

## A. LA NUOVA PROCEDURA ESECUTIVA MOBILIARE PREVISTA DAL D.D.L.-DELEGA COLLEGATO ALLA LEGGE STABILITÀ 2014.

Il disegno di legge-delega, collegato alla legge stabilità 2014, prevede l'introduzione di una nuova procedura esecutiva mobiliare, così composta:

- 1) ricerca delle cose da pignorare, attraverso l'accesso a "banche dati gestite dalle Pubbliche Amministrazioni". Tale fase si compone di:
  - autorizzazione del Presidente del Tribunale, previo versamento del contributo unificato (121 euro, più tassa servizi di cancelleria 27 euro);
  - concreto accesso alle banche dati, eseguito dall'ufficiale giudiziario;
- 2) fase pignoranzia in senso stretto, che sarebbe eseguita su iniziativa diretta dell'ufficiale giudiziario all'esito del rinvenimento di crediti del debitore, mediante notifica del "verbale delle operazioni di ricerca";
- 3) per tali fasi (ricerca e fase pignoranzia) sarebbe previsto un "compenso aggiuntivo all'ufficiale giudiziario", che, secondo una parte (poi stralciata) del c.d. "decreto del fare" sarebbe una percentuale (dal 3% al 6%) del recuperato.

## B. PRIMO PASSO VERSO IL MODELLO FRANCESE DELL'UFFICIALE GIUDIZIARIO LIBERO PROFESSIONISTA, CON ESTROMISSIONE DEGLI AVVOCATI DALLE ESECUZIONI FORZATE.

- 4) È innanzitutto evidente l'elevatissima onerosità di questa nuova procedura. Il «compenso aggiuntivo» all'ufficiale giudiziario, nelle misure previste dalla parte stralciata del "decreto del fare" è sempre superiore a quello dovuto all'avvocato secondo i nuovi «parametri forensi», e in ogni caso va ad erodere il (già magro) compenso riconosciuto all'avvocato;
- 5) Tuttavia, la vera novità non è tanto la "quantificazione", bensì la qualificazione giuridica. La somma dovuta all'ufficiale giudiziario, espressamente denominata «compenso aggiuntivo», ha natura completamente diversa dai tradizionali (e contenuti) «diritti e trasferite u.n.e.p.» (previsti dagli artt. 19 ss. T.U. spese di giustizia), che hanno natura di tasse per un servizio pubblico<sup>1</sup> (al pari del contributo unificato, dei diritti di cancelleria, ecc.).

---

<sup>1</sup> Cass. 14.10.1975 n. 3311; Cass. 14.10.1975 n. 3312; Cass. 14.10.1975 n. 3313; Cass. 14.10.1975 n. 3314; Cass. 14.10.1975 n. 3315; Cass. 14.10.1975 n. 3316; Cass. 14.10.1975 n. 3317; Cass. 14.10.1975 n. 3318; Cass. 14.10.1975 n. 3319: "i «diritti», che sono versati direttamente dai cittadini agli ufficiali giudiziari, per la ragione per cui vengono richiesti e la circostanza che siano determinati dalla legge in misura tassativa, indipendentemente da criteri rigorosamente economici di correttezza, sono assimilabili non tanto ad onorari corrisposti

Si tratta viceversa di un **compenso libero-professionale**, analogo a quello dovuto all'Avvocato o al C.t.u.

Ciò è ulteriormente confermato dal fatto che il «compenso» è previsto come “*rientrante tra le spese di esecuzione”*, e cioè tra quelle che, ai sensi dell'art. 95 c.p.c., il G.E. liquida (fino ad oggi, solo in favore dell'Avvocato) all'esito della procedura esecutiva. Pertanto, quando la riforma entrerà a regime, il G.E. dovrà liquidare due compensi, uno per l'Avvocato (più contenuto), e uno per l'ufficiale giudiziario (in misura più elevata, in certi casi il decuplo).

In altre parole, nella nuova procedura esecutiva l'ufficiale giudiziario non è più il tradizionale dipendente pubblico che tutti conoscevamo, ma viene elevato a “libero professionista” (pur continuando, per il momento, a percepire anche uno stipendio pubblico, e ad utilizzare gli uffici e gli strumenti forniti dai contribuenti), in diretta concorrenza con l'avvocato, anche nella liquidazione del compenso (non si può escludere che, in certe situazioni, il recuperato non consenta il soddisfacimento di entrambi);

