

Associazione Ufficiali Giudiziari in Europa

LETTERA APERTA

PER L'EFFICACIA DELL'ESECUZIONE FORZATA E VELOCIZZAZIONE DEL
PROCESSO CIVILE

Prof. Avv. Giuseppe Conte Presidente del
Consiglio Presidenza del Consiglio Roma

On.le Avv. Alfonso Bonafede Ministro della
Giustizia

Via Arenula - Roma

e p.c.

Dott. Mauro Vitiello

Capo dell'Ufficio Legislativo del Ministero
della giustizia

Ministero della Giustizia

Via Arenula - Roma

Inviata via pec

Roma, 28 Gennaio 2020

Illustre Presidente Prof. Avv. Giuseppe Conte, Illustre Ministro On.le Avv. Alfonso
Bonafede,

L'Associazione Ufficiali Giudiziari in Europa, pur richiamando nel nome l'Europa, è di fatto
l'associazione italiana degli Ufficiali Giudiziari che da circa 30 anni opera nell'ambito
nazionale ed internazionale nella promozione di buone pratiche e di progetti di riforma, con
lo scopo di rendere la giustizia italiana migliore e più vicina alle esigenze dei cittadini.

Con molto stupore abbiamo appreso che, nello schema di disegno di legge delega
per la riforma del processo civile, non ci sia alcun rilevante accenno di riforma
dell'esecuzione forzata, delle notificazioni e in generale nulla viene detto in merito alla
riorganizzazione degli uffici notificazioni esecuzioni e protesti, settore nel quale occorre
agire con urgenza per recuperare efficienza e funzionalità a monte e a valle del processo
civile.

Come ribadiamo da anni velocizzare il processo civile solamente per ottenere una sentenza o un titolo esecutivo è una futile aspirazione se non accompagnata da un ripensamento di tutto il processo civile compreso il processo d'esecuzione.

Gli unici accenni di riforma che rintracciamo nel disegno di legge delega che fanno riferimento agli ufficiali giudiziari sono:

- il divieto fatto all'ufficiale giudiziario di eseguire notificazioni su richiesta di Avvocati;
- semplificare la notificazione degli atti con strumenti telematici;
- il versamento anche con strumenti telematici delle spettanze degli ufficiali giudiziari.

Tre previsioni che non ci sembrano imprimere nessuna accelerazione al processo civile né tantomeno alla funzionalità degli UNEP per i seguenti motivi:

- 1) pressoché la totalità delle notificazioni verso soggetti dotati per legge di PEC. sono già effettuate direttamente dagli Avvocati,
- 2) è già prevista dall'art.149 bis ¹ la possibilità per gli ufficiali giudiziari di notificare gli atti via PEC, ma è una previsione mai attuata per l'inerzia del Ministero della Giustizia che non ha mai adottato i provvedimenti conseguenti affinché si potesse passare ad una fase operativa vanificando di fatto la norma;
- 3) nulla vieta il pagamento elettronico ed è già possibile il pagamento con strumenti telematici delle spettanze degli ufficiali giudiziari, anzi il Ministero della Giustizia rispondendo ad un quesito ha autorizzato gli uffici nep ad installare POS per consentire i pagamenti elettronici ², basterebbe inviare una circolare a tutti i Presidenti di Tribunale e agli UNEP affinché si dotino di un POS o accettino i pagamenti con bonifici bancari, o

1 Art. 149 bis c.p.c.: Se non è fatto espresso divieto dalla legge, la notificazione può eseguirsi a mezzo posta elettronica certificata, anche previa estrazione di copia informatica del documento cartaceo.

Se procede ai sensi del primo comma, l'ufficiale giudiziario trasmette copia informatica dell'atto sottoscritta con firma digitale all'indirizzo di posta elettronica certificata del destinatario risultante da pubblici elenchi o comunque accessibili alle pubbliche amministrazioni (2).

La notifica si intende perfezionata nel momento in cui il gestore rende disponibile il documento informatico nella casella di posta elettronica certificata del destinatario.

L'ufficiale giudiziario redige la relazione di cui all'articolo 148, primo comma, su documento informatico separato, sottoscritto con firma digitale e congiunto all'atto cui si riferisce mediante strumenti informatici, individuati con apposito decreto del Ministero della giustizia. La relazione contiene le informazioni di cui all'articolo 148, secondo comma, sostituito il luogo della consegna con l'indirizzo di posta elettronica presso il quale l'atto è stato inviato.

