

Iniziativa parlamentare
LEF. Esecuzione in via di fallimento per i premi
dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni
Rapporto della Commissione degli affari giuridici
del Consiglio nazionale

del 27 maggio 2002

Onorevoli presidente e consiglieri,

Conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 3 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC), vi sottoponiamo il presente rapporto che trasmettiamo contemporaneamente per parere al Consiglio federale.

La Commissione propone con 13 voti a favore e 5 astensioni di approvare il progetto di legge allegato.

27 maggio 2002

In nome della Commissione:
La presidente, Anita Thanei

Rapporto

1 Situazione iniziale

1.1 Iniziativa parlamentare

Il 20 marzo 1998, il consigliere nazionale Peter Baumberger ha depositato un'iniziativa parlamentare volta a modificare l'articolo 43 della legge federale sull'esecuzione e sul fallimento (LEF; RS 281.1) in maniera da escludere l'esecuzione in via di fallimento per i premi dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni.

L'autore dell'iniziativa motiva la sua proposta come segue: a differenza dell'Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni e delle casse pubbliche di assicurazione contro gli infortuni, gli istituti privati di assicurazione contro gli infortuni sono obbligati per legge ad avviare una procedura di esecuzione in via di fallimento per riscuotere i premi non versati. Secondo l'autore, tale obbligo non si giustifica: anzitutto, gli importi oggetto di un'esecuzione in via di fallimento nell'ambito dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sono spesso di lieve entità. Inoltre, tale procedura comporta gravi conseguenze sociali per le piccole e medie imprese, in particolare per gli impiegati. Affinché la normativa sull'esecuzione e il fallimento adempia il suo compito, ossia di rendere effettivo il diritto materiale, salvaguardando al tempo stesso gli interessi delle piccole e medie imprese, occorre modificare l'articolo 43 LEF secondo quanto proposto. Dai materiali relativi all'ultima revisione della LEF risulta che il legislatore non si era reso conto del problema. La nozione di «pubbliche casse» (art. 43 n. 1 LEF) è stata ripresa tale e quale nella nuova normativa. Secondo il legislatore, occorre evitare in linea di massima una procedura che obblighi a una liquidazione totale del patrimonio quando il debito concerne premi di assicurazioni obbligatorie. La questione riguarda tuttavia l'obbligo di assicurarsi e non unicamente il tipo di organo amministrativo.

1.2 Esame preliminare della Commissione degli affari giuridici

La Commissione ha constatato che la questione sollevata dall'iniziativa non è stata trattata in occasione della revisione totale del 16 dicembre 1994 della LEF. La prassi attuale conduce a una disparità di trattamento tra le casse pubbliche (incluse nelle eccezioni all'esecuzione in via di fallimento secondo l'art. 43 n. 1 LEF) e le assicurazioni private contro gli infortuni, che devono perseguire il debitore in via di fallimento. Questa disparità di trattamento, fondata unicamente sul tipo di creditore e non di credito, è tanto meno giustificata se si tiene conto dell'esigua entità degli importi spesso in gioco in questi casi. L'esecuzione in via di pignoramento permette di evitare, in particolare alle piccole e medie imprese e ai loro impiegati, le gravi ripercussioni sociali derivanti dalla liquidazione totale del capitale a seguito di un'esecuzione in via di fallimento.

La Commissione ha inoltre previsto la possibilità di intraprendere, in caso di elaborazione di un progetto legislativo (seconda fase), una revisione più estesa dell'articolo 43 LEF, includendo nelle eccezioni all'esecuzione in via di fallimento anche altri crediti fondati sul diritto pubblico.

1.3 Decisione del Consiglio nazionale

Il 21 aprile 1999 il Consiglio nazionale ha deciso all'unanimità¹, seguendo la proposta della maggioranza della Commissione, di dare seguito all'iniziativa parlamentare. Conformemente all'articolo 21 capoverso 1 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC; RS 171.11), il Consiglio nazionale ha incaricato la Commissione degli affari giuridici di elaborare un progetto di atto legislativo. In applicazione dell'articolo 21 capoverso 2 LRC, la Commissione ha chiesto la collaborazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia ai lavori preliminari.

