

Daniela Longo

*L'interpretazione della legge ai tempi della decretazione d'urgenza e dei voti di fiducia: la rinnovata centralità del dato storico e comparatistico*

SOMMARIO: 1. Il recente (ab)uso della decretazione d'urgenza e dei voti di fiducia nell'elaborazione delle norme processuali civili – 2. L'insufficienza degli ordinari criteri interpretativi – 3. Il preponderante rilievo della genesi della norma come criterio di secondo grado: i precedenti progetti di legge e il diritto straniero – 4. Considerazioni conclusive

*1. Il recente (ab)uso della decretazione d'urgenza e dei voti di fiducia nell'elaborazione delle norme processuali civili*

Le riflessioni che andiamo sviluppando in questo brevissimo saggio sono nate dalle difficoltà interpretative sorte nell'esaminare una delle recenti ennesime novelle del processo civile e dalla constatazione dello scarso ausilio fornito dalla maggior parte degli ordinari canoni ermeneutici.

Più volte in passato il legislatore ha fatto ricorso alla decretazione d'urgenza per novellare singoli istituti.

È però, va pericolosamente acquisendo i connotati di una inespugnabile prassi parlamentare l'*iter* costituito da 'decretazione d'urgenza-maxiemendamento alla legge di conversione-voto di fiducia sul nuovo articolo unico', ora anche con interventi, non specifici o settoriali, ma di regolamentazione del processo civile nel suo complesso.

Ciò è senz'altro avvenuto con il d.l. 12 settembre 2014, n. 132, recante «Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile»<sup>1</sup>, convertito con

<sup>1</sup> La questione di fiducia è stata posta vuoi al Senato, in data 22 ottobre 2014 (ed approvata il giorno seguente) su un emendamento governativo (n. 1.800) interamente sostitutivo del d.d.l. di conversione 1612/S/XVII, nel testo proposto dalla Commissione, vuoi, secondo le medesime modalità, alla Camera in data 3 novembre 2014 (e approvata il successivo 6 novembre) sull'articolo unico del d.d.l. di conversione, nel testo della Commissione identico a quello del Senato, senza emendamenti né articoli aggiuntivi.

modificazioni dalla l. 10 novembre 2014, n. 162.

E la medesima strada è stata percorsa anche per l'approvazione della successiva novella, intervenuta con d.l. 27 giugno 2015, n. 83, recante «Modifiche alle disposizioni in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria», convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2015, n. 132<sup>2</sup>.

La gravità dell'(ingiustificata<sup>3</sup>) adozione della decretazione d'urgenza in relazione a norme estremamente tecniche, come quelle attinenti al funzionamento del processo civile, è così risultata acuita dalla circostanza che ogni riflessione e discussione sui testi normativi è stata resa impossibile dal contingentamento dei tempi e dalla apposizione del voto di fiducia in entrambi i rami del Parlamento.

È sufficiente esaminare l'*iter* legislativo della riforma da ultimo richiamata per rendersi conto che pressoché nulla è possibile ricavare dai lavori preparatori, quanto meno in ordine alla disciplina del processo esecutivo. La legge di conversione è stata approvata in una sostanziale assenza di dibattito su queste ultime modifiche, atteso che vuoi la discussione vuoi gli emendamenti approvati hanno avuto prevalentemente ad oggetto le norme fallimentari. Diversamente, gli emendamenti inerenti al processo esecutivo, pur se in molti casi apprezzabili, sono stati o ritirati o rinunciati, e soltanto i pochi emendamenti proposti dal relatore alla legge sono confluiti nell'articolo unico sul quale è stata apposta la fiducia.

---

In generale, sulla prassi del maxi-emendamento seguito da un voto di fiducia, v. T. MARTINES *et al.*, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano 2011<sup>2</sup>, pp. 243 ss.; *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, a cura di N. Lupo, CEDAM, Padova 2010, *passim*.

<sup>2</sup> Il Ministro per le Riforme costituzionali e i Rapporti con il Parlamento, M.E. Boschi, ha posto la questione di fiducia sull'approvazione, senza emendamenti né articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del d.d.l. di conversione del d.l. 27 giugno 2015, n. 83, nel testo approvato dalla Commissione a seguito del rinvio deliberato dall'Assemblea, nella seduta del 21 luglio (approvata il successivo 24 luglio) alla Camera (C. 3201) e del 4 agosto 2015 (approvata il successivo 5 agosto) al Senato (S. 2021).

<sup>3</sup> Sulle critiche a tale uso, ancor più ove si consideri la disciplina transitoria del d.l. 132 del 2014 – ma lo stesso può ripetersi anche per il d.l. 83 del 2015 – per la quale il decreto entra in vigore dal trentesimo giorno successivo alla vigenza della legge di conversione, «disposizione questa che nega *ex se*, come ognuno vede, la sussistenza dei presupposti “straordinari di necessità e d'urgenza” di cui all'art. 77 Cost.», v. A. TEDOLDI, *Le novità in materia di esecuzione forzata nel d.l. 132/2014*, in «Corriere giur.», 2015, p. 390.

Sul conseguente intricato regime transitorio, v., in materia esecutiva, M. CIRULLI, *La riforma del processo esecutivo*, in <[www.judicium.it](http://www.judicium.it)> (ultimo accesso 01.03.2016).

## 2. L'insufficienza degli ordinari metodi interpretativi

«Nell'attuale situazione di pluralismo si moltiplicano a dismisura le interpretazioni possibili, si indebolisce la certezza e diviene drammaticamente difficile reperire la soluzione corretta»<sup>4</sup>.

Tale già difficoltosa ricerca della certezza interpretativa è resa ancor più complessa dalla pessima qualità delle norme, inevitabile frutto di un'attività legislativa deficitaria di riflessione e confronto. L'atecnicismo legislativo non soltanto è in grado di generare mostri giuridici<sup>5</sup>, ma alle volte rende inutilizzabili i tradizionali criteri ermeneutici.

Sicché l'art. 12, disp. prel. c.c., che codifica i metodi c.d. di primo grado<sup>6</sup>, offre pochi appigli all'ardua opera dell'interprete.

