

---

---

## PARTE PRIMA

# IL CONTROLLO PREVENTIVO DI LEGITTIMITÀ SUGLI ATTI DEL GOVERNO E SUGLI ATTI DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO NON AVENTI CONTENUTO FINANZIARIO

### CAPITOLO PRIMO

#### IL « VISTO » DI LEGITTIMITÀ DELLA CORTE DEI CONTI

##### § 1 — CARATTERE E PORTATA GIURIDICA DEL « VISTO »

1 — La Corte dei conti è chiamata a controllare preventivamente la legittimità degli atti compiuti dal Governo nell'espletamento dell'attività normativa e, per molti atti particolari, di quella amministrativa.

È noto che il controllo di legittimità, per il suo carattere puramente giuridico, non prende in esame il merito del provvedimento e prescinde dai criteri di opportunità che possono aver guidato l'Amministrazione nella sua azione amministrativa, ma tende soltanto ad accertarne la legittimità formale e sostanziale.

L'eventuale conflitto tra l'opportunità del provvedimento e l'inosservanza di una norma giuridica non si risolve che con la registrazione con riserva, la quale da un canto accerta l'illegittimità dell'azione amministrativa e dall'altro sostituisce al controllo tecnico-giuridico della Corte il controllo politico del Parlamento.

Il controllo della Corte si distingue in controllo di legittimità generale e controllo di legittimità finanziaria. Il primo ha riguardo alla legittimità estrinseca ed intrinseca dell'atto e si esplica sui decreti del Capo dello Stato e sugli altri atti sottoposti alla registrazione della Corte, il secondo si riferisce generalmente alle spese dello Stato e contempla approvazioni di contratti, emissioni di mandati e di ordini di accreditamento, esercitandosi anche, in via consuntiva, sui rendiconti.

E se le materie su cui si esplica il controllo di legittimità della Corte hanno quasi tutte direttamente o indirettamente contenuto finanziario, non mancano tuttavia atti per i quali l'esigenza della registrazione trae ragione da motivi diversi dalla ripercussione sul bilancio dello Stato, che in essi manca, come e per esempio per i decreti del Capo dello Stato in materia di legittimazione, di riconoscimento di figli naturali, di cambiamenti di cognome e per i provvedimenti di delega di firma, ecc.

2 — Il periodo al quale si riferisce la presente relazione comprende fra gli altri gli anni più tormentati della vita del Paese. Questi anni videro anche un arresto della funzione del controllo della Corte dei conti nell'Italia liberata (1), rimosso poi dal regio decreto-legge 29 maggio 1944, n. 141, che istituì una Sezione speciale di controllo della Corte dei conti presso la sede del Governo legittimo, consentendo in tal modo la ripresa delle funzioni istituzionali prima presso la sede provvisoria in Salerno e poi in Roma liberata.

Vi sono compresi anche i primi anni della ricostruzione, in cui si ebbe il trapasso alle nuove forme istituzionali scelte dal popolo italiano. E ciò vale a porre in giusta luce il lavoro compiuto nel graduale processo di normalizzazione della vita del Paese, per il particolare rilievo che veniva ad assumere l'impulso inteso ad adeguare l'attività dell'Amministrazione alla esigenza giuridica di un sollecito ritorno al rispetto della legge e la funzione di controllo ai nuovi orientamenti costituzionali.

---

(1) regio decreto-legge 30 ottobre 1943, n. 2-B

Una particolare importanza assumeva l'esatta cognizione del « visto » in cui si estrinseca il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti. E deve darsi atto che negli esercizi considerati nella presente relazione non sono sorte divergenze sull'apprezzamento della natura di questo atto di controllo per quanto attiene al contenuto intrinseco di pronunzia dichiarativa della legittimità dell'atto amministrativo, che gli deriva dal fatto che l'atto di controllo è innanzi tutto inteso ad accertare che l'atto abbia gli elementi essenziali (esistenza del soggetto, della volontà, del contenuto, della forma) e che esso sia immune da vizi di legittimità (incompetenza, violazione di legge, eccesso di potere). Sembra, pertanto, superfluo soffermarsi su questo aspetto salvo che per sottolineare che nel controllo di cui trattasi l'anzidetta indagine si pone come un accertamento di mero diritto obbiettivo, poiché è richiesta in funzione dell'interesse generale estrinsecato dalla norma e non in funzione degli interessi del singolo, e perché non si costituisce attraverso la dialettica del contraddittorio, ma si svolge ed esprime la sua autorità *iuxta alligata*.

