

#### SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con ricorso in appello Michele Vona, Angelo Montone e Giampaolo Tizzano, assistenti UNEP (già aiutanti ufficiali giudiziari) impugnavano la sentenza del Tribunale di Roma, depositata in data 21 ottobre 2002, con la quale detto Tribunale aveva dichiarato il difetto di giurisdizione a decidere sulla richiesta - rivolta ai dirigenti dell'UNEP (Ufficio Notificazioni, Esecuzioni e Protesti) di Roma, Enrico Grilli e Aldo Urso, nonché al Ministero della Giustizia - di risarcimento danni pari alla mancata corresponsione di quanto effettivamente dovuto ad essi ricorrenti "a titolo di indennità di trasferta sino all'11 maggio 1997, da commisurarsi all'attività effettivamente espletata in concreto e non in misura forfetaria".

*Guido Vona*

Dopo la costituzione del contraddittorio, la Corte d'appello di Roma con sentenza del 19 aprile 2004 rigettava l'appello. Nel pervenire a tale decisione la Corte territoriale osservava che correttamente il primo giudice aveva ritenuto il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, individuando come competente il giudice amministrativo, in quanto la vertenza relativa al rapporto di lavoro dei ricorrenti, riguardava periodi antecedenti al 1 luglio 1998, data di decorrenza del riparto di giurisdizione introdotto dal decreto legislativo n. 80 del 1998. Più specificatamente i ricorrenti rivendicavano la corresponsione di indennità, che trovano il loro

presupposto in un rapporto di lavoro tra gli ufficiali giudiziari e l'amministrazione, e che vengono corrisposte con l'apposito modello per il pagamento delle spese di giustizia - attualmente con le modalità di cui all'art. 177 d.p.r. n. 115 del 2002 - da qualificarsi provvedimento amministrativo e titolo di pagamento emesso tramite il responsabile dell'Ufficio NEP, il quale nell'occasione agisce non certo in veste privatistica ma come funzionario dell'amministrazione giudiziaria sicchè eventuali contrasti sul *quantum*, espressi in quel titolo, determinano un contenzioso in ordine ad un atto avente come presupposti necessari la sussistenza di un rapporto di pubblico impiego e attività rese in esecuzione di esso. Precisava ancora la Corte, in tema di riparto di giurisdizione che, sulla base di un indirizzo giurisprudenziale consolidato, non poteva dubitarsi della competenza del giudice amministrativo perché si verteva, nella fattispecie scrutinata, non in tema di responsabilità extracontrattuale ma di responsabilità contrattuale. Avverso tale sentenza Michele Vona ed Angelo Montone propongono ricorso per cassazione, affidato ad un unico articolato motivo, illustrato anche con memoria.

Resistono con controricorsi Enrico Grilli ed Aldo Urso nonché il Ministero della Giustizia.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Guido V. De Leo

1. I ricorrenti deducono violazione e falsa applicazione dell'art. 45, comma 17, del d. lgs. 31 marzo 1998 n. 80 in relazione all'art. 112 c.p.c., con riferimento agli artt. 133 e 146 del d.p.r. 15 dicembre 1959 n. 1229 e successive modificazioni ed integrazioni, nonché agli artt. 36 e 37 e 38 c.c. Assumono al riguardo che gli Uffici Unici per le notificazioni, esecuzioni e protesti sono da considerare associazioni non riconosciute, che svolgono attività di interesse comune degli associati, con particolari vincoli tra questi ultimi (e dai quali scaturiscono diritti e doveri reciproci), e che godono di un fondo comune, incentivato da proventi normativamente fissati, ed amministrato da un ufficiale giudiziario dirigente. Ne consegue che l'UNEP non può considerarsi ente strumentale della pubblica amministrazione e che le somme amministrate dall'ufficiale giudiziario dirigente, dedotto quanto spettante allo Stato, appartengono propriamente agli stessi ufficiali giudiziari addetti all'UNEP.

Su tali presupposti i ricorrenti ribadiscono che i dirigenti dell'UNEP erano tenuti a rispondere personalmente - in quanto gestori del fondo comune - della non corretta ripartizione delle somme in danno di essi ricorrenti, dovendosi ravvisare, sia in relazione al *petitum* che alla *causa petendi*, la giurisdizione del giudice ordinario.

