

MESSAGGIO

del Consiglio di Stato al Gran Consiglio
concernente la modificazione di alcune disposizioni della legge cantonale
di attuazione della legge federale sull'esecuzione e sul fallimento

(del 9 ottobre 1970)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Vi presentiamo un messaggio concernente la modificazione di alcune disposizioni della legge cantonale di attuazione della legge federale sull'esecuzione e sul fallimento dell'8 marzo 1911 (in seguito abbreviata AEF). La modifica dell'AEF è necessaria per poter suddividere il Distretto di Lugano in due circondari di esecuzione e fallimenti.

Nel Distretto di Lugano, il più importante del Cantone sia per quanto riguarda il numero degli abitanti sia per quanto riguarda le attività economiche, le pratiche esecutive e fallimentari hanno raggiunto cifre tali da indurre questo Consiglio di Stato a proporvi lo sdoppiamento dell'attuale ufficio di esecuzione e fallimenti.

1. L'ufficio di esecuzione e fallimenti del circondario di Lugano (in seguito chiamato UEF di Lugano) è già stato oggetto di parecchi interventi parlamentari e di commenti da parte della Commissione della Gestione.
 - Il 15 giugno 1962 la Commissione della Gestione, nel suo rapporto sull'esercizio 1961, giudicava preoccupante la situazione dell'UEF di Lugano¹⁾ e il 6 luglio 1962 durante la discussione del rendiconto dipartimentale, in Gran Consiglio l'on. P.F. Barchi proponeva lo sdoppiamento del citato UEF²⁾.
 - Il 17 ottobre 1966 veniva presentata dall'on. Jelmini e confirmatari una mozione chiedente al Consiglio di Stato di studiare la possibilità di suddividere il circondario di esecuzione e fallimenti di Lugano in una zona di « Città » e in una zona di « Campagna »³⁾.
 - L'8 giugno 1967 la Commissione della Gestione, nel suo rapporto sull'esercizio 1966, descriveva in modo particolareggiato la situazione dell'UEF di Lugano e concludeva con queste parole : « Si è parlato — v'è pure una mozione pendente in tal senso — di sdoppiamento dell'UEF di Lugano. La Commissione lascia al Dipartimento di vedere se questa dev'essere la via oppure se non sia preferibile potenziare l'attuale ufficio. In ogni modo si deve agire onde impedire che il continuo aumento delle esecuzioni provochi ritardi e onde evitare che sia proprio lo Stato a bloccare il lavoro con le sue esecuzioni presentate in modo inadeguato »⁴⁾.
 - Dal rapporto del 2 luglio 1968 della Commissione della Gestione sull'esercizio 1967 togliamo : « Si può comunque rilevare che le condizioni dell'ufficio di Lugano diventano sempre più precarie in considerazione della rilevante crescita del volume di lavoro. Un miglioramento potrà senz'altro subentrare con il trasloco dell'ufficio nel nuovo palazzo di giustizia, ma si deve sin

¹⁾ Verbali del Gran Consiglio, sess. ord. primaverile 1962, pag. 552 e seg.

²⁾ Verbali citati, pag. 474.

³⁾ Verbali del Gran Consiglio, sess. ord. primaverile 1966, pag. 807 e seg.

⁴⁾ Verbali del Gran Consiglio, sess. ord. primaverile 1967, pag. 369.

d'ora prospettare uno sdoppiamento del suddetto ufficio per permettere, fra l'altro, all'ufficiale preposto di assumere la responsabilità diretta, come è stabilito dalle norme di legge »⁵⁾.

— Il 30 giugno 1969, durante la discussione sul rendiconto dipartimentale per l'anno 1968, l'on. P.F. Barchi interveniva per chiedere quali fossero le intenzioni del Consiglio di Stato circa l'assetto che si intendeva dare all'UEF di Lugano. Il direttore del Dipartimento di giustizia rispondeva che si doveva prospettare una soluzione radicale, probabilmente con uno sdoppiamento⁶⁾.

— Dal rapporto dell'11 giugno 1970 della Commissione della Gestione riportiamo: « Più grave risulta la situazione presso l'UEF (di Lugano), che perdura ormai da qualche anno ed è già stata richiamata anche in Parlamento. La situazione non è destinata a migliorare e già i primi quattro mesi del 1970 hanno visto affluire 1500 domande di esecuzione in più che nel corrispondente periodo dell'anno precedente.

La situazione è addirittura catastrofica nel settore dei fallimenti, dove l'insufficienza di personale non permette più di tenere il passo con le scadenze e con le giustificate esigenze di un sollecito disbrigo delle pratiche.

Del resto, l'ufficio di Lugano conosce un numero di esecuzioni superiore a quello di tutti gli altri uffici del Cantone.

Lo sdoppiamento dell'ufficio, già proposto a più riprese, sembra ormai soluzione non più procrastinabile e la Commissione della Gestione ne auspica la sollecita realizzazione »⁷⁾.

Il 30 giugno u.s., durante la discussione sul rendiconto dipartimentale per l'anno 1969, l'on. Guglielmoni chiedeva schiarimenti sull'UEF di Lugano e il direttore del Dipartimento di giustizia annunciava che presto sarebbe stato presentato un messaggio del Consiglio di Stato concernente la suddivisione del Distretto di Lugano in due circondari di esecuzione e fallimenti.

2. L'aumento delle pratiche esecutive e fallimentari non è una prerogativa dell'UEF di Lugano. Ciò che costituisce la caratteristica dell'UEF di Lugano è il fatto che, da solo, svolge un lavoro nettamente superiore a quello degli altri uffici.

