



Processo Civile

Misure urgenti e delega in materia di esecuzione forzata (legge 206 del 2021) - Parte I

di [Alberto M. Tedoldi](#)

22 aprile 2022

Misure urgenti e delega in materia di esecuzione forzata (legge 206 del 2021) – Parte I

di Alberto Tedoldi

Sommario: 1. Antefatti e fiducia con “doppia conforme” sull’ennesima legge di riforma del processo civile – 2. La nuova competenza per l’espropriazione di crediti della P.A. in capo ai tribunali dove ha sede l’ufficio dell’Avvocatura dello Stato, nel cui distretto il creditore ha la residenza, il domicilio, la dimora o la sede (comma 29, che modifica l’art. 26 *bis*, comma 1, c.p.c. a far tempo dal 22 giugno 2022) – 3. Onere del creditore pignorante di notificare e depositare avviso al debitore esecutato e al terzo pignorato di avvenuta iscrizione a ruolo, a pena di inefficacia del pignoramento presso terzi (comma 32, che aggiunge i commi 5 e 6 all’art. 543 c.p.c. a far tempo dal 22 giugno 2022) – 4. Abolizione della formula esecutiva (comma 12, lett. a) – 5. Sospensione del termine di efficacia del precetto in caso di indagini telematiche *ex art. 492 bis* c.p.c. (comma 12, lett. b) – 6. Deposito della documentazione o del certificato notarile attestante le risultanze delle visure catastali e dei registri immobiliari entro il medesimo termine fissato per il deposito dell’istanza di vendita (comma 12, lett. c, dell’art. 1 l. delega 206/2021) – 7. Anticipazione della nomina del custode dell’immobile pignorato in luogo del debitore, immediatamente dopo il deposito della certificazione notarile e contemporaneamente alla nomina dell’esperto stimatore,

nonché cooperazione tra custode e stimatore sul controllo circa la completezza della documentazione ipotecaria e catastale (comma 12, lettere d, e, g).

1. Antefatti e fiducia con “doppia conforme” sull’ennesima legge di riforma del processo civile

Questo scritto riprende e aggiorna alla legge 206/2021 un precedente contributo, intitolato «*Gli emendamenti in materia di esecuzione forzata al d.d.l. delega AS 1662/XVIII*» e pubblicato sempre su questa *Rivista* il 23 giugno 2021. A tale contributo dovremmo fare integrale rinvio per indispensabile brevità, che sarebbe “gran pregio”, come canta Rodolfo nel primo quadro de *La Bohème* di Giacomo Puccini (su libretto di Giuseppe Giacosa e Luigi Illica), duettando con il pittore Marcello mentre, per scaldar la soffitta, vanno in fumo e in rapida cenere le pagine del suo dramma dedicato all’incendio di Roma, gettate nel «*vecchio caminetto ingannatore*», cui somiglia l’amore, “*che sciupa troppo... ..e in fretta! ...dove l’uomo è fascina... ..e la donna è l’alare... ..l’una brucia in un soffio... ..e l’altro sta a guardare*». Anche gli scritti giuridici, consegnati che siano alle pagine o a impalpabili *bit*, vanno in celere macero: come scriveva già nell’Ottocento Bethmann-Hollweg, basta uno *iota* del legislatore per fare carta straccia di intere biblioteche.

Qui però le modifiche dettate dalla l. 206/2021 rispetto all’ultima versione del d.d.l. licenziato dal Senato non sono poi molte: sicché pare più comodo e semplice, per chi scrive e per il paziente lettore, riunire qui un primo commento unitario alle novelle in materia di esecuzione forzata, riprendendo gran parte di quanto scritto in allora.

Si ricorderà, dunque, che nel maggio 2021 erano stati pubblicati corposi emendamenti governativi al d.d.l. delega AS 1662/XVIII, presentato al Senato il 9 gennaio 2020. A fine maggio 2021 eran divenute pubbliche le proposte formulate dalla Commissione ministeriale presieduta da Francesco Paolo Luiso e a giugno gli emendamenti governativi vennero presentati al Senato: il quale, nel mese di settembre 2021, ha approvato con il voto di fiducia il testo uscito dai lavori della Commissione Giustizia, a sua volta largamente emendato. Fiducia chiesta e concessa “a rime obbligate” anche dalla Camera dei deputati, secondo ormai consolidata metodologia legiferante, dirigistica e governativa: tutto è necessario e urgente e vi è sempre qualche emergenza cui far fronte, senza alternative possibili né plausibili, giusta il motto thatcheriano «*There Is No Alternative*» (*TINA* in acronimo) [\[1\]](#).

Ha visto così luce la legge 26 novembre 2021, n. 206[\[2\]](#), pubblicata in G.U. n. 292 del 9 dicembre 2021 ed entrata in vigore, decorsi i canonici quindici giorni di *vacatio legis*, la vigilia di Natale del 2021, intitolata «*Delega al Governo per l’efficienza del processo civile e per la revisione della*

disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata»^[3]. Proprio a cagione della fiducia, posta dal Governo e ottenuta dalle due Camere con “doppia conforme”, la legge è composta da un solo articolo, suddiviso in numerosi commi, lettere (anche doppie), numeri e sotto-numeri, che rendono arduo orientarsi entro vasta congerie di novelle, da attuare per lo più con decreti delegati, mentre alcune opereranno già dal 22 giugno 2022, appena dopo il solstizio d'estate, a far tempo dal centottantesimo giorno dall'entrata in vigore della l. 206, come recita il comma 37 dell'articolo unico.

Sono già all'opera gruppi di lavoro nominati dal Governo per approntare celermente gli schemi di decreti delegati, il cui termine scadrà con la vigilia del Natale 2022 – salvo che per le deleghe più ampie e impegnative, come quelle per il Tribunale delle persone, dei minorenni e delle famiglie e per il Testo Unico degli Strumenti Complementari alla giurisdizione, TUSC in acronimo – onde rispettare i tempi di erogazione dei fondi europei del *Recovery Plan* post-pandemico, tradottosi nell'ormai celebre e quasi proverbiale PNRR, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, in attesa del prossimo *Recovery Plan* post-bellico, di emergenza in emergenza, in endemico stato di eccezione.

