CAMERA DEI DEPUTATI N. 2813

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

(MANCUSO)

—

Provvedimenti in tema di espropriazione forzata immobiliare

Presentato il 30 giugno 1995

ONOREVOLI DEPUTATI ! — Le lungaggini e le difficoltà della vendita forzata sono ampiamente documentate. La durata del processo di esecuzione forzata, come hanno comprovato recenti studi, varia dai circa due anni del tribunale di Trieste ai dieci anni dei tribunali di Trapani, Reggio Emilia, Novara, Ancona, Frosinone.

Il pregiudizio che ne deriva tocca gli interessi di tutti i protagonisti della vicenda giudiziaria. Il creditore procedente, che nella assoluta maggioranza dei casi è una banca erogatrice di finanziamenti a medio e lungo termine, rimane spesso parzialmente insoddisfatto nonostante la garanzia reale e comunque è costretto a mantenere immobilizzati i capitali mutuati per un lungo periodo di tempo. Gli altri creditori intervenuti, privilegiati o chirografari, raramente riescono ad ottenere il soddisfacimento, pur parziale, del loro credito, anche a causa dell'accumularsi degli interessi a favore del creditore ipotecario procedente. Lo stesso debitore assiste sovente alla svendita del proprio immobile, al termine di un procedimento estenuante che si conclude con l'aggiudicazione ad un prezzo inferiore al reale valore di mercato. Ed infine, il giudice è gravato di numerosi compiti che sono soltanto collaterali rispetto all'esercizio della funzione giurisdizionale.

Il libro III del codice di procedura civile è stato appena sfiorato dalla riforma realizzata con legge 26 novembre 1990, n. 353, e peraltro ancora non interamente entrata in vigore. Uniche norme « novellate » sono state l'articolo 495 sulla conversione del pignoramento; l'articolo 525, ultimo comma, relativo alla c.d. piccola espropriazione mobiliare; l'articolo 156 delle disposizioni d'attuazione, in materia di conversione del sequestro conservativo in pignoramento, dopo il quale è stato

inserito l'articolo 156-bis, dedicato alla « Esecuzione sui beni sequestrati in forza di sentenza straniera o di lodo arbitrale ».

Infine è stato ritoccato l'articolo 159 delle stesse disposizioni di attuazione al quale è stata aggiunta, nell'ultima parte dell'ultimo comma, la previsione del potere del Ministro di grazia e giustizia di stabilire la misura dei compensi dovuti agli istituti autorizzati agli incanti e all'amministrazione dei beni.

Altra modifica del processo esecutivo si è avuta, in modo piuttosto estemporaneo, con la legge 12 luglio 1991, n. 203, che ha convertito il decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, recante « Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa ». L'articolo 19-*bis*, inserito in sede di conversione del decreto-legge, ha sostituito il primo comma dell'articolo 586 del codice di procedura civile, e la novità è consistita nel riconoscere al giudice dell'esecuzione nell'espropriazione immobiliare il potere di sospendere la vendita forzata quando il prezzo di aggiudicazione sia « notevolmente inferiore a quello giusto ».

Detti interventi sul processo di esecuzione forzata per espropriazione si riducono in realtà a ben poca cosa, essendo rimasto pressoché immutato l'intero assetto del processo.

L'inadeguatezza del processo esecutivo e in modo specifico dell'espropriazione immobiliare è stata da tempo avvertita da molti studiosi e pratici del diritto. Numerosi sono stati i seminari e i convegni organizzati intorno a questa materia. In particolare va ricordato il convegno « Delegabilità ai notai delle operazioni di incanto nelle espropriazioni immobiliari », tenutosi a Roma il 21-22 maggio 1993 su iniziativa del Consiglio superiore della magistratura , del Consiglio del notariato, del Consiglio nazionale forense e dell' Associazione bancaria italiana (ABI), convegno che ha registrato contributi pregevoli e a cui va il merito di avere approfondito uno dei più annosi e negletti problemi del processo di esecuzione forzata. Oggetto specifico del convegno è stato l'esame della possibilità di delega al notaio delle operazioni di incanto nella espropriazione forzata immobiliare.

Il provvedimento che si propone si articola in due capi: il secondo mira ad introdurre, dopo l'articolo 598 del codice di procedura civile una specifica disciplina delle forme espropriative riservate a taluni crediti e finanziamenti, mentre il primo capo prende le mosse dai risultati dei lavori del convegno sopra ricordato. Oggetto di immediato rilievo è infatti che nelle espropriazioni immobiliari i difetti, le lentezze, le disfunzioni non dipendono da ragioni oggettive ma sono, per così dire, opera dell'uomo e pertanto ovviabili.

Con questa premessa, muovendo dall'articolo 68, secondo comma, del codice di procedura civile, il quale espressamente prevede che il « giudice può commettere a un notaio il compimento di determinati atti nei casi previsti dalla legge », si è pensato di utilizzare la professionalità specifica dei notai per sgravare il giudice da attività che non attengono allo *ius dicere* in senso stretto e così rivitalizzare l'espropriazione forzata immobiliare intervenendo sulle principali strozzature dell'attuale processo, quali: *a)* la certificazione ipocatastale da allegare alla istanza di vendita; *b)* la determinazione del valore dell'immobile; *c)* la procedura di vendita con incanto; *d)* la predisposizione del contenuto del decreto di trasferimento; *e)* l'esecuzione delle formalità di cancellazione delle trascrizioni ed iscrizioni conseguenti al decreto di trasferimento; *f)* la predisposizione della bozza del progetto di distribuzione della somma ricavata.

Il disegno di legge segue, tecnicamente, il modello della « novellazione » delle disposizioni del codice interessate.

In particolare, la modifica del secondo comma dell'articolo 567 – conformemente ad indicazioni legislative già emergenti dall'articolo 3 decreto del Presidente della Repubblica n. 7 del 1976, in tema di riforma del credito fondiario – mira a consentire al creditore di sostituire la documentazione ipocatastale con un certificato notarile attestante le relative visure.