- 6) **La concorrenza tra l'avvocato e l'ufficiale giudiziario è tuttavia destinata a durare poco.** È innanzitutto evidente che sarebbe iniquo sovraccaricare il povero debitore (colpito dalla crisi economica), onerandolo di pagare due “professionisti giuridici”, quando ne basterebbe uno solo. Chi spera che ci possa essere spazio per tutti, e che si possa “coesistere pacificamente”, si sbaglia di grosso. Si tratta chiaramente di una fase di “interregno”, che prelude ad una vera e propria “rivoluzione” nel processo di esecuzione, e precisamente al passaggio ad un diverso sistema (di ispirazione francese), in cui gli Avvocati non avranno alcun ruolo;
- 7) In Francia l'ufficiale giudiziario (*huissier de justice*) è un libero professionista, che cumula su di sé le funzioni che in Italia sono dell'ufficiale giudiziario (atti di pignoramento), e dell'avvocato in sede esecutiva (partecipa alle udienze innanzi al G.E., formula istanze, chiede e ottiene la liquidazione del proprio compenso).  
Gli *avocats* francesi (il numero complessivo di essi è noto a tutti: ci sono più avvocati a Roma che in tutta la Francia) escono di scena con la formazione del titolo esecutivo, che consegnano al cliente, il quale lo porta a sua volta nello studio professionale di un *huissier*, al quale rilascia un mandato professionale, e quest'ultimo penserà a tutto.
- 8) L'*huissier de justice* è procuratore del creditore e contemporaneamente pubblico ufficiale. La qualifica di pubblico ufficiale ha la funzione di rendere l'*huissier* penalmente responsabile per falsi ed abusi, e civilmente responsabile non solo nei confronti del suo cliente (il creditore), ma anche nei confronti del debitore, fermo restando che il debitore resta, per l'*huissier*, una «controparte», come lo è da noi per l'avvocato del creditore.  
Il cumulo di queste due qualifiche (procuratore e pubblico ufficiale) non deve stupire: anche in Italia l'Avvocato che notifica “in proprio” *ex lege*

---

*per un'attività professionale, quanto, piuttosto, a tasse pagate da privati per un pubblico servizio”.*

53/1994 è espressamente qualificato dall'art. 6 "pubblico ufficiale ad ogni effetto". Peraltro, il d.d.l.-delega, nella parte in cui ammette la solidarietà personale dell'avvocato per "lite temeraria", in un certo senso accentua la funzione "pubblicistica" dell'avvocato italiano, civilmente responsabile non solo verso il suo cliente, ma anche verso la controparte;

- 9) Si tratta di un sistema diverso, che l'Italia ha a suo tempo rifiutato, ideando (si tratta di una nostra invenzione), il modello dell'ufficio pubblico presso il Tribunale dell'esecuzione (u.n.e.p.), unico sistema che garantisce l'imparzialità dell'ufficiale giudiziario. Troppo facile sarebbe dire che, proprio perché ideato nella "inefficiente Italia", tale modello va cambiato. Il nostro modello (ufficiale giudiziario dipendente pubblico imparziale) è stato imitato dalla Germania, dove funziona benissimo. Peraltro gli ufficiali giudiziari (variamente denominati: *bailiff*, *marshall*, *sheriff*) sono dipendenti pubblici anche nei paesi di Common law (Regno unito, U.s.a.), dove tuttavia sono considerati più un "corpo di polizia" che dei civili impiegati (lavorano armati, e indossano una particolare divisa, cosicché non abbisogna attendere imploranti la "assistenza della Forza pubblica": praticità anglosassone, ma sempre nell'ambito del «pubblico»).
- 10) È dunque evidente che la nuova procedura esecutiva mobiliare è solo un primo passo per consentire il totale "mutamento di sistema" (da quello italo-tedesco a quello francese), al quale conseguirà il "passaggio di consegne" tra gli Avvocati (che usciranno di scena dalle esecuzioni forzate) e gli ufficiali giudiziari, i quali, una volta accumulato (attraverso il «compenso aggiuntivo») il capitale iniziale necessario, chiederanno e otterranno autorizzazione ad aprire studi libero-professionali sul territorio, cui avranno diritto perché, essendo remunerati con un "compenso", sono già ipso facto liberi professionisti.  
Lo Stato ha tutto da guadagnarci: chiuderanno gli uffici u.n.e.p., e non si dovranno pagare più stipendi al personale.

### C. NUOVO PIGNORAMENTO PRESSO TERZI SU INTERROGAZIONE DI BANCHE DATI: DALL'«ATTO» SOTTOSCRITTO ANCHE DALL'AVVOCATO AL «VERBALE» DI ESCLUSIVA COMPETENZA DELL'UFFICIALE GIUDIZIARIO.

- 11) È da segnalare che il nuovo pignoramento presso terzi, che segue all'accesso alle banche dati verrebbe eseguito su iniziativa diretta dell'ufficiale giudiziario "notificando il verbale delle operazioni di ricerca al debitore e al terzo" (art. 3 lettera *d* del d.d.l.).
- 12) È noto che gli atti esecutivi a mezzo ufficiale giudiziario si distinguono in due categorie:
- quelli che assumono la forma di «atti», redatti e sottoscritti dall'Avvocato e notificati dall'ufficiale giudiziario (es. attuale pignoramento presso terzi e pignoramento immobiliare).

