

09.530

Iniziativa parlamentare Cancellazione dei precetti esecutivi ingiustificati

**Rapporto della Commissione degli affari giuridici
del Consiglio nazionale**

del 19 febbraio 2015

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge federale sulla esecuzione e sul fallimento, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La maggioranza della Commissione vi propone di approvare il progetto di legge allegato. La minoranza (Stamm, Miesch, Reimann Lukas, Rickli Natalie, Schwander) propone invece di non entrare in materia.

19 febbraio 2015

In nome della Commissione:

Il presidente, Alec von Graffenried

Compendio

Un'iscrizione nel registro delle esecuzioni può comportare notevoli inconvenienti per la persona escussa, in particolare nella ricerca di lavoro e di alloggio e nella concessione di crediti. Siccome l'esecuzione può essere promossa senza dover provare il credito, di fatto non di rado le esecuzioni riguardano crediti contestati o addirittura inesistenti. La Commissione è del parere che, contro le esecuzioni ingiustificate, il diritto vigente fornisca strumenti inadeguati o molto onerosi o rischiosi per la persona escussa. Per tale motivo propone una modifica della legge federale sulla esecuzione e sul fallimento per migliorare la protezione delle persone interessate dagli effetti dannosi delle esecuzioni ingiustificate.

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 Iniziativa parlamentare

L'11 dicembre 2009 l'allora consigliere nazionale Fabio Abate ha presentato un'iniziativa parlamentare per chiedere di modificare la legge federale dell'11 aprile 1889¹ sulla esecuzione e sul fallimento (LEF) allo scopo di poter cancellare in modo più celere e semplice i precetti esecutivi ingiustificati. Il 14 ottobre 2010 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha esaminato l'iniziativa e ha deciso all'unanimità di darle seguito conformemente all'articolo 109 capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002² sul Parlamento (LParl). Il 5 maggio 2011 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati ha aderito all'unanimità a questa decisione (art. 109 cpv. 3 LParl).

1.2 Lavori della Commissione

Il 3 febbraio 2012 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha istituito una sottocommissione e l'ha incaricata di valutare le varie possibilità di attuazione dell'iniziativa parlamentare, di chiarire le questioni connesse e di presentare un rapporto alla Commissione.

La sottocommissione, riunitasi diverse volte tra maggio e novembre 2012, era composta da: Margret Kiener Nellen (presidente³), Andrea Caroni, Yves Nidegger, Ursula Schneider Schüttel⁴, Pirmin Schwander, Luzi Stamm e Karl Vogler. Il 29 giugno 2012 la sottocommissione ha consultato tre rappresentanti della Conferenza svizzera degli ufficiali di esecuzione e fallimenti della Svizzera, dell'Associazione mantello svizzera degli uffici di consulenza in materia di debiti («Schuldenberatung Schweiz») e dell'Associazione degli Uffici Fiduciari d'incasso Svizzeri. Il 13 novembre 2012 la sottocommissione ha approvato all'unanimità un rapporto con proposte all'attenzione della commissione plenaria.

Il 25 aprile 2013 la Commissione ha approvato all'unanimità un progetto preliminare. Come previsto dalla legge federale del 18 marzo 2005⁵ sulla procedura di consultazione, il progetto preliminare è stato posto in consultazione dal 3 giugno al 20 settembre 2013. I risultati della procedura di consultazione sono stati condensati in un rapporto⁶. Il 20 febbraio 2014 la Commissione ha preso atto dei risultati della

1 RS 281.1

2 RS 171.10

3 Fino a fine maggio 2012 la sottocommissione è stata presieduta da Thomas Hardegger.

4 Da inizio giugno 2012 sostituito di Thomas Hardegger.

5 RS 172.061

6 Il rapporto può essere consultato sul sito www.admin.ch (percorso: procedure di consultazione ed indagini conoscitive → procedure di consultazione ed indagini conoscitive concluse → 2013 → Commissioni parlamentari → 09.530 Iv.pa. Cancellazione dei precetti esecutivi ingiustificati → Risultato: rapporto [www.admin.ch/ch/i/gg/pc/documents/2393/Precetti-esecutivi_09.530_Rapport-risultati_it.pdf]). I singoli pareri espressi dagli interpellati possono essere visionati presso l'Ufficio federale di giustizia.

consultazione e ha deciso di incaricare la propria sottocommissione di modificare il progetto preliminare alla luce dei pareri espressi. Il 13 novembre 2014 la Commissione ha poi esaminato le proposte di modifica elaborate dalla sottocommissione nel corso di due sedute svoltesi nei mesi di marzo e maggio del 2014. Il 19 febbraio 2015 ha quindi adottato, con 17 voti contro 5 e 1 astensione, la versione definitiva del progetto e del relativo rapporto. Una minoranza (Stamm, Miesch, Reimann Lukas, Rickli Natalie, Schwander) propone tuttavia di non entrare in materia.

