



Associazione Ufficiali Giudiziari in Europa

AUGE – ITALIA



Associazione Riconosciuta e Legalizzata dall'Union International des Huissiers de Justice - Paris.

auge@auge.it > www.auge.it

**Al Signor Ministro della Giustizia
On. Angelino Alfano
Roma**

**Al CEPEJ
Commission Européenne pour l'efficacité de la Justice
Strasbourg**

L'Ufficiale Giudiziario elemento essenziale dello Stato di diritto.

1. Premessa.

E' tristemente noto a tutti, dai giuristi, agli economisti, ai politici, alle Istituzioni che l'inefficienza della giustizia porta inevitabilmente al **blocco dell'economia** con danni economici incalcolabili, così com'è noto che una buona giustizia è capace di risanare i conti pubblici incrementando l'occupazione, gli investimenti e dare impulso alla crescita economica. Purtroppo non è ancora chiaro a tutti che l'Ufficiale Giudiziario in questo contesto riveste un ruolo determinante.

In questi anni i paesi emergenti entranti nel circuito economico internazionale, consapevoli dell'enorme importanza strategica che ha il settore giustizia, hanno puntato su riforme strutturali dei sistemi giudiziari, imponendosi come priorità quella garantire prima di tutto **"l'effettività della legge"**.

Sulla base di questo principio costituzionale europeo – e *non solo* – e con la certezza che solo un professionista qualificato come l'Huissier de Justice è in grado di dare una svolta positiva e attiva verso una giustizia più efficace, celere ed equa è nata l'esigenza per **quasi tutti** i paesi membri di istituire un nuovo pubblico ufficiale operante però, in un regime di libero mercato.

Con rammarico però, pur constatando questa crescente tendenza internazionale nel valorizzare come merita questa professione, non si può fare a meno di evidenziare una controtendenza, in negativo, in quei paesi come l'Italia e l'Austria, che a causa della disinformazione sulle reali prospettive prestigiose verso le quali conduce la liberalizzazione della professione, stanno mettendo in seria crisi l'intero sistema economico e giudiziario europeo. Una professione che in Europa, per colpa di questi paesi, si trova divisa in categorie di serie A, B e dilettanti: una diversificazione che non consente lo sviluppo di sinergie attraverso la rapida circolazione delle informazioni, la collaborazione diretta tra professionisti, in un ambito economico che ormai si muove in un contesto internazionale.

Il danno per il sistema economico è evidente, basta pensare alle numerose condanne che ogni anno l'Italia subisce dalla Corte di Giustizia europea per il mancato rispetto dei termini di durata di un giusto processo e per la mancata esecuzione in tempi ragionevoli delle decisioni di giustizia.

Da diversi anni l'A.U.G.E. - ITALIA → **Associazione ufficiali Giudiziari in Europa** ← promuove la liberalizzazione della figura professionale dell'ufficiale giudiziario nell'intento di armonizzarla con quella riconosciuta in quasi tutti i Paesi europei; osserva costantemente l'evoluzione del mercato del diritto in Europa portando a conoscenza di tutte le forze politiche italiane le cause delle disfunzioni della giustizia italiana, spesso offensiva per il cittadino; propone misure di carattere legislativo al fine di migliorare il funzionamento del sistema giudiziario italiano e renderlo capace di rispondere positivamente "all'effettività della legge".

Garantire ad un cittadino l'esecuzione delle decisioni del giudice rappresenta una necessità imprescindibile per un paese democratico oltre che un diritto costituzionale. Inammissibile e contrario ai principi di uno stato di diritto è, invece, che l'esecuzione di un giudizio o la riscossione di un credito possano aver luogo dopo una lunga attesa o non verificarsi affatto.

L'inefficacia e l'inutilità delle procedure esecutive italiane presentano non solo aspetti tecnici ma anche delicati risvolti civili e sociali, danneggiando soprattutto le fasce più deboli della cittadinanza e le imprese produttrici e commerciali. Infatti tale inadeguatezza rappresenta un fenomeno devastante per la vita delle imprese, al punto da condizionare fortemente l'attività economico-produttiva ed, in alcuni casi, addirittura mettere a repentaglio la sopravvivenza delle stesse. Inoltre, nel cittadino comune che constata la facilità con cui si può beffare la legge ed eludere un provvedimento giudiziario, viene meno la credibilità dello Stato di diritto ed il rispetto per l'ordinamento, con la conseguente tentazione - *che in certe aree del Paese, purtroppo, è diventata realtà quotidiana* - di ottenere per vie illecite il soddisfacimento dei propri diritti, anche con il coinvolgimento della criminalità organizzata.

Allo stato attuale la utopica certezza del diritto e il mancato recupero del credito, oltre a creare generica sfiducia, hanno provocato aumento generalizzato dei costi delle materie prime, dei prodotti, e del denaro essendo stati gli imprenditori costretti a garantirsi dal rischio aumentando il costo finale del prodotto in relazione alla percentuale cronica di insolvenza. Di questa perversa dinamica soffre in particolare il mercato finanziario rendendo difficoltoso l'accesso al credito, comprimendo l'iniziativa, favorendo il fenomeno dell'usura.

