CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **958/1988** (ECLI:IT:COST:1988:958)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CORASANITI**
Udienza Pubblica del **05/07/1988**; Decisione del **26/09/1988**
Deposito del **06/10/1988**; Pubblicazione in G. U. **12/10/1988**
Norme impugnate:
Massime: **12062 12063**
Atti decisi:

N. 958

SENTENZA 26 SETTEMBRE-6 OTTOBRE 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, ultimo comma, della legge 12 giugno 1973, n. 349 (Modificazioni alle norme sui protesti delle cambiali e degli assegni bancari), promosso con ordinanza emessa l'11 novembre 1986 dal T.A.R. delle Marche sul ricorso proposto da Albanesi Giulio ed altri contro il Ministero di grazia e giustizia, iscritta al n. 187 del registro ordinanze 1987 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 22, prima serie speciale dell'anno 1987;

Visto l'atto di costituzione di Albanesi Giulio ed altri nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 5 luglio 1988 il giudice relatore Aldo Corasaniti;

Udito l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Il T.A.R. delle Marche, su ricorso di Albanesi Giulio e altri, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 36 della Costituzione, dell'art. 7, ultimo comma, della legge 12 giugno 1973, n. 349 (Modificazioni alle norme sui protesti delle cambiali e degli assegni bancari).

Dispone detta norma - in tema di diritti di protesto spettanti ai notai, agli ufficiali giudiziari, agli aiutanti ufficiali giudiziari ed ai segretari comunali - che i versamenti e le imputazioni previste per gli ufficiali giudiziari e per gli aiutanti ufficiali giudiziari dagli artt. 146, 148, 154, 155, 169 e 171 del d.P.R. 15 dicembre 1959, n. 1229, come modificato dalla legge 11 giugno 1962, n. 546, dal d.P.R. 5 giugno 1965, n. 757, dal d.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1079, e dalla legge 29 novembre 1971, n. 1048, si operano al lordo del compenso corrisposto al presentatore, anche in relazione al diritto di protesto, previsto dallo stesso art. 7, ed alla indennità di accesso, prevista dal successivo art. 8.

Alla stregua delle suindicate disposizioni, gli ufficiali giudiziari e gli aiutanti ufficiali giudiziari debbono imputare i proventi allo stipendio e, qualora l'ammontare dei diritti, al netto del 2% per le spese di ufficio e del 10% della tassa erariale, superi annualmente l'importo dello stipendio spettante al personale appartenente ad una data qualifica, debbono versare all'erario il 95% della parte dei diritti che eccede il suddetto limite.

Nella specie, i ricorrenti, tutti ufficiali giudiziari o aiutanti ufficiali giudiziari, avevano adito il T.A.R., in sede di giurisdizione esclusiva, al fine di ottenere, previa declaratoria di illegittimità costituzionale del suindicato art. 7, ultimo comma, della legge n. 349 del 1973, lo stesso trattamento dei segretari comunali, i quali percepiscono integralmente i diritti di protesto.

Il T.A.R. delle Marche, nell'ordinanza di rimessione, osserva che la censura dei ricorrenti, anche se rivolta all'art. 7, ultimo comma, della legge n. 349 del 1973, si estende anche alle norme in esso richiamate, in quanto decurtano gli introiti nella misura suindicata.

È in tal modo riservato agli ufficiali giudiziari ed agli aiutanti un trattamento deteriore rispetto ai segretari comunali: questi, infatti, sono divenuti, in virtù dell'art. 8 del d.P.R. 3 giugno 1975, n. 290, organi incaricati del protesto nei comuni non sede di ufficiali giudiziari e di notaio (e cioè quasi nel 90% dei comuni), e percepiscono i diritti di protesto senza alcuna decurtazione, il che appare, ad avviso del giudice a quo, lesivo degli artt. 3 e 36 della Costituzione.

La decurtazione patrimoniale in esame poteva in origine ritenersi ragionevole, in considerazione della sua funzione perequativa, ma, con l'estensione della competenza nella materia dei protesti al segretario comunale e con il riconoscimento a quest'ultimo del diritto ad incassare integralmente i compensi, sembra essersi realizzata una discriminazione sfavorevole per gli ufficiali giudiziari (art. 3 Cost.), non più equamente retribuiti sotto l'aspetto qualitativo e quantitativo (art. 36 Cost.).

