

Esecuzione forzata, ESECUZIONE FORZATA E PROCEDURE CONCORSUALI

Le nuove competenze del giudice di pace in materia esecutiva

di **Salvatore Ziino**

Nella Gazzetta Ufficiale del 31 luglio 2017, n. 177 è stato pubblicato il d.lgs. 13 luglio 2017, n. 116, che introduce la «Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57». Le nuove disposizioni regolano il nuovo status giuridico dei giudici onorari e introducono importanti modifiche alla competenza del giudice di pace, che avrà competenze pure in materia di espropriazione forzata, ma soltanto a far data dal 31 ottobre 2021.

1. Premessa.

Circa un anno addietro la legge 28 aprile 2016, n. 57 ha delegato il Governo ad introdurre un nuovo modello unitario di magistratura onoraria che comprende al suo interno sia i giudici che operano presso i tribunali (oggi denominati G.O.T.), che i giudici di pace.

La stessa legge ha conferito al Governo il potere di estendere le competenze del giudice di pace.

In forza della delega, il Governo ha emanato il d.lgs. 13 luglio 2017, n. 116, «*Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57*», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 31 luglio 2017, n. 177 ed entrato in vigore il 15 agosto 2017, salvo quanto previsto dalla disciplina transitoria.

Il decreto legislativo n. 116/2017 ha introdotto la nuova figura dei «giudici onorari di pace», che possono esercitare le loro funzioni presso l'ufficio del giudice di pace ovvero possono essere assegnati alla struttura organizzativa dell'«ufficio per il processo» presso il tribunale.

In questo scritto esamineremo le nuove competenze del giudice di pace, che sono disciplinate dall'art. 27 del d.lgs. n. 116/2017.

Prima di entrare nel merito delle novità, appare utile segnalare che le nuove disposizioni sulla competenza del giudice di pace troveranno applicazione in momenti diversi: alcune competenze entreranno in vigore a far data dal 31 ottobre 2021, altre competenze entreranno in vigore il 31 ottobre 2025.

La disciplina transitoria è contenuta nell'art. 32 del d.lgs. n. 116/2017, norma di difficile lettura (come, peraltro, l'intero decreto legislativo), che, in estrema sintesi, rinvia al 2025

l'entrata in vigore della nuova competenza per materia in materia condominiale.

Le altre competenze, invece, troveranno applicazione dal 31 ottobre 2021.

Si deve auspicare che durante questi anni si possa procedere alla abrogazione o comunque ad una riscrittura delle nuove norme, che hanno subito suscitato fondate critiche (v. Capponi, *Il giudice di pace dopo la L. 28 aprile 2016, n. 57*, in *Corr. giur.* 2017, p. 101 ss.; Scarselli, *La riforma della magistratura onoraria: un ddl che mira ad altri obiettivi e va interamente ripensato. Prime note sul disegno di legge delega n. 1738 del 2015*, in *Questione Giustizia* 13 luglio 2015; Id., *Note critiche sullo schema di decreto legislativo recante la riforma organica della magistratura onoraria*, in *Questione Giustizia* 10 luglio 2017, entrambi reperibili sul sito www.questionegiustizia.it; Pagni, *Brevi note sulla riforma della magistratura onoraria*, in *Questione giustizia*, n.3/2016, p. 119 ss. Pure il Consiglio Superiore della Magistratura ha sollevato molteplici perplessità sia sul disegno di legge delega che sulla bozza di decreto legislativo con i pareri resi il 16 dicembre 2015 e il 15 giugno 2017, nei quali ha contestato la scelta di aumentare eccessivamente le competenze del giudice di pace).

Non si possono trascurare l'importanza del lavoro della magistratura onoraria e dei giudici di pace in particolare, che con il loro lavoro contribuiscono attivamente all'amministrazione della giustizia.

Si può concordare sulla opportunità di aumentare le competenze della magistratura onoraria, ma la riforma sembra frutto della scelta del legislatore di attribuire al giudice di pace le cause più complesse e difficili, riservando al tribunale le cause più semplici (ad eccezione delle cause ereditarie, che sono rimaste al tribunale).

La scelta delle materie rimesse alla competenza per materia del giudice di pace appare inoltre arbitraria e, come vedremo tra breve, sarà fonte di notevoli incertezze in quanto il legislatore ha individuato le «materie» (se così vogliamo chiamarle) mediante il richiamo a singole disposizioni del codice civile.

