



Audizione sul DDL n. 978

(Modifiche al codice di procedura civile in materia di procedimento sommario per l'effettiva realizzazione del credito)

Con la Giunta ed il Dipartimento CPC dell'Unione Nazionale delle Camere Civili, abbiamo attentamente esaminato il DDL presentato dall'On. Le Erika Stefani che propone modifiche al codice di procedura civile in materia di procedimento sommario per l'effettiva realizzazione del credito. Il disegno di legge si propone in particolare di introdurre un nuovo strumento di tutela del credito attraverso l'inserimento nel codice di procedura civile del nuovo articolo 656 bis, istitutivo dell'"*intimazione di pagamento*" emessa direttamente dal difensore del creditore, senza previo intervento del giudice.

Il testo muove da constatazioni ampiamente condivisibili. L'attuale procedura monitoria, pur semplificata sul piano documentale, sovraccarica in effetti i giudici con funzioni di mera verifica cartolare. Non solo, ma la tempistica incerta per ottenere un decreto ingiuntivo – anche in assenza di opposizione – compromette la fiducia nel sistema giustizia, con impatti negativi sulla competitività del Paese. In questo quadro, appare positiva una razionalizzazione delle energie giurisdizionali a favore di attività decisionali complesse, lasciando ad attori professionali – ove possibile – attività certificative o para-giurisdizionali. Appare poi prudente applicare questo nuovo strumento alle sole controversie di competenza del giudice di pace, magistratura che, tra l'altro, sta maggiormente dimostrando difficoltà organizzative.

La proposta presenta alcuni elementi di innovazione degni di considerazione:

- introduce una procedura snella, documentale e deflattiva, potenzialmente utile per ridurre il carico degli uffici giudiziari dei Giudici di Pace, attualmente quasi al collasso;
- responsabilizza l'avvocatura, chiamata a verificare i presupposti del credito e ad assumersi la responsabilità della legittimità dell'atto emesso;
- configura un meccanismo che conserva pieno accesso alla tutela giurisdizionale mediante opposizione da proporsi nelle forme del rito semplificato di cognizione.

Tra l'altro, tali elementi collocano la proposta nel solco delle esperienze già avviate nell'ordinamento europeo, che valorizzano strumenti di autotutela negoziale, con funzioni prodromiche o alternative alla giurisdizione. Ma lo strumento sarebbe innovativo poiché rimesso all'attività del solo avvocato, senza intervento del giudice.

Si richiama inoltre il Regolamento (CE) n. 1896/2006 del Consiglio del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, che ha istituito un procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento, che consente ai creditori di recuperare crediti civili e commerciali mediante una procedura uniforme che si avvale di moduli standard. È vero che detta ingiunzione di pagamento

europea è rilasciata dal giudice, ma la richiesta può esser proposta direttamente dal creditore, senza allegazioni particolari alla domanda. Il procedimento successivamente segue un iter proprio e non sono necessarie ulteriori formalità né interventi da parte del richiedente¹.

Si richiama inoltre l'art. 41 TUB che permette agli istituti bancari di avviare l'azione esecutiva sui beni ipotecati senza dover prima ottenere un provvedimento del giudice che accerti il credito e prevede l'esclusione dell'obbligo della notificazione del titolo contrattuale esecutivo.

Si segnala ancora la legge federale della Confederazione svizzera 11/04/1889 n. 281.1 che agli artt. 69 e ss. prevede il "*precetto esecutivo*" che consiste in un'ingiunzione di pagamento redatta dal creditore con il patrocinio di un avvocato mediante un modulo.

L'esecuzione è promossa con l'invio di una domanda d'esecuzione all'ufficio d'esecuzione.

Questo ufficio provvede a far notificare al debitore un precetto esecutivo. Il precetto esecutivo contiene l'ingiunzione di pagare entro 20 giorni al creditore o all'ufficio d'esecuzione il credito indicato con interessi e spese esecutive.