3 — Ha richiesto, invece, una precisazione l'apprezzamento dell'autonomia che si riconosce al « visto » nella precipua considerazione che l'atto di controllo opera come « requisito di efficacia » dell'atto controllato, poiché non attiene alla sua formazione, ma è inteso a rimuovere un ostacolo frapposto dall'ordinamento giuridico alla estrinsecazione della operatività insita in esso, e cioè a renderlo esecutivo.

Pur riconoscendo, infatti, che il « visto » è un atto autonomo, che non si fonde con l'atto amministrativo soggetto al controllo — qualificazione, questa, giustamente negatrice dell'atto complesso, che viene accolta anche per altre specie di « visti », e che appare tanto più fondata per la Corte, in quanto essa opera come organo esterno all'Amministrazione —, si tendeva generalmente a dare rilievo alla sola funzione di accertamento *dichiarativo* della legittimità dell'atto in rapporto alle norme vigenti nel tempo della sua formazione, negando in conseguenza che potesse ricusarsi il « visto » ove l'atto venisse a trovarsi in contrasto con norme di ordine pubblico intervenute tra l'emanazione dell'atto stesso e l'applicarsi del potere di controllo.

Questa tesi — dalla quale sarebbe derivato l'assurdo che agli effetti del « visto » non potesse darsi rilievo al fatto che un atto del passato regime contrastasse con le norme di ordine pubblico sopravvenute, ove l'atto risultasse legittimo alla stregua delle disposizioni vigenti al tempo in cui era stato emanato — non teneva conto della *funzione* specifica del « visto » di cui trattasi, che è quella di portare l'atto controllato all'effetto di creare una situazione giuridica nuova, in vista del quale fu preordinato, mentre appunto per tale specifica sua funzione, negatrice del carattere meramente dichiarativo dell'accertamento espresso con esso, la dottrina ne parla come di accertamento con *effetti costitutivi* nel senso che alla pronuncia dell'Amministrazione se ne aggiunge un'altra, connaturata all'atto di controllo, con la quale si rende *operativo ed esecutivo* il provvedimento dell'Amministrazione.

Basta, invero, tener presente che a questo effetto si giunge attraverso un giudizio, che si compie in un momento posteriore a quello della formazione dell'atto controllato e che si pone come atto autonomo rispetto a quest'ultimo, perché si renda evidente che ai fini del « visto » non possa non tenersi conto delle norme di ordine pubblico sopravvenute con le quali quell'atto venga ad essere in contrasto, poiché è al momento in cui si compie quel giudizio, che deve guardarsi per stabilire se l'ordinamento giuridico consenta o meno di inserirvi gli effetti dell'atto.

4 — Di tali principi si fece applicazione nell'esame di un decreto ministeriale col quale alcuni applicati del ruolo dei Provveditorati agli studi venivano promossi al grado di archivista, calcolandosi agli effetti della prescritta anzianità il servizio di combattente prestato nella guerra di Spagna. E poiché il decreto pervenne alla Corte il 3 ottobre 1946, cioè in data successiva alla entrata in vigore del decreto legislativo presidenziale 25 giugno 1946, n. 13, che abrogava i benefici di carriera stabiliti dal regio decreto-legge 21 ottobre 1937, n. 2179, in favore dei militari che avevano partecipato alla guerra anzidetta, si rifiutò la registrazione nel riflesso che le norme di ordine pubblico sopravvenute, quali erano indubbiamente quelle del citato decreto legislativo abrogativo, non consentivano ulteriormente di portare ad effetti giuridici l'atto in questione.

Al quale riguardo venne anche rilevato che non poteva in contrario argomentarsi dal principio della irretroattività della legge, poiché tale principio non cadeva a proposito, non potendo parlarsi di rapporti definiti e di diritti quesiti in presenza di un atto che, per mancanza del visto, ha ancora vigente l'ostacolo posto dall'ordinamento giuridico alla estrinsecazione

della sua operatività e non ha, quindi, potuto entrare a far parte del patrimonio della persona cui spetti, secondo la definizione che del diritto quesito ha dato la giurisprudenza del Supremo Collegio, ed essendo noto che le norme di ordine pubblico sono normalmente di applicazione immediata ed incidono anche sui rapporti non ancora definiti, in ragione del pubblico interesse al quale sono preordinate. E si fece anche notare che il principio che la legittimità degli atti amministrativi deve essere valutata alla stregua delle disposizioni legislative e regolamentari vigenti nel momento in cui l'atto è stato emanato può valere soltanto per l'accertamento della legittimità nei riflessi della fase costitutiva (esistenza e validità) dell'atto controllato, e non pure per gli effetti della sua esecutività, poichè questa deve dar luogo ad un accertamento di contenuto attuale.