Particolarmente rilevante il fenomeno si manifesta nel mercato della locazione immobiliare ove al mancato recupero del canone maturato si somma l'indisponibilità del bene e dei canoni futuri per tempi inaccettabili, pur in presenza di titoli esecutivi.

Nonostante l'ultima Riforma sulle esecuzioni mobiliari, entrata in vigore da oltre due anni, non possiamo dire che per quanto riguarda l'esecuzione delle sentenze civili nel nostro Paese si siano ottenuti risultati rilevanti. L'Italia risulta essere, ad esempio, il fanalino di coda per quanto riguarda il tempo intercorso per il recupero di un credito, 1390 giorni, poco meno di quanti ne occorrono in Guatemala - *1459 giorni* - e molti molti di più di quanti ne occorrono in Francia - *75 gg.* (Fonte: Economy n.8 del 21/2/2007).

Se partiamo dal presupposto che uno Stato che non garantisce l'esecuzione dei suoi giudizi è uno Stato che indebolisce la sua sicurezza giuridica ed allontana gli operatori economici stranieri, occorre interrogarsi su cosa manchi al sistema giudiziario italiano affinché si possano ottenere esecuzioni dei suoi giudizi in tempi brevi e con risultati certi e cosa manchi all'ufficiale giudiziario italiano per equipararsi agli standard europei.

L'Unione Europea, attraverso il CEPEJ (Consiglio Europeo per l'efficacia della giustizia) con la raccomandazione (2003) 17, ha più volte posto l'accento sul diritto all'esecuzione in riferimento al disposto dell'articolo 6 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo. Secondo l'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo → ... **ogni persona**

ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole.

Il confronto con gli altri paesi europei appare quindi inevitabile e pertanto ci è sembrato opportuno iniziare la nostra analisi, al fine di avere un parametro ufficiale di comparazione, elencando i punti fondamentali sanciti dalla Raccomandazione (2003) 17 adottata dal **Comitato dei Ministri degli Stati Membri del Consiglio d'Europa il 9 settembre 2003** in materia di esecuzione delle decisioni giudiziarie, in particolare per quanto riguarda l'organizzazione dell'ufficiale giudiziario nei vari paesi europei.

La Raccomandazione (2003) 17 adottata dal Consiglio d'Europa il 9 settembre 2003

Spinto dalla necessità di favorire una maggiore efficienza ed equità nelle esecuzioni delle decisioni giudiziarie in materia civile, incluso quindi il diritto commerciale, il diritto dei consumatori, il diritto del lavoro e della famiglia, e di stabilire un giusto equilibrio tra i diritti e gli interessi delle parti nelle procedure esecutive, **il Consiglio d'Europa** cosciente del fatto che, *senza un efficiente sistema d'esecuzione, possano emergere altre forme di "giustizia privata" con conseguenze negative sulla fiducia e credibilità del sistema giuridico pubblico* ha esortato -al punto 1 - i paesi membri che fanno appello agli ufficiali giudiziari per attuare una procedura esecutiva, di attenersi ai principi contenuti nella suddetta Raccomandazione per cui:

- 1.** *"Lo statuto degli ufficiali giudiziari, il loro ruolo, le loro responsabilità e i loro poteri dovrebbero essere previsti dalla legge al fine di garantire più sicurezza e trasparenza possibili alla procedura esecutiva. Gli Stati sarebbero liberi di determinare lo statuto professionale degli ufficiali giudiziari."*
- 2.** *"Fin dal reclutamento degli ufficiali giudiziari, bisognerebbe tener conto della moralità dei candidati, delle loro conoscenze giuridiche e della loro formazione in materia di legislazione e di procedura. Per tale motivo, essi dovrebbero essere tenuti a sostenere degli esami in grado di valutare le loro conoscenze teoriche e pratiche."*
- 3.** *"Gli ufficiali giudiziari dovrebbero godere della migliore considerazione, essere competenti nel compimento delle loro funzioni ed agire in ogni momento nel rispetto delle norme professionali ed etiche fondate e riconosciute. Essi dovrebbero essere imparziali nelle loro relazioni con le parti ed essere sottoposti a un controllo professionale a cui potrebbe seguire un controllo giurisdizionale."*
- 4.** *"I poteri e le responsabilità degli ufficiali giudiziari dovrebbero essere chiaramente definiti e delimitati in relazione a quelli dei giudici."*
- 5.** *"Gli ufficiali giudiziari che sono sospettati di abusare delle loro funzioni dovrebbero essere sottoposti a una procedura disciplinare, civile e/o penale, che prevede in caso d'abuso, sanzioni adeguate."*
- 6.** *"Uno Stato che impiega degli ufficiali giudiziari dovrebbe offrire appropriate condizioni di lavoro, adeguate risorse materiali e del personale sufficiente. Essi dovrebbero, allo stesso modo, essere remunerati adeguatamente."*
- 7.** *"Gli ufficiali giudiziari dovrebbero seguire una formazione iniziale e continua in conformità degli scopi e degli obbiettivi definiti e articolati con chiarezza."*

L'ufficiale giudiziario, dunque, secondo la Raccomandazione 17 deve soddisfare ai seguenti requisiti:

- 1.** uno statuto professionale previsto dalla legge;
- 2.** criteri di reclutamento basati sulla moralità, formazione, conoscenza giuridica;
- 3.** formazione continua ed appropriata
 - a. competenza
 - b. obiettività nelle relazioni con le parti
 - c. valutazione e controllo professionale
- 4.** determinazione chiara dei poteri e delle responsabilità;
- 5.** condizioni di lavoro appropriate:
 - a. risorse materiali e umane sufficienti
 - b. remunerazione adeguata

6. messa in atto di procedure disciplinari che prevedano sanzioni in caso di abuso.

