

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Premessa

La proposta normativa che si illustra ha ad oggetto misure di ordine processuale e sostanziale per il recupero dell'efficienza del processo di cognizione e di esecuzione, nonché misure finalizzate alla riforma della disciplina delle garanzie reali mobiliari, con l'obiettivo di agevolare le imprese nell'accesso al credito.

A tale scopo l'intervento normativo si articola in una serie di disposizioni di delega al Governo, relative al processo di cognizione, alla ricerca dei beni da pignorare, all'espropriazione forzata di crediti e alle garanzie mobiliari (Capi I e II).

Con un capo autonomo (Capo III) sono inoltre introdotte disposizioni immediatamente precettive per la semplificazione e l'accelerazione del processo esecutivo, nonché per il monitoraggio, con modalità telematiche, delle procedure esecutive individuali e concorsuali.

L'**articolo 1** si occupa della disciplina relativa all'esercizio della delega per l'efficienza del processo civile.

L'**articolo 2** detta i principi e criteri direttivi concernenti la delega per l'efficienza del processo civile di cognizione che vengono di seguito illustrati.

Passaggio dal rito ordinario di cognizione al rito sommario (lett. a)

Il criterio di delega in esame è volto a consentire, per le cause meno complesse e per la cui decisione è idonea un'istruttoria semplice, il passaggio d'ufficio dal rito ordinario di cognizione al rito sommario, garantendo così una piena intercomunicabilità tra i due modelli di trattazione, che, secondo la vigente disciplina processuale, è consentita, per le cause ad elevato tasso di complessità, esclusivamente nel senso inverso a quello proposto.

Motivazione della sentenza civile a richiesta (lett. b, numero 1)

Il criterio di delega in parola è volto ad innestare un nuovo modulo decisionale sugli attuali moduli regolati dal codice di rito civile (art. 275, con riferimento implicito alla dinamica ex art. 190 c.p.c., 281-*quinquies*, e 281-*sexiesc*.p.c.), con lo scopo di consentire al giudice di primo grado, quando lo ritenga opportuno, di emettere sentenza, tale a tutti gli effetti, con un dispositivo corredato delle specificazioni necessarie – fatti costitutivi, modificativi, impeditivi o estintivi e norme che indichino la finalità del deciso – a definire il giudicato qualora la decisione non venga impugnata.

E' affermato il principio che ciascuna delle parti può sempre richiedere la motivazione della sentenza, seppure è previsto, al fine di evitare richieste meramente emulative, che in tal caso la parte anticipi il contributo unificato dovuto per l'appello

Considerato il tasso di impugnazione dei provvedimenti civili di primo grado, che risulta essere relativamente basso (pari al **20%circa**) e i tempi per la redazione delle motivazioni delle relative decisioni (che costituiscono come noto il maggior impegno per il magistrato giudicante), si può stimare che l'esercizio della delega consentirà una rilevantissima riduzione dei tempi dei processi civili coinvolti.

L'istituto della motivazione a richiesta consente di ritenere certamente soddisfatto lo *standard* costituzionale imposto dall'art. 111 Cost., com'è dimostrato dal fatto che è già pacificamente ammessa nell'ordinamento l'ipotesi dell'inesco successivo del contraddittorio, ad impulso di parte, anche correlato al pagamento del relativo contributo unificato, quando previsto (basta fare l'esempio dell'opposizione a decreto ingiuntivo, il quale ultimo fa stato di giudicato quando appunto non opposto).

Motivazione delle sentenze rese in grado di appello "per relationem" (lett. b, numero 2)

Quanto alle decisioni rese in grado di appello, il criterio di delega prevedela possibilità per il giudice di rinviare alla motivazione del provvedimento impugnato, nei casi in cui questo debba essere confermato, in tutto o in parte.

Dalla prassi, infatti, emerge che quando l'appello viene respinto la motivazione della sentenza d'appello ribadisce, nella gran parte dei casi, la motivazione della sentenza di primo grado. Considerando che il 77% circa degli appelli proposti sono respinti, è evidente l'utilità di questa proposta normativa, che consentirà al giudice di appello, in un rilevante numero di procedimenti, di ricorrere a questa forma di motivazione semplificata (richiamando quella della sentenza oggetto di impugnazione e confermata). In questo modo, sarà possibile incrementare la produttività delle corti di appello, che sono notoriamente gli uffici più afflitti dal progressivo aumento dell'arretrato.

Resta, ovviamente, che il giudice d'appello può decidere di non ricorrere alla motivazione *per relationem*, tutte le volte in cui la sentenza impugnata, sebbene sia da confermare, presenti carenze in alcuni punti della motivazione

Composizione monocratica della corte d'appello in alcune materie (lett. c)

I dati che seguono dimostrano l'andamento delle pendenze presso le corti di appello.

