

ad 09.530

Iniziativa parlamentare Cancellazione dei precetti esecutivi ingiustificati

**Rapporto della Commissione degli affari giuridici
del Consiglio nazionale del 19 febbraio 2015**

Parere del Consiglio federale

del 1° luglio 2015

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale del 19 febbraio 2015¹ concernente l'iniziativa parlamentare 09.530 «Cancellazione dei precetti esecutivi ingiustificati».

Gradite, onorevoli presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

1° luglio 2015

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

¹ FF 2015 2641

Parere

1 Situazione iniziale

L'11 dicembre 2009 l'allora consigliere nazionale Fabio Abate ha presentato un'iniziativa parlamentare con la quale chiedeva di prevedere nella legge federale dell'11 aprile 1889² sull'esecuzione e sul fallimento (LEF), e in particolare nell'articolo 85a LEF, le condizioni per cancellare rapidamente i precetti esecutivi ingiustificati e tutelare così gli interessi di coloro che dovrebbero presentare l'azione di disconoscimento di un debito mai esistito o già estinto.

Il 15 ottobre 2010, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (CAG-N) ha dato seguito all'iniziativa, l'omologa commissione del Consiglio degli Stati lo ha fatto il 5 maggio 2011.

In seguito la CAG-N ha istituito una sottocommissione che ha elaborato un progetto preliminare di modifica della LEF, approvato dalla CAG-N il 25 aprile 2013. Il progetto preliminare è stato posto in consultazione dal 3 giugno al 20 settembre 2013. Dopo aver preso atto del rapporto sui risultati della consultazione³, la CAG-N ha elaborato il progetto e lo ha adottato il 19 febbraio 2015 insieme al relativo rapporto.

Con lettera del presidente della Commissione del 20 febbraio 2015, il progetto di atto legislativo e il rapporto sono stati trasmessi per parere al Consiglio federale conformemente all'articolo 112 capoverso della legge del 13 dicembre 2002⁴ sul Parlamento (LParl).

2 Parere del Consiglio federale

2.1 Generalità

2.1.1 Promozione dell'esecuzione

Il diritto svizzero dell'esecuzione forzata è caratterizzato dalla possibilità di promuovere un'esecuzione senza alcun controllo preliminare. Occorre soltanto una domanda d'esecuzione, orale o scritta, con le indicazioni di cui all'articolo 67 LEF. Il creditore istante deve inoltre anticipare gli emolumenti e le spese prevedibili (art. 68 cpv. 1 secondo periodo LEF). Emolumenti e spese si calcolano secondo l'ordinanza del 23 settembre 1996⁵ sulle tasse riscosse in applicazione della LEF (OTLEF), in particolare secondo l'articolo 16 in combinato disposto con l'articolo 13 OTLEF. Il controllo del contenuto del credito posto in esecuzione avviene soltanto se l'escusso fa opposizione e l'istante chiede al giudice di eliminare l'opposizione.

² RS 281.1

³ Il rapporto dell'aprile 2013 sui risultati della procedura di consultazione può essere consultato all'indirizzo www.parlament.ch > Documentazione > Rapporti > Oggetti posti in consultazione > 09.530 Iv. Pa. Cancellazione di precetti esecutivi ingiustificati.

⁴ RS 171.10

⁵ RS 281.35

Questo sistema ha il grande vantaggio di permettere che gran parte delle procedure di esecuzione forzata si svolgano senza partecipazione di un giudice e quindi con oneri amministrativi minimi. Poiché è fatta opposizione soltanto contro una piccolissima parte delle esecuzioni, l'intera procedura può solitamente essere sbrigata dai soli uffici d'esecuzione.

Secondo l'articolo 67 capoverso 1 numero 4 LEF, nella domanda d'esecuzione il creditore istante deve indicare il titolo di credito. Tuttavia, l'ufficio d'esecuzione non può verificare se il titolo di credito esiste effettivamente. Se non esiste, basta indicare la causa del credito.

La mancanza di un controllo preliminare dell'esistenza del credito permette di avviare l'esecuzione di un credito inesistente o di chiedere l'esecuzione di un importo molto più elevato di quello effettivamente dovuto. Un'esecuzione può essere avviata in ogni momento anche per crediti contestati (a torto o a ragione).

