

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori CUCINELLI, BUCCINI, GROSSI e LICINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 APRILE 1974

Interpretazione autentica delle leggi 24 maggio 1970, n. 336, e 9 ottobre 1971, n. 824, nei confronti degli ufficiali giudiziari e degli aiutanti

ONOREVOLI SENATORI. — I benefici combattentistici, di cui alle note leggi 24 maggio 1970, n. 336, e 9 ottobre 1971, n. 824, sono stati applicati dalle varie Amministrazioni dello Stato a tutti i loro dipendenti: sono stati, purtroppo, esclusi soltanto gli ufficiali giudiziari e gli aiutanti, che pure sono « dipendenti » dell'Amministrazione di grazia e giustizia.

Il Ministero di grazia e giustizia ha, in verità, provveduto a predisporre i decreti concessivi dei benefici a favore degli ufficiali giudiziari che hanno presentato le prime istanze; la Corte dei conti però, in sede di controllo, ha negato il visto e la registrazione e, all'insistenza da parte dell'Amministrazione, ha tenuto l'atteggiamento negativo nella relativa deliberazione della Sezione di controllo.

L'atteggiamento negativo della Corte dei conti è stato motivato, soprattutto inizialmente, dalla interpretazione di alcune dichiarazioni fatte in sede parlamentare e dalla presentazione alla Camera di un ordine del giorno, accettato dal Governo.

Poichè l'interpretazione non appare esatta, e l'atteggiamento della Corte dei conti

contrasta con la volontà del Parlamento che ha inteso attribuire il beneficio a tutti i « dipendenti dello Stato » (fra i quali sono innegabilmente le due benemerite categorie escluse), si prospetta l'urgente necessità di una legge di interpretazione autentica.

1. — In primo luogo è necessario osservare che la Corte dei conti non doveva ricorrere ai lavori parlamentari per l'interpretazione di una norma chiarissima, quale è quella dell'articolo 1 della legge n. 336 del 1970 che stabilisce, come destinatari i « dipendenti dello Stato », fra i quali sono da annoverare gli ufficiali giudiziari e gli aiutanti, come è appresso meglio chiarito.

La norma, infatti, doveva essere interpretata letteralmente secondo l'articolo 12 delle pre-leggi.

Se, quindi, « nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole, secondo la connessione di esse » (articolo 12 citato), bastava tenere presente la precisa dizione di « dipendente » (contenuta nella norma dell'articolo 1 della legge n. 336) per giungere alla conclusione che gli ufficia-

li giudiziari e gli aiutanti dovessero essere compresi nell'ampia espressione grammaticale usata dal legislatore (tenendo anche, peraltro, presente la notissima e chiarissima volontà del legislatore di dare al beneficio la massima estensione).

In proposito, va ricordato — oltre al preciso dettato dell'articolo 12 delle pre-leggi, che discende da principi costituzionali — che la Suprema Corte di cassazione — con una consolidatissima giurisprudenza — ha sempre insegnato che « deve escludersi, ai fini interpretativi, il ricorso ai lavori preparatori, quando la portata della norma è resa manifesta dalla sua chiara formulazione » (Sez. 1^a, n. 836, 3 maggio 1967) e che « i lavori preparatori possono offrire elementi utili per la interpretazione di un testo legislativo poco chiaro, ma non possono mai indurre a ritenere che un precetto legislativo, il cui contenuto e la cui portata sono resi manifesti dalla formulazione di esso, abbia invece un contenuto e una portata diversi » (Sez. II, n. 347 del 3 marzo 1965).

2. — A parte l'osservanza del preciso dettato legislativo (convalidato autorevolmente dalla Corte di cassazione) in tema di interpretazione, l'« Ufficio di controllo della Corte dei conti sugli atti del Ministero di grazia e giustizia » è caduto in errore anche nell'esame degli atti parlamentari, attribuendo il significato e l'efficacia di volontà del legislatore ad episodi (secondari) della discussione parlamentare che non possono affatto considerarsi determinanti nella volontà del legislatore stesso, nè possono essere presi in considerazione ai fini interpretativi della volontà stessa.

In sede di rilievo, la Corte dei conti ha osservato che il negato beneficio « trova adeguato riscontro sia nella considerazione che nella seduta della I Commissione della Camera dei deputati, avvenuta il 13 maggio 1970, fu proposta l'estensione dei benefici di cui trattasi agli ufficiali giudiziari, ma che la richiesta non fu accolta perchè non era prevista la copertura della relativa spesa, sia nel fatto che alla Camera dei deputati sono state successivamente presentate le proposte di legge nn. 1715 e 1720, rispettivamente in

data 19 settembre e 22 settembre 1970, con il dichiarato scopo di estendere i benefici previsti dalla legge n. 336 ad altre categorie di lavoratori, compresi gli ufficiali giudiziari ».

Contrariamente a quanto è stato affermato nel rilievo, la Commissione non ha preso in esame nessuna proposta di estensione dei benefici agli ufficiali giudiziari e non ha neppure votato su tale estensione (si è trattato invece di un colloquio di poche parole fra un deputato e il Presidente della Commissione, per cui il contenuto e la portata del colloquio non possono attribuirsi alla volontà della Commissione parlamentare e quindi alla volontà della Camera dei deputati).

A diradare, comunque, ogni dubbio sulla portata delle dichiarazioni fatte alla Commissione dall'onorevole Di Primio, sulla portata dell'ordine del giorno da questo presentato (accettato dal Governo e non approvato dalla Commissione) e sulle proposte di legge presentate dallo stesso onorevole alla Camera dei deputati (e non approvate dal Parlamento), che concretano, come è chiaro, una iniziativa isolata di un solo deputato, è bene spendere poche parole sulla portata dell'episodio e sul valore che esso può avere, in relazione alla procedura parlamentare.

Nella seduta del 13 maggio 1970 della I Commissione in sede legislativa (n. 6), presieduta dall'onorevole Bucciarelli Ducci, il relatore onorevole Tozzi Condivi ebbe a rilevare di essere favorevole ad un ordine del giorno che includesse « i militari e i dipendenti da imprese private » (esclusi dai benefici previsti dal provvedimento in esame) in un ulteriore disegno di legge: con ciò veniva autorevolmente chiarito che gli ufficiali giudiziari (quali dipendenti civili dello Stato) erano inclusi nel beneficio del provvedimento in discussione.