## § 2. — L'OGGETTO DEL « VISTO ».

1. — Oggetto del « visto », secondo il disposto degli articoli 17, 18 e 19 del testo unico 12 luglio 1934, n. 1214, sono i decreti del Capo dello Stato, qualunque sia il Ministero da cui emanano e qualunque ne sia la materia, nonché i decreti che approvano contratti di importo superiore ad una determinata somma, i decreti con i quali si autorizzano altre spese per un importo superiore ad un determinato limite, quando l'autorizzazione della spesa non sia contemporanea all'emissione dell'ordine di pagamento, i decreti di nomina, promozione o cessazione dal servizio degli impiegati ed agenti e quelli con i quali si conferiscono stipendi ed altri assegni continuativi a carico dello Stato, i decreti relativi alla liquidazione definitiva delle pensioni e quelli con i quali si provvede al riscatto dei servizi ai fini di quiescenza, nonché, infine, i mandati per il pagamento delle spese dello Stato, gli ordini di accreditamento a favore dei funzionari delegati alla esecuzione delle spese e gli altri titoli di pagamento.

Ed in tal modo si configurano due specie di controlli, e cioè un controllo di « legittimità generale » riferito ai decreti del Capo dello Stato, comprensivi non solo dei provvedimenti normativi e dei decreti che, a termini dell'articolo 7 del testo unico 24 settembre 1931, n. 1256, debbono pubblicarsi nella Raccolta Ufficiale e contenere la clausola relativa all'inserzione nella Raccolta medesima, ma anche di quelli che non devono pubblicarsi sulla detta Raccolta, ed un controllo di « legittimità finanziaria » nel senso di controllo di legittimità riferito a categorie di atti del potere esecutivo, individuati nel genere, che hanno riflessi sul bilancio dello Stato.

2. — Tutta questa materia è stata ora recepita dall'articolo 100 della Costituzione nella generica espressione « atti del Governo ».

È stato infatti giustamente osservato che tale dizione non ha comunque inteso modificare le attribuzioni di controllo preventivo che la Corte aveva già nel vigente ordinamento, poichè il termine « governo » vi è assunto nel significato che risulta dallo stesso titolo III della Costituzione, il quale comprende nel detto termine il Consiglio dei Ministri e la Pubblica Amministrazione e in genere gli organi costituzionali che sono incaricati dell'esercizio precipuo del potere esecutivo. Infatti, giusta i principi generali del diritto, organi costituzionali incaricati di tale potere sono appunto il Capo dello Stato, come « organo del Governo », ed i Ministri, considerati non solo come elementi dell'organo collegiale (Consiglio dei Ministri) che esercita le funzioni attribuite al Governo nella sua unità, ma anche come organi individuali e nelle funzioni di governo e di amministrazione ad ognuno di essi attribuite in quanto preposti o anche senza preposizione a determinati Dicasteri.

Nè può trascurarsi che una diversa interpretazione, la quale portasse a riferire la locuzione anzidetta ai soli atti posti in essere dal Governo come organo collegiale, apparirebbe inconcludente. Non esistono, infatti, atti amministrativi emanati dal Governo come organo collegiale, poichè anche per le materie che, a termini del regio decreto 14 novembre 1901, n. 466, tuttora in vigore, debbono essere sottoposte al Consiglio dei Ministri, questo si limita ad adottare una deliberazione, mentre l'atto è pur sempre emanato dal Ministro o dai Ministri in relazione alle specifiche competenze. Né potrebbe affermarsi fondatamente che siano atti del Governo solo quelli che siano preceduti da una simile deliberazione, poichè è ben noto che la qualifica di un atto deve riconnettersi alla funzione esercitata dall'organo legittimato ad emetterlo, e non agli adempimenti preliminari richiesti per la sua formazione.