La Commissione ha trattato il presente oggetto durante le sedute del 31 gennaio, 3 luglio e 29 agosto 2000. Il 22 aprile 2002, ha preso conoscenza dei risultati della procedura di consultazione e ha adottato il progetto di modifica dell'articolo 43 LEF.

2 Le grandi linee del progetto

2.1 La revisione del 1994 della LEF

Alcuni anni fa la LEF è stata oggetto di una revisione² integrale entrata in vigore il 1° gennaio 1997. Nell'ambito della revisione, le discussioni³ sull'articolo 43 LEF non hanno toccato l'argomento dell'iniziativa parlamentare ma unicamente le modalità di esecuzione per i contributi periodici di mantenimento e d'assistenza in virtù del diritto familiare (art. 43 n. 2 LEF) e per la prestazione di garanzia (art. 43 n. 3 LEF). Per quel che concerne le pretese derivanti dal diritto pubblico la revisione ha mantenuto, senza ulteriori spiegazioni, il diritto previgente. Per il resto, l'articolo 43 ha subito unicamente modifiche di natura redazionale.

2.2 Il diritto in vigore

La LEF parte dal presupposto che un debitore, anche se suscettibile di fallimento (art. 39 LEF), non debba essere sottoposto ad esecuzione in via di fallimento nel caso di crediti fondati sul diritto pubblico (art. 43 n. 1 LEF). Questa disposizione protettrice intende in particolare impedire che l'esistenza economica di un debitore venga rovinata a causa di debiti fiscali. L'articolo 43 deroga al principio di base della LEF secondo cui i «debitori commercianti» (segnatamente le società commerciali e i commercianti indipendenti) sono per principio sottoposti all'esecuzione in

¹ Boll. Uff. **1999** N 734.

² Cfr. Messaggio del Consiglio federale dell'8 maggio 1991, FF **1991** III 1 segg., Boll. Uff. **1993** N 19, Boll. Uff. **1993** S 643.

³ Cfr. Messaggio, pag. 56 seg.

via di fallimento e gli altri debitori (segnatamente gli impiegati e le persone senza reddito) invece all'esecuzione in via di pignoramento⁴. Nella misura in cui rappresenta un'eccezione al sistema della legge, l'articolo 43 LEF è interpretato in modo restrittivo dalla giurisprudenza⁵.

L'eccezione definita nella legge non copre però tutti i casi: infatti le prestazioni di diritto pubblico rientrano nel campo d'applicazione dell'articolo 43 LEF – vale a dire, ne è esclusa l'esecuzione in via di fallimento – unicamente se sono dovute a un creditore di diritto pubblico⁶ («a pubbliche casse», secondo il testo della legge). Tuttavia, prestazioni di diritto pubblico possono essere dovute, a seconda del grado di privatizzazione di un compito pubblico, anche a creditori con statuto giuridico privato: è il caso dei premi dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni citati dall'iniziativa. D'altronde il medesimo problema si pone ad esempio per i premi delle assicurazioni malattie obbligatorie e le tariffe elettriche e di telecomunicazione quando le prestazioni sono fornite da offerenti privati.

2.3 Consultazione

Conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 2 LRC, la Commissione ha deciso di incaricare il Consiglio federale di avviare una procedura di consultazione per permettere alle cerchie interessate di prendere conoscenza dell'avamprogetto di modifica dell'articolo 43 LEF. Il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia di aprire la procedura presso i Cantoni, il Tribunale federale, i partiti politici e gli ambienti interessati. Il termine per la risposta: la fine di febbraio 2001. I Cantoni di Appenzello Interno e di Obwald, il Tribunale federale e l'Associazione svizzera dei Magistrati e, in parte, il Concordato degli Assicuratori Malattia Svizzeri hanno espressamente rinunciato a prendere posizione.