Nelle statistiche che presentiamo abbiamo raggruppato i dati dei circondari di Mendrisio, Locarno e Bellinzona e quelli dei circondari di Vallemaggia, Riviera, Blenio e Leventina :

a) Domande di esecuzione	1950	1955	1960	1965	1969
circ. di Lugano	24.714	23.067	28.632	22.251	34.796
circ. di Mendrisio	27.482	23.198	25.236	24.422	29.967
circ. di Locarno					
circ. di Bellinzona					
circ. di Vallemaggia	8.633	6.682	7.073	5.361	6.750
circ. di Riviera					
circ. di Blenio					
circ. di Leventina					
Cantone	60.829	52.947	60.941	52.034	71.513

⁵⁾ Verbali del Gran Consiglio, sess. ord. primaverile 1968, pag. 396.

⁶⁾ Verbali del Gran Consiglio, sess. ord. primaverile 1969, pag. 401 e seg.

⁷⁾ Rapporto Commissione della Gestione, 11 giugno 1970, pag. 6 e seg.

	1950	1955	1960	1965	1969
<i>b) Pignoramenti eseguiti</i>					
circ. di Lugano	2.409	3.617	9.825	14.057	18.145
circ. di Mendrisio	} 8.142	} 8.516	} 10.586	} 7.674	} 10.394
circ. di Locarno					
circ. di Bellinzona					
circ. di Vallemaggia	} 1.037	} 1.178	} 1.525	} 837	} 1.048
circ. di Riviera					
circ. di Blenio					
circ. di Leventina					
Cantone	11.588	13.311	21.936	22.568	29.587
<i>c) Comminatorie di fallimento</i>					
circ. di Lugano	1.003	1.227	917	651	1.889
circ. di Mendrisio	} 1.231	} 1.222	} 1.088	} 1.181	} 1.489
circ. di Locarno					
circ. di Bellinzona					
circ. di Vallemaggia	} 264	} 468	} 436	} 542	} 521
circ. di Riviera					
circ. di Blenio					
circ. di Leventina					
Cantone	2.498	2.917	2.441	2.374	3.899
<i>d) Fallimenti aperti nell'anno</i>					
circ. di Lugano	14	13	11	22	39
circ. di Mendrisio	} 30	} 11	} 12	} 21	} 36
circ. di Locarno					
circ. di Bellinzona					
circ. di Vallemaggia	} 1	} 2	} 6	} 2	} 2
circ. di Riviera					
circ. di Blenio					
circ. di Leventina					
Cantone	45	26	29	45	77

Come commento ai dati statistici riteniamo opportuno presentare le seguenti osservazioni :

a) Per « domanda di esecuzione » bisogna intendere la domanda presentata e ritenuta conforme alle norme prescritte dagli art. 67, 68, 68 bis e 151 della legge federale sulla esecuzione e sul fallimento dell'11 aprile 1889 (in seguito abbreviata LFEF). L'UEF di Lugano riceve, esamina e accetta (dati del 1969) circa 140 domande di esecuzione ogni giorno. L'esame delle domande per stabilire la conformità ai citati articoli della LFEF deve essere svolto in modo accurato. Se si accetta una domanda che non è conforme alle norme bisogna attendersi una complicazione nel seguito della procedura. La

domanda di esecuzione accettata corrisponde praticamente al precetto esecutivo. Infatti secondo l'art. 71 LFEF « La notificazione del precetto deve farsi al debitore non più tardi del giorno successivo alla presentazione della domanda d'esecuzione ». Se l'ufficio osserva i termini è poco probabile quindi che la domanda possa venire presentata e ritirata. Attualmente l'UEF di Lugano riesce ad osservare i termini a fatica. Siccome le domande di esecuzione sono in continuo aumento è facile immaginare che fra poco l'ufficio non sarà più in grado nè di rispettare i termini nè di esaminare con la dovuta diligenza le domande.