È pacifico in giurisprudenza che di tali atti sono **coautori** l'avvocato e l'ufficiale giudiziario. La mancata sottoscrizione dell'Avvocato determina la nullità insanabile dell'atto, rilevabile d'ufficio in ogni stato e grado del processo<sup>2</sup>;

- quelli che assumono la forma del «**verbale**» (es. pignoramento mobiliare, esecuzione dello sfratto), di cui è esclusivo autore l'ufficiale giudiziario, e l'Avvocato si limita alla sola «richiesta». La giurisprudenza, già ora, ritiene che tale richiesta possa provenire anche dalla parte personalmente, senza l'assistenza di un Avvocato<sup>3</sup>.
- 13) Non c'è dubbio pertanto che la riforma, nella parte in cui prevede la forma del «verbale» in luogo dell'«atto» anche per il pignoramento presso terzi, ha lo scopo di meglio predisporre l'estromissione degli Avvocati dal tipo più efficiente di pignoramento, in particolare quando sarà preceduto dall'accesso all'archivio dei rapporti finanziari, la nota sezione dell'anagrafe tributaria ove risultano gli istituti bancari ove il debitore ha depositato il proprio denaro.
- 14) Immaginabilmente **grottesco e raccapricciante** sarà il contenuto del «*verbale delle operazioni*»:
- *“io sottoscritto ufficiale giudiziario ho acceso il computer, sono entrato nel sito [www.puntofisco.agenziaentrate.it](http://www.puntofisco.agenziaentrate.it) [il sito dell'anagrafe tributaria], ho inserito il mio nome utente e la mia password, ho inserito il codice fiscale del debitore, ho cliccato su «archivio dei rapporti finanziari», ho scoperto che il debitore ha un conto corrente presso la Cassa di risparmio di Castelpipoli, alla quale ho notificato a mezzo p.e.c. il verbale, e per questa complessa operazione, durata complessivamente 27 secondi, chiedo mi sia liquidato un compenso pari dal 3 al 6% del recuperato”.*

Come si può dubitare che trattasi di un pretesto, di un grimaldello, di per sé palesemente iniquo (e davvero grottesco), che serve solo ad introdurre un principio di monopolio professionale, da utilizzare proficuamente in successive fasi e sviluppi?

Una volta entrata a regime la riforma, gli ufficiali giudiziari, che rinverranno con pochi “clic” la banca del debitore (e subito dopo notificheranno il “verbale delle operazioni”), avranno buon diritto di persuadere l'opinione pubblica che è solo “grazie a loro” che le esecuzioni sono divenute efficienti, e che finalmente i debitori non possono più nascondere i loro soldi, come accadeva prima, quando c'erano quegli “azzeccagarbugli” degli avvocati, buoni solo a suggerire al debitore come frodare il creditore.

---

<sup>2</sup> Cass. 22.2.2008 n. 4652; Cass. 8.5.2006 n. 10497; Cass. 5.4.2003 n. 5368; Cass. 26.7.1997 n. 7017; Cass. 14.9.1983 n. 5560, in *Giur. it.*, 1984, I, 1, 1332; Cass. 3.4.1982 n. 2069; Cass. 11.1.1978 n. 99; Cass. 4.10.1962 n. 2812

<sup>3</sup> Cass. 5.4.2003 n. 5368; Cass. 2.9.1971 n. 2601.

**D. ALTRE INDAGINI PATRIMONIALI AFFIDATE ALL'UFFICIALE GIUDIZIARIO. IN PARTICOLARE: SEPARAZIONI E DIVORZI.**

- 15) L'art. 3 lettera *i* del d.d.l. delega prevede genericamente “*altre materie in cui l'autorità giudiziaria può avvalersi dell'ufficiale giudiziario per l'interrogazione delle banche dati*”, con evidente riferimento ai processi di cognizione, in cui l'ufficiale giudiziario verrebbe ad “infilarsi” aumentandone i costi.

L'istituto sarebbe quello della “richiesta giudiziale di informazioni alla Pubblica amministrazione” (art. 213 c.p.c.), finora di espletamento gratuito. Infatti, se il Giudice chiede all'Agenzia delle Entrate *ex art. 213 c.p.c.* informazioni desumibili dall'anagrafe tributaria, nessun costo subiscono le parti in causa. Viceversa, se tali informazioni devono essere acquisite attraverso l'intermediazione dell'ufficiale giudiziario, le parti dovranno pagargli la “percentuale” (3-6% del valore della causa?).

- 16) In particolare la norma sembra applicabile ai processi di separazione e divorzio (indagini patrimoniali sui coniugi)... gli ufficiali giudiziari entrerebbero di soppiatto anche in questa materia. Non bastavano le mire dei notai sulle separazioni consensuali, ora ci vogliono togliere pure quelle giudiziali!

**E. COME FERMARE QUESTA RIFORMA «AVVOCATICIDA»: L'AVVOCATO, QUALE PROCURATORE DEL CREDITORE, HA GIÀ DIRITTO AD ACCEDERE ALL'ANAGRAFE TRIBUTARIA, SULLA BASE DI NORME GIÀ VIGENTI DA OLTRE 20 ANNI MA GIAMMAI ATTUATE, E CHE OCCORRE FAR ATTUARE.**

- 17) Quanti avvocati chiuderanno lo studio una volta privati delle esecuzioni? Quanti andranno a bussare alla porta degli *huissiers* per essere assunti come loro dipendenti, avendo in passato maturato esperienza nelle esecuzioni?

- 18) Non c'è dubbio che questa riforma “avvocatocida” va fermata. Poiché il “grimaldello” che il Ministero e gli ufficiali giudiziari stanno utilizzando è l'accesso alle banche dati (che si vorrebbe riservare agli ufficiali giudiziari), è su tale istituto che occorre lavorare.

