'ingiunzione).

Domanda 32:

Quali problemi (ove ve ne siano) sono sorti nell'applicazione dei procedimenti per controversie di modesta entità nel vostro Stato membro? Indicare il livello di accettazione e di successo di tali procedimenti nella pratica. Detti procedimenti sono applicabili anche a controversie transfrontaliere in cui l'attore o il convenuto sia domiciliato in un altro Stato membro? Quali problemi si incontrano attualmente quando si intenta un procedimento transfrontaliero per una controversia di modesta entità?

Per quanto riguarda l'accettazione e la riuscita delle procedure esistenti, va altresì sottolineato che dopo l'eventuale adozione di uno strumento comunitario sulle controversie di modesta entità, un aspetto fondamentale consisterà nell'informare i cittadini dell'esistenza del procedimento speciale, al fine di garantire un effettivo accesso alla giustizia nella pratica. Una delle modalità per informare il pubblico in generale e gli ambienti professionali interessati sul procedimento per cause di modesta entità sarà attraverso la cooperazione delle competenti autorità nazionali, in particolare la rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale istituita con decisione 2001/470/CE del Consiglio¹⁸⁸.

Domanda 33:

Quali sono le modalità ipotizzabili per informare nel modo più esauriente possibile i cittadini dell'eventuale esistenza di uno strumento comunitario che istituisce un procedimento per la composizione delle controversie di modesta entità?

¹⁸⁶ GU L 160 del 30.6.2000, pag. 37.

¹⁸⁷ Cfr. COM (2002) 159 def. Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce il titolo esecutivo europeo per i crediti non contestati.

¹⁸⁸ Decisione del Consiglio, del 28 maggio 2001, relativa all'istituzione di una rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale, GU L 174 del 27.6.2001, pag. 25.

5. AMBITO DI APPLICAZIONE DELLO STRUMENTO SULLE CONTROVERSIE DI MODESTA ENTITÀ

Oltre alle due questioni indicate nell'introduzione (1.1: *applicabilità dello strumento europeo alle sole controversie transfrontaliere o anche alle controversie puramente interne*; e 1.2.: *scelta dello strumento adatto per perseguire il ravvicinamento del diritto processuale*), un eventuale strumento comunitario sulle controversie di modesta entità solleva altre due questioni specifiche:

- La prima questione è legata all'ambito di applicazione dello strumento sulle *controversie di modesta entità* e riguarda la determinazione del limite di valore per tali controversie, dei tipi di cause per le quali dovrebbe essere previsto un procedimento speciale per le *controversie di modesta entità* e l'obbligatorietà o facoltatività dello stesso. Tale questione sarà trattata nel presente capitolo.
- La seconda questione riguarda le norme procedurali concrete che potrebbero distinguere il procedimento per le controversie di modesta entità dalla procedura ordinaria, vale a dire la natura delle norme procedurali che potrebbero essere previste e che sarebbero opportune per eliminare quegli ostacoli che impediscono o scoraggiano l'esercizio dei propri diritti da parte dei cittadini e delle imprese. Le norme procedurali eventualmente collegate a questi parametri interessano tutte le fasi del procedimento e, in particolare, l'introduzione e lo svolgimento dello stesso, la pronuncia della sentenza, la liquidazione delle spese processuali, l'esecuzione della sentenza e l'eventuale impugnazione. Tale questione sarà trattata nel capitolo 6.

Un eventuale strumento comunitario sulle controversie di modesta entità solleva questioni specifiche riguardanti il suo ambito di applicazione. Queste tre questioni (limite di valore per il procedimento relativo alle controversie di modesta entità, tipi di controversie per le quali dovrebbe essere previsto un procedimento speciale applicabile a tali cause e obbligatorietà o facoltatività dello stesso) sono in qualche modo interdipendenti.

5.1. Limiti di valore

Poiché il concetto di *controversie di modesta entità* è un concetto di tipo quantitativo, sembra necessario fissare un limite quantitativo (basato sul valore della causa) al di sotto del quale una controversia deve essere considerata "di modesta entità". Certo, vi sono ordinamenti giuridici in cui la scelta tra procedura ordinaria e procedura semplificata non si basa sul valore della causa (ossia su un criterio quantitativo) ma piuttosto su criteri qualitativi (cfr. 4.3). Le procedure semplificate vengono utilizzate in cause più semplici e meno complesse indipendentemente dalla somma di denaro domandata. Una definizione quantitativa delle controversie di modesta entità sembra tuttavia preferibile, poiché una controversia che non implichi rilevanti questioni di diritto e in cui i fatti siano chiari, ma che ciononostante abbia un valore elevato, può difficilmente essere definita una controversia "di modesta entità".

In tutti gli Stati membri che prevedono procedimenti speciali per le controversie di modesta entità, i limiti di valore per l'applicazione degli stessi variano notevolmente (tra 600 euro e 8 234 euro). Si registra, inoltre, una tendenza generale ad innalzare tali limiti (piuttosto che ad abbassarli).

Il limite di valore non dovrebbe essere troppo basso, di modo che il procedimento relativo alle controversie di modesta entità abbia un ambito di applicazione con una sufficiente rilevanza

pratica e – conformemente alle conclusioni di Tampere – un impatto diretto sulla vita dei cittadini. D'altra parte, anche un limite di valore troppo elevato potrebbe risultare problematico. La semplificazione delle norme procedurali si giustifica soltanto nei casi in cui le spese processuali siano sproporzionate rispetto al valore della causa. Un limite di valore troppo alto rappresenterebbe un ostacolo per l'introduzione di significative semplificazioni procedurali poiché potrebbe andare a scapito di un'efficace tutela giuridica dei cittadini. Un accettabile compromesso potrebbe essere rappresentato da un limite compreso tra i 1 000 e i 2 000 euro. Il limite potrebbe essere fissato su un valore più elevato in caso di facoltatività del procedimento speciale (cfr. 5.3), poiché in tal caso sarebbe sempre possibile ricorrere alla procedura ordinaria.

Si potrebbe anche prevedere un *limite minimo* comune al di sotto del quale il procedimento per le controversie di modesta entità sarebbe applicabile in tutti gli Stati membri, ma che, a discrezione degli Stati membri, potrebbe essere innalzato. Si potrebbe anche considerare l'opportunità di fissare un limite massimo supplementare.

Domanda 34:

Ritenete che si debba prevedere un limite quantitativo per le controversie di modesta entità?