- b) Il pignoramento è senza dubbio lo stadio-chiave della procedura esecutiva. Ed è proprio dal numero dei pignoramenti eseguiti che si nota la netta superiorità dell'UEF di Lugano rispetto agli uffici degli altri circondari. Per quanto concerne i pignoramenti eseguiti dall'UEF di Lugano si costata che una prima « esplosione » si è verificata nel 1957 con 7.998 pignoramenti contro i 3.971 dell'anno precedente e che una seconda « esplosione » si è verificata nel 1963 con 13.417 pignoramenti contro gli 8.985 dell'anno precedente. Il numero più alto di pignoramenti eseguiti dall'UEF di Lugano è stato raggiunto nel 1968 : 19.656.
- c) Non può passare inosservato il rapporto fra il numero delle domande di esecuzione e il numero dei pignoramenti. Nel 1950 si sono avute 24.714 domande e 2.409 pignoramenti. Nel 1969 34.796 domande e 18.145 pignoramenti. Si potrebbe concludere che il precetto esecutivo ha perso la sua « forza » e che non riesce più a convincere buona parte dei debitori a pagare. Questa conclusione tuttavia deve essere accettata con cautela in quanto negli altri circondari la stessa evoluzione non si è verificata in modo così evidente.
- d) Il rapporto fra il numero delle comminatorie di fallimento e il numero dei fallimenti aperti mostra che la comminatoria ha una enorme forza di convincimento. Il precetto esecutivo può lasciare completamente indifferente il debitore non soggetto alla procedura fallimentare specialmente se si tratta di un debito di poca entità. Il debitore cioè è a conoscenza che anche il pignoramento di qualche oggetto non sarà la sua rovina. Per il debitore soggetto alla procedura fallimentare invece la comminatoria costituisce il segnale di allarme. Un debito anche non rilevante è sufficiente per far dichiarare il fallimento.
- e) Anche per quanto concerne il numero dei fallimenti l'UEF di Lugano ha il primato. Ciò che più preoccupa è la debole capacità dell'UEF di Lugano di portare a termine procedure avviate. Nel 1968 l'UEF di Lugano ha aperto 32 liquidazioni e ne ha chiuse 33. Esaminando le 32 liquidazioni aperte, troviamo 3 decreti ritirati dalla pretura, 5 eredità giacenti (di cui 4 chiuse nel corso dell'anno per mancanza di attivo e una chiusa il 9 aprile 1970 con procedura sommaria), 9 fallimenti chiusi nel 1968 per mancanza di attivo, 3 fallimenti chiusi all'inizio del 1969 per mancanza di attivo, 1 fallimento chiuso nel 1968 con procedura sommaria, 5 fallimenti in corso al 31 dicembre 1969 con procedura sommaria. Quindi su 32 liquidazioni aperte nel 1968 sono state avviate solo 6 procedure ordinarie, procedure tutte in corso al 31 dicembre 1969 !
La situazione è ancora peggiorata nel 1969. Nel 1969 sono stati aperti 39 fallimenti e ne sono stati chiusi 14. Di questi 14, 6 sono stati chiusi per mancanza di attivo cioè senza che l'ufficio abbia dovuto in pratica procedere ad una liquidazione. Al 1. gennaio 1969 erano pendenti 27 procedure fallimentari, al 31 dicembre 1969 ne erano pendenti ben 52 !
Fra i 52 procedimenti pendenti al 31 dicembre 1969 ne troviamo 30 decretati nel 1969, 12 nel 1968, 5 nel 1967, 4 nel 1966 e 1 nel 1965. E' chiaro che l'UEF di Lugano non è in grado di rispettare il termine di 6 mesi previsto dal-

l'art. 270 LFEF per chiudere un fallimento. Non dobbiamo tuttavia dimenticare che fra i fallimenti pendenti ve ne sono di complicatissimi dove la sostanza da liquidare è notevole, i debiti sono ingenti, le verifiche da effettuare sono interminabili e le controversie da risolvere sono numerosissime. Inoltre vi sono pratiche che sono « bloccate » in quanto si attende l'esito di una causa civile o di una denuncia penale.

L'amministrazione della massa è in generale affidata all'ufficio e quasi mai a persone estranee (art. 237 cpv. 2 LFEF). Anche la delegazione dei creditori è un'istituzione che ha poco successo da noi (art. 237 cpv. 3 LFEF). A nostro avviso l'affidare l'amministrazione della massa all'ufficio rappresenta una maggior garanzia per gli interessi di tutti i creditori. Evidentemente però questo fatto aumenta in modo considerevole il lavoro dell'ufficio. Non bisogna dimenticare inoltre che l'UEF di Lugano deve occuparsi ogni anno di 5—6 rogatorie fallimentari di altri Cantoni. Vi sono infatti numerose ditte con sede in altri Cantoni che esercitano la loro attività, o parte di essa, nel Ticino. Il lavoro svolto per una rogatoria fallimentare è uguale, e in taluni casi persino superiore, a quello svolto per un fallimento.

L'UEF di Lugano non è quindi in grado di far fronte ai suoi importanti impegni.

Riteniamo giustificate le preoccupazioni del giudice on. Bernasconi, presidente dell'Autorità cantonale di vigilanza, che in data 16 gennaio 1970 così scriveva al Dipartimento di giustizia: « Tenuto conto della mole di lavoro che si è accumulata in un solo anno e della debole capacità di farvi fronte dimostrata dall'ufficio, mi chiedo con timore cosa avverrà fra uno o due anni se le cifre di apertura e chiusura di fallimenti del 1969 si ripeteranno ». Se confrontiamo i dati del primo semestre 1969 con quelli del primo semestre 1970 constatiamo che il lavoro all'UEF di Lugano è ancora in aumento:

	1. semestre 1969	1. semestre 1970
Domande di esecuzione	17.560	19.710
Fallimenti	16	21

- f) Vogliamo infine brevemente accennare ai concordati. Precisiamo subito che il loro numero è esiguo (concordati omologati dalle preture del Distretto di Lugano: 5 nel 1968, 5 nel 1969; moratorie concordatarie accordate dalle preture del Distretto di Lugano: 11 nel 1968, 13 nel 1969) in quanto in generale il debitore non è in grado di trovare, con le sue proposte, il consenso dei creditori. Per quanto concerne la funzione di commissario possiamo dire che la stessa non può essere assunta, all'UEF di Lugano, nè dall'ufficiale nè da altri funzionari, per mancanza di tempo.

3. Riteniamo opportuno riprendere i dati dell'UEF di Lugano degli ultimi 5 anni tenendo conto anche del personale a disposizione:

Anno	Domande di esecuzione	Pignoramenti eseguiti	Fallimenti aperti	Movimento generale di cassa	Personale (ufficiale compreso)
1965	22.251	14.057	22	6.323.540,80	28
1966	28.300	12.452	33	7.899.232,05	28
1967	30.916	13.334	25	8.031.299,79	32
1968	32.481	19.656	32	10.231.308,76	32
1969	34.796	18.145	39	13.823.084,75	33

Appare evidente che il numero del personale non ha seguito l'aumento del lavoro. La media svizzera, calcolata alcuni anni or sono, indica 800 domande di esecuzione per ogni impiegato. Attualmente la tendenza in campo nazionale è

di abbassare il numero medio delle domande di esecuzione per impiegato a 700. L'esperienza fatta nel nostro Cantone ci permette tuttavia di affermare che l'UEF di Lugano potrebbe assolvere normalmente i suoi impegni con un impiegato ogni 6/7 liquidazioni fallimentari e un impiegato ogni 1000 domande di esecuzione, oltre all'ufficiale e al supplente. Nel 1969 (39 fallimenti = 6 impiegati ; 34.796 domande di esecuzione = 34 impiegati) il personale dell'UEF di Lugano avrebbe dovuto essere composto, se valgono i dati sopra citati, di 42 unità (40 impiegati + 1 ufficiale + 1 supplente ufficiale).

