



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI DI GIUSTIZIA
DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI INTERNI
UFFICIO I
REPARTO I- SERVIZI RELATIVI ALLA GIUSTIZIA CIVILE



Al sig. Capo di Gabinetto
(rif. prot. GAB 46239.U del 17.11.2016)

All'Ufficio legislativo
(rif. prot. LEG 8921.U del 15.10.2014)

Al Capo Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria
(rif. prot. DOG 160067.U dell'8.11.2016 e prot. DOG 186223.U del 13.10.2017)

Al Capo Dipartimento per gli affari di giustizia

Alla Direzione generale degli affari giuridici e legali
(rif. prot. 163599. U del 15.10.2020)

e, p.c.
All'Ispettorato generale

alla Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati

alla Direzione generale del personale e della formazione
Ufficio IV- servizi UNEP

Oggetto: segnalazioni in merito alla stipula di protocolli siglati tra uffici giudiziari, Consigli dell'Ordine degli avvocati e uffici NEP sul rilascio di copie esecutive digitali.

Rif. prot. DAG n. 140881.E del 10.09.2020, 142793.E del 15.09.2020, 146748.U del 21.09.2020, 163599.U del 15.10.2020

Sono pervenute a questa Direzione generale diverse segnalazioni da parte di avvocati (**allegato 1**), uffici giudiziari (**allegato 2**), nonché da parte della Direzione generale degli affari giuridici e legali (**allegato 3**), riconducibili a problematiche sorte presso numerosi Uffici NEP del territorio nazionale che si sono visti depositare copie informatiche di titoli esecutivi rilasciati in formato digitale sulla base di protocolli locali sottoscritti dai Capi degli uffici giudiziari, dai Presidenti dei Consigli dell'Ordine degli avvocati e dai Dirigenti dell'UNEP (**allegato 4**).
Con i citati protocolli, sottoscritti per contenere l'epidemia da Covid-19 attraverso una regolamentazione degli accessi dei privati agli uffici giudiziari, viene fornito un dettagliato vademecum per "la richiesta e il rilascio delle formule esecutive e delle copie autentiche", disponendo che "il cancelliere provvederà a depositare nel fascicolo telematico l'originale del

Via Arenula, 70 – 00186 Roma – Tel. 06-68851 – prot.dag@giustiziacert.it –
ufficioIcivile.dginterni.dag@giustizia.it

titolo esecutivo richiesto composto dall'atto e dalla formula esecutiva redatta su modello unico per tutto il settore civile, apponendovi la propria firma digitale; le successive copie della formula esecutiva, conformi a quella rilasciata digitalmente dal cancelliere abilitato con le modalità sopra descritte, potranno essere autenticate direttamente dal difensore ai sensi dell'articolo 16bis, comma 9 del d.l. 179/2012 come modificato dal d.l. 90/2014 convertito nella legge n. 114/2014...; l'avvocato munito del titolo esecutivo e delle copie conformi come sopra formate, potrà recarsi direttamente, senza dunque alcun passaggio dalle cancellerie, presso l'UNEP per richiedere l'esecuzione del provvedimento; l'UNEP, constatata la regolarità del titolo esecutivo e la conformità delle copie attestata dall'avvocato nelle forme anzi descritte, procederà alle attività di sua competenza" (protocollo di Torino già compreso tra gli allegati di cui al n. 4).

In alcuni casi, come ad esempio nel citato protocollo di Torino (con un atto aggiuntivo siglato successivamente- allegato 5), si precisa che *"nel caso in cui, dovendo procedere ad azioni esecutive al di fuori del territorio di competenza dell'UNEP di Torino, l'avvocato dovesse incontrare il diniego degli uffici preposti, egli potrà presentare, alle cancellerie civili, richiesta di rilascio delle copie cartacee in forma esecutiva, che gli saranno consegnate con le modalità previste dal cpc"*.

Tale modus operandi, sebbene sottoscritto dai Presidenti dei Consigli degli Ordini degli avvocati, è fortemente criticato dagli stessi difensori che hanno evidenziato l'impossibilità di utilizzare tali copie esecutive in quanto il personale UNEP ha dichiarato di non avere *"certezza dell'unicità del titolo"*.