Flussi e pendenze dei procedimenti civili presso le Corti di appello

	2010	2011
Sopravvenuti	170.680	157.249
Definiti	149.838	148.839
Pendenti	443.435	448.810

Flussi e pendenze dei procedimenti civili presso le Corti di appello per tipologie di procedimenti

	2010			2011		
	Iscritti	Definiti	Pendenti	Iscritti	Definiti	Pendenti
Cognizione ordinaria	49.367	41.235	197.291	25.079	25.602	202.150
Lavoro non pubblico impiego	18.307	20.133	43.914	8.788	9.634	42.520
Lavoro pubblico impiego	7.596	5.973	18.592	5.326	3768	21.714
Previdenza	43.270	37.739	109.783	16.782	21.729	99.358
Equa riparazione	34.235	27.179	49.730	13.277	16.595	52.481
Altro	17.905	17.579	24.125	8.296	9.496	21.283
Totale	170.680	149.838	443.435	157.249	148.839	448.810

Flussi e pendenze dei procedimenti civili presso i Tribunali

	2010	2011
Sopravvenuti	2.725.225	2.678.548
Definiti	2.742.081	2.702.744
Pendenti	3.486.487	3.452.462

Il raffronto con il *trend* che caratterizza i Tribunali dimostrano chiaramente che nelle corti di appello le pendenze aumentano inesorabilmente, mentre nei Tribunali è evidente il conseguimento di una maggiore efficienza, perché vi è una costante diminuzione delle pendenze.

Già con il decreto legge n. 69 del 21 giugno 2013, convertito dalla legge 9 agosto 2013 n. 98 ("Decreto del Fare") il Governo è intervenuto sul problema dell'arretrato presso le corti di appello, introducendo la figura del giudice ausiliario.

A questa misura si ritiene opportuno affiancare una modifica processuale in tema di competenza, introducendo un criterio di delega per introdurre la figura del **giudice di appello che giudica in composizione monocratica**. Questa innovazione consentirà una più celere definizione dei processi, perché eviterà una serie di fasi del processo decisionale che indubbiamente lo rallentano, quali la camera di consiglio e la sottoscrizione della sentenza da parte del presidente del collegio.

Si è ritenuto opportuno individuare alcune materie che, per la loro semplicità, rendono possibile fare a meno della composizione collegiale dell'ufficio giudicante. Si è inoltre tenuto conto che a norma dell'art. 68, comma 1, del Decreto Legge n. 69/2013 "*del collegio giudicante non può far parte più di un giudice ausiliario*".

Pertanto, per evitare di depotenziare lo strumento del giudice ausiliario, la competenza del giudice di appello monocratico è stata prevista solo nelle seguenti materie: condominio, diritti reali e possesso, divisione, locazione, comodato, affitto di aziende, risarcimento del danno derivante dalla circolazione di veicoli e natanticon **danni soltanto a cose**, nonché nelle materie indicate nell'articolo 445-*bis* del codice di procedura civile.

La decisione delle cause rientranti nelle suddette materie è affidata al giudice monocratico solo quando esse sono "*iscritte a ruolo in appello da oltre tre anni*".

Misure coercitive (lett. d)

Il criterio di delega si colloca nel solco dell'intervento che ha di recente introdotto nel codice di procedura civile l'articolo 614-*bis* dal titolo «Attuazione degli obblighi di fare infungibile o di non fare» (articolo 49, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69).

Col criterio di delega oggetto del presente intervento normativi propone di estendere l'ambito di applicazione delle «misure coercitive» a tutte le obbligazioni diverse da quelle pecuniarie. **Le obbligazioni pecuniarie vengono escluse dall'ambito applicativo dell'istituto al fine di evitare un eccessivo aggravio della posizione del debitore, già tenuto a corrispondere gli interessi moratori in misura pari: a) al tasso convenuto tra le parti; b) al tasso legale, in assenza di specifiche pattuizioni a**

riguardo; b) al tasso previsto dal Dlgs. n. 231 del 2002, quando il rapporto obbligatorio intercorre tra imprese o tra imprese e pubbliche amministrazioni e trova titolo in una transazione commerciale.

L'estensione dell'ambito di operatività della misure coercitive stimolerà, auspicabilmente, il debitore ad adempiere spontaneamente i provvedimenti di condanna. Si eviteranno, quindi, al creditore ed allo Stato gli oneri economici ed organizzativi connessi ai procedimenti di esecuzione forzata.

In continuità con la disciplina vigente il potere di decidere in ordine alla «misura coercitiva» resta riservato al giudice che pronuncia la condanna, che può provvedervi anche d'ufficio.

L'estensione dell'ambito di applicabilità delle «misure coercitive» fa ritenere equo prevedere la possibilità per il debitore, che non abbia impugnato il provvedimento di condanna, di ottenere dal giudice dell'esecuzione la revoca o la modifica *in melius* della «misura coercitiva», quando dimostri di non avere adempiuto spontaneamente per il sopravvenire di gravi difficoltà a lui non imputabili.

Consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite (lett. e)

E' noto che in alcune materie dal contenuto spiccatamente tecnico la transazione tra le parti è ostacolata dalla necessità di ricorrere all'ausilio di un professionista che fornisca gli elementi necessari per stabilire l'anno, più spesso, il *quantum* del risarcimento del danno. Si tratta, in particolare, delle controversie in materia di responsabilità derivante dalla circolazione di veicoli e natanti e dall'esercizio della professione medica e sanitaria. Il criterio di delega propone di introdurre l'obbligatorietà dell'esperienza della consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite.