Con l'introduzione dell'articolo 591-*bis* si prevede la facoltà del giudice dell'esecu-

zione di delegare ad un notaio del circondario le operazioni di vendita con incanto di cui agli articoli 576 e seguenti. A tale fine si individuano le attività che il notaio è tenuto a compiere in forza di tale delega: attività che attengono tutte alla professionalità specifica del notaio e sono estranee allo *ius dicere* in senso stretto; da sottolineare è la delega al notaio – sulla falsariga di quanto previsto dall'articolo 110 della legge fallimentare – della redazione della bozza del progetto di distribuzione, progetto destinato poi ad essere recepito e fatto proprio dal giudice, ai sensi dell'articolo 596, con le modifiche che egli riterrà di apportarvi. Si specificano il luogo e le attività che il notaio deve effettuare nelle operazioni di incanto in senso stretto. Si ribadisce che il decreto di trasferimento di cui all'articolo 586 rimane riservato al giudice (con il potere di sospendere la vendita quando ritenga che il prezzo sia inferiore a quello giusto, come già previsto dal richiamato articolo 19-*bis* del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203), salvo il solo onere del notaio di predisporre il contenuto del decreto stesso.

Con l'introduzione dell'articolo 591-*ter*, per un verso si ribadisce che contro gli atti del notaio è sempre proponibile l'opposizione agli atti esecutivi ai sensi dell'articolo 617 del codice di procedura civile; per altro verso si dispongono gli opportuni raccordi tra notaio e giudice dell'esecuzione introducendo anche un reclamo modellato su quanto previsto dall'articolo 168 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile in ipotesi di vendita mobiliare affidata all'ufficiale giudiziario o a istituto autorizzato.

Da ultimo, l'articolo 4 del presente disegno di legge prevede, sulla falsariga dell'articolo 159 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile recentemente novellato, il potere del Ministro di grazia e giustizia di determinare con proprio decreto, rinnovabile ogni triennio, la misura dei compensi spettanti ai notai.

Queste le linee della proposta di cui al capo I, che si stima idonea a fare uscire l'espropriazione forzata immobiliare dalla situazione di paralisi in atto, per consentire che i relativi procedimenti si concludano in tempi ragionevoli.

Una buona tecnica espropriativa, agile e rapida, tale da rendere piena ed effettiva la tutela del creditore, deve fondarsi sulla degiurisdizionalizzazione di taluni passaggi del procedimento di esecuzione forzata. Ciò comporta la riduzione e la concentrazione del controllo giudiziario nelle sole fasi in cui si avverte l'esigenza di garanzia dei diritti del debitore, degli altri creditori e dei terzi.

Questa considerazione risulta avvalorata dall'osservazione degli strumenti tipici di tutela previsti nelle espropriazioni speciali.

Le forme speciali di espropriazione sono state sottoposte al vaglio della Corte costituzionale, la quale si è sempre orientata nel senso di dichiarare infondate le questioni di costituzionalità ricorrentemente sollevate, soprattutto con riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione. In particolare, con riguardo alle disposizioni previste per il credito fondiario, la Corte, nel giustificare la diversità di trattamento di tale credito, ha affermato: « la norma (...) rientra (...) in un complesso di disposizioni (...) dirette ad assicurare attraverso la più rapida ed agevole realizzazione il buon funzionamento del meccanismo del credito ». Per quanto concerne gli istituti di credito in generale, la Corte ha individuato la *ratio* della peculiare disciplina dell'espropriazione nella specialità del credito, nella tutela del risparmio, nel maggior rischio delle operazioni di credito.

La specialità dei procedimenti considerati si giustifica in relazione alla professionalità, all'organizzazione, all'interesse tipico (la restituzione differita del capitale monetario) del creditore, piuttosto che in relazione alla specialità dei crediti. Questo argomento consente di ritenere costituzionalmente legittima la previsione di un procedimento espropriativo speciale pur dopo l'entrata in vigore del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385). Il testo unico ha realizzato, in confor-

mità alle direttive comunitarie, la despecializzazione degli istituti di credito ed ha così eliminato il principale fondamento della specialità di alcune categorie di finanziamenti. Infatti, come si vedrà più avanti, le norme destinate al credito fondiario prefigurano non un credito « speciale » bensì un rapporto di credito tendenzialmente riferibile ad ogni meccanismo di consegna, differimento e restituzione di capitali assistito da garanzia ipotecaria. Il principio di uguaglianza non risulta violato poiché la specialità della procedura espropriativa si ispira ad un criterio di ragionevolezza in relazione alla peculiarità del creditore e alla rilevanza economico-sociale dell'interesse sottostante. Per quanto concerne la garanzia del diritto di difesa è da considerarsi sufficiente la previsione della facoltà di attivare l'intervento dell'autorità giudiziaria a tutela delle situazioni soggettive diverse da quelle del creditore procedente. Del resto, nell'ambito dei procedimenti espropriativi speciali, che hanno superato il vaglio della Corte costituzionale, il controllo giudiziario è normalmente successivo all'iniziativa del creditore. Nell'esecuzione immobiliare esattoriale, ad esempio, e nell'espropriazione dei beni oggetto di garanzia mobiliare ai sensi dell'articolo 93 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601, dell'articolo 7 del regio decreto-legge 15 marzo 1927, n. 436, e dell'articolo 11 del regio decreto-legge 27 luglio 1927, n. 1509, tale controllo è previsto in funzione dell'incanto; in altri procedimenti (ad esempio, nell'esecuzione mobiliare esattoriale: articolo 74 decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602), l'intervento del giudice è stabilito soltanto in relazione alla distribuzione del ricavato della vendita.