Torniamo ancora al confronto fra l'UEF di Lugano e gli uffici degli altri tre maggiori circondari (dati del 1969) :

<i>Circondario</i>	<i>Domande di esecuzione</i>	<i>Pignoramenti eseguiti</i>	<i>Fallimenti aperti</i>	<i>Personale</i>
Lugano	34.796	18.145	39	33
Mendrisio	6.935	1.852	7	7
Locarno	15.692	5.110	23	15
Bellinzona	7.340	3.432	6	9
	29.967	10.394	36	31

Effettivamente anche negli altri circondari maggiori ci si scosta dalla media di lavoro svizzera, non però in modo così evidente come nel circondario di Lugano. L'effettivo attuale di 34 unità non fa cambiare la situazione.

4. L'art. 5 LFEF stabilisce : « Gli ufficiali esecutori ed i funzionari preposti all'ufficio dei fallimenti sono responsabili del danno che essi e gli impiegati da loro nominati abbiano cagionato per propria colpa, e possono essere convenuti giudizialmente. Sono parimente responsabili gli impiegati dell'ufficio d'esecuzione e di quello dei fallimenti nominati dalla pubblica Autorità ».

La legge cantonale di attuazione della legge federale sull'esecuzione è sul fallimento dell'8 marzo 1911 riprende il medesimo concetto all'art. 7 : « Ogni ufficiale, supplente e impiegato è responsabile del danno che egli cagiona per propria colpa, nell'esercizio delle sue funzioni, e può essere convenuto, per il risarcimento, giudizialmente (legge fed. art. 5), salvo diritto di regresso verso chi di ragione ».

Il problema della responsabilità è molto delicato. Nel nostro Cantone l'ufficiale non ha la facoltà di scegliere i propri collaboratori : gli impiegati infatti sono nominati dal Consiglio di Stato. Si potrebbe quindi dedurre che ogni impiegato è responsabile del danno causato per propria colpa. Tuttavia non è facile stabilire in modo chiaro le competenze dell'ufficiale e degli impiegati. L'art. 2 LFEF stabilisce : « In ogni circondario è istituito un ufficio d'esecuzione diretto da un ufficiale esecutore. All'ufficiale è aggiunto un supplente, che ne fa le veci nei casi d'incompatibilità o d'impedimento alla direzione dell'ufficio. La organizzazione dell'ufficio d'esecuzione spetta ai Cantoni ». L'art. 2 AEF precisa : « L'ufficio di esecuzione e fallimenti di ciascun circondario si compone di un ufficiale esecutore, di un supplente e di uno o più impiegati, a giudizio del Consiglio di Stato. Le attribuzioni di questi impiegati saranno determinate con apposito regolamento da elaborarsi dal Consiglio di Stato ».

Il regolamento del Consiglio di Stato non è mai stato emanato. Purtroppo anche gli autori non forniscono direttive precise in materia. Favre, ad esempio, nel suo « Droit des poursuites » dice : « La fonction du préposé est définie d'une manière très générale à l'art. 2 LP. Le préposé dirige l'office. Ceci doit s'entendre en ce sens que le préposé a la responsabilité de la gestion de l'office. Il est clair que le préposé ne peut, dans les grands arrondissements, s'acquitter personnellement de toutes les tâches incombant à l'office. Blumenstein (pag. 37)

estime que le préposé doit agir personnellement dans tous les cas où la loi s'en remet, pour la décision, à l'appréciation du préposé ou de l'office (ex.: art. 38 al. 3 ; 66 al. 5 ; 93 ; etc., LP).

Cette opinion nous paraît fort douteuse. Le texte légal n'est pas si rigide qu'une telle interprétation s'impose. D'ailleurs un tel mode d'agir est difficilement concevable dans les grands arrondissements »⁸⁾). Anche Favre tuttavia non è in grado di contrapporre alle argomentazioni di Blumenstein un parere preciso. Noi riteniamo che l'ufficiale deve compiere personalmente determinate operazioni in modo particolare quando la LFEF si rimette al suo giudizio. Inoltre l'ufficiale deve impartire ordini ai subalterni e deve essere in grado di poter controllare se quest'ultimi li osservano.

Se esaminiamo la situazione dell'UEF di Lugano constatiamo che l'ufficiale deve controllare il lavoro di oltre 30 impiegati. Vi è poi da osservare che il seguire personalmente tutte le pratiche dell'ufficio non solo è determinato da fattori di responsabilità ma anche da fattori pratici. E' noto infatti che, per quanto ben organizzato possa essere un ufficio, sarà sempre il superiore a dover occuparsi delle complicazioni e delle controversie. E' pure noto che nel settore esecutivo il pubblico ha l'abitudine di rivolgersi direttamente all'ufficiale o al supplente e solo raramente agli impiegati. Inoltre nel nostro Cantone l'ufficiale delle esecuzioni secondo l'art. 96 della legge di applicazione e complemento del Codice civile svizzero (LAC) è l'Autorità competente nel caso dell'art. 609 CCS. Trattandosi di questioni ereditarie all'ufficiale si presentano problemi delicati e difficili da risolvere.