Può quindi concludersi che il concetto racchiuso nella dizione « atti del Governo » non sia comunque da identificare con quello insito nella diversa ed alquanto incerta locuzione « atti di Governo », talvolta usata negli atti ufficiali del Regno di Sardegna, nel periodo precedente l'unificazione, per indicare gli atti di promulgazione delle leggi e i decreti ministeriali e reali

da pubblicarsi nella Raccolta Ufficiale, e che pertanto la Costituzione non ha fatto che assumere la funzione del controllo della Corte dei conti ed il relativo ordinamento nell'orbita costituzionale senza innovare ai princìpi che stanno a base di tale funzione e del relativo ordinamento, giusta le norme vigenti.

## CAPITOLO SECONDO

### IL CONTROLLO DI LEGITTIMITÀ SULL'ATTIVITÀ NORMATIVA DEL GOVERNO

1. — Il controllo della Corte dei Conti assume particolare valore, quando ad esso sono sottoposte le manifestazioni di volontà più elevate dell'autorità governativa. Come esiste una differenziazione degli atti giuridici secondo la loro efficacia ed estensione, si può ugualmente stabilire qualche divario nel potere di controllo che, in relazione all'atto esaminato, prende da questo una specifica configurazione.

L'atto amministrativo in senso stretto richiede una valutazione, che rimane limitata nei confini della pronuncia speciale; quando, invece, il controllo si effettua sugli atti normativi, l'indagine si rende più complessa, non solo per la generalità della loro applicazione, ma principalmente per stabilire fino a qual punto possa essere esercitata la potestà legislativa del Governo. Compito, questo, delicato, anche perchè la magistratura del controllo deve avere il vigele senso di contenersi con rigore nei limiti di un giudizio meramente giuridico.

Gli atti normativi, come è noto, sono vere leggi materiali, ma la competenza in materia della Corte dei conti si fissa con un criterio esteriore, cioè con la forma documentale, in cui si realizza la norma giuridica. Quando, cioè, assumono la veste del decreto del Capo dello Stato, allora sorge il potere di esame da parte dell'Istituto.

Volendo stabilire una gerarchia degli atti normativi soggetti all'apposizione del visto della Corte, fa d'uopo mettere in testa il gruppo degli atti aventi forza di legge, e sono questi i decreti-legge e i decreti legislativi. Con essi il potere esecutivo usa della potestà dell'organo legislativo e il suo decreto equivale all'atto emanato dalle Camere in forma di legge.

L'altro gruppo di atti normativi, di competenza propria del Governo e sottoposti in conseguenza al controllo della Corte dei conti, è costituito dai vari tipi di regolamento, in cui il Governo esplica un'attività amministrativa, pur producendo nuove norme giuridiche, che non hanno però il valore della legge formale, alla quale, invece, sono vincolate e sottoposte.

Il sindacato sulle norme giuridiche, comunque provenienti dall'autorità governativa, si pone da un canto e preliminarmente come controllo formale o esteriore, con il quale si segue il procedimento di formazione della norma giuridica e il suo inserirsi nel documento che la dichiara, e d'altro canto, accertata la legalità della forma, volge all'esame del contenuto per rilevare la sua conformità o meno all'ordinamento giuridico. E questo ultimo controllo è intrinseco, perchè mira ad accertare la legittimità sostanziale delle disposizioni contenute nel provvedimento governativo.

2. — La forma del documento scritto, nel quale si estrinseca la volontà normativa, deve avere tali esteriori requisiti da dare ai destinatari della norma la possibilità di accertare la fonte da cui questa emana e la sua obbligatorietà. Questo controllo estrinseco e formale del decreto del Capo dello Stato non è quindi un inutile esercizio di tecnicismo giuridico, come talvolta è stato supposto da certi critici inconsapevoli della garanzia insita in tutte le forme legali, e si rende maggiormente necessario per un atto normativo, in quanto la sua incertezza giuridica apporta conseguenze particolarmente dannose.

L'esame di regolarità del testo serve principalmente a rendere riconoscibile la solennità del comando giuridico e giova, inoltre, per seguire la formazione del provvedimento governativo. Vero è che il sorgere e il costituirsi di questo non è avviluppato nella rete procedurale, in cui si muovono molti atti amministrativi, essendo la potestà dell'esecutivo al riguardo più libera; ma questa subisce pure qualche limitazione, come nella richiesta dei pareri obbligatori, della cui esistenza fa d'uopo accertarsi.