Guido V. de

2. Va premesso che sulla questione in esame molte decisioni di questa Corte di cassazione hanno affermato che gli ufficiali giudiziari (e gli aiutanti ufficiali giudiziari), svolgendo, 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 godendo di una retribuzione predeterminata in base a criteri oggettivi, sono impiegati dello Stato, per cui le controversie concernenti i loro rapporti di lavoro rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi del t.u. del 26 giugno 1924 n. 1054 e dell'art. 7 della legge 6 dicembre 1971 n. 1034 (cfr. in tali sensi : Cass., Sez. Un., 7 febbraio 1979 n. 814; Cass., Sez. Un., 5 ottobre 1978 n. 4425; Cass., Sez. Un., 11 novembre 1975 n. 3780; Cass., Sez. Un., 14 ottobre 1975 n. 3311, cui *adde*, in epoca ancora più risalente, Cass., Sez. Un., 31 gennaio 1957 n. 342, secondo cui l'ufficiale giudiziario <non è propriamente impiegato dello Stato>, ma è comunque un pubblico funzionario stabile, un organo svolgente, al pari del giudice e del cancelliere, sia pure con mansioni ovviamente diverse, <funzioni giurisdizionali in senso lato>) ed ad identiche conclusioni sono pervenuti i giudici amministrativi (cfr. tra le altre : Cons. Stato, Sez. IV, 4 marzo 1980 n. 141, secondo cui il rapporto degli ufficiali giudiziari non ha natura privatistica

*Guido Vasta*

bensi pubblica per essere modellato sullo schema degli impiegati civili dello Stato, cui adde, Cons. Stato, Sez. IV, 16 maggio 1991 n. 389; Cons. Stato, Sez. IV, 22 maggio 1990 n.405, e, precedentemente, Cons. Stato, Adunanza plenaria, 25 maggio 1954 n. 18).

2.1. In verità sulla problematica in esame - incentrata sulla esatta individuazione dello *status* dell'ufficiale giudiziario - non sono mancate decisioni che hanno qualificato l'ufficiale giudiziario come un soggetto privato esercente pubbliche funzioni, a somiglianza di altri professionisti, quali i notai, trovando una conferma a tale opinione nella natura degli uffici unici delle notificazioni, esecuzioni e protesti, istituiti (nelle sedi di distretto o di circondario) con la legge 19 dicembre 1956 n. 1442, volta a razionalizzare l'utilizzazione del personale ed a migliorarne la prestazione; detti uffici, sul presupposto della mancata loro soggettività giuridica, sono stati considerati, seppure per quanto attiene agli aspetti gestionali, delle vere e proprie imprese ex art. 2238 c.c. (Cass. 24 maggio 1978 n. 2615) ed, in altre decisioni, associazioni non riconosciute dirette a svolgere attività di interesse comune, con un fondo appartenente a tutti gli associati e con vincoli, diritti e doveri reciproci tra gli stessi, e con la possibilità di instaurare rapporti direttamente anche con terzi (cfr. : Cass.,

Giulio Valse

Sez. Un., 26 ottobre 1980 n. 6269, ed ancora Cass., Sez. Un., 11 marzo 1974 n. 630 che, nel ribadire che i rapporti di impiego tra gli uffici unici notificazioni ed i loro dipendenti sono soggetti alla giurisdizione ordinaria, sottolineano anche come la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo esiga - quale presupposto essenziale ed indefettibile - la natura pubblica dell'Ente o dell'Istituto datore di lavoro, e tale natura postula nel nostro ordinamento ex art. 11 c.c. l'esistenza di un soggetto giuridico, della cui esistenza costituisce elemento indefettibile il riconoscimento da parte dello Stato; condizione questa non ravvisabile nel caso degli Uffici Unici per le notifiche).

3. A tale indirizzo giurisprudenziale - al quale si sono richiamati espressamente i ricorrenti al fine dell'accoglimento della loro domanda volta alla declaratoria della giurisdizione del giudice ordinario - è stato fondatamente obiettato in dottrina come la tesi attributiva della natura di associazione o di impresa agli uffici notifiche non risulta sostenibile atteso che, al di là della sola esistenza di una cassa comune, alimentata con i proventi dei singoli ufficiali giudiziari, aiutanti e coadiutori, non sussiste altro requisito richiesto per la configurabilità del fenomeno associativo o imprenditoriale. Manca, infatti, l'elemento personale (pluralità delle persone fisiche che liberamente si

*Giuseppe Volpe*

organizzano per conseguire uno scopo comune) per essere la costituzione dell'ufficio coattivo (cioè espressamente prevista dalla legge); non è consentita alcuna trasformazione ed estinzione dell'ufficio per volontà dei singoli componenti; l'ufficiale giudiziario dirigente non è scelto o nominato dai componenti dell'ufficio stesso, bensì è nominato e revocato dal Ministro, con proprio decreto, sentito il presidente della Corte d'appello (art. 47 del d.p.r. 15 dicembre 1959 n. 1229); non è possibile entrare a far parte dell'UNEP per volontà propria, per essere per ogni ufficio prevista una pianta organica dei componenti.