Come sarà illustrato nelle seguenti pagine, gli **Avvocati**, quali procuratori del creditore, **hanno già diritto ad accedere all'anagrafe tributaria**, in forza di una normativa in vigore da oltre vent'anni ma mai attuata, anche per distrazione degli Avvocati, distrazione che ora va interrotta.

– L'ACCESSO AI PUBBLICI REGISTRI,  
FINORA GARANTITO A QUALUNQUE CITTADINO  
E CHE LA RIFORMA METTE IN PERICOLO –

- 19) Va preliminarmente precisato che la parte stralciata del “decreto del fare” sembra riservare agli ufficiali giudiziari anche l’accesso ai «pubblici registri» (registri immobiliari, catasto, registro delle imprese, pubblico registro automobilistico, registri nautici, registro nazionale degli aeromobili, banca dati dell’ufficio italiano brevetti e marchi, registro generale delle opere protette), i quali (ora) sono liberamente consultabili da chiunque, e le istituzioni forensi (ad esempio Cassa forense) mettono già a disposizione degli Avvocati consultazioni telematiche a tariffe agevolate, derivanti da specifiche convenzioni con le Conservatorie di tali pubblici registri (per la visura p.r.a. di una “Ferrari”: euro 1,22. A mezzo ufficiale giudiziario [valore di realizzo 75.000]: euro 2.404,00 !). Pur ritenendo tale previsione frutto di ignoranza dell’ufficio legislativo del ministero (la libera consultabilità dei «pubblici registri» è un punto d’arrivo della civiltà giuridica), non possiamo escludere che si voglia rendere illegittimo l’accesso degli Avvocati anche a questi, allo scopo di rafforzare la (progettata) riserva professionale degli ufficiali giudiziari.

\*\*\*\*\*

– LE BANCHE DATI SOGGETTE AL SEGRETO D’UFFICIO  
(ANAGRAFE TRIBUTARIA E BANCHE DATI PREVIDENZIALI):  
DIRITTO DEL CREDITORE E DEL SUO AVVOCATO  
DI ACCEDERVI EX ARTT. 22 SS. L. 241/90  
TRATTANDOSI DI ACCESSO FINALIZZATO  
AD AZIONE GIUDIZIARIA ESECUTIVA –

- 20) Diversamente dai «pubblici registri», l’anagrafe tributaria (gestita dall’Agenzia delle Entrate) e le banche dati previdenziali (gestite dall’I.n.p.s.) non sono liberamente consultabili da chiunque, essendo soggette al «segreto d’ufficio»<sup>4</sup>.  
Pertanto il cittadino “*quisque de populo*”, mentre può accedere al catasto e ai registri immobiliari, per sapere quanti immobili possiede il suo vicino di casa, anche solo per soddisfare una “curiosità”, non ha diritto di rivolgersi all’I.n.p.s. per conoscere chi sia il datore di lavoro dello stesso, ovvero all’anagrafe tributaria per sapere in quale banca ha depositato il suo denaro.
- 21) Tuttavia, il segreto d’ufficio può essere opposto al cittadino che intende soddisfare una mera curiosità, ma non al creditore che intende conoscere i beni del debitore, attraverso l’istituto del diritto di accesso ai documenti amministrativi: artt. 22 ss. L. 7.8.1990 n. 241.  
Illustriamo sinteticamente la normativa, e i principali orientamenti giurisprudenziali:

<sup>4</sup>

Per l’anagrafe tributaria, v. l’art. 15 d.p.r. 29.9.1973 n. 605 (T.U. *anagrafe tributaria*).

- in base all’art. 22<sup>5</sup>, non può esservi dubbio che il creditore, il cui credito sia accertato in un provvedimento costituente titolo esecutivo, sia un “soggetto privato [...] che abbia un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l’accesso”.
  - Peraltro, secondo la giurisprudenza<sup>6</sup> la posizione dell’interessato, per ottenere l’accesso, nemmeno deve necessariamente qualificarsi come «diritto soggettivo» (fermo restando che il diritto di credito lo è);
  - che la nozione di «documento amministrativo» accessibile, ricomprenda anche le banche di dati gestite dalle pubbliche amministrazioni<sup>7</sup> è confermato dal combinato disposto delle seguenti disposizioni: art. 22 lett. d L. 241/90<sup>8</sup>, nonché art. 4 lett. p e art. 59 d.lgs. 30.6.2003 n. 196;
  - anche il carattere «tributario» dell’anagrafe non può essere opposto come impedimento all’accesso<sup>9</sup>;
- 22) L’art. 24 L. 241/90, nel prevedere, in generale, il «segreto» come impedimento all’accesso (lettera a), stabilisce, al comma 7, che **“deve comunque essere garantito ai richiedenti l’accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici”**.
- Tale norma è diretta espressione dell’art. 24 Cost. (diritto di agire in giudizio)<sup>10</sup>. È evidentemente il nostro caso: si tratta di **accesso finalizzato all’azione esecutiva**.