La proposta che si presenta nel secondo capo del disegno di legge e che mira ad introdurre dopo l'articolo 598 del codice di procedura civile una sezione V-*bis* dedicata alle « Forme speciali di vendita ed assegnazione in caso di ipoteca a garanzia di credito fondiario e di altro finanziamento a medio o a lungo termine », non costituisce una ipotesi di riforma del processo esecutivo « generale » o « ordinario », in ciò differenziandosi dalla « filosofia » che informa il capo primo. Benché l'esigenza di una revisione globale sia giustamente avvertita, si è preferito per il momento seguire un'altra strada, giacché l'esperienza storica dei procedimenti speciali di esecuzione, che nel nostro ordinamento è ormai consolidata ed ha sempre superato, come si è già ricordato, i controlli di costituzionalità, consente di razionalizzare e ricondurre ad un unico modello innovativo il procedimento di esecuzione immobiliare – con particolare riferimento alla vendita forzata – quando l'espropriazione sia relativa ad un credito a medio o lungo termine assistito da garanzia reale.

L'ambito applicativo del procedimento può definirsi con maggiore precisione dopo la recente riforma dell'attività bancaria e creditizia. La nuova disciplina, infatti, configura il credito fondiario come modulo generale di erogazione del credito a medio e lungo termine. L'articolo 38 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia detta la nozione di credito fondiario, che « ha per oggetto la concessione, da parte di banche, di finanziamenti a medio e lungo termine garantiti da ipoteca di primo grado su immobili ». Viene così superata la vecchia nozione di specialità del credito, di volta in volta fondata sulla natura o sullo scopo dei singoli crediti: la definizione è incentrata sugli aspetti strutturali della fattispecie, nell'ambito della quale il credito fondiario assume i caratteri di figura paradigmatica. Non a caso la disciplina del credito fondiario è espressamente richiamata laddove, in altre fattispecie di crediti un tempo definiti pure speciali – credito alle opere pubbliche, credito agrario e peschereccio – ricorrono presupposti analoghi.

Riassumendo, tre sono gli elementi che dovrebbero segnare l'ambito del procedimento esecutivo speciale: *a)* esistenza di un contratto di credito a medio e lungo termine; *b)* stipulato da una banca; *c)* garantito da ipoteca. Non si ritiene di limitare all'iscrizione dell'ipoteca di primo grado l'applicazione della nuova normativa, giacché il fondamento della « specia-

lità » risulta svincolato dal grado (poziore) dell'ipoteca, che peraltro nel recente testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia appare più come un residuo della vecchia disciplina del credito fondiario che come un requisito razionalmente giustificabile. Anche sotto questo aspetto, l'ambito di riferimento è potenzialmente più esteso di quello tracciato dalla sezione I del citato testo unico.

La *ratio* – e la legittimità – del procedimento speciale si basa piuttosto sulla peculiarità della funzione creditizia e dei soggetti che la esercitano. La disciplina uniforme cui tutti gli istituti di credito sono oggi soggetti, il sistema dei controlli pubblici che ne governa l'attività, la qualità di creditori professionali e la garanzia di solvibilità, giustificano l'attribuzione a questa categoria di creditori di una posizione e di una funzione peculiare nell'ambito del procedimento di esecuzione forzata.

Sul piano generale, la *ratio* va rintracciata nel principio di autotutela, che assume una particolare pregnanza in relazione ad un creditore soggettivamente caratterizzato dallo svolgimento di una funzione – l'erogazione del credito, particolarmente di quello a medio e a lungo termine – cui l'ordinamento annette un rilevante interesse di natura pubblica.

Nella costruzione della proposta di riforma si tiene conto, tuttavia, dei due diversi principi che vanno contemperati: accanto all'autotutela del creditore procedente, la garanzia degli altri soggetti interessati.

Nella tradizione italiana la vendita forzata immobiliare è comunque incardinata nel processo esecutivo, sicché non sono apparse praticabili soluzioni – analoghe per esempio a quella dell'ordinamento belga – nelle quali il procedimento assume natura amministrativa.

La funzione del giudice dell'esecuzione consiste essenzialmente nella garanzia del debitore e degli altri creditori. Nella individuazione dei momenti dell'intervento giudiziario si è tenuto conto di quella giurisprudenza consolidata che, in materia di processo esecutivo, ha operato una distinzione tra provvedimenti sostanzialmente giurisdizionali e atti del giudice che non presentano un reale contenuto decisorio, ma hanno una funzione meramente procedimentale. Lungo questo crinale è stato delineato lo spazio di iniziativa e di attività svolte in autonomia dal creditore ipotecario – pignorante o sostituito – coincidente con il soggetto-banca.

È da rilevare che, allo scopo di garantire rapidità e snellezza del procedimento, fatta eccezione per l'udienza di autorizzazione alla vendita, gli interventi del giudice in funzione di controllo sono previsti in via successiva ed eventuale; solo in presenza di reclami il giudice fissa l'udienza instaurando così il contraddittorio sui punti controversi. Altrimenti, in mancanza di opposizioni, e cioè in una situazione di tendenziale fisiologia, il giudice provvede *de plano* e, aderendo ad un programma sostanzialmente negoziale concordato tra le parti, si limita a munirlo dell'autorità del provvedimento giudiziario, cui comunque l'ordinamento annette una serie di rilevanti effetti giuridici. La direttrice della parziale degiurisdizionalizzazione è apparsa più significativa dell'altra, di cui al capo I del presente provvedimento, della delega al notaio di alcuni atti del procedimento (vendita e predisposizione del progetto di distribuzione del ricavato) che fin qui sono stati riservati al giudice. In ogni caso, in tale prospettiva, il notaio agisce come delegato del giudice nell'ambito di un procedimento che mantiene intatte le sue caratteristiche fondamentali. L'indirizzo prescelto nel capo II a garanzia dei soli crediti fondiari o finanziamenti a medio o lungo termine, ha, invece, il pregio di consentire la sperimentazione, in un settore specifico, di una alternativa alla stretta giurisdizionalità del procedimento, nonché di alcune specifiche soluzioni processuali che potrebbero essere generalizzate. Le due prospettive, peraltro, risultano perfettamente compatibili, perché l'una è rivolta al sistema generale della vendita forzata, l'altra introduce un sistema speciale a garanzia di crediti particolarmente qualificati.