Lo stesso elemento patrimoniale dell'Ufficio non è un fondo alimentato con denaro dei suoi componenti né è dotato di propria autonomia, e non viene di certo formato da onorari per prestazioni professionali, essendosi escluso che tra la parte e l'ufficiale possa instaurarsi un rapporto scaturente da un mandato o da altra figura civilistica (come avviene in altri ordinamenti - come quello francese - in cui l'ufficiale giudiziario è un mandatario, che agisce in nome del cliente, con tutte le relative obbligazioni e responsabilità), ed essendosi in esso ravvisato, invece, l'insieme dei proventi costituiti dai diritti versati per gli atti da compiere, ritenuti vere e proprie tasse corrisposte per fruire del servizio (cfr. : Cass., Sez. Un., 14 ottobre 1975 n. 3311 cit.).

*Giulio Volpi*

3.1. In tale contesto normativo l'Ufficio unico - la cui gestione è istituzionalmente affidata ad un dirigente cui sono assegnate specifiche attribuzioni di amministrazione - non può considerarsi, per le ragioni ora esposte, un soggetto dotato di personalità giuridica, come tale distinto dalle singole persone fisiche che lo compongono, e non costituisce in centro autonomo di imputazione (cfr. sul punto: Cass. 26 novembre 1980 n. 6269). Esso, già qualificato in giurisprudenza come nucleo operativo, a struttura burocratica, della pubblica amministrazione della giustizia (cfr. in tali sensi Cass., Sez. Un., 11 novembre 1975 n. 3780 cit.), può definirsi un vero e proprio ufficio del Ministero della Giustizia, cioè un insieme di mezzi materiali (locali, risorse, attrezzature, ecc.) e personali, con specifici compiti che, in coordinamento con quelli di altri uffici, contribuiscono al perseguimento delle finalità pubbliche sottese alla funzione giudiziaria. A tale ufficio è preposto un dirigente che, collocandosi in una posizione di primarietà, ne è il titolare, sicché a tale dirigente nella gestione dell'ufficio sono devolute specifiche e delicate funzioni, tra le quali quella relativa alla amministrazione e ripartizione tra i componenti dell'ufficio stesso dei proventi (cfr.: art. 122 d.p.r. 15 dicembre 1959 n. 1229 nonché art. 123, come sostituito, dall'art. 2 della legge 15 gennaio 1991 n.14) e delle indennità

*Giude Vatu*

di trasferta (cfr. in materia di spese di spedizione, diritti nonché di indennità di trasferta degli ufficiali giudiziari, da ultimo, il titolo II del d.p.r. 30 maggio 2002 n. 115, testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia).

4. Alla luce delle considerazioni sinora svolte il suddetto dirigente va, dunque, considerato un impiegato civile dello Stato, essendosi osservato come nessuno possa ormai più dubitare che gli ufficiali giudiziari, come gli aiutanti ufficiali giudiziari ed i coadiutori giudiziari, rientrino nella suddetta categoria di dipendenti, perché a tale soluzione inducono una pluralità di norme chiare e significative sul punto, via via succedutesi nel tempo (cfr. tra le tante : art. 1 del d.p.r. n. 1229 del 1959 che definisce gli ufficiali giudiziari - unitamente agli aiutanti ufficiali giudiziari ed ai coadiutori - <ausiliari dell'ordine giudiziario>, al fine di attestare un collegamento funzionale delle loro attività con quelle dei giudici e cancellieri, ed un loro stabile inserimento nell'amministrazione giudiziaria, capace di escludere in radice qualsiasi accostamento della loro collocazione lavorativa a quella di privati cittadini esercenti pubbliche funzioni; art. 2 del citato d.p.r. n. 1129 del 1959, che equipara gli ufficiali giudiziari agli impiegati civili dello Stato agli effetti, tra l'altro, dei congedi e della impignorabilità ed

*Giusto Vito*

insequestrabilità sia della retribuzione, sia delle indennità, sia degli assegni).

