- 1994 -

Carmine Tarquini

L' UFFICIALE GIUDIZIARIO TRA STATALIZZAZIONE E LIBERA PROFESSIONE

L'ufficiale giudiziario - evoluzione storica.

La figura dell'ufficiale giudiziario affonda le sue radici storiche nell'ordinamento romano.

Il legislatore romano ne aveva individuato e distinto, con grande sensibilità giuridica, le attività attinenti "all'amministrazione della giustizia", da quelle che più propriamente costituivano esercizio di giurisdizione ¹ realizzando una certezza di ruoli che gli eventi o forse l'imprudente tutela di interessi troppo contingenti, hanno negato alla nostra cultura giuridica.

La consapevolezza della diversità delle funzioni cui era chiamato chi eseguiva un ordine del giudice rispetto a chi assisteva alle udienze, aveva di fatto determinato una distinzione di funzioni al cui esercizio potevano accedere soggetti di diversa preparazione e adeguata capacità.

Questa saggezza giuridica non è patrimonio del nostro ordinamento che affida indistintamente tali funzioni all' ufficiale giudiziario (art. 132 DPR 15/12/69 n. 1229 e successive modifiche e art. 59 c.p.c.) e che, a dispetto dei tempi, rinnega con l'art. 21 DPR 30 novembre 1989 (regolamento per l'esecuzione del codice di procedura penale)² sacrificando, in nome di una "scomoda" riserva di attribuzioni, la storica opportunità di restituire all' ufficiale giudiziario, anche per questa via, il ruolo e la professionalità che gli sono proprie.

L'ordinamento romano, quindi, conosceva diverse figure a cui corrispondevano diverse, univoche, attribuzioni: gli ACCENSI avevano il compito di introdurre le parti dinanzi al Pretore e di garantire l'ordine pubblico nelle udienze; i PRAECONES provvedevano alla citazione dell'imputato e dei testimoni nel processo penale, assistevano alle aste gridando le offerte; gli APPARITORES, poi definiti EXECUTORES LITIUM, avevano il delicato compito di cooperare con il magistrato e di portare ad esecuzione le sentenze; da ultimo, i VIATORES svolgevano funzioni da usciere.

¹ L'art. 173 della L. 12 luglio 1975 n. 322 nel creare la nuova categoria dei "coadiutori" ha attribuito alla stessa mansioni relative all'assistenza alle udienze. Il Min. G.G. Dir. Gen. Affari Civili Ufficio V° con circolare n. 5/S/M49812/06-07 del 10/75 ha precisato che l'art. 173 L. 322/75, quanto all'assistenza all'udienza, non ha inteso creare una " riserva " di mansioni: non è stato, infatti, revocato l'art. 132 che attribuisce tale servizio all'Ufficiale Giudiziario né l'art. 105 che, per esigenze del buon andamento dell'ufficio, prevede l'assegnazione al servizio al magistrato del " personale occorrente ".

⁹ Più volte, durante i lavori parlamentari per l'approvazione delle disposizioni regolamentari del nuovo codice di procedura penale, all'art. 21 è stata inserita e tolta l'espressione "coadiutori". Il testo definitivo continua ad affidare le funzioni di assistenza all'udienza all'ufficiale giudiziario o a "chi ne esercita le funzioni", continuando così ad aderire al consolidato principio dell'alternatività delle funzioni.

Durante i secoli, con l'assoggettamento a strutture giuridiche diverse, la nozione di ufficiale giudiziario fu confusa con altre apparentemente assimilabili, ma in realtà del tutto estranee, che ne hanno snaturato la collocazione giustinianea consegnandola a noi come un ibrido in perenne ricerca di giuridica, definitiva, qualificazione.

La distinzione tra gli HUISSIERS, uscieri che prestavano servizio interno ai Tribunali e i SERGENTES DE VILLE incaricati della notificazione degli atti e dell'esecuzione delle sentenze, opportunamente mantenuta dall'antico diritto francese, si generalizzò nella denominazione di "usciere" e giunse così, confusa, alla legislazione successiva del XIX secolo presa per lo più a modello dagli stati italiani prima dell'unificazione.

Con l'unificazione l'ordinamento degli uscieri, modellato sulla legislazione francese, si uniformò alla legislazione piemontese e, pur mantenendo la denominazione di "usciere", ad essi il RD 6 dicembre 1865 n. 2626 demandò sia le funzioni di notificazione e di esecuzione che quelle di assistenza alle udienze.

La denominazione di ufficiale giudiziario è relativamente recente, essa risale alla Legge 21/12/1902 n. 528 che l'adottò per gli ufficiali incaricati delle notificazioni presso le Corti, i Tribunali e le Preture sostituendola a quella di usciere.

Tale Legge, prendendo atto della importanza e della delicatezza delle funzioni svolte dagli UFFICIALI GIUDIZIARI, previde per la nomina di essi maggiori requisiti sia culturali che morali.

La stessa legge, in deroga al divieto dell'ordinamento del 1865 che prevedeva pene pecuniarie per "l'usciere" che si avvaleva di altre persone per compiere gli atti richiestigli, con l'art 12, istituì la figura dei COMMESSI, di cui l' ufficiale giudiziario poteva avvalersi, sotto la propria responsabilità, per i lavori interni dell'ufficio e per l'assistenza alle udienze.

Il termine di "usciere" fu invece relegato a designare i messi comunali delegati per il servizio delle notificazioni giudiziarie presso i conciliatori.

Con la successiva Legge del 19 marzo 1911 n. 201, gli ufficiali giudiziari furono equiparati, a determinati effetti, agli impiegati statali e gli fu attribuita una indennità a titolo di supplemento dei proventi se inferiori ad un minimo previsto³.

Il legislatore successivo tentò di armonizzare la materia, oggetto di molteplici interventi legislativi, con il RD 28 dicembre 1924 n. 2271, che raccolse in un testo organico l'ordinamento degli ufficiali giudiziari degli uscieri giudiziari e del

³ Questa Legge, prodotto della dialettica fra coloro che già allora perseguivano la statalizzazione e coloro che ad essa si opponevano in nome di un più adeguato proventismo, mise in evidenza nell'intervento del Ministro relatore On. Fani, i motivi e forse i limiti ad un totale assorbimento degli ufficiali giudiziari nella categoria degli impiegati civili dello Stato. Nella sua relazione il Ministro evidenziò il grave pregiudizio economico che lo Stato avrebbe subìto dalla statalizzazione di essi, argomentando sulla difficoltà a determinare lo stipendio, sulla responsabilità che gli ufficiali giudiziari assumono nel compimento del loro ufficio, essendo essa proporzionata agli atti compiuti e alla quantità di lavoro svolto e variando questi da luogo a luogo, nonché sulla difficoltà ad assegnare agli U.G. in orario di lavoro (il testo delle relazioni dell'On. Fani in atti parlamentari del Senato, XXIII legislatura, sess. 1909-1910, atti interni, IV, doc. 353).

personale addetto agli uffici di conciliazione, ma l'impegno profuso, fu vanificato dalla tutela di diversi, più cogenti, interessi.

Sotto la spinta dei gravosi costi che incombevano sullo Stato per gestire il personale degli ufficiali giudiziari, si pensi alle quote di integrazioni previste dalla L. 201/1911 in favore di quegli ufficiali giudiziari che non raggiungevano con i propri introiti la quota minima prevista, già nel 1932 si rese necessaria una consistente riforma.

All'esigenza di eliminare l'onere che lo Stato sopportava, il legislatore rispose con la Legge 22 dicembre 1932 n. 1675 che istituì a carico dell' ufficiale giudiziario una tassa del 10% sui diritti e sulle indennità di trasferta mediante applicazione di marche ⁴, e stabilì l'obbligo per l' ufficiale giudiziario, i cui proventi superassero un certo ammontare, escluse le indennità di trasferta, di versare allo Stato il 50% di tale eccedenza ⁵.

Altre importanti innovazioni l'ordinamento degli ufficiali giudiziari le ha registrate con il d.lg. C.p.S. 5 maggio 1947 n. 380, che istituì la figura dell' ufficiale giudiziario dirigente in quegli uffici cui fossero addetti due o più ufficiali giudiziari.

All' ufficiale giudiziario dirigente venne affidata la direzione e l'organizzazione del lavoro negli uffici ⁶.

Con lo stesso decreto, in considerazione del grado di autonomia e della indipendenza delle mansioni proprie dell' ufficiale giudiziario rispetto al cancelliere, si stabilì che l' ufficiale giudiziario fosse posto sotto il diretto controllo del magistrato che dirigeva l'ufficio ⁷.

La incertezza e la confusione delle tante norme che continuarono ad essere emanate, le conseguenze della guerra, la instabilità del rapporto di lavoro e soprattutto i miseri stipendi, imposero ben presto un più incisivo ripensamento dell'intera materia.

Il Ministro della giustizia nominò all'uopo una commissione costituita da magistrati e ufficiali giudiziari che, dopo mesi di lavoro, propose un nuovo ordinamento con un progetto di statalizzazione degli ufficiali giudiziari e dei commessi (con il nome di aiutanti).

Il disegno, per motivi contingenti e di bilancio, non trovò seguito.

Il Ministro della giustizia presentò, allora, alla Camera dei Deputati un nuovo progetto con lo scopo, come si legge nella relazione del Ministro Piccioni del 24 febbraio 1950, di "riunire in un testo unico, coordinandole ed integrandole, le varie

⁴ Tale tassa sussiste tutt'oggi ed è prevista dall'art. 154 DPR 15 dicembre 1959 n. 1229.

⁵ Anche questa tassa è ancora prevista art. 155 DPR 1959 n. 1229 nella misura del 95% della parte di diritti eccedenti l'importo dello stipendio spettante al personale appartenente alla sesta qualifica funzionale avente la stessa anzianità di servizio dell'ufficiale giudiziario e al netto del 2% per le spese di ufficio e del 10% della tassa erariale.

⁶ Gli artt. 47 e 48 DPR 1959 n. 1229 regolano le attuali attribuzioni dell'ufficiale giudiziario dirigente. Il RD 8 giugno 1933 n. 621, recante norme per il coordinamento e l'attuazione della L: 22 dicembre 1932 n. 1675 richiamata, provvide a qualificare gli ufficiali giudiziari come pubblici ufficiali istituiti per provvedere agli atti loro demandati dalle leggi ed ordinati dall'autorità giudiziaria o dalle parti interessate.

⁷ Art. 48 d.l.C.p.S. s.s. 1947 n. 380

norme disseminate in numerosi provvedimenti che si sono ininterrottamente succeduti dal lontano 1865 fino ad oggi", e di fare "un passo avanti verso la definitiva sistemazione del personale degli ufficiali giudiziari, da effettuarsi con l'inquadramento della categoria nei ruoli dell'Amministrazione dello Stato" 8.

Esso, fortemente emendato, vide al Senato l'introduzione di una nuova categoria con ruolo aperto e continuo: gli aiutanti.

Il disegno, tradotto in Legge 18 ottobre 1951 n. 1128, attribuendo ai commessi in servizio la denominazione di AIUTANTI UFFICIALI GIUDIZIARI, istituiva una nuova figura di ausiliari nell'ordine giudiziario.

Lo sforzo del legislatore, condizionato dalla necessità di "regolarizzare" gli ex commessi, venne, però, di fatto vanificato dalle assunzioni di personale privato che, fuori da ogni previsione legislativa, gli ufficiali giudiziari continuarono a fare per assicurarsi con gli AMANUENSI i lavori interni di ufficio.

Con la Legge 18 ottobre 1951 n. 1128 sull'ordinamento degli ufficiali giudiziari e degli aiutanti ufficiali giudiziari, al fine di risolvere i problemi di competenza territoriale che il regime precedente aveva evidenziato, furono costituiti Uffici Unici presso le Corti di Appello delle sedi capoluogo di distretto e presso i Tribunali delle sedi capoluogo di circondario e furono segnati i limiti territoriali di competenza dell' ufficiale giudiziario nel mandamento in cui aveva sede l'ufficio al quale egli era addetto 9.