Va peraltro ricordato che, se la delega al notaio non è la chiave di volta della proposta di riforma di cui al capo II, compiti rilevanti gli sono attribuiti in collaborazione con il creditore procedente non solo con riguardo a specifiche competenze professionali – ad esempio le visure notarili – ma anche e soprattutto in funzione di garanzia e di buon andamento del procedimento, oltre che di collegamento tra il creditore procedente e il giudice dell'esecuzione. Ciò avviene in sede di formulazione del programma negoziale sottostante alla proposta di aggiudicazione, e soprattutto nella redazione – la cui responsabilità viene attribuita direttamente al notaio – del progetto di distribuzione della somma ricavata dalla vendita.

Venendo all'illustrazione delle singole norme del capo II, si osserva che la « specialità » del procedimento espropriativo degli immobili ipotecati riguarda esclusivamente la fase della vendita forzata. Resta sostanzialmente immodificata la fase del pignoramento, ora disciplinato non soltanto dagli articoli 555 e seguenti del codice di procedura civile ma anche dall'articolo 41, commi 1, 2, 3, del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia del 1993.

Si segnala, in particolare, che in base alle ultime norme citate permangono alcuni elementi di specialità relativi al processo esecutivo inerente al credito fondiario e ai crediti assimilabili. Si tratta, in gran parte, delle stesse fattispecie di cui qui ci occupiamo. Tali elementi di specialità, che si propone non solo di mantenere ma di estendere a tutti i contratti di credito qui considerati, riguardano l'esclusione dell'obbligo di notifica del titolo contrattuale esecutivo; la possibilità di iniziare o proseguire l'azione esecutiva anche dopo la dichiarazione di fallimento, con facoltà di intervento del curatore; il diritto della banca di percepire le rendite degli immobili ipotecati a far tempo dal pignoramento.

Resta pure applicabile al procedimento speciale la disciplina generale dell'intervento dei creditori dettata dagli articoli 563 e seguenti del codice di procedura civile.

Si prevede poi che, qualora l'immobile pignorato sia gravato da una o più iscrizioni di ipoteca a garanzia di un credito fondiario o di un altro credito a medio o a lungo termine erogato da una banca, le successive fasi del procedimento siano disciplinate dalle norme del procedimento speciale.

Un elemento caratterizzante il procedimento speciale prefigurato è l'istituto della sostituzione del creditore ipotecario al creditore pignorante. Normalmente dovrebbe verificarsi che il pignoramento sia effettuato proprio dal creditore ipotecario-banca, nel qual caso si farà luogo al procedimento speciale, il cui primo atto sarà l'istanza di vendita proposta dal creditore pignorante.

Se invece il pignoramento è stato effettuato da altro creditore, ovvero se il pignoramento è stato effettuato da un'altra banca che ha pure iscritto ipoteca sul bene, qualunque creditore, purché ricorrano i tre requisiti sopra menzionati (contratto di mutuo fondiario o altro finanziamento a medio o a lungo termine concesso da una banca e garantito da ipoteca) può chiedere al giudice dell'esecuzione di sostituirsi al creditore pignorante prima dell'udienza di autorizzazione alla vendita.

La nuova figura della sostituzione è modellata su quella prevista dall'articolo 107 della legge fallimentare, secondo cui una volta iniziata l'espropriazione immobiliare il curatore si sostituisce nella procedura al creditore istante. Qui, invece, la sostituzione concerne il creditore ipotecario-banca che ai sensi dell'articolo 41, comma 2, del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, può iniziare o proseguire l'azione esecutiva anche dopo il fallimento. Nella specie sarà la banca a sostituirsi al creditore pignorante, mentre il curatore esplicherà l'intervento. In ogni caso, resta ferma la possibilità di sostituzione anche se il fallimento non sia stato né venga successivamente dichiarato.

Dunque la banca mutuante, sempre che vi abbia interesse, può sia promuovere il procedimento di vendita forzata, sia chiedere di sostituirsi al creditore pignorante,

se diverso, anche quando si tratta di un'altra banca.

In entrambi i casi si apre il procedimento speciale. Se invece il pignoramento è stato effettuato da altro creditore privilegiato ma privo dei requisiti sopra indicati, e nessuna banca – ancorché in possesso dei requisiti medesimi – fa istanza di vendita e di contestuale sostituzione, l'espropriazione prosegue nelle forme ordinarie. È apparso infatti opportuno lasciare alla banca la possibilità di scegliere se avvalersi o meno del procedimento speciale, che comporta comunque notevoli oneri di tipo organizzativo.

Se due o più banche mutuanti hanno iscritto ipoteca, nel meccanismo della sostituzione prevale la banca che vanta il maggior credito residuo, anche se l'ipoteca è di grado inferiore. A parità di credito, prevale il grado poziore. La soluzione sembra la più coerente con il principio di autotutela sotteso all'intera disciplina, che consiglia di attribuire al creditore più esposto la maggiore responsabilità nella conduzione del procedimento. A parità di credito e di grado, il giudice sceglie la banca che appare più idonea, per organizzazione interna, a gestire la procedura.

Dal momento in cui il giudice, nella stessa udienza di autorizzazione alla vendita, designa la banca sostituita, quest'ultima viene ad assumere il ruolo di creditore procedente, cui sono attribuite specifiche responsabilità di direzione nelle fasi successive del procedimento.

Il secondo elemento di novità del procedimento speciale concerne la determinazione del valore dell'immobile. Sia che la banca rivesta il ruolo di creditore pignorante, sia che faccia istanza di sostituzione, deve comunque indicare, entro un termine congruo dal deposito dell'istanza, il valore venale che intende assumere come prezzo base della vendita.

È da sottolineare che, a differenza di quanto previsto dall'articolo 567 del codice di procedura civile, solo il creditore pignorante e le banche mutuanti – pignoranti o meno – non già gli altri creditori intervenuti, possono chiedere la vendita dell'immobile ipotecato. Ciò perché – a parte il caso del creditore pignorante – all'istanza di vendita da parte degli altri creditori sono connesse la sostituzione e la indicazione del valore. In altri termini si fa luogo al procedimento speciale solo quando una banca in possesso dei requisiti prescritti si assume l'onere di dirigere il procedimento medesimo.

