

Il processo esecutivo: novità e dubbi del pnrr

Autore: Matteo Tofanelli

In: Diritto civile e commerciale

Sommario: 1. Premessa • 2. Novità del Processo Esecutivo • 3. Dubbi sugli interventi del PNRR
• 4. Conclusioni

Premessa

La pandemia di Covid-19 ha colpito l'economia italiana più di altri Paesi europei. Nel 2020, il PIL si è ridotto drasticamente dell'8,9% a fronte del calo registrato dall'Unione Europea del 6,2%.

Inevitabilmente tale crisi sanitaria non ha avuto solo un importante impatto dal punto di vista dei decessi ma anche dal punto di vista economico, sociale ed ambientale.

La pandemia ha accentuato ulteriormente le differenze non solo topografiche tra il nord ed il Mezzogiorno ma anche, e soprattutto le differenze tra genere.

Le suddette cause sono dovute prevalentemente in virtù all'incapacità di riuscire a sfruttare le molteplici novità legate alla rivoluzione tecnologica e digitale.

Tale incapacità è dipesa dal fatto della mancanza delle strutture adeguate e difficoltà di munirsi di queste da parte della maggioranza del settore imprenditoriale italiano costituito da piccole e medie imprese.

L'incapacità dello sfruttamento delle tecnologie digitali inevitabilmente ha investito anche il settore pubblico e il mondo del lavoro e della nuova tipologia di lavoro agile c.d " smart working".

Questa mancanza di predisposizione nel cogliere le occasioni offerte dalla rivoluzione digitale sono dovute in parte ad un mutamento degli investimenti da parte dei pubblici e privati, che ne ha comportato un peggioramento delle infrastrutture e servizi della pubblica amministrazione. Con l'approvazione del PNRR si auspica un salto di qualità della Giustizia Civile con l'obiettivo di far recuperare almeno lo 0,5% del PIL.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza vuole andare a limitare la lentezza di attuazione di riforme più che mai urgenti come quella della Giustizia Civile poiché, basti pensare che in media ai fini della conclusione di un procedimento civile in primo grado sono necessari oltre 500 giorni.

La risposta dell'Unione Europea alla crisi sanitaria ha visto l'adozione del Next Generation EU (NGEU) basato su una massiccia serie di interventi ed investimenti per rispondere all'esigenze della crisi climatica e necessità di una transizione verso il digitale.

Il PNRR prevede una serie di investimenti correlati ad una serie di obiettivi - missioni tra le quali spiccano con particolare evidenza la digitalizzazione, l'innovazione e la rivoluzione verde e transizione ecologica.

All'interno dello stesso vi è un ambizioso progetto di riforme per cui il governo è intenzionato ad attuare quattro riforme di contesto - Pubblica amministrazione, Giustizia, semplificazione della legislazione e promozione della concorrenza.

La riforma della Giustizia ha l'obiettivo di affrontare i problemi fondamentali del processo civile e penale e procedere ad una riorganizzazione degli uffici giudiziari.

Nel campo della Giustizia civile si semplifica il rito processuale, in primo grado e in appello, e si implementa il processo telematico, ora entrato anche in uso in Cassazione.

Il PNRR si innesta in un contesto in cui si è avvertita da anni, la necessità impellente di intervenire per una Giustizia Civile che possa esser ispirata dal principio di sinteticità degli atti, efficienza e celerità nel processo esecutivo eliminandone la "formula esecutiva" a vantaggio della copia conforme

Il PNRR rappresenta quel passo in avanti volto a porre sul medesimo piano della riforma "orizzontale" della Giustizia, gli interventi collegati con la riforma della Pubblica amministrazione che inevitabilmente hanno una loro ripercussione sul settore della giustizia, quali la Digitalizzazione delle grandi amministrazioni - declinata in "progettualità di data lake" (ove esaminando il PNRR si parla anche di azioni volte ad aumentare la trasparenza e la prevedibilità degli esiti giudiziari per superare la lentezza del giudizio civile per approdare alla sentenza definitiva).*

Tra le riforme orizzontali si annovera la riforma della Giustizia fondamentale perché quest'ultima caratterizzata da una eccessiva complessità e lentezza.