Durante la successiva « discussione generale », l'onorevole Di Primio rilevò l'opportunità che venissero « considerati tutti gli impiegati e, quindi, anche gli aiutanti ufficiali giudiziari e gli stessi ufficiali giudiziari »: a questo rilievo il Presidente aggiunse che, per un maggiore onere finanziario, si sarebbe dovuto sentire la 5^a Commissione per il parere; l'onorevole Di Primio non insistette, rimettendosi alla decisione della Commis-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

sione; la Commissione però non prese nessuna decisione, perchè la questione non fu prospettata nella successiva sede di approvazione degli articoli.

Quando fu messo alla votazione, dopo chiusa la discussione generale, l'articolo 1 (nel quale si parlava di « dipendenti civili di ruolo e non di ruolo dello Stato ») nessun emendamento fu proposto, nè alcun deputato chiese di parlare; posto in votazione, l'articolo fu approvato.

Come è noto, nell'esame in Commissione degli articoli dei disegni di legge, viene seguita la procedura stabilita per l'approvazione dei disegni di legge nell'Assemblea della Camera dei deputati: così stabilisce l'articolo 94 del Regolamento della Camera dei deputati del 1971 (« La Commissione in sede legislativa, udito il relatore nominato dal suo Presidente, procede alla discussione e approvazione del progetto secondo le norme del capo XVII sull'esame in Assemblea »).

Il capo XVII del Regolamento stabilisce all'articolo 85 che « quando l'Assemblea annuisce, si passa alla discussione degli articoli: questa consiste nell'esame di ciascun articolo e degli emendamenti ad esso proposti ».

Il successivo articolo 88 dispone che « nel corso della discussione degli articoli possono essere presentati e svolti ordini del giorno che servano di istruzione al Governo in relazione alla legge in esame; essi devono riferirsi ad articoli già approvati o alla legge nel suo complesso e sono posti in votazione dopo l'approvazione dell'ultimo articolo, ma prima della votazione finale ».

Circa il valore e la portata dell'ordine del giorno, è bene ricordare che la relazione della Giunta del Regolamento sul progetto del nuovo Regolamento, presentata alla Presidenza della Camera il 10 luglio 1970 (relatori Bozzi, Luzzatto e Rognoni) ha precisato che deve individuarsi « nell'ordine del giorno di istruzione al Governo uno strumento strettamente accessorio al testo legislativo cui si riferisce, traendo da tale classificazione le dovute conseguenze circa il momento di discussione e votazione » (« Nuovo Regolamento della Camera dei deputati », a cura del Se-

gretariato generale, 1971, edito dal Poligrafico dello Stato, pag. 15).

Infine l'articolo 91 dispone che « la votazione finale sul progetto di legge ha luogo per scrutinio segreto immediatamente dopo la discussione e la votazione degli articoli ».

Come si desume dal testo degli articoli del Regolamento della Camera e da vecchia e consolidata consuetudine, una volta approvato l'articolo di legge, non possono essere apportate modificazioni.

Ne discende che l'articolo 1 del disegno di legge in discussione fu approvato nel preciso testo (riprodotto nella legge n. 336 del 1970) che fa riferimento ai « dipendenti civili dello Stato »; nessun emendamento fu proposto o approvato, per cui la volontà della Camera rimase chiaramente espressa nel testo approvato.

Il colloquio dell'onorevole Di Primio con il Presidente (fatto durante la discussione parlamentare) rimase pertanto senza conseguenze, perchè la Commissione non adottò nessuna deliberazione.

Per quanto riguarda invece l'ordine del giorno dello stesso onorevole Di Primio, è da fare presente che esso non fu votato dalla Commissione, ma fu solo accettato dal Governo: a parte il valore accessorio di un ordine del giorno, è chiaro che esso non fu preso in esame dalla Commissione e non può quindi avere nessun valore nè interpretativo, nè modificativo di un articolo chiaramente e definitivamente approvato nel testo che è stato già precisato.

C'è inoltre da aggiungere che il Senato della Repubblica ha invece approvato un ordine del giorno inteso ad invitare il Governo ad estendere le norme ai dipendenti militari dello Stato (il che dimostra che i « dipendenti civili », fra cui gli ufficiali giudiziari, sono stati compresi nel provvedimento approvato).

Infine, per quanto riguarda i disegni di legge presentati dallo stesso onorevole Di Primio, è appena il caso di accennare che si tratta di provvedimenti di un solo deputato, non discussi neppure dall'Assemblea, per lo scioglimento del Parlamento.

Non è neppure da tacere la circostanza che nell'ordine del giorno presentato dall'onore-

vole Di Primio, si riscontra la parola « applicazione » agli ufficiali giudiziari (e non « estensione »), come può leggersi nel resoconto sommario della Camera, che diverge pertanto dal resoconto della I Commissione del 13 maggio 1970, nell'edizione definitiva.

Di fronte alle incertezze esposte e di fronte alla assoluta mancanza di una volontà della Commissione parlamentare di escludere gli ufficiali giudiziari dai benefici combattentistici, l'interpretazione data dalla Corte dei conti appare evidentemente erronea e inammissibile, in relazione alla chiarezza della lettera della legge.

La stessa Amministrazione della giustizia, nella risposta data il 23 gennaio 1971 al rilievo della Corte dei conti, ha fatto presente che « quanto ai lavori parlamentari... si tratterebbe di un semplice ordine del giorno, non votato dalla Commissione parlamentare, ma accolto dal rappresentante del Governo... Occorre rilevare che il 25 maggio 1970 la 1^a Commissione del Senato ha approvato alla unanimità un ordine del giorno in cui, dopo avere affermato " che l'approvazione del disegno di legge (ossia la futura legge n. 336 del 1970) con norme a favore dei dipendenti dello Stato, impone l'obbligo di riconoscere l'applicabilità dello stesso principio anche al personale dipendente dello Stato che si trova nelle stesse condizioni, ha auspicato l'immediata presentazione, da parte del Governo, di un disegno di legge che estenda i benefici del provvedimento al personale militare... Il Senato non si sarebbe limitato a chiedere l'estensione dei benefici al solo personale militare, se non avesse ritenuto già compreso nel provvedimento approvato il personale degli ufficiali giudiziari ». Conclude la risposta dell'Amministrazione che « le due proposte di legge presentate dall'onorevole Di Primio rispecchiano le opinioni, naturalmente non vincolanti, degli onorevoli presentatori ».