Il debitore ha il diritto di formulare opposizione entro 10 giorni dalla notificazione del precetto esecutivo. Di conseguenza l'esecuzione può proseguire solo se l'opposizione è stata rigettata con decisione giudiziale (decisione di rigetto dell'opposizione).

Se non è stata interposta opposizione o se è stata rigettata con decisione giudiziale di rigetto dell'opposizione, il creditore può dopo 20 giorni, ma al massimo entro un anno, chiedere la prosecuzione dell'esecuzione e in tal modo l'esecuzione continuerà il suo corso.

Per completezza, si ricorda infine la proposta di legge n. 1374 presentata il 10 agosto 2023 presso la Camera dei Deputati che prevede, sotto la rubrica "*del procedimento di ingiunzione semplificato*" la facoltà dell'avvocato di emettere "*atto di ingiunzione di pagamento*".

Detto questo, affinché questo nuovo strumento possa avere effettiva e concreta applicazione occorre fare però alcune considerazioni.

§ 1. Per quanto riguarda la *forma* dell'*atto di intimazione*, il nuovo atto di intimazione si colloca in un limbo giuridico, a metà tra atto di parte e provvedimento certificativo. La sua qualificazione resta incerta: non è un atto giudiziario, ma ha una forza e una forma simile a quella di un decreto ingiuntivo. Questo potrebbe creare fraintendimenti, contenzioso interpretativo e problemi applicativi nel contesto delle notifiche, delle opposizioni e delle successive azioni esecutive. Si suggerisce quindi una chiara riconoscibilità del documento.

Ricevendo da un avvocato l'atto di intimazione, il debitore potrebbe infatti intendere quanto ricevuto come una semplice diffida ad adempiere, senza necessaria attenzione alle conseguenze di un'eventuale opposizione nei termini (ovviamente se tale opposizione fosse sostanzialmente giustificata). È vero che per le locazioni lo sfratto viene notificato come *intimazione*, ma in tale atto viene nel contempo introdotta la *citazione in giudizio*, indicata l'udienza che sarà tenuta da un giudice

¹ Il creditore, prima dell'emissione del decreto ingiuntivo, deve indicare quale fra le alternative di cui all'art. 17 del Regolamento 1896/2006 (così come modificato dal Regolamento 2421/2015) si dovranno applicare qualora il debitore presenti opposizione all'ingiunzione di pagamento europea: a) il procedimento venga interrotto, b) il procedimento prosegua in conformità delle norme del procedimento europeo per le controversie di modesta entità (Reg. 861/2007), laddove applicabile, c) il procedimento prosegua seguendo il procedimento ordinario interno. Il debitore può contestare il credito, ma non è tenuto a precisarne le ragioni.

nonché espresso un formale invito a costituirsi nelle forme di legge. Appare quindi opportuno garantire la riconoscibilità dell'atto attraverso un'intestazione chiara ed un esplicito avvertimento sugli effetti conseguenti alla mancata opposizione entro il termine stabilito.

Come può esserci il rischio contrario: l'emissione di un atto monitorio da parte dell'avvocato, sebbene privo di esecutorietà, può generare nel destinatario l'apparenza di un provvedimento giudiziario, con effetto induttivo al pagamento anche in situazioni dubbie. In assenza di un adeguato presidio informativo e di assistenza, si rischia una violazione sostanziale del diritto di difesa (art. 24 Cost.), soprattutto per soggetti vulnerabili o non assistiti. In altre parole, vi potrebbe essere il rischio che crediti non dovuti vengano comunque pagati, con un indebolimento delle garanzie di legalità e un pregiudizio effettivo per la parte debole del rapporto.

Occorre quindi inserire un obbligo informativo nella notifica dell'intimazione, con linguaggio accessibile e chiaro circa la non esecutorietà dell'atto ed il diritto di opposizione.

Sotto il profilo formale, si suggerisce che nell'atto di intimazione venga anche specificato che, in caso di mancata opposizione, l'intimazione costituisce **“titolo esecutivo”** e che si potrà procedere ad esecuzione forzata.