Ciò consentirà il conferimento dell'incarico di consulente tecnico ad un professionista qualificato. La garanzia di professionalità e di imparzialità che deriva dal fatto che la nomina promana dal giudice consentirà di attribuire la più ampia attendibilità alle valutazioni che verranno svolte dal consulente tecnico e, quindi, le parti avranno a disposizione solide basi per valutare la convenienza di una transazione che preceda l'instaurazione di una lite.

La particolare deformalizzazione del procedimento previsto dall'art. 696bis cpc consente inoltre una notevole contrazione dei costi processuali e, conseguentemente, indurrà le parti ad evitare l'introduzione della causa di merito, caratterizzata come è noto da costi molto più elevati.

Ovviamente, l'introduzione dell'obbligatorietà della consulenza tecnica preventiva consentirà di esonerare queste materie dall'obbligo di esperire il procedimento di mediazione (previsto dall'art. 5 d. lgs. 4 marzo 2010, n. 28).

L'articolo 3 dello schema introduce criteri e principi direttivi per una delega volta a rendere più efficace la ricerca delle cose e dei crediti da pignorare nella prospettiva di un più efficace recupero del credito.

Recupero del credito

È importante concentrarsi sul settore dell'esecuzione forzata, per il ruolo centrale dalla stessa svolto ai fini della effettività della tutela del diritto e l'incidenza riflessa o prospettica che la sua efficienza avrebbe sulla centralità e sulla funzionalità del processo di cognizione.

Se è vero che le riforme del 2006 hanno dato luogo ad una significativa inversione di tendenza, tanto che il processo esecutivo non rappresenta più un'emergenza indifferibile, è innegabile che esso sia ancora lontano da una funzionalità minimale accettabile.

E l'esecuzione pesa in modo sensibile sulle mortificanti classificazioni della banca mondiale (<http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/enforcing-contracts>, rapporto "Doing Business") dell'economia e dell'ordinamento italiani, nel loro complesso considerati.

Del resto, il ruolo eminentemente gestionale di attività non strettamente giurisdizionali, nel senso tradizionale di destinate alla risoluzione di controversie, esalta l'opportunità di norme flessibili e di un'accentuata esternalizzazione: con il che si recupererebbero molti giudici ad attività più propriamente attinenti allo *iudicare*.

Ricerca dei beni da pignorare con modalità telematiche

La proposta è volta a migliorare l'efficienza dei procedimenti di esecuzione mobiliare presso il debitore e presso terzi in linea con i sistemi ordinamentali di altri Paesi europei, tenuto conto che nei Paesi scandinavi i compiti di ricerca dei beni da pignorare sono demandati ad un'agenzia pubblica appositamente costituita e che in Spagna, Austria, Slovenia ed Estonia il creditore ha diritto di interrogare le banche dati pubbliche tramite l'ufficiale giudiziario anche prima di promuovere l'esecuzione (analogamente a quanto si propone in questa sede). In Germania è addirittura previsto il "registro dei debitori" (c.d. "schwarze Liste" o "Lista nera") che crea una "lista di proscrizione" nei confronti del debitore, accessibile da chiunque. Una "lista nera" esiste anche in Belgio, ma in questo caso l'accesso è consentito soltanto a coloro che sono muniti di un titolo esecutivo.

La strada seguita è quella dell'implementazione dei poteri di ricerca dei beni dell'ufficiale giudiziario, colmando l'asimmetria informativa esistente tra i creditori e il debitore in merito agli "asset" patrimoniali appartenenti a quest'ultimo.

Tale "deficit" informativo viene controbilanciato consentendo all'ufficiale giudiziario l'accesso diretto nelle banche dati pubbliche contenenti informazioni rilevanti ai fini dell'esecuzione, in primo luogo l'anagrafe tributaria, ivi compreso il c.d. archivio dei rapporti finanziari.

Gli obiettivi esposti sono perseguibili con l'attuazione dei seguenti principi di delega:

- a) prevedere che, ad istanza del creditore, su autorizzazione del presidente del tribunale e previo pagamento del contributo unificato, la ricerca delle cose e dei crediti da pignorare sia eseguita dagli ufficiali giudiziari anche con modalità telematiche mediante l'accesso a specifiche banche dati gestite dalle pubbliche amministrazioni o alle quali le stesse possono accedere e stabilire che l'istanza tenga luogo della richiesta di pignoramento;
- b) prevedere che gli introiti derivanti dal versamento del contributo unificato di cui alla lettera a) siano destinati a migliorare il funzionamento degli uffici giudiziari e degli uffici NEP, con particolare riferimento ai servizi informatici;
- c) rimettere al creditore procedente l'individuazione dei crediti o delle cose da sottoporre a pignoramento quando l'accesso alle banche dati di cui alla lettera a) ha consentito di individuare più crediti del debitore o più cose di quest'ultimo che si trovano nella disponibilità di terzi ovvero sia crediti che cose del debitore che si trovano nella disponibilità di terzi;
- d) prevedere che quando l'accesso alle banche dati ha consentito di individuare crediti del debitore l'ufficiale giudiziario li pignori direttamente notificando il verbale delle operazioni di ricerca al debitore e al terzo;
- e) modificare il criterio di competenza territoriale relativo ai procedimenti di espropriazione forzata di crediti, prevedendo la competenza del giudice del luogo ove