Le modifiche al processo esecutivo sono contenute nel comma 12 quanto alla delega, mentre si trovano disperse nei commi 29 e 32 quelle destinate a entrare in vigore il 22 giugno 2022, in quanto «*misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti... in materia di esecuzione forzata*», come si legge nell'ultima parte del non breve titolo della l. 206/2021.

Invertendo la disposizione topografica e seguendo l'ordine diacronico della vigenza, prendiamo le mosse da quest'ultime. Trattandosi di articolo unico, indicheremo soltanto commi, lettere e numeri.

2. La nuova competenza per l'espropriazione di crediti della P.A. in capo ai tribunali dove ha sede l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato, nel cui distretto il creditore ha la residenza, il domicilio, la dimora o la sede (comma 29, che modifica l'art. 26 bis, comma 1, c.p.c. a far tempo dal 22 giugno 2022)

Il comma 29 riscrive l'art. 26 *bis*, comma 1, c.p.c. sul «*Foro relativo all'espropriazione forzata di crediti*» nel seguente modo: «Quando il debitore è una delle pubbliche amministrazioni indicate dall'art. 413, quinto comma, per l'espropriazione forzata di crediti è competente, salvo quanto disposto dalle leggi speciali, *il giudice del luogo dove ha sede l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato, nel cui distretto il creditore ha la residenza, il domicilio, la dimora o la sede*».

Nella Relazione illustrativa agli emendamenti governativi a suo tempo presentati si spiegano le ragioni dell'intervento, imposte dai nuovi criteri di finanza pubblica che, soprattutto in vista degli ingenti fondi europei del *Recovery Plan*, accentrano in Roma il servizio di tesoreria e così, sperabilmente, il controllo della spesa pubblica, che aggrava viepiù il nostro debito pubblico e il rapporto debito/PIL, il quale veleggia oltre la soglia del 160%, come ben sappiamo e ci viene ripetuto ogni dì, tanto da dover rivolgere a Domineddio evangelica supplica: «Rimetti a noi i nostri debiti, come anche noi li rimettiamo ai nostri debitori».

«Con un primo intervento viene modificata la competenza per territorio nei procedimenti di espropriazione forzata di crediti nei confronti della P.A.», si legge nella Relazione. «In particolare, per effetto del prossimo accentramento della funzione di tesoreria statale, il mantenimento del criterio di cui al vigente articolo 26-*bis* del codice di procedura civile comporterebbe la concentrazione di tutte le procedure esecutive di cui sopra presso il Tribunale di Roma, con conseguente insostenibilità del relativo carico. La modifica introdotta, conciliando il nuovo criterio del foro del creditore con il principio del foro erariale, radica la competenza nel foro dove ha sede l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato, nel cui distretto il creditore ha la residenza, il domicilio, la dimora o la sede, consentendo così una ragionevole distribuzione delle controversie tra diversi tribunali distrettuali».

La modifica della competenza – per la quale varrà ovviamente la regola della *perpetuatio competentiae* di cui all'art. 5 c.p.c., nel senso che il nuovo criterio si applicherà soltanto alle procedure esecutive promosse successivamente all'entrata in vigore della nuova disposizione – non è di lieve momento, atteso che:

- sostituisce al foro del terzo *debitor debitoris* il foro del creditore verso la P.A.;
- concentra le procedure sul tribunale del capoluogo del distretto di corte d'appello in cui risiede o ha domicilio o, in caso di persona giuridica, ha sede il creditore: talché, per esemplificare, quando il creditore verso la P.A. risieda o abbia domicilio o (se persona giuridica o altro ente) sede a Viterbo, competente per l'espropriazione del credito sarà il Tribunale di Roma; quando il creditore verso la P.A. risieda o abbia domicilio o sede a Como, competente per l'espropriazione

del credito sarà il Tribunale di Milano.

Frutto di iterativo *lapsus calami* appare il richiamo alla «dimora» del creditore, in alternativa alla residenza o al domicilio: per le persone fisiche il criterio della dimora è solo sussidiario, essendo invocabile solo quando residenza o domicilio siano ignoti (cfr. l'art. 18 c.p.c.); ritenere che il creditore possa procedere *in executivis* in qualunque luogo abbia una dimora, magari una seconda casa di vacanza, significa consegnare il criterio di competenza al più assoluto arbitrio e ripetere le gravi incertezze che abbiamo conosciuto in questo periodo di limitazioni pandemiche, avuto riguardo ai trasferimenti da e verso le seconde case.

All'emendamento è sottesa la peculiare disciplina dell'espropriazione di crediti a carico della P.A. che, per dovere di completezza, par d'uopo compendiare di seguito, traendola da altro lavoro^[4].

Stante la demanialità e, dunque, l'impignorabilità di gran parte dei beni della P.A., il pignoramento delle somme della stessa P.A. è il modo più efficace e, dove possibile, rapido per conseguire il pagamento dei crediti vantati verso la stessa, in forza di titoli esecutivi che vanno notificati centoventi giorni prima di poter intimare il precetto, secondo quanto prevede l'art. 14, comma 1, d.l. n. 669 del 1996 e successive modificazioni, a pena di nullità del precetto e di inammissibilità dell'azione esecutiva, rilevabile anche d'ufficio dal giudice dell'esecuzione. Scaduto tale *spatium deliberandi et adimplendi*, concesso alla P.A. per dare corso all'adempimento secondo le procedure burocratiche interne, il creditore potrà intimare il precetto e, decorso il termine dilatorio di dieci giorni, chiedere il pignoramento oppure potrà proporre dinanzi al TAR il giudizio per l'ottemperanza ai sensi degli artt. 112 ss. cod. proc. amm., mediante nomina di un commissario *ad acta*, che compia in luogo della P.A. gli atti amministrativi necessari ad adempiere.

La l. n. 720 del 1984 ha istituito il sistema di tesoreria unica, imponendo a enti e organismi pubblici in genere l'obbligo di mantenere le proprie disponibilità liquide o le eccedenze di cassa esclusivamente in contabilità speciali o conti correnti infruttiferi presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato. A istituti di credito convenzionati sono affidate le funzioni di tesorieri o cassieri degli enti e degli organismi pubblici soggetti al sistema della tesoreria unica. Gli istituti di credito convenzionati effettuano, nella qualità di organi di esecuzione degli enti e degli organismi suddetti, le operazioni di incasso e di pagamento a valere sulle contabilità speciali aperte presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato.