2. Statuto professionale dell'ufficiale giudiziario

La prima sostanziale differenza che appare subito evidente agli occhi di chi si accinge ad un'attenta analisi della comparazione tra le normative che disciplinano l'attività dell'ufficiale giudiziario in Italia e quelle della maggior parte dei paesi Europei è il diverso *status giuridico* rivestito.

Si delineano sostanzialmente due blocchi di paesi, il primo formato da Austria, Danimarca, Cipro, Finlandia, Svezia e Italia in cui l'ufficiale giudiziario è un pubblico dipendente e il secondo blocco, formato dai restanti 21 paesi, in cui all'ufficiale giudiziario è attribuito uno **status di pubblico ufficiale, operante però in regime di libero mercato**.

In relazione all'Ufficiale Giudiziario italiano occorre però precisare, come si vedrà in seguito, che esso non appartiene concretamente a nessuno dei due blocchi, ma ha un ordinamento unico in Europa.

Rimarcare questa importante differenza di status giuridico non è un mero esercizio di fine comparazione tra i diversi sistemi giudiziari operanti in Europa, bensì il punto di partenza da cui scaturiscono ulteriori e interessanti confronti tra due modi diversi di concepire il ruolo del protagonista principale del processo esecutivo che in questo tipo di processo ha, in pratica, nella normalità dei casi, un ruolo più rilevante dello stesso magistrato.

3. L'Ufficiale giudiziario dipendente pubblico.

L'ufficiale giudiziario dipendente pubblico è un funzionario statale e in quanto tale percepisce i propri compensi dall'Erario. Non è titolare di un proprio studio e per la sua attività utilizza beni e strutture della pubblica amministrazione.

L'Italia è uno dei sei paesi europei in cui non è stata ancora liberalizzata la professione dell'ufficiale giudiziario. Fare dei confronti tra l'Italia e gli altri Paesi dell'Unione che hanno istituito una figura totalmente pubblica non è possibile per una semplice ragione: il paragone con i Paesi che occupano i primi posti nella classifica delle nazioni che hanno la migliore amministrazione pubblica, appare estremamente inadatto.

Alcuni anni fa – 2001/2002 - furono gli stessi ex ministri della giustizia ad escludere tale comparazione con gli Stati ad Ufficiale Giudiziario statale, dopo che una commissione ministeriale appositamente nominata e presieduta dal Prof. Picardi concluse i lavori proponendo un disegno di legge delega per l'istituzione di una figura libero professionale. Occorre anche precisare che alcuni di questi paesi "comparati" hanno già riformato la figura dell'Ufficiale Giudiziario optando per il regime libero professionale, così come hanno fatto tutti i nuovi Paesi dell'est che sono entrati di recente dell'Unione Europea.

Come accennato, occorre puntualizzare che l'Ufficiale Giudiziario italiano, se pur equiparato ad un funzionario pubblico, oggi in realtà è una figura ibrida e unica in Europa, nel senso che non può essere definito né uno statale né un libero professionista. Infatti:

- a. non è vincolato all'osservanza di un orario di lavoro nonostante ci siano leggi e direttive europee che impongono dei limiti massimi;
- b. è sostituto d'imposta;
- c. utilizzata la propria autovettura per l'espletamento del servizio;
- d. versa una cauzione prima di essere immesso nel proprio ruolo;
- e. amministra il proprio fondo spese ufficio costituito da una percentuale sugli emolumenti riscossi dalle parti private;
- f. autofinanzia lo stipendio - *minimo garantito* - con i diritti che riscuote dalla parti private;
- g. ha responsabilità personali civili, penali, amministrative, disciplinari, fiscali e patrimoniali collegate all'espletamento del proprio ruolo;

h. può svolgere attività a regime di compensi come le offerte reali nonchè l'arbitrato e le consulenze tecniche, se pur previa autorizzazione del Capo dell'ufficio.

In sostanza, **in Italia** l'ufficiale giudiziario è un pubblico dipendente, poco incentivato e poco stimolato a mettersi in gioco, intrappolato nelle maglie di una burocrazia, statico rispetto alle istanze del mondo economico e della società civile che assomma in sé tutti i lati negativi del pubblico dipendente che deve organizzarsi come un libero professionista senza i mezzi necessari.

Non si rivela nulla di nuovo, né di scandaloso se ancora una volta si deve sottolineare che in molti uffici degli ufficiali giudiziari manca personale amministrativo, mancano computer, mancano macchine fotografiche per i rilievi dei beni pignorati, mancano fax, fotocopiatrici e quant'altro possa ritenersi utile e indispensabile per il miglior funzionamento di un ufficio pubblico. Inoltre paradossalmente in tutti gli uffici, gli ufficiali giudiziari sono in misura maggiore del personale che li coadiuvano - *gli operatori giudiziari* - mentre, per ovvie ragioni che non sfuggirebbero a una impresa privata che mira alla migliore utilizzazione del proprio personale, i rapporti dovrebbero essere invertiti.