Il primo elemento di iniziativa autonoma del creditore procedente – originariamente pignorante o designato in sostituzione dal giudice – consiste proprio nella indicazione del valore, cioè del prezzo dell'immobile. Si è ritenuto opportuno eliminare qualunque criterio legale di determinazione del valore. La previsione, oltre a snellire la fase della acquisizione delle certificazioni catastali, consente di fissare un valore il più possibile vicino all'effettivo valore commerciale del bene, favorendo il buon esito e la remunerativitá della vendita.

Per gli atti prodromici alla determinazione del valore dell'immobile la banca si avvale di un notaio. Sempre allo scopo di evitare il « collo di bottiglia » delle certificazioni, si prevede che le visure notarili sostituiscano tutte le certificazioni eventualmente necessarie per il procedimento.

L'udienza di autorizzazione alla vendita – che tendenzialmente potrebbe essere l'unica del procedimento – come nella disciplina vigente segna il termine per la proposizione delle opposizioni agli atti esecutivi, sempre che non siano già intervenute decadenze. Viene fissata dal giudice a seguito della istanza di vendita o di sostituzione.

Tuttavia, mentre nella normativa generale le parti si limitano a fare osservazioni sulle modalità della vendita, qui si prevede la possibilità di instaurare un vero e proprio contraddittorio in ordine al valore dichiarato dalla o dalle banche istanti. In questo caso il giudice, previa designazione della banca che ha titolo alla sostituzione – decisione che viene presa in udienza senza particolari formalità – ed assumendo come base della discussione il valore indicato da quest'ultima, se ritiene incongruo il valore può fissarlo da sè medesimo immediatamente, anche d'ufficio, ovvero può

nominare un esperto rinviando ad altra udienza per la decisione.

Poiché la determinazione del valore dell'immobile costituisce uno dei momenti più delicati del procedimento, è sembrato opportuno non solo prevedere che la individuazione avvenga nel contraddittorio delle parti, ma anche che il giudice abbia un ampio margine di discrezionalità. Resta peraltro impregiudicata la possibilità che, pure in presenza di opposizioni al valore, nell'udienza si raggiunga un accordo tra le parti ritenuto equo dal giudice, nel qual caso il valore resta stabilito in modo conforme.

L'intervento del giudice sulla determinazione del valore, seppure può allungare i tempi del procedimento, è apparso un indispensabile temperamento alla discrezionalità attribuita al creditore ipotecario; l'intervento del giudice ha infatti la funzione di garantire il debitore e gli altri creditori rispetto alla eventualità che la banca procedente fissi un valore troppo basso, tale da consentire unicamente il soddisfacimento delle proprie pretese creditorie.

D'altronde il momento dell'udienza, nel contraddittorio delle parti, è il più adeguato al controllo giudiziario sulla fissazione del valore. Altre soluzioni, pure possibili, fondate ad esempio sul reclamo successivo, avrebbero comportato altri svantaggi in termini di economia processuale, implicando seppure in via eventuale una regressione del procedimento.

Una volta conclusa la fase prodromica, con l'ordinanza del giudice che dispone la vendita e contestualmente ne fissa il prezzo base, la banca procedente – originariamente pignorante o sostituita – presiede al subprocedimento di vendita.

In primo luogo essa cura che sia assicurata la pubblicità della gara, secondo le modalità indicate dal giudice. Presso gli uffici della banca procedente vengono depositate le offerte di acquisto, contenenti l'indicazione del prezzo e delle modalità di pagamento. Di tutte le operazioni relative all'acquisizione delle offerte viene redatto verbale a cura del notaio.

Non è stata riprodotta la norma, prevista a proposito di vendita senza incanto, per la quale l'offerta non è efficace se è inferiore al prezzo base. Non è stata riprodotta neanche la norma che consente a qualunque creditore di bloccare la vendita se l'offerta non supera di un quarto il prezzo base. Si è ritenuto infatti che, al fine di garantire il buon esito della vendita, è più opportuno consentire che la contrattazione si esplichi nel modo più aderente alle regole di mercato. Del resto, sulla congruità dell'offerta più vantaggiosa interverrà successivamente il controllo dei creditori e del giudice.

Conclusa la fase delle offerte, qualora l'offerente sia uno solo, la banca fa senz'altro istanza di aggiudicazione allo stesso. Nel caso di più offerte, la banca fa istanza di aggiudicazione al migliore offerente, salvo che particolari ragioni relative alle modalità di versamento del prezzo, o comunque alla onorabilità ovvero alla solvibilità dell'acquirente consiglino di proporre l'aggiudicazione ad altro soggetto. Tali ragioni devono essere specificamente indicate nell'istanza.

L'istanza di aggiudicazione viene presentata nella cancelleria del giudice dell'esecuzione, con avviso al debitore e ai creditori intervenuti. Se in un termine congruo non vengono presentati reclami, sull'istanza della banca il giudice provvede in conformità. In questo caso il decreto di aggiudicazione consiste nella omologazione dell'accordo intervenuto tra le parti. Ciò, sempre che il giudice ritenga congruo il prezzo e idoneo l'acquirente. Qualora vi siano reclami, il giudice fissa l'udienza per l'audizione delle parti sui motivi di reclamo.

Se non può farsi luogo alla vendita, la banca procedente ed ogni altro creditore intervenuto possono fare istanza di assegnazione del bene, per un prezzo non inferiore di un quinto a quello inizialmente dichiarato. Tale limite è stato previsto per evitare che l'assegnazione avvenga secondo modalità troppo pregiudizievoli per il debitore. Il giudice provvede in conformità ovvero, su reclamo, fissa l'udienza. All'esito, provvede all'assegnazione ovvero dispone l'amministrazione giudiziaria. Anche in questo caso, è riservato al giudice un

margine discrezionale di apprezzamento in ordine alla opportunità di accoglimento dell'istanza di assegnazione.