Quando il dato letterale non è chiaro o addirittura incomprensibile certamente il metodo letterale<sup>7</sup> di cui al comma 1° di tale norma – già di dubbia autonomia<sup>8</sup> – non è d'ausilio, poiché manca un senso «fatto palese

<sup>4</sup> G. ZACCARIA, *Interpretazione della legge*, in «Encicl. diritto – Annali», V, Giuffrè, Milano 2012, p. 708.

<sup>5</sup> Si può ricordare per tutti la recente introduzione dell'art. 624, comma 3°, c.p.c. che ha necessitato di un immediato rimaneggiamento, poiché risultava impossibile persino la configurazione della fattispecie di estinzione del pignoramento da tale norma disciplinata. Sulla evoluzione normativa di questa norma e sulle critiche ad essa mosse dalla dottrina, si veda da ultimo B. CAPPONI, *Misure interinali contro l'esecuzione forzata*, in «Riv. trim. dir. e proc. civ.», 2015, pp. 635 ss., nonché, se vuoi, per riferimenti più risalenti, il mio *La sospensione nel processo esecutivo, in L'esecuzione forzata riformata*, a cura di G. Miccolis e C. Perago, Giappichelli, Torino 2009, pp. 717 ss.

<sup>6</sup> I metodi di primo grado consentono di determinare il significato delle formulazioni normative, mentre quelli di secondo grado, intervengono nella scelta tra più significati attribuibili alla disposizione sulla base dei metodi di primo grado. Così, ZACCARIA, *Interpretazione della legge*, cit., p. 698.

<sup>7</sup> La ben nota classificazione degli elementi, grammaticale, logico, storico e sistematico, di cui consta l'interpretazione, risale a F.C. VON SAVIGNY, *Sistema del diritto romano attuale*, trad. it. di V. Scialoja, I, Unione Tipografica, Torino 1886, pp. 222 ss.; per il quale v. anche G. ZACCARIA, F. VIOLA, *Diritto e interpretazione: lineamenti di teoria ermeneutica del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2013<sup>7</sup>, pp. 221 ss.; *Friedrich Karl von Savigny. Antologia di scritti giuridici*, a cura di F. De Marini, il Mulino, Bologna 1980, spec. pp. 159 ss. Sulla interpretazione della legge, v., *ex multis*, T. MARTINES, *Diritto costituzionale* (13<sup>a</sup> ed. riv. da G. Silvestri), Giuffrè, Milano 2013, pp. 97 ss.; ZACCARIA, VIOLA, *Diritto e interpretazione*, cit., pp. 105 ss.; E. BETTI, *Teoria generale della interpretazione*, Giuffrè, Milano 1990, *passim*; D.U. SANTOSUOSSO, *Metodo e ruolo della dottrina giuridica (appunti per una ricerca)*, in «Giur. it», 1990, IV, coll. 331 ss.; G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, già diretto da A. Cicu e F. Messineo, continuato da L. Mengoni, I, tomo II, Giuffrè, Milano 1980, *passim*; E. PARESCHE, *Interpretazione. I. Filosofia del diritto e teoria generale*, in «Encicl. dir.», XXII, Milano 1972, pp. 152 ss.

<sup>8</sup> È corretto attribuire al metodo letterale una portata fondamentalmente negativa, in quanto

dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse».

Né tale senso potrebbe rivenire dall'argomento storico, se per tale intendiamo la ricerca del contesto storico nel quale la norma si è formata, o dalla intenzione del legislatore, vuoi che ad essa si ricollegli la *ratio legis*, intesa come intenzione del legislatore obiettivata nella norma, vuoi che si ricerchi l'intenzione dell'autore della norma, poiché anch'esse potrebbero risultare parimenti ambigue.

In particolare, quanto all'ultimo degli argomenti evidenziati, si è in dottrina sottolineata la sterilità di una ricerca della volontà del legislatore (ma sul punto si tornerà *sub* § 3), in quanto, da un lato, condurrebbe a mettere sullo stesso piano la legge votata e pubblicata e i materiali informi da cui siano desumibili i nascosti pensieri del legislatore; dall'altro, la complessità dei procedimenti con cui nei sistemi giuridici contemporanei avviene la produzione del diritto impedisce di riferirla ad un atto linguistico individuale, frutto della volontà e dell'intenzione di un autore singolo<sup>9</sup>. D'altronde, proprio l'assenza di dibattito sottrae significato alla mancata approvazione di un emendamento, come ricordato di norma frutto della ristrettezza dei tempi per l'approvazione del testo normativo e della rinuncia secondo logiche politiche che prescindono da una intenzione legislativa.

In un contesto come quello attuale, deve allora abbandonarsi l'approccio cognitivo, per il quale le parole assumono un significato proprio e intrinseco e l'intenzione del legislatore è univoca e riconoscibile<sup>10</sup>.

Un esempio, potrebbe chiarire quanto andiamo dicendo e accompagnare ogni successiva considerazione.

Con il d.l. 132 del 2014, è stato introdotto l'art. 492-*bis*, c.p.c., recante *Ricerca con modalità telematiche dei beni da pignorare*, il quale nella sua formulazione originaria così recitava: «Su istanza del creditore procedente, il presidente del tribunale del luogo in cui il debitore ha la residenza, il

---

in grado di determinare il perimetro oltre il quale non è corretto procedere per l'assegnazione del significato alla disposizione. Così ZACCARIA, *Interpretazione della legge*, cit., p. 701.

<sup>9</sup> R. SACCO, *Interpretazione del diritto*, in *Digesto civ.*, UTET, Torino 2012, p. 612.

In relazione alla impossibilità di reperire una volontà attesa la complessità dell'elaborazione normativa, ZACCARIA, *Interpretazione della legge*, cit., p. 700, il quale rileva altresì che la volontà del legislatore non può essere vista come un criterio interpretativo, ma è essa stessa un risultato dell'interpretazione; ZACCARIA, VIOLA, *Diritto e interpretazione*, cit., p. 149 ss.; nonché per riferimenti più risalenti, E. BETTI, *Interpretazione della legge e degli atti giuridici* (2<sup>a</sup> ed. riv. e ampl. a cura di G. Crifò), Giuffrè, Milano 1971, pp. 261 ss.