La Corte dei conti fa pertanto un attento esame del testo del decreto, per accertarne la regolarità nelle premesse in ordine alla citazione delle fonti legislative nonchè dei pareri richiesti, secondo i casi (Consiglio di Stato, Corte dei conti, ecc.); nelle clausole esecutorie; nella emanazione da parte dell'organo a ciò legittimato; nella controfirma dei Ministri.

3. — A tale proposito, nel periodo al quale si riferisce la presente relazione, si ebbe a rilevare fra l'altro, per quanto concerne la citazione delle fonti legislative, che dovevasi menzionare il testo unico 24 settembre 1931, n. 1256, nei provvedimenti che si avvalevano delle di-

sposizioni eccezionali stabilite col regio decreto legge 30 ottobre 1943, n. 2/B, e col successivo in data 2 maggio 1944, n. 141; che nei decreti legislativi del Capo provvisorio dello Stato nel periodo anteriore all'attività del nuovo Parlamento dovevano richiamarsi le fonti dei poteri esercitati in quella situazione dal Governo, e più precisamente il decreto-legge luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, il decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98, e infine il decreto legislativo presidenziale 19 giugno 1946, n. 1.

In relazione, poi, a un decreto luogotenenziale di organizzazione recante la formula « Ordiniamo etc. » indicata dal secondo comma dell'articolo 1 del citato decreto n. 2/B del 1943, si fece osservare al Ministero di grazia e giustizia, durante l'esercizio 1944-45, che tale clausola — modificazione di quella già prescritta dall'articolo 3 del testo unico 24 settembre 1931, n. 1256 — poteva essere inserita nel suo testo integrale nei decreti luogotenenziali ai quali s'intendesse conferire forza di legge, con le forme ed ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, e non già in quelli adottati con riferimento al successivo articolo 5 in ordine alla materia di cui all'articolo 1 della legge 31 gennaio 1926, n. 100, restituite alla competenza del potere esecutivo, nei quali la clausola in parola doveva essere trascritta come segue: « Ordiniamo a chiunque spetti di osservare il presente decreto e di farlo osservare », con soppressione delle parole « come legge dello Stato », così come praticavasi per i decreti reali dopo l'emanazione del suddetto testo unico.

Il Ministero convenne nel rilievo e sottopose la questione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri perché essa impartisse, ove lo credesse, istruzioni a tutte le Amministrazioni nei sensi suggeriti dalla Corte.

4. — In seguito, dopo che ebbe inizio l'attività dell'Assemblea Costituente e fu eletto il Capo provvisorio dello Stato, la Corte fermò la sua attenzione sulle formule da usare per la sanzione e la promulgazione dei decreti legislativi.

Al riguardo si ritenne che occorresse rifarsi al citato decreto-legge luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, che, con l'aprire la fase costituzionale che era ancora in corso, si poneva alle origini della successiva attività legislativa. Si osservò, infatti, che fu in forza dell'articolo 4 del menzionato decreto-legge n. 151 che il potere legislativo venne interamente assunto dal Governo fino a quando non fosse entrato in funzione il nuovo Parlamento, e che a questo presupposto veniva a ricollegarsi tutta la posteriore attività legislativa, non escluso il decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98, che, nell'integrare le norme del decreto-legge n. 151 e nel confermare, all'articolo 3, la delega al Governo dei poteri legislativi per tutto il periodo dei lavori dell'Assemblea Costituente, fino alla convocazione del Parlamento da eleggere a norma della nuova Costituzione, stabiliva i limiti di tale eccezionale facoltà. E fu poi in virtù dei poteri di Capo provvisorio dello Stato, conferitigli dall'articolo 2 del predetto decreto legislativo n. 98 del 1946, che il Presidente del Consiglio dei ministri in carica nel giorno delle elezioni per l'Assemblea Costituente potè dettare col suo decreto-legislativo 19 giugno 1946, n. 1, le nuove formule per la sanzione e la promulgazione dei decreti legislativi previsti dal decreto-legge n. 151.