Conformemente all'articolo 112 capoverso 1 della legge sul Parlamento, la Commissione si è avvalsa della collaborazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia.

2 Situazione iniziale

2.1 Diritto vigente

L'articolo 67 LEF prevede la possibilità di escutere una persona senza dover provare il credito. Vi è dunque il rischio che le esecuzioni siano promosse nei confronti di crediti contestati o addirittura inesistenti. Tutte le esecuzioni sono iscritte nel registro delle esecuzioni e sono dunque visibili a terzi, indipendentemente dall'effettiva esistenza del credito fatto valere.

Anche se molto raramente, di fatto vi sono casi di *esecuzioni infondate*, ossia di false esecuzioni intenzionali. Qualora l'infondatezza sia chiara e palesemente evidente, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale l'esecuzione in atto è nulla⁷. La nullità deve essere fatta valere presso l'ufficio d'esecuzione competente. Se l'ufficio d'esecuzione conferma la validità dell'esecuzione, può essere interposto ricorso gratuitamente all'autorità cantonale di vigilanza. In caso di accertamento della nullità, i procedimenti esecutivi sono annullati e infine non figurano più nell'estratto del registro (art. 8a cpv. 3 lett. a LEF). Di fatto i requisiti affinché sussista la nullità sono piuttosto elevati, solo eccezionalmente infatti i procedimenti esecutivi si estinguono per nullità.

Più frequenti delle esecuzioni infondate sono le *esecuzioni che riguardano crediti parzialmente o integralmente contestati*. Spesso anche i crediti esistenti e non pagati sono maggiorati con una «tassa di diffida» o altri «danni di mora» e posti in esecuzione. In questi casi il creditore istante agisce in buona fede e parte dal presupposto che la somma di denaro per cui procede è effettivamente dovuta, anche se la persona escussa contesta il credito o se a posteriori nulla risulta dovuto. Per tale motivo, in queste circostanze sembra problematico parlare di esecuzioni ingiustificate. In molti casi tuttavia una parte del credito posto in esecuzione è effettivamente dovuta: la persona escussa non ha saldato una fattura aperta e pertanto l'esecuzione non può essere definita ingiustificata.

Per ogni procedimento esecutivo la persona escussa ha la possibilità di fare opposizione, bloccando in tal modo l'esecuzione sul suo patrimonio. In casi del genere l'esecuzione può continuare solo se un giudice ha annullato l'opposizione. Anche in questi casi l'esecuzione figura per cinque anni nel registro delle esecuzioni, corredata dall'osservazione che è stata fatta opposizione. Questo anche se dopo l'opposizione il creditore istante non interviene, ovvero non cerca di far eliminare l'opposi-

⁷ DTF 115 III 18 24

zione e di proseguire la procedura. Per la persona escussa che contesta il credito, questo aspetto è molto insoddisfacente. Il diritto vigente prevede le seguenti possibilità di opposizione:

- *Azione d'accertamento di cui all'articolo 85 LEF*: se il credito è soddisfatto o se è stata concessa una proroga e la persona escussa può documentarlo chiaramente, in virtù dell'articolo 85 LEF può ottenere dal tribunale del luogo d'esecuzione l'annullamento dell'esecuzione. Se la domanda è ammessa, il creditore istante deve assumere tutti i costi (spese processuali ed eventuali spese ripetibili, tra cui in particolare i costi per un patrocinatore legale). I procedimenti esecutivi sono annullati e non figurano più nell'estratto del registro. Siccome il campo d'applicazione di questa azione si limita ai casi di estinzione e moratoria del credito per cui si procede, la sua portata è molto limitata e nella prassi riveste scarsa importanza.
- *Azione d'accertamento di cui all'articolo 85a LEF*: la LEF prevede un'ulteriore azione di accertamento con la quale l'escusso può domandare al tribunale del luogo dell'esecuzione l'accertamento dell'inesistenza del debito, della sua estinzione o dilazione. In questo caso il creditore istante deve provare che effettivamente il credito è dovuto o che era dovuto nel momento in cui di fatto è stata promossa l'esecuzione. Conformemente al diritto vigente, l'azione di cui all'articolo 85a LEF si svolge in procedura ordinaria, come previsto dall'articolo 219 segg. del Codice di diritto processuale civile (CPC)⁸. Nel caso in cui il valore litigioso non supera i 30 000 franchi l'azione si svolge secondo l'articolo 243 e seguenti CPC. Se l'azione viene accolta, il creditore istante deve assumere tutte le spese processuali (spese processuali e ripetibili). I procedimenti esecutivi sono annullati e non figurano più nell'estratto del registro. Se invece l'azione è respinta, l'escusso deve sostenere costi notevoli. Nonostante la formulazione sostanzialmente aperta dell'articolo 85a LEF («in ogni tempo»), il Tribunale federale ha tuttavia ristretto notevolmente il campo d'applicazione pratico dell'azione. È possibile farvi opposizione solo se l'escusso ha dimenticato di opporsi al precetto esecutivo entro il termine prescritto. Se tuttavia ha fatto opposizione (il che rappresenta la norma nel caso di crediti contestati), l'azione non può più essere promossa⁹. Se giusta l'articolo 85a LEF l'azione è illecita, il Tribunale federale rinvia l'escusso all'azione d'accertamento civile generale¹⁰. In tal modo il Tribunale federale considererebbe l'azione esclusivamente come *expediente per prevenire l'esecuzione* e non come strumento di rettifica del registro. Questa giurisprudenza è parzialmente criticata dalla dottrina¹¹, secondo cui il principale effetto pratico è stato il sostanziale svuotamento di significato dell'azione di cui all'articolo 85a LEF.
- *Azione d'accertamento generale*: come ultimo strumento l'escusso dispone dell'azione d'accertamento negativo generale prevista dall'articolo 88 CPC. In questo modo l'escusso può chiedere l'accertamento dell'inesistenza del credito per il quale è stata avviata la procedura di esecuzione. Si tratta di un'azione usuale dinanzi a un tribunale civile, per la quale si valutano tutti i

⁸ RS 272

⁹ DTF 125 III 149 153 s., 127 III 41 43

¹⁰ DTF 125 III 149 153

¹¹ Cfr. Bodmer/Bangert, in: *Basler Kommentar zum SchKG*, Basilea 2011, art. 85a LEF N 14 con riferimenti.

mezzi di prova rilevanti e si decide in maniera definitiva in merito alla sussistenza del credito. Se la domanda è ammessa, il creditore istante deve assumere tutte le spese processuali (spese processuali e ripetibili). I procedimenti esecutivi sono annullati e non figurano più nell'estratto del registro. L'azione può essere proposta in qualsiasi momento e non è vincolata ad alcun termine. Inoltre, il 16 gennaio 2015, il Tribunale federale ha reso meno restrittiva la propria giurisprudenza e ha deciso che era opportuno presumere l'interesse alla constatazione, considerate le notevoli conseguenze dell'iscrizione al registro¹². Rispetto all'azione di cui all'articolo 85a LEF, quella dell'articolo 85 LP presenta la particolarità che deve essere intentata nel luogo di domicilio o di sede del creditore istante.

2.2 Problematica e necessità d'intervento

È universalmente riconosciuto che un'iscrizione nel registro delle esecuzioni ha gravi effetti per la persona escussa, visto che può complicare la ricerca di lavoro e di alloggio e la concessione di crediti. Con un'esecuzione ingiustificata si rischia pertanto di arrecare un grave danno. La Commissione è del parere che i mezzi a disposizione contro un'esecuzione ingiustificata siano inadeguati o molto onerosi per l'escusso o rischiosi, non da ultimo anche in termini economici. Tutte le azioni summenzionate devo essere promosse dall'escusso, che si trova dunque nel difficile ruolo di attore e deve dunque anticipare sia le spese processuali, sia le eventuali spese di patrocinio. In caso di perdita, la persona escussa corre inoltre il rischio di dover sostenere anche le spese di patrocinio della controparte, oltre alle proprie spese di patrocinio e alle spese processuali.