<sup>5</sup> art. 22 L. 241/90: “a) per “**diritto di accesso**”, il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi; b) per “**interessati**”, tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un **interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l’accesso**”

<sup>6</sup> C. Stato 13.1.2012 n. 116; C. Stato 3.8.2010 n. 5173; C. Stato 25.5.2010 n. 3309; C. Stato 26.2.2010 n. 1150; C. Stato 18.9.2009 n. 5625.

<sup>7</sup> Cons. giust. amm. sic. 29.11.1999 n. 631

<sup>8</sup> per “**documento amministrativo**”, ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale”

<sup>9</sup> È pacifico in giurisprudenza che l’accesso può essere negato solo ai documenti tributari che facciano parte di un procedimento di accertamento tributario pendente e non ancora definito: C. Stato 11.2.2011 n. 925, in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2011, 426; *Ammin. it.*, 2011, 885; C. Stato 13.1.2010 n. 53, in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2010, 110; *Dialoghi trib.*, 2010, 136, n. LUPI; C. Stato 21.10.2008 n. 5144, in *Finanza loc.*, 2009, fasc. 1, 112; *Riv. giur. trib.*, 2009, 135, n. GRAZIANO; *Dialoghi trib.*, 2009, 48, n. BASILAVECCHIA, DI SIENA, LUPI; *Foro amm.-Cons. Stato*, 2008, 2693; *Ammin. it.*, 2009, 445; *Bollettino trib.*, 2009, 1385, n. AZZONI; *Fiscalitax*, 2009, 94; C. Stato 9.7.2002 n. 3825, in *Giust. amm.*, 2002, 841; *Cons. Stato*, 2002, I, 1544.

Non è tuttavia il nostro caso: l’anagrafe tributaria è popolata solo ed esclusivamente da dati definitivi, giammai da dati riguardanti accertamenti in corso.

<sup>10</sup> C. Stato 9.11.2011 n. 5926; C. Stato 9.11.2010 n. 7979; C. Stato 10.5.2010 n. 2814; C. Stato 7.12.2009 n. 7678; C. Stato 19.10.2009, n. 6393, in *Contratti Stato e enti pubbl.*, 2010, 79, n. PAPI ROSSI, SIRONI, *Comuni d’Italia*, 2009, fasc. 6, 86, *Dir. e pratica amm.*, 2009, fasc. 11, 57, n. ATELLI, *Ragiusan*, 2010, fasc. 315, 110; C. Stato 9.2.2009 n. 736, in *Lavoro giur.*, 2009, 823, n.

- 23) Del tutto spropositata sarebbe l'eccezione (tipicamente italiana) che sarebbe violato il "diritto alla privacy" del debitore.  
A parte il fatto che come l'ufficiale giudiziario, anche l'Avvocato è tenuto al segreto professionale e al legittimo trattamento dei dati personali, è pacifico che i dati reddituali, patrimoniali e finanziari (quali sono quelli contenuti nelle banche dati dell'anagrafe tributaria e previdenziale) **non sono** dati «sensibili» ai sensi dell'art. 4 lett. *d*, e pertanto **non sono** sottoposti al regime restrittivo di cui agli artt. 20-22 codice della privacy. Peraltro, anche i dati personali "sensibili" (ad es. quelli attinenti all'origine etnica, alle convinzioni religiose, filosofiche, e alle condizioni di salute e alla vita sessuale) possono essere trattati contro la volontà dell'interessato, qualora il diritto del richiedente l'accesso abbia rango superiore all'interesse coperto da privacy<sup>11</sup>.
- 24) Per quanto riguarda i dati personali «ordinari» (categoria *ex art.* 4 lettera *b*, alla quale appartengono i dati patrimoniali, reddituali e finanziari) il "diritto alla privacy" del debitore è **escluso** dagli art. 24 lettera *f* nonché art. 8 comma 2 lettera *e* del codice della privacy<sup>12 13</sup>.
- 25) Pertanto, sulla base delle suddette disposizioni l'**Agenzia delle Entrate e l'I.n.p.s. non possono giammai opporsi all'istanza di accesso all'anagrafe tributaria** (e alle banche dati previdenziali), **proposta dal Difensore** (o anche dal creditore personalmente) che corredi la propria istanza con la produzione del titolo esecutivo: è così dimostrata la sussistenza di un "*interesse concreto, diretto ed attuale*" all'accesso alle informazioni (documenti informatici) contenuti nelle banche dati, dalle quali si possono evincere crediti utilmente pignorabili, e non possono essere opposti né il segreto d'ufficio (sussistendo il diritto di accesso), né la "*privacy*" del debitore, essendo esclusa dalla suddetta normativa;
- 26) Che il **Difensore** possa accedere, in nome e per conto del creditore suo Assistito, alle banche dati, è testualmente dimostrato dall'art. 135 del

---

IERO, *Dir. e pratica lav.*, 2009, 619, n. ANASTASIO, *Riv. giur. lav.*, 2009, II, 570, n. COLUCCI, *Dir. relazioni ind.*, 2009, 762, n. LEONE; C. Stato 19.6.2008 n. 3083; C. Stato 19.8.2008, n. 3960; T.a.r. Lombardia-Brescia 28.5.2004 n. 598, in *Guida al dir.*, 2004, fasc. 30, 108, n. REMUS; T.a.r. Lazio 27.11.2002 n. 10823, in *Trib. amm. reg.*, 2002, I, 4281; T.a.r. Lazio 27.11.2002, n. 10824, in *Giust. amm.*, 2002, 1359, in *Nuova rass.*, 2003, 101, in *Trib. amm. reg.*, 2002, I, 3303; C. Stato 26.9.2000 n. 5105, in *Cons. Stato*, 2000, I, 2063.