E non si rivela nulla di nuovo, né di scandaloso se si afferma che il sistema retributivo dell'ufficiale giudiziario non è da sprone a nessun conseguimento dei risultati richiesti e auspicati dall'ultima riforma delle esecuzioni. Ad esempio nel criterio di scelta delle cose da pignorare, l'ufficiale giudiziario non ha alcun interesse ad una scelta più oculata, perché i suoi compensi sono costituiti da una **trasferta "politica"** e non sono previsti incentivi legati all'esito delle operazioni di pignoramento.

Infatti, l'Italia è **l'unico Paese al mondo** che **incentiva** l'ufficiale giudiziario alla **improduttività** attraverso una indennità di trasferta: un verbale di pignoramento di abitazione chiusa - *prestazione che si conclude in pochi secondi* - viene remunerato nella stessa misura di un pignoramento fruttuoso - *prestazione che può richiedere anche diverse ore*. Da questo è facilmente intuibile sulla scarsa efficienza di questa figura che dovrebbe essere incentivata in funzione della qualità della prestazione e non essere legata alla quantità di accessi. Per cui non essendo incentivato né organizzato secondo un criterio teso al conseguimento di un risultato e alla proporzionale ricompensa così come avviene oramai nei 21 paesi europei ove opera un ufficiale giudiziario libero professionista, i risultati, in negativo, sono scontati.

4. L'ufficiale giudiziario libero professionista.

Sebbene il punto 2 della Raccomandazione (2003) 17 lasci liberi gli Stati di determinare lo statuto degli ufficiali giudiziari, non si può non rilevare come 21 Paesi Europei su 27 abbiano scelto uno status di libero professionista per i loro ufficiali giudiziari.

Gli ufficiali giudiziari liberi professionisti sono titolari di un proprio studio professionale. Pur rivestendo il ruolo di pubblici ufficiali - *paragonabili ai notai italiani* - percepiscono i loro compensi dalle parti e non dallo Stato. Hanno un codice deontologico e un organo di controllo - *Camere degli ufficiali giudiziari* - che vigilano sulla loro attività sanzionandone gli abusi. Assumono e retribuiscono personalmente i propri dipendenti e sono sottoposti a continua formazione da parte delle Camere degli ufficiali giudiziari.

Ed è analizzando questi principi che anche gli Stati scettici hanno deciso di liberalizzare la professione dell'Huissier de Justice :

1. Autonomia. Uno degli aspetti che caratterizzano l'ufficiale giudiziario nella quasi totalità dei paesi europei è la sua autonomia rispetto all'attività giurisdizionale. Egli, nel portare a compimento le attività a lui demandate dalla legge, agisce in piena autonomia rispetto all'organo giurisdizionale, salvo la possibilità delle parti di ricorrere al giudice nel caso d'impugnazioni. Questo rende il processo esecutivo meno farraginoso, più efficace e dinamico.

L'Ufficiale Giudiziario è l'unico responsabile del trattamento del fascicolo, lo custodisce nel suo ufficio e svolge in autonomia tutte le attività connesse alla messa in esecuzione del

titolo esecutivo, scegliendone le modalità, i tempi e i luoghi, provvedendo quindi alle attività relative a pignoramento, vendita, rateizzazione del debito e distribuzione della somma. Degna di particolare interesse e per il suo carattere di modernità e di efficacia nel perseguire il recupero del credito, è l'attività di **mediazione post-giudiziaria**. All'ufficiale giudiziario viene dato mandato di farsi mediatore tra il creditore e il debitore, attività che svolta adeguatamente accorta i tempi di recupero e riduce le spese d'esecuzione.

Un diritto autonomo di esecuzione è sancito anche nella Raccomandazione del 9 settembre 2003 del Consiglio di Europa.

Indipendenza Economica. Gli Huissiers de Justice in Europa – e persino nei paesi africani – non usufruiscono dell'assistenzialismo statale, ma sono retribuiti con dei criteri – istituzione di un tariffario – non legati alla quantità di lavoro svolto, ma vincolati in funzione delle proprie capacità, competenze, organizzazione e ai risultati concreti. Quindi i vantaggi per il cittadino che chiede giustizia sono certi. Tale tipo di remunerazione è incentivante e gratificante per il professionista il quale è consapevole che ad una prestazione rapida e di qualità corrisponde un buon vantaggio economico: ed è quello che si aspetta il cittadino ed è quello che l'Europa vuole.

Gli Stati che hanno optato per questo regime hanno valutato attentamente i costi di questa riforma. È una riforma a **costo zero** e prefigura un risparmio permanente pari al 100% per le casse dello Stato. In Italia ad esempio, se venisse attuata una riforma libero professionale si potrebbe ragionevolmente stimare un risparmio di spesa pubblica statale pari a circa 700 milioni di euro annui: stipendi, canoni di locazione, spese telefoniche, di luce, riscaldamento, pulizie, arredi e macchinari per gli uffici, ecc.