Inoltre, così come ribadito nelle diverse segnalazioni pervenute a questa Direzione generale, il rilascio della copia esecutiva analogica, secondo le ordinarie modalità previste dall'art. 475 del codice di procedura civile, è subordinata al rifiuto dell'Ufficiale giudiziario di procedere all'esecuzione.

Tenuto conto di tale delicata questione e sulla base dell'invito rivolto dal Capo di Gabinetto alle diverse articolazioni ministeriali coinvolte in base all'oggetto delle Convenzioni di volta in volta stipulate (*"mettere anticipatamente a conoscenza delle proprie determinazioni il Capo di Gabinetto e i dirigenti delle diverse articolazioni coinvolte"* - prot. GAB 46239.U del 17.11.2016), questa Direzione generale ritiene necessario compiere alcune preliminari valutazioni da condividere con gli uffici in indirizzo al fine di concordare le eventuali disposizioni da impartire agli uffici giudiziari, agli UNEP e agli avvocati.

In primo luogo appare utile rammentare che il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria ha diramato due distinte circolari destinate a regolamentare rispettivamente le convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 1, comma 787, legge 28 dicembre 2015, n.208 (prot. DOG 160067.U del 8.11.2016 -allegato 6), e le convenzioni con *"soggetti diversi"* da quelli di cui all'art. 1, comma 787, legge 28 dicembre 2015, n.208 (prot. DOG 186223.U del 13.10.2017- allegato 7). In particolare nella citata circolare DOG del 13 ottobre 2017 – applicabile nelle ipotesi oggetto di disamina (*"convenzioni stipulate con soggetti privati, fondazioni private, associazioni di professionisti, etc."* - nota n. 1 della citata circolare) - si precisa che *"è riconosciuto agli uffici un generale potere organizzativo, che ricomprende anche quello di stipulare Convenzioni"* (§ 1, lettera a)), nel rispetto di una serie di principi dettagliatamente indicati nel medesimo § 1, lettere da b) a f) della circolare DOG 13 ottobre 2017.

Ciò posto, con riferimento ai protocolli siglati per il rilascio del titolo esecutivo in formato digitale, questa Direzione generale ritiene opportuno segnalare quanto segue:

a) copie esecutive e PCT

Come noto con l'introduzione del Processo Civile Telematico è stato attribuito al difensore, al consulente tecnico, al professionista delegato, al curatore e al commissario giudiziale la facoltà di *"estrarre con modalità telematiche duplicati, copie analogiche o informatiche degli atti e*

dei provvedimenti" contenuti nel fascicolo informatico, nonché il potere di "attestare la conformità delle copie estratte ai corrispondenti atti contenuti nel fascicolo informatico" (art. 16-bis, comma 9bis, d.l. n. 179 del 18 ottobre 2012).

La Direzione generale della giustizia civile, con circolare del 23 ottobre 2015 nella sua versione consolidata (allegato 8), ha fornito diversi chiarimenti in merito agli adempimenti di cancelleria connessi all'attuazione del Processo civile telematico; in particolare il paragrafo 17 della citata circolare disciplina il rilascio delle copie esecutive, precisando che tale facoltà resta di esclusiva competenza del cancelliere "alla luce di quanto disposto dall'art. 153 disp. att. c.p.c. - norma che non è stata interessata da alcuna recente modifica - che mantiene in capo al cancelliere l'attività di rilascio della copia in forma esecutiva ex art. 475 c.p.c. - Tale interpretazione ha trovato conforto nel parere dell'Ufficio legislativo, che, con nota prot. 8921 del 15.10.2014, ha chiarito che <<le attività di spedizione e di rilascio della copia esecutiva sono proprie del cancelliere, che deve individuare la parte a favore della quale rilascia la copia >>. A tale interpretazione vorranno attenersi gli uffici di cancelleria, astenendosi dall'apporre la formula esecutiva su copie di provvedimenti giudiziari autenticate ai sensi dell'art. 16-bis, comma 9-bis, d.l. n. 179/2012, ed attenendosi, invece, alla nota procedura disciplinata dal codice di procedura civile. Ne consegue che, per il rilascio della copia in forma esecutiva di un provvedimento, devono essere percepiti i diritti di cui all'art. 268 d.P.R. n. 115/2002."