Osserviamo ancora che per la mole di lavoro venutasi a creare all'UEF di Lugano il supplente si occupa prevalentemente del settore immobiliare. Questo fatto è positivo in quanto libera l'ufficiale di un settore molto delicato, ma è negativo in quanto mette il supplente nell'impossibilità di seguire tutte le pratiche dell'ufficio e di collaborare con l'ufficiale nella sorveglianza. In queste condizioni, in caso di assenza dell'ufficiale, la responsabilità del supplente assume proporzioni troppo gravose.

Attualmente l'ufficiale deve controllare 33 persone, ma l'effettivo del personale dovrebbe essere aumentato. E' impossibile che l'ufficiale, oltre a svolgere determinate funzioni, possa controllare il lavoro di un numero di persone superiore a quello attuale. Dello stesso parere è il presidente dell'Autorità cantonale di vigilanza che, nella lettera già citata, così si esprimeva : « La soluzione, da anni ventilata, di una suddivisione dell'ufficio di Lugano mi trova pertanto oggi pienamente consenziente, dopo che anch'io ho potuto fare le mie esperienze in materia. Ho infatti constatato che negli altri uffici del Cantone, che trattano un numero massimo di esecuzioni di 15.000 (Locarno) e dispongono di 10 - 15 impiegati, l'ufficiale controlla abbastanza agevolmente tutto ciò che avviene nel suo ufficio ed è in grado di rispondere personalmente alle eventuali richieste o reclami del pubblico.

Quando l'ufficio supera questo numero massimo di esecuzioni e di impiegati, si creano disfunzioni. A Zurigo (città) vi sono 11 uffici di esecuzione e il numero degli impiegati per ogni ufficio è in media di 10 - 15 ».

Il numero ridotto di reclami all'Autorità di vigilanza non deve trarre in inganno ; esso è dovuto ad un massacrante lavoro che non potrà più essere sostenuto per molto tempo.

5. Esaminiamo ora le soluzioni possibili per migliorare la situazione all'UEF di Lugano.
 - a) La prima soluzione è quella di potenziare con misure adeguate la struttura dell'ufficio lasciando immutata la struttura del circondario.

⁸⁾ Favre, Droit des poursuites, Friburgo 1967, pag. 32.

A questo proposito ricordiamo che il Dipartimento di giustizia in un primo tempo si è mosso in questa direzione. Il 6 luglio 1962, discutendosi in Gran Consiglio il rendiconto per l'esercizio 1961 e dopo che un deputato ebbe a proporre lo sdoppiamento dell'UEF di Lugano, il direttore del Dipartimento informava il Parlamento che « Precise istruzioni sono state impartite dal Dipartimento ai funzionari e al nuovo ufficiale per una completa riorganizzazione interna dell'ufficio »⁹⁾.

Già nel mese di dicembre 1962 l'ufficiale inviava al Dipartimento di giustizia la nuova organizzazione dell'ufficio entrata in vigore il 1. gennaio 1963. La nuova organizzazione portava un sensibile miglioramento nel funzionamento dell'ufficio. Purtroppo il continuo aumento delle pratiche arrischiava di distruggere tutto quanto la nuova organizzazione aveva costruito.

La situazione particolare dell'UEF di Lugano veniva segnalata nel memoriale che l'Associazione ticinese dei funzionari e impiegati degli uffici di esecuzione e fallimenti del Cantone Ticino inviava al Consiglio di Stato il 10 gennaio 1966 (pag. 8) : « Infine, a nessuno può sfuggire la stridente disparità di trattamento, consacrata dai vigenti testi, nei riguardi del circondario di Lugano e, particolarmente, dai preposti alla direzione del medesimo ufficio. A questo riguardo converrà esaminare se non sia giunto il momento di attuare la riforma già preconizzata nella sessione primaverile 1962 dal deputato on. P.F. Barchi, nel senso di creare, come si è fatto per la pretura, un circondario di E.F. per la città di Lugano ed uno per i rimanenti Comuni del Distretto ».

Il citato memoriale era seguito il 15 febbraio e il 17 ottobre 1966 da due rapporti dell'ufficiale al Dipartimento di giustizia con i quali si chiedeva l'adeguamento delle classificazioni dei funzionari e l'aumento del personale. La mole di lavoro costringeva pure l'ufficiale ad abolire il regolamento interno del 1. gennaio 1963 ed a sostituirlo con un secondo entrato in vigore il 1. gennaio 1968. Infine il 17 settembre 1969 l'ufficiale doveva modificare anche il secondo regolamento interno con alcune disposizioni a carattere transitorio.

Parlando dell'attuale situazione dell'UEF di Lugano già abbiamo detto che il personale dovrebbe essere adeguatamente potenziato, ma abbiamo pure aggiunto che escludiamo la possibilità, per l'ufficiale, di un controllo di un numero ancora maggiore di persone.

Eliminiamo quindi questa prima soluzione e cioè il potenziamento dell'attuale struttura dell'ufficio anche perchè non vediamo quale altra valida organizzazione interna possa essere contrapposta a quella vigente.

- b) Bisogna ora analizzare le possibilità offerte dalla LFEF per l'organizzazione dei circondari e trovare quale sia la più adatta al nostro caso. Per quanto concerne la suddivisione del Cantone in circondari l'art. 1 LFEF dice : « Per la procedura d'esecuzione e di fallimento il territorio di ogni Cantone forma uno o più circondari. I Cantoni determinano il numero e la circoscrizione di questi circondari. Un circondario per i fallimenti può comprendere più circondari d'esecuzione ».