risiede il debitore; quando il debitore risiede all'estero o è una pubblica amministrazione, stabilire un **autonomocriterio** di competenza territoriale, che comunque assicuri l'obiettivo della concentrazione dei procedimenti proposti nei confronti del medesimo debitore;

f) prevedere, in conseguenza di quanto previsto alla lettera e), che anche il terzo tenuto al pagamento di uno dei crediti di cui all'articolo 545, terzo e quarto comma, del codice di procedura civile comunichi la dichiarazione di cui all'articolo 547 del predetto codice a mezzo raccomandata ovvero a mezzo di posta elettronica certificata;

g) prevedere che l'atto con cui si procede al pignoramento di crediti, ivi compreso il verbale di cui alla lettera d), contenga l'avvertimento al terzo delle conseguenze derivanti dalla mancata comparizione in udienza;

h) stabilire un compenso aggiuntivo, rientrante tra le spese di esecuzione e parametrato al valore di realizzo o di assegnazione delle cose pignorate o al valore dei crediti, da ripartire tra l'ufficiale giudiziario o il funzionario che ha proceduto all'interrogazione delle banche dati, l'ufficiale giudiziario o il funzionario che ha proceduto al pignoramento, nonché gli altri ufficiali giudiziari o funzionari del medesimo ufficio addetti al servizio esecuzioni;

i) individuare altre materie in cui l'autorità giudiziaria può avvalersi dell'ufficiale giudiziario per l'interrogazione delle banche dati di cui alla lettera a);

l) dall'attuazione delle disposizioni di cui al presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica o minori entrate, ivi comprese quelle previste dal decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115.

Il **Capo II** del disegno di legge reca delega il Governo ad adottare decreti legislativi finalizzati alla modernizzazione della disciplina delle garanzie reali mobiliari.

Delega in materia di garanzie mobiliari senza spossessamento

Il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi finalizzati alla modernizzazione della disciplina delle garanzie reali mobiliari, con l'obiettivo di agevolare l'accesso al credito, specie da parte delle piccole e medie imprese, aumentandone l'offerta e riducendone i relativi costi.

L'esigenza di porre mano ad una riforma organica del diritto delle garanzie mobiliari è stata segnalata da molti anni dalla dottrina più autorevole. Essa è ora ribadita da molteplici studi e rapporti internazionali, i quali individuano nella rigidità e nella frammentarietà della disciplina in oggetto uno degli ostacoli più incisivi all'efficienza del sistema di finanziamento delle imprese e, dunque, un fattore frenante per lo sviluppo dell'economia e dell'occupazione. Le ragioni di tale inadeguatezza sono sia di ordine formale sia di ordine sostanziale. In primo luogo le regole vigenti hanno un carattere disorganico, essendo sparse in una pluralità di fonti, anche di derivazione comunitaria, e in un articolato corpus di pronunzie giurisprudenziali. Ciò non è d'ausilio alla coerenza, alla chiarezza e alla prevedibilità della disciplina applicabile. In secondo luogo, l'impianto tradizionale del diritto delle garanzie reali mobiliari, quale è recepito nel codice civile del 1942, appare ormai largamente superato, alla luce delle profonde trasformazioni del sistema economico e del contesto degli scambi. Tra i fattori di maggiore criticità della disciplina scolpita nel codice civile risaltano: a) la regola che subordina la costituzione del pegno allo spossessamento del costituente (art. 2786 c.c.), impedendo che i beni oggetto di garanzia possano essere utilmente impiegati nel processo produttivo e nello svolgimento dell'attività d'impresa; b) i limiti posti, in virtù del principio di specialità, alla costituzione di garanzie su beni non determinati e per crediti non distintamente indicati nell'atto di costituzione; c) il divieto del

patto commissorio (art. 2744 c.c.), il quale rende notevolmente più gravoso ed incerto l'intero meccanismo di realizzo dei diritti del creditore.

Ciascuno di questi elementi è fonte di un'elevata rigidità e disfunzionalità del regime delle garanzie, più volte denunciata dalla dottrina e dagli operatori economici, ed alla quale si è sin qui cercato di porre rimedio o attraverso interventi puntuali della legislazione speciale o mediante il ricorso a tecniche di interpretazione evolutiva da parte della giurisprudenza. Dal primo punto di vista è opportuno menzionare, a titolo esemplificativo, l'art. 46 del T.U.B., che ha introdotto un privilegio speciale sui beni mobili destinati all'esercizio dell'impresa, la cui opponibilità non è subordinata allo spossessamento, ma alla trascrizione dell'atto da cui risulta il privilegio nel registro di cui all'art. 1524 c.c.; oppure il d.lgs. 170 del 2004 e 48 del 2011 (di recepimento delle direttive 2002/47/CE e 2009/44/CE), in materia di garanzie finanziarie, il quale delinea una disciplina maggiormente liberale sia in ordine all'oggetto e alle modalità di costituzione della garanzia, sia in ordine alle condizioni di realizzo. Dal secondo punto di vista meritano di essere ricordati gli orientamenti espressi dalla Corte di Cassazione in ordine ai limiti di ammissibilità del pegno "rotativo" e del patto marciano. Ne deriva un sistema frammentario e non sempre in grado di assicurare un equo temperamento degli interessi dei creditori e dei debitori. Per supplire alle lacune dell'impianto tradizionale e limitare il ricorso agli interventi legislativi di dettaglio, diversi ordinamenti di civil law hanno di recente posto mano ad una riforma organica del sistema delle garanzie reali mobiliari: tra questi spiccano l'ordinamento francese, l'ordinamento olandese e quello del Québec (anche il Belgio ha di recente intrapreso un analogo processo di riforma). L'emendamento proposto si muove sulla stessa linea, prefigurando una modernizzazione del regime delle garanzie volta a semplificare e rendere più flessibili ed efficaci le regole applicabili, recuperando la funzione ordinante del codice civile e allineando il diritto italiano ai più recenti sviluppi registrati in ambito europeo e internazionale (specie in ambito UNCITRAL).