Dello stesso tenore una recente risposta a quesito fornita da questa Direzione generale alla Procura generale della Repubblica di Catanzaro che, in piena emergenza COVID, ha disposto modalità di rilascio di copie esecutive analoghe a quelle contenute nei protocolli oggetto di disamina.

Questa Direzione generale, con nota prot. 71228.U del 5 maggio 2020 (allegato 9), ha ribadito che "appare comunque utile evidenziare che, in ambito civilistico, dove è operativo il processo telematico, il rilascio di copie esecutive nell'ambito dei procedimenti iscritti a ruolo telematicamente è disciplinato dal paragrafo 17 della circolare emanata dalla Direzione generale della giustizia civile in tema di processo civile telematico (diramata, nella sua vigente formulazione, con nota prot. DAG n. 159552.U del 23 ottobre 2015 pubblicata sul sito del Ministero della giustizia). Nel citato paragrafo 17 della richiamata circolare si è in particolare affermato che "le attività di spedizione e di rilascio della copia esecutiva sono proprie del cancelliere, che deve individuare la parte a favore della quale rilascia la copia", con la conseguenza che le cancellerie devono astenersi "dall'apporre la formula esecutiva su copie di provvedimenti giudiziari autenticate ai sensi dell'art. 16-bis, comma 9-bis, d.l. n.179/2012, attenendosi, invece, alla nota procedura disciplinata dal codice di procedura civile", con la conseguenza che, in tali ipotesi, "devono essere percepiti i diritti di cui all'art. 268 D.P.R. n.115/2002".

Sulla base di quanto rappresentato, questa Direzione generale ritiene dunque che i protocolli in esame siano in contrasto con gli articoli 475 del c.p.c. e 153 delle disp. att. c.p.c. e che non abbiano tenuto in debito conto le modalità operative impartite dall'allora Direzione generale della giustizia civile né il relativo parere dell'Ufficio legislativo (prot. LEG. 8921.U del 15.10.2020- allegato 10);

b) rilascio di una copia informatica di documento informatico e di copia analogica di documento informatico

L'art. 19, comma 9 bis, del citato d.l. n. 179 del 2012, dispone che "Il duplicato informatico di un documento informatico deve essere prodotto mediante processi e strumenti che assicurino che il documento informatico ottenuto sullo stesso sistema di memorizzazione o su un sistema diverso contenga la stessa sequenza di bit del documento informatico di origine. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano agli atti processuali che contengono provvedimenti giudiziari che autorizzano il prelievo di somme di denaro vincolate all'ordine del giudice".

Diversamente per il rilascio di copia analogica conforme all'originale di un documento digitale l'art. 23 del Codice dell'amministrazione digitale dispone che "1. *Le copie su supporto analogico di documento informatico, anche sottoscritto con firma elettronica avanzata, qualificata o digitale, hanno la stessa efficacia probatoria dell'originale da cui sono tratte se la loro conformità all'originale in tutte le sue componenti è attestata da un pubblico ufficiale a ciò autorizzato.* 2. *Le copie e gli estratti su supporto analogico del documento informatico, conformi alle vigenti regole tecniche, hanno la stessa efficacia probatoria dell'originale se la loro conformità non è espressamente disconosciuta. Resta fermo, ove previsto l'obbligo di conservazione dell'originale informatico.* 2-bis. *Sulle copie analogiche di documenti informatici può essere apposto a stampa un contrassegno, sulla base dei criteri definiti con le regole tecniche di cui all'articolo 71, tramite il quale è possibile accedere al documento informatico, ovvero verificare la corrispondenza allo stesso della copia analogica. Il contrassegno apposto ai sensi del primo periodo sostituisce a tutti gli effetti di legge la sottoscrizione autografa del pubblico ufficiale e non può essere richiesta la produzione di altra copia analogica con sottoscrizione autografa del medesimo documento informatico. I soggetti che procedono all'apposizione del contrassegno rendono disponibili gratuitamente sul proprio sito Internet istituzionale idonee soluzioni per la verifica del contrassegno medesimo.*"

Inoltre la Direzione generale dei sistemi informativi automatizzati con provvedimento del 16 aprile 2014, integrato con successivo decreto del 28 dicembre 2015, ha fornito le specifiche tecniche da seguire nell'attuazione del Processo Civile Telematico.