Non è stato riprodotto tra i provvedimenti del giudice il decreto di trasferimento, cui la dottrina e la giurisprudenza maggioritarie riconducono il momento traslativo del diritto di proprietà. Va sottolineato comunque che nel presente disegno di legge il contesto – significativamente differente – è quello di un programma negoziale concordato tra la banca e l'aspirante aggiudicatario. Dovrebbe così essere ridotto al minimo il rischio di inadempimento di quest'ultimo. In ogni caso, per questa residuale evenienza, si prevede la decadenza dell'aggiudicatario e la perdita della cauzione. Il giudice procede quindi alla gara tra gli altri offerenti o alla riapertura del termine per le offerte.

Se invece l'aggiudicatario versa il prezzo secondo le modalità concordate, occorre differire al momento dell'integrale realizzazione del programma negoziale la trascrizione della vendita e tutti gli altri adempimenti connessi con il trasferimento della proprietà.

Dopo il versamento del prezzo il notaio predispone il progetto di riparto del ricavato contenente la graduazione dei creditori. Tale compito trova un antecedente normativo negli articoli 498 e seguenti del codice civile, in materia di liquidazione di eredità accettata con beneficio di inventario, laddove l'erede, in presenza di opposizione dei creditori o dei legatari, deve necessariamente avvalersi di un notaio per esperire la procedura di liquidazione, che nella specie è una vera e propria procedura concorsuale.

Anche qui il ruolo del notaio si qualifica come garanzia in relazione al principio della *par condicio creditorum*. Va tuttavia rilevato che la funzione del pubblico ufficiale appare nel presente disegno di legge segnata da una ancor più spiccata autonomia. Il notaio infatti viene ad assumere anche un caratteristico ruolo di collegamento tra la banca procedente, gli altri creditori e il giudice. Ciò nell'ambito di una fattispecie complessa, contraddistinta da una accentuata commistione tra aspetti negoziali, pubblicistici e giurisdizionali.

Il progetto di distribuzione delle somme ricavate viene depositato nella cancelleria del giudice dell'esecuzione, a disposizione del debitore e dei creditori che possono consultarlo.

Anche in questo caso la fissazione dell'udienza è solo eventuale. In assenza di reclami nel termine prestabilito, il progetto si intende approvato e il giudice ordina il pagamento delle quote.

Se vi sono reclami, e se nell'udienza fissata non si raggiunge un accordo, in presenza di controversie riguardanti la sussistenza o l'ammontare di singoli crediti, ovvero la sussistenza di diritti di prelazione, si apre l'ordinaria fase di cognizione, secondo le previsioni generali della normativa vigente.

Il provvedimento non comporta spese, e pertanto non è inserita la norma di copertura.

DISEGNO DI LEGGE

—

CAPO I

DELEGA AL NOTAIO DELLE OPERAZIONI DI VENDITA IMMOBILIARE CON INCANTO

ART. 1.

(Istanza di vendita).

1. Il secondo comma dell'articolo 567 del codice di procedura civile è sostituito dal seguente:

« Al ricorso si debbono unire l'estratto del catasto e delle mappe censuarie nonché i certificati delle iscrizioni e trascrizioni relative all'immobile pignorato; tale documentazione può essere sostituita da un certificato notarile attestante le risultanze delle visure catastali e dei registri immobiliari ».

ART. 2.

(Delega al notaio delle operazioni di vendita con incanto).

1. Dopo l'articolo 591 del codice di procedura civile è inserito il seguente:

« ART. 591-*bis* – *(Delega al notaio delle operazioni di vendita con incanto).* — Il giudice dell'esecuzione, con l'ordinanza con la quale provvede sull'istanza di vendita ai sensi dell'articolo 569, può, sentiti gli interessati, delegare ad un notaio avente sede nel circondario il compimento delle operazioni di vendita con incanto, di cui agli articoli 576 e seguenti.

Il notaio delegato provvede:

1) alla determinazione del valore dell'immobile a norma dell'articolo 568, terzo comma, anche tramite l'ausilio di un esperto da lui nominato;

2) ad autorizzare l'assunzione dei debiti da parte dell'aggiudicatario o dell'assegnatario a norma dell'articolo 508;

3) sulle offerte dopo l'incanto a norma dell'articolo 584 e sul versamento del prezzo nella ipotesi di cui all'articolo 585, secondo comma;

4) alla fissazione degli ulteriori incanti o sull'istanza di assegnazione, ai sensi degli articoli 587, 590 e 591;

5) alla esecuzione delle formalità di cancellazione delle trascrizioni dei pignoramenti e delle iscrizioni ipotecarie conseguenti al decreto di trasferimento pronunciato dal giudice dell'esecuzione ai sensi dell'articolo 586;

6) alla formazione del progetto di distribuzione ed alla sua trasmissione al giudice dell'esecuzione che, dopo avervi apportato le eventuali variazioni, provvede ai sensi dell'articolo 596.

In caso di delega al notaio delle operazioni di vendita con incanto, il notaio provvede alla redazione dell'avviso avente il contenuto di cui all'articolo 576, primo comma, alla sua notificazione ai creditori di cui all'articolo 498, non intervenuti, nonché a tutti gli altri adempimenti previsti dagli articoli 576 e seguenti. Nell'avviso va specificato che tutte le attività che, a norma degli articoli 576 e seguenti, vanno compiute in cancelleria o davanti al giudice dell'esecuzione o dal cancelliere o dal giudice dell'esecuzione, sono effettuate presso lo studio del notaio delegato, ovvero nel luogo da questi indicato, o dal notaio stesso.

Avvenuto il versamento del prezzo ai sensi dell'articolo 585 e dell'articolo 590, terzo comma, il notaio predispone il decreto di trasferimento e trasmette senza

indugio al giudice dell'esecuzione il fascicolo. Analogamente il notaio provvede alla trasmissione del fascicolo nel caso in cui non faccia luogo all'assegnazione o ad ulteriori incanti ai sensi dell'articolo 591.