Sul rigetto del dogma della volontà v. LASERRA, *L'interpretazione della legge*, Jovene, Napoli 1955, pp. 23 ss.

<sup>10</sup> Per una rapida disamina delle teorie dell'interpretazione v., da ultimo, ZACCARIA, *Interpretazione della legge*, cit., pp. 695 ss.

domicilio, la dimora o la sede, verificato il diritto della parte istante a procedere ad esecuzione forzata, autorizza la ricerca con modalità telematiche dei beni da pignorare. L'istanza deve contenere l'indicazione dell'indirizzo di posta elettronica ordinaria ed il numero di fax del difensore nonché, ai fini dell'articolo 547, dell'indirizzo di posta elettronica certificata».

La norma aveva immediatamente posto, tra i tanti, un rilevante dubbio interpretativo, rimasto sostanzialmente irrisolto sino alla novella di cui si dirà oltre, e, a dire, se l'istanza al presidente del tribunale dovesse precedere ovvero seguire la notifica di titolo esecutivo e atto di precetto.

Gli argomenti interpretativi classici appaiono insufficienti a selezionare l'interpretazione corretta, poiché tutti sono suscettibili di condurre vuoi all'una vuoi all'altra delle opzioni interpretative ora ricordate.

Innanzitutto un simile dubbio interpretativo non avrebbe potuto essere dipanato col criterio letterale, poiché i dati letterali erano ambigui o confliggenti.

Sotto tale prospettiva, avrebbe potuto porsi l'accento sul termine 'creditore procedente'; e, però, tale termine appare già in sé profondamente ambiguo calato nell'ambito del processo esecutivo, poiché potrebbe designare – e ciascuna interpretazione è stata in effetti sostenuta<sup>11</sup> – il creditore che abbia minacciato l'esecuzione notificando l'atto di precetto, il creditore che abbia instato per il pignoramento, quello che abbia effettuato un pignoramento sia pur negativo, e infine il creditore che abbia eseguito un pignoramento positivo, ossia l'unico atto idoneo a dare avvio all'esecuzione secondo l'orientamento giurisprudenziale sinora prevalente.

E parimenti non appariva dirimente, sotto un profilo strettamente letterale, il riferimento alla verifica del 'diritto della parte istante a procedere ad esecuzione forzata': certo l'espressione è analoga a quella usata dall'art. 615, c.p.c. in ordine alla contestazione oggetto di opposizione all'esecuzione, la quale deve necessariamente seguire la notifica dell'atto di precetto, ma non riveste necessariamente lo stesso significato scissa da quel contesto.

Neppure avrebbe potuto utilizzarsi il canone della volontà psichica o storica del legislatore, anche per l'assenza o la fumosità dei lavori preparatori<sup>12</sup>. Nello specifico, là dove si affermava, nella relazione illustrativa

<sup>11</sup> In ordine alle diverse interpretazioni sostenibili sul punto, ci si permetta di rinviare, anche per riferimenti, a D. LONGO, *La ricerca telematica dei beni da pignorare e l'efficacia nel tempo dell'atto di precetto*, in «Riv. dir. proc.», 2016, p. 458.

<sup>12</sup> In generale, sulla inutilità di una disamina dei lavori preparatori, v., anche per riferimenti, SACCO, *Interpretazione del diritto*, cit., p. 612; ZACCARIA, *Interpretazione della legge*, cit., p. 702; nonché BETTI, *Interpretazione della legge*, cit., pp. 262 ss.

Sul rilievo dell'argomento psicologico e dei lavori preparatori nella prima metà dell'Ottocento,

del d.d.l. 1612/S/XVII di conversione del d.l. 132 del 2014, che «il creditore ha diritto di interrogare le banche dati pubbliche tramite l'ufficiale giudiziario anche prima di promuovere l'esecuzione (analogamente a quanto si propone in questa sede)», l'espressione utilizzata era a tal punto generica<sup>13</sup> da non poterle conferire alcun rilievo nella scelta tra le due interpretazioni possibili, essendo anch'essa bisognosa di interpretazione.

Peraltro, quanto alla *mens legis*, se certamente può condividersi quanto risulta esplicitato nella relazione illustrativa, nel senso che la norma mira a consentire al creditore di ottenere informazioni funzionali all'espropriazione forzata prima che sia compiuto il pignoramento, purtuttavia nulla dice all'interprete circa l'ammissibilità di una simile richiesta ancor prima della notifica dell'atto di precetto.

Tantomeno d'ausilio appariva il sussidiario metodo di cui al comma 2° del citato art. 12, ossia quello sistematico<sup>14</sup>.

Ciò in quanto, da un lato, potremmo avere difficoltà a rinvenire norme sistematicamente connesse ad istituti affatto nuovi, dall'altro, e soprattutto, l'interpretazione di una norma per mezzo delle altre non è proficua, ove anche le norme alle quali si collega siano di identica rozza fattura, di modo che il problema ne risulti complicato anziché risolto.

E la peculiarità e novità di un istituto quale la ricerca telematica dei beni da pignorare rende piuttosto arduo altresì l'operare dell'analogia.

Né potrebbe sopperire il ricorso all'analogia *iuris* o ripiegarsi sulla c.d. interpretazione costituzionalmente orientata, poiché un testo normativo così impreciso, ambiguo e lacunoso alle volte consente diverse letture tutte astrattamente e costituzionalmente legittime.

### *3. Il preponderante rilievo della genesi della norma come criterio di secondo grado: i precedenti progetti di legge e il diritto straniero*

I tradizionali canoni interpretativi, in conclusione, non aiutano.  
L'esame dei dati extratestuali strettamente connessi alla novella fallisce.  
In un simile scenario la ricerca dell'interprete non può che allargarsi

v. G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, cit., p. 365; ZACCARIA, VIOLA, *Diritto e interpretazione*, cit., p. 149.

<sup>13</sup> Promuovere l'esecuzione è, infatti, espressione generica al pari di procedere ad esecuzione, inidonea ad individuare in maniera puntuale il momento in cui debba essere proposta l'istanza.