Con detto decreto n. 1 si ripeteva la formula dettata dall'articolo 4 del decreto-legge n. 151, con l'aggiunta di un accenno alla situazione di transitorietà allora esistente circa i poteri di Capo provvisorio dello Stato conferiti al Presidente del Consiglio dei Ministri e con la trasposizione al singolare del plurale maiestatico contemplato per gli atti dell'autorità regia, e si sostituiva poi una formula nuova alla clausola esecutoria riportata nell'articolo 2 del decreto legislativo luogotenenziale 1° febbraio 1945, n. 58, ch'era venuta a sostituirsi a quella prevista dall'articolo 1 del regio decreto-legge 30 ottobre 1943, n. 2/B, che aveva a sua volta modificato quella di cui all'articolo 3 del testo unico 24 settembre 1931, n. 1256. E la Corte osservò che, avvenuta l'elezione del Capo provvisorio dello Stato ed avendo questi assunto immediatamente, *ope legis*, i poteri conferiti in via del tutto temporanea al Presidente del Consiglio dei Ministri dal menzionato decreto legislativo n. 1, si sarebbe resa necessaria, a rigore, una nuova norma di legge che, tenendo conto della mutata situazione costituzionale, avesse adeguato alla stessa le formule del decreto anzidetto; ma che poteva tuttavia ammettersi l'avvenuto adattamento formale delle formule ch'erano state in precedenza dettate e che il Governo aveva continuato ad utilizzare sostituendo la figura del Capo provvisorio dello Stato a quella del Presidente del Consiglio.

Per quanto poi riguarda gli atti regolamentari del Capo provvisorio dello Stato, si richiamò il decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98, col quale, nel modificare e integrare il menzionato decreto legislativo n. 151, si disponeva, all'articolo 5, che fino a quando non fosse entrata in funzione la nuova Costituzione le attribuzioni del Capo dello Stato sarebbero state regolate, in quanto applicabili, dalle norme fino allora vigenti. Si affermò, per-

tanto, che dovesse risalirsi alla legge 31 gennaio 1926, n. 100, per quanto concerneva il procedimento di emanazione degli atti in questione nonché i limiti ed il contenuto del potere regolamentare, mentre per le formule di promulgazione era da ammettere lo stesso fenomeno di adattamento — posto innanzi in luce per i decreti legislativi — delle formule dettate dal decreto presidenziale n. 1 del 19 giugno 1946, venuto a sostituirsi, per questo riguardo, al testo unico 24 settembre 1931, n. 1256.

5. — In materia, poi, di legittimazione alla emanazione di atti normativi una importante questione sorse in relazione ad un decreto legislativo emanato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, nella veste di Capo provvisorio dello Stato, dopo l'avvenuta elezione dell'onorevole De Nicola alla predetta carica, ma prima del suo insediamento.

Al riguardo occorre stabilire se tale elezione dovesse considerarsi di per sé produttiva di effetti giuridici, o se questi effetti dovessero ritenersi subordinati all'accettazione e alla correlativa immissione nelle funzioni, in quanto accedendo alla prima opinione si sarebbero dovuti ritenere illegittimi tutti gli atti emanati dal Presidente del Consiglio dopo la elezione del Capo provvisorio dello Stato, nella veste conferitagli col decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98, ed accedendo, invece, alla seconda opinione, la illegittimità non avrebbe potuto sussistere se non per gli atti che fossero stati compiuti in quella veste dopo la cerimonia dell'insediamento, avvenuta il 1° luglio 1946 alle ore 13.

Si osservò in proposito che l'articolo 2 del predetto decreto legislativo luogotenenziale n. 98 disponeva al 4° comma che le funzioni di Capo provvisorio dello Stato sarebbero state esercitate dal Presidente del Consiglio dei Ministri dal giorno della proclamazione dei risultati del referendum « fino alla elezione del Capo provvisorio dello Stato », e non contemplava alcuna modalità per l'assunzione dei poteri e delle funzioni da parte dell'eletto. Tenuto presente che la elezione si esaurisce con la proclamazione dei risultati della votazione da parte dell'autorità a ciò qualificata, e che l'accettazione è un atto unilaterale dell'eletto, che retroagisce per i suoi effetti giuridici al momento dell'elezione ed è completamente estraneo al procedimento in cui quest'ultima si concreta, si ritenne che non potessero attrarsi al momento dell'accettazione gli effetti dell'avvenuta elezione, differendo così l'investitura dell'ufficio di Capo dello Stato. Né a diversa conclusione poteva portare, ad avviso della Corte, la successiva prestazione del giuramento, avuto riguardo che l'articolo 5 del decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, più volte citato, al fine di determinare le attribuzioni del Capo provvisorio dello Stato faceva espresso riferimento alle norme fino allora vigenti, in quanto applicabili, norme tra le quali era compreso l'articolo 22 dello Statuto Albertino, che non subordinava né differiva in alcun modo l'assunzione delle funzioni regie alla prestazione del giuramento, alla quale si addiveniva dai sovrani appena riusciva loro possibile, ma sempre successivamente all'assunzione della carica e delle funzioni.