Aspetto occupazionale. La liberalizzazione di questa professione ha incrementato il livello occupazionale. Ad esempio solo in Francia, ci sono 3250 ufficiali giudiziari, liberi professionisti i quali hanno dato lavoro a circa 11.000 impiegati.

Concorrenza. La concorrenza, così come oggi in Italia esiste tra i Notai, è sinonimo di qualità, efficienza e rapidità delle prestazioni. E' sufficiente recarsi presso qualsiasi ufficio NEP di medie o grandi dimensioni per capire i vantaggi che deriverebbero da una liberalizzazione della professione. Oggi gli Avvocati italiani sono costretti a lunghissime attese – ore – solo per la semplice consegna di un atto allo sportello, senza considerare i tempi per avere delle semplici informazioni sull'esito della richiesta di una notifica o esecuzione. Questo non succederebbe se l'Avvocato avesse la possibilità di recarsi presso lo studio privato dell'Ufficiale Giudiziario.

Riduzione dei tempi di recupero del credito. E' un dato statistico che gli ufficiali giudiziari liberi professionista garantiscono una migliore qualità della prestazione nonché un recupero in tempi rapidi. Ad esempio gli Huissiers, in Francia, recuperano mediamente crediti per 4000 milioni di euro annue, 13 volte in più di quelli recuperati dagli ufficiali giudiziari austriaci, dipendenti pubblici (fonte Union International Huissiers de Justice). Per quanto riguarda i dati italiani, non vi sono dati certi, ma si può stimare una cifra non superiore ai 5 milioni di euro annue.

Da un recente studio pubblicato su Economy (21/02/2007 n.8), sui **tempi del recupero di un credito** in diversi paesi, emerge che:

- ✓ in Francia sono necessari **75 giorni** lavorativi con un costo del 11,7% sul valore del credito vantato;
- ✓ in Spagna 169 giorni (costo 14,1%);
- ✓ in Germania 175 giorni (costo 10,5%);
- ✓ in Italia ne occorrono ben **1390** (costo 17,6%);
- ✓ il Guatemala ne impiega 1459 (costo 14,5 %).

Tali risultati possono essere conseguiti proprio in virtù dello status libero professionale; status che permette all'ufficiale giudiziario di organizzare liberamente, e nel miglior modo possibile, il proprio lavoro, procurandosi personalmente i mezzi e le strutture necessarie al conseguimento del risultato richiestogli.

Omologazione. Alla luce dei grandi ed irreversibili mutamenti giuridici ed economici che derivano dalle decisioni dell’Unione Europea (come, ad esempio, l’entrata in vigore della moneta unica europea, l’istituzione del **titolo esecutivo europeo**, ecc..) e nella futura prospettiva di una normativa giuridica europea comune a tutti gli Stati membri, che diversi paesi dell’U.E. si sono adeguati velocemente a istituire un Ufficiale Giudiziario libero professionale. Tale adeguamento è stato avvertito da questi Stati per esigenze, non solo di mercato, ma soprattutto per creare una rete di collaboratori giudiziari omologhi in grado di assicurare la rapida circolazione dei titoli esecutivi e la funzionalità del servizio giustizia, in virtù anche dell’impegno preso in occasione del terzo vertice del Consiglio d’Europa - *Varsavia, maggio 2005* - a promuovere l’applicazione e lo sviluppo degli strumenti giuridici e i meccanismi di cooperazione giuridica al fine di restituire alla giustizia equità e rapidità e a sviluppare delle misure alternative per regolare le liti. In sostanza l’Ufficiale Giudiziario è chiamato a svolgere un ruolo indispensabile di interfaccia nell’ambito della cooperazione giudiziaria fra gli Stati d’Europa. Per questo ne è stata invocata l’indipendenza, la preparazione professionale e la sua omologazione ad un modello uniforme che lo veda operare in regime libero-professionale capace di dare concreta attuazione a quanto prevede anche il Libro Verde adottato dalla commissione: *“I problemi inerenti al recupero transfrontaliero dei crediti possono costituire un ostacolo per la libera circolazione delle ordinanze di pagamento nell’Unione europea e possono impedire l’adeguato funzionamento del mercato interno. I pagamenti tardivi o l’assenza di pagamenti pregiudicano gli interessi delle imprese e dei consumatori.”* Tale omologazione è stata persino recepita dai **Paesi africani** i quali hanno presentato in un recente convegno internazionale ad Ohada un **progetto di statuto liberale ed unico** per tutti gli ufficiali giudiziari dell’Africa.

Formazione. I corsi di aggiornamento professionale dell’Ufficiale Giudiziario in Italia sono a dir poco inesistenti. Viceversa in molti paesi europei gli ufficiali giudiziari e i praticanti ufficiali giudiziari sono tenuti per legge a iscriversi all’Organizzazione professionale nazionale degli ufficiali giudiziari, che ha il compito di promuovere un corretto esercizio della professione da parte dei suoi membri nonché la loro costante formazione professionale. Dall’esperienza delle numerose Camere Nazionali degli Ufficiali Giudiziari aventi già una loro scuola di formazione e aggiornamento è sorta una schiera di professionisti qualificati e “specializzati” tali da valorizzare in questo modo tanto la professione in sé quanto il servizio di alta qualità che offrono al cittadino e alle istituzioni. Ad esempio la Francia e la Romania sono due paesi geograficamente e culturalmente lontani, ma vicini e simili nell’approccio alla materia. In Francia, da circa 50 anni la scuola nazionale di procedura non si occupa solo degli Ufficiali Giudiziari in attività, ma anche degli aspiranti ufficiali giudiziari, del personale amministrativo che supporta l’attività dell’ufficiale giudiziario, e organizza seminari e corsi d’aggiornamento continuo affinché questi professionisti siano in grado di fronteggiare ogni evoluzione giurisprudenziale ed essere al passo con i tempi.