La disciplina sulla tesoreria unica si basa sul principio che il denaro pubblico deve uscire esclusivamente dalla tesoreria dello Stato solo al momento della effettiva spesa da parte degli

enti destinatari: questo sistema accentua il ruolo della Banca d'Italia, quale affidataria del servizio unico di tesoreria e gestore dell'intero sistema dei flussi finanziari connessi con gli incassi e i pagamenti di pertinenza del bilancio dello Stato e degli altri enti ricompresi nel settore pubblico.

Ai sensi dell'art. 14, comma 1 *bis*, d.l. n. 669 del 1996, decorso il termine dilatorio di centoventi giorni dal perfezionarsi della notificazione del titolo esecutivo, l'atto di precetto e il successivo pignoramento vanno notificati, a pena di nullità rilevabile anche d'ufficio dal giudice dell'esecuzione, presso la struttura territoriale dell'ente pubblico debitore, nella cui circoscrizione risiedono o hanno sede i soggetti privati interessati.

Ai sensi dell'art. 1 *bis* dell'anzidetta l. n. 720 del 1984 sul sistema di tesoreria unica, i pignoramenti a carico di enti e organismi pubblici delle somme affluite nelle contabilità speciali intestate agli stessi si eseguono esclusivamente secondo le forme del pignoramento presso terzi, con atto di pignoramento *ex art.* 543 c.p.c. notificato all'azienda o istituto cassiere o tesoriere dell'ente od organismo contro il quale si procede, nonché al medesimo ente od organismo debitore. Il cassiere o tesoriere assume la veste del terzo pignorato, ai fini della dichiarazione di cui all'art. 547 c.p.c. e di ogni altro obbligo e responsabilità *ex art.* 546 c.p.c., essendo tenuto a vincolare l'ammontare per cui si procede nelle contabilità speciali con annotazione nelle proprie scritture contabili.

In base al Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, r.d. n. 827 del 1924 (artt. 498 e 502), le amministrazioni, enti, uffici o funzionari ai quali siano notificati pignoramenti relativi a somme dovute dalla P.A., sospendono l'ordine di pagamento delle somme ai quali i suddetti atti si riferiscono, dandone notizia alla Corte dei conti e all'amministrazione centrale. Quando gli atti contengano citazione a comparire davanti all'autorità giudiziaria, ne è subito avvertita l'Avvocatura dello Stato per i provvedimenti di sua competenza, comunicando gli elementi necessari perché possa essere resa la dichiarazione delle somme dovute, secondo le norme del codice di rito. Se gli atti non siano nulli o inefficaci per disposizione esplicita di legge o per vizio di forma, l'amministrazione centrale, sentita l'Avvocatura dello Stato, dispone che il pagamento venga effettuato. In caso contrario, non si dà corso al pagamento, fino a che non sia notificata sentenza dell'autorità giudiziaria passata in giudicato sulla validità degli atti o sull'assegnazione delle somme, salvo che il creditore pignorante non rinunci formalmente al pignoramento notificato.

La normativa sulla tesoreria unica prevede dunque, quale unica forma di pignoramento del denaro della P.A., quella del pignoramento presso il tesoriere. In ragione di ciò, non sono

ammessi pignoramenti presso le sezioni di tesoreria dello Stato e presso le sezioni decentrate del bancomato anziché presso l'azienda o l'istituto cassiere o tesoriere dell'ente debitore, a pena di nullità rilevabile anche d'ufficio. Gli atti di pignoramento eventualmente notificati non determinano obbligo di accantonamento da parte delle sezioni di tesoreria dello Stato e presso le sezioni decentrate del bancomato e non sospendono l'accreditamento di somme nelle contabilità intestate agli enti ed organismi pubblici.

Il tesoriere convenzionato con la P.A. non agisce in forza di un mandato o per effetto di delegazione di pagamento, bensì quale *adiectus solutionis causa* necessario, non potendo i pagamenti in denaro della P.A. aver luogo, se non, appunto, mediante il tesoriere, in forza della normativa applicabile al rapporto di concessione del servizio di tesoreria e per la natura pubblicistica del servizio svolto per conto della P.A. Il servizio convenzionato di tesoreria è, dunque, strumento necessario per il pagamento dei debiti dell'ente pubblico e veicolo per la corresponsione della liquidità necessaria a estinguere i debiti di questo.

Nel testo oggi vigente dell'art. 26 *bis*, comma 1, c.p.c., la competenza funzionale è attribuita, in deroga al comma 2 del medesimo art. 26 *bis* c.p.c., all'ufficio giudiziario del luogo dove il terzo *debitor debitoris* ha la residenza, il domicilio, la dimora (in via puramente sussidiaria) o la sede, cioè segnatamente all'ufficio giudiziario del luogo dove si trova l'articolazione territoriale dell'azienda o istituto cassiere o tesoriere dell'ente od organismo pubblico debitore, che provvede in concreto all'espletamento del servizio di tesoreria, secondo le convenzioni fra P.A. e il cassiere o tesoriere incaricato, cioè segnatamente all'ufficio giudiziario del luogo in cui opera la filiale, la succursale o l'agenzia che ha in carico il rapporto che forma oggetto della dichiarazione da parte del terzo tesoriere convenzionato.

Tuttavia, sempre ai sensi del suddetto art. 14, comma 1 *bis*, d.l. n. 669 del 1996 e in deroga all'art. 26 *bis*, comma 1, c.p.c., per l'espropriazione di crediti a carico di enti o istituti esercenti forme di previdenza e assistenza obbligatorie e organizzati su base territoriale (come l'INPS e l'INAIL), la competenza funzionale appartiene non già al tribunale del luogo in cui ha residenza, domicilio, dimora o sede il terzo *debitor debitoris*, bensì al tribunale del circondario in cui è stato emesso il provvedimento giurisdizionale in forza del quale la procedura esecutiva è promossa, a pena di improcedibilità rilevabile (*recte* di declinatoria di competenza rilevabile e pronunciabile) anche d'ufficio.