Per tutelare il destinatario del provvedimento, è stato suggerito di introdurre un *formato standard* specifico, a pena di nullità, che permetta di distinguere chiaramente queste ingiunzioni dagli altri atti stragiudiziali ordinariamente utilizzati dagli avvocati. UNCC non sarebbe d'accordo per l'adozione di un modulo prefissato in quanto potrebbe ridurre il ruolo dell'avvocato a quello di mero compilatore.

§ 2. Relativamente alla **competenza territoriale**, appare opportuno fissare come principio generale il foro del convenuto o dei convenuti, in analogia al foro esclusivo del consumatore, escludendo altri criteri, con obbligo espresso di indicazione nel provvedimento. Questa competenza dovrebbe esser chiaramente indicata nell'intimazione per agevolare il debitore nell'eventuale predisposizione dell'opposizione ed evitare contenziosi in ordine all'individuazione del Giudice di Pace competente a definire la controversia.

Si suggerisce quindi che all'art. 656 bis c.p.c., dopo le parole *“avanti al Giudice di Pace”*, si aggiunga la parola *“competente”*: diversamente, potrebbe intendersi che l'opposizione può essere presentata davanti a qualunque Giudice di Pace della Repubblica Italiana.

Resterà in ogni caso in capo all'avvocato intimante – come già avviene nell'attuale assetto procedurale – la responsabilità di individuare il giudice di pace territorialmente competente, con l'ulteriore onere di indicarlo espressamente nell'atto di intimazione, quale giudice deputato a conoscere dell'eventuale opposizione.

§ 3. Quanto ai **documenti** posti a fondamento dell'intimazione, l'art. 656 bis c.p.c. prevede che l'intimazione dovrebbe esser notificata *“unitamente ai documenti giustificativi del credito in copia conforme all'originale”*. Onde snellire la procedura riteniamo possa essere sufficiente l'attestazione da parte dell'avvocato della conformità delle copie dei documenti fiscali rispetto agli originali in suo possesso, con l'obbligo per il legale di conservare gli originali per un periodo di almeno dieci anni, soprattutto nel caso in cui sorgano controversie, come nel caso di disconoscimento della scrittura privata. Fermo l'obbligo di deposito in caso di opposizione.

In alternativa, si potrebbe ritenere sufficiente la produzione dei documenti in copia, autorizzando l'avvocato ad attestare la loro conformità all'originale.

Non solo, ma la stragrande maggioranza delle ingiunzioni si fondano su fatture elettroniche, fatture che vengono scaricate dall'Agenzia delle Entrate nel cassetto fiscale dell'intimato. In tali casi, non occorrerebbe forse neppure un'attestazione di conformità.

D'altra parte, l'art. 656 ter prevede espressamente una responsabilità civile e disciplinare dell'avvocato che emette l'intimazione relativamente alla verifica della sussistenza dei requisiti previsti dall'articolo 656-bis.

§ 4. Quanto agli *effetti dell'intimazione*, l'art. 656 bis c.p.c. prevede che l'intimazione deve avere *“l'espresso avvertimento che nel medesimo termine [40 giorni] può essere fatta opposizione ai sensi dell'articolo 281 undecies c.p.c. avanti al giudice di pace e che, in mancanza, si procederà a esecuzione forzata”*.

Si legge nella Relazione Illustrativa del DDL che *“trattandosi di un atto di parte, tale provvedimento non sarebbe caratterizzato dalla spendita di poteri pubblicistici, quali quelli connessi alla concessione di provvisoria esecutività del decreto ingiuntivo, di norma prerogativa riservata all'autorità giudiziaria”*.

Con la riforma Cartabia, dopo il decorso del termine per l'opposizione o il rigetto dell'opposizione il decreto ingiuntivo emesso dal giudice passa in giudicato e può essere direttamente utilizzato per l'esecuzione forzata senza l'apposizione della formula esecutiva.

La natura meramente “privata” dell'intimazione prevista dal Disegno di Legge è stata esplicitamente chiarita nel testo normativo: l'intimazione non opposta dall'avvocato non produrrebbe alcun effetto di giudicato. Se così è (e non potrebbe essere altrimenti, pena il rischio di incostituzionalità), lo strumento del DDL risulterebbe di limitata utilità per il creditore, non potendo l'intimazione costituire titolo esecutivo e non potrebbe precludere un'eventuale contestazione del credito in un momento successivo.