<sup>14</sup> V. su tale metodo interpretativo G. LAZZARO, *L'interpretazione sistematica della legge*, Giappichelli, Torino 1965, spec. pp. 43 ss.

nel tempo e nello spazio, per tentare di rinvenire spunti idonei a conferire un significato alle parole.

E per far ciò, occorre prendere atto di un dato prevalentemente politico.

La decretazione d'urgenza, quanto meno in materia processuale civile, va di pari passo con l'imitazione di modelli processuali stranieri e il ripescaggio di precedenti progetti di legge, alle volte neppure presentati al Parlamento. Intanto il legislatore è in grado di elaborare, sia pur in maniera imprecisa, complesse riforme del processo civile mediante decreto legge, e di approvare con minime modifiche la relativa legge di conversione ponendo la questione di fiducia, in quanto quelle norme altro non sono che una rielaborazione di precedenti proposte di riforma.

E di tale lavoro di imitazione il legislatore non fa mistero, sol che si consideri che talune novelle riproducono la relazione illustrativa<sup>15</sup> o addirittura la medesima numerazione di precedenti progetti<sup>16</sup>.

Se, allora, tanti dubbi pone l'utilità di un raffronto con i lavori preparatori, nella prospettiva della infruttuosa ricerca della volontà psichica del corpo legislativo<sup>17</sup>, al contrario in situazioni peculiari, come quella descritta, pare possa acquisire un rinnovato valore la disamina di precedenti progetti di legge ovvero la comparazione con altri ordinamenti<sup>18</sup>, in quanto elementi idonei a ricostruire l'origine di un testo legislativo. In tal senso, l'esame di elementi chiaramente extratestuali, ivi compresi i cc.dd. *pre-parliamentary materials*<sup>19</sup>, i quali potrebbero essere inutili o fuorvianti esaminati singolarmente,

<sup>15</sup> E così, ai nostri fini, basti rilevare l'identità, quanto alla tematica in esame, delle relazioni illustrative al d.d.l. delega 2092/C/XVII, recante *Delega al Governo recante disposizioni per l'efficienza del processo civile, la riduzione dell'arretrato, il riordino delle garanzie mobiliari, nonché altre disposizioni per la semplificazione e l'accelerazione del processo di esecuzione forzata (collegato alla legge di stabilità 2014)*, presentato il 12 febbraio 2014 dal Ministro della Giustizia A.M. Cancellieri, di concerto con il Ministro per la Pubblica amministrazione e Semplificazione G. D'Alia, mai assegnato, e al d.d.l. 1612/S/XVII, di conversione del d.l. 132 del 2014. Sul progetto, si v. C. GAMBA, *Il processo civile all'alba dell'ennesima stagione di riforme*, in «Riv. trim. dir. e proc. civ.», 2014, pp. 353 ss.

<sup>16</sup> Così è accaduto, come vedremo, ancora in ordine alla ricerca telematica dei beni da pignorare, nel caso del d.l. 132 del 2014 rispetto al precedente Progetto Vaccarella.

<sup>17</sup> Alle riflessioni già compiute *sub* § 2, nota 9, si aggiunga l'affermazione di Gustav Radbruch, fatta propria da ZACCARIA, VIOLA, *Diritto e interpretazione*, cit., p. 151, per il quale la volontà del legislatore non è un mezzo di interpretazione ma un traguardo interpretativo e un risultato dell'interpretazione.

<sup>18</sup> Sul rilievo di storia e comparazione nel processo ermeneutico, v. R. SACCO, *Processo ermeneutico*, in «Digesto civ.», UTET, Torino 2012, pp. 810 s.

<sup>19</sup> Sulla recente apertura dell'ermeneutica inglese ai dibattiti parlamentari e soprattutto ai *pre-parliamentary materials* v. M.L. RUFFINI GANDOLFI, *Atti parlamentari e interpretazione della legge nel diritto inglese*, in «Riv. dir. civ.», 1998, I, pp. 53 ss.

potrebbe costituire la base per selezionare la corretta interpretazione tra le plurime astrattamente ammissibili. Tale metodo ermeneutico di secondo grado contribuirebbe non anche a ricercare una volontà soggettiva del legislatore, che potrebbe rivelarsi ambigua o addirittura mancante, ma ad attribuire un significato storico-letterale alle parole ed optare per l'interpretazione maggiormente avvalorata dal dato storico.

Se torniamo alla questione interpretativa prescelta, appariva in tal senso dirimente il progetto elaborato dalla c.d. II Commissione Vaccarella, costituita con d.m. 28 giugno-4 luglio 2013, per elaborare proposte di interventi in materia di processo civile e mediazione, e trasmesso al Ministro della Giustizia A.M. Cancellieri il 3 dicembre 2013<sup>20</sup>.

In tale progetto, l'*incipit* della norma dedicata alla *Ricerca delle cose e dei crediti da pignorare*, parimenti l'art. 492-*bis*, era nel senso che «Su istanza del creditore procedente e verificata la sussistenza del titolo esecutivo e del precetto, il presidente del tribunale o un giudice da lui delegato dispone che l'ufficiale giudiziario acceda mediante collegamento telematico diretto ai

<sup>20</sup> Sul progetto in parola, v. C. VELLANI, *Le proposte di riforma del processo esecutivo rese pubbliche al termine del 2013*, in «Riv. trim. dir. e proc. civ.», 2014, pp. 403 ss.

Decisamente meno rilevante era, invece, l'art. 38 del d.d.l. delega 4578/C/XIV, presentato dal Ministro della Giustizia R. Castelli di concerto con Ministro dell'Economia e Finanze G. Tremonti, esito dei lavori della (I) Commissione Vaccarella, per il quale «1. In materia di procedimento di esecuzione, i decreti legislativi di cui all'articolo 1 sono adottati in conformità ai seguenti principi e criteri direttivi: a) prevedere che, ai fini della ricerca delle cose da sottoporre ad esecuzione, l'ufficiale giudiziario inviti il debitore a dichiarare, sotto la sua penale responsabilità, l'ubicazione e l'esistenza dei beni e che sia reso possibile l'accesso ai dati dell'anagrafe tributaria e di altre banche dati pubbliche, prevedendo eventualmente l'autorizzazione del giudice dell'esecuzione».