In particolare l'art. 22 del citato provvedimento dispone che "1. *Per la richiesta telematica di copie di atti e documenti relativi al procedimento è disponibile, sul punto di accesso e sul portale dei servizi telematici, un servizio sincrono attraverso il quale individuare i documenti di cui richiedere copia e, in seguito al perfezionamento del pagamento, inoltrare la richiesta effettiva della copia stessa.* 2. *Il soggetto che ne ha diritto può richiedere:*

- a. *copia semplice in formato digitale;*
- b. *copia semplice per l'avvocato non costituito in formato digitale;*
- c. *copia autentica in formato digitale;*
- d. *copia esecutiva in formato digitale;*
- e. *copia semplice in formato cartaceo;*
- f. *copia autentica in formato cartaceo;*
- g. *copia esecutiva in formato cartaceo.*

3. *I dati relativi alla richiesta sono inoltrati all'ufficio giudiziario attraverso l'invocazione di un apposito web service; al richiedente è restituito l'identificativo univoco della richiesta inoltrata. Tale identificativo univoco è associato all'intero flusso di gestione della richiesta e di rilascio della copia.* 4. *Nel caso in cui la copia non possa essere rilasciata il sistema, in maniera automatica, comunica al richiedente l'impossibilità di evadere la richiesta".*

Il successivo art. 23 del provvedimento del 16 aprile 2014, prevede che "Il rilascio della copia informatica di atti e documenti viene eseguito secondo le specifiche di cui all'articolo 16 del regolamento e dell'art. 23-bis del CAD; la copia è inviata al richiedente in allegato ad un messaggio di posta elettronica certificata, secondo il formato riportato nell'Allegato 9. Nel caso di copia di documenti contenenti dati sensibili o nel caso di copia di documenti che eccedono il massimo consentito dalla posta elettronica certificata, il messaggio di cui al comma precedente contiene l'avviso di disponibilità della copia, secondo il formato riportato nell'Allegato 9; il prelievo avviene secondo le specifiche di cui all'articolo 18, commi 2, 3 e 4".

Dall'esame della normativa sopra riportata si evince che la copia informatica di documento informatico, così come le copie analogiche di documenti informatici, per essere equiparate all'originale, devono rispettare determinati parametri e soddisfare le specifiche tecniche fissate dal CAD e dai provvedimenti adottati dalla DGSIA.

Di conseguenza, con riferimento ai protocolli in esame, appare opportuno acquisire il parere della DGSIA soprattutto con riferimento al "rilascio su supporto elettronico di atti esistenti nell'archivio informatico dell'ufficio giudiziario" e al rispetto delle specifiche tecniche richieste sia dal CAD che dai provvedimenti e decreti emessi dalla stessa Direzione generale dei sistemi informativi automatizzati.

Inoltre dalla lettura del protocollo di Torino sembra emergere che gli avvocati disporrebbero di una copia esecutiva rilasciata su supporto elettronico ("l'avvocato dovrà provvedere, contestualmente alla richiesta della formula esecutiva, al versamento in forma telematica dei diritti di cancelleria...per il rilascio su supporto elettronico di atti esistenti nell'archivio informatico dell'ufficio giudiziario" - punto 3 del protocollo) e di copie conformi all'esecutiva, su supporto analogico, collazionate e autenticate direttamente dall'avvocato partendo dalla copia esecutiva informatica rilasciata dall'ufficio giudiziario ("le successive copie della formula esecutiva, conformi a quella rilasciata digitalmente dal cancelliere abilitato con le modalità sopra descritte, potranno essere autenticate direttamente dal difensore ai sensi dell'articolo 16bis, comma 9 del DL 179/2012 come modificato dal DL 90/2014 convertito nella legge 114/2014..." - punto 5 del protocollo).