Appare quindi necessario specificare chiaramente (magari inserendo un art. 647 bis e 648 bis c.p.c.) come e quando l'intimazione diventa esecutiva. In altri termini, affinché l'intimazione non opposta assuma l'autorità di cosa giudicata (ex art. 2909 c.c.), vincolando le parti e impedendo che la stessa questione venga messa nuovamente in discussione in un altro giudizio, risulta necessario il vaglio giurisdizionale: il giudice, dopo aver verificato la correttezza formale dell'atto, la propria competenza territoriale e la regolarità della notificazione, dichiarerà l'intimazione esecutiva, attribuendo all'atto la qualità di cosa giudicata sostanziale (art. 2909 c.c.), con valore vincolante tra le parti per l'oggetto e il titolo della domanda. Tale meccanismo preserverebbe intatto il principio del controllo giurisdizionale, senza introdurre una disciplina eccessivamente invasiva rispetto all'impianto normativo già consolidato nel codice di procedura civile.

In alternativa, se – come più in linea con i principi del presente disegno di legge – si potrebbe ipotizzare la non necessità che l'intimazione non abbia anche l'effetto di *giudicato*. In tale modo, specificato che l'intimazione non opposta assumerebbe l'*efficacia esecutiva*, l'atto non dovrebbe esser sottoposto all'esame del giudice.

Per il creditore potrebbe essere anche sufficiente ottenere solo l'*efficacia di titolo esecutivo* senza che sul credito si formi il giudicato. Difatti, una volta soddisfatto, il risultato pratico sarà raggiunto ed il debitore sarà disincentivato a rimettere in discussione il titolo.

La tendenza a creare procedimenti che portino velocemente alla creazione di un titolo esecutivo per le somme di denaro senza essere necessariamente finalizzati anche all'attestazione del giudicato si sta diffondendo negli Ordini europei. Ciò accade ad esempio in Francia con il c.d. "*Référé*". Il provvedimento ordinato in *référé* non è infatti idoneo ad assumere l'autorità di giudicato ma è esecutivo.

§ 5. Sul *piano disciplinare*, l'art. 2 del DDL prevede che "*gli ordini ed i collegi professionali adottano disposizioni deontologiche volte a sanzionare la violazione da parte del professionista il quale, con dolo o colpa grave, non verifica la puntuale sussistenza dei requisiti di emissione dell'atto di intimazione di pagamento*". Fermo che norme disciplinari esistono già, occorre rilevare che la definizione di sanzioni spetta esclusivamente al sistema ordinistico, secondo quanto previsto dagli articoli 35 e 65 della legge professionale 247/2012. Pertanto, il Disegno di Legge non dovrebbe obbligare direttamente all'emanazione di norme deontologiche o disciplinari, la cui definizione è comunque auspicabile ma dovrebbe rimanere prerogativa del CNF.

Va peraltro segnalato che gli Ordini degli Avvocati, di per sé, non hanno più potere disciplinare. Non solo, ma non si comprende il riferimento ai "*collegi professionali*" tenuto conto che l'intimazione di pagamento non potrà che essere emessa se non da un avvocato. In questo senso, l'art. 2 dovrebbe essere riformulato.

È indubbio che eventuali condotte elusive o scorrette debbano essere adeguatamente sanzionate. Tuttavia, a nostro parere, ciò non può giustificare un aggravamento eccessivo della regolamentazione oltre i confini già tracciati dal codice di procedura civile. In particolare, non appare opportuno incidere ulteriormente sul meccanismo attraverso il quale l'intimazione di pagamento emessa dall'avvocato potrà eventualmente acquistare efficacia esecutiva e passare in giudicato, salve le già previste eccezioni codicistiche, quali l'istituto della remissione in termini o l'istituto della revoca per casi previsti e, in fase successiva, la possibilità di opposizione fondata sulla presenza di clausole abusive nei contratti con i consumatori (sul punto, si richiama la sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione del 6 aprile 2023, n. 9479, conforme all'orientamento espresso dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea nelle decisioni del 17 maggio 2022).