La riforma dovrà ispirarsi ai seguenti criteri:

a) superamento del requisito dello spossessamento quale presupposto di opponibilità ai terzi del diritto di prelazione e sua sostituzione con un regime di pubblicità personale;

b) introduzione di un apposito registro informatizzato al fine di consentire le operazioni di consultazione, iscrizione, annotazione, modifica, rinnovo ed estinzione delle garanzie, stabilendosi che la garanzia prenda grado e sia opponibile ai terzi dal momento della sua iscrizione nel registro;

c) affievolimento del principio di specialità e previsione – con l'eccezione dell'ipotesi del debitore consumatore – dell'ammissibilità di una garanzia mobiliare avente ad oggetto beni individuati anche per tipologie o categorie funzionali (ad es. beni in corso di lavorazione, riserve di magazzino, ecc.) e in relazione al loro valore, fermo restando il requisito della determinabilità per l'ipotesi di beni futuri;

d) previsione dell'ammissibilità di una garanzia mobiliare costituita per uno o più crediti, determinati o determinabili anche in relazione a rapporti futuri, ferma restando la specifica indicazione dell'ammontare massimo garantito;

e) introduzione dell'istituto della garanzia mobiliare "ricaricabile", con possibilità di utilizzo della garanzia a beneficio di crediti diversi o ulteriori rispetto a quelli individuati nell'atto costitutivo;

f) accettazione del principio per cui, salvo diverso accordo delle parti, il soggetto costituente la garanzia ha la facoltà di utilizzare, nel rispetto della destinazione economica, i beni oggetto di garanzia; nel caso in cui il debitore concedente sia un imprenditore tale facoltà d'uso si estende anche alla disposizione del bene, con surrogazione reale della prelazione dai beni originari a quelli risultanti all'esito degli atti di disposizione;

g) deroga al divieto del patto commissorio e miglioramento della semplicità e dell'efficacia delle tecniche di realizzo dei diritti del creditore, previa adozione di specifiche misure volte alla tutela degli interessi del debitore concedente;

h) previsione di limiti più incisivi dell'autonomia contrattuale per l'ipotesi in cui debitore sia un consumatore.

Il **Capo III** del disegno di legge si compone di norme immediatamente precettive finalizzate alla semplificazione ed accelerazione del processo di esecuzione forzata nonché volte a favorire una più efficiente gestione delle procedure esecutive individuali e concorsuali. Il Capo illustrato è strutturato in due articoli: l'**articolo 5** che reca la soppressione della modalità della vendita forzata con incanto, con conseguenti modifiche al codice di procedura civile e al codice civile e l'**articolo 6** che disciplina, sempre in chiave di incremento dell'efficienza delle procedure esecutive concorsuali e individuali, il monitoraggio con modalità telematiche dell'andamento delle procedure stesse.

Abrogazione della vendita con incanto(articolo 5)

Il principale intervento è quello volto ad abrogare l'istituto della vendita con incanto dei beni pignorati.

Nelle esecuzioni immobiliari, le norme vigenti, introdotte dalle riforme del 2006, prevedono infatti che nel caso in cui la vendita senza incanto non abbia esito "per qualsiasi ragione" si passa necessariamente alla vendita con incanto con le modalità stabilite dal giudice dell'esecuzione nell'ordinanza di vendita emessa all'inizio del procedimento di vendita senza incanto. L'articolo 569, terzo comma, c.p.c. stabilisce, che il giudice "con la medesima ordinanza" che regola la vendita senza incanto provvede "ai sensi dell'articolo 576" ad ordinare l'incanto. Tale sistema presenta degli evidenti deficit funzionali sia in termini di ragionevole durata delle procedure che di costi delle stesse, posto che impone l'incanto a seguito dell'esito infruttuoso della vendita senza incanto ed alle medesime condizioni di liquidazione (in primis il prezzo base d'asta) che hanno governato il precedente esperimento di vendita. E' evidente quindi l'inefficienza delle disposizioni normative vigenti che impongono una dilatazione dei tempi del processo esecutivo senza che ciò sia compensato da concrete maggiori prospettive di collocazione del bene sul mercato (il quale ha già manifestato disinteresse per il bene pignorato posto in vendita alle quelle date condizioni). L'incanto peraltro presenta gravi profili critici in quanto, a differenza del senza incanto, prevede la pubblicità e non la segretezza delle offerte di vendita (esponendo così la procedura ad un più elevato pericolo di illecite condotte di turbativa), è contrassegnato da un regime di revocabilità delle domande di partecipazione (a differenza del regime del senza incanto in cui le offerte sono irrevocabili, impedendo in tal modo condotte collusive tra il debitore e gli offerenti), consente, ancora una volta diversamente dall'istituto del senza incanto, che vengano presentate offerte dopo l'aggiudicazione dell'immobile a seguito dell'incanto, non garantendo il perseguimento del principio di stabilità della vendita (il che rende l'istituto non rispondente alle leggi di mercato) e offrendo al debitore la possibilità di adottare, in accordo con l'offerente in aumento, condotte di turbativa della vendita.