I Cantoni dunque determinano la competenza territoriale degli uffici. Il nostro Cantone ha scelto la soluzione precisata dall'art. 1 AEF : « Ciascun Distretto costituisce un circondario di esecuzione e fallimenti ». Dopo ormai molti anni di esperienza possiamo affermare che la scelta è stata molto felice.

In Svizzera, due sono le tendenze : nella Svizzera orientale predomina il

⁹⁾ Verbali del Gran Consiglio, sess. ord. primaverile 1962, pag. 476.

sistema dei piccoli circondari di esecuzione con grandi o piccoli circondari dei fallimenti. Nella Svizzera occidentale i circondari di esecuzione corrispondono in generale ai Distretti politici. In particolare hanno questa organizzazione, oltre al Ticino, i Cantoni di: Berna (dove tuttavia i Distretti sono suddivisi in sottocircondari), Friburgo, Neuchâtel, Vallese, Vaud (ad eccezione dei Distretti di Losanna, di Vevey e di Aigle che sono divisi in due circondari di esecuzione). Il Cantone di Ginevra invece forma un unico grande circondario.

Per quanto concerne l'organizzazione dei circondari dei fallimenti si può dire che vi sono parecchie soluzioni possibili. In alcuni Cantoni gli uffici di esecuzione e dei fallimenti sono riuniti. E' il caso, ad esempio, del Ticino, del Vallese, di Vaud (eccezion fatta per il circondario di Losanna dove vi sono due uffici di esecuzione e un ufficio dei fallimenti), di Berna, di Basilea - Campagna, di Basilea - Città, dei Grigioni, di Sciaffusa. Nei Cantoni di Neuchâtel e Friburgo i circondari dei fallimenti e i circondari di esecuzione sono gli stessi ma gli uffici sono separati. Nel Cantone di Ginevra vi è un solo circondario di esecuzione e un solo circondario dei fallimenti; i due uffici sono tuttavia separati. Nel Cantone di Basilea-Città vi è un solo circondario e gli uffici sono riuniti. Ma vi sono ancora altre possibilità; ne citiamo solo alcune. Nel Cantone di Zurigo vi sono oltre 30 circondari dei fallimenti (uno ogni « Notariatskreis ») e circa 190 circondari di esecuzione (uno ogni Comune ad eccezione della città di Zurigo che ne conta 11 e della città di Winterthur che ne conta 4).

Il Cantone di Glarona ha un solo circondario dei fallimenti e 20 circondari di esecuzione (uno ogni « Wahlgemeinde »). Nel Cantone di Zugo vi sono due circondari dei fallimenti e 11 circondari di esecuzione (uno ogni Comune). Nel Cantone di Lucerna vi sono 19 circondari dei fallimenti (uno ogni « Amtsgerichtskreis ») e 107 circondari di esecuzione (uno ogni Comune). Il grande svantaggio dei piccoli circondari è costituito dal fatto di non avere a disposizione personale qualificato; l'ufficiale esecutore è anche segretario comunale, impiegato postale ecc. Ma vi è pure uno svantaggio per i circondari troppo vasti: l'impossibilità del controllo da parte dell'ufficiale. Si tratta quindi di trovare un giusto equilibrio fra il lavoro da svolgere e l'effettivo del personale da dirigere.

Dobbiamo d'altra parte osservare che non ci sembra adeguato il sistema, applicato in altri Cantoni, della separazione fra gli uffici dei fallimenti e quelli di esecuzione. Sul piano pratico tale separazione non può che provocare inconvenienti.

Contro il fallito possono ancora giungere domande di esecuzione. Se gli uffici sono riuniti un rapido controllo permette di verificare immediatamente se il fallimento è già stato dichiarato e, in caso affermativo, invitare il creditore ad insinuare il proprio credito secondo la procedura fallimentare. Se gli uffici sono separati, l'ufficio di esecuzione può anche non essere ancora stato avvisato del fallimento e quindi dar seguito alla domanda secondo la procedura di esecuzione. E' ben vero che, per limitarci alla procedura ordinaria, l'ufficio dei fallimenti « pubblica la dichiarazione di fallimento appena sia deciso che si deve seguire la procedura ordinaria » (art. 232 cpv. 1 LFEF), ma è altrettanto vero che praticamente fra la decisione e la pubblicazione possono trascorrere anche 10 giorni. Non è quindi sufficiente che l'ufficio di esecuzione controlli scrupolosamente le pubblicazioni dell'ufficio dei fallimenti, ma è necessario un servizio continuo di informazione fra i due uffici. Che disguidi come quello indicato possono verificarsi è dimostrato dalla pratica quotidiana degli UEF del nostro Cantone nelle relazioni con gli uffici degli altri Cantoni.

Frequente è il caso che la stessa informazione venga chiesta a un nostro ufficio contemporaneamente dall'ufficio di esecuzione e dall'ufficio dei falli-

menti di un altro Cantone; è evidente quindi che in un ufficio si ignora quanto si fa nell'altro.