Infine, si pone in evidenza che le sanzioni disciplinari e risarcitorie previste per gli avvocati che violino le disposizioni con dolo o colpa grave, pur essendo legittime per prevenire abusi, sollevano interrogativi sul perché analoghe conseguenze non siano previste per i magistrati, evidenziando una necessità di equità nella disciplina delle responsabilità tra le diverse figure professionali coinvolte.

§ 6. L'art. 3 deve limitarsi chiaramente a prevedere la necessità dell'emanazione di un futuro decreto del Ministero della Giustizia per adeguare esclusivamente i compensi professionali per l'emissione dell'atto di intimazione di pagamento. Diversamente, vi sarebbe un problema di gerarchia delle fonti.

In realtà vi è la necessità di prevedere la procedimentalizzazione dell'opposizione o, alternativamente, il richiamo degli articoli di legge relativi all'opposizione a decreto ingiuntivo. E tale regolamentazione dovrebbe esser contenuta nella legge (e non nella regolamentazione).

Roma, 21 maggio 2025

Il Presidente

Avv. Alberto Del Noce



Per il Dipartimento CPC

Avv. Fabio Sportelli del Foro di Venezia, membro di Giunta e Referente
Avv. Poli Carlo del Foro di Firenze, Coordinatore del Dipartimento

Avv. Arrigo Daniele del Foro di Messina
Avv. Barbera Giovanni del Foro di Catania
Avv. Bardaro Stefano del Foro di Brindisi
Avv. Belloi Simona del Foro di Bologna
Avv. Blanco Giorgio del Foro di Catania
Avv. Caleo Alessandro del Foro di Massa carrara
Avv. Cassi Antonio del Foro di Arezzo
Avv. Ciriolo Salvatore Ugo del Foro di Bari
Avv. Combariati Luigi del Foro di Catanzaro
Avv. De Luca Maria Concetta del Foro di Palmi
Avv. Giordano Erika del Foro di Lecce
Avv. Giorgetti Mariacarla del Foro di Milano
Avv. Gramaglia Dario del Foro di Alba
Avv. Gualtieri Mauro del Foro di Rimini
Avv. La Spina Paolo del Foro di Catania
Avv. Lazzara Matteo del Foro di Livorno
Avv. Leone Silvia del Foro di Siracusa
Avv. Lovise Cristina del Foro di Terni
Avv. Luongo Luigi Rosario del Foro di Aversa
Avv. Lupis Antonella del Foro di Reggio Calabria
Avv. Manassero Mauro del Foro di Torino

Avv. Virginia Marchesini del Foro di Perugia
Avv. Marconi Cristina del Foro di Reggio Emilia
Avv. Martinelli Fabio del Foro di Reggio Emilia
Avv. Martire Fabio del Foro di Brescia
Avv. Merlo Corinna del Foro di Novara
Avv. Parisi Ernesto del Foro di Messina
Avv. Pasquini Donata del Foro di Arezzo
Avv. Pellegrino Giuseppe del Foro di Aversa
Avv. Pinza Massimo del Foro di Massa Carrara
Avv. Pugliatti Angelo del Foro di Reggio Calabria
Avv. Ranellucci Monica del Foro di Reggio Emilia
Avv. Ricciarelli Ludovico del Foro di S. Maria C. Vetere
Avv. Sabbatino Maria Paola del Foro di Terni
Avv. Saija Giovanna del Foro di Messina
Avv. Sances Matteo del Foro di Lecce
Avv. Sansalonne Renata del Foro di Locri
Avv. Scopelliti Carmelo del Foro di Reggio Calabria
Avv. Trivella Federica del Foro di Livorno
Avv. Trivelloni Giuseppe del Foro di Velletri
Avv. Giulia Traxino del Foro di Genova
Avv. Vaccaro Giuseppe del Foro di Siracusa