Se sì, quale dovrebbe essere tale limite?

Siete favorevoli all'introduzione di un limite minimo comune per tutti gli Stati membri?

O sarebbe sufficiente prevedere un limite minimo (e massimo) comunitario?

5.2. Tipi di contenzioso

Al contrario del procedimento d'ingiunzione di pagamento, che mira a produrre un titolo esecutivo per il recupero di *crediti non contestati* entro un termine ragionevole (possibilmente mediante il ricorso all'elaborazione elettronica dei dati), il procedimento per le controversie di modesta entità si applica alle domande che siano state *contestate* dal convenuto. Di conseguenza, è difficile trovare un motivo per limitare tale procedimento alle cause aventi per oggetto il pagamento di somme di denaro. E poiché la causa sarà esaminata da un giudice (quale che sia la procedura semplificata utilizzata) non è necessario che la redazione della sentenza si basi sull'uso di un formulario che preveda un semplice sbarramento di caselle (che potrebbe essere complicato nel caso di domande che non hanno per oggetto il pagamento di una somma di denaro). Pertanto, nella maggior parte degli Stati membri dotati di procedimenti per controversie di modesta entità, tali procedimenti non sono previsti soltanto per le cause relative a somme di denaro.

Occorre chiedersi, inoltre, se il procedimento debba essere limitato a determinati tipi di controversie o se, invece, talune controversie debbano essere escluse. Questo tipo di limitazioni è previsto in diversi Stati membri.

Le conclusioni di Tampere parlano di “specifiche norme procedurali comuni per semplificare e accelerare la composizione delle controversie transnazionali di piccola entità in materia commerciale e riguardanti i consumatori, nonché le cause relative alle prestazioni alimentari”.

Lo scopo di un procedimento speciale per controversie di modesta entità è quello di evitare procedimenti lunghi e costosi per cause di questo tipo. Sembrerebbe, quindi, logico, a priori,

applicare tale procedimento a tutti i tipi di controversie in materia civile e commerciale. Questo potrebbe, tuttavia, porre dei problemi nei casi in cui fosse necessaria una considerevole e costosa assunzione di mezzi di prove (come le consulenze tecniche). D'altro canto, si potrebbero prevedere delle norme flessibili sull'assunzione delle prove concedendo al giudice una rilevante discrezionalità in tal senso (cfr. 6.4). Potrebbe, inoltre, risultare difficile definire talune controversie che normalmente sono più complesse e per quali il procedimento per le controversie di modesta entità non sarebbe, di conseguenza, indicato. Anche nelle cause aventi per oggetto un risarcimento danni per lesioni – che di norma potrebbero essere più complesse – un'eventuale consulenza tecnica potrebbe essere fatta per iscritto e, in tal caso, potrebbe essere opportuna una procedura scritta. In questo contesto, hanno rilevanza anche la questione del rimborso delle spese e la questione relativa all'obbligatorietà o facoltatività del procedimento. La limitazione del rimborso delle spese di consulenza tecnica (che possono essere necessarie anche in cause riguardanti semplici pretese contrattuali) in un procedimento obbligatorio per controversie di modesta entità potrebbe mettere in dubbio la convenienza economica del procedimento nel caso in cui tale prova fosse necessaria.

Nel determinare i tipi di contenzioso idonei, si dovrà tener conto anche del fatto che, in certi Stati membri, talune cause (ad esempio, alcune controversie in materia familiare) non sono trattate mediante un procedimento civile ordinario. Potrebbe essere quindi difficile introdurre un procedimento per le controversie di modesta entità (una procedura ordinaria semplificata) per questo tipo di contenzioso.

Nelle controversie che non hanno per oggetto il pagamento di una somma di denaro, è in genere l'attore a stabilire il valore della causa. Nel caso di un procedimento obbligatorio per controversie di modesta entità, spetterebbe quindi a lui decidere se esso si applichi o meno alla sua domanda. Per evitare eventuali abusi, in alcuni Stati membri il giudice esercita un controllo sulla determinazione del valore della causa.

Domanda 35:

Ritenete che il procedimento per le controversie di modesta entità debba essere limitato alle cause aventi per oggetto il pagamento di una somma di denaro?

Domanda 36:

A quali tipi di controversie dovrebbe applicarsi il procedimento per le controversie di modesta entità?

Si dovrebbero escludere determinate controversie in materia civile e commerciale?

O il procedimento dovrebbe applicarsi soltanto a determinate controversie in materia civile e commerciale espressamente specificate?

5.3. Obbligatorietà o facoltatività del procedimento per controversie di modesta entità

Facoltatività del procedimento

Un procedimento facoltativo (com'è attualmente in Francia, Irlanda e Irlanda del Nord) potrebbe essere previsto come una procedura europea supplementare che non interferirebbe con le esistenti procedure nazionali. Ciò potrebbe significare, tuttavia, che il procedimento per

le controversie di modesta entità verrebbe raramente utilizzato nella pratica, soprattutto se dovesse applicarsi soltanto alle cause che presentino implicazioni transfrontaliere.

Occorrerebbe anche stabilire chi può optare per il procedimento per controversie di modesta entità. Al fine di garantire uguali diritti procedurali alle parti, sembra ragionevole che il ricorrente possa rivolgersi al giudice introducendo un procedimento per controversie di modesta entità, ma che il convenuto possa opporvisi rendendo in tal modo applicabile la procedura ordinaria. Pertanto, il procedimento per controversie di modesta entità si applicherebbe soltanto col consenso di entrambe le parti. Ma, poiché le parti potrebbero avere spesso interessi contrastanti e quindi non sarebbero sempre entrambe a favore di una procedura rapida, l'ambito di applicazione potrebbe risulterne notevolmente limitato nella pratica.