Ancor meno rilevante era la bozza di legge delega approvata, nonostante i lavori della Commissione Vaccarella trasmessi il 3 dicembre, il successivo 17 dicembre 2013 in Consiglio dei Ministri e divenuto d.d.l. 2092/C/XVII (sul quale si v. *supra sub* nota 15). L'art. 3, in materia di ricerca dei beni da pignorare ed espropriazione forzata di crediti, stabiliva che il Governo fosse «delegato ad adottare misure per rendere più efficace la ricerca delle cose e dei crediti da pignorare [...] in conformità ai seguenti principi e criteri direttivi: || a) prevedere che, ad istanza del creditore, su autorizzazione del presidente del tribunale e previo pagamento del contributo unificato, la ricerca delle cose e dei crediti da pignorare sia eseguita dagli ufficiali giudiziari anche con modalità telematiche mediante l'accesso a specifiche banche dati gestite dalle pubbliche amministrazioni o alle quali le stesse possono accedere e stabilire che l'istanza tenga luogo della richiesta di pignoramento». Qui in realtà il dato era mero chiaro, poiché se certamente era evidente la necessità di notificare titolo esecutivo e atto di precetto prima della istanza volta ad ottenere la ricerca da parte dell'ufficiale giudiziario, tenendo questa luogo della richiesta di pignoramento, non altrettanto chiaro era se precedentemente dovesse esservi un'autonoma richiesta di autorizzazione al presidente del tribunale svincolata dalla notifica di tali atti preliminari.



dati contenuti nelle banche dati delle pubbliche amministrazioni o alle quali le stesse possono accedere [...], per l'acquisizione di tutte le informazioni rilevanti per l'individuazione di cose e crediti da sottoporre ad esecuzione, comprese quelle relative ai rapporti intrattenuti dal debitore con istituti di credito e datori di lavoro o committenti. L'istanza deve contenere l'indicazione dell'indirizzo di posta elettronica certificata del creditore procedente».

È evidente, allora, che in quel progetto il creditore procedente era colui che avesse notificato il titolo esecutivo e l'atto di precetto ed istasse contestualmente per la ricerca dei beni da pignorare e il conseguente pignoramento dei beni così rinvenuti.

Con la novella del 2014 il legislatore ha ripreso pressoché integralmente il testo, non soltanto di questa norma, ma dell'intera disciplina anche attuativa della ricerca dei beni da pignorare. E però, mantenuto sostanzialmente invariato il testo normativo del citato art. 492-*bis*, ivi compreso il riferimento al 'creditore procedente', che è stata sostituita dalla verifica della sussistenza del titolo esecutivo e del precetto quella del diritto a procedere ad esecuzione.

Sicché tale precedente, dal quale il legislatore del 2014 non pare aver preso le distanze, costituisce senz'altro un elemento a favore di una selezione tra le due possibili opzioni interpretative a favore di quella che richiede che l'istanza al presidente del tribunale sia preceduta dalla notifica di titolo esecutivo e precetto.

Altri elementi extratestuali meritano, come detto, di essere valorizzati e convergono verso la medesima lettura ora fornita.

La rilevanza di un esame comparatistico nel caso in esame si appalesa e nel dibattito dottrinale, che ha preceduto l'emanazione della norma<sup>21</sup>, e nella disciplina comunitaria precorritrice di quella nazionale<sup>22</sup>, e, infine, nella relazione illustrativa della legge di conversione del d.l. 132 del 2014.

In particolare, quest'ultima ha chiarito senza ombra di dubbio che

<sup>21</sup> Sul quale si vedano, per tutti, F. AULETTA, *La dichiarazione del debitore sulla propria responsabilità patrimoniale: per un ripensamento dei sistemi di «compulsory revelation of assets» a due secoli dall'abolizione dell'arresto per debiti*, in «Riv. esec. forzata», 2014, pp. 232 s.; L.P. COMOGLIO, *La ricerca dei beni da pignorare*, *ibid.*, 2006, pp. 41 ss.

<sup>22</sup> Si veda al riguardo il punto 5 della risoluzione 22 aprile 2009, con la quale il Parlamento europeo, accogliendo con favore il Libro verde della Commissione europea del 6 marzo 2008 dal titolo *Esecuzione effettiva delle decisioni giudiziarie nell'Unione europea: la trasparenza del patrimonio del debitore* (COM(2008) 0128 definitivo), sosteneva che, oltre alle informazioni pubblicamente disponibili, il creditore dovrebbe avere accesso, sotto il controllo o per il tramite di un'autorità competente e in modo facile in tutto il mercato interno, ai dati necessari per avviare il procedimento esecutivo e riuscire a recuperare il proprio debito.

il ‘motivo’<sup>23</sup>, che ha indotto il legislatore alla introduzione della ricerca telematica dei beni da pignorare, è da individuarsi nella necessità di porre il nostro ordinamento ‘in linea’ con i sistemi ordinamentali di altri Paesi, conferendo al creditore un inedito potere di ricerca dei beni da pignorare anche prima di promuovere l’esecuzione, ‘analogamente’ a quanto effettuato in taluni di tali paesi<sup>24</sup>.

E d’altro canto, la spinta europeista verso l’uniformità tra gli ordinamenti è nel processo esecutivo anche più forte di quanto si possa rilevare in genere in materia di giustizia<sup>25</sup>.

L’incremento delle informazioni funzionali all’esecuzione disponibili per il creditore e l’adeguamento della nostra disciplina al contesto giuridico europeo rappresentano il motivo dell’art. 492-*bis*, c.p.c., per motivo dovendosi intendere, ai nostri fini, l’effetto che deve essere prodotto dalla legge, ossia lo scopo o l’intenzione di questa<sup>26</sup>.

E nel caso di specie tale motivo appare dirimente nella scelta dell’interpretazione da privilegiare, una volta constatato il fallimento degli argomenti interpretativi primari.