La materia, soggetta, come fin qui evidenziato, ad una continua quanto disorganica produzione normativa, con l'avvento del nuovo statuto degli impiegati civili dello Stato ¹⁰ mostrò tutta la sua inadeguatezza.

Alle istanze di equiparazione fatte valere da gran parte della categoria, il legislatore rispose con la legge 27 febbraio 1958 n.162 11 che, adeguando il trattamento economico degli ufficiali giudiziari e degli aiutanti ufficiali giudiziari, concedeva ad essi - le quote di aggiunta di famiglia e l'assegno personale di sede, nei limiti e condizioni stabiliti per gli impiagati civili dello Stato ¹² e soprattutto, delegava il Governo a "... raccogliere in un 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 modifiche richieste dal loro coordinamento con le norme dei D.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3 e 3 maggio 1957 n. 686, anche a effetti diversi da quelli indicati dall'art. 2, 1° comma, dell'ordinamento medesimo, nonché le altre modificazioni necessarie per garantire il regolare ed

⁸ Relazione ministeriale sul disegno di Legge presentato alla Camera dei Deputati il 24 febbraio 1950 (n. 1124) dal Ministro Piccioni, che può leggersi in leg. it. 1951, I, 949.

Art. 1 L. 19 dicembre 1956 n. 1442.
 T.U. 10 gennaio 1957 n. 3 e relativo regolamento di esecuzione D.P.R. 3 maggio 1957 n. 686;

¹¹ Legge 27 febbraio 1958 n. 162 - Trattamento economico degli ufficiali giudiziari e degli aiutanti ufficiali giudiziari dal 1 luglio 1955;

Art. 2 L. 27 febbraio 1958 n. 162.

efficiente espletamento dei servizi, ferme rimanendo le attuali qualifiche, attribuzioni e funzioni" 13.

Venne così emanato il D.P.R. 15 dicembre 1959 n°1229 ¹⁴, idoneo ancora oggi, secondo il Ministro di grazia e Giustizia On. Conso, a disciplinare il personale in questione ¹⁵.

Il trentennio che ne è seguito ha in realtà riproposto, con i tanti interventi normativi, le stesse condizioni di inadeguatezza e confusione che ne avevano auspicato l'emanazione.

La quantità e l'importanza dei provvedimenti normativi succedutisi nel tempo, come dimostrano quelli di seguito riportati, rendono perciò necessario e non più dilazionabile un nuovo, organico, intervento sull'intera materia.

Evoluzione normativa

- D.P.R. 15 dicembre 1959, n. 1229.
 Ordinamento degli ufficiali giudiziari e degli aiutanti ufficiali giudiziari.
- L. 11 giugno 1962, n. 546.
 Modifica del vigente ordinamento degli ufficiali giudiziari e degli aiutanti ufficiali giudiziari.
- L. 12 agosto 1962, n. 1353.
 Riforma del trattamento di quiescenza della cassa per le pensioni agli ufficiali giudiziari ed agli aiutanti ufficiali giudiziari modifiche all'ordinamento della cassa stessa e miglioramenti ai pensionati.
- D.M. 3 luglio 1963.
 Determinazione delle piante organiche degli ufficiali giudiziari e degli aiutanti ufficiali giudiziari.
- D.M. 27 agosto 1964. Esercizio della rivalsa dello Stato verso gli ufficiali giudiziari e gli aiutanti ufficiali giudiziari per i contributi E.N.P.A.S.
- L. 29 settembre 1964, n. 871.

 Norma integrativa dell'art. 2 della legge 18 ottobre 1951, n. 1128, e successive modificazioni, sull'ordinamento degli ufficiali giudiziari e degli aiutanti ufficiali giudiziari.
 - D.P.R. 5 giugno 1965, n. 757 modifica gli artt. 123, 132 e 148.

Pubblicato nel Suppl. ord. n° 1 della Gazz. Uff. 1° febbraio 1960, n° 26.

¹³ Art. 6 L. 27 febbraio 1958 n. 162.

¹⁵ così risposta a interrogazione parlamentare del Ministro Conso, Camera seduta del 6/5/93.

L. 30 dicembre 1965, n. 1486.

Concessione di un assegno annuo a favore dei titolari di pensione a carico della cassa per le pensioni ai sanitari e della cassa per le pensioni agli ufficiali giudiziari e agli aiutanti ufficiali giudiziari.

L.27 gennaio 1968, n. 36.

Miglioramenti al trattamento di quiescenza ed adeguamento delle pensioni a carico della cassa per le pensioni agli ufficiali giudiziari ed agli aiutanti ufficiali giudiziari.

• D.M. 9 maggio 1968.

Estensione agli ufficiali giudiziari e agli aiutanti ufficiali giudiziari dei benefici economici concessi alle altre categorie di personale statale con l'articolo 20 della legge 18 marzo 1968, n. 249.

D.M. 27 settembre 1969.

Estensione agli ufficiali giudiziari ed agli aiutanti ufficiali giudiziari del beneficio economico concesso agli altri dipendenti dello Stato con legge 1 agosto 1969, n. 469.

D.M. 21 marzo 1970.

Modificazioni ai registri cronologici modelli A,B e C in uso presso gli uffici degli ufficiali giudiziari.

• D.M. 1 giugno 1971.

Modifica della vigente disciplina relativa all'accertamento ed al versamento dei contributi per l'iscrizione degli ufficiali giudiziari e degli aiutanti ufficiali giudiziari all'assistenza sanitaria, all'opera di previdenza ed alla GESCAL.

• L. 29 novembre 1971, n. 1048.

Modificazioni all'ordinamento degli ufficiali giudiziari e degli aiutanti ufficiali giudiziari , approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 1959, n. 1229.

D.M. 13 dicembre 1972.

Modificazioni della pianta organica degli ufficiali ed aiutanti ufficiali giudiziari.

• D.M. 9 maggio 1973.

Determinazione della nuova base retributiva per il calcolo dei contributi dovuti all'Ente nazionale di previdenza ed assistenza per i dipendenti statali per gli ufficiali giudiziari e gli aiutanti ufficiali giudiziari.

L. 12 giugno 1973, n. 349.

Modificazioni alle norme sui protesti delle cambiali e degli assegni bancari.

• D.P.R. 3 giugno 1975, n. 290.

Regolamento di attuazione della legge 12 giugno 1973, n. 349, concernente modificazioni alle norme sui protesti cambiari.

• L. 12 luglio 1975, n. 322.

Modifica dell'ordinamento degli ufficiali giudiziari approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 1959, n. 1229.

L. 18 novembre 1975, n. 586.

Miglioramenti al trattamento di quiescenza ed adeguamento delle pensioni a carico della cassa per le pensioni agli ufficiali giudiziari ed agli aiutanti ufficiali giudiziari.

D.M. 31 marzo 1976.

Determinazione delle piante organiche dei coadiutori addetti agli uffici notificazioni, esecuzioni e protesti degli ufficiali giudiziari.

D.M. 25 maggio 1976.

Determinazione della base imponibile per il calcolo dei contributi, dovuti all'Ente nazionale di previdenza ed assistenza per i dipendenti statali, per i coadiutori giudiziari.

L. 3 giugno 1980, n. 240.

Adeguamento della indennità di trasferta per gli ufficiali giudiziari e aiutanti ufficiali giudiziari, corresponsione di una indennità forfettizzata per la notificazione in materia penale e maggiorazione del fondo spese di ufficio.

• L. 11 luglio 1980, n. 312.

Nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato.

D.P.R. 4 novembre 1980, n. 718.

Acconti sui futuri miglioramenti economici al personale contemplato nell'area di applicazione della 312/80, la normativa venne estesa al personale Unep.

L. 6 febbraio 1981, n. 42.

Estensione della convenzione internazionale relativa alle notificazioni all'estero, che entrò in vigore il 24 gennaio 1982.

L. 27 aprile 1981, n. 167.

Miglioramenti al trattamento di quiescenza e perequazione automatica delle pensioni a carico della cassa per le pensioni agli ufficiali giudiziari ed agli aiutanti ufficiali giudiziari.

• L. 20 novembre 1982, n. 890.

Notificazioni di atti a mezzo posta e di comunicazioni a mezzo posta connesse con la notificazione di atti giudiziari.

D.P.R. 25 giugno 1983, n. 344.

Norme risultanti, dalla disciplina prevista dall'accordo del 29 aprile 1983 concernente il personale dei Ministeri ed altre categorie.

• L. 26 luglio 1984, n. 407.

Adeguamento, tassazione e ripartizione delle indennità di trasferta spettanti agli ufficiali giudiziari ed agli aiutanti ufficiali giudiziari.

L. 24 gennaio 1986, n. 16.

Trattamento di quiescenza per gli iscritti a carico della Cassa per le pensioni agli ufficiali giudiziari, agli aiutanti ufficiali giudiziari ed ai coadiutori.

• D.P.C.M.10 giugno 1986.

Procedure dei concorsi di ammissione agli impieghi delle amministrazioni statali.

• D.P.R. 8 maggio 1987, n. 266.

Norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo del 26 marzo 1987 concernente il comparto del personale dipendente dei Ministeri.

D.P.R. 7 gennaio 1988, n. 34.

Variazioni dell'indennità di trasferta dovuta agli ufficiali giudiziari ed agli aiutanti ufficiali giudiziari.

D.P.R. 17 gennaio 1990, n. 44.

Regolamento per il recepimento delle norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo del 26 settembre concernente il personale del comparto Ministeri ed altre categorie di cui all'art. 2 del D.P.R. 5 marzo 1986, n. 68.

• L. 15 gennaio 1991, n. 14.

Forfettizzazione e rivalutazione dei diritti spettanti agli ufficiali giudiziari, aiutanti ufficiali giudiziari e coadiutori giudiziari, nonchè erogazione al personale appartenente alle predette categorie di un compenso mensile non pensionabile.

L. 16 ottobre 1991, n. 321.

Interventi straordinari per la funzionalità degli uffici giudiziari e per il personale dell'Amministrazione della giustizia.

L. 21 novembre 1991, n. 374. Istituzione del giudice di pace.

• D.P.R. 8 novembre 1991, n. 401.

Regolamento recante rideterminazione delle misure delle indennità di trasferta spettanti agli ufficiali giudiziari e agli aiutanti ufficiali giudiziari.

• D.M. 20 dicembre 1991.

Adeguamento delle tariffe dei protesti cambiari.

Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503.

Norme sul riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici riguardano anche il settore Unep.

• Decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.

Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421.

Stato giuridico degli ufficiali giudiziari.

I pur brevi cenni sull'evoluzione storico-normativa che precedono ¹⁶, evidenziano l'incertezza che da sempre ha caratterizzato la qualificazione giuridica del rapporto di lavoro del personale UNEP.

Risolta tale incertezza per gli ex coadiutori (operatori UNEP) statalizzati con la legge 16 ottobre 1991 n°321 che li ha ricompresi a tutti gli effetti fra gli impiegati civili dello Stato, i problemi interpretativi rimangono per le altre categorie, per le quali un legislatore particolarmente attento a perseguire criteri di produttività e convenienza nel disciplinare le funzioni, il servizio, il compenso ¹⁷, non ha saputo apprestare uno strumento organico, capace di dare ad esse analoga certezza giuridica.

Le spinte, pur presenti nella categoria, verso il riconoscimento di un pieno proventismo in linea con quelli che erano i tratti caratteristici dell'esercizio privato di funzioni, prevalenti in un primo momento ¹⁸, sono state per lo più neutralizzate da chi nella categoria ha perseguito, sul presupposto della inadeguatezza dei proventi, la sicurezza di un trattamento economico base garantito dallo Stato, che ha favorito, di contro, un controllo sempre più diretto e penetrante da parte di esso, imbrigliandone l' attività in un crescendo di adempimenti burocratici tipici del pubblico impiego ¹⁹, senza mai giungere ad una piena equiparazione al trattamento economico-normativo riconosciuto agli impiegati pubblici ²⁰.