Obbligatorietà del procedimento

L'obbligatorietà (come avviene in Germania, Inghilterra/Galles, Scozia, Spagna e Svezia) garantirebbe un più vasto ambito di applicazione del procedimento per le controversie di modesta entità, soprattutto se non fosse destinato soltanto alle cause che presentino implicazioni transfrontaliere. In certi casi, tuttavia, potrebbe essere più opportuno seguire una procedura normale, benché il valore della causa sia inferiore al limite previsto per le controversie di modesta entità. Per evitare che questa decisione venga lasciata alle parti, si potrebbe prevedere che sia il giudice a decidere, secondo la propria discrezione, l'eventuale "trasferimento" del procedimento per controversie di modesta entità in una procedura ordinaria. Tale decisione avrebbe implicazioni per tutte le altre semplificazioni procedurali relative alle controversie di modesta entità (come, ad esempio, la limitazione delle possibilità di impugnazione, ecc.). Nella maggior parte dei casi, il giudice opterà per il "trasferimento" in un procedimento ordinario poiché intende applicare le norme ordinarie sull'assunzione delle prove. Pertanto, al posto di un "trasferimento" del procedimento, si potrebbe prevedere soltanto la possibilità di consentire al giudice di applicare le norme in questione. In tal modo, l'applicazione delle restanti semplificazioni procedurali non rientrerebbe nella discrezionalità del giudice (cfr. 6.4).

Non bisogna dimenticare che esiste un legame tra tale questione e le possibilità di semplificazione di norme procedurali come quelle relative alla necessità di una procedura orale o di una limitazione del rimborso delle spese.

Domanda 37:

Secondo voi, il procedimento per controversie di modesta entità dovrebbe essere obbligatorio o facoltativo?

Ritenete che debba essere possibile per il giudice trasformare un procedimento per controversie di modesta entità in un procedimento ordinario?

Se sì, a quali condizioni?

Ritenete che debba essere possibile per le parti trasformare un procedimento per controversie di modesta entità in un procedimento ordinario?

Se sì, a quali condizioni?

6. SEMPLIFICAZIONE DELLE NORME PROCEDURALI

Le possibilità di semplificazione della procedura ordinaria per creare una procedura specifica applicabile alle sole controversie di modesta entità interessano tutte le fasi del procedimento (introduzione e svolgimento dello stesso, pronuncia della sentenza, liquidazione delle spese processuali, esecuzione della sentenza ed eventuale impugnazione della decisione). Le opzioni qui di seguito elencate possono essere trovate, in un modo o nell'altro, negli esistenti procedimenti per controversie di modesta entità (e, in qualche misura, anche nelle procedure ordinarie di altri Stati membri), ma rappresentano una più ampia gamma di possibilità. Lo scopo delle seguenti proposte di semplificazione delle norme procedurali è quello di limitare l'onerosità del procedimento rispetto al valore esiguo della causa e di rendere il procedimento - per quanto possibile - facilmente fruibile, garantendo, allo stesso tempo, un'efficace tutela giuridica del cittadino attraverso una procedura basata sul principio di legalità.

6.1. Norme minime comuni in materia di formulari

Un formulario standard che possa essere compilato in modo estremamente agevole e che sia limitato agli elementi veramente essenziali faciliterebbe notevolmente l'introduzione del procedimento.

Tali elementi essenziali potrebbero essere i seguenti:

- Indicazione dell'ufficio giudiziario adito e del nome, cognome e indirizzo delle parti;
- Formulazione della domanda, compresa una breve descrizione dei fatti;
- Data e firma.

Anche le conclusioni di Tampere (punto 31) auspicano la definizione di norme minime comuni per i formulari multilingui.

Lo scopo dovrebbe esser quello di introdurre un formulario che non contenga alcuna informazione per la quale l'attore dovrebbe aver bisogno dell'assistenza di un avvocato (come i riferimenti giuridici o la corretta indicazione della decisione richiesta). Ove necessario, il giudice o un funzionario di cancelleria potrebbero dare istruzioni alle parti sulle modifiche necessarie da apportare nel corso del procedimento (cfr. 6.2). Per evitare problemi, il formulario potrebbe essere provvisto di istruzioni per la compilazione. Il formulario europeo semplificato proposto dalla Commissione nel *piano d'azione sull'accesso dei consumatori alla giustizia e sulla risoluzione delle controversie in materia di consumo nell'ambito del mercato interno* del 1996¹⁸⁹ e l'esistente *formulario di reclamo del consumatore* elaborato dalla Commissione¹⁹⁰ potrebbero servire da punti di riferimento.

Nel suddetto piano d'azione, la Commissione ha proposto l'introduzione di un modulo semplificato europeo per agevolare l'accesso alla giustizia da parte dei consumatori.

Si potrebbe anche prevedere l'introduzione di formulari per le altre fasi del procedimento (ad esempio, per la comparsa di costituzione e risposta del convenuto).

¹⁸⁹ COM(1996) 13 def.

¹⁹⁰ Il formulario è disponibile al seguente indirizzo Internet:
http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/acce_just/acce_just03_it.html.

Questi formulari potrebbero anche essere pubblicati su Internet, facilitando il lavoro soprattutto per le parti domiciliate in uno Stato membro diverso da quello del giudice, in particolare, nel caso in cui, malgrado ogni sforzo di armonizzazione tra gli Stati membri, dovessero rivelarsi necessarie alcune piccole differenze tra i formulari.

Si potrebbe valutare l'opportunità di consentire l'uso dei moderni mezzi di comunicazione quali il fax e la posta elettronica per l'introduzione del procedimento e per ogni ulteriore comunicazione tra le parti e il giudice. Mentre la comunicazione via fax è sempre più accettata dalle autorità giudiziarie, la comunicazione elettronica è possibile soltanto in casi eccezionali e solo attraverso l'uso di speciali sistemi per la trasmissione dei dati. Anche la comunicazione via e-mail è problematica a causa delle difficoltà relative alla verifica dell'autenticità dei documenti. Tenendo conto del quadro legislativo comunitario relativo alle firme elettroniche¹⁹¹, l'introduzione di un procedimento mediante posta elettronica potrebbe, tuttavia, diventare più comune in futuro. Va altresì osservato che le modalità tecniche di comunicazione rappresentano più una questione generale di procedura civile che una questione specifica del procedimento per controversie di modesta entità.

Domanda 38:

Siete favorevoli all'introduzione di norme minime comuni in materia di formulari?

Se sì, quali norme potrebbero essere previste?

Per quali fasi del procedimento andrebbero utilizzati i formulari?

Dovrebbe essere consentito il ricorso ai moderni mezzi di comunicazione?

6.2. Rappresentanza ed assistenza

Visto che uno degli obiettivi dei procedimenti per controversie di modesta entità è quello di consentire alle parti di ottenere una decisione in modo facile ed economico, la rappresentanza da parte di un avvocato *non è obbligatoria* in nessuno Stato membro. Essa è, tuttavia, *possibile* in tutti i paesi dell'Unione europea. Tale quadro sembra soddisfacente, perché il procedimento per controversie di modesta entità dovrebbe permettere un facile accesso alla giustizia soprattutto per i "profani" e perché il ricorso a un avvocato non è ostacolato in alcun modo.