Questo sistema è stato adottato di recente anche dalla Romania che ha istituito la sua scuola di procedura con risultati eccezionali.

Non è sfuggita inoltre alla categoria degli ufficiali giudiziari un passo della Costituzione Europea: *“I settori in cui l’Unione può legiferare sono stati ampliati. Essi includono un efficace accesso al diritto, l’eliminazione di ostacoli allo svolgimento di procedimenti civili, lo sviluppo di metodi alternativi per la composizione delle controversie **e la promozione della formazione di giudici e ufficiali giudiziari.**”*

Titolarità del processo esecutivo all’Ufficiale Giudiziario. Negli Stati membri in cui è stato affidato all’Ufficiale Giudiziario liberale l’intero iter del processo di esecuzione – *pignoramento, vendita e distribuzione del ricavato* – i risultati positivi non si sono fatti attendere. Infatti, oltre ad accelerare i tempi di recupero del credito, decongestiona il lavoro del Giudice dell’esecuzione il quale interviene nel processo esecutivo solo in caso di opposizione di una delle parti.

Questa esigenza, già attuata in molti Paesi, ha trovato consensi anche in Italia nella penultima campagna elettorale da parte di tutte le forze politiche, anche se tutto ciò temporaneamente è rimasto sulla carta:

ULIVO. Tesi per la definizione della piattaforma programmatica de L'Ulivo - Tesi n° 16 - Migliorare i funzionari per migliorare la giustizia :Professionalizzazione dell'ufficiale giudiziario.

Il personale amministrativo soffre di problemi molto evidenti: è scarso, poco professionale e poco responsabilizzato. Le sue funzioni devono quindi essere riviste; in particolare esso deve poter usufruire di una formazione adeguata, di prospettive di carriera e di responsabilità nell'ambito della giurisdizione volontaria e dell'esecuzione civile, per contribuire tra l'altro a **sgravare il carico di lavoro dei magistrati**.

In particolare, il servizio dell'ufficiale giudiziario deve essere rivisto in chiave libero-professionale, considerandolo un privato che esercita una pubblica funzione, in vista sia di economie di bilancio, sia di miglioramenti del servizio.

La Casa delle Libertà ... nel suo programma di governo a pagina 51 paragrafo 3.2 scrive testualmente: "L'Italia viene ripetutamente condannata dall'Europa per la lentezza della giustizia civile: una giustizia ritardata è molto spesso una giustizia denegata. Occorre abbreviare la durata dei processi e rendere esecutive le sentenze. Occorre rivedere il codice di procedura civile, oltre alle misure di efficienza della macchina giudiziaria. Occorre ristrutturare il processo **in modo da far intervenire il giudice solo quando c'è bisogno della sua opera giurisdizionale**, prevedendo che la stessa attività istruttoria possa svolgersi senza il suo coinvolgimento".

5. Le attività dell'Ufficiale Giudiziario italiano.

In Italia l'ultima riforma organica che ha tenuto conto della particolarità della figura risale al c.d. Ordinamento degli Ufficiali Giudiziari del **1959**. E' seguito un lento ed inesorabile processo di statalizzazione rubricato, da ultimo, come *recupero pattizio di norme ordinamentali autonome*; iter che ha prodotto la burocratizzazione della categoria con privazione a svolgere attività tipiche di matrice libero professionale.

Le maggiori funzioni in cui si esplica l'attività dell'ufficiale giudiziario sono le notificazioni e le esecuzioni, attribuendo solo marginalmente alcune attività stragiudiziali e negando attività comuni ad altri paesi europei come la significazione dell'atto, la titolarità del processo esecutivo, le constatazioni, il recupero amichevole del credito, ecc.

Notificazione. In Italia, al contrario di quanto avviene in gran parte degli altri Paesi europei, questo istituto è regolamentato da norme che non sempre si conciliano con i principi costituzionali di garanzia del diritto di difesa. Nel nostro Paese, il notificatore - *notificante* - tra le varie forme di notifica che può utilizzare, per portare a conoscenza legale un atto, non è obbligato a scegliere quella più idonea in funzione della natura dell'atto, come dovrebbe essere, ma la scelta il più delle volte è basata su presupposti di "comodo" - ad esempio in funzione se il destinatario risiede o meno in un comune sede di un ufficio giudiziario. Aver legalizzato una notificazione di un atto di citazione, di un atto di preetto o di pignoramento immobiliare e simili, a mezzo del servizio postale, considerando le elevate probabilità che l'atto sia portato a conoscenza legale attraverso una compiuta giacenza, non è degno di un paese che si definisce democratico.