Le difficoltà interpretative nella definizione dello status giuridico di questo personale, hanno appassionato la dottrina fin dai tempi meno recenti in un confronto che, dominato dal progressivo riconoscimento dello status di pubblici impiegati, ha aperto la strada ad una evoluzione giurisprudenziale che, seppur lenta e talvolta contraddittoria, ne ha di fatto segnato le tappe fondamentali.

¹⁷ Significativa la coincidenza fra le odierne affermazioni del Ministro della giustizia CONSO (risposta a interrogazione parlamentare (4-02857) in seduta 6/5/93 della Camera "... si conferma l'orientamento di questo Ministero circa l'opportunità di mantenere l'attuale assetto retributivo a carattere parzialmente proventistico degli ufficiali giudiziari", e la relazione del Ministro FANI alla L. 19 marzo 1911 n°201, con la quale gli ufficiali giudiziari furono equiparati a determinati effetti agli impiegati statali, argomentando sul grave pregiudizio economico che lo Stato avrebbe subito dalla statalizzazione di essi (v: nota, (5) pag..)

¹⁸ L'ufficiale giudiziario organizzava autonomamente e a proprio rischio la sua attività, potendo anche assumere personale dipendente, ma retribuito esclusivamente con proventi ed indennità versate direttamente da chi richiedeva il suo ministero.

¹⁶ vedi sopra pag. 1 ss;

¹⁹ "... Gli ufficiali (e aiutanti ufficiali) giudiziari, sono destinatari da una parte di tutti gli svantaggi del pubblico impiego (giurisdizione del giudice amministrativo, senza possibilità, pertanto, di poter beneficiare della più snella procedura di cui alla nuova legge sul rito del lavoro e dei vantaggi, anche pecuniari, ad essi riconnessi in caso di accoglimento della domanda), dall'altra, delle conseguenze negative dell'impiego privato ..." così FINOCCHIARO M.in Giust.Civ.1976,I,274;

²⁰ "... con un ritardo di circa dieci anni rispetto al personale delle cancellerie, il personale del settore UNEP ha ottenuto l'applicazione della L.312/80, a titolo di primo inquadramento, lasciando il personale nella più totale incertezza ed in posizione sfavorevole rispetto alle altre categorie della medesima amministrazione, aventi pari dignità funzionale" così in interrogazione parlamentare (4-02857) PATARINO ed altri al Ministro di grazia e giustizia - CAMERA, seduta 6/5/1993.

Dottrina e giurisprudenza

In un primo momento la dottrina escludeva che l'ufficiale giudiziario fosse un impiegato dello Stato e lo considerava, aderendo alla più rigida interpretazione della definizione normativa, ²¹ un "privato con funzioni di ausiliario della giustizia", al pari del perito o del testimone, con la particolarità comunque di essere addetto in maniera stabile all'ordine giudiziario ²².

Non è mancato chi, di contro, lo ha ritenuto concessionario di un pubblico servizio o privato esercente pubbliche funzioni ²³ fino ad arrivare, con la più qualificata dottrina, ad affermare che " il processo di equiparazione sia interamente compiuto e che l'ufficiale giudiziario possa, a tutti gli effetti, considerarsi impiegato civile dello Stato" ²⁴.

A ridimensionare lo sforzo evolutivo della dottrina soccorre, nel tempo, il maggior rigidismo della giurisprudenza.

Le affermazioni di esclusione ²⁵, infatti, rimasero costanti fino alla importante pronuncia Cass. Sez.UU., 14 ottobre 1975 n°3319 che, realizzando una totale inversione di tendenza, stabiliva che: gli ufficiali giudiziari in quanto " svolgono in modo continuativo e professionale una attività direttamente connessa con i fini pubblici dello Stato, con vincolo di subordinazione gerarchica, in forza di un atto formale di nomina e godono di una retribuzione predeterminata in base a criteri oggettivi, sono impiegati dello Stato in senso ampio, per cui le controversie concernenti i loro rapporti di lavoro rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo"²⁶.

²¹ Art. 4 R.D. 30 gennaio 1941 n°12 - Art. 1 D.P.R. 15/12/1959 n°1229 come sostituito dall'art. 1 L.12 luglio 1975 n°322

²² Così PUNZI- La notificazione degli atti nel processo civile, Milano;1959, pag.106 - Colloca l'ufficiale giudiziario tra i soggetti ausiliari del processo civile accanto ai notai, al cancelliere, ai difensori, ai periti, ai testimoni, accomunati dalla caratteristica di non essere soggetti al rapporto processuale.

CHIOVENDA - Principi di diritto processuale civile, Napoli,1965 pag.387 ss. - ritiene che il giudice, il cancelliere, l'ufficiale giudiziario formano un unico organo complesso di giurisdizione.

Egli ancora ritiene che tra le funzioni dell'ufficiale giudiziario e quelle del giudice la differenza è quantitativa e non qualitativa, poiché l'uno e l'altro concorrono sia pure su piani diversi, all'assolvimento della medesima funzione.

Concorde sul punto ormai tutta la dottrina processualistica civile.

Contraria la scienza penale che sulle orme del MORTARA continua a ritenere l'ufficiale giudiziario un ausiliario dell'ordine giudiziario che esplica un'attività che "serve all'esercizio della giurisdizione ma non è giurisdizione", così MANZINI, Trattato di diritto processuale penale, vol. II Torino 1949 pag. 235 ss. e ancora LEONE G., Istituzioni di diritto processuale penale, Napoli, 1965, vol. I, pag.116;

²³ Pret. Bologna 26 ottobre 1974 in Giursp. it. 1975,I,2;

²⁴ CHIOVENDA, Op. cit., pag. 452;

²⁵ Cons. St. Sez. IV, 16 gennaio 1973, n°29 in Foro amm., 1973,I,2; secondo cui gli ufficiali giudiziari non possono essere identificati come impiegati pubblici, in quanto l'art.2 D.P.R. 15 dicembre 1959 n°1229 si limita ad equiparare detti dipendenti agli impiegati civili dello Stato relativamente a scopi espressamente indicati nella norma stessa (congedi, imposta complementare, ricchezza mobile, riduzione sui viaggi ecc.)

²⁶ Che il rapporto corrente tra il Ministero di grazia e giustizia e gli ufficiali giudiziari e aiutanti ufficiali giudiziari configuri gli estremi del vero e proprio rapporto di pubblico impiego, costituisce ormai "ius receptum" in giurisprudenza (Cass., 5 ottobre 1978, n°4425; Cass., 6 febbraio 1979 nn°782 - 791; Cass., 7 febbraio 1979, n°814);

La giurisdizione amministrativa formatasi ²⁷ ha confermato nel tempo l'orientamento che: "gli ufficiali giudiziari sono impiegati civili dello Stato e quindi, per quanto non previsto dal loro speciale statuto, si deve applicare a tali dipendenti lo statuto generale degli impiegati civili dello Stato".

L'importanza del principio enunciato è concretamente ravvisabile nelle successive pronuncie che ad esso si sono conformate, estendendo al personale UNEP istituti previsti dallo statuto dei pubblici impiegati, come l'equo indennizzo di cui all'art. 68 T.U. 1957 n°3 ²⁸, i benefici combattentistici previsti dalla L. 24 maggio 1970 n°336 ²⁹ la partecipazione al procedimento elettorale per la formazione del Consiglio di amministrazione del Ministero di grazia e giustizia ³⁰ ex art. 146, primo comma, D.P.R.10 gennaio 1957 n°3, modificato dall'art. 7 L. 28 ottobre 1970 n° 775.

Decisiva, in questa ottica, a ribaltare definitivamente i ristretti ambiti interpretativi degli artt. 2 e 162 del vigente ordinamento del personale UNEP è intervenuta da ultimo una pronuncia del Consiglio di Stato ³¹ precisando che: "gli ufficiali giudiziari e gli aiutanti ufficiali giudiziari, in quanto inseriti nell'organizzazione dello Stato in base ad un atto formale di nomina, sono impiegati civili dello Stato e quindi, per quanto non previsto dal loro speciale statuto, si deve applicare anche a loro lo statuto generale degli impiegati civili dello Stato, qualora le caratteristiche peculiari dell'attività da essi svolta non giustifichino un trattamento differenziato rispetto a quello degli altri dipendenti statali".

II personale U.N.E.P.

L'art. 1 DPR 1229/59 ³² definisce il personale UNEP (ufficiale giudiziario, aiutante ufficiale giudiziario e coadiutore) come ausiliario dell'ordine giudiziario.

Sul carattere relativo di questa definizione si è già detto, ma qui va precisato che la definizione, trasportata di peso dall'ordinamento del 1941, è superata dai principi stessi del nuovo ordinamento.

Già il tenore della norma in esame infatti, evidenzia, nell'espletamento degli atti ordinati dal giudice, ma anche richiesti dal cancelliere (comunicazioni) e dalle parti

²⁷ Per la giurisprudenza amministrativa, Cons. St.Sez. IV, 18 giugno 1990 n°509, 22 maggio 1990 n°406, 10 gennaio 1990 n°3, 8novembre 1988 n°845, 28 luglio 1988 n°650, 31 maggio 1984 n°416, 21 ottobre 1983 n°739; in Cons. St. 1990,I,742,706e 2; 1988,I,1350 e 820; 1984,I,529; 1883,I,1008;

Cons. St. Sez. IV 25 novembre 1987 n°674; 8 novembre 1988 n° 845; 27 settembre 1989 n°621; 22 maggio 1990 n°405; 18 giugno 1990 n° 509; in Cons. St. 1987,I,1586; 1988, I, 1350; 1989, I, 1045; 1990,I,706; 1990, I, 742.
 Cons.St. Sez:IV 31 maggio 1984, n°416 cit., 21 ottobre 1983,n°739 cit., 11 dicembre 1981, 988, in Cons St. 1981,I,1307.
 Cons. St. Sez. IV 10 gennaio 1990 n°3 in Cons.St. 1990,I,2;

Cons. St. Sez. IV 10 gennaio 1990 n 3 in Cons. St. 1990,1,2; 31 Cons. St. Sez. IV 16 maggio 1991 n° 389 in Cons. St. 1991,1,867;

³² Articolo così sostituito dall'art. 1 L. 12 luglio 1975 n. 322 (G.U. 1° agosto 1975 n. 204).

(notificazioni) 33 , modalità operative autonome e indipendenti dal controllo del giudice 34 che sono esercizio di giurisdizione 35 .

L'ufficiale giudiziario è quindi un organo con potestà giurisdizionale che svolge funzioni ausiliarie del giudice ma anche proprie autonome funzioni sia nel campo civile, penale, amministrativo, che in quello stragiudiziale ³⁶.

L'art. 59 c.p.c. individua le "attività dell'ufficiale giudiziario" nelle seguenti funzioni: "assiste il giudice in udienza ³⁷, provvede all'esecuzione dei suoi ordini, esegue le notificazioni degli atti (137 ss. c.p.c.; disp. di attuaz. 47 ss.) e attende alle altre incombenze che la legge gli attribuisce ³⁸.

Gli "ufficiali giudiziari" sono equiparati, ex art. 2 dell'ordinamento, per le materie in esso indicate, agli impiegati civili dello Stato.

In realtà l'assimilazione alla figura del pubblico impiegato, seppure con grandi ritardi ³⁹ e il più delle volte solo nei principi, ha superato gli ambiti indicati nell'art. 2, al punto che si è in più sedi affermato che si è ormai compiuto il processo di statalizzazione 40

33 Sul rapporto tra la parte istante e l'uff. giud. v. Punzi "La notificazione degli atti nel processo civile", Milano,

L'ufficiale giudiziario non è un semplice missus iudicis, ma un organo autonomo, al quale le parti possono rivolgersi direttamente e la cui attività non è normalmente soggetta a controlli preventivi o ad autorizzazioni da parte del giudice, Chiovenda, Principi di diritto processuale civile, Napoli, 1965, pag. 304 . L'autonomia dell'ufficiale giudiziario di fronte al giudice è forse ancor più spiccata di quella del cancelliere poiché gli è riconosciuta dalla legge una propria sfera di competenza: cfr. DPR 15 dicembre 1959 n. 1229 ..., Salvatore Satta, Diritto processuale civile, 1981, pag. 70.