Il diritto vigente non prevede un modo semplice per evitare che terzi giungano a conoscenza di un'esecuzione ingiustificata. Per questo motivo la Commissione sostiene che la richiesta dell'iniziativa parlamentare sia giustificata. Per mitigare il problema propone tre modifiche della LEF: da un lato, a determinate condizioni l'escusso può chiedere che non venga data notizia a terzi circa procedimenti esecutivi (art. 8b). Dall'altro, diversamente da quanto previsto nel diritto vigente, l'escusso ha la possibilità di prendere visione dei mezzi di prova anche oltre il termine di opposizione (art. 73 cpv. 1). Occorre inoltre correggere la giurisprudenza restrittiva del Tribunale federale, secondo cui le azioni di cui all'articolo 85a LEF sono ammesse solo nel caso di esecuzioni contro le quali non è stata fatta opposizione.

3 Procedura di consultazione

3.1 Risultati

Nell'ambito della consultazione concernente il progetto preliminare (svoltasi dal 3 giugno al 20 settembre 2013) hanno espresso un parere 25 Cantoni, sei partiti, 31 organizzazioni e altri interpellati¹³. Numerosi partecipanti, tra cui buona parte dei Cantoni (AG, AR, FR, GR, JU, LU, OW, SG, SH, SZ, TG, VD, ZG, ZH) e quattro

¹² Decisione del Tribunale federale del 16 gennaio 2015 4A_414/2014 consid. 2.6.1.

¹³ L'elenco completo dei partecipanti alla procedura di consultazione è allegato al rapporto sui risultati della procedura di consultazione (cfr. nota 6).

partiti (PPD, PLR, PS, UDC), si sono detti in linea di principio favorevoli alle modifiche proposte dall'iniziativa parlamentare o hanno riconosciuto la necessità di legiferare nel settore in questione. Altri interpellati si sono mostrati più cauti o si sono detti contrari, in particolare poiché ritengono che le esecuzioni aventi carattere meramente vessatorio siano rare e che il diritto vigente offra comunque una protezione sufficiente. Per il resto, riguardo alle principali proposte sono stati espressi i pareri seguenti¹⁴:

- Vari interpellati accolgono con favore il *nuovo articolo 8b* (in particolare: GR, LU, ZG; PPD, PLR, PS, UDC), mentre altri vi si oppongono o lo criticano (in particolare: AG, AI, BE, BL, BS, FR, GE, GL, JU, NE, NW, SG, SH, SO, TG, UR, ZH; economiesuisse, USAM; conferenza degli ufficiali d'esecuzione). Le voci critiche deplorano la complessità della soluzione proposta e paventano in particolare che il nuovo articolo 8b sia di difficile applicazione, comporti un onere eccessivo per gli uffici d'esecuzione e possa impedire la comunicazione a terzi delle esecuzioni giustificate, ridimensionando in tal modo il valore informativo dell'estratto del registro. Taluni altri dubitano infine che i criteri prescelti siano pertinenti.
- Numerosi interpellati accolgono la proposta secondo cui il debitore presunto può esigere la produzione dei *mezzi di prova* concernenti la pretesa anche dopo lo scadere del termine utile per fare opposizione (art. 73 cpv. 1; in particolare: AG, BL, NE, NW, SG, SO, TG, VD, ZH; PPD, PLR, PS, UDC; economiesuisse). A questo riguardo gli appunti critici e le resistenze sono meno numerosi. Pochi interpellati si sono infine espressi riguardo all'obbligo del creditore di presentare una panoramica delle sue pretese nei confronti del debitore.
- Numerosi partecipanti approvano la proposta di *ampliare il campo d'applicazione dell'articolo 85a LEF* (in particolare: BE, BL, BS, JU, LU, NW, OW, SO, TG, TI, VD, ZH; PPD, PLR, PS, UDC; economiesuisse; conferenza degli ufficiali d'esecuzione). Le critiche sono invece poco numerose. Taluni propongono nondimeno di ottimizzare la portata della norma specificando che l'escusso può proporre azione a prescindere dal fatto che abbia fatto opposizione al precetto esecutivo.