La possibilità di essere rappresentati da una persona che non sia un avvocato, che è già prevista in diversi Stati membri (Germania, Inghilterra/Galles, Scozia e Irlanda del Nord), potrebbe costituire un ulteriore miglioramento e potrebbe interessare in particolare le aziende che, soprattutto in cause relativamente facili, potrebbero farsi rappresentare da un proprio funzionario.

In molti casi, le parti non sono rappresentate, in realtà, da un avvocato. Per assistere in modo efficace queste persone, molti Stati membri prevedono l'assistenza di un funzionario di cancelleria nell'introduzione del procedimento e, in particolare, nella compilazione del relativo formulario. Tale assistenza potrebbe consentire di evitare i ritardi provocati dall'incompletezza delle domande e dalle necessarie rettifiche.

¹⁹¹ Si veda, in particolare, la direttiva 1999/93/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 1999, relativa ad un quadro comunitario per le firme elettroniche, GU L 13 del 19.1. 2000, pag. 12.

I “non-avvocati”, potrebbero, tuttavia, aver bisogno di assistenza anche nelle successive fasi del procedimento. I procedimenti per controversie di modesta entità della maggior parte degli Stati membri prevedono, quindi, che non siano necessarie dettagliate memorie difensive scritte e obbligano, in qualche modo, il giudice a fornire istruzioni alle parti. Il giudice dovrebbe favorire un completo chiarimento delle questioni di fatto ed assistere le parti soprattutto nelle questioni procedurali. Di conseguenza, per migliorare l’accessibilità dei procedimenti per controversie di modesta entità, si potrebbe prevedere proprio l’obbligo del giudice di istruire le parti. Tale obbligo potrebbe essere molto ampio, ma, ovviamente, dovrebbe essere basato sul presupposto che il giudice deve rimanere neutrale e non può effettuare alcuna indagine d’ufficio.

La possibilità di introdurre le cause iscrivendole a ruolo verbalmente potrebbe completare quest’assistenza al “profano” e ridurre le inibizioni di coloro che non hanno molta esperienza nell’interagire con le autorità.

Domanda 39:

Ritenete che, per le questioni procedurali, sia necessario prevedere un’assistenza per le parti che non siano rappresentate da un avvocato?

Se sì, in quale misura ?

Siete favorevoli alla rappresentanza da parte di persone che non siano avvocati?

6.3. Metodi alternativi di risoluzione delle controversie (ADR)

Un’ulteriore opzione procedurale da prendere in considerazione è l’introduzione dell’ADR (*alternative dispute resolution*), ovvero di metodi alternativi per la risoluzione delle controversie (quali la conciliazione, la mediazione e le discussioni informali), nell’ambito dei procedimenti per controversie di modesta entità. Ciò consentirebbe di ridurre sia i costi che il carico di lavoro degli uffici giudiziari. La considerevole diminuzione delle spese processuali sarebbe, infatti, accompagnata anche da un notevole risparmio di tempo e di energie da parte di giudici e contendenti. Inoltre, è probabile che un compromesso venga raggiunto più rapidamente di una sentenza che deve essere pronunciata ed eseguita. I metodi di ADR potrebbero quindi contribuire in modo significativo alla riduzione delle spese e dei tempi, il che riveste una certa rilevanza per tutti i procedimenti in materia civile e commerciale, ma che, per ovvi motivi, è di importanza cruciale per le controversie di modesta entità.

Per quanto riguarda l’obbligatorietà o facoltatività dell’ADR, si potrebbero prendere in considerazione diverse opzioni, opzioni che potrebbero andare dalla possibilità di ricorrere all’ADR nell’ambito dei procedimenti giudiziari all’incoraggiamento dell’uso dell’ADR da parte dei giudici. Si potrebbe perfino prevedere l’obbligo di ricorrere all’ADR prima di avviare un procedimento che porti alla pronuncia di una sentenza.

Non va dimenticato, tuttavia, che l’ADR rappresenta un aspetto generale della procedura civile piuttosto che una questione specifica relativa alle controversie di modesta entità. La Commissione ha pertanto affrontato la questione in uno specifico *Libro verde relativo ai modi alternativi di risoluzione delle controversie in materia civile e commerciale*.¹⁹²

¹⁹² *Libro verde relativo ai modi alternativi di risoluzione delle controversie in materia civile e commerciale*, COM(2002) 196 def .

Domanda 40:

Siete favorevoli all'introduzione dell'ADR nell'ambito dei procedimenti per controversie di modesta entità?

Se sì, ritenete che il ricorso all'ADR debba essere obbligatorio o facoltativo?

6.4. Alleggerimento di alcune norme in materia di assunzione delle prove

Una questione cruciale per la maggior parte degli esistenti procedimenti per controversie di modesta entità è la semplificazione delle norme in materia di assunzione delle prove allo scopo di abbreviare i procedimenti riducendone i costi.

A tal fine, si potrebbe pensare di limitare i mezzi di prova ammissibili. Per esempio, si potrebbero escludere i mezzi di prova particolarmente costosi (come le consulenze tecniche). In certi casi, ciò potrebbe rendere, tuttavia, quasi impossibile la ricostruzione dei fatti.

Pertanto, quasi tutti i procedimenti per controversie di modesta entità prevedono la semplificazione delle norme in materia di assunzione delle prove piuttosto che la limitazione dei mezzi di prova.

Si potrebbero prendere in considerazione le seguenti possibilità:

- Ammissione di dichiarazioni scritte da parte dei testimoni e/o delle parti.

Ciò consentirebbe di ridurre considerevolmente le spese di trasferta, soprattutto nelle cause transfrontaliere.

- Conferenze telefoniche e videoconferenze

Anche quest'opzione consentirebbe di ridurre le spese di trasferta e offrirebbe inoltre il vantaggio aggiuntivo di stabilire un contatto diretto tra il giudice e le parti (o i testi). Potrebbe facilitare la valutazione delle prove da parte del giudice e offrirebbe la possibilità del controesame. Naturalmente, occorrerebbe predisporre le necessarie infrastrutture tecniche.