In particolare, sulla notifica per compiuta giacenza, che dovrebbe essere abolita dall'ordinamento italiano, occorre fare una ulteriore riflessione che riguarda la mancata previsione di legge in merito all'assenza "giustificata" del destinatario. E' assurdo che in un paese come il nostro, un destinatario, non irreperibile, ma assente, ad esempio per ferie, ricovero per malattia, trasferimento temporaneo, si debba trovare in situazioni paradossali come la vendita della propria casa, o con un'apertura forzata della porta della propria abitazione o peggio ancora, condannato in un processo, senza aver avuto la **reale** possibilità "del conoscere" per poter far valere le proprie ragioni.

La legislazione italiana infatti prevede che la notificazione può essere viziata da nullità solo per motivi legati al procedimento di notifica e non contempla eccezioni sull'effettiva conoscenza dell'atto da parte del destinatario.

Questo negli altri paesi non succede.

Questa preoccupante incertezza oggi esistente sul confine tra:

- conoscenza legale, e

- certezza sull'effettiva conoscenza dell'atto da parte del destinatario

è, in alcuni casi, un pretesto - *ma spesso non lo è* - per il destinatario di contestare la validità di una notificazione, con la conseguenza di prolungare un processo a tempo indeterminato. Anche questo è un contributo "**in negativo**" della crisi della giustizia italiana che pesa fortemente sul bilancio pubblico.

È statisticamente provato che una elevata percentuale dei rinvii dei processi è causata da procedimenti notificatori contestati dalle parti.

Un'altra preoccupazione dell'AUGE, che incide fortemente – *in negativo* – sulle garanzie del diritto di difesa del destinatario, è la tendenza del nostro Paese a privilegiare la notificazione a mezzo posta – *vedi convenzione con poste italiane S.p.A.* - anziché quella fatta a mani. Tale tendenza, che non tiene conto che la notificazione a mezzo posta è solo una forma alternativa rispetto a quella personale, non trova una valida giustificazione né sulla qualità del servizio né sui costi in quanto la consegna effettuata personalmente dall'Ufficiale Giudiziario, ad un costo medio nettamente inferiore al costo della raccomandata, non è paragonabile ad un invio di un atto giudiziario a mezzo posta che si differenzia dall'invio di una normale raccomandata solo dal colore della busta.

Per il buon andamento della giustizia, l'AUGE è dell'opinione che questo delicato istituto debba essere riesaminato e modificato alla luce di quanto succede anche negli altri paesi dell'Unione Europea:

- Nuove modalità di esecuzione della notificazione dell'atto legate alla natura dell'atto;
- Prevedere tassativamente l'esclusione della notifica a mezzo posta per determinati atti.
- Istituire la **significazione**, cioè un procedimento notificatorio che obblighi il notificatore a redigere processo verbale sulle modalità di consegna dell'atto, sulle informative fornite al destinatario necessarie *per esercitare il diritto di difesa*, nonché sulle indagini effettuate sulla reperibilità del destinatario.

Esecuzione forzata. In Italia l'esecuzione forzata richiesta all'ufficiale giudiziario investe principalmente l'ambito civilistico. Per cui l'ufficiale giudiziario interviene per procedere a pignoramento dei beni mobili, immobili e pignoramento di crediti presso terzi. Inoltre viene richiesto per i procedimenti cautelari e quindi per l'effettuazione di sequestri conservativi e giudiziari. Inoltre per l'immissione in possesso dei beni immobili, per l'esecuzione di obblighi di fare.

Come è noto nel settore economico nazionale ed europeo il patrimonio mobiliare è prevalente rispetto a quello immobiliare, tant'è che in molti paesi dell'Unione europea la tutela di questa tipologia patrimoniale è prioritaria.

Non è un caso quindi se anche il legislatore italiano ha sentito questa esigenza - *spinto altresì dalle forti pressioni provenienti dalla classe forense, dagli operatori del settore e dal mondo economico* - di dare un significativo segnale di cambiamento, nel settore delle esecuzioni mobiliari, capace di porre fine al grave fenomeno della mancata esecuzione dei titoli esecutivi.

Purtroppo a oltre due anni dalla riforma nulla è cambiato e l'Italia continua ad essere condannata per il mancato rispetto dei "Termini di Giustizia".

I motivi, oltre a quelli già esaminati precedentemente nella presente relazione, sono legati alla "staticità" ed alle condizioni da terzo mondo in cui opera l'Ufficiale Giudiziario italiano. Per contro occorre sottolineare però che numerose sono state le iniziative parlamentari da parte di gruppi politici di diverso schieramento che in questi ultimi anni hanno presentato proposte di legge tendenti a liberalizzare la professione dell'Ufficiale Giudiziario, ad esaltarne l'autonomia, la modernità, la specialità e la professionalità del

ruolo di questo ausiliario processuale, riqualificandone le attribuzioni ed i poteri, in modo da rendere la sua funzione coerente con una moderna concezione dell'amministrazione giudiziaria.

Per quanto riguarda le riforme attuate sul processo di esecuzione, come ad esempio quelle sulle esecuzioni immobiliari, il ruolo dell'Ufficiale Giudiziario è stato volutamente messo da parte limitandone la propria attività alla sola fase iniziale della notificazione e trascrizione del pignoramento, mentre per tutte le fasi successive sono state delegate altre figure anche estranee all'attività giudiziaria. Una frammentazione di competenze per lo stesso procedimento che non trova riscontro in nessun altro paese europeo e che costituisce non solo un ulteriore aggravio di spese per il creditore e quindi un aumento del debito, ma determina anche un allungamento dei tempi di tutta la procedura.