<sup>11</sup> T.a.r. Lazio, sez. II, 18.1.2010, n. 395, in *Famiglia e minori*, 2010, fasc. 3, 65, n. FIORINI; Cass. 30.6.2009 n. 15327, in *Nuova giur. civ.*, 2010, I, 71, n. SITZIA; *Giust. civ.*, 2010, I, 1983; C. Stato 13.6.2008 n. 2975, in *Rass. dir. farmaceutico*, 2008, 1287; C. Stato 26.4.2005 n. 1896, in *Cons. Stato*, 2005, I, 713; T.a.r. Lazio 21.5.2008 n. 4790, in *Urbanistica e appalti*, 2008, fasc. 9, 1154, n. CATTANEO.

<sup>12</sup> Secondo l'art. 24 lettera *f* codice della privacy, non è necessario il consenso dell'interessato (ossia del debitore), quando il trattamento dei dati personali è necessario "*per far valere o difendere un diritto in sede giudiziaria, sempre che i dati siano trattati esclusivamente per tali finalità e per il periodo strettamente necessario al loro perseguimento*".

<sup>13</sup> Secondo l'art. 8 co. 2 lettera *e* codice della privacy, il titolare (ossia il debitore) non può esercitare i diritti inerenti ai dati personali (ossia, non può opporsi al loro trattamento) "*se i trattamenti di dati personali sono effettuati [...] ai sensi dell'articolo 24, comma 1, lettera f, limitatamente al periodo durante il quale potrebbe derivarne un pregiudizio effettivo e concreto per lo svolgimento delle investigazioni difensive e per l'esercizio del diritto in sede giudiziaria*".



codice della privacy<sup>14</sup>. Tale espressa previsione (che postula solo la necessità di regolamentare deontologicamente l'accesso) chiarisce come sia giuridicamente infondata (e frutto di un malevolo pregiudizio) ogni opinione che miri ad escludere gli Avvocati dall'accesso diretto alle banche dati.

\*\*\*\*\*

– IL DIRITTO DI ACCESSO È  
UN DIRITTO SOGGETTIVO PERFETTO:  
ILLEGITTIMITÀ DI AUTORIZZAZIONE GIUDIZIALE  
ALL'ESERCIZIO –

- 27) È pacifico in giurisprudenza che il diritto di accesso previsto dalla L. 241/90 sia un vero e proprio diritto soggettivo perfetto, e non un mero interesse legittimo<sup>15</sup>.
- 28) Si assiste pertanto, per la prima volta nell'ordinamento giuridico italiano (e probabilmente in tutto il mondo occidentale) all'introduzione di una autorizzazione giudiziale di tipo "civilistico" (addirittura del Presidente del Tribunale!) per l'esercizio di un diritto soggettivo perfetto.  
È come se si imponesse al proprietario di un immobile (come tale titolare del diritto *di godere e disporre in modo pieno ex art. 832 c.c.*), di ottenere una autorizzazione del Presidente del Tribunale Civile, al fine di tinteggiare le pareti, di installare un nuovo elettrodomestico, ecc.  
Non si capisce poi quando il Presidente dovrebbe concedere e quando denegare l'autorizzazione.  
E se il Presidente del Tribunale la denegasse, il creditore resterebbe titolare di un diritto soggettivo (di accesso), ma non potrebbe esercitarlo? Innanzi a chi dovrebbe essere impugnato l'aberrante diniego di autorizzazione?  
Sono codeste le "nuove frontiere" del diritto civile nelle democrazie occidentali? I "diritti soggettivi presidenzialmente autorizzati"?  
Perché non introdurre una "autorizzazione giudiziale" anche per la lettura di un giornale, per partecipare ad una manifestazione politica o sindacale, per aderire ad una confessione religiosa?

---

<sup>14</sup> L'art. 135 codice della privacy così dispone: "*Il Garante [della privacy] promuove, ai sensi dell'articolo 12, la sottoscrizione di un codice di deontologia e di buona condotta per il trattamento dei dati personali effettuato per lo svolgimento delle investigazioni difensive di cui alla legge 7 dicembre 2000, n. 397, o per far valere o difendere un diritto in sede giudiziaria, in particolare da liberi professionisti o da soggetti che esercitano un'attività di investigazione privata autorizzata in conformità alla legge*"