Il pignoramento presso terzi a carico della P.A. perde *ipso iure* efficacia, quando dal suo compimento è trascorso un anno senza che sia stata disposta l'assegnazione. L'ordinanza che dispone l'assegnazione dei crediti ai sensi dell'articolo 553 c.p.c. perde *ipso iure* efficacia, se il

creditore procedente, entro il termine di un anno dalla data in cui è stata emessa, non provvede ad agire per l'esazione delle somme assegnate. Norme queste dettate dall'art. 14, comma 1 *bis*, d.l. n. 669 del 1996 allo scopo di evitare che il vincolo pignoratizio si protragga per un tempo eccessivamente lungo nella contabilità dell'ente pubblico.

Accentrando in Roma il sistema di tesoreria unica, il criterio del *debitor debitoris* nell'oggi vigente art. 26 *bis*, comma 1, c.p.c. finirebbe per concentrare tutte le procedure presso terzi a carico della P.A. negli uffici giudiziari della capitale. Di qui l'idea – stante il controllo demandato all'Avvocatura dello Stato sulle procedure di espropriazione di crediti a carico della P.A. ai sensi della su descritta disciplina – di affidare la competenza al foro dove essa ha sede, cioè presso i tribunali del capoluogo del distretto di corte d'appello in cui risiede o ha domicilio o ha sede il creditore, anziché il terzo *debitor debitoris*, cioè il cassiere o tesoriere esercente il servizio per la P.A. in sede decentrata. E di qui anche il nuovo art. 26 *bis*, comma 1, c.p.c., che concentra le procedure esecutive a carico della P.A. sul «giudice del luogo dove ha sede l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato, nel cui distretto il creditore ha la residenza, il domicilio, la dimora o la sede», cioè presso il tribunale della sede distrettuale, anziché fare riferimento al foro del terzo pignorato.

3. Onere del creditore pignorante di notificare e depositare avviso al debitore esecutato e al terzo pignorato di avvenuta iscrizione a ruolo, a pena di inefficacia del pignoramento presso terzi (comma 32, che aggiunge i commi 5 e 6 all'art. 543 c.p.c. a far tempo dal 22 giugno 2022)

Il comma 32 così recita: «All'articolo 543 del codice di procedura civile dopo il quarto comma sono aggiunti i seguenti:

«Il creditore, entro la data dell'udienza di citazione indicata nell'atto di pignoramento, notifica al debitore e al terzo l'avviso di avvenuta iscrizione a ruolo con indicazione del numero di ruolo della procedura e deposita l'avviso notificato nel fascicolo dell'esecuzione. La mancata notifica dell'avviso di cui al precedente comma o il suo mancato deposito nel fascicolo della esecuzione determina l'inefficacia del pignoramento.

Qualora il pignoramento sia eseguito nei confronti di più terzi, l'inefficacia si produce solo nei confronti dei terzi rispetto ai quali non è notificato o depositato l'avviso. In ogni caso, ove la notifica dell'avviso di cui al presente comma non è effettuata, gli obblighi del debitore e del terzo cessano alla data dell'udienza indicata nell'atto di pignoramento».

La Relazione illustrativa agli emendamenti governativi a suo tempo presentati al Senato osservava quanto segue: «La previsione mira a completare il disposto dell'articolo 164-ter disp. att. del codice di procedura civile che, al primo comma, stabilisce che il creditore – entro cinque giorni dal termine prescritto per il deposito della nota di iscrizione a ruolo della procedura (nell'espropriazione presso terzi, 30 giorni ex articolo 543 del codice di procedura civile) – provveda a dichiarare al debitore e all'eventuale terzo, “mediante atto notificato”, la sopravvenuta inefficacia del pignoramento derivante dal tardivo o mancato deposito. La disposizione vigente mira a consentire una rapida liberazione dei beni (soprattutto, dei crediti pignorati presso *debitores debitorum* pubblici, come INPS) già sottoposti a pignoramento, evitando il ricorso al giudice dell'esecuzione per sbloccare somme o cespiti non più vincolati alla soddisfazione del creditore in ragione dell'automatica cessazione degli obblighi di custodia in capo al terzo. Tuttavia, la disposizione non prevede alcuna sanzione (salvo, presumibilmente, una responsabilità aquiliana del creditore nei confronti dell'esecutato) e la mancata informazione al terzo non consente a quest'ultimo di avvedersi della già verificatasi liberazione dei beni. Occorre conseguentemente prevedere che anche dell'avvenuta iscrizione a ruolo – e, dunque, della permanenza del vincolo di pignoramento – sia reso edotto il terzo pignorato, stabilendo altresì che l'inottemperanza all'obbligo di avviso del terzo comporti il venir meno degli obblighi ex articolo 546 del codice di procedura civile in capo a quest'ultimo a far data dall'udienza indicata nell'atto di pignoramento».

I nuovi commi 4 e 5 aggiunti all'art. 543 c.p.c. pongono a carico del creditore pignorante ulteriori adempimenti formali, dopo che era già stato onerato a depositare telematicamente copie attestare conformi del titolo esecutivo, del precetto e del pignoramento, iscrivendo a ruolo la procedura esecutiva presso terzi, entro un termine perentorio di trenta giorni dalla restituzione del pignoramento da parte dell'ufficiale giudiziario, innovando rispetto al sistema precedente, che prevedeva *tout court* la trasmissione del pignoramento direttamente dall'ufficiale giudiziario alla cancelleria, per la formazione del fascicolo d'ufficio, inserendo poi titolo esecutivo e precetto al momento della costituzione del creditore.

Il comma 4 dell'art. 543, che la legge 206/2021 integra con ulteriori due commi a far tempo dal 22 giugno 2022, era stato introdotto con d.l. 132/2014 e così recita: «Eseguita l'ultima notificazione,

l'ufficiale giudiziario consegna senza ritardo al creditore l'originale dell'atto di pignoramento, con il titolo esecutivo ed il precetto. Il creditore deve depositare telematicamente nella cancelleria dell'ufficio giudiziario competente per l'esecuzione la nota di iscrizione a ruolo, con copie conformi dell'atto di pignoramento, del titolo esecutivo e del precetto, entro il termine perentorio di trenta giorni dalla restituzione effettuata dall'ufficiale giudiziario. La conformità di tali copie è attestata dall'avvocato del creditore. Il cancelliere al momento del deposito forma il fascicolo telematico dell'esecuzione. Il pignoramento perde efficacia ipso iure, quando la nota di iscrizione a ruolo e le copie degli atti sono depositate oltre il termine di trenta giorni dalla consegna al creditore»[5].