Ed, ad ulteriore conforto delle conclusioni cui si è pervenuti, è sufficiente aggiungere che gli addetti agli Uffici Unici sono assunti in servizio per pubblico concorso, hanno visto ad essi estesi le qualifiche professionali, con i relativi profili, proprie del pubblico impiego (cfr. art. art. 22 del d.p.r. 17 gennaio 1990 n. 44), e sono soggetti al potere di sorveglianza del presidente della Corte d'appello e del presidente del Tribunale, nonché al potere disciplinare del Ministro.

4.1. Né possono, sulla soluzione che questa Corte intende seguire, permanere dubbi incentrati sulla indubbia specificità del trattamento retributivo degli ufficiali giudiziari e sull'assenza per essi di un orario predeterminato, in quanto - al di là della considerazione che detti dubbi potevano avere una parziale giustificazione in un sistema, per quanto attiene al pubblico impiego, caratterizzato nel passato da rigidità ben più accentuate di quelle riscontrabili dopo la privatizzazione di detto rapporto - è stato già perspicuamente rilevato come le suddette caratteristiche non valgano a privare gli ufficiali giudiziari della qualità di pubblici impiegati, sia perché il complesso metodo retributivo può ritenersi assimilabile al trattamento stipendiale degli impiegati statali (essendosi tra l'altro rimarcato a

*Guido B. de*

tali fini come, nell'ipotesi di mancato raggiungimento dello stipendio degli impiegati civili statali di pari livello, si sia prevista per gli ufficiali giudiziari la corresponsione da parte dello Stato di una indennità integrativa sino a tale soglia minima), sia perché la mancata preordinazione di un orario lavorativo non influisce sulla natura subordinata e pubblica del rapporto, che nel settore in esame deve caratterizzarsi per standard lavorativi che, seppure cadenzati entro gli orari indicati dalla normativa processualistica per i singoli atti da compiere, non possono ugualmente - per la molteplicità e particolarità dei compiti affidati agli ufficiali giudiziari - essere assoggettati, in ragione di evidenti esigenze di efficienza del servizio, a fissi e generalizzati schemi temporali.

*Giulio Vasta*

5. Per concludere, le controversie di lavoro dell'ufficiale giudiziario - come quelle in oggetto in cui si controverte sulla determinazione del trattamento economico e più specificamente sulla ripartizione dell'indennità di trasferta tra gli addetti agli Uffici Unici - che prima erano devolute alla giurisdizione amministrativa ( cfr. : Cass. 7 febbraio 1979 n. 814; Cass., Sez. Un., 14 ottobre 1975 n. 3311 cit., nonché, con riferimento proprio ad una fattispecie in cui veniva denunciata una lesione della posizione retributiva derivante dall'osservanza del sistema di ripartizione dei proventi, Cass., Sez.

Un., 5 ottobre 1978 n. 4425 cit.) sono, dunque, assoggettate ora alla generale disciplina regolante le controversie attinenti al lavoro pubblico cosiddetto privatizzato.

6. E' giurisprudenza consolidata che la norma transitoria contenuta nell'art. 45, comma diciassettesimo, del d. lgs. 31 marzo 1998 n. 80 (ora articolo 69, comma settimo, del d. lgs. 30 marzo 2001 n. 165), nel trasferire al giudice ordinario le controversie del pubblico impiego privatizzato, pone il discrimine temporale tra giurisdizione ordinaria e amministrativa con riferimento al dato storico costituito dall'avverarsi dei fatti materiali e dalle circostanze poste alla base della pretesa avanzata, in relazione alla cui giuridica rilevanza sia insorta controversia (cfr. in tali sensi tra le altre : Cass., Sez. Un., 18 ottobre 2005 n. 20126; Cass., Sez. Un., 7 luglio 2005 n. 14258).

6.1. In applicazione di detto principio la sentenza impugnata ha correttamente riconosciuto nella fattispecie in esame la giurisdizione del giudice amministrativo in quanto il diniego di una (ritenuta) legittima ripartizione dell'indennità di trasferta tra gli ufficiali giudiziari risale ad epoca anteriore al 30 giugno 1998; data questa che costituisce - ai sensi del citato art. 45, comma 17, del d. lgs. n. 80 del 1998 - il criterio di riparto della giurisdizione tra giudice amministrativo e giudice ordinario.