L'unione dell'ufficio di esecuzione e dell'ufficio dei fallimenti in un unico ufficio ha dato ottima prova nel nostro Cantone. Non si vede quindi per quale motivo si debba cambiare sistema: le difficoltà dell'UEF di Lugano sono dovute alla quantità di lavoro e non già al sistema applicato. Riteniamo inoltre opportuno mantenere lo stesso sistema in tutto il Cantone. A titolo abbondanziale aggiungiamo che la separazione fra il settore dell'esecuzione e quello dei fallimenti non risolverebbe il problema che attualmente assilla l'UEF di Lugano. Considerando infatti i dati precedentemente indicati, oltre alla creazione di un ufficio dei fallimenti sarebbe ugualmente necessaria la *creazione di due uffici di esecuzione.*

6. Proponiamo la suddivisione del Distretto di Lugano in due circondari: ogni circondario sarà dotato di un ufficio di esecuzione e fallimenti. Nel nostro messaggio del 10 novembre 1969 concernente l'approvazione del progetto e del preventivo dei lavori del secondo periodo di costruzione del nuovo palazzo di giustizia a Lugano, già abbiamo indicato che si prevedono i locali riservati ad un eventuale secondo ufficio di esecuzione e fallimenti. Tuttavia non riteniamo sia possibile rinviare la soluzione dei gravi problemi posti dall'UEF di Lugano al trasloco nel nuovo palazzo di giustizia anche se l'organizzazione dei due uffici che vi proponiamo dovrà tener conto inevitabilmente dell'insufficienza di spazio.
7. La suddivisione del Distretto in due circondari esecutivi - fallimentari comporta l'esigenza di una separazione giurisdizionale precisa tenendo conto della situazione demografica e del numero dei procedimenti esecutivi e di quelli fallimentari. Tuttavia non è facile stabilire una divisione giurisdizionale che sia valida anche per il futuro: non si sa esattamente in quali Comuni si verificherà il maggior incremento demografico, non si sa in quali Comuni si svilupperà più intensamente l'attività economica. D'altra parte è molto difficile definire la correlazione fra lo sviluppo delle attività economiche e quello dei procedimenti esecutivi-fallimentari. L'equilibrio, sul piano del lavoro, fra i due circondari potrebbe essere rotto in futuro rendendo necessaria una modificazione delle giurisdizioni. Per evitare continue modifiche legislative riteniamo quindi opportuno che sia affidata al Consiglio di Stato la competenza di fissare, con decreto esecutivo, le giurisdizioni dei due circondari.
8. E' nostra intenzione fissare la giurisdizione dei due circondari nel modo seguente:
 - il primo circondario sarà formato dei Comuni dei Circoli di Lugano, Carona e Pregassona;
 - il secondo circondario sarà formato dei Comuni dei Circoli di Agno, Magliasina, Ceresio, Sessa, Sonvico, Vezia, Breno, Tesserete e Taverne.

L'ufficio del primo circondario sarà chiamato « Ufficio di esecuzione e fallimenti di Lugano - circondario 1 », quello del secondo « Ufficio di esecuzione e fallimenti di Lugano - circondario 2 ». Entrambi gli uffici avranno la loro sede a Lugano.

a) *Situazione geografica e politica*

Il circondario 1 comprende la fascia di territorio che si estende lungo l'arco del Ceresio da Gandria a Morcote con una giurisdizione ben definita dai confini politici dei Circoli di Lugano, Carona e Pregassona comprendenti 21 Comuni. Una eventuale modifica delle giurisdizioni comunali (ad esempio la prospettata fusione Lugano - Castagnola - Brè) non influenzerebbe la giurisdizione esecutiva proposta.

Il circondario 2 resta automaticamente composto dai rimanenti 9 Circoli comprendenti 74 Comuni.

b) *Popolazione*

Al 31 dicembre 1969 la popolazione residente nel Distretto di Lugano era di 91.395 persone (di cui 10.544 dimoranti da almeno un anno). I Circoli del circondario 1 contavano 44.244 residenti, quelli del circondario 2 47.151.

c) *Procedimenti esecutivi e fallimentari*

Determinante ai fini di una equa ripartizione del lavoro tra i due circondari è la statistica delle esecuzioni e delle liquidazioni fallimentari.

— in materia esecutiva.

Dimostrata la progressione costante di questi procedimenti, ed attesi gli sviluppi futuri, si è ritenuto di prendere per base la statistica più recente, ovvero quella del 1969. Il lavoro può essere misurato in modo attendibile allo stadio del pignoramento che, come già precisato, è l'operazione basilare della procedura esecutiva.

Nel 1969 nel Distretto di Lugano sono stati eseguiti 18.145 pignoramenti di cui 9.121 nei Circoli di Lugano, Carona e Pregassona e 9.024 nei rimanenti Circoli. La differenza tra l'uno e l'altro circondario in progetto è irrilevante se si considera che le operazioni di pignoramento in località discoste necessitano di maggior impiego di tempo.

— in materia fallimentare.

La punta dei 39 fallimenti aperti nel 1969 (21 riguardano il circondario 1 e 18 il circondario 2) potrebbe sembrare una vetta difficilmente valicabile e non convincerebbe perfettamente ai fini del calcolo che ci proponiamo. Riteniamo più significativa la media annua dei fallimenti aperti negli ultimi 5 anni:

circondario 1 : 79 fallimenti, media annua 15,8

circondario 2 : 72 fallimenti, media annua 14,4

Anche in questo settore si avrebbe una ripartizione proporzionata, suscettibile ancora di migliore equilibrio per le considerazioni di cui al punto d).

d) *Sviluppo delle attività economiche*

Siccome nella Città di Lugano e nelle sue immediate vicinanze si concentrano in massima parte le sedi delle società commerciali e industriali del Distretto, è lecito chiedersi se, persistendo l'alta congiuntura, non si avrà nell'immediato futuro nel circondario 1 uno sviluppo delle esecuzioni e soprattutto dei fallimenti tale da determinare un notevole squilibrio nei confronti del circondario 2.