L'*outsourcing* privatistico del servizio giustizia – che procede e s'incrementa *pari passu* con «le magnifiche sorti e progressive» della digitalizzazione e del PCT (v. ora le novelle di cui al comma 17 della l. delega 206/2021)[6] – or si preoccupa di porre il creditore a servizio del debitore esecutato e del terzo pignorato, onerandolo a notificare loro, entro la data dell'udienza indicata in citazione nell'atto di pignoramento, l'avviso di avvenuta iscrizione a ruolo con indicazione del numero di ruolo della procedura, per poi depositarlo nel fascicolo dell'esecuzione: il tutto a pena di inefficacia *ipso iure* del pignoramento, onde scongiurare il rischio (peraltro ben tollerabile dal sistema) che il creditore che non abbia iscritto a ruolo la procedura nel termine di trenta giorni dalla restituzione del pignoramento (usualmente perché non sono pervenute *medio tempore* dichiarazioni dei terzi o queste sono negative e il creditore non saprebbe come altrimenti accertare l'esistenza di debiti del terzo verso l'esecutato), ometta di darne avviso al debitore e ai terzi pignorati, affinché questi possano togliere il vincolo apposto, a norma dell'art. 164 *ter* disp. att. c.p.c., introdotto anch'esso con il d.l. 132/2014, rubricato (con evidente metonimia) «*Inefficacia del pignoramento per mancato deposito della nota di iscrizione a ruolo*» e che così recita nel suo primo comma: «Quando il pignoramento è divenuto inefficace per mancato deposito della nota di iscrizione a ruolo nel termine stabilito, il creditore entro cinque giorni dalla scadenza del termine ne fa dichiarazione al debitore e all'eventuale terzo, mediante atto notificato. In ogni caso ogni obbligo del debitore e del terzo cessa quando la nota di iscrizione a ruolo non è stata depositata nei termini di legge».

Par di trovarsi nel 'mondo alla rovescia' di cui favellava Hegel: l'esecuzione forzata dovrebbe servire a realizzare i crediti e dovrebbe porre la tutela dei creditori al centro dei propri scopi, facendosi strumento perché essi ottengano «tutto quello e proprio quello cui hanno diritto» in base al titolo esecutivo. Continuare ad affliggerli con adempimenti *pro debitoribus et tertiis*, onerandoli di notificazioni che potrebbero essere assai difficoltose, significa solo generare artificiosi ostacoli al concreto esercizio dell'azione esecutiva e far sorgere ulteriori questioni che, non dubitiamo, giungeranno a bussare alle vetuste aule della Suprema Corte di cassazione.

Si confida che almeno per l'avviso da notificare al debitore basti il deposito telematico in cancelleria, quando questi abbia omissso di dichiarare la residenza o di eleggere domicilio nel circondario del giudice adito, giusta l'invito contenuto nell'atto di pignoramento, ai sensi dell'art. 492, comma 2, c.p.c. Quanto al terzo, si dovrà reiterare la notificazione negli stessi modi seguiti per l'atto di pignoramento.

Peraltro, «esta selva selvaggia e aspra e forte» di adempimenti formalistici a carico del creditore pare assai poco compatibile con la celerità che dovrebbe esser propria dell'espropriazione presso terzi, la quale prevede un termine a comparire di soli dieci giorni tra il perfezionarsi della notificazione dell'atto di pignoramento e l'udienza fissata per la comparizione del debitore (v. lo stesso art. 543 c.p.c., che al comma 2 richiama il termine dilatorio del pignoramento, di cui all'art. 501 c.p.c.).

Bisanzio e il bizantinismo non cessano di esercitare il loro millenario influsso sul diritto italiano nel secolo XXI, in postmoderne fogge burocratico-digitali.

4. Abolizione della formula esecutiva (comma 12, lett. a)

La lett. a) del comma 12 demanda al Governo di «prevedere che, per valere come titolo per l'esecuzione forzata, le sentenze e gli altri provvedimenti dell'autorità giudiziaria e gli atti ricevuti da notaio o da altro pubblico ufficiale debbano essere formati in copia attestata conforme all'originale, abrogando le disposizioni del codice di procedura civile e di altre leggi che si riferiscono alla formula esecutiva e alla spedizione in forma esecutiva».

Nella Relazione illustrativa agli emendamenti governativi presentati a suo tempo si legge quanto segue: «Di grande rilievo è certamente la disposizione di cui alla *lettera a)* con la quale si prevede che, per valere come titolo per l'esecuzione forzata, le sentenze e gli altri provvedimenti dell'autorità giudiziaria e gli atti ricevuti da notaio o da altro pubblico ufficiale debbano essere formati in copia attestata conforme all'originale, abrogando le disposizioni del codice di procedura civile e di altre leggi che si riferiscono alla formula esecutiva e alla spedizione in forma esecutiva. Già da molto tempo la dottrina ha sottolineato che la formula esecutiva è un requisito formale la cui utilità è scarsamente comprensibile. E anche nella giurisprudenza di legittimità l'articolo 475 del codice di procedura civile è sempre stato interpretato in modo tale da escludere che la formula esecutiva costituisca elemento indefettibile per un titolo esecutivo, la cui identificazione avviene in base ad un approccio sostanziale fondato sulla sussistenza dei