Occorre ora trattare, brevemente, un argomento che, oltre a dimostrare l'inammissibilità e l'inconsistenza dell'isolato intervento esplicito dall'onorevole Di Primio (durante la discussione e con la presentazione dell'ordine del giorno e delle proposte di legge),

serve a togliere ogni preoccupazione circa la esistenza della copertura finanziaria nell'attribuzione dei benefici combattentistici agli ufficiali giudiziari e agli aiutanti.

Esisteva tale copertura?

La risposta non può che essere decisamente positiva: gli organi finanziari dello Stato (i Ministeri del tesoro e del bilancio, di concerto con il Ministero di grazia e giustizia) e le Commissioni bilancio e tesoro della Camera e del Senato hanno preso in esame — ai fini della copertura — tutto il « personale dipendente » dal Ministero di grazia e giustizia (organizzato e inquadrato unitariamente nelle Direzioni generali e negli uffici periferici), così come è stato sempre fatto per ogni provvedimento legislativo che riguardi il personale « dipendente » dal Ministero: non hanno invece preso in considerazione i « professionisti » (Notai, Avvocati, e altri professionisti) che sono solo « sorvegliati » dal Ministero di grazia e giustizia.

Vanno in proposito ricordati il fonogramma urgente 5 ottobre 1971 della Presidenza del Consiglio dei ministri e la circolare del Ministro di grazia e giustizia del 14 luglio 1970, n. 1860 — I/1-9 UL: il fonogramma della Presidenza del Consiglio invita le Amministrazioni ad applicare largamente i benefici combattentistici ai personali dipendenti; la circolare del Ministro di grazia e giustizia, diretta alla Presidenza del Consiglio dei ministri e portata a conoscenza degli uffici, risponde al fonogramma della stessa Presidenza del Consiglio del 10 giugno 1970 ed indica chiaramente i destinatari dei benefici combattentistici, previsti nella legge n. 336 del 1970, e cioè « i magistrati, cancellieri, aiutanti di cancelleria, *ufficiali e aiutanti ufficiali giudiziari* », nonché i dattilografi giudiziari, enucleando i singoli benefici, previsti dalla citata legge, che possano applicarsi ai detti personali.

Va ancora ricordata la circolare del Ministero del tesoro del 28 novembre 1970 (Direzione generale degli Istituti di previdenza), la quale prevede le modalità per l'applicazione della legge 24 maggio 1970, n. 336, al personale amministrato dagli Istituti di previdenza, fra cui gli ufficiali giudiziari e gli aiutanti, esplicitamente indicati nel testo

della circolare, ciò che dimostra la volontà del Ministero del tesoro di attribuire i benefici combattentistici anche agli ufficiali giudiziari ed agli aiutanti, ulteriormente dimostrando l'esistenza della copertura finanziaria prevista durante la discussione del disegno di legge in Parlamento.

Circa la circolare citata, ricordiamo che il Ministero di grazia e giustizia nella risposta del 23 gennaio 1971 al rilievo della Corte dei conti, così ha precisato: « I decreti in questione sono stati apprestati tenendo anche conto dell'opinione del Ministero del tesoro (Direzione generale degli istituti di previdenza) favorevole all'applicazione della legge 24 maggio 1970, n. 336, agli ufficiali giudiziari (cfr. Circolare n. 582 del 28 novembre 1970 del Ministero del tesoro, Direzione generale predetta) ».

3. — Spianato così il terreno dal negativo valore che si può dare agli atti parlamentari, finora citati, e tenuti presenti dalla Corte dei conti, resta da interpretare il termine « dipendenti civili dello Stato », nei confronti degli ufficiali giudiziari e degli aiutanti, anche in relazione ai lavori (parlamentari) del Comitato ristretto in seno alla Commissione, per fissare la precisa volontà del legislatore sulla questione in esame.

Sono gli ufficiali giudiziari e gli aiutanti « dipendenti civili di ruolo dello Stato » come si esprime l'articolo 1 della legge 24 maggio 1970, n. 336? Tale legge, all'evidente scopo di estendere il beneficio a tutte le categorie impiegatizie, ha adottato il termine di « dipendenti », che è indubbiamente più lato e più ampio di quello di « impiegati ».

Gli ufficiali giudiziari e gli aiutanti, oltre ad essere, indubbiamente, « dipendenti dello Stato », hanno ormai raggiunto la equiparazione agli « impiegati dello Stato » a tutti gli effetti (come appresso sarà indicato): ad essi non potevano essere, quindi, negati i benefici della legge n. 336 del 1970.

1) « *Dipendenti* » secondo il « *Dizionario Melzi* » è chi dipende da un altro ed è sinonimo di « subalterno ».

« *Dipendente* » secondo il più moderno « *Vocabolario Zanichelli* » (1970) è chi, in

un lavoro, un'attività dipende dal potere direttivo e disciplinare di un datore di lavoro.

Dopo la grande riforma dell'ordinamento degli impiegati civili del 1956-57, si può dire che « dipendente dello Stato » è colui che svolge una funzione o mansione alle dipendenze di un'Amministrazione dello Stato e riceve una retribuzione, in qualsiasi forma e in tutto o in parte, a carico del bilancio dello Stato; l'« impiegato dello Stato » (che è un « dipendente dello Stato ») si distingue perchè è disciplinato (prevalentemente) dallo Statuto degli impiegati dello Stato.

Salvatore e Domenico Sica nel « *Commento sistematico dell'Ordinamento degli impiegati dello Stato* » (ed. *Il Mondo Giudiziario*, 1960), a pag. 97, così scrivono:

« Impiegato o funzionario dello Stato da una parte e dipendente dello Stato dall'altra sono termini che interferiscono ma che non si identificano. I dipendenti dello Stato sono tutti coloro la cui retribuzione fa comunque carico al bilancio (ved. relazione della Camera n. 3 in « *Ordinamento degli impiegati dello Stato* » di Brusca, 1967, pag. 30, II); nella dizione di dipendenti civili dello Stato sono compresi sia gli impiegati civili e sia i salariati (articolo 152, testo unico del 1953).