2 Nota 30.07.2015 Richiesta di autorizzazione al posizionamento di POS bancari: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_8_1.pagefacetNode_1=11&facetNode_2=3_1_5&facetNode_3=11_04&contentId=SDC1284713&previousPage=mg_1_8

meglio dare attuazione alla previsione normativa che obbliga tutte le pubbliche amministrazioni a ricevere pagamenti digitali tramite il sistema PAGOPA ³

Un nuovo intervento normativo sui punti su elencati rappresenterebbe una inutile sovrapposizione della normativa vigente che non imprimerebbe nessuna accelerazione al processo civile.

Appare evidente che queste proposte sono il frutto di una superficiale analisi dei problemi inerenti la funzionalità degli UNEP e del ruolo strategico che questi uffici potrebbero svolgere all'interno della funzionalità, speditezza ed efficacia del processo civile nel suo complesso.

Inoltre, non vi è stato il necessario e opportuno confronto tecnico con i reali addetti ai lavori. Gli Ufficiali Giudiziari non sono stati mai invitati al tavolo tecnico sulla riforma del processo civile istituito presso il Ministero della Giustizia, né tantomeno è stato dato seguito ai lavori del tavolo tecnico UNEP convocato l'ultima volta il 1° aprile 2019, lasciando irrisolte le annose problematiche che attualmente affliggono gli UNEP.

In un progetto di riforma del processo civile così ambizioso ed epocale come sottolineato più volte dal Ministro Bonafede, ci saremmo aspettati qualcosa di più oltre che un semplice divieto di notificare atti, come per esempio **l'inserimento dell'UNEP nel processo civile telematico**, intervento che riteniamo necessario ed indispensabile visto che sono passati circa 6 anni dal suo avvio nel lontano 2014.

In questi anni le varie riforme del processo civile che si sono succedute hanno avuto come caratteristica comune l'intervento ripetuto e costante sui più svariati articoli del codice di procedura civile e varie leggi collaterali che hanno di fatto "bombardato" il corpo normativo, snaturandolo e generando incertezza, con l'effetto ultimo, salvo rari casi, di rallentare ulteriormente la macchina giudiziaria.

Un'altra caratteristica è stata quella di varare norme estremamente innovative e funzionali che sono rimaste come cattedrali nel deserto, in attesa che l'azione del tempo le demolisse.

³ Tutte le Pubbliche Amministrazioni ed i soggetti indicati all'articolo 2 del Codice dell'Amministrazione Digitale (D.Lgs. n. 82/2005) devono aderire al sistema pagoPA. <https://www.pagopa.gov.it/it/pubbliche-amministrazioni/>

Tale articolo 2 obbliga all'adesione a pagoPA i gestori di pubblici servizi, a prescindere dalla loro natura giuridica, e le società a controllo pubblico, come definite nel decreto legislativo adottato in attuazione dell'articolo 18 della legge n. 124 del 2015, escluse le società quotate. Pertanto, l'adesione rimane facoltativa solo per i Prestatori di servizi di pagamento e per i soggetti non obbligati per legge che ne facciano espressa richiesta ad AgID che ne valuterà la relativa opportunità e fattibilità.

Caso emblematico di questo secondo gruppo di norme è rappresentato dalla totale **disapplicazione degli art.li 149 bis cpc⁴ e 492 bis cpc⁵**, introdotti rispettivamente nel 2010 e nel 2014, articoli rivoluzionari che avrebbero trasformato l'esecuzione forzata rendendola più veloce ed efficace.

Stiamo parlando della **notificazione degli atti per via PEC** da parte degli ufficiali giudiziari e della possibilità di **ricerca con modalità telematiche dei beni da pignorare**, previsioni che sono rimaste lettera morta e che avrebbero dato un enorme impulso al recupero di competitività della macchina giudiziaria, con evidenti ricadute positive sul tessuto economico, appesantito dall'inefficienza del sistema del recupero crediti del nostro Paese.