requisiti ex articolo 474 del codice di procedura civile (già Cass. 2830/1963, confermata nei decenni successivi, affermava che l'irregolarità della formula o la sua omissione devono essere denunciati con l'opposizione ex articolo 617 del codice di procedura civile). Da ultimo, la Corte di legittimità ha statuito, ulteriormente indebolendo la rilevanza della formula esecutiva, che “*L'omessa spedizione in forma esecutiva della copia del titolo esecutivo rilasciata al creditore e da questi notificata al debitore determina una irregolarità formale del titolo medesimo, che deve essere denunciata nelle forme e nei termini di cui all'art. 617, comma 1, c.p.c., senza che la proposizione dell'opposizione determini l'automatica sanatoria del vizio per raggiungimento dello scopo, ai sensi dell'art. 156, comma 3, c.p.c.; tuttavia, in base ai principi di economia processuale, di ragionevole durata del processo e dell'interesse ad agire, il debitore opponente non può limitarsi, a pena di inammissibilità dell'opposizione, a dedurre l'irregolarità formale in sé considerata, senza indicare quale concreto pregiudizio ai diritti tutelati dal regolare svolgimento del processo esecutivo essa abbia cagionato*” (Cass., Sez. 3, Sentenza n. 3967 del 12/02/2019). La disciplina legislativa sopravvenuta – riguardo all'iscrizione a ruolo dei processi di espropriazione mediante il deposito di una copia (formata dallo stesso difensore del creditore) del titolo rilasciato in forma esecutiva – rende vieppiù superflua la normativa codicistica che, nell'intento di evitare la formazione di vari duplicati del titolo e di arginare eventuali abusi (i quali possono essere azionati con altri strumenti; v., ad esempio, Cass. 7409/2021), dispone stringenti obblighi formali per il pubblico ufficiale deputato all'apposizione della formula. L'eliminazione della formula esecutiva (*rectius*, la possibilità di agire *in executivis* sulla scorta di una copia attestata conforme all'originale del titolo esecutivo) consente di eliminare adempimenti inutili per il personale amministrativo degli uffici giudiziari, per i notai (o per i conservatori degli archivi notarili) e anche per i legali (evitando l'incombente di dover richiedere l'apposizione della formula esecutiva e il rilascio della copia esecutiva, ben potendo gli stessi estrarre copia dei provvedimenti giudiziali dal PCT anche attestandone la conformità ai rispettivi originali)».

Identiche espressioni si trovano nella Relazione della Commissione Luiso (punto 4.1, pagg. 100 s.), salvo aggiungere richiami dottrinali a Satta, Carnacini, Redenti e Vellani.

Già altrove e nel contributo ricordato in premessa^[7], ci siamo soffermati sulle origini della formula esecutiva con l'affermarsi dello Stato assoluto di Luigi XIV e le «*lettres obligatoires, faites et passées sous Scel Royal*», il sigillo reale apposto dal notaro o dal cancelliere per incarico del sovrano, quale espressione del potere esecutivo che a lui soltanto poteva appartenere, esercizio di *iurisdictio pars summi imperii*. Soltanto l'apposizione del sigillo reale conferiva all'atto giudiziale o notarile l'efficacia esecutiva, legittimando il creditore a rivolgersi agli organi amministrativi dello Stato per l'esecuzione forzata del diritto consacrato nel titolo: «Qualunque

sentenza sarà in tutta l'estensione del nostro regno in virtù d'un *pareatis* del gran suggello, senza che faccia d'uopo domandare il permesso alle nostre corti nella cui giurisdizione vorrassi far eseguire... Sarà nonpertanto permesso alle parti e agli esecutori dei giudicati, fuori l'ambito delle corti ove saranno stati resi, di prendere un *pareatis* nella cancelleria del parlamento ove dovranno eseguirsi, cui i guardasugelli saran tenuti a suggellare a pena d'interdizione, senza entrare in cognizione di causa» (così il Tit. XXVII, art. 6, dell'*Ordonnance* regia del 1667).

La formula esecutiva, da apporre ai titoli giudiziali e agli atti pubblici ex art. 475 c.p.c., è residuo dell'*ancien régime*, con quel *nos maiestatis* («Comandiamo a tutti gli ufficiali giudiziari che ne siano richiesti e a chiunque spetti...»), verso il quale ironizzava Salvatore Satta, facendone seguire puntute critiche sulla sua pratica inutilità^[8].

Abrogare la formula – già oltremodo svalutata dalla giurisprudenza, che non fa discendere dalla sua mancanza nullità alcuna, se l'opponente agli atti esecutivi non indichi specificamente quale concreto pregiudizio ai diritti tutelati dal regolare svolgimento del processo esecutivo abbia patito, giusta il principio «*pas de nullité sans grief*»^[9] – significa semplicemente rinunciare a un relitto storico: la forza esecutiva viene soltanto dalla legge, non dalla formula.

Eventuali abusi del creditore e del suo difensore, che eccedano nell'esercizio di plurime o sproporzionate azioni esecutive, ben potranno essere repressi, immediatamente dopo la notifica del precetto, con la sospensione dell'efficacia esecutiva del titolo, ai sensi dell'art. 615, comma 1, c.p.c.; una volta intraprese le azioni esecutive, mediante lo strumento della sospensione dell'esecuzione (art. 624 c.p.c.) e quello della riduzione del pignoramento (art. 496 c.p.c.).

Potranno esservi abusi e inconvenienti relativamente ad alcune regole che presuppongono la formula esecutiva (si pensi all'art. 663 c.p.c. sulla convalida di sfratto, onde, in mancanza di opposizione, «il giudice convalida la licenza o lo sfratto e dispone con ordinanza in calce alla citazione l'apposizione su di essa della formula esecutiva») e a talune prassi invalse *ab immemorabili tempore*: ma, si sa, «*adducere inconueniens non est solvere argumentum*».

5. Sospensione del termine di efficacia del precetto in caso di indagini telematiche ex art. 492 bis c.p.c. (comma 12, lett. b)

La lett. b) del comma 12 demanda al Governo di «prevedere che se il creditore presenta l'istanza di cui all'articolo 492-*bis* del codice di procedura civile, il termine di cui all'articolo 481, primo comma, del codice di procedura civile, rimanga sospeso e riprenda a decorrere dalla conclusione delle operazioni previste dal comma 2, dell'articolo 492-*bis*», sì da evitare «il paradosso di una perdita di efficacia del precetto indipendente dalla condotta inerte del creditore», come si legge nella Relazione illustrativa dell'emendamento.