« Gli impiegati civili dello Stato, o funzionari, sono tutti i dipendenti dello Stato, a cui si riferisce la disciplina del rapporto di impiego, apportata con il testo unico del 1957 ».

2) A differenza degli « *Hussiers* » di Francia, che hanno la figura giuridica di professionisti liberi, gli ufficiali giudiziari italiani hanno sempre avuto ed hanno maggiormente tuttora la sicura figura giuridica di « dipendenti dello Stato » e di organi giudiziari e giurisdizionali.

a) Il testo organico approvato con regio decreto 28 dicembre 1924, n. 2271, ha ordinato la categoria come dipendenti dello Stato, con una certa autonomia professionale.

La legge 18 ottobre 1951, n. 1128, ha accentuato la statizzazione degli ufficiali giudiziari ed ha provveduto a statizzare gli ex commessi, che hanno assunto la denominazione di aiutanti ufficiali giudiziari.

Le successive disposizioni e, in particolare, il decreto presidenziale 15 dicembre 1959, n. 1229, con successive integrazioni e modifiche, hanno creato una parificazione fra gli impiegati dello Stato e gli ufficiali giudiziari ed aiutanti: comunque, hanno creato una sempre più stretta e sensibile « dipendenza » dei medesimi dall'Amministrazione dello Stato.

La legge 18 ottobre 1951, n. 1128, con il nuovo ordinamento degli ufficiali giudiziari e degli aiutanti nell'articolo 2 ha stabilito che « gli ufficiali giudiziari sono equiparati agli impiegati civili dello Stato agli effetti dei congedi, della imposta di ricchezza mobile e complementare, delle riduzioni sui viaggi, delle inquestrabilità dei proventi, della indennità integrativa e della indennità di tramutamento e di missione, della assegnazione delle case dell'Istituto delle case per gli impiegati dello Stato, nonchè ai fini dell'iscrizione all'Ente nazionale di previdenza e di assistenza per i dipendenti dello Stato »: ma, superando la norma programmatica, ha stabilito (negli articoli successivi) un ordinamento analogo a quello degli impiegati civili dello Stato, sia per lo stato giuridico (assunzioni, incompatibilità, disciplina, aspettative, cessazione, eccetera - articoli da 3 a 85) che per il trattamento economico (articolo 130), ordinato secondo i gradi e le qualifiche degli impiegati civili e a carico dell'Erario dello Stato (nel caso che la percezione dei proventi fosse insufficiente, commisurandola, questa, sempre, al trattamento degli impiegati civili), con attribuzioni, inoltre, a carico del bilancio dello Stato, dell'indennità di carovita e delle relative quote complementari, nonchè della tredicesima mensilità (articolo 162).

La successiva legge 19 dicembre 1956, numero 1442, con integrazioni e modifiche alla legge 18 ottobre 1951, n. 1128, ha creato l'ufficio unico degli ufficiali giudiziari presso le Corti di appello e i Tribunali riunendo in un solo ufficio tutti gli ufficiali giudiziari del distretto e del circondario, con cassa unica e comunione di proventi e con un ufficiale giudiziario dirigente, accentuando così la burocratizzazione e la gerarchia che caratterizzano l'ordinamento degli uffici e degli impie-

gati statali (articoli da 1 a 4); ha stabilito che l'attribuzione agli ufficiali giudiziari dell'indennità di carovita (prevista nell'articolo 162 della legge 18 ottobre 1951, n. 1128) fosse attribuita con le modalità previste per gli impiegati dello Stato, cioè con la nota nominativa a mezzo dell'Ufficio provinciale del tesoro, a norma dell'articolo 54, lettera a) del regio decreto 18 novembre 1923, numero 2440 (articolo 6); ha stabilito che « con la graduatoria del personale dipendente dal Ministero di grazia e giustizia è pubblicata anche quella di tutti gli ufficiali giudiziari » (articolo 9).

La successiva legge 27 febbraio 1958, numero 162, ha operato il conglobamento delle retribuzioni anche nei confronti degli ufficiali giudiziari e all'articolo 2 ha così disposto: « A decorrere dal 1° luglio 1955, agli ufficiali giudiziari e agli aiutanti ufficiali giudiziari sono concesse le quote di aggiunta di famiglia e l'assegno personale di sede nei limiti, con le norme e condizioni stabiliti per gli impiegati civili dello Stato ».

All'articolo 6 ha così disposto: « Il Governo della Repubblica è delegato a raccogliere in testo unico, entro il termine di due anni dall'entrata in vigore della presente legge, le vigenti disposizioni sull'ordinamento degli ufficiali giudiziari e degli aiutanti, apportandovi le modificazioni richieste dal loro coordinamento con le norme dei decreti del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, e 3 maggio 1957, n. 686, anche ad effetti diversi da quelli indicati dall'articolo 2, primo comma, dell'ordinamento medesimo, nonchè le altre modificazioni necessarie per garantire il regolare ed efficiente espletamento dei servizi, ferme rimanendo le attuali qualifiche, attribuzioni e funzioni »: in questo modo, superando la norma dell'articolo 2 dell'ordinamento degli ufficiali giudiziari (che prevedeva alcuna comparazione degli ufficiali giudiziari ed aiutanti agli impiegati statali) si è disposto di operare una quasi identità tra gli ufficiali giudiziari (ed aiutanti) e gli impiegati statali.

Con il decreto presidenziale 15 dicembre 1959, n. 1229, che raccoglie il vigente ordinamento degli ufficiali giudiziari e degli aiutanti, e con le ulteriori successive integra-

zioni e modifiche, è stato attuato, sia nello stato giuridico che nel trattamento economico delle due categorie, una parità con lo statuto e il trattamento economico degli impiegati dello Stato (salve alcune modalità e particolarità — quale quella della possibilità di percepire un trattamento economico superiore a quello degli statali in caso di incasso di proventi superiori all'ammontare degli stipendi degli statali — particolarità che del resto esistono in tutte le categorie degli impiegati statali) si è stabilito un maggiore vincolo di dipendenza con l'Amministrazione, come appresso è indicato.

b) Nei codici di rito civile e penale e nell'Ordinamento giudiziario, l'ufficiale giudiziario è inquadrato fra gli « organi giudiziari » accanto, quindi, al giudice e al cancelliere.