Ciò comporta una minor competitività delle imprese e degli investimenti in Italia: per il suo superamento si rendono necessarie azioni volte ad aumentare la trasparenza e prevedibilità della durata dei procedimenti civili e penali, con il potenziamento annesso delle risorse umane e dotazioni tecnologiche all'interno del sistema giudiziario.

Nell'ordinamento della giustizia italiana, cui elemento caratterizzante è la garanzia di indipendenza e

autonomia dei magistrati soffre di una patologia legata ad un elemento essenziale nel diritto: Il tempo - la durata della celebrazione dei processi.

Inevitabilmente il rapporto tra i cittadini ed il sistema giustizia si debbono basare per un corretto funzionamento sul rispetto delle garanzie costituzionali di cui all' art.111 Cost. e sulla certezza di ottenere una tutela giurisdizionale effettiva.

Il tempo è un elemento che naturalmente con il proprio decorso incide negativamente per cui mina quella certezza richiesta ai fini della tutela giurisdizionale effettiva.

Il decorso di tempi eccessivamente prolissi di celebrazione dei processi rispondono alla famosa massima "giustizia ritardata è giustizia denegata".

Doveroso evidenziare che la riforma si pone non solo come missione inserita nel PNRR ma anche come il risultato di recepimento da parte del nostro paese delle COUNTRY SPECIFIC RECOMMENDATIONS che esortano l'Italia ad aumentare l'efficienza del sistema giudiziario civile; e velocizzare i procedimenti di esecuzione forzata e di escussione delle garanzie.

Il fulcro della riforma della Giustizia è la riduzione del tempo del giudizio con la necessità di riportare il processo italiano ad essere efficiente e competitivo.

L'efficienza della giustizia è il cardine della cultura costituzionale europea che esige che vengano apprestati agli individui i rimedi giurisdizionali effettivi per la tutela delle rispettive situazioni giuridiche soggettive.

Notevoli sviluppi sono stati conseguiti nella digitalizzazione degli uffici giudiziari e del processo, sotto la stessa spinta propulsiva della pandemia, il processo civile telematico è una realtà da tempo funzionante nei tribunali e nelle corti e da poco (mediante il d.l 19 maggio 2020, n.34, convertito dalla l.17 luglio 2020, n.77, nonché il d.l 28 ottobre 2020, n.137, convertito dalla l.18 dicembre 2020, n.176) stato applicato dinanzi a giudizi davanti alla Corte suprema di cassazione.

Volume consigliato

Novità del processo esecutivo introdotte con il pnrr.

La riforma del processo civile, sulla base del PNRR si estrinseca sulla base di tre dorsali, interdipendenti tra di loro: la necessità di aumentare il ricorso a strumenti alternativi di risoluzione delle controversie,

ADR (Alternative dispute resolution); dall'altro migliorare il processo civile ed infine intervenire sul processo esecutivo e sui procedimenti speciali.

Interventi sul processo esecutivo

In risposta all'esigenza di rendere più celere e spediti i procedimenti esecutivi, la riforma si propone di intervenire abrogando le disposizioni del codice di procedura civile e legge che si riferiscono alla " formula esecutiva" e alla spedizione in forma esecutiva che, come noto richiede una moltitudine di passaggi che comportano nient'altro che a render incerta la riuscita dell'esecuzione, per sostituire il tutto con un semplice rilascio della copia attestata conforme all'originale titolo esecutivo allegato il precetto.

L'esecuzione immobiliare, come è noto è caratterizzata dalla sua complessità procedimentale ed eccessiva durata per la quale si è prevista una riduzione dei termini per il deposito della certificazione ipocatastale presso la conservatoria dei registri immobiliari, con lo scopo di guadagnare almeno 60 giorni.

Dal momento che la fase di liquidazione conseguentemente alla vendita forzata del bene immobile pignorato può protrarsi eccessivamente nel tempo, per evitare eventuali danni che ne possano derivare nei confronti del creditore pignorante e degli intervenuti nel procedimento, si introduce un rafforzamento nell'esecuzioni immobiliari dello strumento della delega.

Lo strumento della delega lo si estende ai settori che erano esclusivamente rimessi al giudice dell'esecuzione (come la fase distributiva del ricavato della vendita forzata) e si è previsto un meccanismo rigido di controllo sul delegato con termini di scadenza in maniera tale da ridurre i termini di liquidazione e rendere certa la riuscita dell'esecuzione.