Attraverso l'attività di notificazione dell'uff. giud. si ha la possibilità di invasione nella sfera giuridica di un altro soggetto e quindi una soggezione di questo che è caratteristica dell'esercizio della giurisdizione. In proposito v. Punzi, La notificazione, cit., pag: 153; id., voce notificazione (diritto processuale civile), in Enc. dir., XXVIII, Milano 1978 pag: 641 ss.

Si ha quindi esercizio di giurisdizione nel pignoramento mobiliare (art. 513 e 543 cpc) e immobiliare (art. 555), nella vendita mobiliare (art. 534), nell'esecuzione per consegna o rilascio (artt. 606-608), nell'esecuzione di obblighi di fare o di non fare (art. 612), nell'esecuzione dei sequestri e degli altri provvedimenti cautelari; nel provvedimento che, a termini dell'art. 492, rappresenta l'elemento comune, se non essenziale, di ogni forma di pignoramento in virtù del quale l'ufficiale giudiziario ingiunge al debitore di astenersi da qualunque atto diretto a sottrarre alla garanzia del credito esattamente indicato i beni che si assoggettano alla espropriazione e i frutti di essi.

Tale servizio riguarda sia il processo civile che quello penale, art. 21 DPR 30 novembre 1989, è obbligatorio ed è minutamente disciplinato per le udienze penali dall'art 24, R.D. 28/5/1931 n. 603. Pur senza determinare una riserva di attribuzioni il profilo professionale 295 - operatore unep- istituito con DPR 17 gennaio 1990 n. 44, al punto 6) attribuisce tale servizio all'operatore unep: "attende al servizio di assistenza all'udienza". Così circolare 5/5/M49812/06-07 del 30/10/75.

Ancora - assistenza udienze - supplenza - nota ministeriale 11/2/88 n. 5/155/031 "... con cui si è riconosciuta la possibilità di destinare al servizio stesso un commesso o anche un autista.

Talune incombenze attribuite all'ufficiale giudiziario dal codice sono: intimazione ai testimoni (art. 250 cpc), ingiunzione quale forma del pignoramento (art. 494), ricerca delle cose da pignorare (art. 513) vendita all'incanto (art. 534) esecuzione per consegna (art. 606) o per rilascio (608), esecuzione forzata di obblighi di fare o di non fare (art. 612); intimazione di sfratto (art. 660), esecuzione del sequestro giudiziario (art. 677).

L'art. 3 della Legge 11 luglio 1980 n. 312 prevedeva che entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della stessa si sarebbe dovuto provvedere alla identificazione dei profili professionali compresi in ogni qualifica funzionale. Sono stati necessari circa dieci anni perché la istituita commissione paritetica decidesse sul personale UNEP che, solamente equiparato ai fini economici (art. 38 DPR 312/80) al trattamento stipendiale previsto per il personale statale appartenente alla sesta qualifica funzionale per gli aiutanti ufficiali giudiziari e coadiutori UNEP, solo con DPR 17 gennaio 1990 n. 44 è stato inquadrato in qualifiche funzionali, con previsione dei relativi profili.

40 Vedi sopra nota 22;

Definito ⁴¹ per la categoria il riassetto retributivo funzionale di cui alla L. 11 luglio 1980 n. 312 che ha introdotto le "qualifiche funzionali" il personale UNEP è stato inquadrato con DPR 17 gennaio 1990 n. 44 nei seguenti profili professionali:

FUNZIONARIO UNEP

Profilo professionale N. 292 Funzionario U.N.E.P. Qualifica VIII -

- 1) Dirige e organizza sotto la sorveglianza dell'autorità giudiziaria a ciò preposta gli uffici notificazioni, esecuzioni e protesti, anche se non formalmente nominato dirigente, ovvero coordina e promuove l'attività di unità organiche, anche a rilevanza esterna, comprendenti operatori di qualifiche diverse; è responsabile della ricezione delle richieste di tutti gli atti dell'ufficio N.E.P. e della specificazione dei diritti ed indennità dei medesimi secondo le disposizioni di legge.
 - 2) Ha la direzione e la responsabilità della tenuta dei registri e dei bollettari.
- 3) Predispone programmi finalizzati all'organizzazione del lavoro e all'efficienza dell'ufficio o dell'unità organica cui è preposto; adotta o propone i consequenziali provvedimenti; esercita la sorveglianza sull'attività delle varie professionalità che concorrono al raggiungimento dei risultati dei quali è responsabile, rispondendo al capo dell'ufficio del regolare svolgimento dei servizi.
- 4) Nell'ambito delle proprie competenze esegue e adotta i provvedimenti che concernono l'esercizio dei diritti e l'osservanza dei doveri del personale, che assegna ai vari servizi in modo da realizzare la migliore utilizzazione, impartisce ad esso le istruzioni necessarie per la corretta applicazione di leggi, regolamenti e circolari.
- 5) Amministra e contabilizza somme a qualsiasi titolo riscosse con piena responsabilità e obbligo del rendiconto; contabilizza gli emolumenti spettanti al personale dell'ufficio, redige verbali di riparto e predispone mandati di pagamento; opera ritenute fiscali, previdenziali e assistenziali.
- 6) Compila e sottoscrive, sotto la sua personale responsabilità ed entro i termini stabiliti dalla legge tributaria, i modelli "101" concernenti gli addetti al proprio ufficio e, quale sostituto d'imposta, compie gli atti relativi.
- 7) In caso di mancanza, assenza o impedimento del collaboratore U.N.E.P. e non si possa provvedere con l'applicazione di altro collaboratore ovvero lo richiedano le circostanze del servizio, attende anche agli atti di competenza dell'ufficiale giudiziario, ed alla notificazione di atti in materia civile, penale e amministrativa. In caso di mancanza, assenza o impedimento dell'operatore, dell'assistente e del collaboratore U.N.E.P., attende anche

⁴¹ Il compiuto inquadramento è poco aderente, secondo le rivendicazioni della categoria, alla tipologia dell'attività, al grado di preparazione richiesta e soprattutto al grado di autonomia e di responsabilità dell'attività svolta dal personale UNEP.

all'assistenza all'udienza, ove non si possa provvedere con l'applicazione, nell'ordine, di un operatore, assistente o collaboratore U.N.E.P.

- 8) Fa parte, quale componente, della commissione di vigilanza e disciplina per il personale U.N.E.P. istituita presso ogni corte di appello.
- 9) Fa parte, quale componente, delle commissioni di esame per i concorsi di funzionario, collaboratore, assistente e coadiutore U.N.E.P.
- 10) Assiste se richiesto e autorizzato- il magistrato ispettore nelle ispezioni agli uffici unici.
- 11) Nell'attività di collaborazione specializzata, svolge compiti di studio e di ricerca nei settori di competenza e valuta le proposte di modifica di procedure e dell'organizzazione del lavoro nell'ambito della propria competenza, ovvero propone procedure alternative e il ricorso a vuove e diverse strumentazioni. Partecipa all'attività didattica dell'amministrazione.
- 12) Cura la formazione e l'aggiornamento del personale addetto all'unità organica cui è preposto e svolge attività didattica
- 13) In via eccezionale, per esigenze di servizio, può essere addetto alla cancelleria della corte di appello o del tribunale e al Ministero di grazia e giustizia per compiti di natura amministrativa e contabile riferiti alla propria professionalità e attinenti al personale e ai servizi degli uffici N.E.P.

Requisiti culturali.

Diploma di laurea in giurisprudenza, scienze politiche, economia e commercio ed equipollenti.

Corso di specializzazione post-laurea.

Conoscenza di una lingua straniera parlata e scritta.

Modalità di accesso.

Concorso pubblico, per esami.

Mobilità orizzontale.

Verso altri profili della medesima qualifica funzionale previo superamento di apposito corso di qualificazione e con il processo dei requisiti culturali eventualmente richiesti.

Utilizzazione di strumenti e/o di apparecchiature e di impianti.

E' in grado di utilizzare direttamente sistemi complessi e/o autonomi liberamente programmabili.

Sfera di autonomia.

Autonomia nell'ambito di norme generali per tutto ciò che concerne l'esercizio delle proprie funzioni e per la conseguente utilizzazione funzionale del personale assegnatogli.

Grado di responsabilità.

Relativa:

alla direzione del lavoro;

all'organizzazione del lavoro;

al tipo di prodotto;

ai terzi,

a seconda del settore di applicazione.

COLLABORATORE U.N.E.P.

Profilo professionale n. 293 - Collaboratore U.N.E.P. - Qualifica VII

- 1) Dirige uffici N.E.P. non riservati al profilo di funzionario U.N.E.P., svolgendo tutti i compiti e funzioni inerenti la direzione, ivi compresi, nell'esplicazione di tali attività, quelli di amministrazione, contabilità e di sostituto d'imposta, ovvero dirige unità organiche non aventi rilevanza esterna, provvedendo a tutti gli adempimenti previsti dalla materia attribuita all'unità medesima nell'ambito di normative generali e delle linee di programmazione dell'attività dell'ufficio, rispondendo dei risultati conseguiti; è responsabile della ricezione delle richieste di tutti gli atti dell'ufficio N.E.P. e della specificazione dei diritti ed indennità dei medesimi secondo le disposizioni di legge.
- 2) Nell'ambito di procedure o di istruzioni di massima, svolge attività istruttoria connessa agli atti di notificazione, esecuzione e protesto, nonché di natura amministrativa, tecnica e contabile direttamente o coordinando l'attività di un gruppo di lavoro anche di professionalità inferiori, predisponendo provvedimenti ed atti (riservati al settore) di competenza di livelli superiori.
- 3) Compie gli atti di esecuzione forzata, esegue sfratti, provvedimenti di urgenza e di sequestro; esegue anche la notificazione degli atti in materia civile, penale ed amministrativa.
- 4) Eleva il protesto delle cambiali e dei titoli equipollenti, provvede a certificare, per le pubblicazioni di legge, gli elenchi dei titoli protestati.
 - 5) Procede a stime e valutazioni e redige inventari.
- 6) Cura l'espletamento degli atti relativi alla riscossione dei crediti erariali iscritti nei campioni civili, penali e amministrativi e rilascia apposita attestazione di insolvibilità del debitore.
 - 7) Documenta ogni sua attività redigendo e sottoscrivendo il relativo processo verbale.
 - 8) Compie tutti gli atti che le leggi e i regolamenti demandano all'ufficiale giudiziario.
- 9) Collabora all'attività di studio e di ricerca, svolgendo anche attività didattica, e concorre direttamente alla formulazione di piani di intervento o di programmazione dell'ufficio.
- 10) Esegue e adotta nell'ambito di competenza provvedimenti atti a migliorare l'organizzazione del lavoro e l'efficienza.
- 11) In caso di assenza o impedimento di un funzionario U.N.E.P. e ove non possa provvedersi con l'applicazione di un altro funzionario U.N.E.P., può essere applicato a svolgere le funzioni di quest'ultimo; nel caso di impedimento temporaneo di un funzionario U.N.E.P. o, qualora lo richiedano le esigenze del servizio, può svolgere le funzioni del funzionario U.N.E.P.
- 12) In caso di mancanza, assenza o impedimento dell'operatore e dell'assistente U.N.E.P., attende anche all'assistenza in udienza, ove non si possa provvedere con l'applicazione, nell'ordine, di un operatore o di un assistente U.N.E.P.
- 13) Fa parte, quale segretario, delle commissioni di esame per i concorsi di collaboratore, assistente e operatore U.N.E.P.
- 14) In via eccezionale, per esigenze di servizio, può essere addetto alla cancelleria della corte di appello o del tribunale e al Ministero di grazia e giustizia per compiti di natura amministrativa e contabile riferiti alla propria professionalità e attinenti al personale e ai servizi degli uffici N.E.P.
- 15) Svolge le proprie attribuzioni anche mediante l'utilizzazione di apparecchiature specializzate e/o sistemi autonomi gestionali con programmi variabili entro procedure generali determinate.