Rilevava, infatti, secoli addietro Savigny, che i principi della interpretazione «possono bastare per lo stato normale della legge, in cui la espressione racchiude un pensiero completo in sé stesso, e non vi ha alcuna circostanza, la quale ci impedisca di riconoscere questo pensiero come il vero contenuto della legge». Ma, quando ci si trova dinanzi ad una legge imperfetta o difettosa, in quanto, come nel caso esaminato, vi è una

<sup>23</sup> Rileva SACCO, *Interpretazione del diritto*, cit., p. 612, che le relazioni ministeriali divergono dal testo su cui vorrebbero riferire e costituiscono piccole rivincite del relatore contro le scelte operate dai redattori della formula legale.

<sup>24</sup> Si noti che sul punto che nella relazione del Ministro Orlando al d.d.l. 1612/S/XVII, di conversione in legge del d.l. 132/2014 – ma come su ricordato pressoché identica era la *relazione illustrativa* del Ministro Cancellieri al precedente d.d.l. 2092/C/XVII – si legge che «L’intervento in materia di ricerca dei beni da pignorare è volto a migliorare l’efficienza dei procedimenti di esecuzione mobiliare presso il debitore e presso terzi in linea con i sistemi ordinamentali di altri Paesi europei, tenuto conto che nei Paesi scandinavi i compiti di ricerca dei beni da pignorare sono demandati ad un’agenzia pubblica appositamente costituita e che in Spagna, Austria, Slovenia ed Estonia il creditore ha diritto di interrogare le banche dati pubbliche tramite l’ufficiale giudiziario anche prima di promuovere l’esecuzione (analogamente a quanto si propone in questa sede)».

<sup>25</sup> Basti a tal fine soltanto ricordare, oltre al Libro verde di cui si è detto *supra sub* nota 22, *de iure condito* il reg. 804/2005, in materia di titolo esecutivo europeo per crediti non contestati, e *de iure condendo* il progetto di codice mondiale dell’esecuzione, sul quale v. F. DE STEFANO, G. ALARI, *Il primo Forum mondiale sull’esecuzione (Strasburgo, 10 dicembre 2014)*, in «Riv. esecuzione forzata», 2015, p. 193.

<sup>26</sup> VON SAVIGNY, *Sistema del diritto romano attuale*, I, cit., p. 226.

espressione indeterminata, che non rende alcun pensiero perfettamente, non può che procedersi alla correzione del difetto attraverso il sussidio, tra l'altro, del 'motivo' della legge<sup>27</sup>.

Ora, è evidente la profonda difformità tra processo esecutivo italiano ed esecuzioni, quali quella tedesca o francese, che sono in buona parte affidate ad un ufficiale giudiziario, in taluni casi peraltro configurato come libero professionista<sup>28</sup>. E, però, potrebbe cogliersi un dato comune alle più significative esperienze d'oltralpe, utile a far luce sulla questione in esame: la ricerca dei beni da pignorare non è avulsa da un avvio in senso lato dell'esecuzione – tanto da essere compiuta dall'usciera al quale è affidata l'esecuzione e dal vedere vietato l'utilizzo delle informazioni reperite per un uso diverso dall'attuazione del titolo esecutivo per il quale esse sono state richieste<sup>29</sup> – mentre normalmente è ammesso che preceda l'apprensione giuridica dei beni.

E così, per far solo l'esempio dell'esperienza spagnola, alla quale, tra le altre, la relazione illustrativa espressamente rinvia, in virtù dell'art. 551.3 della *Ley de enjuiciamiento civil* (l. 1/2000 del 7 gennaio, d'ora in avanti LEC), come riformata dalla l. 13/2009 del 3 novembre, la ricerca dei beni segue la «demanda ejecutiva», di cui all'art. 549 LEC, nonché *el orden general y despacho de la ejecución*. In particolare, il «secretario judicial responsable de la ejecución» emetterà un decreto, nel quale, tra l'altro, individuerà le misure di individuazione e verifica dei beni dell'esecutato<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 230.

E in tal senso anche MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., p. 98, rileva che, se la *mens legis* è da intendersi come dato oggettivo, purtuttavia i lavori preparatori al pari di altri elementi subiettivi quali i motivi espressamente enunciati nella legge possono costituire in alcuni casi elementi sussidiari idonei ad aiutare nella individuazione della norma, convalidando *a posteriori* l'interpretazione del testo.

<sup>28</sup> Sull'affidamento dell'esecuzione all'ufficiale giudiziario si vedano gli artt. L. 122-1 e L. 122-2 del *Code des procédures civiles d'exécution* e il § 753 della *Zivilprozessordnung*.

<sup>29</sup> Si veda, su tale ultimo divieto, l'art. L. 152-3. E d'altronde, nel *Code des procédures civiles d'exécution*, la disciplina della ricerca delle informazioni sul debitore e sul suo patrimonio è collocata nel Titolo V *Les difficultés d'exécution*; e come detto, il creditore si rivolge direttamente all'ufficiale giudiziario, il quale procede all'attività esecutiva, con riguardo all'esecuzione mobiliare, «a l'expiration d'un délai de huit jours à compter d'un commandement de payer signifié par un huissier de justice et resté sans effet» (L. 142-3). In Germania, parimenti l'affidamento all'ufficiale giudiziario è preceduto dal rilascio del titolo in forma esecutiva (§ 724) e dalla sua notifica (§ 750).