<sup>15</sup> C. Stato 14.12.2004 n. 8062; C. Stato 27.5.2003 n. 2938, in *Foro it.*, 2004, III, 510, n. OCCHIENA; in *Riv. corte conti*, 2003, fasc. 3, 320; in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2004, 194, n. PLUCHINOTTA, PALMIERI; in *Ammin. it.*, 2004, 760; in *Giust. civ.*, 2004, I, 846; C. Stato 19.3.2001 n. 1621, in *Cons. Stato*, 2001, I, 14; in *Foro amm.*, 2001, 392; T.a.r. Lazio 18.7.2001 n. 6638, in *Trib. amm. reg.*, 2001, I, 2719; C. Stato 23.2.1999 n. 193; C. Stato 3.11.1997 n. 1254, in *Cons. Stato*, 1997, I, 1515; *Ragiusan*, 1998, fasc. 164, 185; *Nuove autonomie*, 1998, 271, n. LO PIPARO; in *Gazzetta giur.*, 1998, fasc. 1, 60; *Riv. amm.*, 1998, 303, n. SORICELLI; *Guida al dir.*, 1998, fasc. 1, 97, n. VOLPE; C. Stato 12.12.1997, n. 1537, in *Giur. it.*, 1998, 1033; *Guida al dir.*, 1998, fasc. 7, 107, n. CARUSO; C. Stato 11.6.1997 n. 643, in *Cons. Stato*, 1997, I, 683; *Foro amm.*, 1997, 1638; T.a.r. Marche 20.11.1997 n. 1181, in *Trib. amm. reg.*, 1998, I, 225; *Ragiusan*, 1998, fasc. 169, 46; T.a.r. Lazio 27.3.1996 n. 479, in *Ragiusan*, 1996, fasc. 150, 50; T.a.r. Toscana 6.12.2004 n. 6266, in *Corriere merito*, 2005, 479, n. DE BERARDINIS.

\*\*\*\*\*

– ILLEGITTIMITÀ DELL'INTERVENTO DELL'UFFICIALE  
GIUDIZIARIO

NELL'ESERCIZIO DEL DIRITTO DI ACCESSO  
TRATTANDOSI DI ATTIVITÀ PROCURATORIA  
ESTRANEA ALL'ESECUZIONE FORZATA –

- 29) L'illegittimità dell'intervento dell'ufficiale giudiziario nell'esercizio del diritto di accesso è dovuto alle seguenti ragioni:
- ai sensi dell'art. 491 c.p.c. “*l'espropriazione forzata si inizia col pignoramento*”. Pertanto la ricerca e scelta dei beni da pignorare è una fase antecedente all'esecuzione forzata, e come tale è di competenza del creditore, assistito e rappresentato dal suo Difensore, e non di pubblici uffici;
  - l'ottemperanza da parte dell'Agenzia delle entrate, quale gestore dell'anagrafe tributaria, alla legittima richiesta di accesso da parte del cittadino, è da qualificarsi come ottemperanza **spontanea**, e **non** come ottemperanza “coartata”, che richieda l'intervento dell'ufficio esecutivo.  
Davvero il cittadino deve rivolgersi ad un ufficio pubblico “esecutivo”, per farsi dare, da un altro ufficio pubblico (il gestore delle banche dati), la **dovuta** informazione cui ha **diritto**? Ma che razza di paese è questo? Quando introdurremo la necessità dell'intervento dell'ufficiale giudiziario per ottenere l'arrivo di un'autoambulanza?
  - qualora il gestore della banca dati non ottemperasse spontaneamente (come suo dovere) all'istanza di accesso, i rimedi sono quelli tipici amministrativi: ricorso al T.a.r. avverso il diniego di accesso (art. 116 codice del processo amministrativo), e successivo giudizio di ottemperanza (l'ufficiale giudiziario che c'entra?);
  - l'illegittimità dell'intervento dell'ufficiale giudiziario è infine evidente in ciò: poiché il titolare del diritto di accesso ex artt. 22 ss. L. 241/90 è il **creditore**, l'ufficiale giudiziario svolgerebbe un'attività procuratoria in nome e per conto di quest'ultimo, e non un'attività da “terzo imparziale”, quale è nel nostro sistema l'ufficiale giudiziario.

\*\*\*\*\*

– GRATUITÀ DELL'ACCESSO EX ART. 25 L. 241/90 –

- 30) L'art. 25 comma 1 L. 241/90 così dispone: “*L'esame dei documenti è gratuito. Il rilascio di copia è subordinato soltanto al*

*rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura”.*

È pertanto evidente la contraddizione tra la **gratuità** dell'accesso prevista dalla legge e la nuova **costosissima** procedura a mezzo ufficiale giudiziario, che prevede contributo unificato (121,00) + tassa servizi cancelleria (27,00) + tasse u.n.e.p. tradizionali (diritti e trasferte) + compenso aggiuntivo ufficiale giudiziario pari al 3-6% del credito recuperato.

Non c'è bisogno di precisare che gli unici costi previsti dalla norma (diritti di ricerca e visura), sono dovuti al gestore della banca dati (Agenzia delle Entrate e I.n.p.s.), e non a soggetti “intermediari” quali gli ufficiali giudiziari.

Pertanto può essere legittimo che la P.A. gestore della banca dati possa predisporre un servizio in abbonamento (analogo a quello predisposto dalle rispettive conservatorie per le visure catastali, le visure camerali e le visure p.r.a.), ma tali costi devono essere contenuti e ragionevoli, quali “rimborsi spese” e non “compensi”.