- Subordinare l'ammissibilità di taluni mezzi di prova alla discrezionalità del giudice

Per ampliare il più possibile l'ambito di applicazione del procedimento per controversie di modesta entità e per consentirne l'applicazione ai più svariati tipi di contenzioso, una misura opportuna potrebbe essere la previsione di norme flessibili in materia di assunzione delle prove. Si potrebbe anche pensare di subordinare l'ammissione di specifici mezzi di prova nella fattispecie concreta alla discrezionalità del giudice che, in tal modo, non sarebbe vincolato dalle norme ordinarie relative all'assunzione delle prove. Di fronte a un caso specifico, il giudice potrebbe quindi, in base alla sua formazione e alla sua esperienza, stabilire autonomamente i necessari mezzi di prova ed espletare una procedura che sarebbe più o meno formale a seconda delle circostanze della fattispecie concreta. Di primo acchito, questa possibilità potrebbe sembrare un'opzione di ampia portata. Occorre chiedersi, tuttavia,

(http://europa.eu.int/eur-lex/it/com/gpr/2002/com2002_0196it01.pdf). Nell'ambito delle cause di modesta entità, è interessante soprattutto il paragrafo 2.1.1 del Libro verde: "ADR nell'ambito di procedimenti giudiziari".

se tale soluzione facile e flessibile potrebbe non essere accettabile per la semplificazione e l'accelerazione del procedimento, visto il valore esiguo della causa. In Germania, è stata applicata con successo. Eventualmente, si potrebbe specificare in modo esplicito che, in ogni caso, il diritto a un processo giusto sancito dall'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea deve essere rispettato.

Com'è stato fatto in alcuni Stati membri (es. Scozia e Germania), questa misura potrebbe essere combinata con una limitazione delle possibilità di impugnazione (cfr. 6.8). Si potrebbe pensare anche a una limitazione delle possibilità d'appello ai motivi di diritto e alla violazione di principi fondamentali del giusto processo quali il diritto ad essere sentiti o il divieto di arbitrarietà. Anche la verifica di eventuali errori procedurali potrebbe essere oggetto di un'autorizzazione da parte del giudice d'appello.

Domanda 41:

Siete favorevoli all'alleggerimento di alcune norme relative all'assunzione delle prove?

Se sì, quali norme andrebbero alleggerite e in quale misura?

6.5. Introduzione della possibilità di una procedura puramente scritta

Un'opzione che favorirebbe ulteriormente la semplificazione delle norme procedurali è la possibilità di introdurre una procedura puramente scritta (anziché una procedura orale). Nelle cause "facili", questa possibilità potrebbe consentire di ridurre considerevolmente i costi e i tempi necessari per la pronuncia della decisione giudiziale.

Nell'ambito della discrezionalità di cui sopra (cfr. 6.4), si potrebbe prevedere che sia il giudice a stabilire se, in un determinato caso, sia necessario una procedura orale. Anche questa opzione offrirebbe il vantaggio di una soluzione flessibile adattabile alla fattispecie concreta. Soprattutto nel caso in cui il procedimento per le controversie di modesta dovesse essere obbligatorio, si dovrebbe pensare all'opportunità di prevedere una procedura orale obbligatoria su richiesta di una parte, al fine di evitare la violazione delle garanzie processuali di cui all'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e all'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Nel caso di una procedura facoltativa, le parti potrebbero in ogni caso optare per una procedura orale scegliendo, eventualmente, la procedura ordinaria anche dopo l'introduzione del procedimento.

Domanda 42:

Siete favorevoli all'introduzione di una procedura puramente scritta (anziché una procedura orale)?

Se sì, ritenete che occorrerebbe subordinarla a certe condizioni?

6.6. Alleggerimento delle norme relative al contenuto e al termine di pronuncia della decisione

Oltre alla semplificazione del processo, un'altra possibilità per accelerare la pronuncia della decisione potrebbe essere quella di alleggerire le norme relative al suo contenuto.

Si potrebbe pensare, in particolare, di semplificare le norme relative alla motivazione. Quest'opzione potrebbe essere accompagnata da un'eventuale limitazione delle possibilità di impugnazione (cfr. 6.8). Nei casi in cui non sia previsto l'appello, la sentenza potrebbe essere limitata ai motivi di fatto e di diritto essenziali. Qualora l'appello sia ristretto ai motivi di diritto, potrebbero essere semplificate almeno le norme relative alla valutazione delle prove.

Si potrebbe anche considerare l'opportunità di introdurre l'obbligo di presentare un avviso d'appello nel caso in cui la decisione sia stata resa oralmente. Qualora non venga presentato alcun avviso di appello e la decisione diventi definitiva, un'eventuale trascrizione della sentenza potrebbe limitarsi ai fatti essenziali o perfino alle conclusioni.

Un termine generale per la risoluzione delle controversie non è previsto in alcuno Stato membro e potrebbe essere problematico se si tiene conto del variabile grado di complessità dei diversi casi. Inoltre, alcuni fattori che incidono sulla durata del procedimento sono al di fuori del controllo del giudice (ad esempio, i problemi legati alla notificazione degli atti giudiziari o all'irreperibilità dei testimoni).

Nell'ambito della semplificazione delle norme relative al contenuto della decisione, si potrebbe prendere in considerazione l'opportunità di stabilire un termine per la pronuncia del provvedimento. Attualmente, sono previsti termini che vanno da 10 giorni (Spagna) a 28 giorni (Scozia). A seconda della portata della semplificazione in questione, un termine di 14 – 28 giorni potrebbe essere appropriato.

Domanda 43:

Siete favorevoli a un alleggerimento delle norme relative al contenuto della decisione?

Se sì, in quale misura?

Ritenete che debba essere previsto un termine per la pronuncia della decisione?

6.7. Spese

Il rimborso delle spese (spese di giudizio, onorari degli avvocati e spese relative a testimonianze e consulenze tecniche) rappresenta un fattore importante per stabilire la convenienza economica del ricorso alla giustizia. L'importanza delle norme sul rimborso delle spese non va sottovalutata. Nei propri procedimenti per controversie di modesta entità, alcuni Stati membri (Inghilterra/Galles, Scozia, Irlanda del Nord, Francia, Irlanda e Svezia) si discostano dalla diffusa norma generale secondo la quale il rimborso delle spese debba basarsi sul grado di successo delle parti. Queste norme andrebbero anche valutate in relazione alla questione dell'obbligatorietà o facoltatività del procedimento in esame.