3.2 Valutazione dei risultati e modifica del progetto preliminare

La Commissione resta dell'avviso che la soluzione proposta sia quella giusta e che le nuove norme permetteranno di risolvere in modo soddisfacente il problema segnalato dall'autore dell'iniziativa. Con 17 voti contro 5 e 1 astensione, ha quindi deciso di non modificare le grandi linee del progetto, salvo apportare alcuni miglioramenti che tengono conto dei pareri espressi in sede di consultazione.

In primo luogo, la Commissione ha semplificato e migliorato la struttura e il tenore dell'articolo 8b, inserendo inoltre il pagamento all'ufficio d'esecuzione nell'elenco dei criteri e modificando i termini laddove necessario. Ha quindi ottimizzato la

¹⁴ Per maggiori dettagli riguardo ai pareri espressi si veda il rapporto sui risultati della procedura di consultazione (cfr. nota 6).

portata dell'articolo 85a (cfr. n. 3.1) e, come auspicato da taluni interpellati, ha infine ridotto da un anno a sei mesi il termine perentorio entro il quale richiedere la continuazione dell'esecuzione (art. 88 cpv. 2). La Commissione ha invece lasciato invariato l'articolo 73, giacché accolto con favore dai partecipanti alla consultazione.

Una *minoranza* della Commissione (Stamm, Miesch, Reimann Lukas, Rickli Natalie, Schwander) ritiene per contro che sia opportuno rinunciare alla revisione e propone pertanto di non entrare in materia. In primo luogo, reputa infatti che le esecuzioni realmente ingiustificate siano piuttosto rare. È poi dell'avviso che il sistema instaurato dal nuovo articolo 8b sia troppo complesso e, considerati il suo funzionamento e le sue conseguenze, oltrepassi gli obiettivi perseguiti dall'autore dell'iniziativa (in quanto dall'estratto del registro scomparirebbero anche numerose esecuzioni *giustificate*). La minoranza ritiene infine che talune delle altre modifiche proposte (gli art. 73 e 88 cpv. 2) non abbiano alcun nesso reale con il problema sollevato e che la sola modifica dell'articolo 85a non possa di per sé giustificare una revisione della LEF.

Un'altra *minoranza* della Commissione (Nidegger, Miesch, Reimann Lukas, Schwander, Stamm) propone di stralciare l'articolo 8b proposto dalla maggioranza, in quanto gli preferisce un sistema basato sulla «produzione dei mezzi di prova» di cui all'articolo 73, secondo il quale il debitore può esigere che il creditore presenti all'ufficio i mezzi di prova concernenti il credito e una panoramica di tutte le sue pretese nei confronti del debitore. Su istanza di quest'ultimo, inoltre, non è data notizia a terzi circa l'esecuzione fintanto che il creditore non abbia prodotto i mezzi di prova. L'esecuzione è quindi cancellata se dalla risposta del precedente risulta che questi non ha un interesse degno di protezione.

La maggioranza della Commissione respinge la proposta della minoranza poiché l'esame sommario che gli ufficiali sarebbero chiamati a svolgere è incompatibile con il sistema previsto dalla legge – tale decisione spetta infatti al giudice – e la nozione di «interesse degno di protezione», poco chiara, comporterebbe notevoli problemi d'applicazione – in particolare, sarà arduo distinguere tra questo nuovo rimedio giuridico (l'assenza di un interesse degno di protezione) e i casi in cui può essere accertata la nullità dell'esecuzione (cfr. n. 2.1).

4 **Commento alle singole disposizioni**

Art. 8b Esclusione del diritto di consultazione

Fulcro del presente progetto è l'introduzione di un nuovo rimedio giuridico con il quale si può impedire la comunicazione a terzi dell'esecuzione, indipendentemente dalla decisione sull'esistenza materiale del credito. Per raggiungere questo obiettivo si presentano fondamentalmente due possibilità. Si potrebbe ipotizzare di valutare sommariamente l'esistenza materiale del credito per cui si procede, valutazione che dovrebbe tuttavia essere svolta da un tribunale dato che l'ufficio d'esecuzione non è idoneo a tal fine. L'escusso continuerebbe a essere costretto a inoltrare la richiesta a un tribunale e ad affrontare così un onere notevole. In ultima analisi la differenza rispetto all'attuale sospensione di un'esecuzione, già prevista dall'attuale articolo 85a capoverso 2 LEF, diventerebbe quasi irrilevante. Per questo motivo il progetto prevede che l'esistenza del credito non sia sottoposta ad alcun esame mate-

riale, ma che provochi solo una decisione in merito alla comunicazione a terzi dell'esecuzione, basata su un *esame dei semplici criteri formali*. Questo permetterebbe inoltre di svolgere la relativa procedura dinanzi all'ufficio d'esecuzione stesso.