Nell'espropriazione mobiliare, la vendita, secondo la normativa vigente, può essere disposta con incanto, senza incanto o tramite commissionario. Si tratta di modalità equivalenti che possono essere alternativamente disposte dal giudice dell'esecuzione. L'intervento normativo in esame elimina anche in tale settore dell'espropriazione forzata la vendita con incanto, attesi gli appena evidenziati gravi aspetti critici che esso presenta.

L'abrogazione dell'incanto nel codice di rito ha quindi imposto degli interventi di adeguamento anche nel codice civile.

Altri interventi per l'efficienza delle procedure di esecuzione forzata e per il processo civile telematico

Accanto a tale principale intervento sono articolate anche puntuali proposte normative volte ad incidere su specifici aspetti della disciplina delle opposizioni esecutive, dell'improcedibilità del processo esecutivo, dell'esecuzione forzata mobiliare, immobiliare e per consegna o rilascio.

Per le opposizioni esecutive, mutuando la disciplina prevista nel procedimento cautelare uniforme, viene espressamente previsto la perdita di efficacia del provvedimento sospensivo del titolo o dell'esecuzione al momento del rigetto, anche con provvedimento non passato in giudicato, dell'opposizione (naturalmente si ha in questa sede riguardo alle opposizioni che hanno ad oggetto l'an e non il mero quantum del credito per cui si procede). Di conseguenza sono modificate le modalità di riassunzione del procedimento esecutivo già sospeso. L'intervento si pone in linea con la lettura dell'art. 282 c.p.c. resa dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione con la sentenza n. 10027 del 2012 secondo cui "il diritto pronunciato dal giudice di primo grado qualifica la posizione delle parti in modo diverso da quello dello stato originario della lite e giustifica sia l'esecuzione provvisoria, quando a quel diritto si tratti di adeguare la realtà materiale, sia l'autorità della sentenza di primo grado."

E' introdotta una fattispecie di chiusura anticipata del processo esecutivo per infruttuosità (art. 164-*bis*disp. att. c.p.c.) quando risulta che non è più possibile conseguire un ragionevole soddisfacimento delle pretese dei creditori, anche tenuto conto dei costi necessari per la prosecuzione della procedura, delle probabilità di liquidazione del bene e del presumibile valore di realizzo. Il giudice dell'esecuzione sarà chiamato a compiere una specifica valutazione a riguardo evitando che vadano avanti (con probabili pregiudizi erariali anche a seguito di azioni risarcitorie per danno da irragionevole durata del processo) procedimenti di esecuzione forzata pregiudizievoli per il debitore ma manifestamente non idonei a produrre il soddisfacimento degli interessi dei creditori in quanto generatori di costi processuali più elevati del concreto valore di realizzo degli assets patrimoniali pignorati. L'ordinanza di chiusura anticipata per infruttuosità sarà impugnabile nelle forme dell'opposizione agli atti esecutivi.

Quanto all'esecuzione mobiliare, viene previsto che l'ufficiale giudiziario in sede di pignoramento affidi le cose diverse dal denaro, titoli di credito e oggetti preziosi, in custodia ad uno degli istituti vendite giudiziarie, così eliminando la facoltà, prevista dal vigente art. 520, secondo comma, c.p.c. che, in luogo della custodia, l'ufficiale giudiziario provveda al trasporto dei beni in un luogo di pubblico deposito. Il giudice dell'esecuzione, anche d'ufficio e con provvedimento motivato, può nominare custode, in luogo dell'IVG, altro soggetto specializzato nel settore di competenza iscritto nell'elenco di cui all'articolo 169-*sexies* delle disposizioni per l'attuazione del presente codice o uno dei professionisti delegati iscritti negli elenchi previsti dall'articolo 179-*ter* delle medesime disposizioni (a riguardo vengono abrogate le disposizioni che limitano la delega delle operazioni di vendita ai professionisti nel solo caso di pignoramento di beni mobili iscritti in pubblici registri, consentendola per ogni bene mobile). Non possono essere nominati custodi soggetti diversi da quelli appena citati, sì che è abrogata la norma di cui all'art. 521, primo comma, che attualmente consente la nomina quale custode del creditore o del suo coniuge ovvero del debitore o di persone della sua famiglia, sia pure in presenza del consenso della parte controinteressata. Con l'introduzione dell'art. 169-*sexies*disp. att. c.p.c. è istituito presso ciascun tribunale l'elenco dei soggetti specializzati per la custodia e la vendita dei mobili pignorati, da formarsi facendo applicazione degli artt. 13 e ss. delle medesime disposizioni in quanto compatibili.