Procedimento obbligatorio

Nel caso in cui il procedimento per le controversie di modesta entità sia obbligatorio (cfr. 5.3) e il creditore non possa optare per la procedura ordinaria, un'eccessiva limitazione del rimborso delle spese potrebbe dissuadere i creditori dall'intentare un procedimento per controversie di modesta entità (o almeno impedire loro di assumere un avvocato) poiché il risultato finanziario complessivo potrebbe essere negativo anche nel caso in cui vincessero la causa. Una norma che non prevedesse il rimborso all'attore di alcuna spesa di giudizio (ed eventualmente anche delle spese sostenute per testimonianze e consulenze tecniche) metterebbe seriamente in dubbio la convenienza economica dei procedimenti per controversie

di modestissima entità. Tale norma potrebbe ostacolare, anziché facilitare, l'accesso alla giustizia. Anche nel caso in cui il valore della causa fosse superiore alle spese, l'attore non riceverebbe alla fine la somma complessiva che gli spetta. Una pronuncia più rapida della sentenza andrebbe quindi, in un certo senso, "comprata". D'altro canto, un convenuto citato in giudizio senza giustificazione potrebbe essere costretto a sostenere spese ingenti per difendersi. Considerazioni analoghe potrebbero essere fatte anche nel caso in cui fosse previsto un limite massimo per il rimborso delle spese.

Per quanto riguarda i diritti e gli onorari degli avvocati, si potrebbe osservare che il concetto stesso di procedimento per controversie di modesta entità rende superflua l'assunzione di un avvocato. Una parte che decida, tuttavia, di rivolgersi a un avvocato deve, ovviamente, anche corrispondergli l'onorario. Inoltre, nessuno dovrebbe essere coinvolto in un costoso procedimento giudiziario soltanto perché l'altra parte si avvale dell'assistenza di un avvocato. D'altro canto, una significativa limitazione del rimborso delle spese legali in un procedimento obbligatorio per controversie di modesta entità potrebbe comportare, in realtà, un'esclusione pratica della rappresentanza da parte di un avvocato. La maggior parte dei contendenti non ricorre volentieri all'assistenza legale ma, con tale limitazione, verrebbe di fatto privata della possibilità di assumere un avvocato e sarebbe costretta a difendersi in giudizio personalmente. A differenza dell'assistenza di un avvocato che rappresenta soltanto gli interessi della parte che difende, anche la migliore assistenza offerta da un giudice deve rimanere neutrale e limitata, quindi, alle questioni procedurali o alle informazioni riguardanti la situazione giuridica. Senza dubbio, lo scopo è quello di far sì che il procedimento per controversie di modesta entità possa essere svolto anche senza l'assistenza di un avvocato. Tuttavia, quest'assistenza non può essere sostituita.

In un procedimento obbligatorio per controversie di modesta entità, si dovrebbe valutare quindi attentamente l'opportunità di limitare o meno il rimborso delle spese.

Procedimento facoltativo

Nel caso di un procedimento facoltativo per entrambe le parti (cfr. 5.3), tali questioni rivestono un'importanza minore. Esse hanno, tuttavia, un certo peso nel determinare la misura in cui il procedimento per le controversie di modesta entità sarà utilizzato nella pratica. Una parte che non intenda difendersi personalmente in giudizio o che preveda spese ingenti (ad esempio, per testimonianze o consulenze tecniche), opterà, molto probabilmente, per la procedura ordinaria. È risaputo, inoltre, che le grandi e medie imprese si servono di solito dell'assistenza di un legale. E poiché le cause di modesta entità derivano, molto spesso, da controversie tra imprese o tra imprese e consumatori, una limitazione del rimborso delle spese potrebbe, in pratica, far sì che il procedimento per le controversie di modesta entità venga applicato soltanto alle cause tra privati che rinuncino entrambi all'assistenza di un avvocato.

Domanda 44:

Siete favorevoli a una limitazione del rimborso delle spese?

Se sì, in quale misura?

6.8. Esclusione/limitazione delle possibilità di impugnazione

Un'eventuale limitazione delle possibilità di impugnazione potrebbe avere l'obiettivo di ridurre i costi raggiungendo più rapidamente la certezza giuridica. Si tratta di limitazioni comuni nella procedura ordinaria ed utilizzate, con gradi diversi, dagli Stati membri (Scozia,

Svezia, Inghilterra/Galles, Irlanda del Nord, Francia e Germania) anche nel procedimento per le controversie di modesta entità per ridurre la durata dei procedimenti.

La più efficace riduzione dei costi e dei tempi processuali verrebbe ovviamente conseguita attraverso una totale esclusione del diritto di impugnazione. Si tratterebbe, tuttavia, di una soluzione problematica, poiché alle parti verrebbe impedito di impugnare anche i più gravi (dal loro punto di vista) errori del giudice di primo grado, il che darebbe un'impressione di arbitrarietà del giudice.

Si potrebbe, invece, prendere in considerazione l'opportunità di limitare il diritto di impugnazione senza escluderlo completamente. E poiché il giudice è vincolato dal diritto sostanziale e – malgrado ogni semplificazione dell'assunzione delle prove – dal principio del giusto processo (cfr. *supra* 6.4 e 6.5), si potrebbe prevedere anche una limitazione dell'appello ai motivi di diritto (escludendo, in tal modo, i motivi di fatto). Di conseguenza, si eviterebbe il lungo e costoso annullamento di una sentenza e il suo rinvio al giudice di primo grado per un nuovo procedimento a causa degli errori commessi nell'accertamento dei fatti. Si potrebbe inoltre prevedere una possibilità d'appello per la violazione dei principi fondamentali del giusto processo. In tal modo, la definizione concreta di un principio piuttosto generale come quello del giusto processo attraverso la giurisprudenza non verrebbe affidata ai soli giudici di primo grado.

Per evitare lungaggini derivanti da impugnazioni senza prospettive di successo, si potrebbe anche subordinare l'ammissibilità dell'impugnazione all'approvazione della corte d'appello o del giudice di primo grado. Questa possibilità potrebbe essere prevista soprattutto in presenza di gravi errori procedurali. Sarebbe preferibile che la decisione venisse presa dalla corte d'appello, poiché una decisione del giudice di primo grado riguardante l'impugnazione di una sentenza resa dallo stesso giudice potrebbe dare un'impressione di arbitrarietà.

Considerato il modesto valore della causa, si dovrebbe evitare la possibilità di impugnazione in terzo grado, poiché questo potrebbe comportare ritardi particolarmente rilevanti.