Il nuovo articolo 8b LEF permette all'escusso di chiedere all'ufficio d'esecuzione competente di non comunicare più a terzi un'esecuzione in corso. Gli effetti dell'ammissione della domanda si limitano a impedire la comunicazione a terzi dell'esecuzione in corso; il procedimento esecutivo invece continua. Per stabilire chi va considerato terzi ai sensi della disposizione, si rimanda alla regolamentazione vigente nell'articolo 8a capoverso 3 LEF.

L'iter in questione deve inoltre essere *veloce, semplice ed economico*. Come constatato questo presuppone che l'esame si limiti alla soddisfazione dei requisiti formali e che non si debbano valutare né la sussistenza del credito né la legittimità dell'esecuzione. Per raggiungere questo obiettivo si propone di comunicare a terzi l'esecuzione in corso, previa una corrispondente domanda (presentata oralmente o per scritto), solo se al momento della domanda di estratto, risulta soddisfatta almeno una delle tre condizioni di cui all'articolo 8b capoverso 2:

- l'esecuzione è comunicata a terzi in particolare se dalla presentazione della domanda d'esecuzione e nei sei mesi precedenti almeno altri due creditori hanno aperto esecuzioni presso lo stesso ufficio d'esecuzione. L'esperienza insegna che sempre più spesso si presentano casi di esecuzioni infondate, anche se solitamente si tratta di episodi isolati. Se tuttavia si accumulano le esecuzioni nei confronti di una persona, con ogni probabilità le esecuzioni hanno motivo di esistere, a maggior ragione quando le esecuzioni sono promosse da persone differenti. Il progetto offre la possibilità all'escusso di procedere contro *singole* esecuzioni infondate. Chi tuttavia è escusso da tre o più persone diverse non ha più diritto a questa procedura. In questo caso vi è infatti il sospetto che l'escusso non abbia adempiuto agli obblighi esistenti. Occorre constatare che con l'introduzione di una procedura di questo tipo, caso per caso si può anche evitare che le esecuzioni *giustificate* vengano comunicate a terzi. Se si considera tuttavia la funzione dell'estratto del registro, si tratta più di mettere in evidenza coloro che notoriamente pagano in ritardo o non pagano che non di identificare le persone che contestano ingiustificatamente l'esistenza di un credito. Il registro può continuare a svolgere questa funzione;
- l'esecuzione è comunicata a terzi anche nel caso in cui negli ultimi dodici mesi è stata proseguita un'esecuzione contro il debitore presso lo stesso ufficio d'esecuzione. Qui l'escusso non ha adempiuto ai propri obblighi in almeno un caso; il creditore potenziale ha quindi un elevato interesse a ottenere informazioni anche in merito alle altre esecuzioni in corso;
- lo stesso vale anche quando negli ultimi dodici mesi un credito oggetto in esecuzione è stato saldato mediante un pagamento all'ufficio d'esecuzione e in seguito il creditore non ha ritirato l'esecuzione.

Poiché per l'ufficio d'esecuzione la domanda comporta un onere amministrativo, si deve prevedere una *tassa* per finanziarne il disbrigo. Questa tassa può essere introdotta dal Consiglio federale con una revisione dell'ordinanza del 23 settembre 1996¹⁵ sulle tasse riscosse in applicazione della legge federale sulla esecuzione e sul

fallimento (OTLEF). Per consentire il trattamento della sua domanda, al debitore deve poter essere imposta una tassa moderata, ma che copra i costi. Nel quadro di una decisione circa l'esistenza del credito per cui si procede, il giudice ha inoltre la facoltà di ordinare al creditore di assumersi i costi sotto forma di risarcimento dei danni.

Nell'ambito di questa nuova procedura, le parti coinvolte possono presentare ricorso contro la decisione dell'ufficio d'esecuzione secondo i principi generali della LEF (art. 17 segg.). Questa possibilità dovrà essere menzionata nel foglio informativo sul precetto esecutivo. Dato che il creditore non è parte di questa procedura non può nemmeno esigere che la sua esecuzione sia indicata nell'estratto del registro fornito all'escusso. Esso non viene pertanto nemmeno informato in merito alla domanda dell'escusso.