Altra rivoluzione annunciata e mai attuata in nessuna parte d'Italia, compreso il distretto della Corte d'Appello di Milano, quella del **progetto tablet** che, a detta del Ministro Bonafede sarebbe già funzionante, così come leggiamo nella **piano d'indirizzo politico-istituzionale per l'anno 2020**, presentato il 23.09.2019⁶: *“Ulteriore sviluppo dovrà avere la diffusione sull'intero territorio nazionale della “nuova infrastruttura distrettuale evoluta” (GSU – Gestione Servizi Unep) già attivata sul Circondario di Milano, dove si procederà a breve alla sperimentazione con avvio del servizio di richiesta di notificazioni telematiche agli Unep da parte degli Avvocati e all'introduzione dell'utilizzo di tablet per la redazione delle relazioni di notificazioni e dei verbali dell'attività esecutiva.”*

Il progetto di riforma del processo civile ha dimenticato ancora una volta di esplorare cosa esista al di là delle “colonne d'Ercole” del processo di cognizione, dimenticando completamente cosa ci sia dopo l'emissione di un provvedimento giudiziario e quali siano le criticità che impediscono al nostro Paese di essere competitivo per restituire ai cittadini e agli investitori un servizio giustizia funzionante.

L'ultimo intervento organico sulle complesse attività svolte dagli ufficiali giudiziari e sul funzionamento dell'UNEP risale al lontano 1959 (Ordinamento degli Ufficiali Giudiziari D.P.R. 1229/1959) che ormai dopo circa 60 anni mostra i segni dell'età e necessiterebbe di un aggiornamento.

4 Articolo inserito dal D.L. 29 dicembre 2009, n. 193, convertito nella legge 22 febbraio 2010, n. 24

5 Articolo aggiunto dal D.L. 12 settembre 2014, n. 132, convertito, con modificazioni, dalla L. 10 novembre 2014, n. 162

6 https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_29_6_2.page

Sollecitiamo inoltre la necessità di procedere con urgenza all'assunzione di nuovi ufficiali giudiziari visto che nei prossimi 5 anni, causa pensionamenti, la già precaria situazione delle scoperture nella pianta organica diventeranno insostenibili rendendo impossibile garantire livelli minimi del servizio.

Interventi urgenti per un recupero di efficienza immediato:

1. Inserimento dell'UNEP e dell'Ufficiale Giudiziario nel processo civile Telematico

L'integrazione di quest'ufficio nel processo di informatizzazione della Giustizia, nel PCT e nel SNT, costituisce un tassello fondamentale per la modernizzazione e l'efficienza di tutto il sistema giudiziario. Questo passaggio è stato colpevolmente trascurato, dall'amministrazione. La possibilità per l'utente di utilizzare sistemi di pagamento elettronici e richiedere a mezzo PEC una notifica o un'esecuzione all'ufficiale giudiziario, senza doversi necessariamente recare fisicamente allo sportello dell'UNEP, ottenendone poi l'esito con relata o con verbale sempre a mezzo PEC, deve costituire la modalità ordinaria di funzionamento.

Siamo in attesa che venga attuato quanto dichiarato dal Ministro Bonafede nell'atto d'indirizzo politico-istituzionale per l'anno 2020 ⁷ in merito *alla diffusione sull'intero territorio nazionale della "nuova infrastruttura distrettuale evoluta" (GSU – Gestione Servizi Unep) già attivata sul Circondario di Milano, dove si procederà a breve alla sperimentazione con avvio del servizio di richiesta di notificazioni telematiche agli Unep da parte degli Avvocati e all'introduzione dell'utilizzo di tablet per la redazione delle relazioni di notificazioni e dei verbali dell'attività esecutiva.*

2. Piena attuazione dell'art. 492 bis cpc

Il sistema del recupero crediti è datato e necessita di essere aggiornato.

La ricerca con modalità telematica dei beni da pignorare, consentirebbe di valutare la consistenza patrimoniale del debitore riducendo i tempi del recupero crediti e dando effettività al titolo del creditore.

Grazie all'attuazione dell'art. 492 bis cpc e all'azione svolta dagli ufficiali giudiziari si potrebbe procedere con più efficacia al recupero dei crediti della Pubblica Amministrazione ed in particolare il recupero dei crediti del campione penale.