Domanda 45:

Siete favorevoli all'esclusione o alla limitazione delle possibilità di impugnazione?

Se sì, in quale misura?

6.9. Altre possibilità di semplificazione

Oltre a quelle descritte, potrebbero esservi altre possibilità di semplificazione delle norme procedurali applicabili nelle controversie di modesta entità. Lo scopo di tale semplificazione dovrebbe essere, ovviamente, quello di facilitare ed accelerare la risoluzione delle controversie rendendo il procedimento più accessibile e meno costoso.

Domanda 46:

Quali altre possibilità di semplificazione delle norme procedurali relative alla controversie di modesta entità potrebbero essere previste?

7. RIEPILOGO DELLE DOMANDE

Domanda 1:

Ritenete che gli strumenti europei relativi al procedimento d'ingiunzione di pagamento e alle controversie di modesta entità debbano applicarsi soltanto alle controversie transfrontaliere o anche alle controversie puramente interne? Si prega di commentare i vantaggi e gli svantaggi di una limitazione o estensione del campo di applicazione dei citati strumenti in entrambi i casi.

Domanda 2:

Qual è lo strumento legislativo più adatto per il procedimento d'ingiunzione di pagamento e per il procedimento per le controversie di modesta entità: un regolamento o una direttiva?

Domanda 3:

Quali problemi (ove ve ne siano) sono sorti nell'applicazione del procedimento d'ingiunzione di pagamento o di altro procedimento per il recupero dei crediti non contestati previsto nel vostro Stato membro? Indicare il livello di accettazione e di successo di questi procedimenti nella pratica. Questi procedimenti sono applicabili anche a controversie transfrontaliere in cui il ricorrente o l'ingiunto sia domiciliato in un altro Stato membro?

Se sì, quali problemi (ove ve ne siano) si sono verificati in sede di applicazione?

In caso di risposta negativa, in che modo vengono risolte le controversie transfrontaliere aventi per oggetto crediti non contestati?

Domanda 4:

Ritenete che il procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento debba essere limitato alle cause relative a somme di denaro?

In caso di risposta negativa, quali tipi di controversie che non hanno per oggetto il pagamento di una somma di denaro dovrebbero essere inclusi?

Domanda 5:

Ritenete che il procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento debba essere ammissibile soltanto per determinate controversie in materia civile e commerciale o pensate che sarebbe preferibile escludere taluni tipi di controversie?

In entrambi i casi, indicare le categorie di controversie che dovrebbero essere incluse o escluse.

Domanda 6:

Ritenete che il procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento debba essere ammissibile soltanto per le cause di valore non superiore a un determinato limite?

Se sì, quale dovrebbe essere tale limite massimo?

Domanda 7:

Ritenete che il ricorso al procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento debba essere obbligatorio o facoltativo, consentendo, nel secondo caso, al creditore di utilizzarlo soltanto se ha ragione di credere che il credito rimarrà incontestato?

Domanda 8:

Ritenete che i giudici dello Stato membro in cui è domiciliato il debitore debbano avere una competenza esclusiva per i procedimenti d'ingiunzione di pagamento intentati nell'ambito di cause transfrontaliere?

Domanda 9:

Ritenete che uno strumento europeo volto ad istituire un procedimento d'ingiunzione di pagamento debba contenere norme che stabiliscano la distribuzione della competenza all'interno degli Stati membri?

Se sì, quali dovrebbero essere tali norme?

Domanda 10:

Secondo voi, uno strumento sull'ingiunzione di pagamento europea dovrebbe contenere disposizioni che determinano il titolare del procedimento (giudice, cancelliere) stabilendo chi ha l'autorità di emettere un'ingiunzione di pagamento?

In caso di risposta affermativa, quali dovrebbero essere tali norme?

Domanda 11:

Quale dovrebbe essere il contenuto del ricorso per ingiunzione di pagamento europea?

In particolare, quali requisiti dovrebbe avere la descrizione delle circostanze invocate a fondamento della domanda?

Domanda 12:

Ritenete che l'esibizione di una prova scritta del credito debba costituire una condizione di ammissibilità del ricorso per ingiunzione di pagamento europea?

Se sì, quali tipi di documenti dovrebbero essere considerati sufficienti come prova del credito?

Domanda 13:

Secondo voi, l'uso di un formulario standard per la presentazione del ricorso per ingiunzione di pagamento europea dovrebbe essere obbligatorio?

Se sì, quale dovrebbe essere il contenuto del formulario standard?

Domanda 14:

Quale dovrebbe essere il ruolo dell'informatica e dell'elaborazione elettronica dei dati

a) nella comunicazione tra il giudice e le parti e

b) nella gestione del procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento da parte del giudice?

Domanda 15:

Ritenete che, prima della pronuncia di un'ingiunzione di pagamento europea, sia necessario procedere a un esame della fondatezza della domanda?

Se sì, quali dovrebbero essere i criteri di tale esame?

Domanda 16:

Ritenete che debba essere possibile concedere un'ingiunzione di pagamento europea soltanto per una parte della domanda?

Domanda 17:

Secondo voi, l'ingiunzione di pagamento europea dovrebbe avere un contenuto standard?

Se sì, quale dovrebbe essere tale contenuto?

Domanda 18:

Siete favorevoli all'inappellabilità di una decisione che rigetti (in parte) la domanda d'ingiunzione di pagamento europea?

Ritenete che, dopo tale rigetto, debba essere possibile presentare un nuovo ricorso per ingiunzione di pagamento per la stessa domanda?

Domanda 19:

Quali informazioni sui diritti e gli obblighi processuali del debitore dovrebbero essere incluse nell'ingiunzione di pagamento europea?

Quali dovrebbero essere le conseguenze di un inadempimento di tale obbligo?

Domanda 20:

Secondo voi, uno strumento legislativo sull'ingiunzione di pagamento europea dovrebbe contenere disposizioni sulla notificazione degli atti nell'ambito di tale procedimento speciale o dovrebbe essere accompagnato dall'armonizzazione delle norme sulla comunicazione e la notificazione degli atti in generale?

In caso di risposta affermativa, quale dovrebbe essere il contenuto di tali norme?

Domanda 21:

Quale dovrebbe essere il termine entro cui opporsi all'ingiunzione di pagamento? Secondo voi, la durata del periodo di tempo entro cui proporre opposizione dovrebbe essere determinata da talune caratteristiche della fattispecie concreta?