I provvedimenti di cui all'articolo 586 restano riservati al giudice dell'esecuzione anche in caso di delega al notaio delle operazioni di vendita con incanto a norma del presente articolo ».

ART. 3.

(Ricorso al giudice dell'esecuzione).

1. Dopo l'articolo 591-*bis* del codice di procedura civile, introdotto dall'articolo 2 della presente legge è inserito il seguente:

« ART. 591-*ter* – *(Ricorso al giudice dell'esecuzione).* — Quando, nel corso delle operazioni di vendita con incanto, insorgono difficoltà, il notaio delegato può rivolgersi al giudice dell'esecuzione, il quale provvede con decreto. Le parti e gli interessati possono proporre reclamo con ricorso al giudice dell'esecuzione, il quale provvede con ordinanza; il ricorso non sospende le operazioni di vendita salvo che il giudice, concorrendo gravi motivi, disponga la sospensione.

Avverso gli atti del notaio delegato è sempre proponibile l'opposizione agli atti esecutivi a norma dell'articolo 617 ».

ART. 4.

(Delega ai notai delle operazioni di vendita con incanto).

1. Dopo l'articolo 179 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile, approvate con regio decreto 18 dicembre 1941, n. 1368, è inserito il seguente:

« ART. 179-*bis* – *(Delega ai notai delle operazioni di vendita con incanto).* — Il Ministro di grazia e giustizia stabilisce, ogni triennio, la misura dei compensi dovuti ai notai per le operazioni di vendita con incanto dei beni immobili ».

CAPO II

DELLA VENDITA E DELL'ASSEGNAZIONE DI IMMOBILI IPOTECATI A GARANZIA DI CREDITO FONDIARIO O DI FINANZIAMENTI A MEDIO O A LUNGO TERMINE

ART. 5.

(Forme speciali di vendita ed assegnazione in caso di ipoteca a garanzia di credito fondiario o di altro finanziamento a medio o a lungo termine).

1. Dopo l'articolo 598 del codice di procedura civile è inserita la seguente sezione:

« SEZIONE V-*bis*

FORME SPECIALI DI VENDITA ED ASSEGNAZIONE IN CASO DI IPOTECA A GARANZIA DI CREDITO FONDIARIO O DI ALTRO FINANZIAMENTO A MEDIO O A LUNGO TERMINE.

ART. 598-*bis*. – *(Ambito di applicazione)*. — Qualora l'immobile pignorato sia gravato da una o più iscrizioni di ipoteca a garanzia di credito fondiario o di altro finanziamento a medio o a lungo termine concesso da una banca, si applicano le disposizioni della presente sezione.

ART. 598-*ter*. – *(Esercizio dell'azione esecutiva)*. — Nel procedimento di espropriazione relativo ai crediti indicati nell'articolo 598-*bis* non è necessaria la notificazione del titolo esecutivo e del precetto a norma dell'articolo 479.

L'azione esecutiva può essere promossa o proseguita dalla banca anche dopo la dichiarazione di fallimento del debitore. Il

curatore ha facoltà di intervenire nel procedimento di esecuzione; in tal caso, la somma ricavata dalla vendita, eccedente la quota spettante alla banca, viene attribuita al fallimento.

Il custode degli immobili pignorati, il curatore del fallimento del debitore e l'amministratore giudiziario versano alla banca le rendite degli immobili ipotecati a suo favore sino al soddisfacimento del credito vantato, dedotte le spese di amministrazione e i tributi.

ART. 598-*quater*. – *(Istanza di vendita e offerte di acquisto)*. — Decorso il termine di cui all'articolo 501, il creditore pignorante può chiedere la vendita dell'immobile. Qualunque banca, che abbia iscritto ipoteca sull'immobile a garanzia dei crediti indicati nell'articolo 598-*bis*, può chiedere la vendita proponendo istanza di sostituzione al creditore pignorante.

Nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza la banca deve indicare, a pena di decadenza, il valore dell'immobile da assumere come prezzo base per la vendita. L'estratto del catasto e delle mappe censuarie nonché i certificati delle iscrizioni e trascrizioni relative all'immobile possono essere sostituiti da un certificato notarile attestante le risultanze delle visure catastali e dei registri immobiliari.

Il giudice dell'esecuzione fissa l'udienza per l'audizione delle parti e dei creditori di cui all'articolo 498, non intervenuti. La mancata comparizione della banca istante per la sostituzione all'udienza come sopra fissata comporta decadenza dall'istanza.

All'udienza il debitore e gli altri creditori possono opporsi al valore dichiarato dalla banca o dalle banche istanti; possono fare osservazioni circa il tempo e le modalità della vendita e devono proporre, a pena di decadenza, le opposizioni agli atti esecutivi, se non sono già decaduti dal diritto di proporle.

Il giudice dell'esecuzione, sentite le parti comparse, decide senza formalità sulla sostituzione della banca al creditore procedente. Se le banche istanti sono più di una, prevale quella che vanta il maggior credito residuo. A parità di credito prevale il grado poziore dell'ipoteca. A parità di grado, il giudice designa la banca che risulta dotata di idonea organizzazione.

Se non vi sono opposizioni al valore dichiarato dalla banca procedente, o se sul valore si raggiunge comunque l'accordo delle parti comparse, salvo quanto previsto dal comma ottavo, il giudice dispone con ordinanza la vendita.

Se il giudice ritiene incongruo il valore dichiarato dalla banca procedente, lo determina anche sulla base degli elementi forniti da un esperto; all'esito, sentite le parti, dispone la vendita con ordinanza.

Con la medesima ordinanza il giudice fissa il termine entro il quale essa deve essere notificata, a cura della banca procedente, ai creditori di cui all'articolo 498 che non siano comparsi.

ART. 598-*quinquies*. – *(Aggiudicazione)*. — La banca procedente dà pubblico avviso dell'ordine di vendita, secondo le modalità fissate dal giudice. L'avviso contiene l'indicazione del debitore, dell'immobile ipotecato e del valore determinato ai sensi dell'articolo 598-*quater*.