Né può sostenersi - prosegue l'ordinanza - che il legislatore si è attenuto ai rispettivi status degli interessati, ragion per cui la differenziazione retributiva sarebbe giustificata dal fatto che, mentre per gli ufficiali giudiziari trattasi di incombenza tipica dell'ufficio, per i segretari

comunali vi è stata la imposizione di un'attività aggiunta, svolta in via sussidiaria e, perciò, giustamente retribuita separatamente.

Le due categorie, infatti, per quanto afferisce il protesto cambiario, si trovano in una situazione di omogeneità soggettiva (appartenenza all'impiego pubblico) ed oggettiva (identità dell'incarico). Si tratta inoltre per entrambe di attribuzioni istituzionali, poiché la funzione vicaria del segretario comunale, rispetto al notaio ed all'ufficiale giudiziario, non è di per sé sinonimo di attività residuale. Essa, invero, in virtù dell'art. 8 del d.P.R. n. 290 del 1975, ha assunto di fatto una rilevanza primaria, per l'alto numero di comuni privi dell'ufficiale giudiziario o del notaio, nonché per la pratica impossibilità di verificare se tale attività sia effettivamente vicaria e non sia resa anche nelle ipotesi di compresenza degli organi primari.

Né può sostenersi - ad avviso del giudice a quo - che il segretario comunale, nello svolgere il servizio cambiario, esplica un'attività autonoma assimilabile a quella del notaio: tale compito è infatti similare all'attività di redazione degli atti notori e di autenticazione delle firme (svolte in concorso con il cancelliere e con il notaio) e queste ultime non si configurano affatto come attività autonome.

In definitiva - conclude l'ordinanza - esiste un unico servizio "protesti" cui attendono tre distinti soggetti: il notaio, che opera come libero professionista, l'ufficiale giudiziario e il segretario comunale, entrambi pubblici dipendenti ritenuti idonei a svolgere tale attività.

Ed il fatto che i suddetti pubblici dipendenti occupino, sul piano organizzativo, una diversa posizione funzionale, non può essere di per sé sufficiente a giustificare una diversità di trattamento retributivo così rilevante e priva di ogni ragionevole fondamento: trattasi, infatti, di attività qualitativamente identica e quantitativamente sbilanciata, proprio in favore dei segretari comunali, attesa la loro presenza capillare e costante in ogni comune.

2. - È intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato dall'Avvocatura dello Stato, contestando la fondatezza della questione in relazione ad entrambi i parametri.

Circa la prospettata disparità di trattamento tra ufficiali giudiziari (e aiutanti) e segretari comunali osserva che, in primo luogo, sono palesi la diversità e la non comparabilità delle due situazioni oggettive.

a) quanto alle funzioni, deve infatti considerarsi che l'esecuzione dei protesti cambiari è compito normale e specifico per l'ufficiale giudiziario, mentre tutt'altre e di altra natura sono le funzioni del segretario comunale. A questo è richiesto solo in via eccezionale e "di supplenza" di eseguire - in aggiunta alle sue funzioni istituzionali - anche qualche protesto;

b) quanto al trattamento retributivo, deve rilevarsi che per l'ufficiale giudiziario è previsto un peculiare e complesso regime retributivo, nel quale la disposizione sub judice si inserisce organicamente, mentre del tutto diverso è il regime retributivo del segretari comunali, ai quali è attribuito un normale stipendio (al quale si aggiunge una serie di diritti di segreteria).

In secondo luogo - prosegue l'Avvocatura dello Stato - non può assegnarsi alla disposizione che consente al segretario comunale di cumulare il "diritto di protesto" con il suo normale stipendio il ruolo e l'importanza di un tertium comparationis. Nessuna disposizione o ratio impone di considerare princi'pio "universale" il cumulo anzidetto. Al contrario, ove si ritenesse logicamente possibile e corretta una comparazione tra le due situazioni, si aprirebbe il problema se il livellamento delle situazioni debba operarsi allineando - per quanto qui interessa - il segretario comunale (abilitato in via eccezionale e sussidiaria) all'ufficiale giudiziario (abilitato in via normale), anziché viceversa. Ed in effetti non è ragionevole che il segretario comunale trattenga per sé l'intero "diritto di protesto", quando la relativa attività è presumibilmente svolta in sostituzione di qualche altra attività lavorativa compresa tra quelle

per le quali egli è retribuito mediante lo stipendio.