Si concluse, pertanto, che alla cerimonia di insediamento, di cui era parola in un comunicato in data 1° luglio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, non potesse attribuirsi altro valore all'infuori di quello di un semplice atto di cerimoniale, avente carattere meramente protocollare ed inteso a dare pubblicità, anche nei confronti delle potenze straniere, ad una situazione legale venutasi a creare fin dal momento dell'avvenuta elezione del Capo dello Stato da parte dell'Assemblea Costituente, senza che potesse a tale atto riconoscersi un valore costitutivo agli effetti della trasmissione dei poteri di cui era cenno nell'anzidetto comunicato.

6. — Per quanto, infine, riguarda le controfirme, la Corte ebbe ad osservare, in relazione ad un decreto legislativo controfirmato dal Ministro del tesoro Ricci, succeduto in tale carica al defunto onorevole Soleri, che un Ministro non può firmare provvedimenti alla cui deliberazione non abbia partecipato e che, pertanto, il decreto di cui trattasi doveva essere riprodotto previa nuova deliberazione del Consiglio dei Ministri di cui l'onorevole Ricci faceva parte.

7. — *Il controllo intrinseco* si attua con criteri che sono diversi in relazione al tipo del provvedimento controllato, ma hanno il comune scopo di accertare che l'atto normativo è regolarmente inserito nell'ordinamento giuridico.

Per quel che attiene al decreto-legge, tendente a provvedere, com'è noto, a situazioni di urgente necessità, il controllo della Corte è stato necessariamente solo estrinseco e formale, data l'ampiezza della potestà del Governo in materia e data la insindacabilità, in detta sede, della affermata necessità ed urgenza, a termini dell'articolo 3 della legge 31 gennaio 1926, n. 100 (« il giudizio sulla necessità e sulla urgenza non è soggetto ad altro controllo che a quello politico del Parlamento »).

Una singolare questione, peraltro, sorse sul decreto-legge 25 giugno 1944, n. 151, col quale si statui che, fino a quando non fosse entrato in funzione il nuovo Parlamento, i provvedimenti aventi forza di legge sarebbero stati deliberati dal Consiglio dei Ministri e sanzionati e promulgati dal Luogotenente generale del Regno e a tali atti fu data la denominazione di decreti legislativi. La Sezione speciale di controllo di Salerno — primo nucleo della ricostituita Corte dei conti — rilevò l'incongruenza o, per lo meno, l'improprietà della dizione « decreti legislativi », per la ovvia considerazione che il Governo allora in carica non traeva la sua potestà da una delegazione legislativa e si poteva anzi rilevare l'anomalia di un organo, che delegava a sé stesso un potere che già esercitava, sebbene con modalità diverse. Poiché, peraltro, anche prescindendo dalla eccezionale situazione precostituzionale in cui si versava, era da tener presente che, a causa della flessibilità della vecchia costituzione italiana, il decreto-legge equivaleva a una vera e propria legge formale idonea a portare qualsiasi modificazione anche di ordine costituzionale, si ritenne di ammettere a registrazione, con relazione motivata, il predetto decreto legge.

8. — Una maggiore ampiezza di poteri è consentita alla Corte nell'esame dei decreti legislativi, che trovano il loro fondamento in una legge formale delegante, la quale consente al Governo di produrre nuove norme giuridiche nei soli limiti della delegazione. In pratica tuttavia il controllo di legittimità raramente è stato in grado di rilevare difformità tra le leggi delegate e quelle di delegazione, essendo state queste, il più delle volte, generiche o per lo meno di vasta portata, per quanto si riferisce al periodo anteriore alle nuove norme costituzionali in materia, al quale si riporta la presente relazione.

Questioni sono invece sorte in ordine al potere di delegazione.