Chiunque, tranne il debitore, è ammesso a fare offerte per l'acquisto dell'immobile pignorato, personalmente o a mezzo di procuratore speciale, nel termine di trenta giorni dall'avviso. Non si applica la disposizione dell'articolo 579, terzo comma.

L'offerente deve presentare negli uffici della banca procedente una dichiarazione contenente l'indicazione del prezzo, delle modalità di pagamento e di ogni altro elemento utile alla valutazione dell'offerta. L'offerta non può essere revocata prima di venti giorni, e non è efficace se l'offerente non presta cauzione in misura non inferiore al decimo del prezzo da lui proposto.

La banca procedente propone al giudice l'aggiudicazione all'unico offerente o, se più sono le offerte, al migliore offerente ovvero a quello che offre maggiori garanzie. Nell'istanza di aggiudicazione devono essere indicate le generalità dell'aggiudicatario, il prezzo di vendita, le modalità di pagamento e ogni altra clausola concordata tra banca e offerente, compresa la eventuale facoltà di subentrare nel contratto di finanziamento. Di tutte le operazioni relative all'acquisizione delle offerte e alle trattative con gli offerenti viene redatto processo verbale a cura di un notaio. L'istanza è depositata negli uffici della banca procedente e nella cancelleria del giudice dell'esecuzione, a disposizione del debitore e dei creditori, che possono consultarla.

Salvo quanto previsto dal nono comma, se nel termine di dieci giorni non vi sono reclami, il giudice procede alla aggiudicazione.

Se nello stesso termine il debitore, o qualunque creditore, propone reclamo, il giudice fissa l'udienza per l'audizione delle parti.

Il giudice, se ritiene infondati i reclami, provvede alla aggiudicazione con decreto motivato, salvo quanto previsto dal nono comma.

Qualora ritenga fondati i reclami, anche limitatamente a taluno dei motivi prospettati, il giudice convoca gli offerenti invitandoli ad una gara sull'offerta più alta, salvo che non ritenga opportuno disporre la riapertura dei termini per le offerte, eventualmente indicando diverse forme di pubblicità della vendita.

Anche in assenza di reclami, e senza necessità di previa audizione delle parti, il giudice procede a norma dell'ottavo comma, se ritiene che il prezzo offerto è notevolmente inferiore a quello giusto, ovvero se ritiene che l'aspirante aggiudicatario non offra sufficienti garanzie di solvibilità o di onorabilità.

Il giudice procede a norma dell'ottavo comma, ultima parte, in mancanza di offerte.

ART. 598-*sexies*. – *(Versamento del prezzo e formula esecutiva)*. — Dopo che il giudice ha provveduto alla aggiudicazione, l'aggiudicatario deve versare il prezzo secondo le modalità concordate con la banca e indicate nell'istanza, ovvero dichiarate nel corso della gara sull'offerta più alta.

Se il prezzo non è versato alla banca procedente nei termini stabiliti, la banca ne dà tempestivo avviso al giudice, che con decreto dichiara la decadenza dell'aggiudicatario e pronuncia la perdita della cauzione a titolo di multa. Quindi il giudice provvede ai sensi dell'articolo 598-*quinquies*, ottavo comma.

Se il prezzo è versato nei termini stabiliti presso la banca procedente, che lo incamera salvo conguaglio, quest'ultima ne dà comunicazione al giudice, che appone la formula esecutiva in calce al decreto di aggiudicazione. Il provvedimento costituisce titolo per la cancellazione, a cura del notaio, delle trascrizioni dei pignoramenti e delle iscrizioni ipotecarie, salvo che queste ultime non si riferiscano ad obbligazioni assunte dall'aggiudicatario e concordate con la banca procedente. Non si applica la disposizione dell'articolo 508.

Il provvedimento di cui al terzo comma costituisce titolo per la trascrizione della vendita sui libri fondiari, a cura del notaio, e titolo esecutivo per il rilascio dell'immobile.

ART. 598-*septies*. – *(Istanza di assegnazione)*. — Se la vendita non ha luogo per mancanza di offerte o perché i provvedimenti assunti dal giudice ai sensi dell'articolo 598-*quinquies*, commi ottavo e nono, non hanno dato esito, la banca procedente e qualunque creditore intervenuto possono fare istanza di assegnazione per un prezzo non inferiore di un quinto al valore fissato nell'udienza di autorizzazione alla vendita.

Dell'istanza di assegnazione viene dato avviso al debitore e ai creditori. Se nel termine di dieci giorni non vi sono reclami, il giudice pronuncia decreto di assegnazione. Se vi sono più istanze, ovvero in presenza di reclami, il giudice fissa l'udienza per l'audizione delle parti. All'esito,

provvede all'assegnazione con decreto motivato, salvo quanto previsto dal quarto comma.

Avvenuto il versamento del prezzo da parte dell'assegnatario, il giudice appone sul decreto di assegnazione la formula esecutiva. Si applicano le disposizioni dell'articolo 598-*sexies*, terzo comma, in quanto compatibili.

Se non vi sono domande di assegnazione, o se il giudice non ritiene di accoglierle, dispone l'amministrazione giudiziaria ai sensi degli articoli 592 e seguenti.

ART. 598-*octies*. – *(Distribuzione della somma ricavata)*. — Entro trenta giorni dal versamento del prezzo il notaio provvede a formare un progetto di distribuzione contenente la graduazione dei creditori che vi partecipano e lo deposita in cancelleria affinché possa essere consultato dai creditori e dal debitore. Dell'avvenuto deposito viene notificato avviso agli interessati.

Se nel termine di dieci giorni non vi sono reclami, il progetto si intende approvato, e il giudice dell'esecuzione ordina il pagamento delle singole quote.

Se vi sono reclami, il giudice fissa l'udienza. Se si raggiunge l'accordo di tutte le parti comparse, il giudice procede ad ordinare il pagamento delle quote, altrimenti si applica la disposizione di cui all'articolo 512 ».

ART. 6.

(Abrogazioni).

1. L'articolo 41 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, approvato con decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 è abrogato.