Non v'è granché da osservare sulla sospensione del termine di efficacia del precetto di cui all'art. 481 c.p.c. – novanta giorni, non soggetti a sospensione feriale, trattandosi di atto stragiudiziale prodromico all'esecuzione forzata – in conseguenza della presentazione dell'istanza al presidente della sezione esecuzioni del tribunale, affinché autorizzi la ricerca con modalità telematiche dei beni da pignorare. La prassi si è già orientata nel senso di autorizzare tali indagini prima che il precetto sia stato notificato, sia per sfruttare un minimo di 'effetto sorpresa', senza mettere il debitore sull'avviso dell'imminente inizio dell'azione esecutiva, sia soprattutto perché le strutture tecnologiche, necessarie a consentire l'accesso diretto da parte dell'ufficiale giudiziario alle banche dati, non sono ancor funzionanti (dal 2014, anno di introduzione dell'art. 492 *bis* c.p.c.): talché è il creditore medesimo a doversi adoprare per accedervi, previamente munito dell'autorizzazione presidenziale, a mente dell'art. 155 *quinquies* disp. att. c.p.c., il quale conferma l'aforisma per cui «nulla è più definitivo del provvisorio» o, alla francese, «*il n'y a que le provisoire qui dure*». Tutto ciò dovrebbe pur far riflettere su quali siano i problemi concreti degli uffici giudiziari e, più ancora, i bisogni effettivi di chi quotidianamente con essi abbia la (s)ventura di avere a che fare.

6. Deposito della documentazione o del certificato notarile attestante le risultanze delle visure catastali e dei registri immobiliari entro il medesimo termine fissato per il deposito dell'istanza di vendita (comma 12, lett. c, dell'art. 1 l. delega 206/2021)

La lett. c) del comma 12 demanda al Governo di «prevedere che il termine prescritto dal secondo comma dell'articolo 567 del codice di procedura civile per il deposito dell'estratto del catasto e dei certificati delle iscrizioni e trascrizioni ovvero del certificato notarile sostitutivo coincida con quello previsto dal combinato disposto degli articoli 497 e 501 del medesimo codice per il

deposito dell'istanza di vendita, prevedendo che il predetto termine possa essere prorogato di ulteriori 45 giorni, nei casi previsti dal terzo comma dell'articolo 567».

Nella Relazione illustrativa degli emendamenti governativi a suo tempo presentati si legge quanto segue: «Al fine di contenere la durata del processo di esecuzione immobiliare si propone di eliminare il termine – attualmente di 60 giorni, con decorrenza dall'istanza di vendita – per il deposito della documentazione ipotecaria e catastale *ex* articolo 567, secondo comma, del codice di procedura civile, disponendo che anche tale documentazione debba essere depositata entro 45 giorni dal pignoramento. La modifica proposta non rende più gravosa l'attività dei creditori, i quali sono consapevoli dell'esigenza di produrre la documentazione volta a fornire al giudice dell'esecuzione la prova della titolarità del bene staggito in capo all'esecutato (Cass. 11638/2014; Cass. 15597/2019) sin dall'inizio del processo; inoltre, l'ampio ricorso, nella prassi giudiziaria, alla certificazione notarile sostitutiva (spesso formata con consultazione telematica dei pubblici registri) non giustifica più un lungo lasso temporale per reperire le certificazioni rilasciate dai pubblici uffici, ferma restando, peraltro, la possibilità di prorogare il termine – per un identico periodo di 45 giorni – negli stessi casi già previsti dall'articolo 567, terzo comma, del codice di procedura civile».

La novella pare di scarso momento: non è abbreviando i termini ai creditori (adempimenti sempre più onerosi e stringenti preclusioni vengon fatti sempre ricadere sugli utenti, mai sugli uffici, nell'incessante *perpetuum mobile* delle riforme processuali) o risparmiando sessanta giorni (ammesso che il creditore li utilizzi tutti) che si otterranno chissà quali accelerazioni delle procedure e risparmi di tempo. Di ciò si trae *probatio probata* dall'inutile e dannosa dimidiazione di vari termini cui si ricorse nel 2009 (tra cui quello lungo *ad impugnandum ex* art. 327 c.p.c., portato da un anno a sei mesi, con non lievi problemi di coordinamento con altre disposizioni che presupponevano la durata annuale del termine, come l'art. 328, ult. co., c.p.c.) e dall'ancor più inutile e giugulatoria riduzione della sospensione feriale dei termini cui si assistette nel 2014.

7. Anticipazione della nomina del custode dell'immobile pignorato in luogo del debitore, immediatamente dopo il deposito della certificazione notarile e contemporaneamente alla nomina dell'esperto stimatore, nonché cooperazione tra custode e stimatore sul controllo

circa la completezza della documentazione ipotecaria e catastale (comma 12, lettere d, e, g)

Ben nota è la centralità del custode nelle *best practices* invalse anche prima delle varie riforme delle espropriazioni immobiliari, intervenute a far tempo dal 2005-2006. È personaggio in continua «ricerca d'autore»: un privato, ausiliario occasionale di giustizia (art. 65 c.p.c.), che ha visto ampliare a dismisura i compiti assegnatigli, sino a far le veci dell'ufficiale giudiziario nel dare esecuzione all'ordine di liberazione dell'immobile pignorato, senza neppure essere tenuto a osservare le forme dell'esecuzione in forma specifica per rilascio di immobile (artt. 605 ss. c.p.c.), come subito vedremo a proposito dell'ennesima novella che si prospetta per l'art. 560 c.p.c.

Il progressivo e crescente utilizzo di ausiliari privati nelle procedure esecutive non contraddice la riserva statutale dei poteri di esecuzione forzata, sebbene codesta forma di 'esternalizzazione' e di larvata privatizzazione si sia spinta forse un po' troppo al di là delle colonne d'Ercole che segnano, a garanzia di tutti i *concives*, la suddetta riserva statutale, là dove, ad esempio, sistematicamente si delegano le vendite forzate a liberi professionisti o si affida la liberazione degli immobili staggiti al custode giudiziario, cui il giudice dell'esecuzione conferisce il potere di valersi direttamente della forza pubblica senza necessità di rivolgersi all'ufficiale giudiziario, che è l'organo istituzionalmente preposto all'uso legittimo della forza in sede esecutiva. Per non parlare della crescita esponenziale e della moltiplicazione delle spese inerenti alle procedure esecutive in tal modo 'privatizzate' attraverso l'apporto degli ausiliari: spese che, trovando collocazione ed essendo soddisfatte prima di qualsiasi altro credito azionato *in executivis*, riducono le somme distribuibili ai creditori e finiscono per danneggiare loro e il debitore medesimo, al quale ben difficilmente potrà essere attribuito il residuo della liquidazione dei suoi beni e sul quale, anzi, graverà la differenza dei crediti che non abbiano trovato integrale soddisfazione sul ricavato, non giovandosi di alcuna esdebitazione in grazia dell'espropriazione patita, se non quando acceda alle procedure concorsuali regolate dalla legge fallimentare e, in futuro, dal codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, approvato con d.lgs. n. 14 del 2019, ma ancora in attesa di entrare in vigore.