- 31) Aggiungiamo che nessun avvocato si fa pagare per il semplice accesso ad una banca dati telematica. Quante volte, per istruire una causa civile, o per iniziare un'espropriazione immobiliare, è necessario fare una visura catastale o un'ispezione ipotecaria, oppure una visura p.r.a.? Nelle abrogate tariffe forensi, e nei vigenti parametri, sono previste voci di compenso per queste attività? Quanto potrebbe immaginare di farsi pagare un avvocato per una semplice visura?

\*\*\*\*\*

**F. ATTUAZIONE DELLA LEGGE 241/90 MEDIANTE L'ACCESSO TRACCIATO DEGLI AVVOCATI ALL'ANAGRAFE TRIBUTARIA E ALLE BANCHE DATI PREVIDENZIALI, PREVIA ISTITUZIONE DI APPOSITO REGISTRO CRONOLOGICO, ATTRIBUZIONE ESPRESSA DELLA QUALIFICA DI PUBBLICO UFFICIALE, INTEGRAZIONE DEL CODICE DEONTOLOGICO FORENSE.**

- 32) Deve pertanto ritenersi che la procedura “giudiziaria” a mezzo ufficiale giudiziario, attualmente disciplinata dall'art. 492 co. 7 c.p.c., e che ora si vuole modificare con il disegno di legge-delega, è da ritenersi quale procedura “aggiuntiva”, che non esclude l'utilizzabilità della procedura ordinaria “amministrativa” ex lege 241/90, affiancandosi ad essa.
- 33) La ultraventennale mancata attuazione della procedura ordinaria amministrativa è dovuta a vari fattori:
- “distrazione” dell'avvocatura, probabilmente dovuta anche ai costi contenuti dell'attuale procedura *ex art. 492 co. 7 c.p.c.* (diritti e trasferte u.n.e.p.: max 30,00 euro), e ad una scarsa considerazione delle esecuzioni forzate;

- probabile disorganizzazione dell’Agenzia delle Entrate e dell’I.n.p.s. rispetto a richieste “massive” provenienti dagli Avvocati, e conseguenti loro resistenze;
  - resistenze da parte dello Stato, che, teso ormai a comprimere i diritti dei cittadini e la loro concreta esercitabilità, vede negli Avvocati dei “nemici” ai quali occorre tenere inaccessibile il più “potente” patrimonio informativo pubblico (l’anagrafe tributaria). Si potrebbe spiegare così la maldestra soluzione di affidare l’accesso ai propri funzionari, garantendogli da subito un compenso stratosferico, e la prospettiva di ulteriori sviluppi professionali;
- 34) L’attuazione del diritto di accesso gratuito all’anagrafe tributaria, di cui è titolare il creditore (non lo Stato, né l’ufficiale giudiziario, e nemmeno l’avvocato), potrebbe avvenire con le seguenti modalità:
- organizzazione (con l’Agenzia delle Entrate e con l’I.n.p.s.) di procedure standardizzate telematiche che consentano **accessi tracciati** degli Avvocati, esattamente come accade con il sistema “Sister” per le visure catastali e le ispezioni ipotecarie, con il sistema “Universo auto” per le visure p.r.a. (convenzione A.c.i.-Cassa forense), con il sistema “Telemaco”, per le visure camerali.  
Tali procedure possono ovviamente prevedere dei costi forfettari, ragionevoli e contenuti, di abbonamento al servizio e/o per ciascuna interrogazione, analogamente a quanto accade per le anzidette visure dei pubblici registri (e come prevede l’art. 25 L. 241/90);
  - istituzione di un **registro cronologico** (analogo a quello previsto dall’art. 8 L. 21.1.1994 n. 53 per le notifiche in proprio) nel quale l’Avvocato deve iscrivere ciascun accesso, indicando il titolo esecutivo che lo legittima (per l’accesso finalizzato alle azioni esecutive) e/o il provvedimento autorizzatorio del Giudice *ex art.* 213 c.p.c. (nei processi di cognizione);
  - attribuzione espressa della qualifica di **Pubblico ufficiale** all’Avvocato che accede alle banche dati (come già accade *ex art.* 6 L. 53/94 per le notifiche in proprio).  
Tale qualifica implica la responsabilità penale dell’Avvocato che acceda illegittimamente all’anagrafe tributaria, in mancanza dei presupposti legittimanti (abuso d’ufficio, utilizzazione o rivelazione di segreti d’ufficio, accesso abusivo aggravato ad un sistema telematico).  
Data la delicatezza della materia, la sfiducia (ingiustificata) dello Stato nei confronti dell’Avvocatura, e il fatto che gli ufficiali giudiziari certamente incorrerebbero in queste responsabilità, dobbiamo assumercele anche noi. Altrimenti non saremmo credibili;
  - **integrazione del codice deontologico forense** come previsto dall’art. 135 del codice della privacy, norma che, come abbiamo detto, presuppone il diritto degli Avvocati di accedere alle banche dati in nome e per conto dei propri Ass

avv. Cesare Buongiovanni  
dottore di ricerca in diritto civile presso l'Università "La Sapienza" di Roma