L'avamprogetto messo in consultazione prevedeva che l'esecuzione in via di fallimento fosse esclusa per tutti i crediti fondati sul diritto pubblico e per i crediti di diritto privato fino a 1000 franchi. I risultati della procedura di consultazione si possono riassumere come segue:

Quasi tutti i Cantoni⁷, tutti i partiti politici e una larga maggioranza delle organizzazioni interessate hanno approvato l'avamprogetto relativo all'esclusione dall'esecuzione in via di fallimento per i crediti di diritto pubblico. Due organizzazioni hanno tuttavia respinto la proposta per quel che concerne la previdenza professionale della LPP⁸. Un'organizzazione propone che il creditore possa scegliere la modalità di esecuzione⁹. Un Cantone desidera che l'Ufficio esecuzioni possa scegliere la modalità di esecuzione per i crediti tra 1001 e 5000 franchi¹⁰.

⁴ Per quanto riguarda le modalità dell'esecuzione, cfr. Kurt Ammann/Dominik Gasser, *Grundriss des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts*, sesta ed., Berna 1997, § 9.

⁵ Domenico Acocella, in: Staehelin/Bauer/Staehelin (Hrsg.), *Kommentar zum SchKG*, Basilea 1998, art. 43 n. 3.

⁶ DTF 125 III 250 segg.

⁷ esclusi BL, ZH.

⁸ CAMS e ASA (che ha approvato unicamente la proposta iniziale dell'iv. pa.).

⁹ CP

¹⁰ JU

L'esclusione dall'esecuzione in via di fallimento per i crediti di diritto pubblico è stata respinta da due Cantoni¹¹ e due organizzazioni¹². Secondo loro questo cambiamento indebolirebbe la posizione degli altri creditori¹³ e la regolamentazione proposta aumenterebbe la mole di lavoro perché gli Uffici esecuzioni dovrebbero prima esaminare la natura dei crediti.¹⁴

La proposta di escludere dall'esecuzione in via di fallimento i crediti di diritto privato di lieve entità è stata invece approvata da dodici Cantoni¹⁵, tre partiti¹⁶ e sei organizzazioni¹⁷. Alcuni hanno giudicato arbitrario il limite massimo di 1000 franchi¹⁸ proponendo di fissarlo a 2000¹⁹, 3000²⁰, o addirittura 5000²¹ franchi.

Dodici Cantoni²², due partiti²³ e sei organizzazioni²⁴ si sono espressi per l'esclusione dall'esecuzione in via di fallimento per i crediti di diritto privato di lieve entità. Secondo la maggioranza di loro, le imprese che non sono più in grado di rimborsare crediti di lieve entità devono essere messe in fallimento e non partecipare più alla vita economica²⁵. Stimano che la nuova regolamentazione proposta peggiori la situazione dei creditori che devono recuperare importi superiori a 1000 franchi²⁶ e possa portare ad abusi²⁷.

3 Commento del progetto

3.1 Crediti di diritto pubblico

La maggioranza della Commissione propone di escludere in modo generale i premi dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni dall'esecuzione in via di fallimento (art. 43 n. 1 LEF); in tal modo, anche i debitori suscettibili di esecuzione in via di fallimento sarebbero perseguiti per via di pignoramento, indipendentemente dal fatto che i premi siano dovuti a un istituto di assicurazioni di diritto pubblico o di diritto privato. Questa soluzione risolve il problema in merito all'assicurazione contro gli infortuni, ma lascia aperta la questione in altri ambiti in cui offerenti di diritto privato svolgono compiti pubblici (cfr. n. 2.2).

¹¹ BL, ZH

¹² Verband der zugerischen Betreibungs- und Konkursbeamten. Associazione esecuzioni e fallimenti.

¹³ BL

¹⁴ ZH, VD (che approvano però il progetto).

¹⁵ AG, AR, FR, GL, GR (con riserva), JU, NE, SG, SZ, TG, UR, VS.

¹⁶ PPD, PCD, UDC

¹⁷ GDS, Associazione svizzera dei proprietari fondiari, Unione svizzera degli imprenditori, USS, INSAI, vsi (con riserva).