<sup>30</sup> «Artículo 551. Orden general de ejecución y despacho de la ejecución. || 1. Presentada la demanda ejecutiva, el Tribunal, siempre que concurren los presupuestos y requisitos procesales, el título ejecutivo no adolezca de ninguna irregularidad formal y los actos de ejecución que se solicitan sean conformes con la naturaleza y contenido del título,

Tutto ciò considerato, avrebbe già potuto affermarsi in sede di interpretazione della prima stesura della norma, che l'istanza al presidente doveva seguire la notifica di titolo esecutivo e precetto. E qui si aggiunge, a conforto di quanto affermato, un rilievo sistematico<sup>31</sup>, che è però anch'esso frutto d'interpretazione: poiché l'art. 492-*bis* segue le norme inerenti all'inizio dell'espropriazione<sup>32</sup> e poiché l'istanza al presidente del tribunale è suscettibile di evolversi in pignoramento senza soluzione di continuità, essa non potrebbe che essere preceduta dalla notifica degli atti che necessariamente debbono precedere l'inizio dell'esecuzione, e quindi titolo esecutivo e precetto<sup>33</sup>.

dictará auto conteniendo la orden general de ejecución y despachando la misma. || [...] 3. Dictado el auto por el Juez o Magistrado, el Secretario judicial responsable de la ejecución, en el mismo día o en el siguiente día hábil a aquél en que hubiera sido dictado el auto despachando ejecución, dictará decreto en el que se contendrán: || 1.º Las medidas ejecutivas concretas que resultaren procedentes, incluido si fuera posible el embargo de bienes. || 2.º Las medidas de localización y averiguación de los bienes del ejecutado que procedan, conforme a lo previsto en los artículos 589 y 590 de esta ley».

E l'art. 590, rubricato *Investigación judicial del patrimonio del ejecutado*, stabilisce tra l'altro che «A instancias del ejecutante que no pudiere designar bienes del ejecutado suficientes para el fin de la ejecución, el Secretario judicial acordará, por diligencia de ordenación, dirigirse a las entidades financieras, organismos y registros públicos y personas físicas y jurídicas que el ejecutante indique, para que faciliten la relación de bienes o derechos del ejecutado de los que tengan constancia».

<sup>31</sup> Rilevava VON SAVIGNY, *Sistema del diritto romano attuale*, I, cit., p. 224, a proposito degli elementi grammaticale, logico, storico e sistematico, che «non sono perciò quattro specie di interpretazione, tra le quali possa scegliersi a proprio gusto e capriccio; ma sono operazioni distinte, che devono insieme concorrere, se si vuole ben riuscire nella interpretazione».

<sup>32</sup> Nel senso che l'interpretazione sistematica è tanto quella che tiene conto del contenuto di norme diverse da quella interpretanda, sul presupposto della coerenza intrinseca dell'ordinamento, quanto quella della c.d. *sedes materiae*, per la quale il modo col quale il legislatore presenta le norme, l'ordine con cui detta i suoi precetti giuridici, possono essere invocati a sostegno di una certa interpretazione, in quanto tradiscono la volontà del legislatore di dare una certa regolamentazione a certi rapporti, v. LAZZARO, *L'interpretazione sistematica*, cit., pp. 38 ss.

<sup>33</sup> In tal senso, cfr. E. D'ALESSANDRO, *L'espropriazione presso terzi*, in *Processo civile efficiente e riduzione arretrato*, a cura di F.P. Luiso, Giappichelli, Torino 2014, p. 91; M. GRADI, *Inefficienza della giustizia civile e «fuga dal processo»*, Edizioni Leone, Messina 2014, p. 37; M.A.P. FRANCOLA, sub art. 19 d.l. 132/2014, in *La nuova riforma del processo civile. Degiurisdizionalizzazione, processo e ordinamento giudiziario nel D.L. 132/2014 convertito in l. 162/2014*, a cura di F. Santangeli, Dike Giuridica, Roma 2015, pp. 286 ss.; G.G. POLI, *La ricerca con modalità telematiche dei beni da pignorare*, in «Misure urgenti per la funzionalità e l'efficienza della giustizia civile», a cura di D. Dalfino, Giappichelli, Torino 2015, pp. 178 s.; A. RONCO, *Una bilancia più piccola e una spada più tagliente per la giustizia civile: il d.l. 12 settembre 2014, n. 132, convertito nella l. 10 novembre 2014, n. 162 (con una prima lettura del disegno di legge delega per la riforma della giustizia civile)*, in *Trasformazioni e riforme del*

#### 4. Considerazioni conclusive

Se forse è vero che, in generale, «la legge si configura, quindi, come un “semilavorato” dinamico, il cui contenuto non è un “già pensato” che l’interprete si limiterebbe a portare in luce, ma è l’insieme di quanto fissato dal legislatore e quanto determinato dall’interprete nel suo processo di comprensione»<sup>34</sup>, quando il semilavorato è in realtà una bozza ancora informe, il ruolo dell’interprete diviene fondamentale<sup>35</sup> e a tratti prevalente rispetto all’opera legislativa<sup>36</sup>.

E d’altronde la norma di cui ci occupiamo era così chiaramente imprecisa da richiedere un intervento legislativo, che si è posto nel solco della su proposta interpretazione. Il d.l. 83 del 2015 ha introdotto un ultimo inciso nel 1° comma dell’art. 492-*bis*, c.p.c., stabilendo che «L’istanza non può essere proposta prima che sia decorso il termine di cui all’articolo 482. Se vi è pericolo nel ritardo, il presidente del tribunale autorizza la ricerca telematica dei beni da pignorare prima della notificazione del precetto».

È chiaro che, quindi, con articolati rilievi storici e comparatistici, l’interprete ha potuto raggiungere una soluzione soddisfacente dei dubbi ermeneutici posti dalla norma; e che l’emersione di tale questione nella prassi giurisprudenziale e nel dibattito dottrinale ha sollecitato una opportuna e parzialmente risolutiva novella. Ma certamente meglio sarebbe stato se una simile elaborazione avesse preceduto e non seguito la pubblicazione

---

*processo civile. Dalla l. 69/2009 al d.d.d. delega 10 febbraio 2015*, a cura di C. Besso, G. Frus, G. Rampazzi, A. Ronco, Zanichelli, Bologna 2015, pp. 76 s.; C. SPACCAPELO, *sub art. 492 bis*, in *Codice dell’esecuzione forzata*, a cura di E. Vullo, Giuffrè, Milano 2015, p. 172; A. TEDOLDI, *Le novità in materia di esecuzione forzata nel d.l. 132/2014*, in «Corriere giur.», 2015, p. 406; A.M. SOLDI, *Manuale dell’esecuzione forzata*, CEDAM, Padova 2016<sup>5</sup>, pp. 481 ss. (e già *Formulario dell’esecuzione forzata*, CEDAM, Padova 2014<sup>3</sup>, pp. 249 ss.), nonché se vuoi il mio *La ricerca telematica*, cit., p. 458.