In merito alle esecuzione di rilascio anche in questo campo la situazione italiana è paradossale, complice anche le Istituzioni. Se da una parte lo sfratto è un dramma per la parte tenuta al rilascio, per i proprietari la tutela del diritto di proprietà è "esasperazione" anche quando un inquilino abbandona l'abitazione senza consegnare le chiavi. Sui tempi di esecuzione non occorrono statistiche o altri dati in quanto è sotto gli occhi di tutti le numerose condanne ricevute dall'Italia, e certamente la sospensione "per legge" delle esecuzioni non rappresenta una valida soluzione al problema, anzi lo aggrava **bloccando il mercato degli affitti**.

La riduzione dei tempi delle esecuzioni degli sfratti restituisce fiducia nella giustizia e la garanzia per i proprietari di riavere il proprio immobile in tempi "onesti". La tutela della proprietà incrementa l'offerta del mercato degli affitti, al contrario di quanto accade oggi che i proprietari preferiscono tenere sfitto l'immobile per evitare oltre al danno la beffa di dover pagare ingenti somme per ottenere un titolo esecutivo.

Con questo, non si vuole dire che non vanno tutelate la classi deboli, ma l'esatto contrario nel senso che la mancata esecuzione degli sfratti di situazioni che potrebbero essere risolte in pochi mesi, se non addirittura in pochi giorni, coinvolge anche situazioni delicate che dovrebbero essere tutelate tenendo presente il caso concreto e non generalizzando tutto e tutti.

In questo quadro il coinvolgimento dell'Ufficiale Giudiziario è fondamentale: conosce il territorio, tocca con mano i problemi della gente, ha la possibilità di verificare se la situazione della persona tenuta al rilascio è un caso disperato o "un furbo" o peggio ha abbandonato l'immobile. Concedere all'Ufficiale Giudiziario la possibilità di formare un titolo esecutivo per determinati casi, previo accertamento in loco della situazione, consentirebbe di ridurre drasticamente il numero di pendenze e contemporaneamente aumentare l'offerta nel mercato delle locazioni.

7. Conclusioni.

Le argomentazioni sostenute innanzi ci spingono, in questa stagione di riforme della Giustizia italiana sbandierate da tutte le forze politiche che si sono confrontate nelle passate elezioni, a ben sperare che quanto prima si concentri l'attenzione dovuta all'ufficiale giudiziario italiano, **elemento essenziale dello stato di diritto**. Il confronto con altri paesi europei parla chiaro: laddove vige un ufficiale giudiziario libero professionista vi è più certezza nel conseguimento del diritto sancito. Vuoi per la organizzazione dell'ufficiale giudiziario europeo tesa al conseguimento del risultato, vuoi per l'importanza che tale professionista riveste nell'ambito degli ordinamenti giudiziari degli altri paesi europei. Importanza non riconosciuta nell'ambito dell'ordinamento giudiziario italiano.

L'organismo internazionale degli ufficiali giudiziari –UIHJ- di cui l'AUGE (Associazione Ufficiali giudiziari in Europa) è componente del comitato scientifico - da tempo auspica che anche nel nostro paese si giunga quanto prima ad una liberalizzazione della professione dell'ufficiale giudiziario. Liberalizzazione che equiparerebbe gli ufficiali giudiziari italiani a quelli europei elevandone la standard e certamente migliorerebbe lo stato della giustizia in Italia.

In conclusione, questi spunti di riflessione li affidiamo ai nostri parlamentari, perché finalmente si decidano a porre rimedio alla scandalosa situazione del processo esecutivo italiano nell'ottica **dell'efficienza e dell'immagine dello Stato**, con lo strumento che ci sembra più sicuro: ridare dignità e professionalità all'organo preposto e in coerenza con i trattati europei:

1. restituire all'ufficiale giudiziario la capacità funzionale di rendere al cittadino e agli operatori del diritto il miglior servizio in relazione alla norma sostanziale e procedurale sia presente che futura;
2. abbreviare la durata dei processi, dare certezza all'esecutività dei titoli;
3. consentire al giudice di intervenire nel processo di esecuzione soltanto quando si rende necessaria la sua funzione giurisdizionale;
4. creare economie di bilancio;
5. contribuire al rilancio dell'economia e all'incremento dell'occupazione;
6. omologare la figura e le funzioni dell'ufficiale giudiziario italiano a quelle degli ufficiali giudiziari degli altri Stati dell'Unione europea;
7. dare corpo e sostanza alle direttive comunitarie tendenti alla liberalizzazione dei servizi e a far sì che figure omologhe nei diversi Stati comunitari possano meglio interagire, pur nel rispetto di ordinamenti giuridici ancora differenziati.

Arcangelo D'Aurora
Ufficiale Giudiziario
Presidente AUGE > Associazione ufficiali Giudiziari in Europa
www.auge.it
angelo@auge.it
via del Poggio 329 Bertinoro FC
347.23.58.950
0547/26882 < ufficio