I variegati compiti affidati al custode, minuziosamente elencati nel d.m. 80/2009 in materia di compensi liquidabili, fanno di lui il «*factotum della città*», «*pronto a far tutto, la notte e il giorno – Sempre d'intorno in giro sta*», e così controllore, riscossore, agente immobiliare, accompagnatore nelle visite ai beni immobili subastati, esecutore degli ordini del giudice, ufficiale giudiziario, e chi più ne ha più ne metta.

Sempre in quest'ottica privatistica la lett. e) del comma 12 demanda al Governo di «prevedere che il giudice dell'esecuzione provveda alla sostituzione del debitore nella custodia nominando il custode giudiziario entro quindici giorni dal deposito della documentazione di cui al secondo comma dell'articolo 567 del codice di procedura civile, contemporaneamente alla nomina dell'esperto di cui all'articolo 569 del medesimo codice, salvo che la custodia non abbia alcuna utilità ai fini della conservazione o amministrazione del bene ovvero per la vendita».

Nella Relazione illustrativa degli emendamenti governativi a suo tempo presentati si legge quanto segue: «La sostituzione del debitore nella custodia assegnatagli *ex lege* (articolo 559, primo comma, del codice di procedura civile) può essere disposta A) su istanza del creditore pignorante o di un creditore intervenuto, B) quando l'immobile non sia occupato dal debitore, C) in caso di inosservanza degli obblighi incombenti sul custode. La stessa deve, invece, essere disposta – se custode dei beni pignorati è (ancora) il debitore e salvo che per la particolare natura degli stessi la sostituzione non abbia alcuna utilità – al più tardi nel momento in cui il giudice pronuncia l'ordinanza con cui è autorizzata la vendita o sono delegate le relative operazioni. La prassi della nomina anticipata del custode (coeva alla designazione dell'esperto stimatore) è largamente diffusa negli uffici giudiziari ed è stata annoverata tra le “Buone prassi” (individuate dal C.S.M. con propria delibera del 2017), perché essa consente di acquisire informazioni da soggetto qualificato già nella fase anteriore alla messa in vendita del cespite, nonché di assicurare alla procedura i frutti (naturali e civili) che sono oggetto di pignoramento *ex* articolo 2912 del codice civile. Solo in via residuale, quando nessuna delle funzioni custodiali appaia utile per la procedura, si deve invece prevedere che il giudice possa soprassedere alla designazione di un custode professionale».

Completa il quadro la lett. d) del comma 12, introdotta dalla Commissione Giustizia del Senato, che demanda al Governo di «prevedere che il custode di cui all'articolo 559 del codice di procedura civile collabori con l'esperto nominato ai sensi dell'articolo 569 del codice di procedura civile al controllo della completezza della documentazione di cui all'articolo 567, secondo comma, del codice di procedura civile».

Il principio non fa che positivizzare una prassi già invalsa nelle attività dei vari ausiliari privati, ai quali è oramai delegata per intero la gestione dell'espropriazione immobiliare, sotto la vigilanza del giudice dell'esecuzione.

Del pari superfluo è prevedere *expressis verbis* che «la relazione di stima e gli avvisi di vendita siano redatti secondo schemi standardizzati», come fa la lett. g) del comma 12: la prassi lo fa già da molti anni *motu proprio*, specie dopo l'avvento delle vendite telematiche; quanto alla

relazione di stima, alla standardizzazione provvede l'art. 173 *bis* disp. att. c.p.c., con il consueto “furore analitico” del *conditor* postmoderno.

[1] Sia consentito rinviare a Tedoldi, «*Come anche noi li rimettiamo ai nostri debitori*». *Il Pater noster secondo Francesco Carnelutti e la responsabilità del debitore*, Bologna, 2021; Id., *Il giusto processo (in)civile in tempo di pandemia*, Pisa, 2021.

[2] Esattamente trentun anni dopo la l. 26 novembre 1990, n. 353 «*Provvedimenti urgenti (ça va sans dire..., ndr) per il processo civile*», che segnò l'inizio dell'interminabile stagione di riforme processuali che perdura tutt'oggi, la meno peggiore delle quali fu l'abolizione del rito societario, introdotto nel 2003 (d.lgs. 5/2003), abrogato nel 2009 dopo più di un lustro di estenuante esasperazione degli operatori (l. 69/2009), eppure ancor riesumato, per molti aspetti, dalla l. delega 206/2021 (art. 1, comma 5) per la fase introduttiva del rito ordinario di cognizione.

[3] Primi commenti in Miccolis, *L'esecuzione forzata nella riforma che ci attende*, in *Questione giustizia*, 3/2021, 112 ss.; Vigorito, *Gli interventi sul processo esecutivo previsti dal ddl delega AS 1662/XVIII collegato al «Piano nazionale di ripresa e resilienza»*, in *Questione giustizia*, 3/2021, 122 ss.

[4] Tedoldi, *Esecuzione forzata*, Pisa, 2020, 211 ss.

[5] Sulla norma sia consentito rinviare a Tedoldi, *Esecuzione forzata*, cit., 195 ss.

[6] Nonché, *si vis*, Tedoldi, *Il processo civile telematico tra logos e techne*, in *Riv. dir. proc.*, 2021, 843 ss.

[7] Cfr. Tedoldi, *Esecuzione forzata*, cit., 26 ss.; Id., *Gli emendamenti*, cit.

[8] Satta, *Commentario al c.p.c.*, III, Milano, 1965, 93: «L'origine di questa formula la rende del tutto estranea ai moderni ordinamenti, né si riesce a capire la sua singolare vitalità. Basti pensare al ridicolo di un cancelliere che comanda, sia pure in nome della legge, e col *nos maiestatis*, ai giudici dell'esecuzione e al pubblico ministero»

[9] Cass. 12 febbraio 2019, n. 3967, in *Rass. esec. forz.*, 2019, 385, con note di S. Rusciano, F. Auletta, M. Farina, B. Capponi, *A più voci sui principi di diritto pronunciati d'ufficio in tema di spedizione in forma esecutiva e interesse all'opposizione*.