Se sì, da quali?

Domanda 22:

Secondo voi, l'atto di opposizione dovrebbe possedere dei requisiti formali o sostanziali?

Se sì, quali dovrebbero essere tali requisiti?

Domanda 23:

Secondo voi, uno strumento legislativo sull'ingiunzione di pagamento europea dovrebbe contenere delle norme che stabiliscano se l'atto di opposizione annulla l'ingiunzione di pagamento o se l'ingiunzione di pagamento diventa l'oggetto del successivo procedimento ordinario?

In caso di risposta affermativa, quali dovrebbero essere tali norme?

Domanda 24:

Secondo voi, in caso di contestazione del credito, la causa dovrebbe essere trasferita in un procedimento ordinario automaticamente o soltanto dietro richiesta di una delle parti?

Domanda 25:

Secondo voi, un procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento dovrebbe essere un procedimento a fase unica o un procedimento a due fasi? Ritenete, cioè, che la prima decisione debba diventare esecutiva o pensate che debba essere prevista una seconda decisione (un "titolo esecutivo") dopo la scadenza del termine di opposizione?

Domanda 26:

Siete favorevoli alla possibilità di un'impugnazione ordinaria dell'ingiunzione di pagamento europea (o, in caso di procedimento a due fasi, del titolo esecutivo) dopo la scadenza del termine di opposizione?

Domanda 27:

Ritenete che l'ingiunzione di pagamento europea debba passare in giudicato dopo la scadenza del termine di opposizione e/o impugnazione?

Domanda 28:

Secondo voi, uno strumento sull'ingiunzione di pagamento europea dovrebbe contenere delle norme sull'obbligatorietà (o meno) della rappresentanza da parte di un avvocato nel procedimento d'ingiunzione di pagamento?

Se sì, quali dovrebbero essere queste norme?

Domanda 29:

Ritenete che uno strumento sull'ingiunzione di pagamento europea debba contenere delle norme relative alle spese processuali e alla loro liquidazione?

Se sì, quali dovrebbero essere tali norme?

Domanda 30:

Ritenete che un'ingiunzione di pagamento europea debba essere provvisoriamente esecutiva?

Se sì, quali dovrebbero essere le condizioni per l'esecuzione provvisoria e per la sospensione di quest'ultima?

Domanda 31:

Ritenete che un'ingiunzione di pagamento europea debba essere direttamente esecutiva in un altro Stato membro senza exequatur ed anche senza certificazione nello Stato membro di origine, come attualmente previsto per il titolo esecutivo europeo per i crediti non contestati?

Se sì, quali dovrebbero essere le condizioni per tale diretta esecutorietà?

Domanda 32:

Quali problemi (ove ve ne siano) sono sorti nell'applicazione dei procedimenti per controversie di modesta entità nel vostro Stato membro?

Indicare il livello di accettazione e di successo di tali procedimenti nella pratica. Detti procedimenti sono applicabili anche a controversie transfrontaliere in cui l'attore o il convenuto sia domiciliato in un altro Stato membro?

Quali problemi si incontrano attualmente quando si intenta un procedimento transfrontaliero per una controversia di modesta entità?

Domanda 33:

Quali sono le modalità ipotizzabili per informare nel modo più esauriente possibile i cittadini dell'eventuale esistenza di uno strumento comunitario che istituisce un procedimento per la composizione delle controversie di modesta entità?

Domanda 34:

Ritenete che si debba prevedere un limite quantitativo per le controversie di modesta entità?

Se sì, quale dovrebbe essere tale limite?

Siete favorevoli all'introduzione di un limite minimo comune per tutti gli Stati membri?

O sarebbe sufficiente prevedere un limite minimo (e massimo) comunitario

Domanda 35:

Ritenete che il procedimento per le controversie di modesta entità debba essere limitato alla cause aventi per oggetto il pagamento di una somma di denaro?

Domanda 36:

A quali tipi di controversie dovrebbe applicarsi il procedimento per le controversie di modesta entità?

Si dovrebbero escludere determinate controversie in materia civile e commerciale?

O il procedimento dovrebbe applicarsi soltanto a determinate controversie in materia civile e commerciale espressamente specificate?

Domanda 37:

Secondo voi, il procedimento per controversie di modesta entità dovrebbe essere obbligatorio o facoltativo?

Ritenete che debba essere possibile per il giudice trasformare un procedimento per controversie di modesta entità in un procedimento ordinario?

Se sì, a quali condizioni?

Ritenete che debba essere possibile per le parti trasformare un procedimento per controversie di modesta entità in un procedimento ordinario?

Se sì, a quali condizioni?

Domanda 38:

Siete favorevoli all'introduzione di norme minime comuni in materia di formulari?

Se sì, quali norme potrebbero essere previste?

Per quali fasi del procedimento andrebbero utilizzati i formulari?

Dovrebbe essere consentito il ricorso ai moderni mezzi di comunicazione?

Domanda 39:

Ritenete che, per le questioni procedurali, sia necessario prevedere un'assistenza per le parti che non siano rappresentate da un avvocato?

Se sì, in quale misura?

Siete favorevoli alla rappresentanza da parte di persone che non siano avvocati?

Domanda 40:

Siete favorevoli all'introduzione dell'ADR nell'ambito dei procedimenti per controversie di modesta entità?

Se sì, ritenete che il ricorso all'ADR debba essere obbligatorio o facoltativo?

Domanda 41:

Siete favorevoli all'alleggerimento di alcune norme relative all'assunzione delle prove?

Se sì, quali norme andrebbero alleggerite e in quale misura?

Domanda 42:

Siete favorevoli all'introduzione di una procedura puramente scritta (anziché una procedura orale)?

Se sì, ritenete che occorrerebbe subordinarla a certe condizioni?

Domanda 43:

Siete favorevoli a un alleggerimento delle norme relative al contenuto della decisione?

Se sì, in quale misura?

Ritenete che debba essere previsto un termine per la pronuncia della decisione?

Domanda 44:

Siete favorevoli a una limitazione del rimborso delle spese?

Se sì, in quale misura?

Domanda 45:

Siete favorevoli all'esclusione o alla limitazione delle possibilità di impugnazione?

Se sì, in quale misura?

Domanda 46:

Quali altre possibilità di semplificazione delle norme procedurali relative alla controversie di modesta entità potrebbero essere previste?