Il Codice di procedura civile vigente nel Titolo I (« Degli Organi giudiziari ») indica il giudice (Capo I) e abbina il cancelliere o l'ufficiale giudiziario (nel Capo II) stabilendo quanto segue:

« Art. 59 (Attività dell'ufficiale giudiziario). — L'ufficiale giudiziario assiste il giudice in udienza, provvede all'esecuzione dei suoi ordini, segue la notificazione degli atti (137 e seguenti) e attende alle altre incombenze che la legge gli attribuisce ».

« Art. 60 (Responsabilità del cancelliere e dell'ufficiale giudiziario). — Il cancelliere e l'ufficiale giudiziario sono civilmente responsabili:

1) quando, senza giusto motivo, ricusano di compiere gli atti che sono loro legalmente richiesti oppure omettono di compierli nel termine che, su istanza di parte, è fissato dal giudice dal quale dipendono o dal quale sono stati delegati;

2) quando hanno compiuto un atto nullo con dolo o colpa grave ».

Il codice di procedura penale vigente, abbinando in tema di osservanza di norme processuali, i magistrati, cancellieri, ufficiali giudiziari ed ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria, stabilisce quanto segue:

« Art. 154 (Obbligo di osservanza delle norme processuali). — I magistrati, i cancellie-

ri, gli ufficiali giudiziari, gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria sono obbligati ad osservare le norme stabilite in questo codice anche quando l'inosservanza non importa nullità od altra sanzione particolare.

« Il presidente della Corte d'appello vigila sotto la propria responsabilità perchè i giudici dei tribunali e delle corti, i cancellieri e gli ufficiali giudiziari si attengano rigorosamente alle prescrizioni della legge. Altrettanto fa il presidente del tribunale rispetto ai magistrati e funzionari soggetti alla sua sorveglianza.

« Il procuratore generale e il procuratore della Repubblica esercitano per lo stesso scopo la vigilanza sui magistrati del pubblico ministero e sui pretori; le stesse autorità ed il pretore esercitano tale vigilanza sui funzionari di cancelleria e di segreteria, sugli ufficiali giudiziari e sugli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria ».

Lo stesso codice, in tema di responsabilità nella nullità di un atto, abbinando il cancelliere e segretario all'ufficiale giudiziario, dispone quanto segue:

« Art. 189, terzo comma. — Il giudice che dichiara la nullità ordina la rinnovazione o la rettificazione degli atti, qualora sia necessaria e possibile, disponendo altresì che venga eseguita a spese del cancelliere, del segretario o dell'ufficiale giudiziario, se la causa della nullità è imputabile ad una di tali persone per dolo o per colpa grave nell'esercizio delle sue funzioni ».

L'ufficiale giudiziario nelle materie delle notificazioni degli atti civili e penali (articoli 137 e seguenti del codice di procedura civile e articoli 166 e seguenti del codice di procedura penale) e soprattutto nella materia dell'esecuzione civile (articoli 491 e seguenti del codice di procedura civile) è un funzionario e un organo giudiziario, ed esplica persino funzioni giurisdizionali.

L'ordinamento giudiziario vigente, approvato con regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, stabilisce che « alle Corti, ai tribunali e alle preture sono addetti ufficiali ed uscieri giudiziari » (art. 3).

Il professor Giuseppe Chiovenda nelle sue « Istituzioni di diritto processuale civile »,

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1934, editore Jovene, a pagina 68 del volume II, sezione I, così scrive:

« L'ufficiale giudiziario che la legge un tempo chiamava "uscieri" e che definisce "funzionario addetto all'ordine giudiziario" (articolo 6 della legge 30 dicembre 1923, n. 2786), è il terzo organo giurisdizionale componente il tribunale, che integra l'attività di questo esercitando in alcuni casi il potere coercitivo, e compiendo atti preparatorii e accessori del processo, in relazione ai quali esercita anche il potere di documentazione. Ciò che rende autonomo e quindi giurisdizionale l'atto dell'ufficiale giudiziario è il principio, a noi derivato dal diritto francese, per cui l'ufficiale giudiziario procede alle citazioni, notificazioni e agli altri atti del suo ministero senza permesso dell'autorità giudiziaria, salvo i casi in cui la legge stabilisca diversamente (articolo 41 del codice di procedura civile). Il nostro ufficiale giudiziario non è dunque un semplice *missus iudicis* ma un organo per sé stante, avente una sua propria sfera d'iniziativa e di responsabilità ».

3) Dall'attento esame delle disposizioni contenute nell'ordinamento delle due categorie non solo appare evidente che esse sono da inquadrare nella vasta schiera dei « dipendenti dello Stato », ma appare anche chiaro che, attraverso le varie modifiche e integrazioni arretrate all'ordinamento approvato con la legge 18 ottobre 1951, n. 1128, le due categorie hanno assunto anche la natura giuridica di « impiegati dello Stato ».

Le modifiche e integrazioni arretrate alla legge 18 ottobre 1951, n. 1128, hanno, infatti, sempre più avvicinato l'ordinamento delle due categorie allo stato giuridico ed economico degli impiegati dello Stato.

Ne discende che la norma programmatica (già riportata) di cui all'articolo 2 della legge 18 ottobre 1951, n. 1128, ripetuta nel decreto presidenziale 15 dicembre 1959, numero 1229 (« gli ufficiali giudiziari — e, per l'articolo 162, anche gli aiutanti — sono equiparati agli impiegati civili dello Stato agli effetti... ») è rimasta palesemente superata, in quanto l'equiparazione è stata ormai attuata in pieno nella materia dello sta-

to giuridico ed esiste una parificazione (sia pure sussidiariamente, cioè in caso di inadeguata percezione di proventi) nel trattamento economico (con alcune indennità, però, sempre a carico del bilancio dello Stato, come sarà specificato appresso).