Invero, il regime retributivo dell'ufficiale giudiziario, da un lato è talmente peculiare da non consentire un allineamento su di esso, d'altro lato però ha una organicità intrinseca la quale di per sé costituisce tertium comparationis. Per il che, ove l'art. 7, ultimo comma, sub judice non fosse mai stato scritto, si sarebbe prodotta una asistematicità, da eliminare mediante un intervento correttivo di segno opposto a quello ipotizzato nell'ordinanza di rimessione.

In terzo luogo - secondo l'interveniente - va considerato che la scelta fatta dal legislatore tra le due alternative soluzioni - inquadrare la disciplina del "diritto di protesto" nel generale regime retributivo degli ufficiali giudiziari, od invece stralciarla e tenerla separata - esprime un momento di discrezionalità legislativa, che, lungi dall'essere affetta da irragionevolezza, è perfettamente coerente ai lineamenti dell'anzidetto regime.

Circa l'ulteriore parametro (art. 36 Cost.), in relazione al quale il giudice a quo prospetta una lesione consistente nel "declassamento" subito dagli ufficiali giudiziari, osserva l'interveniente che nessuna violazione è ravvisabile e che nel caso in esame l'art. 36 Cost. non può operare se non in senso opposto a quello ipotizzato nella ordinanza, per il segretario comunale (e non anche per l'ufficiale giudiziario) essendo l'attività dell'eseguire protesti "aggiuntiva" rispetto alle funzioni ed ai compiti "istituzionali".

3. - Si sono costituiti innanzi a questa Corte Albanesi Giulio ed altri ricorrenti nel giudizio a quo, sollecitando l'accoglimento dell'eccezione di legittimità costituzionale.

Considerato in diritto

1. - Oggetto di censura è l'art. 7, ultimo comma, della legge 12 giugno 1973, n. 349 (Modificazioni alle norme sui protesti delle cambiali e degli assegni bancari), il quale stabilisce, in tema di diritti di protesto spettanti ai notai, agli ufficiali giudiziari, agli aiutanti ufficiali giudiziari ed ai segretari comunali, che i versamenti e le imputazioni previste per gli ufficiali giudiziari e per gli aiutanti ufficiali giudiziari dagli artt. 146, 148, 154, 155, 169 e 171 del d.P.R. 15 dicembre 1959, n. 1229, come modificato dalla legge 11 giugno 1962, n. 546, dal d.P.R. 5 giugno 1965, n. 757, dal d.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1079 e dalla legge 29 dicembre 1971, n. 1048, si operano al lordo del compenso corrisposto al presentatore, anche in relazione al diritto di protesto previsto dallo stesso art. 7, ed alla indennità di accesso, prevista dal successivo art. 8.

Alla stregua delle suindicate disposizioni, gli ufficiali giudiziari e gli aiutanti ufficiali giudiziari debbono imputare il diritto di protesto e l'indennità di accesso allo stipendio e, qualora l'ammontare di tutti i diritti ad essi spettanti, al netto del 2% per le spese di ufficio e del 10% della tassa erariale, superi annualmente l'importo dello stipendio spettante al personale statale appartenente ad una data qualifica funzionale, debbono versare all'erario il 95% della parte dei diritti che eccede il suddetto limite. Siffatta decurtazione del diritto di protesto e dell'indennità di accesso non vige, per contro, in relazione ai segretari comunali ed ai notai.

Ora, il giudice a quo ritiene che il sistema normativo costituito dall'art. 7, ultimo comma, della legge n. 349 del 1973 e dalle disposizioni ivi richiamate sia costituzionalmente illegittimo:

1) in riferimento all'art. 3 Cost., per l'ingiustificata discriminazione sfavorevole degli ufficiali giudiziari ed aiutanti ufficiali giudiziari (tenuti, a certe condizioni, a versare una quota

dei diritti di protesto e delle indennità di accesso all'erario), rispetto ai segretari comunali (non assoggettati a tale regime), nonostante la omogeneità dello stato (di impiegato pubblico) e della attività (compresa tra i compiti istituzionali);

2) in riferimento all'art. 36 Cost., per il declassamento dell'attività dell'ufficiale giudiziario e degli aiutanti ufficiali giudiziari, non equamente retribuiti sotto l'aspetto qualitativo e quantitativo.