*Giulio Vito*

7. Né per andare in contrario avviso e per dichiarare invece la giurisdizione del giudice ordinario vale evocare, come hanno fatto i ricorrenti, l'indirizzo giurisprudenziale secondo cui, in presenza di una pretesa risarcitoria avanzata nei confronti di un funzionario pubblico, cui va imputata l'adozione di un provvedimento illegittimo, non osta a tale declaratoria la proposizione della domanda anche nei confronti dell'ente pubblico sotto il profilo della responsabilità solidale dello stesso, attenendo al merito l'effettiva riferibilità all'ente pubblico dei comportamenti dei funzionari.

7.1. L'operato richiamato non appare, infatti, puntuale perché non tiene conto che il ricordato indirizzo ha più volte precisato che la soluzione della questione del riparto della giurisdizione rispetto ad una domanda di risarcimento danni nei confronti della amministrazione pubblica è strettamente subordinata alla natura giuridica dell'azione di responsabilità in concreto proposta, in quanto se fatta valere la responsabilità contrattuale dell'ente datore di lavoro, la cognizione della domanda rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nel caso di controversia relativa al rapporto antecedente al 30 giugno 1998, mentre se è stata dedotta la responsabilità contrattuale, la giurisdizione spetta al giudice ordinario (cfr. *ex plurimis*: Cass., Sez. Un., 7

Guido U. Lee

febbraio 2006 n. 2507, e tra le altre, sempre su siffatta distinzione in tema di natura giuridica dell'azione di responsabilità : Cass., Sez. Un., 13 giugno 2006 n. 13659; Cass., Sez. Un., 2 luglio 2004 n. 12137; Cass., Sez. Un., 23 gennaio 2004 n. 1248).

7.2. A tale riguardo i giudici di legittimità hanno assegnato una doverosa rilevanza ai fini della individuazione della natura della responsabilità, ai tratti propri dell'elemento materiale dell'illecito, ossia alla condotta dell'amministrazione, la cui idoneità lesiva può esplicarsi indifferentemente nei confronti della generalità dei cittadini come nei confronti dei propri dipendenti, mentre ove la condotta dell'amministrazione si presenti con caratteri tali da escluderne qualsiasi incidenza nella sfera giuridica dei soggetti ad essa non legati da rapporto di impiego, la natura contrattuale della responsabilità non può essere revocata in dubbio perché l'ingiustizia del danno non è altrimenti configurabile che come conseguenza delle violazioni di taluna delle situazioni giuridiche in cui il rapporto giuridico si articola e si svolge (cfr. in tali sensi : Cass., Sez. Un., 2 luglio 2006 n. 12137 cit.).

7.3. Proprio in tale ottica la Corte d'appello di Roma ha osservato come, nella fattispecie in oggetto, si verta in tema di responsabilità contrattuale posto che la domanda non fa riferimento a violazioni di doveri che incombono sulla pubblica

*Questo è il*

amministrazione verso la generalità dei cittadini; ed a dimostrazione di ciò, ha evidenziato come gli obblighi di cui si contestava l'adempimento non potevano che configurarsi all'interno del rapporto instaurato con l'amministrazione di appartenenza riguardando proprio "una indennità tipica del rapporto di lavoro in esame, tal che la pretesa afferisce ad una obbligazione dal medesimo rapporto nascente".

8. Alla soccombenza segue la condanna in solido dei ricorrenti al pagamento delle spese del presente giudizio di cassazione, liquidate unitamente agli onorari difensivi come in dispositivo, e da corrisondersi sia ai resistenti Grilli ed Urso sia, nello stesso importo, al Ministero della Giustizia.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso e condanna i ricorrenti in solido al pagamento sia a favore di Enrico Grilli e Aldo Urso e sia a favore del Ministero della Giustizia delle spese del presente giudizio di cassazione, liquidate in euro 100,00 (cento/00), oltre euro 2.500,00 (duemilacinquecento/00) per onorari difensivi, oltre accessori come per legge.

Così deciso in Roma il 6 luglio 2006.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE

*Guido Volpe*

IL PRESIDENTE

*[Signature]*

IL CANCELLIERE C1  
*Giovanni Giambattista*

Depositata in Cancelleria  
oggi, **25 LUG. 2006**



IL CANCELLIERE C1  
*Giovanni Giambattista*