Infatti il vigente ordinamento, approvato con decreto presidenziale 15 dicembre 1959, n. 1229 (integrato e modificato con legge 11 giugno 1962, n. 546, legge 29 settembre 1964, n. 871, decreto presidenziale 5 giugno 1965, n. 757, decreto presidenziale 28 dicembre 1970, n. 1079, legge 29 novembre 1971, n. 1048), per quanto concerne lo stato giuridico, disciplina l'ingresso in carriera (mediante concorso per esame) con norme (articoli da 3 a 20) che sono analoghe a quelle dettate — per gli impiegati di concetto — nello statuto degli impiegati civili dello Stato (decreto presidenziale 10 gennaio 1953, n. 3), disciplina l'assunzione in servizio, i casi di incompatibilità, le assegnazioni di sede, i trasferimenti, le applicazioni e le supplenze, nonché i congedi, le aspettative, lo stato matricolare, il fascicolo personale e il rapporto informativo con norme (articoli da 21 a 58) analoghe a quelle dettate nello statuto degli impiegati; prevede le stesse sanzioni disciplinari, lo stesso procedimento disciplinare e le stesse disposizioni per la cessazione dal servizio, la riammissione in servizio e gli organici (articoli da 39 a 102), previsti dallo statuto; si intende che, come avviene per tutti i personali dello Stato, sussistono delle particolarità nella disciplina degli ufficiali giudiziari ed aiutanti, rispetto alla disciplina generale dettata nello statuto degli impiegati.

Lo stesso vigente ordinamento, ai fini del trattamento economico, inquadra gli ufficiali giudiziari e gli aiutanti in qualifiche che sono esattamente e rispettivamente quelle previste dallo statuto per gli impiegati della carriera di concetto e della carriera esecutiva; prevede la stessa progressione economica — per anzianità di servizio — fino alla qualifica di segretario capo (ex grado sesto) per gli ufficiali giudiziari e fino alla qualifica di coadiutore capo (ex grado ottavo) per gli aiutanti, nonché le stesse condizioni e limitazioni (articoli 148 e 169, come più volte

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

modificati, fino alle modifiche apportate con l'articolo 4 della legge 29 novembre 1971, n. 1048).

Tale trattamento economico è denominato « trattamento integrativo » (o sussidiario), a carico del bilancio dello Stato, in quanto esso è attribuito nel caso che con i proventi (che i dipendenti sono autorizzati ad esigere sugli atti che compiono) non si raggiunga l'ammontare dello stipendio fissato per gli impiegati dello Stato e per le singole qualifiche (articoli 122, 148, 167 e 169). Gli ufficiali giudiziari e gli aiutanti godono, altresì, della percentuale sui crediti recuperati dall'erario, a somiglianza dei cancellieri e segretari giudiziari (i quali godono pure dei proventi di cancelleria, su atti che compiono analogamente agli ufficiali giudiziari ed aiutanti).

Gli ufficiali giudiziari e gli aiutanti, sia che godano del « trattamento integrativo » sia che non ne godano (perchè riscuotono sufficienti proventi), hanno diritto a percepire (come gli impiegati dello Stato), le quote di aggiunta di famiglia e l'assegno personale di sede, nonché l'indennità di trasferimento e di missione a carico del bilancio dello Stato (articoli 152, 30, 32 e 120 dell'ordinamento).

In definitiva lo stato giuridico degli ufficiali giudiziari e aiutanti è ormai analogo allo statuto degli impiegati civili dello Stato, approvato con decreto presidenziale 10 gennaio 1957, n. 3, e successive disposizioni integrative e modificative (fino al decreto presidenziale 28 dicembre 1970, n. 1077); anche il trattamento economico è uguale a quello degli impiegati civili dello Stato, con la sola particolarità che il trattamento fondamentale può non gravare sull'erario (ipotesi che è divenuta alquanto eccezionale), nel caso che — in una determinata sede e in un determinato momento — la percezione dei proventi sia elevata (tanto da superare gli stipendi degli impiegati civili), per cui la retribuzione avviene mediante tali proventi (con le debite trattenute), restando, però, sempre a carico del bilancio dello Stato le quote di aggiunta di famiglia e l'assegno personale di sede (articolo 152 del vigente ordinamento), oltre all'indennità di trasferimento (articolo 30, ultimo comma) e all'indennità di missione (articoli 32 e 120, secondo comma).

Concludendo, gli ufficiali giudiziari e gli aiutanti quali « impiegati dello Stato » (o quanto meno quali « dipendenti dello Stato ») hanno pieno diritto di vedere applicati i benefici combattentistici stabiliti dalla legge n. 336 del 1970.

4) Peraltro, il diritto all'applicazione dei benefici combattentistici è anche esplicitamente sancito nell'ordinamento degli ufficiali giudiziari ed aiutanti: l'ultimo comma dell'articolo 148 così stabilisce: « Il diritto di abbreviazione e riconoscimento anticipato dell'anzianità di servizio, concesso, secondo le norme vigenti in materia, agli impiegati dello Stato, è attribuito agli ufficiali giudiziari che siano stati combattenti, agli effetti del trattamento economico di cui al primo comma, con decreto ministeriale, su proposta del presidente della Corte di appello, sentito il pubblico ministero ».

Anche questa esplicita norma è stata quindi violata con l'atto impugnato, a parte l'eccesso di potere che deriva dall'applicare i benefici combattentistici per il diritto alla abbreviazione e dal disapplicare gli altri benefici previsti dalla legge n. 336 del 1970.

5) Il titolo XII del decreto presidenziale 10 gennaio 1957, n. 3, prevede e disciplina l'« Albo dei dipendenti civili dello Stato ».

L'articolo 152 di tale decreto presidenziale stabilisce infatti:

« Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri è istituito un albo dei dipendenti civili dello Stato, alla cui tenuta provvede l'ufficio di segreteria del Consiglio superiore della pubblica amministrazione.

All'atto dell'assunzione di ogni impiegato civile o salariato dello Stato, anche da parte delle amministrazioni autonome, l'ufficio che vi provvede deve farne segnalazione con la indicazione del titolo dell'assunzione, alla segreteria del Consiglio superiore che, provveduto alla iscrizione all'albo del dipendente assunto, ne trasmette il numero di iscrizione all'ufficio predetto, dandone contemporaneamente comunicazione, con gli estremi del titolo di assunzione, alla Ragioneria centrale competente ed alla Corte dei conti.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Debbono essere altresì comunicati alla segreteria del Consiglio superiore i nomi di tutti gli impiegati e salariati che cessano dal servizio per qualunque causa.