Va pure considerato che molte controversie attribuite al giudice di pace richiedono una attività istruttoria complessa e la soluzione di articolate questioni di diritto, che dovrebbero restare nella competenza esclusiva dei giudici togati.

Sotto questo profilo, la riforma non appare diretta a migliorare il funzionamento dell'ufficio del giudice di pace (che sarà sommerso da numerosissimi procedimenti) e non agevolerà l'accesso alla giustizia; al contrario, la riforma sembra scritta «sotto l'esclusivo angolo visuale della magistratura professionale» che vuole contare sulla magistratura onoraria per ridurre il proprio lavoro (Scarselli, *Note critiche sullo schema di decreto legislativo recante la riforma organica della magistratura onoraria*, cit.).

Nonostante il titolo altisonante, il decreto legislativo lascia fuori alcune figure di magistrati onorari e altre figure chiamate a collaborare con il giudice nell'esercizio delle sue funzioni e

per la redazione dei provvedimenti.

Continuano ad essere regolati da altre fonti normative i tirocini di 18 mesi dei neolaureati e i «*giudici ausiliari*» presso le corti d'appello (d.l. 21 giugno 2013, n. 69 convertito con modifiche dalla l. 9 agosto 2013, n. 98), nonché i professori universitari e gli avvocati che vengono nominati all'ufficio di consigliere di cassazione, in attuazione dell'articolo 106, terzo comma, della Costituzione (l. 5 agosto 1998, n. 303).

2. Le nuove competenze del giudice di pace.

L'art. 27 del decreto legislativo n. 116/2017 introduce le nuove competenze del giudice di pace, sia attraverso la modifica dell'art. 7 c.p.c. che attraverso la modifica di numerose altre disposizioni contenute nel codice civile, nel codice di procedura civile e nelle relative disposizioni di attuazione, con decorrenza dal 31 ottobre 2021.

Il nuovo testo dell'art. 7 innanzitutto aumenta la competenza per valore del giudice di pace, che sarà competente per le cause relative a beni mobili di valore non superiore a trentamila euro (a fronte degli attuali cinquemila euro); sarà altresì competente per le cause di risarcimento del danno prodotto dalla circolazione di veicoli e di natanti di valore non superiore a cinquantamila euro (a fronte degli attuali ventimila euro).

Viene mantenuta la attuale competenza per materia per le cause relative a:

- apposizione di termini;
- rapporti tra proprietari o detentori di immobili adibiti a civile abitazione in materia di immissioni di fumo o di calore, esalazioni, rumori, scuotimenti e simili propagazioni che superino la normale tollerabilità;
- interessi o accessori da ritardato pagamento di prestazioni previdenziali o assistenziali;
- misure e modalità d'uso dei servizi condominiali (a far data dal 31 ottobre 2025 questa competenza si estenderà a tutta la materia condominiale, come definita dall'art. 71 *quater*, disp. att., c.c., il quale stabilisce che per controversie in materia di condominio, ai fini delle disposizioni in materia di mediazione, “*si intendono quelle derivanti dalla violazione o dall'errata applicazione delle disposizioni del libro III, titolo VII, capo II, del codice e degli articoli da 61 a 72 delle presenti disposizioni per l'attuazione del codice*”).

Nell'art. 7, terzo comma, c.p.c., viene quindi inserita una lunga elencazione di nuove materie, attribuite al giudice di pace senza limiti di valore, indicate con i numeri da *3 ter* a *3 undecies*). Si tratta di cause in materie regolate dal terzo libro del codice civile: distanze (escluse le distanze nelle costruzioni), stillicidio e acque; occupazione e invenzione; specificazione, unione e commistione; enfiteusi, esercizio delle servitù prediali, impugnazione del regolamento e delle deliberazioni dei comproprietari; diritti ed obblighi del possessore nella

restituzione della cosa.

Nel quarto comma viene inserito un ulteriore elenco di materie, con i numeri da 1) a 4), che però sono rimesse al giudice di pace con il limite di valore di euro 30.000,00.

Si tratta delle cause in materia di

- 1) usucapione dei beni immobili e di diritti reali immobiliari;
- 2) riordinamento della proprietà rurale di cui al libro terzo, titolo II, Capo II, sezione II del codice civile;
- 3) accessione;
- 4) superficie.

Le nuove competenze per materia sono relative a istituti regolati dal libro terzo del codice civile: il giudice di pace diviene così il giudice dei diritti reali.