Requisiti culturali.

Diploma di laurea in giurisprudenza, scienze politiche, economia e commercio ed equipollenti. Conoscenza di lingua straniera.

Modalità di accesso.

Concorso pubblico, per esami.

Mobilità verticale.

Verso il profilo di funzionario U.N.E.P.

Mobilità orizzontale.

Verso altri profili della medesima qualifica funzionale previo superamento di apposito corso di qualificazione con il possesso dei requisiti culturali eventualmente richiesti.

Utilizzazione di strumenti e/o di apparecchiature e di impianti.

Utilizzazione di apparecchiature specializzate e/o sistemi.

Sfera di autonomia.

Autonomia relativa al grado di responsabilità nell'espletamento dei compiti assegnatigli e nella formulazione dei programmi di lavoro, nonchè conseguente organizzazione dell'unità organica eventualmente affidatagli.

Grado di responsabilità.

Relativa:

alla direzione del lavoro;

all'organizzazione del lavoro;

ai terzi,

a seconda del settore di applicazione.

ASSISTENTE U.N.E.P.

Profilo professionale N. 294 - Assistente U.N.E.P.- Qualifica VI

- 1) Nell'ambito di prescrizioni di massima e di procedure predeterminate svolge attività istruttorie connesse agli atti di notificazione, esecuzione e protesto.
- 2) Collabora anche con l'utilizzazione di macchine nell'attività amministrativa, tecnica e contabile, provvedendo, in applicazione della vigente normativa, alla specificazione di diritti e indennità, attuata sulla base di moduli, schemi predeterminati o istruzioni ricevute dal personale responsabile.
- 3) Coordina l'attività di personale di professionalità inferiore ed anche se in possesso di idonea qualificazione e/o maggiore anzianità di pari professionalità.
- 4) Esegue la notificazione degli atti in materia civile, penale e amministrativa attendendo direttamente alla redazione della relata di notifica sia sull'originale che sulle copie notificate.
 - 5) Provvede alla notificazione degli atti promossi per il recupero dei crediti dello Stato:
- 6) Compie tutti gli atti che le leggi ed i regolamenti demandano all'aiutante ufficiale giudiziario, comprese le levate dei protesti secondo le vigenti disposizioni legislative.
- 7) In caso di mancanza, assenza o impedimento dell'operatore U.N.E.P., o qualora le esigenze di servizio lo richiedono, attende anche ai compiti propri di tale professionalità, compresa l'assistenza all'udienza.
 - 8) Rilascia copie, estratti e certificati nell'ambito delle proprie attribuzioni.
- 9) Fa parte, come segretario, delle commissioni di esame per i concorsi di assistente ed operatore U.N.E.P..
- 10) Svolge compiti propri della sua qualificazione anche mediante l'utilizzazione di apparecchiature e sistemi di uso complesso.
- 11) In via eccezionale, per esigenze di servizio, può essere addetto alla cancelleria della Corte d'appello o del tribunale ed al Ministero di grazia e giustizia per compiti di natura amministrativa e contabile riferiti alla propria professionalità ed attinenti al personale ed ai servizi degli uffici N.E.P..
- 12) In caso di mancanza, di assenza o impedimento di un collaboratore U.N.E.P., e ove non possa provvedersi con l'applicazione di un altro collaboratore U.N.E.P., può essere applicato a svolgere le funzioni di quest'ultimo; nel caso di impedimento temporaneo di un collaboratore U.N.E.P., o qualora, a giudizio del capo dell'ufficio giudiziario, lo richiedano le esigenze del servizio, può svolgere le funzioni del collaboratore U.N.E.P., con esclusione degli atti di esecuzione.

Requisiti culturali.

Diploma di istruzione secondaria di secondo grado.

Modalità di accesso.

Concorso pubblico per esami.

Mobilità orizzontale.

Verso altri profili della medesima qualifica funzionale previo superamento di apposito corso di qualificazione e con il possesso dei requisiti culturali eventualmente richiesti.

Mobilità verticale.

Verso il profilo di collaboratore U.N.E.P. .

Sfera di autonomia.

Autonomia relativa all'individuazione delle procedure occorrenti per lo svolgimento dei compiti affidatigli nell'ambito di prescrizioni di massima.

Grado di responsabilità.

Relativa:

all'organizzazione del lavoro;

responsabilità diretta nell'espletamento dei compiti affidatigli;

al tipo di prodotto;

ai terzi.

a seconda del settore di applicazione.

OPERATORE U.N.E.P.

Profilo professionale N.295 - Operatore U.N.E.P. - Qualifica V

- 1) Svolge attività preparatoria connessa agli atti di notificazione, esecuzione e protesto.
- 2) Collabora all'organizzazione del lavoro degli U.N.E.P. ed alle proposte di revisione di sistemi o procedure nel proprio settore di applicazione.
- 3) Collabora all'organizzazione del lavoro nell'unità cui è addetto nonché alle proposte di revisione di sistemi e di procedure del proprio settore di applicazione.
- 4) In via eccezionale, per esigenze di servizio, può essere addetto alla cancelleria della corte di appello o del tribunale ed al Ministero di grazia e giustizia per compiti di natura amministrativa e contabile riferiti alla propria professionalità ed attinenti al personale e ai servizi degli uffici N.E.P..
- 5) Svolge i compiti propri della qualifica posseduta anche mediante l'utilizzazione di apparecchiature e sistemi di uso complesso.
 - 6) Attende al servizio di assistenza all'udienza.
- 7) Svolge attività di dattilografia, di produzione, di digitazione, di registrazione e di memorizzazione di dati sui diversi tipi di supporti.
- 8) Provvede a tutte le operazioni di ritiro, ricezione, protocollazione, smistamento, preparazione e spedizione della corrispondenza, di plichi e materiali.
- 9) Provvede, sotto la direzione del personale responsabile, alla materiale tenuta dei registri e bollettari, eseguendo nei medesimi registrazioni e annotazioni.
- 10) Coadiuva le professionalità superiori nell'attività istruttoria, e in quella amministrativa tecnica e contabile ad esse demandate.
- 11) Provvede alla minutazione di lettere semplici curandone direttamente la trascrizione dattiloscritta.
 - 12) Coadiuva nel servizio di sportello il personale responsabile del servizio stesso.
- 13) Per tutte le attività di competenza utilizza apparecchiature complesse di uso semplice.

Requisiti culturali e/o preparazione e esperienza professionale.

Diploma di istituto di istruzione professionale considerato equipollente a quello di istruzione secondaria superiore.

Modalità di accesso.

Concorso pubblico per esami.

Mobilità orizzontale.

Verso altri profili della medesima qualifica funzionale previo superamento di apposito corso di qualificazione e con il possesso dei requisiti culturali eventualmente richiesti.

Mobilità verticale.

Assistente U.N.E.P.

Utilizzazione di strumenti e/o di apparecchiature e di impianti. Apparecchiature complesse di uso semplice.

Sfera di autonomia.

Nell'ambito di istruzioni non necessariamente dettagliate.

Grado di responsabilità.

Relativa:

all'organizzazione del lavoro;

al tipo di prodotto;

ai terzi,

a seconda del settore di applicazione.

La privatizzazione del rapporto di lavoro.

Verso la fine degli anni sessanta con la promulgazione dello statuto dei lavoratori si evidenziano i vuoti di tutela dei pubblici dipendenti nella diversa condizione giuridica ed economica, rispetto al settore privato con esso regolato.

Le rivendicazioni che ne seguono per il riordino delle carriere e delle retribuzioni dei pubblici dipendenti, con finalità perequativa per tutti gli statali, spingono per la prima volta parte del movimento sindacale a orientarsi verso la equiparazione, entro certi limiti, del lavoro pubblico a quello privato.

La vertenza del "riassetto" del pubblico impiego, trova la sua prima importante risposta normativa nella L. 11 luglio 1980 n°312.

Con essa il rapporto di pubblico impiego non è più ordinato in carriere, ma secondo qualifiche funzionali ad ognuna delle quali corrisponde un livello retributivo, distinto per professionalità in relazione ai requisiti culturali, al grado di responsabilità, al grado di autonomia che comporta, ai requisiti di accesso alla qualifica ⁴².

Gli ufficiali giudiziari, aiutanti ufficiali giudiziari e coadiutori, non inquadrati nelle qualifiche funzionali, sono stati equiparati, ai fini economici, al trattamento stipendiale previsto per il personale statale della sesta qualifica funzionale per gli ufficiali giudiziari e quarta qualifica funzionale per gli aiutanti ufficiali giudiziari e

⁴² Art. 3 L. 11 luglio 1980 n°312;

coadiutori 43, e hanno avuto il primo effettivo inquadramento con P.D.G. 22/12/88, registrato il 18/4/89 44

Ma il vero momento di riavvicinamento della disciplina del lavoro pubblico a quella del lavoro privato si ha con la L. 29 marzo 1983 n°93, che si propone di riformare l'organizzazione amministrativa attraverso la negoziazione collettiva delle condizioni di lavoro del personale pubblico.

Il ruolo della contrattazione collettiva, stabilita dalla legge, diviene preminente, con l'individuazione dei comparti e dei livelli di negoziazione collettiva 45, anche per il personale UNEP.

La effettiva riferibilità delle norme richiamate a questo personale, è comprovata espressamente dal dettato degli artt. 55 del contratto 26 marzo 1987, comparto del personale dipendente dai Ministeri, recepito nel D.P.R. 8 maggio 1987 nº266, che prevede l'applicabilità dell'accordo "al personale degli uffici unici notificazioni, esecuzioni e protesti, dipendenti dal Ministero di grazia e giustizia... se non in contrasto con le esigenze funzionali disciplinate dai rispettivi ordinamenti", e 22 del successivo contratto 26 settembre 1989, di cui al D.P.R. 17 gennaio 1990 n°44, con cui si stabilisce che il personale UNEP "...nell'ambito delle disposizioni previste dall'art. 55 D.P.R. 266/87, la negoziazione decentrata si riferisce in particolare all'organizzazione del lavoro nelle sue diverse articolazioni, anche con riferimento al regime degli orari di lavoro, che garantisca, comunque, lo svolgimento delle attività finalizzate all'esercizio delle funzioni giurisdizionali".

La riforma non si realizza però secondo le aspirazioni della legge, limitata dalla previsione di un accordo collettivo ridotto a mera tappa del procedimento di formazione di un atto amministrativo ⁴⁶, che ne ha di fatto frustrato lo sforzo di razionalizzazione mancando l'obiettivo di superare le disorganiche e diffuse discipline settoriali.

La esclusione dalla regolamentazione prevista dalla legge-quadro di uno spazio riservato alla tutela dei diritti soggettivi dei dipendenti pubblici e il conseguente mancato passaggio dalla giurisdizione amministrativa a quella ordinaria, fa sentire la necessità di una ulteriore riforma, fondata sull'ineliminabile presupposto di una costituzione del rapporto per contratto e non più per atto unilaterale della pubblica amministrazione.

⁴³ Art. 38 L. 312/80;

Con esso gli ex ufficiali giudiziari sono stati inquadrati nel profilo professionale N°2 di collaboratore amministrativo, settore UNEP della settima qualifica funzionale, gli ex aiutanti ufficiali giudiziari nel profilo N°3 di assistente amministrativo, settore UNEP, della sesta qualifica funzionale, e gli ex coadiutori UNEP, nel profilo professionale N°4 di operatore amministrativo, settore UNEP, della quinta qualifica funzionale.

Gli ufficiali giudiziari, gli aiutanti ufficiali giudiziari e coadiutori, vengono inseriti nel comparto del personale dipendente del Ministero - comparto previsto all'art. 1 D.P.R. 5/3/68, che ricomprende il personale di cui all'art. 1 della L. 312/80;

⁶ Così Cass. S.U. 8 gennaio 1993 n°124.

Si profila una nuova disciplina di regolamentazione del pubblico impiego, incardinata nell'ormai consolidato principio che ogni e qualsiasi persona giuridica, privata o pubblica che sia, gode della capacità generale di diritto comune.