La minoranza della Commissione propone invece di rinunciare a questa regolamentazione e di risolvere il problema adeguando l'articolo 73 LEF.

Art. 73 Produzione dei mezzi di prova

L'articolo 73 capoverso 1 LEF vigente prevede che su istanza del debitore, il creditore presenti all'ufficio d'esecuzione i mezzi di prova concernenti i crediti posti in esecuzione entro il termine di opposizione. La produzione dei mezzi di prova deve consentire al debitore di valutare la pretesa e di decidere se riconoscerla o se opporsi. Il termine per presentare opposizione non viene tuttavia sospeso in caso di inadempimento da parte del creditore; se l'escusso fa opposizione, in una lite successiva il giudice può invece esigere una parte o la totalità delle spese del creditore, anche se la pretesa si rivela motivata (art. 73 cpv. 2 LEF).

La revisione dell'articolo 73 LEF proposta dalla maggioranza amplia le possibilità del debitore di chiedere all'ufficio d'esecuzione di invitare il creditore a presentare i mezzi di prova. In questo modo si può presentare domanda non solo entro il termine di dieci giorni previsto dall'articolo 69 capoverso 2 numero 3 LEF per fare opposizione, bensì per tutta la durata del procedimento. Chi promuove un'esecuzione deve essere in grado di precisare in qualsiasi momento il credito fatto valere. Con questa modifica dell'articolo 73 LEF si è estesa nel contempo la *funzione* della richiesta di produzione dei mezzi di prova: non si tratta più solo di fornire all'escusso una base per decidere se contestare o meno la pretesa. In futuro il creditore avrà la possibilità di concretizzare maggiormente la pretesa che non è stata precisata sufficientemente quando è stata promossa l'esecuzione, anche al di fuori della procedura giudiziaria. Succede inoltre che per l'escusso non sono più evidenti le pretese fatte valere contro di lui, soprattutto quando a causa di supplementi (tasse di diffida, danni di mora, ecc.) nominalmente queste pretese non corrispondono più all'importo iniziale e ne sono poste in esecuzione diverse in successione. In questi casi sembra opportuno che il creditore metta a disposizione del debitore una panoramica delle pretese fatte valere.

Rimane invece difficile definire una sanzione nel caso in cui il creditore non dia seguito all'ingiunzione dell'ufficio d'esecuzione. Siccome deve continuare a essere possibile promuovere un'esecuzione per mettere in atto una pretesa non documentabile con gli atti, un'inattività del genere non può avere effetti né sull'esistenza della pretesa, né sulla continuazione dell'esecuzione. Dato il breve termine e la mancanza di rappresentanza legale nel procedimento d'esecuzione, sembra sproporzionato anche un pregiudizio giuridico, quale per esempio il divieto di far pervenire

in una procedura giudiziaria successiva gli atti non presentati in precedenza. Si deve pertanto mantenere l'assunzione dei costi in una procedura giudiziaria successiva (art. 73 cpv. 2 LEF) già prevista nel diritto vigente.

La minoranza della Commissione propone invece di attuare lo scopo principale dell'iniziativa parlamentare mediante un adeguamento dell'articolo 73 LEF. Secondo il meccanismo previsto, l'escusso non solo può chiedere di intimare al creditore di presentare all'ufficio i suoi mezzi di prova, ma può anche esigere che l'esecuzione non sia comunicata a terzi fino a che non sia adempiuta dal creditore. Quando il creditore l'ha adempiuta, l'ufficio d'esecuzione esamina sommariamente i mezzi di prova presentati. Se da questi documenti emerge che il creditore non può prevalersi di un interesse degno di protezione per avviare l'esecuzione, quest'ultima deve essere cancellata. Secondo la minoranza questa soluzione presenta diversi vantaggi. Innanzitutto, la non comunicazione (provvisoria) di esecuzione è immediata e presuppone unicamente la richiesta da parte dell'escusso, senza lavoro supplementare per l'ufficio d'esecuzione. Ma questo meccanismo è soprattutto molto più mirato rispetto all'articolo 8b LEF proposto dalla maggioranza della Commissione. L'espressione «interesse degno di protezione» fa riferimento alla giurisprudenza sull'abuso di diritto. Chiedere un'esecuzione per interrompere la prescrizione va invece considerato legittimo.