L'albo è suddiviso in cinque quadri corrispondenti rispettivamente alle carriere degli impiegati ed ai salariati dello Stato.

Ciascun quadro si suddivide in sezioni distinte per le diverse amministrazioni centrali da cui gli impiegati ed i salariati dipendono.

In ciascun quadro si inseriscono i numeri di iscrizione all'albo progressivamente attribuiti ai dipendenti predetti.

I numeri di iscrizione, già appartenenti agli impiegati e salariati cessati dal servizio, devono essere attribuiti ai nuovi assunti.

Gli atti concernenti la destinazione di servizio degli impiegati e dei salariati previsti dai commi precedenti nonché i relativi titoli di pagamento degli assegni ad essi spettanti non possono aver corso se non risulti da essi anche il numero di iscrizione all'albo dei dipendenti predetti ».

Gli ufficiali giudiziari e gli aiutanti sono scritti nell' « Albo dei dipendenti civili dello Stato », come risulta dal loro « ruolo di anzianità » pubblicato dal Poligrafico dello Stato.

Questa precisa circostanza di fatto, in relazione al disposto della norma dell'articolo 152, conferma tutto quanto è stato sostenuto finora in linea di diritto.

Proprio per questa circostanza e per quanto è previsto nella norma sopra riportata, il Ministero di grazia e giustizia non ebbe dubbio ad includere le categorie degli ufficiali giudiziari e degli aiutanti (durante il procedimento di formazione della legge) fra i beneficiari del provvedimento legislativo, ai fini della copertura finanziaria, stabilita di concerto con i Ministeri del bilancio e del tesoro.

Tutto ciò avrebbe dovuto smorzare le preoccupazioni della Corte dei conti, il cui controllo è fatto ai fini finanziari.

4. — Può essere utile, ancora, dare uno sguardo alla giurisprudenza e alle argomentazioni svolte dal Ministero della giustizia per contrastare la tesi della Corte dei conti e giungere alla dimostrazione che gli uffi-

ciali giudiziari e gli aiutanti ufficiali giudiziari sono da qualificare ormai « impiegati dello Stato » o, quanto meno, « dipendenti dello Stato ».

a) Circa la prima qualificazione, si potrebbe obiettare che la giurisprudenza (non recente) del Consiglio di Stato ha ritenuto che tali personali non siano veri e propri « impiegati dello Stato »: si tratta però di giurisprudenza non recente, la quale non ha potuto, quindi, tenere conto della decisiva evoluzione della legislazione sugli ufficiali giudiziari e aiutanti, che li ha equiparati agli impiegati dello Stato a tutti gli effetti (esclusi soltanto quelli relativi a pure modalità, in relazione alle particolari funzioni che i dipendenti stessi prestano nell'interesse dello Stato), fino a giungere, con la recente legislazione che disciplina il nuovo statuto degli impiegati, a dettare in essa anche le disposizioni per gli ufficiali giudiziari e aiutanti.

Se, infatti, il parere del Consiglio di Stato n. 426 del 17 maggio 1966 (Ministero giustizia) ha fatto presente che gli aiutanti ufficiali giudiziari non sono impiegati dello Stato e la decisione n. 18 del 25 maggio 1954 dell'adunanza plenaria (Allegrini contro Ministero giustizia) ha ricordato che gli aiutanti ufficiali giudiziari (come gli ufficiali giudiziari) « sono soltanto "equiparati" agli impiegati civili dello Stato », è però da rilevare che si tratta di giurisprudenza ormai remota, che non può essere presa in considerazione di fronte alla più recente legislazione, come sopra citata. Peraltro la decisione n. 18 del 1954 della adunanza plenaria ha rilevato che « rientra nella giurisdizione esclusiva del Consiglio di Stato il ricorso proposto dagli ufficiali giudiziari, dei quali va riconosciuto, a questo fine, lo *status* di impiegati statali », aggiungendo che essi, « sono equiparati agli impiegati civili dello Stato ai più importanti effetti (art. 149, in relazione all'art. 2 della legge 18 ottobre 1951, n. 1128) », rilevando che « dai lavori preparatori e dalle discussioni parlamentari si evince che con tale legge si intende compiere un primo passo — e fu un passo notevole — verso la completa statizzazione degli uffici giudiziari e

dei loro aiutanti: con questa riserva si volle soltanto impedire che a costoro venissero estese automaticamente tutte le disposizioni che concernono obblighi e diritti degli impiegati civili statali; si è voluto in altre parole che il loro stato giuridico sia retto dalla legge speciale e che le norme generali, in specie il regio decreto n. 2960 del 1923, non siano invece applicabili se non in caso di esplicito richiamo o per insuperabili ragioni d'analogia ».

Dal 1954 ad oggi la legislazione ha fatto, appunto, in tema di statizzazione degli ufficiali giudiziari, quei passi avanti che sono accennati nella citata decisione dell'adunanza plenaria e che sono enumerati nel ricorso; accenniamo in questa sede, alla legge 18 marzo 1968, n. 249, con delega al Governo pel riassetto dei dipendenti statali, che all'articolo 18 si occupa anche degli ufficiali giudiziari e aiutanti ed al decreto presidenziale 28 dicembre 1970, n. 1079, con i nuovi stipendi, paghe e retribuzioni del personale delle Amministrazioni dello Stato, che all'articolo 31 stabilisce il nuovo trattamento economico degli ufficiali giudiziari e degli aiutanti.

b) In ogni caso, non può mettersi in dubbio — per tutte le argomentazioni finora svolte — che gli ufficiali giudiziari e gli aiutanti siano « dipendenti dello Stato ».