2. - Sotto entrambi i profili la questione appare non fondata.

Quanto alla prospettata lesione dell'art. 3 Cost. va esclusa la possibilità stessa di un'utile comparazione, al fine di verificare il rispetto del princìpio di eguaglianza formale, fra la posizione retributiva degli ufficiali giudiziari, quale emerge dalla normativa denunciata, con quella, assunta a tertium, dei segretari comunali.

L'ufficiale giudiziario, ai sensi dell'art. 122 del d.P.R. n. 1229 del 1959, è infatti retribuito mediante "proventi" costituiti dai diritti che è autorizzato ad esigere, per legge, sugli atti e commissioni inerenti al suo ufficio (diritto di cronologico, di copia, postale, di chiamata di causa, di notificazione, di redazione di verbale, di protesto, di vacazione, di assistenza, di carteggio: art. 123 stesso d.P.R.), e mediante una "percentuale" su determinati crediti recuperati dall'erario e su determinate somme dallo stesso introitate. Gli spetta inoltre una "indennità di trasferta" (art. 133 stesso d.P.R.).

Al fine di assicurare all'ufficiale giudiziario un livello minimo di retribuzione, l'art. 148 del citato d.P.R. stabilisce poi che, qualora l'importo annuo dei "diritti" di cui all'art. 123, al netto del 2% per le spese d'ufficio e del 10% per tassa erariale, non raggiunga lo stipendio iniziale previsto per il personale appartenente alla sesta qualifica funzionale, la differenza è erogata a carico dell'erario sotto forma di "indennità integrativa".

Il successivo art. 155 prevede, per converso, che qualora l'ammontare dei "diritti" computabili ai fini dell'indennità integrativa, al netto delle somme suindicate, superi il livello minimale garantito dall'art. 148, l'ufficiale giudiziario deve versare all'erario il 95% della parte dei diritti eccedenti detto livello.

È agevole constatare come quello ora descritto sia un sistema retributivo del tutto peculiare per il suo carattere complesso e composito, sistema retributivo del quale tutti i diritti di cui all'art. 123 (e non solo quello di protesto) rappresentano elemento costitutivo, non determinabile ex ante nel suo importo. Ed a tale variabilità si ricollegano i contrapposti istituti della indennità integrativa (favorevole all'ufficiale che non percepisce con i diritti l'importo di un determinato minimo retributivo garantito) e del versamento di una data quota dei diritti stessi all'erario (sfavorevole all'ufficiale che abbia superato il livello suddetto), istituti che nel sistema tra loro si equilibrano.

Orbene, analogo sistema retributivo non trova riscontro alcuno nel trattamento economico del segretario comunale, che consiste di una sola voce fondamentale di ammontare determinato (stipendio), cui si aggiungono alcuni diritti, tra i quali quelli di protesto, a titolo di specifico compenso per singoli atti compiuti, per di più, almeno nel caso del protesto, in via vicaria.

L'auspicata caducazione della normativa che prevede la decurtazione di cui si tratta per gli ufficiali giudiziari si risolverebbe, dunque, in una ingiustificata equiparazione del loro trattamento economico a quello di una categoria che fruisce di un sistema retributivo diverso, e, in pari tempo, in una altrettanto ingiustificata alterazione del sistema retributivo proprio degli ufficiali giudiziari.

3. - Quanto alla prospettata lesione dell'art. 36 Cost., è sufficiente rilevare che la

valutazione dell'equità della retribuzione dell'ufficiale giudiziario non può certamente essere condotta in riferimento al regime del solo diritto di protesto, dal momento che questo è assoggettato ad una disciplina che è comune a tutti i diritti spettanti all'ufficiale, la quale, nel suo complesso, non è censurata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 36 della Costituzione, dell'art. 7, ultimo comma, della legge 12 giugno 1973, n. 349, sollevata dal T.A.R. delle Marche con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 settembre 1988.

Il presidente: SAJA

Il redattore: CORASANITI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 6 ottobre 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.