*Contra*, FANTICINI, GHIACCI, *L’esecuzione civile*, cit., pp. 138 ss.

<sup>34</sup> ZACCARIA, *Interpretazione*, cit., p. 696.

<sup>35</sup> In generale, da ultimo sul ruolo dell’interprete come co-produttore del diritto A. GUSMAI, *Giurisdizione, interpretazione e co-produzione normativa*, Cacucci, Bari 2015, *passim*. Sulla funzione normativa della interpretazione giuridica, v. anche E. BETTI, *Teoria generale della interpretazione*, II, Giuffrè, Milano 1990, pp. 801 ss.

<sup>36</sup> Rilevano ZACCARIA, VIOLA, *Diritto e interpretazione*, cit., p. 153 (Cap. II, § 9, 5° pag.), che «il ricorso sempre più frequente, per non dire sistematico, ad una tecnica di legislazione intenzionalmente ambigua e compromissoria, nella quale molto di rado, o per meglio dire quasi mai, il legislatore si prende il tempo necessario per ben legiferare, pensando attentamente, anche da un punto di vista tecnico, le sue formulazioni, configura un inevitabile spostamento di poteri normativi dagli organi legislativi a quelli interpretativi e giurisdizionali [Guastini], e consente di parlare di una «divisione del lavoro» tra legislatore e giudice [Ipsen]».

ed entrata in vigore di una normativa, evitando di dover rimettere mani a distanza di pochi mesi ad una nuova norma già operante.

Sarebbe bello sperare in un ritorno a quella stagione di riforme processuali pensate e ripensate, discusse non soltanto in Parlamento (e non nel ristretto consesso governativo o di commissione) ma anche nelle università o nei consigli degli ordini professionali<sup>37</sup>.

Dobbiamo, però, guardare realisticamente allo stato dell'arte e affrontare il fatto che difficilmente si tornerà indietro da questa stagione di decretazione d'urgenza e di norme continuamente bisognose di una rimediazione<sup>38</sup>.

Sicché l'imprecisione linguistica e talvolta giuridica delle norme di nuovo conio non può che condurre *pro futuro* ad una progressiva erosione di ogni criterio connesso al dato testuale a favore di una ricostruzione fors'anche storico-politica della norma.

Con l'ulteriore obiettivo, sia consentito aggiungere, di selezionare tra le interpretazioni così individuate quella che nuoccia meno alle parti. Ciò al fine di ridurre il più possibile le conseguenze negative di quella deprecabile imprecisione che si ripercuote in ultimo sempre e solo sulle parti, soggette a continui cambiamenti legislativi o giurisprudenziali, tali da determinare in taluni casi – e basterebbe ricordare l'esempio del rito societario di

<sup>37</sup> Per tutti si vedano i pareri di magistratura, ordini forensi e università chiamati dal Ministro di Grazia e Giustizia a pronunciarsi sul progetto preliminare Solmi del 1937, raccolti in MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA, *Osservazioni e proposte sul Progetto di Codice di Procedura Civile*, III, Roma 1938, *passim*.

<sup>38</sup> Opportunamente B. CAPPONI, *Il processo civile e la crescita economica (una commedia degli equivoci)*, Editoriale del 22 giugno 2015, in <[giustiziacivile.com](http://giustiziacivile.com)> (ultimo accesso 01.03.2016), incisivamente rilevava, a proposito dell'approvazione del d.l., che sarebbe divenuto il n. 83 del 27 giugno 2015, che «viene confermato che da almeno dieci anni la produzione normativa sulla giustizia civile ha rinunciato al suo strumento più ortodosso, la legge ordinaria, per far spazio a norme delegate, decreti-legge, emendamenti a sorpresa inseriti nelle leggi di stabilità, improvvisate sortite estive. Tali produzioni, sempre presentate come “semplificazioni” finalizzate alla crescita economica e alla competitività del sistema di tutela del credito (e del suo mercato), si sono spesso tradotte in ripensamenti totali di istituti consolidati, creando imbarazzo tra i commentatori anche e proprio per l'assenza di dibattiti preparatori in sede culturale».

Peraltro, il legislatore appare pienamente consapevole della imperfezione delle norme di recente emanazione, al punto da auspicare – per il tramite del Sottosegretario per le Riforme costituzionali e i Rapporti con il Parlamento, I. Scalfarotto, nel Convegno di Studi 'La riforma del 2015: interventi di *restyling* e sostanziali sul processo esecutivo', Roma, 16-17 ottobre 2015 – prassi applicative sin'anche *praeter legem*, suscettibili di essere ratificate in un non lontano futuro (magari, non è difficile immaginare, con un nuovo decreto legge). E d'altronde, sulla G.U. n. 102 del 3 maggio 2016 è stato pubblicato il d.l. n. 59, ancora una volta recante, tra l'altro, disposizioni urgenti in materia di procedure esecutive e concorsuali, in attesa della legge di conversione.

cui all'ormai abrogato d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 5<sup>39</sup> – dichiarazioni di inammissibilità con conseguenze disastrose.

*Abstract*

Il saggio evidenzia le difficoltà interpretative delle recenti novelle del processo civile, causate dall'atecnicismo legislativo, inevitabile conseguenza di una legislazione frettolosa e continua, carente di riflessione e caratterizzata dall'affermazione della prassi parlamentare 'decretazione d'urgenza-maxiemendamento alla legge di conversione-voto di fiducia sul nuovo articolo unico'. L'imprecisione linguistico-giuridica delle norme di nuovo conio impone all'interprete di discostarsi da una lettura grammaticale o sistematica, per privilegiare una ricostruzione storico-politica della norma, unica in grado di conferire un senso ad espressioni generiche o errate, anche attraverso il raffronto con progetti di legge mai presentati ai due rami del Parlamento o con analoghi istituti d'Oltralpe.

---

<sup>39</sup> Gli articoli da 1 a 33, 41, comma 1°, e 42 del d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 5, recante *Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'articolo 12 della legge 3 ottobre 2001, n. 366*, sono stati abrogati dall'art. 54, comma 5°, l. 18 giugno 2009, n. 69, recante *Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile*.