Come per il sequestro conservativo - giudiziario anche nel pignoramento, che da avvio all'esecuzione immobiliare, si è sentita l'esigenza di dover intervenire sull'istituto della custodia.

Intervento, il quale ha previsto che il giudice dell'esecuzione provvede alla sostituzione del debitore esecutato nella custodia del bene immobile nominando un custode giudiziario entro i 15 giorni dal deposito della documentazione ipocatastale presso la conservatoria; e di liberazione del bene immobile che rendano la custodia inefficace ove questo non sia abitato all'esecutato e dal suo nucleo familiare o sia occupato da soggetto priva di titolo opponibile alla procedura nel momento in cui il giudice dell'esecuzione pronuncia l'ordinanza con cui è autorizzata la vendita o sono delegate le rispettive operazioni.

Inoltre, si è introdotto il meccanismo della cosiddetta vente privée (vendita diretta del bene pignorato da parte del debitore) che, con la propria collaborazione rapida può favorire una liquidazione "collaborativa".

Infine, rilevante è l'intervento sulle misure di coercizione indiretta (c.d astreinte), attribuendo tra l'altro al giudice dell'esecuzione il potere di imporre queste misure particolarmente utili in caso in cui i titoli

esecutivi diversi dal provvedimento di condanna o nel caso in cui non è stata richiesta al giudice della cognizione.

Visto che il processo esecutivo consta di due fasi distinte ossia una preliminare che consiste nella notifica del titolo esecutivo e del precetto per poi passare alla vera fase espropriativa mediante il pignoramento, è bene evidenziare l'oggetto del pignoramento e la digitalizzazione nella ricerca dei beni pignorabili.

Il Pignoramento è l'atto esecutivo con cui si inizia l'espropriazione forzata (art.491 c.p.c) salva l'ipotesi delle cose date in pegno (art.502 c.p.c). Ipotesi in cui il legislatore permette alla parte di procedere con la vendita coattiva civilistica art.2797 c.c. o procedere con l'espropriazione.

Il pignoramento va a costituire un vincolo giuridico sul bene attraverso le attività poste ex art.492 c.p.c rendendo inefficace rispetto ai creditori qualsiasi atto di disposizione dei beni.

Tale vincolo giuridico dei beni del debitore è volto ad assicurare la garanzia patrimoniale in virtù della responsabilità patrimoniale (art.2740 c.c. per cui il debitore risponde delle obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri, mobili e immobili).

Il pignoramento va ad essere pertanto un'ingiunzione come dice l'art.492 che l'ufficiale giudiziario rivolge nei confronti del debitore di astenersi dal compiere atti dispositivi che possano andare a minare le garanzie di soddisfacimento dell'esecutante, dunque ogni violazione del precetto comporta la nullità del vincolo.

Rilevanti nella disciplina del pignoramento sono le riforme del 2005, del 2014 e del 2016 per la ricerca telematica dei beni pignorabili.

In un contesto sempre più digitalizzato, unitamente all'esigenza di stare al passo con il tempo e con le esigenze di certezza ed esatta individuazione dei beni pignorabili, si innesta la riforma del 2014 la quale non solo ha come fondamento l'esigenza di garantire il mantenimento della garanzia patrimoniale del debitore (art.2704 c.c.) ma anche la chiara, esatta e precisa individuazione dei beni pignorabili.

Essendoci una moltitudine di tipologie di pignoramenti, questa varietà di tipologie comporta che non in tutti è uguale l'individuazione dei beni pignorabili; per cui a volte son esattamente individuabili come nel pignoramento immobiliare ove il bene immobile pignorabile è soggetto a trascrizione nella conservatoria dei registri immobiliari, mentre altre volte è assai difficile l'individuazione dei beni pignorabili soprattutto laddove si tratti di beni facilmente occultabili da parte del debitore al momento dell'esecuzione da parte dell'ufficiale giudiziario.

Il problema dell'esatta individuazione dei beni pignorabili è stato risolto attraverso l'introduzione, ad opera della riforma del 2014, dell'art.492-bis c.p.c introducendo un sistema di individuazione dei beni mobili e crediti pignorabili (visto che per gli immobili il problema non lo si pone) con modalità telematiche

mediante la tenuta di banche dati da parte, ad esempio, degli istituti di credito o anche attraverso l'anagrafe tributaria.