Su tale aspetto preme evidenziare che i protocolli in esame prevedono il versamento dei diritti di copia solo per il rilascio del duplicato informatico, mentre le ulteriori copie conformi all'esecutiva rientrerebbero nel potere di autentica dell'avvocato e, in quanto tali, esenti dal versamento dei diritti di copia.

Tale comportamento non è condiviso da questa Direzione generale, considerato che si viene a determinare un minore introito per le casse dello Stato e una possibile responsabilità per danno erariale;

c) idoneità del titolo esecutivo formato secondo le modalità fissate dai protocolli a dare inizio alla procedura esecutiva

Alcuni Uffici NEP (come ad esempio l'Ufficio NEP di Terni – allegato 11), hanno "respinto la richiesta di esecuzione non avendo certezza dell'unicità del titolo esecutivo": nel caso in esame l'avvocato ha chiesto all'ufficiale giudiziario di Terni di procedere a pignoramento presso terzi sulla base di un titolo munito di formula esecutiva apposta digitalmente da un cancelliere appartenente ad un ufficio giudiziario diverso da quello che ha sottoscritto il protocollo.

Come correttamente evidenziato dal Presidente della Corte di appello di Perugia (quesito di cui all'allegato 2), "i protocolli hanno validità locale" e non possono essere fatti valere nei confronti di uffici diversi rispetto a quelli che li hanno sottoscritti.

Analogo comportamento è stato riscontrato presso gli Uffici NEP di Milano che hanno rifiutato di dare inizio ad un pignoramento presso terzi sulla base di una sentenza con formula esecutiva telematica perché ritenuta "non valida" (allegato 12).

Preme infine evidenziare un ulteriore elemento di criticità collegato alla stipula dei protocolli in esame, che consiste nel prevedere che "nel caso in cui, dovendo procedere ad azioni esecutive al di fuori del territorio di competenza dell'UNEP di ----, l'avvocato dovesse incontrare il diniego degli uffici preposti, egli potrà presentare, alle cancellerie civili, richiesta di rilascio delle copie cartacee in forma esecutiva, che gli saranno consegnate con le modalità previste dal cpc".

In questo caso, subordinando il rilascio della copia esecutiva secondo i criteri fissati dal codice di procedura civile al rifiuto da parte degli ufficiali giudiziari a dare inizio all'esecuzione, l'avvocato avrà a disposizione una copia esecutiva rilasciata su supporto informatico ed una ulteriore copia esecutiva su supporto analogico.

In questo modo il cancelliere viene involontariamente a violare la previsione normativa dell'articolo 476 c.p.c. in forza del quale "Non può spediti senza giusto motivo più di una copia in forma esecutiva alla stessa parte. Le ulteriori copie sono chieste dalla parte

interessata, in caso di provvedimento con ricorso al capo dell'ufficio che l'ha pronunciato, e negli altri casi al presidente del tribunale nella cui circoscrizione l'atto fu formato. Sull'istanza si provvede con decreto. Il cancelliere, il notaio o altro pubblico ufficiale che contravviene alle disposizioni del presente articolo è condannato a una pena pecuniaria da euro 1.000 a 5.000, con decreto del capo dell'ufficio o del presidente del tribunale competente a norma del secondo comma".

Ciò posto, nel condividere le preoccupazioni espresse sia dagli Uffici NEP che dagli avvocati, questa Direzione generale, in ottemperanza all'invito rivolto da codesto Capo di Gabinetto con la citata nota prot. GAB 46239.U del 17.11.2016 ("*mettere anticipatamente a conoscenza delle proprie determinazioni il Capo di Gabinetto e i dirigenti delle diverse articolazioni coinvolte*"), resta in attesa delle determinazioni che si riterrà utile adottare anche al fine di fornire univoche e condivise indicazioni operative agli uffici giudiziari, agli Uffici NEP e all'utenza.

Cordialmente

Roma, 10 novembre 2020

IL DIRETTORE GENERALE
Giovanni Martino