2.1.2 Esecuzioni ingiustificate

L'iniziativa parlamentare 09.530 vuole porre rimedio alle richieste di esecuzione abusive o per lo meno ingiustificate. Vanno distinti i seguenti casi:

- vere e proprie *esecuzioni vessatorie*, in questi casi l'istante sa che il credito effettivamente non sussiste e ciò nonostante promuove l'esecuzione. Esecuzioni di questo tipo sono tuttavia rare nella pratica;
- è invece frequente che siano posti in esecuzione crediti parzialmente o interamente contestati. Nella maggior parte dei casi l'istante parte dal presupposto che la somma di denaro di cui chiede l'esecuzione gli sia effettivamente dovuta. Agisce quindi in buona fede anche se l'escusso contesta il credito o se alla fine risulta che l'importo richiesto non era dovuto o lo era soltanto in parte. Se è contestata soltanto una parte del credito, per esempio perché il creditore ha fatto valere spese d'incasso eccessive, l'esecuzione in quanto tale non è considerata ingiustificata fintanto che la parte incontestata del credito non è pagata.

2.1.3 Estratto del registro esecuzioni

Secondo l'articolo 8a capoverso 1 LEF, chiunque renda verosimile un interesse può consultare i verbali e i registri degli uffici d'esecuzione e degli uffici dei fallimenti, nonché chiederne gli estratti. Nella pratica si è affermato in particolare il cosiddetto *estratto del registro esecuzioni e fallimenti*. Dal 1° maggio 2014 vi è anche l'*estratto semplice del registro esecuzioni e fallimenti*, definito nell'istruzione dell'Alta vigilanza sulla esecuzione e sul fallimento dell'Ufficio federale di giustizia⁶.

L'estratto del registro esecuzioni e fallimenti contiene in linea di massima tutte le esecuzioni promosse negli ultimi cinque anni contro una data persona in un dato

⁶ L'istruzione n. 1 dell'Alta vigilanza sulla esecuzione e sul fallimento del 15 aprile 2014 sull'estratto semplice del registro esecuzioni e fallimenti può essere consultata sul sito dell'Ufficio federale di giustizia www.bj.admin.ch > Economia > Esecuzione e fallimento > Istruzioni.

circondario di esecuzione, indipendentemente dal fatto che il credito fatto valere abbia esistenza materiale o che sia contestato. Poiché un'esecuzione può essere avviata senza provare che un credito sussiste materialmente, nel registro figurano anche le esecuzioni promosse in modo abusivo, che sono quindi visibili anche per terzi.

Fornendo informazioni sulla solvibilità e la disponibilità a pagare di una persona, il registro esecuzioni e fallimenti vuole servire da fonte d'informazione per i terzi interessati al merito creditizio di una persona. Vanno tuttavia presi in considerazione anche gli interessi dell'escusso a che i dati sulle esecuzioni siano corretti e non siano accessibili a chiunque⁷. Già nel messaggio dell'8 maggio 1991 sulla modifica della LEF, il Consiglio federale aveva rilevato che le informazioni sulla situazione economica o sulle abitudini in materia di pagamenti di una determinata persona si ripercuotono sulla sua reputazione economica, con gravi svantaggi nei rapporti giuridici quotidiani, soprattutto quando la situazione di mercato è tesa (p. es. sul mercato dell'alloggio)⁸. La divulgazione di informazioni volte a tutelare il patrimonio deve perciò di principio essere limitata a dati che rivelano in modo affidabile e veritiero fatti suscettibili di metterlo in pericolo. Va documentata una messa in pericolo essenziale del patrimonio del futuro partner d'affari, poiché la divulgazione dell'informazione può provocare considerevoli pregiudizi per l'interessato. Da questo principio – rilascio di informazioni soltanto su fatti riguardanti una messa in pericolo rilevante – sono state consapevolmente fatte salve le esecuzioni in corso, poiché in uno Stato di diritto le procedure in corso dovrebbero essere in linea di massima pubbliche ed accessibili ai terzi interessati. È stato tuttavia ammesso che tale eccezione è molto ampia, dato che, quando è in corso, non è ancora chiaro se la procedura esecutiva sia stata promossa nei confronti di un debitore «pericoloso» (p. es. perché insolvente).

Nel frattempo anche il Tribunale federale ha riconosciuto che la situazione giuridica nel settore è poco soddisfacente e possono derivarne gravi svantaggi per le persone escusse a torto (p. es. nell'ambito della conclusione di un contratto di locazione, di un'assunzione di credito o della ricerca di un impiego)⁹. Pertanto, qualche mese fa, ha deciso che, in considerazione degli importanti effetti dell'iscrizione nel registro, l'interesse del debitore ad accertare l'inesistenza del debito, necessario per promuovere l'azione secondo l'articolo 85a LEF, deve essere presunto in ogni caso¹⁰.