E' previsto che il giudice dell'esecuzione nel fissare le condizioni di vendita delle cose pignorate prescrive che la stessa abbia luogo con modalità telematiche, salvo che ciò non sia pregiudizievole per il sollecito svolgimento della procedura o per gli interessi dei creditori. E' evidente infatti la maggiore efficacia di tali modalità sia in termini di più elevata trasparenza dell'esperimento di vendita sia per le maggiori probabilità di liquidazione che la stessa offre.

Per le esecuzioni immobiliari viene anticipato il momento per l'adozione da parte del giudice dell'ordine di liberazione dell'immobile pignorato: non più all'atto dell'aggiudicazione dello stesso ma quando viene autorizzata la vendita. E' evidente infatti la maggiore collocabilità sul mercato di un immobile rispetto al quale è stato già emesso un siffatto provvedimento.

In merito alle esecuzioni per rilascio viene riformulato l'articolo 609 c.p.c. delineando uno specifico procedimento che, in sede di rilascio, l'ufficiale giudiziario deve seguire al fine di liberare l'immobile dai beni mobili in esso eventualmente rinvenuti e che non debbono essere consegnati. E' previsto che l'ufficiale giudiziario provveda ad intimare alla parte tenuta al rilascio o a colui al quale risulta che i beni appartengono l'asporto entro un termine perentorio all'uopo assegnato. In mancanza si provvederà alla vendita coattiva degli stessi in presenza di una specifica istanza della parte istante e del pagamento anticipato delle spese ad opera di quest'ultima ovvero, in mancanza, alla distruzione e smaltimento dei beni, salvo in caso non sia evidente l'utilità della vendita. Qualora vengano rinvenuti documenti inerenti lo svolgimento dell'attività imprenditoriale o professionale si prevede una specifica modalità di custodia degli stessi. La somma ricavata dalla vendita del bene è impiegata per il pagamento delle spese e dei compensi di custodia e di asporto. L'eventuale eccedenza è impiegata per il pagamento dell'esecuzione per rilascio, quando i beni appartengono alla parte eseguita. Se i beni appartengono ad un terzo che non li ha rivendicati prima della vendita secondo le modalità previste quanto eccede il pagamento delle spese di custodia e trasporto è immediatamente versata al terzo.

Iscrizione a ruolo delle procedure di espropriazione forzata

La formazione dei fascicoli dei processi esecutivi, sia mobiliari che immobiliari, costituisce da sempre il primo, rilevante "collo di bottiglia" nell'attività dei tribunali. Le cancellerie a ciò deputate devono infatti far fronte ad un numero rilevantissimo di esecuzioni provvedendo autonomamente all'iscrizione a ruolo della procedura. E' sufficiente considerare che a livello nazionale il numero complessivo dei procedimenti per espropriazione forzata sopravvenuti è stato pari a 491.165 (nel 2009), 510.915 (nel 2010) e 527.304 (nel 2011), e quindi notevolmente superiore a quello delle cause di contenzioso ordinario (pari, rispettivamente, a 488.647, 446.283 e 389.390).

Il personale di cancelleria adibito alle esecuzioni individuali è, però, minore di quello destinato alle sezioni civili.

In considerazione dell'imminente obbligatorietà del deposito telematico degli atti (a partire dal 30 giugno 2014, ex art. 16bis DL 179/2012), sembra indifferibile un adeguato intervento normativo sul piano processuale.

Infatti, sia per le esecuzioni immobiliari che per quelle mobiliari presso il debitore, il codice di procedura civile dispone che il pignoramento sia trasmesso direttamente dall'ufficiale giudiziario in cancelleria. Ne consegue che il fascicolo dell'esecuzione deve essere formato dal cancelliere, che, come già rilevato, deve quindi provvedere anche all'iscrizione nell'apposito registro informatico.

Avviene di frequente, peraltro, che, per i motivi più disparati (pagamento soddisfacente o accordo per la rateizzazione, intervenuto successivamente al pignoramento), il creditore decida di non dare corso all'esecuzione, non depositando l'istanza di vendita, con conseguente estinzione del processo esecutivo. Ciò comporta che alla iniziale iscrizione nel registro del procedimento non segue alcuna ulteriore attività e, conseguentemente, neanche alcuna annotazione.

Per accelerare l'iscrizione dei processi per espropriazione forzata e consentire il recupero di importanti risorse di personale di cancelleria è indispensabile avvalersi sia delle potenzialità dello strumento informatico, sia della collaborazione del creditore procedente.

Va pertanto introdotta la nota di iscrizione a ruolo (che attualmente è disciplinata solo nel processo di cognizione: art. 168 cpc), prevedendo analiticamente gli elementi che deve contenere, così come avviene per il giudizio di cognizione (artt. 71 e 72 disp. att.cpc).