Nell'ultimo comma dell'art. 7 c.p.c. viene introdotta una disposizione che ricalca ed amplia il regime della connessione stabilito dall'art. 40, sesto e settimo comma, c.p.c., che prevede la *vis attractiva* del tribunale, che dovrà conoscere tutte le cause connesse.

In particolare, nell'art. 7, ultimo comma, c.p.c., viene espressamente stabilito che *“Quando una causa di competenza del giudice di pace a norma dei commi terzo, numeri da 3-ter) a 3-undecies), e quarto è proposta, contro la stessa parte, congiuntamente ad un'altra causa di competenza del tribunale, le relative domande, anche in assenza di altre ragioni di connessione, sono proposte innanzi al tribunale affinché siano decise nello stesso processo”*.

Se quindi viene proposta una domanda accessoria di competenza del tribunale (potrebbe anche trattarsi di una domanda accessoria di danni), tutte le cause connesse saranno di competenza del tribunale.

Come detto, l'art. 27 del decreto legislativo n. 116/2017 ha modificato pure numerose disposizioni del codice civile e delle disposizioni di attuazione al codice civile e al codice di procedura civile (ad esempio, viene attribuita al giudice di pace la competenza in materia di apposizione e rimozione di sigilli; il successivo art. 28 ha attribuito al giudice di pace limitate competenze in materia tavolare).

Per quanto riguarda l'esecuzione forzata, l'art. 27, comma 1, lett. a), n.2), del decreto legislativo n. 116/2017, ha introdotto il nuovo art. 15 *bis* c.p.c., con la rubrica *«Esecuzione forzata»*, che attribuisce al giudice di pace competenze in materia di esecuzione forzata: per inciso, va ricordato che l'art. 16, che regolava la stessa materia, era stato abrogato dal decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51, che aveva soppresso l'ufficio del pretore. Il legislatore non

se ne è accorto e quindi nel codice di procedura civile dopo l'art. 15 *bis* troviamo l'art. 17.

Ora, l'art. 15 *bis* c.p.c. nel primo comma stabilisce che «*Per l'espropriazione forzata di cose mobili è competente il giudice di pace*».

Il secondo comma attribuisce al tribunale la competenza «*per l'espropriazione forzata di cose immobili e di crediti*».

Infine il terzo comma stabilisce:

1. a) che nel caso di espropriazione di cose mobili insieme con l'immobile nel quale si trovano, il tribunale è competente anche relativamente all'espropriazione delle cose mobili;
2. b) il tribunale è competente «*per la consegna e il rilascio di cose nonché per l'esecuzione forzata degli obblighi di fare e di non fare*».

Il legislatore delegato non si è accorto che l'art. 9 c.p.c. (come modificato dal d.lgs. n. 51/1998) prevedeva, e continua a prevedere, la competenza esclusiva del tribunale per varie materie, compresa «*l'esecuzione forzata*». Questa parte dell'art. 9 c.p.c. deve considerarsi tacitamente abrogata dal nuovo art. 15 *bis* c.p.c.

Il decreto legislativo n. 116/2017 ha pure modificato alcune disposizioni in materia di espropriazione di beni mobili, sostituendo le parole «*tribunale*» o «*presidente del tribunale o un giudice da lui delegato*» con le parole «*giudice di pace*» (le modifiche riguardano gli artt. 513, terzo comma, 518, sesto comma, 519, primo comma, 520, primo comma, 521-*bis*, quinto comma).

Inoltre, all'articolo 543, la parola «*tribunale*» è stata sostituita dalla parola «*giudice*», in tutti i punti in cui era presente.

Contestualmente alla entrata in vigore delle nuove norme sulla competenza, nei processi davanti al giudice di pace troveranno applicazione le disposizioni sul processo telematico: così stabilisce l'art. 32, quinto comma, del decreto legislativo n. 116/2017 ove si legge che «a decorrere dal 31 ottobre 2021 ai procedimenti civili contenziosi, di volontaria giurisdizione e di espropriazione forzata introdotti dinanzi al giudice di pace a norma dell'articolo 27 si applicano le disposizioni, anche regolamentari, in materia di processo civile telematico per i procedimenti di competenza del tribunale vigenti alla medesima data».

Sarà inoltre aumentato il valore delle cause che dovranno essere decise secondo equità.

Secondo quanto era stabilito dalla legge delega (art. 2, comma 15), viene modificato l'art. 113, secondo comma, c.p.c. e il giudice di pace deciderà secondo equità le cause di valore non superiore a duemilacinquecento euro (oggi il limite è di millecento euro).