⁷ Atto d'indirizzo politico-istituzionale per l'anno 2020: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_29_6_2.page

3. Potenziamento ambito di azione nell'attività stragiudiziale e internalizzazione dei servizi:

3.1 Costatazioni:

Il verbale di constatazione è un atto giuridico che consente a una parte di preconstituire una prova, sia nel corso di un procedimento giudiziario sia al di fuori di qualsiasi controversia.

La constatazione costituisce un valido strumento di deflazione del contenzioso che previene l'insorgere di controversie e consente alle parti di raccogliere una prova in maniera neutrale per mezzo di un pubblico ufficiale quale è l'Ufficiale Giudiziario.

In paesi come la Francia, Belgio, Paesi Bassi il verbale di constatazione è utilizzato in molti ambiti, come in quello locativo per constatare lo stato degli immobili, in quello delle costruzioni per constatare difetti, danni e vizi latenti, nel diritto familiare per constatare ad esempio l'omessa presentazione di minore, nel commercio per constatare un ritardo nelle consegne o la consegna di un prodotto difettoso e così via.

3.2 Recupero crediti dell'erario:

l'attività di recupero crediti erariali, quella delle spese di giustizia e delle pene pecuniarie, potrebbero ben essere svolte dagli Ufficiali Giudiziari che hanno sempre assicurato un servizio efficiente e molto efficace. L' affidamento della gestione a soggetti esterni al Ministero della Giustizia non ha dato i frutti sperati ed è stato più volte oggetto di attenzione da parte degli organi preposti ⁸.

A fronte di oltre 754 mila pratiche affidate nel quadriennio 2012-2015 a Equitalia Giustizia, per un importo totale di 2,1 miliardi di euro, sono state riscosse 140 mila partite, per un introito di 85,2 milioni di euro. Vale a dire il 4% del totale in termini finanziari. Anche se 1,3 miliardi di carichi sono stati consegnati dagli uffici giudiziari nel corso del 2015, risultando quindi ancora relativamente «freschi» per le procedure di riscossione, il modello attuale presenta una serie di criticità. La Corte dei conti, nella delibera n. 3/2017/G del 7 marzo 2017, ha svolto un'approfondita analisi sul recupero delle spese di giustizia e i rapporti convenzionali tra il ministero della Giustizia ed Equitalia Giustizia (che opera per la riscossione degli importi in forza dell'accordo firmato il 23 settembre 2010).

⁸ https://www.auge.it/wp/wp-content/uploads/2020/02/Delib.-3_2017_G-Equitalia.pdf

4. Piano di assunzione

Occorre procedere con urgenza alla ricognizione puntuale del fabbisogno del personale UNEP al fine di garantire la funzionalità del servizio che ad oggi sconta una scoperta di organico che supera il 45% su base nazionale destinata inevitabilmente a peggiorare nei prossimi anni. Procedere all'assunzione di nuovi ufficiali giudiziari è un intervento indispensabile e improcrastinabile, senza dimenticare la necessità di procedere con l'inquadramento in terza area degli ufficiali giudiziari che hanno già superato la selezione interna.

5. Riforma dell'Ordinamento degli Ufficiali Giudiziari

La riforma dell'ordinamento degli Ufficiali Giudiziari potrebbe rappresentare una occasione unica per restituire organicità e funzionalità all'attività degli Ufficiali Giudiziari e al funzionamento degli UNEP, per un servizio che possa sempre più rispondere alle mutate esigenze del contesto socio economico e alle richieste del cittadino.

Per tutte queste ragioni, ci auguriamo che le proposte di modifica del processo civile possano essere profondamente riviste tenendo in giusta considerazione il ruolo e la funzione dell'Ufficiale Giudiziario con la convocazione urgentemente di un tavolo tecnico permanente sull'UNEP.

L'Associazione degli Ufficiali Giudiziari in Europa è pronta a fare la sua parte nel contribuire alla ricerca delle migliori risposte ai temi complessi che attanagliano la giustizia civile ed il processo esecutivo.

Per i su esposti motivi, chiediamo un incontro al fine di discutere le nostre soluzioni e confrontarci sulle criticità.

Pensiamo che la nostra esperienza trentennale di ufficiali giudiziari "sul campo" possa rappresentare una preziosa risorsa per l'elaborazione di **una riforma del processo esecutivo che rimetta al centro lo Stato ed il cittadino.**

Il Presidente

Arcangelo D'Aurora