Vi sono buone ragioni per non credere in una rottura importante dei rapporti distributivi del lavoro fra l'uno e l'altro circondario. La nostra statistica, estesa agli ultimi 5 anni, dimostra che le dichiarazioni di fallimento si ripartiscono in misura quasi uguale fra il circondario 1 (media 15,8) e il circondario 2 (media 14,4).

I primi dati del 1970 indicano la stessa proporzione. E' inoltre evidente la tendenza, specialmente per le nuove ditte del ramo industriale e artigianale, a stabilirsi oltre la periferia dei centri in zone meno soggette al « caro-affitto » e non soggette a esigenze urbanistiche inconciliabili con l'attività svolta.

E' lecito presumere che nei centri saranno presenti in massima parte quelle

imprese tradizionali, finanziariamente solide e quindi non facilmente soggette a fallimento mentre nelle zone semiurbane saranno presenti imprese nuove o in via di consolidamento e quindi soggette ad alterne fortune.

9. Ai termini di « Lugano-città » e « Lugano-campagna » abbiamo preferito quelli di « Lugano-circondario 1 » e « Lugano-circondario 2 ».

Il Distretto di Lugano ha tre preture denominate : « Lugano-città », « Lugano-campagna » e « Lugano-Ceresio ». Nel settore esecutivo e fallimentare noi abbiamo previsto solo due circondari ; è quindi evidente che i confini giurisdizionali delle preture non corrispondano a quelli dei circondari di esecuzione e fallimenti. La procedura esecutiva è legata alle giudicature di pace e alle preture, *quella fallimentare solo alle preture.*

Con la denominazione da noi proposta vogliamo evitare evidenti possibilità di confusione.

10. Finchè non saranno disponibili i locali già riservati nel costruendo palazzo di giustizia e non ritenendo opportuno per qualche anno appena spostare in una nuova sede l'uno o l'altro ufficio, sarà necessario adottare un'organizzazione di carattere transitorio. Essenziale è che ogni ufficio abbia una propria direzione e dei quadri che possano soddisfare a ogni esigenza. Saranno divisi definitivamente i seguenti tre settori : direzione, esecuzione, fallimenti.

Provvisoriamente possono essere mantenuti in comune per i due uffici, adottando qualche accorgimento, i seguenti settori : cassa e contabilità, registro dei patti di riservata proprietà, registro di commercio (aggiornamento), messaggeria e centralino telefonico, economato. E' chiaro che per quanto riguarda la disciplina del personale questi servizi dovranno essere attribuiti all'uno o all'altro ufficio.

Il calcolo del personale probabilmente necessario per i due uffici è il seguente:

— ufficio del circondario 1
direzione : 2 persone
esecuzioni : 10 persone
fallimenti : 4 persone
cassa : 3 persone

— ufficio del circondario 2
direzione : 2 persone
esecuzioni : 10 persone
fallimenti : 4 persone
messaggeria, patti di riservata proprietà, economato : 2 persone
centralino telefonico : 1 persona.

Con la formazione di due circondari e quindi con una più razionale distribuzione del lavoro l'effettivo del personale potrà quindi essere contenuto nel limite di 38 persone di cui 19 alle dipendenze del circondario 1 e 19 alle dipendenze del circondario 2.

11. L'allegato disegno di legge concerne la modifica di tre articoli dell'AEF. L'attuale art. 1 AEF è abrogato e sostituito con un articolo che tien conto della nuova situazione del Distretto di Lugano.
L'art. 4 § cpv. 2 AEF è modificato in quanto la formazione di due circondari nel Distretto di Lugano impone di specificare la viciniorità.
Abbiamo pure ritenuto opportuno aggiungere all'art. 6 cpv. 2 AEF la precisazione che l'ufficiale, il supplente e gli impiegati del Distretto di Locarno devono prestare giuramento dinanzi al pretore di Locarno-città.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione del nostro migliore ossequio.

Per il Consiglio di Stato,

Il Presidente :
F. Ghisletta

p. o. Il Cancelliere :
A. Crivelli

Disegno di

LEGGE

che modifica alcune disposizioni della legge cantonale di attuazione della legge federale sull'esecuzione e sul fallimento

(del)

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone del Ticino
visto il messaggio 9 ottobre 1970 n. 1685 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

Art. 1

L'art. 1 della legge cantonale di attuazione della legge federale sull'esecuzione e sul fallimento dell'8 marzo 1911 (abbreviata in seguito AEF) è abrogato e sostituito dal seguente :

« Art. 1. — Ciascun Distretto costituisce un circondario di esecuzione e fallimenti ad eccezione del Distretto di Lugano.

Il Distretto di Lugano è composto di due circondari di esecuzione e fallimenti le cui giurisdizioni sono fissate con decreto esecutivo del Consiglio di Stato ».

Art. 2

Il secondo capoverso dell'art. 4 § dell'AEF è modificato come segue :

« L'ufficio di Lugano - circondario 1 supplisce quello di Lugano - circondario 2 e viceversa; l'ufficio di Lugano - circondario 1 supplisce quello di Mendrisio e viceversa; l'ufficio di Locarno supplisce quello di Bellinzona e viceversa; l'ufficio di Vallemaggia è supplito da quello di Locarno; l'ufficio della Riviera supplisce quello di Blenio e della Leventina ed è supplito da quello di Blenio ».

Art. 3

Il secondo capoverso dell'art. 6 dell'AEF è modificato come segue :

« Quelli del Distretto di Lugano presteranno giuramento dinanzi al pretore di Lugano-città, quelli del Distretto di Locarno dinanzi al pretore di Locarno-città ».

Art. 4

Decorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi. Il Consiglio di Stato ne fissa l'entrata in vigore.