E' in base a questo principio che si afferma la c.d. privatizzazione del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti e cioè l'estensione della disciplina del codice civile al pubblico impiego, pietra miliare della legge 23 ottobre 1992 n° 421, ⁴⁷ e del conseguente D.lgs. 3 febbraio 1993 n° 29 ⁴⁸, che espressamente persegue la finalità di "integrare gradualmente la disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato" ⁴⁹ mediante l'estensione della disciplina civilistica al pubblico impiego ⁵⁰, facendone conseguire che le amministrazioni operano "... con i poteri del privato datore di lavoro ..." ⁵¹ per tutta la materia che regola i rapporti individuali di lavoro. Posto che la disciplina legislativa dettata dal D.lgs. 29/93 si applica anche al personale UNEP 52, avendo il legislatore escluso come criterio dirimente l'esercizio di pubbliche funzioni e non risultando comunque fra le categorie espressamente escluse dalla legge ⁵³, risulta quantomeno difficoltoso in questa fase prevedere quali saranno le evoluzioni di una disciplina soggetta ad un ordinamento (D.P.R. 1229/59) profondamente diverso ed estraneo all'ispirazione contrattualistica della riforma.

Elementi della riforma.

Con la legge delega 23 ottobre 1992, n. 421 il Parlamento ha autorizzato il Governo ad emanare un decreto legislativo volto al " contenimento, alla razionalizzazione e al controllo della spesa per il settore del pubblico impiego, al miglioramento della efficenza e della produttività, nonchè alla sua riorganizzazione ", ⁵⁴ e ciò mutuando principi e metodi dell'impiego privato ⁵⁵.

⁴⁷ Delega al governo per la razionalizzazione e la revisione della disciplina in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale.

Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art.2 della L.23 ottobre 1992 n°421.

Art. 1. comma 1 lett. c) D.lgs. 29/93:

⁵⁰ "I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni della Sez. Il e III capo I, titolo H del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, in quanto compatibili con la specialità dei rapporti e con il perseguimento degli interessi generali nei termini definiti dal presente decreto".(Art. 2, secondo comma D.lgs. cit.;)

Art. 4, primo comma D.lgs. cit.;

⁵² Art. 1, secondo comma D.lgs., cit. che ricalca le previsioni di cui agli artt. 1, primo comma e 26, primo comma legge-quadro 93/83 cui l'art. 2, primo comma, lett. a) L. delega 421/92 già faceva riferimento;

In conformità alle previsioni della legge delega art. 2, primo comma lett. e), il D.lgs. art.2, quarto comma, prevede espressamente le categorie che rimangono disciplinate dai loro rispettivi ordinamenti, e quindi esclusi dall'ambito di operatività della riforma.

⁵⁴ Art. 2, 1° comma Legge Delega 23 ottobre 1992, n. 421; ⁵⁵ Art. 2 lett. a) Legge Delega cit.; "...i rapporti di lavoro e di impiego dei dipendenti delle amministrazioni dello Stato... siano ricondotti sotto la disciplina del diritto civile e siano regolati mediante contratti individuali e collettivi..";

La nuova normativa sulla contrattazione collettiva è stata perciò considerata l'aspetto qualificante della riforma che ha avuto e mantenuto come suo ineliminabile punto di partenza quello di superare nella realizzazione del rapporto, l'atto unilaterale nella P.A..

L'innovazione ha comportato una ridefinizione delle fonti giuridiche che regolano il rapporto di pubblico impiego, con una netta riduzione del ruolo della legge e con un ampio spazio alla contrattazione di diritto comune.

Il legislatore, infatti, superando la logica ancora sottesa alla legge quadro sul pubblico impiego, che relega l'accordo a mera tappa del procedimento di formazione di un tipico atto amministrativo, il decreto del Presidente della Repubblica di ricezione, accredita il contratto come fonte immediata di disciplina del rapporto di lavoro 56.

Non tutto è però assoggettabile a contrattazione, stanti gli importanti limiti imposti dalla riserva di legge che rimette all'Amministrazione il potere di gestire in modo unilaterale non solo l'organizzazione pubblica in quanto tale ma, anche, altre importanti materie attinenti l'organizzazione degli uffici e in particolare " gli organi, gli uffici, i modi di conferimento della titolarità dei medesimi, fondamentali di organizzazione degli uffici, i procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro, i ruoli e le dotazioni organiche... " ⁵⁷ .

Tale impalcatura giuridica viene sorretta nel disegno legislativo dalla nuova figura dirigenziale, a cui viene estesa, quale responsabile dell'organizzazione del servizio, la responsabilità propria del privato datore di lavoro.

Spetta più propriamente ai dirigenti esercitare il diritto-dovere del manager mediante "... la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, compresa l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo".

Ne consegue che essi sono responsabili della gestione e dei relativi risultati 58.

Sui dirigenti, in aggiunta alla normale responsabilità amministrativa, grava una speciale responsabilità per il "risultato" della loro azione amministrativa.

"La responsabilità del risultato non implica un giudizio sulla colpevolezza, ma un giudizio sulla idoneità o meno all'esercizio delle funzioni dirigenziali" ⁵⁹.

Dall'autonomia gestionale nel raggiungere gli obiettivi definiti dal Governo il legislatore fa conseguire una diretta responsabilità del dirigente che, al fine di far valutare il suo operato, presenterà, all'inizio di ogni anno, al direttore generale e questi al Ministro, una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente ⁶⁰.

⁵⁶ Art. 2 lett. a) Legge Delega e artt. 1, 1° comma e 26, 1° comma L. 29/3/83 n.93, previsione recepite dal D. Lgs. 29/93, art. 2, 3° comma;

⁵⁷ Art. 2, 1° comma lett. c) n. 2, 3, 4 Legge Delega cit.; Art. 3, 2° comma D.lgs. 29/93 cit.;

⁵⁹ VIRGA P., II pubblico impiego dopo la privatizzazione, GIUFFRE 1993, pag.40; 60 Art. 20, 1° comma D.lgs. cit.;

I risultati dell'azione dirigenziale sono comunque accertati, per espressa previsione della legge, ⁶¹ da appositi nuclei di valutazione e, qualora venga riscontrata la violazione delle direttive ricevute o in presenza di risultati negativi, sono previste sanzioni che giungono, nei casi più gravi, al collocamento a riposo per i dirigenti generali e al licenziamento per i dirigenti ⁶².

A questi meccanismi di valutazione gestionale il decreto aggiunge formali e rigorosi controlli, orientati più direttamente alla valutazione dei costi, ponendo un tetto agli aumenti retributivi dei pubblici dipendenti e stabilendo la sospensione dei contratti collettivi in caso di superamento dei limiti di spesa previsti ⁶³.

Come non tutto è assoggettabile a contrattazione, così molto sembra nella riforma sottratto al diritto civile che viene derogato sia nella disciplina della mobilità che nella tutela della variazione delle mansioni.

Con la mobilità, altro punto forte della riforma, il Governo punta ad assicurare una mogliore distribuzione sul territorio del personale del settore pubblico ritenendolo non in eccesso, ma mal distribuito.

L'amministrazione ha perciò l'obbligo, per legge, prima di indire concorsi per la copertura di posti vacanti, di procedere ai trasferimenti in base alla mobilità volontaria e di ufficio ⁶⁴ in modo da riequilibrare l'assetto degli uffici.

Il rifiuto allo spostamento comporterà il licenziamento, mediato da un biennio di collocamento in disponibilità ⁶⁵.

Quanto alla variazione delle mansioni il decreto prevede espressamente che per i dipendenti pubblici, " in deroga all'art. 2103 cc., l'esercizio temporaneo di mansioni superiori non attribuisce il diritto all'assegnazione definitiva delle stesse " 66.

Ai contratti collettivi è attribuito invece il compito di definire " i trattamenti economici accessori al fine di collegarli direttamente alla produttività, individuale e collettiva, " da attribuirsi secondo valutazioni dei dirigenti ⁶⁷.

⁶¹ Art. 20, 2° comma D.lgs. cit.: " Nelle amministrazioni pubbliche, ove già non esistono, sono istituiti servizi di controllo interno, o nuclei di valutazione, con il compito di verificare, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa ".

⁶² Art. 20, comma 9 D.lgs. come da ultimo modificato "... In caso di responsabilità particolarmente grave o reiterata, nei confronti dei dirigenti generali o equiparati, può essere disposto - in contraddittorio- il collocamento a riposo per ragioni di servizio, anche se non sia mai stato in precedenza disposto il collocamento a disposizione ; nei confronti dei dirigenti si applicano le disposizioni del codice civile ".

⁶³ Art. 52 D.lgs. cit.;

⁶⁴ Art. 34 e 35 D.lgs. cit.;

⁶⁵ Art. 34 D.lgs. cit.;

⁶⁶ Art. 57 D.lgs. cit.;

⁶⁷ Art. 49, 3° comma, D.lgs. come modificato D.lgs. 544/93: "... I contratti collettivi definiscono, secondo criteri obiettivi di misurazione, trattamenti economici accessori collegati: a) alla produttività individuale; b) alla produttività collettiva, tenendo conto dell'apporto di ciascun dipendente; c) all'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate obiettivamente ovvero pericolose o dannose per la salute. Compete ai dirigenti la valutazione dell'apporto partecipativo di ciascun dipendente, nell'ambito di criteri obiettivi definita dalla contrattazione collettiva;

Esplicito in questa direzione il disegno legislativo che fa della contrattazione collettiva il momento di negazione di ogni precedente disciplina prevedendo che "... gli accordi sindacali recepiti in D.P.R. in base alla legge 29 marzo 1983, n. 93 e le norme generali e speciali del pubblico impiego... costituiscono la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 2, comma 2 del decreto di riforma.

Significativa nel senso indicato l'evoluzione di questa norma che, alla previsione di tratti di specialità della disciplina per cui: "I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni della Sez. II e III capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, in quanto compatibili con la specialità del rapporto e con il perseguimento degli interessi generali in termini definiti dal presente decreto", nell'ultima stesura, D.lgs. 23 dicembre 1993 n. 546, risolvendo ogni dubbio interpretativo, ha statuito che: "I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I titolo II del libro V del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro subordinato dell'impresa, salvi i limiti stabiliti dal presente decreto ..." 168

"Tali disposizioni sono inapplicabili a seguito della stipulazione dei contratti collettivi disciplinati dal presente decreto in relazione ai soggetti e alle materie dagli stessi contemplati. Le disposizioni vigenti cessano in ogni caso di produrre effetti dal momento della sottoscrizione, per ciascun ambito di riferimento, del secondo contratto collettivo previsto dal presente decreto" ⁶⁹.

E più perentoriamente stabilendo che "contestualmente alla sottoscrizione dei primi contratti collettivi... sono abrogate le disposizioni che prevedono trattamenti economici accessori comunque denominati a favore di dipendenti pubblici "70".

I brevi cenni esposti, sulla riforma del rapporto di lavoro sono apparsi necessari per meglio comprendere come una normativa poco attenta, nulla ha predisposto, in nome di un processo di generalizzata " omogeneizzazione ", per quegli uffici che, per la forte caratterizzazione di atipicità e peculiarità organizzativa non possono con essa sopravvivere.

Gli uffici N.E.P nell'ottica della riforma.

Già la legge-quadro del 1983 ⁷¹, nell'intento di un maggior avvicinamento dell'impiego pubblico a quello privato, si era proposta una riforma

⁶⁸ Art. 2, comma 2 D.Lgs. 546/93 ultima stesura;

⁶⁹ Art. 72 D.lgs. come sostituito dal D.lgs. 546/93 in vigore dal 13 gennaio 1994; ⁷⁰ Art. 72, 3° comma D.lgs. come statuito dal D.lgs. 546/93;

dell'organizzazione amministrativa ispirata ai principi della perequazione retributiva e dell'omogeneizzazione normativa.

Il mancato raggiungimento dell'obbiettivo prefissato, in oltre un decennio di esperienza applicativa, ha suggerito un nuovo progetto di riforma di portata ben più incisiva del precedente ⁷².