2.1.4 Possibilità di difendersi da esecuzioni ingiustificate

Il rapporto della CAG-N del 19 febbraio 2015 descrive in dettaglio gli strumenti che il diritto vigente mette a disposizione di un escusso per difendersi da un'esecuzione ingiustificata. Il Consiglio federale condivide l'opinione della CAG-N secondo cui questi strumenti non sono sufficienti, soprattutto in considerazione dell'onere relativamente elevato che richiede la presentazione dei relativi rimedi giuridici. Ritiene pertanto che vi è urgente necessità di intervenire in tal merito.

⁷ Sentenza del Tribunale federale 4A_414/2014 del 16 gennaio 2015, consid. 2.6.1.1.

⁸ FF 1991 III 1, pag. 22.

⁹ Sentenza del Tribunale federale 4A_414/2014 del 16 gennaio 2015, consid. 2.6.2.

¹⁰ Sentenza del Tribunale federale 4A_414/2014 del 16 gennaio 2015, consid. 2.6.1.2.

2.1.5 Lavori di revisione precedenti

In questo contesto occorre inoltre fare riferimento all'iniziativa parlamentare 04.467¹¹. Secondo l'iniziativa, la LEF dovrebbe essere modificata in modo che non sia più possibile portare a conoscenza di terzi le esecuzioni sospese. Le commissioni degli affari giuridici delle due Camere avevano inizialmente dato seguito all'iniziativa; successivamente la CAG-S ha compiuto un attento esame della questione ed è giunta alla conclusione che il diritto vigente è sufficientemente differenziato e rappresenta un compromesso equilibrato tra protezione dei creditori e del pubblico da una parte e protezione dei dati e dei debitori dall'altra¹². Pertanto, la CAG-S non ha ritenuto necessario un intervento legislativo e ha chiesto al proprio Consiglio di togliere dal ruolo l'iniziativa parlamentare. L'iniziativa è quindi stata tolta dal ruolo il 19 dicembre 2007.

2.1.6 Il progetto della CAG-N

Il progetto della CAG-N del 19 febbraio 2015 propone di introdurre diverse misure, al cui centro vi è il nuovo articolo 8b P-LEF che, a determinate condizioni e su domanda dell'escusso, permette di non dare notizia di un'esecuzione ai terzi. L'esecuzione è comunicata a terzi soltanto se almeno una delle tre condizioni previste nell'articolo 8b capoverso 2 P-LEF è adempiuta, ossia se: (1) nei sei mesi precedenti almeno altri due creditori hanno aperto esecuzioni contro lo stesso debitore presso lo stesso ufficio d'esecuzione, (2) negli ultimi dodici mesi è stata proseguita un'esecuzione contro il debitore presso lo stesso ufficio d'esecuzione, o (3) negli ultimi dodici mesi un credito oggetto di esecuzione contro lo stesso debitore è stato saldato mediante pagamento all'ufficio d'esecuzione e il creditore non ha ritirato l'esecuzione. Questa norma intende creare una procedura rapida, semplice ed economica.

Una minoranza della CAG-N vuole invece rinunciare al nuovo articolo 8b e modificare soltanto l'articolo 73 LEF. L'attuale diritto d'informazione dell'escusso va esteso in modo tale che, se è pendente una domanda di produzione dei mezzi di prova della pretesa, non va data notizia a terzi dell'esecuzione fintanto che l'istante non ha dato seguito alla domanda di presentare i mezzi di prova. Inoltre, l'esecuzione deve essere «cancellata» se dalla risposta risulta che non vi è un interesse meritevole di tutela.

Il progetto della CAG-N contiene tre ulteriori innovazioni:

- la maggioranza della CAG-N propone di ampliare l'articolo 73 LEF rendendo possibile chiedere la presentazione dei mezzi di prova in ogni momento e non soltanto entro il termine di opposizione, come prevede il diritto vigente. Inoltre, l'escusso può chiedere al creditore di presentare un compendio di tutte le pretese esigibili nei confronti del debitore;
- la modifica dell'articolo 85a capoverso 1 LEF vuole permettere l'azione di accertamento anche se l'escusso ha fatto opposizione, correggendo una giurisprudenza del Tribunale federale da molti ritenuta insoddisfacente;

¹¹ 04.467 Iv. Pa. Studer Jean, Nessuna pubblicità per le esecuzioni sospese.