E' però anche necessario modificare le disposizioni che prevedono che il pignoramento (atto con cui inizia l'esecuzione: cfr. art. 491 cpc) sia trasmesso in cancelleria direttamente ad opera dell'ufficiale giudiziario procedente, prescrivendo che quest'ultimo provveda a consegnare l'atto al creditore procedente, chiamato a predisporre la nota d'iscrizione a ruolo e a presentarla unitamente al pignoramento, al titolo esecutivo ed al precetto. Al fine di agevolare la conoscenza da parte del debitore dei dati contenuti nel pignoramento e funzionali all'esercizio di importanti poteri processuali a quest'ultimo riservati (ad esempio la presentazione dell'istanza di riduzione del pignoramento o di conversione) è previsto che sino al deposito dell'istanza di vendita l'ufficiale giudiziario procedente conservi una copia del pignoramento mobiliare a disposizione dell'esecutato.

Con gli interventi normativi proposti, si consentirà alla cancelleria di iscrivere a ruolo automaticamente i processi esecutivi, quando il creditore trasmette telematicamente la nota di iscrizione a ruolo, su un apposito atto strutturato (XSD). A norma, infatti, dell'art. 16-bis del D.L. n. 179 del 2012 a decorrere dal 30 giugno 2014 l'obbligo di deposito telematico riguarderà tutti gli atti endoprocessuali e, dunque, anche la nota di iscrizione a ruolo (rimangono esclusi soltanto gli atti introduttivi).

E' previsto che la non tempestiva iscrizione a ruolo dell'esecuzione ad opera del creditore procedente determina l'inefficacia del pignoramento (tale disposizione mutua la logica propria del processo di cognizione, ove è previsto che la ritardata costituzione delle parti determina la cancellazione della causa dal ruolo: cfr. art. 171 c.p.c.). Il termine all'uopo assegnato al creditore procedente è di dieci giorni per l'espropriazione mobiliare presso il debitore e l'espropriazione immobiliare, mentre è di trenta giorni per l'espropriazione presso terzi al fine di consentire al creditore procedente di apprendere il contenuto della dichiarazione del terzo pignorato (fuori dai casi in cui la stessa deve essere resa in udienza) prima di valutare se procedere all'iscrizione a ruolo della procedura.

L'ambito applicativo dell'intervento non comprende l'esecuzione per consegna o rilascio e quella degli obblighi di fare e non fare, posto che in tali procedure l'intervento del GE è eventuale, essendo previsto:

- dall'art. 610, quando "sorgono difficoltà"
- dall'art. 611, quando è necessaria la liquidazione delle spese.

Il procedimento di ricorso al GE è peraltro del tutto deformalizzato (l'art. 610 cpc prevede che la parte possa rivolgersi al GE "anche verbalmente"), e, come tale, non compatibile con l'obbligo di deposito della nota di iscrizione a ruolo.

L'individuazione dei dati che la nota d'iscrizione a ruolo deve contenere è demandata ad un decreto del Ministro della giustizia, in considerazione del numero e della eterogeneità degli elementi ai quali occorre dare rilievo anche ai fini di elaborazione statistica degli stessi, con riguardo in particolare alla complessità dei dati identificativi dei beni pignorati (soprattutto dei beni immobili, identificati sulla base delle coordinate catastali).

Infine, si propone di eliminare l'obbligo di sottoscrizione del verbale di udienza (da parte del testimone e di chiunque altro vi prenda parte), perché per la formazione del documento nativo digitale occorre l'uso della firma digitale e questa tecnologia non è ancora sufficientemente diffusa sul territorio nazionale. La norma, quindi, consentendo di fare a meno della sottoscrizione del testimone, eviterà la necessità di stampare il verbale di udienza, farlo sottoscrivere con le modalità tradizionali e, poi, digitalizzarlo per renderlo disponibile nel fascicolo informatico ai difensori ed alle parti. Pertanto, verranno evitate attività manuali per il cui svolgimento è richiesto l'impiego di preziose risorse umane e materiali.

Monitoraggio con modalità telematiche dell'andamento delle procedure esecutive concorsuali ed individuali **(articolo 6)**

Per la procedura fallimentare, di concordato preventivo con cessione dei beni e con continuità aziendale e per le procedure esecutive individuali su beni immobili è prevista - a cura del curatore, del liquidatore o del commissario giudiziale - l'obbligo di elaborazione e di deposito del rapporto riepilogativo finale, da redigere in conformità a quanto già previsto dall'art. 33, quinto comma, legge fallimentare. In caso di concordato con continuità aziendale, è introdotto anche l'obbligo del commissario giudiziale di redigere il rapporto riepilogativo periodico, già previsto per il concordato liquidatorio. I rapporti, sia periodici che finali, vanno obbligatoriamente redatti attenendosi ai modelli che saranno adottati con decreti del Ministro della giustizia e depositati in cancelleria con modalità telematiche.

L'intervento è finalizzato a consentire l'emersione, sul piano nazionale, di dati statistici indispensabili per una verifica dell'efficienza delle procedure esecutive individuali e concorsuali. In particolare, i rapporti riepilogativi finali e periodici consentiranno di far emergere e di comparare a livello nazionale i tempi di definizione delle procedure, le somme disponibili per la distribuzione ai creditori, il numero e il valore degli incarichi conferiti ai legali, la percentuale di soddisfacimento dei crediti, distinti per tipologie, i costi delle procedure e il rapporto con il ricavato.