La scomoda eredità del fallimento, addebitato da molti interpreti all'assoluta inadeguatezza degli strumenti apprestati dalla legge-quadro del 1983, ha fortemente condizionato il prodotto normativo più recente che, prefigurandosi un mondo uniformizzato, ha escluso la sopravvivenza di ogni disciplina che abbia in sè il germe della eccezione benchè fondata sulla storica diversità.

La peculiare organizzazione e atipicità degli uffici notificazioni esecuzioni e protesti, di cui è eloquente testimonianza la cennata evoluzione storico-normativa, "... sfugge ad una giusta collocazione nell'ambito dei nuovi parametri organizzativi previsti dal D.lgs. 29/93, vuoi per quanto riguarda l'individuazione degli uffici, vuoi per quanto riguarda gli specifici contenuti funzionali degli stessi, vuoi, infine per quanto riguarda la vigilanza e la dirigenza in ordine agli stessi. Tale dirigenza, non essendo contemplata, allo stato, in testa al personale appartenente ai ruoli dei predetti UNEP... dovrebbe essere surrogata dalla dirigenza di altro personale amministrativo intermedio rispetto a quella finale spettante al magistrato capo dell'ufficio giudiziario. Una tale eventualità snaturerebbe l'autonomia funzionale e, soprattutto, la peculiarità degli UNEP" 73. La volontà di evitare soluzioni di carattere particolare che hanno dato luogo precedentemente a inconvenienti in grado di incidere negativamente sulle soluzioni adottate sul restante pubblico impiego, ⁷⁴ si è concretizzata nella previsione del 3° comma dell'art. 70 del D.lgs. 29/93 per cui " gli schemi di provvedimenti legislativi ed i progetti di legge, comunque sottoposti alla valutazione del Governo, contenenti disposizioni relative alle amministrazioni pubbliche, sono sottoposti necessariamente al preventivo concerto del Ministero del Tesoro, di quello del Bilancio e della Programmazione economica e del Dipartimento della funzione pubblica ".

⁷¹ Legge 29 marzo 1983, n. 93- legge quadro sul pubblico impiego;

Appunto il D.lgs. 29/93 e successive modifiche;

⁷³ Così Relazione predisposta per la presentazione di un disegno di legge concernente " Salvaguardia delle speciali disposizioni di cui al D.P.R. 15 dicembre 1959, n. 1229, riguardanti gli ufficiali giudiziari, gli aiutanti ufficiali giudiziari ed i coadiutori addetti agli uffici notificazioni, esecuzioni e protesti ", predisposta dalla Commissione ministeriale istituita con D.M. 1 settembre 1993 per la soluzione dei problemi concernenti il personale UNEP.

⁷⁴ Direttiva della Presidenza del Consiglio

DAGL 1/7237/10.3.1./77 Dipartimento per gli affri Giuridici e Legislativi del 19 aprile 1993

[&]quot;Il Governo...ha ritenuto di poter porre particolare attenzione ad evitare il perpetuarsi di situazioni che in passato hanno dato luogo ad inconvenienti verificatisi in sede di approvazione dei provvedimenti legislativi in tema di amministrazioni pubbliche e rapporti di lavoro e di impiego, dei dipendenti delle medesime che in alcuni casi come è noto- si sono concretizzati nella tendenza manifestata da talune amministrazioni a dare alle relative problematiche soluzioni di carattere particolare, senza la necessaria visione di insieme del fenomeno, e con l'inevitabile incidenza, in negativo, delle soluzioni adottate sul restante pubblico impiego".

Il rigidismo di queste previsioni non sembra tuttavia escludere, contrariamente a quanto avvenuto, la possibilità di un intervento legislativo capace di tutelare la peculiare organizzazione degli uffici notificazioni, esecuzioni e protesti, nella evidente finalità di effettuare un più efficace coordinamento ed una migliore verifica dell'iniziativa legislativa governativa.

L'opportunità di un intervento risolutore in detta materia, lungi dal collocarsi in una gratuita tutela di interessi particolaristici, risiede, infatti, nella necessità di sopravvivenza di un istituto che ritrova nella sua autonomia organizzativa e gestionale i suoi irrinunciabili presupposti e le sue imprescindibili condizioni per la giusta integrazione con l'Europa in linea con una progressiva uniformazione legislativa.

Alla luce delle considerazioni esposte, appare opportuno evidenziare brevemente taluni tratti della normativa che disciplina gli uffici notificazioni esecuzioni e protesti inconciliabili con le aspirazioni della riforma e di cui, pur brevemente, si è detto ⁷⁵.

Il vigente ordinamento ⁷⁶ permeato di caratteri tipici del pubblico impiego, mantiene al tempo stesso essenziali aspetti dell'originaria attività libero professionale che ne hanno assicurato la funzionalità, garantendone efficenza e produttività ⁷⁷.

In questa ottica va considerato che l'ufficiale giudiziario, così come l'aiutante ufficiale giudiziario non possono ricusare il proprio ministero a chi lo richiede, debbono eseguire senza indugio gli atti a loro commessi, rispettando in ogni caso le scadenze imposte dall'autorità o dalla parte richiedente o in generale dalla natura dell'atto; sono tenuti a recarsi, entro certi limiti territoriali, dovunque la parte li richieda ⁷⁸.

Non hanno un orario di lavoro predeterminato ⁷⁹ rispondono personalmente dei danni causati nell'espletamento delle loro funzioni ⁸⁰ a garanzia dei quali sono tenuti a versare una cauzione ⁸¹.

⁷⁵ Vedi sopra pag. 22 ss.;

⁷⁶ D.P.R. 1229/59, cit;

⁷⁷ In tal senso risposta a interrogazione parlamentare del Ministro di Grazia e Giustizia CONSO.

Camera, seduta 6 maggio 1993, che sul punto : " Il fatto che il settore sia ancora in buona parte disciplinato dall'apposito ordinamento, approvato con D.P.R. 15 dicembre 1959, n. 1229, non sembra fonte di particolari problematiche, in quanto i numerosi interventi normativi succedutisi nel trentennio non hanno disarticolato l'impianto complessivo dell'ordinamento, che è ancora idoneo a disciplinare il personale in questione.

A tal proposito, si conferma l'orientamento di questo Ministero circa l'opportunità di mantenere l'attuale assetto retributivo a carattere parzialmente proventistico degli ufficiali giudiziari e degli assistenti UNEP, ciò consentendo la realizzazione di un elevato standard di produttività da parte di questi funzionari ".

⁷⁸ Art. 107 e 108 D.P.R. 1229/59;

⁷⁹ La giurisprudenza esclude per il personale degli UNEP la predeterminazione dell'orario di lavoro: Consiglio di Stato, Sez. IV, 11 maggio 1982, n. 282 in Giustizia Civile 1982, I, 2882; TAR Abruzzo Sez. L'Aquila, 30 Gennaio 1980, n. 10 in I TAR, 1980, I, 1086;

⁻Art. 22 D.P.R. 44/90 " Nei confronti del personale degli uffici notificazioni esecuzioni e protesti dipendenti dal Ministero di Grazia e Giustizia, nell'ambito delle disposizioni previste dall'art. 55 del D.P.R. 266/87, la negazione decentrata si riferisce in particolare all'organizzazione del lavoro nelle sue diverse articolazioni, anche con

Sono titolari di una sostanziale posizione giuridica soggettiva all'esercizio della levata dei protesti 82

Il personale UNEP, con esclusione dei coadiutori 83 viene retribuito con un sistema profondamente diverso da quello previsto per gli impiegati statali, formalmente previsto dall'art. 122 D.P.R. 1229/59 cit.;

- 1) mediante proventi costituiti dai diritti che sono autorizzati ad esigere, sugli atti e commissioni inerenti al loro ufficio;
- 2) con una percentuale sui crediti recuperati dall'erario, sui campioni civili, penali ed amministrativi e sulle somme introitate dall'erario per effetto della vendita di corpi di reato, in ragione del 15%.

Qualora i proventi così percepiti, al netto del 3% o del 4% nelle sedi di pretura 84 per le spese di ufficio e del 10% della tassa erariale sui diritti e le indennità di trasferta, non raggiungono l'importo dello stipendio dell'impiegato statale di pari livello, interviene lo Stato versando un'indennità integrativa fino a raggiungere l'importo medesimo⁸⁵.

Viceversa, ove i proventi percepiti, sempre al netto delle spese di ufficio e del 10% della tassa erariale, superino l'importo dello stipendi dell'impiegato statale di pari livello, l'ufficiale giudiziario è tenuto a versare all'erario il 95% dell'eccedenza 86.

Il denaro introitato dalla " cassa proventi " viene gestito dall'ufficiale giudiziario dirigente che, non esentato di regola dalle normali attribuzioni 87, coordina e disciplina il lavoro, ripartendolo equitativamente fra gli ufficiali giudiziari con riguardo alle attribuzioni di ciascuno, e risponde al capo dell'ufficio del regolare funzionamento dei servizi 88.

Sensibili interpreti delle difficoltà applicative della riforma al personale U.N.E.P., giungono sul punto a ritenere che "La Pubblica Amministrazione, oggi, in un disegno più generale che comporta un criterio di economizzazione, non sarebbe in grado, in concreto, di assicurare a questi lavoratori una giusta mercede per la loro illimitata disponibilità che comporterebbe il riconoscimento, a fronte di un sensibile ritocco

riferimento al regime degli orari di lavoro che garantisca, comunque, lo svolgimento delle attività finalizzate all'esercizio delle funzioni giurisdizionali ".

Per i danni causati nell'espletamento delle loro funzioni gli ufficiali giudiziari e gli aiutanti ufficiali giudiziari, rispondono personalmente in quanto le notificazioni, le esecuzioni e i protesti sono atti demandati dalla legge ad essi singolarmente (art. 1, 2° comma e 106 D.P.R. 1229/59 cit.);

⁸¹ Artt. 22 e 162 D.P.R. 1229/59 cit.;
⁸² Art. 1 legge 12 giugno 1973 n. 349 - Modificazione alle norme sui protesti delle cambiali e degli assegni; "Il protesto di cambiali e assegni bancari è levato dal notaio, dall'ufficiale giudiziario e dall'aiutante ufficiale giudiziario".

Divenuti impiegati civili dello Stato ai sensi dell'art. 11 Legge n. 321/91;

Percentuale così modificata dall'art. 9 L. 15/1/91 n. 14;

⁸⁵ Art. 148 D.P.R. 1229/59 cit.;

⁸⁶ Atr. 155 D.P.R. 1229/59 cit.;

⁸⁷ Art. 48 ultimo comma D.P.R. 1229/59 cit.;

⁸⁸ Art. 48, 1° comma D.P.R. 1229/59 cit.;

salariale, anche della voce "straordinario" che inciderebbe in modo notevole sulla retribuzione" ⁸⁹.

Per effetto della riforma, infatti, il loro trattamento economico subirebbe una profonda trasformazione, prevedendo l'art. 7, 5° comma che le Amministrazioni Pubbliche non possono erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese.

L'art. 72, 3° comma, a sua volta ribadisce che, contestualmente alla prima sottoscrizione dei contratti collettivi, sono abrogate le disposizioni che stabiliscono automatismi che incidono sul trattamento economico nonchè le norme che sanciscono trattamenti economici accessori comunque definiti a favore di pubblici dipendenti.

La necessità di ridefinire il trattamento economico onde assicurare al lavoratore U.N.E.P. una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato (art. 36 Cost.) per effetto del venir meno, anche, dei descritti trattamenti accessori, aventi natura retributiva ⁹⁰, sarebbe conseguenza inevitabile della applicazione della normativa di riforma.

Di questi problemi era ben consapevole il legislatore dell'ultima stesura del decreto di modifica al D.Lgs. 29/93 che, all'art.6, 4° comma, ha previsto per le amministrazioni che esercitano competenze istituzionali in materia di... giustizia, che sono fatte salve le particolari disposizioni dettate dalla normativa di settore, in quanto compatibili ⁹¹.