Restano escluse dalla decisione secondo equità le cause derivanti da rapporti giuridici relativi a contratti conclusi secondo le modalità di cui all'articolo 1342 cod. civ. nonché, come chiarito dalla giurisprudenza, le cause in materia di opposizione a sanzione amministrativa e le cause che, in generale, hanno ad oggetto diritti indisponibili o che rientrano nella competenza per materia del giudice di pace (cfr. Cass. civ., 12 luglio 2017, n. 17212; Cass. civ., 29 settembre 2004, n. 19531).

Va ricordato che si tratta di una equità «depotenziata» perché il giudice di pace deve sempre rispettare le norme sul procedimento, le norme costituzionali o comunitarie e i principi regolatori della materia.

La sentenza inoltre è appellabile, allo stesso modo delle sentenze rese secondo diritto: in questo stato di cose, sarebbe stato più corretto abrogare la decisione secondo equità, che appare in contrasto con numerosi principi costituzionali, come la soggezione del giudice alla legge e il diritto di agire in giudizio a tutela dei diritti soggettivi (sul punto è sempre attuale lo scritto di Cerino Canova, *Principio di legalità e giudizio di equità*, in *Foro it.* 1985, V, 25 ss.).

3. Esame delle competenze del giudice di pace in materia esecutiva.

In materia esecutiva, la legge delega stabiliva che il Governo dovesse attribuire alla competenza del giudice di pace «*i procedimenti di espropriazione mobiliare presso il debitore e di espropriazione di cose del debitore che sono in possesso di terzi*» (art. 2, comma 15, lett. g; sul punto v. pure Capponi, *op.cit.*, p. 104).

Il nuovo art. 15 *bis* c.p.c. ha attribuito alla competenza del giudice di pace l'espropriazione forzata di cose mobili (senza specificare se si tratta di cose mobili presso il debitore o presso terzi).

La espropriazione di crediti e di immobili è rimasta al tribunale.

In questo modo il decreto legislativo n. 116/2017 sembra avere scisso la competenza nella espropriazione presso terzi: se viene pignorato un bene mobile che si trova presso un terzo, la competenza appartiene al giudice di pace; se viene pignorato un credito, il procedimento è di competenza del tribunale.

Questa interpretazione (in apparenza folle) sembra confermata dalle modifiche che sono state introdotte all'art. 543 c.p.c.

In particolare, nell'art. 543 c.p.c. il decreto legislativo n. 116/2017 ha sostituito la parola «*tribunale*» con la parola «*giudice*», in quanto, secondo il legislatore delegato, la citazione dovrà avvenire davanti al giudice di pace, nel caso di pignoramento di beni mobili che si trovino presso terzi, e davanti al tribunale nel caso di pignoramento di crediti.

Questo sistema appare chiaramente irrazionale e sarà fonte di notevoli problemi pratici.

Va pure considerato che spesso la espropriazione di beni mobili comporta difficoltà maggiori, rispetto alla espropriazione di crediti.

Ad esempio, le espropriazioni di autoveicoli o di quote societarie o di prodotti finanziari possono presentare problemi ben più complessi rispetto al pignoramento di crediti e possono avere un valore economico molto elevato.

Non si può neppure trascurare che di solito il creditore chiede che con lo stesso atto vengano pignorati sia crediti e che cose mobili detenute dal terzo: non è chiaro se in seguito alla riforma saranno necessari due atti separati o se si potrà procedere con un unico atto di pignoramento presso terzi, che contenga una doppia citazione, sia davanti al giudice di pace che davanti al tribunale.

La istituzione di una sezione esecuzioni presso il giudice di pace darà luogo a notevoli problemi organizzativi e appare irrazionale che vi siano due distinte sezioni esecuzioni che si occupino di pignoramenti presso terzi: una presso gli uffici del giudice di pace e una presso il tribunale.

Occorre auspicarsi che questa nuova ripartizione di competenze venga al più presto abrogata.

Altro tema che suscita perplessità riguarda la cognizione della fase sommaria delle opposizioni, nelle procedure esecutive di competenza del giudice di pace.

La legge delega non fa cenno al conferimento di poteri cautelari al giudice di pace e non prevede neppure l'attribuzione al giudice di pace di nuove competenze in materia di opposizione all'esecuzione o agli atti esecutivi.

Viene quindi da chiedersi se il giudice di pace potrà conoscere la fase sommaria delle opposizioni all'esecuzione, agli atti esecutivi o di terzo, nel caso di espropriazioni di cose mobili (presso il debitore e presso terzi).