Art. 85a cpv. 1 Annullamento o sospensione giudiziali dell'esecuzione in procedura ordinaria e in procedura semplificata

Con il completamento proposto dell'articolo 85a LEF si intende correggere la giurisprudenza restrittiva del Tribunale federale in merito a questa disposizione. L'escusso deve poter domandare al tribunale del luogo dell'esecuzione l'accertamento dell'inesistenza del debito, della sua estinzione o della concessione di una dilazione e questo indipendentemente da un'eventuale opposizione. In questo modo si eliminerebbe un ostacolo formale, nella prassi significativo, all'azione prevista dall'articolo 85a LEF.

Occorre peraltro notare che la nuova formulazione dell'articolo 85a LEF può risolvere il problema delle esecuzioni ingiustificate solo in singoli casi. In particolare, il debitore continuerebbe così a sostenere l'onere dell'azione e dunque il rischio processuale finanziario; per quanto concerne l'esistenza del credito per cui si procede, la decisione finale e la piena autorità di giudicato materiale continua a spettare al giudice. Per questo motivo l'azione è molto dispendiosa e solo in misura ridotta adatta a rettificare il registro.

Art. 88 cpv. 2

Grazie a questa modifica, non prevista nell'avamprogetto, l'escusso ha il vantaggio di sapere più rapidamente se il creditore intende chiedere la continuazione dell'esecuzione. Il termine attuale di un anno è ritenuto troppo lungo. Si tratta quindi di ridurlo in modo che i casi di esecuzione possano essere chiariti e trattati rapidamente.

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

5.1.1 Per la Confederazione

Il presente progetto non ha ripercussioni particolari per la Confederazione.

5.1.2 Per i Cantoni e i Comuni

La possibilità di evitare, a determinate condizioni, la comunicazione a terzi di un'esecuzione, come proposto dalla maggioranza della Commissione, comporterà un onere supplementare per gli uffici d'esecuzione. Per il momento non è possibile prevedere quante domande di questo genere saranno depositate in futuro. Naturalmente si deve considerare che le prestazioni degli uffici d'esecuzione sono a pagamento. La Commissione parte pertanto dal presupposto che il Consiglio federale completerà la OTLEF con una disposizione corrispondente. L'onere supplementare derivante dalla revisione può essere dunque posto a carico del richiedente e di conseguenza non comporta costi aggiuntivi effettivi per i Cantoni e per i Comuni. Anche la proposta di revisione dell'articolo 73 LEF avanzata dalla minoranza della Commissione comporterebbe un certo onere supplementare per gli uffici d'esecuzione che tuttavia al momento non è possibile quantificare.

Le altre modifiche proposte non hanno effetti particolari per i Cantoni e i Comuni.

5.1.3 Per l'economia

Tra i vari aspetti, il registro delle esecuzioni serve a consentire a terzi di sapere se una persona ha difficoltà economiche. Questa funzione assume una notevole rilevanza economica poiché evita che siano concessi crediti a persone in tale posizione o che contro di esse siano inutilmente avviate procedure. Con il fatto che le esecuzioni pendenti non vengono più comunicate a terzi vi è il rischio che la rilevanza dell'estratto del registro delle esecuzioni sia pregiudicata. Tuttavia, anche le esecuzioni ingiustificate possono nuocere alla solvibilità di una persona o di un'azienda in maniera ingiustificata e in questo modo precludere la conclusione di affari che sarebbero utili per l'economia. La Commissione ritiene che la soluzione proposta costituisca un utile compromesso che tiene debitamente conto di questi interessi contrapposti e che di fatto non avrà effetti negativi sull'economia.

5.2 Attuabilità

La procedura proposta nell'articolo 8b LEF sull'esclusione del diritto di consultazione necessita dell'esame di diversi requisiti formali. Grazie alla diversità dei mezzi informatici a disposizione di ciascun ufficio d'esecuzione, attualmente sembra possibile effettuare automaticamente questa valutazione mediante l'elaborazione elettronica dei dati. Agli uffici d'esecuzione va accordato un periodo transitorio sufficiente per il necessario aggiornamento dei software.

6

Costituzionalità e legalità

Il progetto si fonda sull'articolo 122 capoverso 1 della Costituzione federale¹⁶, secondo cui la legislazione nel campo del diritto civile e della procedura civile compete alla Confederazione.