Tale riformulazione appare in concreto inadeguata allo scopo, dovendosi considerare la stretta correlazione di essa alla contemporanea modifica dell'art. 2, 2° comma, dello stesso decreto, per cui la privatizzazione ammette deroghe solo nei limiti stabiliti dal d.lgs. 29/93, per il perseguimento degli interessi generali cui l'organizzazione e l'azione amministrativa sono indirizzate.

La portata di questa innovazione risulta evidenziata dalla chiara posizione assunta dal legislatore sulla diatriba dottrinale in merito all'art. 2, comma 2 nella sua formulazione originaria.

Tale disposizione infatti subordinava l'applicazione delle disposizioni di cui agli artt. 2094 e ss. cod.civ., alla compatibilità con la specialità del rapporto e con il perseguimento degli interessi generali nei termini definiti dal decreto.

La prevalente dottrina amministrativistica, dalla genericità del rinvio, aveva desunto la possibilità di mantenere la previgente disciplina, tenuto conto della stretta

⁸⁹ BENETTI G.C., Ufficiali giudiziari:verso la libera professione?, in Il Mondo Giudiziario del 7/3/94 pag.123 ss.;

Output

Sent. Cons. St. Sez. AP Dec. 6del 28/5/74;

⁹¹ In tal senso la interpretazione del Direttore Generale del Ministero di Grazia e Giustizia che in nota al Ministro del 15/1/93 afferma: "Il mancato inserimento di una norma di salvaguardia nel D.lgs. 546/93... risulta tuttavia bilanciato dalle disposizioni correttive apportate agli artt. 6, 4° comma e 19, 4° comma del D.lgs. 29/93;

connessione tra il perseguimento del pubblico interesse e lo svolgimento delle pubbliche funzioni

Altrettanto problematica, nel quadro evidenziato, risulta la normativa di riforma in materia di dirigenza.

A norma dell'art. 4 D.lgs. 29/93, le amministrazioni pubbliche e quindi i dirigenti, operano con i poteri del privato datore di lavoro, adottando tutte le misure inerenti all'organizzazione e alla gestione dei rapporti di lavoro.

Con riferimento alle norme ordinamentali (D.P.R. 1229/59) così come integrate dai profili professionali (D.P.R. 44/90) l'ufficiale giudiziario dirigente, nominato dal Ministro, sentito il Presidente della Corte di Appello, è scelto tra gli ufficiali giudiziari dell'ufficio, tenuto conto dell'idoneità alle funzioni direttive, dei precedenti di carriera e dell'anzianità 93

Esso rimane perciò, un primus inter pares che quandanche funzionario di VIII livello, secondo le previsioni dei nuovi profili funzionali 94 non è assimilabile alla dirigenza contemplata dalla riforma risultando, a tacer d'altro, quantomeno improbabile riuscire a coniugare il principio di autonomia funzionale dei singoli e quello della responsabilità gestionale del dirigente.

Quanto pur brevemente evidenziato è sufficiente a far concludere che la rigida e unificante disciplina del pubblico impiego realizza, sulla materia considerata, un profondo contrasto proprio con le finalità di efficenza e funzionalità dell'apparato per le quali è stata concepita.

I troppi equivoci che ruotano intorno al concetto di privatizzazione, giocata, al di là degli asettici enunciati, ben oltre i limiti delle regole del rapporto di lavoro, spingono a rimeditare l'istituto dell'ufficiale giudiziario.

Dalla statalizzazione incompiuta ai presupposti della libera professione.

I radicali mutamenti di cui è foriera la disciplina di riforma del pubblico impiego determinano una profonda incertezza sul futuro assetto organizzativo del personale degli uffici notificazioni esecuzioni e protesti, tendendo a realizzare, come evidenziato, una burocratizzazione di essi in grado di minare alla base

⁹² Questa posizione veniva confortata dal parere del Consiglio di Stato che aveva escluso la possibilità della piena privatizzazione del pubblico impiego. Cons. St. Ad. Gen. -Parere 31 agosto 1992 n. 146, In Giust. Civ. 1993,1126 e ss.; 93 Art. 47 D.P.R. 1229/59 cit.;

⁹⁴ Profilo professionale 292 - Funzionario UNEP - Qualifica VIII - il cui organico non è stato ancora determinato;

quell'autonomia funzionale già seriamente compromessa dall'attribuzione di loro compiti a soggetti che non esercitano in via istituzionale una pubblica funzione ⁹⁵.

Questo processo, conseguenza di un trentennale vuoto normativo, è stato favorito dalla crescente disattenzione riservata all'ufficiale giudiziario da studiosi e tecnici del diritto che, ritenendolo forse inadeguato a più rilevanti funzioni, lo hanno di fatto relegato a mero esecutore di attività delegate.

Tale tendenza appare, peralto, confermata e aggravata dalle ipotesi di intervento prospettate in materia di giustizia e in particolare di riforma dell'esecuzione civile, che tendono, di fatto, ad escludere l'ufficiale giudiziario da quello che dovrebbe essere il suo compito istituzionale, prospettando di delegare importanti funzioni del processo di esecuzione ad altri ⁹⁶.

Il momento impone una scelta non più dilazionabile quale quella di abbandonare questo personale nell'alveo dell'impotenza che prelude alla sua fine, riconvertendolo in un semplice burocrate dell'organizzazione amministrativa della giustizia, oppure riqualificarlo con l'affidamento di nuove e più importanti attribuzioni che ne riconoscano la competenza professionale, assicurata dal titolo accademico previsto per accedere al ruolo di ufficiale giudiziario ⁹⁷, e il corredo esperienzale maturato nel concreto esercizio delle funzioni esecutive.

La difficoltà della scelta è aggravata dall'astrattezza del decreto di riforma che, come si è avuto modo di sottolineare, nell'intento di evitare tutele di carattere particolaristico, rischia di compromettere, in una soluzione di "rigida" statalizzazione, la condizione di sopravvivenza di strutture come gli uffici NEP, con essa oggettivamente inconciliabili.

⁹⁵ Forme private di notificazione sono state introdotte già con il nuovo codice di procedura penale che all'art.152 prevede: "Salvo che la legge disponga altrimenti, le notificazioni richieste dalle parti private possono essere sostituite dll'invio di copia dell'atto effettuata dal difensore mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento".

L'art.153, 1°comma c.p.p.: "Le notificazioni al Pubblico Ministero sono eseguite anche direttamente dalle parti o dai difensori, mediante consegna di copia dell'atto nella segreteria. Il Pubblico Ufficiale addetto, annota sull'originale e sulle copie dell'atto le generalità di chi ha eseguito la consegna e la data in cui questa è avvenuta".

E ancora a dimostrazione che la notificazione è sempre meno di esclusiva attribuzione dell' Ufficiale giudiziario e dell'Aiutante Ufficiale Giudiziario: L'art. 2, 4° comma della Legge 7/12/89 n°389, stabilisce che le ingiunzioni emesse ai sensi del R.d. 639 del 1910, per la riscossione dei contributi, premi, sanzioni civili e sanzioni amministrative dovuti agli enti pubblici che gestiscono le forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale, possono essere notificate: da un funzionario dell'ente creditore, con le forme previste per la notificazione degli atti nel processo civile".

Particolarmente rilevante, nel descritto quadro evolutivo, è, infine, la Legge 21/1/94 n° 53 che conferisce agli avvocati e procuratori legali la facoltà di notificazione di atti civili, amministrativi e stragiudiziali.

⁹⁶ Saggio di ANDREA PROTO PISANI sulla "Delegabilità ai notai delle operazioni di incanto nella espropriazione forzata immobiliare", in Foro it. 1992, V, 444 ss.; Convegno di Roma del 21/22/ maggio 1993 organizzato dal Consiglio Superiore della Magistratura con organi bancari e forensi, sul tema: "Delegabilità ai notai delle operazioni di incanto nelle espropriazioni immobiliari; ROMANO VACCARELLA, "Delegabilità ai notai de iure condito e de iure condendo delle operazioni di incanto nelle espropriazioni immobiliari".

⁹⁷ Si vedano profili professionali di funzionario UNEP e Collaboratore UNEP per i quali è prevista rispettivamente il requisito del diploma di laurea, corso di specializzazione post-laurea e conoscenza di una lingua straniera parlata e scritta, e diploma di laurea e conoscenza di lingua straniera; D.P.R. 17 gennaio 1990 n°44 cit.

Si impone, dunque, un responsabile sforzo interpretativo che, valutato il pregiudizio che ne deriverebbe all'istituto dell'ufficiale giudiziario, porti a riconsiderare la competenza e le funzioni di questo operatore del diritto anche nell'ottica di quel processo di integrazione con l'Europa che, passando per il riavvicinamento delle normative nazionali, non può che tendere all'armonizzazione delle norme che definiscono istituti come questo da noi considerato ⁹⁸.

Si tratta, dunque, di dare risposte adeguate e precise a una materia fino ad ora profondamente trascurata e non più trascurabile nel nuovo palcoscenico dell'Europa della libera circolazione di persone, di merci, di servizi e di capitali, dove la realizzazione in concreto del diritto è un dovere di civiltà a cui il nostro ordinamento non può sottrarsi.

E' perciò guardando agli interessi collettivi e all'utilità sociale della funzione che l'ufficiale giudiziario è chiamato a svolgere, che deve rivalorizzarsi la sua figura, rimeditando una sua diversa collocazione in una riformata procedura di esecuzione civile.

Come già avvenuto in altri ordinamenti europei, ⁹⁹ all'acquisizione di un adeguato livello di professionalità, debbono farsi corrispondere più adeguate funzioni sia nella procedura di esecuzione che nell'attività di pubblica documentazione.

Una opportuna revisione dei poteri e delle attribuzioni dell'ufficiale giudiziario, consentirebbe, infatti, di riconsiderare l'intero procedimento di esecuzione che, esaurita la sua fase strettamente giurisdizionale, potrebbe vedere l'ufficiale giudiziario quale titolare dell'intera fase amministrativa di realizzazione del credito, così come contenuto nel titolo esecutivo, o come, in caso di giudizio, accertato dal giudice.

Un forte impulso dovrebbe ricevere anche l'attività di pubblica documentazione, da estendersi a tutti i fatti documentati anche a richiesta di parte, come gli atti di conciliazione fra le parti da far valere come titolo esecutivo, la constatazione dello stato dei luoghi, degli immobili o dell'esistenza di danni, atti di offerta reale e per intimazione, ricezione di atti di asseverazione e di perizie o di traduzioni, rilascio di copie ed estratti di documenti e registri esibiti.

Un soggetto nuovo, dunque, in un nuovo processo esecutivo, al passo coi tempi e in linea con l'Europa, che sappia rispondere all' esigenza di realizzare il credito in tempi che non ne vanifichino l'essenza, garantendo un servizio produttivo ed efficente, capace di coniugare le esigenze di terzietà con quelle di agilità e speditezza, e che risponda in termini concreti all'ineliminabile esigenza di certezza del diritto.

⁹⁸ In Francia, Belgio, Olanda, Austria e da ultimo, anche se il processo non è ancora concluso, in Germania, l'ufficiale giudiziario, sia pure con elementi di diversificazione, è un privato che con propria organizzazione e a proprio rischio, svolge pubbliche funzioni.

⁹⁹ In Francia la recente riforma del processo esecutivo colloca l'huissier de justice (privato che svolge pubbliche funzioni con organizzazione libero-professionale) al centro del processo di esecuzione con attribuzioni tali che ne costituiscono garanzia di funzionalità ed efficienza, e ciò con competenza per lo più esclusiva.

32

Nella consapevolezza che l'intero istituto dell'ufficiale giudiziario vada perciò riformato, viene spontaneo chiederci, con la più attenta dottrina, se non sia ormai esaurita la spinta verso la statalizzazione di esso ¹⁰⁰ e non sia giunto il momento di riconsiderare con maggior favore i caratteri storici dell'attività libero-professionale che ne hanno assicurato la funzionalità, garantendone efficienza e produttività.

¹⁰⁰ PICARDI N., L'Ufficiale Giudiziario: una figura ambigua; in Giust. Civ. 1993, 537 ss.