Viene pure da chiedersi se il giudice di pace, laddove competente per la fase sommaria, abbia il potere di sospendere l'esecuzione e, inoltre, se possa decidere il merito dell'opposizione agli atti esecutivi.

In questa prima lettura del provvedimento, non riteniamo di potere fornire una risposta al quesito e ci limitiamo a segnalare i nostri dubbi.

Per superare questi dubbi non sembra sufficiente fare leva sul fatto che il codice di procedura civile attribuisce questi poteri al giudice dell'esecuzione, perché la previsione di queste nuove competenze al giudice di pace avrebbe richiesto una preventiva delega: la legge delega invece ha limitato le nuove competenze alla fase della espropriazione.

Va pure considerato che, nelle espropriazioni di competenza del giudice di pace, non sembra

che il tribunale possa sospendere l'espropriazione di cose mobili, perché l'opposizione va proposta «*al giudice dell'esecuzione*» (artt. 615, secondo comma, c.p.c., 617, secondo comma, c.p.c. e 624 c.p.c.) e soltanto il giudice dell'esecuzione, ai sensi dell'art. 623 c.p.c., può sospendere l'esecuzione.

Infine, non si può fare a meno di osservare che sorgeranno nuove questioni di competenza per la fase di merito dei giudizi di opposizione.

Al riguardo va ricordato che oggi, dopo la fase sommaria, i giudizi vengono solitamente riassunti davanti al tribunale e non si pongono seri problemi di competenza (salvo ipotesi residuali, come nel caso di competenza delle sezioni specializzate).

In seguito all'entrata in vigore della riforma, sarà necessario verificare sia il valore che la materia dell'opposizione: in tutti i casi in cui sussistono le nuove competenze per materia del giudice di pace, la causa di opposizione dovrà essere riassunta davanti a questo giudice (ad esempio, per le cause in materia di distanze o di usucapione, servitù o diritto di superficie).

Sorgeranno così nuove questioni di competenza, senza nessun beneficio per l'amministrazione della giustizia.

4. Conclusioni.

La nuova ripartizione delle competenze tra tribunale e giudice di pace sarà fonte di numerose incertezze e complicazioni ed appare in chiaro contrasto con la scelta che era stata compiuta dal decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51, che aveva abrogato l'ufficio del pretore, la cui esistenza dava luogo a continue questioni di competenza.

Dopo l'introduzione del c.d. giudice unico, la individuazione del giudice competente in primo grado era stata notevolmente semplificata.

Adesso è prevedibile un aumento delle questioni di competenza.

Va pure ricordato che l'art. 106 della Costituzione fissa il principio generale che le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso ed aggiunge che, tuttavia, la legge sull'ordinamento giudiziario «*può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli*».

La Costituzione ha operato una scelta ben precisa in favore dei giudici di carriera ed ha consentito l'attribuzione ai giudici onorari della sola giustizia minore, che tradizionalmente era riservata ai giudici singoli, ovvero per le sole materie che, quando è stata promulgata la Costituzione, erano proprie dei giudici singoli di primo grado: giudice conciliatore e pretore, uffici da tempo abrogati (in questo senso, Capponi, *op. cit.*, p. 101, e in precedenza Tarzia, *Giudice professionale e giudice laico*, in *L'ordinamento giudiziario, III. Materiali per una riforma*, a cura di N. Picardi e A. Giuliani, Rimini, 1985, p. 6; Proto Pisani, *Il giudice di pace tra mito e realtà*,

in *Foro. it.* 1989, V, 5).

Una disciplina che spogli il giudice di carriera delle sue competenze per rimetterle al giudice onorario appare quindi contraria alla Carta Costituzionale.

La tecnica legislativa della riforma, inoltre, presenta numerose, gravi lacune e solleva molteplici dubbi applicativi.

In questi anni vi è stato un susseguirsi di provvedimenti legislativi errati, che hanno aggravato lo stato della giustizia, invece di migliorarlo.

Il passato ci induce a lasciare ogni speranza di abrogazione delle nuove norme e non riusciamo proprio a comprendere per quale motivo il legislatore abbia voluto attribuire al giudice di pace competenza in materia di espropriazione.

Auspichiamo comunque che il Governo, avvalendosi della facoltà di emanare disposizioni correttive e integrative entro due anni dalla entrata in vigore del decreto legislativo (art. 3 secondo comma, l. 57/2016), possa risolvere i principali dubbi interpretativi.