Alle argomentazioni riportate in precedenza, si possono aggiungere quelle addotte dall'Amministrazione della giustizia nella risposta formulata il 23 gennaio 1971 in ordine al rilievo della Corte dei conti del 25 novembre 1970. L'Amministrazione stessa fa presente che « la legge 24 maggio 1970, numero 336, non ha fatto riferimento agli impiegati civili dello Stato, bensì (è questa l'espressione ripetutamente usata) ai dipendenti civili dello Stato: della stessa espressione (che è di amplissima portata) si è in precedenza fatto uso in leggi, successive allo statuto dei pubblici impiegati, alle quali, fuori di ogni dubbio, si è voluto attribuire, nell'ambito dell'organizzazione statale, una efficacia generalissima, di cui si è inteso assicurare l'applicazione anche a quelle persone vincolate allo Stato da rapporti professionali che, tradizionalmente, non sono consi-

derati di pubblico impiego o che sono ritenuti, sì, di pubblico impiego, ma comunque soggetti ad una disciplina di carattere speciale: vedi la legge 12 dicembre 1966, n. 1078, sull'aspettativa dei dipendenti pubblici che accedono a cariche elettive, e la legge 18 marzo 1968, n. 250, sul condono disciplinare: vedi anche articolo 18 della legge 18 marzo 1968, n. 249 (con delega al Governo sul riassetto dei dipendenti statali), che si occupa anche degli ufficiali giudiziari e aiutanti ufficiali giudiziari, mostrando così chiaramente di ritenerli compresi nell'amplissima categoria dei dipendenti dello Stato » . . . « Essi » — aggiunge il Ministero — « sono pacificamente soggetti alla giurisdizione esclusiva del Consiglio di Stato, hanno beneficiato del recente condono e sono iscritti nell'Albo dei dipendenti dello Stato ».

c) A queste autorevoli considerazioni giuridiche, svolte dall'Amministrazione si possono aggiungere altre considerazioni, anche di rilievo, in aggiunta a quelle già rappresentate, al fine di contestare quanto è stato argomentato nei rilievi e nella deliberazione della sezione di controllo della Corte dei conti.

1) In contrasto con la deliberazione della sezione di controllo, proprio la Corte dei conti, in sede giurisdizionale (Decisione numero 197, sezione II, del 24 giugno 1965, in Riv. sett. « Il mondo giudiziario », n. 48, del 27 novembre 1967) ha sostenuto che « sono da ravvisare nell'ufficiale giudiziario gli elementi che caratterizzano un rapporto di pubblico impiego statale, e, precisamente: l'esercizio di un servizio di natura statale, la professionalità di tale esercizio, la volontarietà e, da ultimo, la retribuzione che, in ultima analisi, finisce col far capo allo Stato, anche se ad essa si provvede, in parte, con una entrata specifica »; ha anche sostenuto che « l'ufficiale giudiziario viene nominato da organi dello Stato; la sua attività è direttamente controllata da organi statali; può essere sottoposto a procedimento disciplinare da parte di analoghi organi; percepisce indennità varie a carico del bilancio dello Stato; se è vero che egli non gode di uno stipendio, inteso nella accezione usuale del termine, non è men vero che percepisce una

retribuzione la cui pertinenza statale non può essere disconosciuta ove si rilevi che la legge lo « autorizza » a riscuotere dei diritti che non può senz'altro far propri, ma che deve contabilizzare in appositi registri a disposizione degli organi statali, e che dovrà versare, per metà, alle casse dello Stato quando superino un dato ammontare e che potranno, al contrario, essere integrati, a carico dello Stato, qualora non raggiungano una data somma mensile ».

2) In contrasto, altresì, con l'affermazione della sezione di controllo, circa l'analogia fra l'ufficiale giudiziario ed il notaio, a parte ogni considerazione già svolta, sta di fatto che gli ufficiali giudiziari e gli aiutanti, quali dipendenti dell'Amministrazione giudiziaria, sono disciplinati dalla « Direzione generale dell'organizzazione giudiziaria » del Ministero di grazia e giustizia, mentre i notai, gli avvocati e gli altri liberi professionisti sono sorvegliati dalla « Direzione generale degli affari civili e delle libere professioni ». Tale ripartizione, che dimostra chiaramente la mancanza di analogia fra il personale dipendente dell'Amministrazione (ufficiali giudiziari, aiutanti, cancellieri, dattilografi, ecc.) e i liberi professionisti, è stata operata con disposizioni legislative e con disposizioni ministeriali: il regio decreto 27 ottobre 1927, n. 2187, sull'ordinamento dei servizi del Ministero della giustizia ha infatti stabilito la ripartizione del Ministero in Direzioni generali e il decreto ministeriale 12 ottobre 1948 ha stabilito la specifica ri-

partizione della disciplina dei personali dell' « Ufficio superiore del personale e degli affari generali » (ora « Direzione generale dell'organizzazione giudiziaria »), stabilendo la competenza dell'ufficio terzo sui seguenti personali e servizi: ufficiali ed uscieri giudiziari; concorsi per l'ammissione in carriera; tramutamenti, aspettative e congedi; personale avventizio per la pulizia e custodia dei locali degli uffici giudiziari; sorveglianza sugli uscieri addetti agli uffici di conciliazione; collocamento a riposo degli ufficiali giudiziari; sussidi agli uffici giudiziari ed agli uscieri collocati a riposo ed alle famiglie superstiti; indennità di tramutamento agli ufficiali ed agli uscieri giudiziari; archivio matricola e protocollo.

3) Ne discende che gli ufficiali giudiziari sono inseriti nel « ruolo di anzianità del personale », curato dal Ministero di grazia e giustizia ed edito annualmente dal Poligrafico dello Stato, in cui sono annotati anche gli altri personali dipendenti dall'Amministrazione; che i magistrati sono annotati in altro « ruolo di anzianità della magistratura », curato dal Ministro di grazia e giustizia ed edito annualmente dal Poligrafico dello Stato; i notai (che la Corte dei conti vuole parificare agli ufficiali giudiziari) sono invece annotati nell' « Annuario del notariato italiano », curato dal Consiglio nazionale del notariato ed edito da case editrici private, così come tutti gli altri professionisti sono inseriti negli « Albi » curati dagli organi professionali.

DISEGNO DI LEGGE

Articolo unico.

Le disposizioni delle leggi 24 maggio 1970, n. 336, e 9 ottobre 1971, n. 824, sono applicabili agli ufficiali giudiziari e agli aiutanti ufficiali giudiziari.