¹⁸ GR

¹⁹ Unione svizzera degli imprenditori (anche se la proposta è molto controversa).

²⁰ PPC, Associazione svizzera dei proprietari fondiari.

²¹ GDS

²² BL, BS, BE, GE, LU, NW, SH, SO, TI, VD, ZG, ZH

²³ PLR e PLS

²⁴ CP, Conférence des préposés aux poursuites et faillites de Suisse, USAM, ASA, Verband der zugerischen Betreibungs- und Konkursbeamten e Associazione esecuzione e fallimenti.

²⁵ NW, SO, TI, ZG, ZH, PRD, PLS, Conférence des préposés aux poursuites et faillies de Suisse.

²⁶ BL, VD, CP; USAM e anche GR.

²⁷ BE, LU, SO, ZH

La maggioranza della Commissione ritiene tuttavia che l'estensione a tutti i crediti fondati sul diritto pubblico rischi di provocare difficoltà. Il Tribunale federale²⁸ ha giudicato che i premi dovuti dal datore di lavoro che sono destinati alla previdenza professionale dei salariati assicurati secondo la LPP²⁹ sono fondati sul diritto pubblico. Questi contributi dovuti dal datore di lavoro possono raggiungere importi considerevoli. Se non dispongono più della possibilità di minacciare la messa in fallimento per esigere dai datori di lavoro gli importi dovuti, gli istituti di previdenza privati vedono notevolmente indebolita la loro posizione e il finanziamento del secondo pilastro è in pericolo. Per quel che concerne i premi dell'assicurazione contro gli infortuni gli importi in gioco sono spesso di esigua entità e giustificano dunque una modifica dell'articolo 43 LEF; non si impone invece un'estensione ad altri ambiti.

La minoranza della Commissione ritiene auspicabile tendere a una soluzione più ampia e di portata più generale, valida per tutte le prestazioni fondate sul diritto pubblico. Il nuovo numero 1 dell'articolo 43 LEF non menziona più la qualità del creditore, che può quindi essere sia pubblico che privato. Elemento determinante è la natura del credito: quando esso è fondato sul diritto pubblico, si applica l'articolo 43 LEF ed è esclusa l'esecuzione in via di fallimento. Questa proposta ha il pregio di fornire una soluzione sistematica laddove la soluzione puntuale proposta dall'iniziativa richiederebbe un adattamento periodico della lista delle eccezioni che risulta poco convincente. Come nel diritto in vigore, si rinuncia a fissare un limite massimo per i crediti di diritto pubblico.

3.2 Crediti di diritto privato

L'intento dell'iniziativa parlamentare consiste nell'escludere gli importi di lieve entità dalla procedura «pesante» dell'esecuzione in via di fallimento. Di questo intento si può pure tenere conto nel caso di crediti di diritto privato, escludendo dall'esecuzione per via di fallimento tutti i crediti privati concernenti somme di lieve entità. Tale provvedimento comporta innegabili vantaggi dal punto di vista dell'economia delle procedure.

L'esclusione in questi casi dell'esecuzione in via di fallimento evita al debitore le ripercussioni economiche e sociali, segnatamente quelle a carico degli impiegati, che comporta il fallimento di una piccola o media impresa. D'altronde anche il creditore trae vantaggio pratico dalla procedura dell'esecuzione in via di pignoramento (più rapida, meno costosa e priva dell'obbligo della divisione dei beni pignorati con gli altri creditori)³⁰. In quest'ottica l'articolo 43 LEF ha una doppia portata: da un lato ha riguardo del debitore, dall'altro privilegia il creditore.

Questo privilegio procedurale non è però assoluto. Infatti, se il debitore fallisce sia a seguito dell'esecuzione da parte di un terzo creditore sia senza preventiva esecuzione (art. 190 segg. LEF), sono devoluti alla massa in fallimento e distribuiti tra tutti i

²⁸ DTF **115** III 89 e **118** III 13.

²⁹ Legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità; RS **831.40**.

³⁰ Cfr. Ammann/Gasser, op. cit., § 9 N 17.