Dubbi sugli interventi del pnrr

Indubbiamente l'esigenza di celerità ed efficienza della Giustizia Civile e del processo esecutivo e speciali sono il fondamento in cui si snoda la dorsale dell'intervento del PNRR sebbene siano discutibili alcuni interventi sul processo esecutivo.

Innanzitutto questo rafforzamento delle misure coercitive indirette attraverso il riconoscimento in capo al giudice dell'esecuzione il potere di imporre l'astreinte, si ritiene logico nel caso di titoli esecutivi diversi dal provvedimento di condanna o mancata richiesta della misura coercitiva al giudice di cognizione, sebbene non si tiene conto del fatto che considerando in sé tale misura coercitiva indiretta non si riuscirebbe a capire entro quali limiti si possa richiedere, oltre l'adempimento dell'obbligo di fare o non fare infungibile contenuto nella sentenza di condanna, il pagamento della somma per ogni violazione ulteriore o ulteriore ritardo nell'adempimento dell'obbligo suddetto.

Un ulteriore dubbio riguarda l'introduzione del meccanismo della c.d. *vente privée*.

Il meccanismo sopracitato, o anche di vendita diretta del bene pignorato da parte del debitore esecutato può creare problemi sotto il profilo di possibili elusioni e del totale ed effettivo soddisfacimento del creditore pignorante e degli intervenuti.

Il problema che si potrebbe porre riguarderebbe l'ipotesi in cui il debitore esecutato, nel caso in cui voglia collaborare nella fase di liquidazione del bene pignorato e si attivi attraverso la vendita diretta del bene pignorato anziché affidarlo al compito del giudice dell'esecuzione. Pertanto, il debitore esecutato sarà onerato dall'obbligo di render nota la vendita del bene sul portale telematico delle vendite in risposta all'esigenze di trasparenza e pubblicità.

La questione che potrebbe sorgere al riguardo è il caso in cui il debitore che voglia collaborare alla fase di liquidazione proceda, anziché vendendo il bene immobile che garantirebbe al creditore pignorante un soddisfacimento congruo con la propria pretesa, offrisse un conguaglio in denaro per evitare di andare a dover rilasciare il bene immobile.

Il sopracitato conguaglio in denaro sostitutivo della vendita del bene pignorato da parte del debitore potrebbe andare a soddisfare la pretesa creditizia in misura inferiore rispetto a quella che ne deriverebbe dalla vendita del bene immobile pignorato.

Il problema potrebbe esser risolto laddove per il creditore pignorante, per mantenere intatta la propria

pretesa, si rende necessario richiedere al momento della notifica del titolo esecutivo e del precetto nei confronti del debitore, una stima patrimoniale del valore bene pignorabile.

Questa stima patrimoniale eviterebbe, a mio avviso, la possibilità che il debitore esecutato pur volendo collaborare nella fase di liquidazione vada ad offrire a titolo di conguaglio in sostituzione della vendita diretta del bene pignorato una somma di denaro potenzialmente minore al valore del bene pignorato al momento della notifica del titolo e del precetto e della somma eventualmente ricavabile dalla sua vendita forzata.

Conclusioni

Il PNRR è un'occasione che l'Italia non può lasciarsi sfuggire per proiettarsi in un'ottica futura ove la digitalizzazione è sinonimo di efficienza e tutela dei diritti e libertà degli individui.

Sempre avendo a mente la sottile differenza tra ciò che è giusto e ciò che è necessario si dovrebbero operare le scelte di riforma basate sulla necessità della celerità e certezza delle decisioni per una maggior condivisione e trasparenza dei processi decisionali.

La digitalizzazione è un'occasione per poter garantire in maniera condivisa dalla comunità una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti degli individui.

In ultimo in forza dell'uropeismo che contraddistingue il nostro ordinamento, è sempre più che mai richiesta una digitalizzazione europea per far sì che ci sia sempre una maggior interconnessione tra gli ordinamenti per garantire una miglior azione comune verso un ampliamento e rafforzamento della tutela dei diritti e libertà individuali.

Volume consigliato

<https://www.diritto.it/il-processo-esecutivo-novita-e-dubbi-del-pnrr/>