¹² 04.467 Iv. Pa. Studer Jean, Nessuna pubblicità per le esecuzioni sospese, rapporto della Commissione degli affari giuridici del 6 novembre 2007, pag. 3.

- infine il termine di cui all’articolo 88 capoverso 2 LEF va abbreviato da dodici a sei mesi.

2.2 Parere sul progetto della CAG-N

Il progetto della CAG-N vuole rimediare al problema delle esecuzioni ingiustificate permettendo all’escusso di domandare in alcuni casi che le esecuzioni non siano portate a conoscenza di terzi. Le condizioni necessarie a tal fine sono di natura formale e l’ufficio esecuzioni può verificarle in modo relativamente semplice. Il credito di cui è promossa l’esecuzione non è invece esaminato sotto il profilo materiale. Questa soluzione è certamente ragionevole. Inoltre, secondo la soluzione proposta, le esecuzioni ingiustificate cessano rapidamente di figurare sull’estratto del registro e ciò permette di tutelare in modo ottimale gli interessi delle persone escusse in modo ingiustificato.

Oltre a questi pregi il progetto comporta però i tre seguenti difetti:

- da una parte il sistema proposto appare relativamente complicato, come peraltro rilevato da più partecipanti alla consultazione. In via di principio, dopo la promozione di un’esecuzione ne è data notizia ai terzi per un determinato periodo. Poi, su richiesta dell’escusso e se sono adempite le necessarie condizioni, per un certo periodo cessa di esserne data notizia ai terzi. Se in seguito contro l’escusso sono avviate ulteriori esecuzioni, la prima esecuzione torna a figurare sull’estratto;
- per gli uffici d’esecuzione, il nuovo sistema comporterebbe un certo carico supplementare di lavoro, poiché l’allestimento di un estratto del registro sarebbe più laborioso rispetto al diritto vigente;
- infine, la soluzione proposta, oltre alle esecuzioni ingiustificate, eliminerebbe dall’estratto del registro anche quelle giustificate. Ciò potrebbe nuocere all’attendibilità dell’estratto del registro.

Vanno del resto rilevate le critiche espresse nei confronti della proposta della CAG-N dalla maggioranza dei Cantoni e da molti altri partecipanti alla consultazione.

Anche la proposta della minoranza della Commissione presenta alcuni svantaggi: non è compito degli uffici d’esecuzione decidere se l’interesse a un’esecuzione è degno di protezione. I collaboratori degli uffici d’esecuzione non sono formati per decidere in tal merito. Soprattutto, non si vede in che modo i motivi di nullità previsti dal diritto vigente (art. 22 LEF) si distinguano dalla nozione di «interesse degno di protezione», proposta dalla minoranza della Commissione.

2.3 Soluzione alternativa

Come fatto notare sopra, il Consiglio federale è consapevole della problematica delle esecuzioni ingiustificate e ritiene comprovata la necessità di intervenire in materia. Condivide inoltre l’opinione della CAG-N secondo cui l’eliminazione delle esecuzioni ingiustificate richiede una soluzione per quanto possibile schematica. Non è in particolare compito degli uffici d’esecuzione verificare la fondatezza

giudiziaria, ciò che non è nell'interesse né dell'escusso né del creditore istante. Il Consiglio federale ritiene dunque che la modifica proposta dell'articolo 88 capoverso 2 LEF sia inopportuna e non contribuisca a disciplinare la questione dell'esattezza degli estratti del registro delle esecuzioni.

3 Proposte del Consiglio federale

3.1 Articolo 8b P-LEF

Il Consiglio federale rinuncia a fare una proposta concreta in merito all'articolo 8b P-LEF proposto dalla CAG-N. Ritiene che il nuovo articolo 8b P-LEF sarebbe una misura ragionevole e adeguata che permetterebbe di risolvere i problemi trattati. In alternativa sarebbe tuttavia possibile una nuova disposizione che permetta di negare ai terzi le informazioni su un'esecuzione se il debitore ha fatto opposizione e il creditore non ha preso, per un determinato periodo, alcun provvedimento per eliminare l'opposizione.

3.2 Altre disposizioni

Il Consiglio federale propone di respingere la proposta della maggioranza della Commissione concernente l'articolo 88 capoverso 2 P-LEF. Propone invece di accogliere le proposte della maggioranza concernenti gli articoli 73 e 85a P-LEF.