Al riguardo è avvenuto che in decreti legislativi si siano concesse deleghe di potestà normativa ai Ministri, e tale prassi non è apparsa alla Corte costituzionalmente corretta.

Il principio *delegatus non potest delegare* ha, invero, nel diritto pubblico lo stesso vigore che nel diritto privato e d'altra parte la subdelegazione si risolve in un trasferimento della competenza delegata, trasferimento che non può ritenersi legittimo, giacché nel nostro sistema costituzionale ed amministrativo l'esercizio della competenza costituisce, oltre che un potere e un diritto dell'organo, anche un suo dovere. Pertanto non può col decreto legislativo procedersi a tale subdelegazione. Né varrebbe opporre che la funzione legislativa che si svolge coi decreti legislativi è sullo stesso piano di quella svolta con le leggi primarie, in quanto è evidente che ciò possa dirsi solo in ordine al contenuto delle norme con essi emanate, potendo con tali norme modificarsi e derogarsi le leggi esistenti, ma non pure in ordine ai limiti, che derivano dal carattere di funzione delegata. La questione inoltre assume valore sostanziale giacché le subdelegazioni portano a far mancare le garanzie richieste per i provvedimenti di legislazione delegata (deliberazione del Consiglio dei Ministri, controllo della Corte dei conti), il che è veramente grave quando la subdelegazione autorizzi a derogare o modificare leggi vigenti.

9. — A conclusioni analoghe, ma per una diversa ragione, si pervenne per le deleghe di potestà normativa a Ministri nella materia regolamentare di cui all'articolo 1 della legge 31 gennaio 1926, n. 100, che nel periodo di tempo in cui la questione fu oggetto d'esame era tuttora alla base del vigente ordinamento quale norma di carattere costituzionale, giusta l'articolo 5 del decreto legge luogotenenziale n. 151 del 1944, che ne faceva esplicito richiamo.

In tutti i casi previsti dal predetto articolo 1 si era in presenza di una competenza normativa che al Governo spettava per potere proprio, e la delega a Ministri, pur non risolvendosi in una subdelegazione, trovava ostacolo nella precisa attribuzione di competenza al Governo come organo collegiale, fatta nella detta legge n. 100, e nella considerazione che la potestà regolamentare in parola consisteva non già in una facoltà di emanare norme interne di amministrazione, ma in una potestà di emanare vere e proprie norme giuridiche e finanche norme nuove. Si ritenne quindi che non potesse ammettersi che una simile potestà, che portava il potere esecutivo ad esercitare una funzione di contenuto legislativo, fosse sottratta alle prescritte garanzie.

10. — Per quanto, infine, attiene al controllo sui regolamenti governativi, appare evidente la sua maggiore possibilità di sviluppo, poiché i limiti imposti dall'ordinamento giuridico alla potestà regolamentare sono tali che non è infrequente il caso ch'essi vengano superati, rendendo particolarmente operante il sindacato di legittimità teso a ricondurre l'esercizio dell'anzidetta potestà nei confini segnati, com'è noto, da norme costituzionali, che riser-

vano alla legge alcune materie, oppure dalla intrinseca natura delle norme regolamentari, per cui esse, tra l'altro, non possono abrogare o modificare norme contenute in leggi formali o in decreti aventi forza di legge, né derogare ai principi generali del diritto o per casi specifici a precedenti regolamenti, né avere efficacia retroattiva.

11. — Questa, in sintesi, l'opera di controllo sull'attività normativa del Governo nell'ultimo periodo della guerra e nell'immediato dopoguerra.

Delicato e complesso è stato il compito della Corte nella disciplina di un ordinamento sorto in profonda frattura col passato regime e svolgentesi, attraverso il componimento di forze sociali e politiche contrastanti, verso la nuova struttura dello Stato, quale poi si è fissata nelle norme della Carta costituzionale. Il modo con cui il controllo fu spiegato in quegli anni fortunosi dimostra le difficoltà di ordine giuridico superate e inoltre il senso di avvedutezza imposto dalla Corte a sé stessa per seguire lo svolgimento costituzionale senza incepparlo, ma, d'altra parte, facendo presenti quelle esigenze essenziali, che debbono essere alla base anche dell'esercizio di una provvisoria ed eccezionale potestà legislativa, e fornendo suggerimenti al potere esecutivo perché, in una situazione inevitabilmente confusa, fossero conciliate nel miglior modo possibile le necessità pratiche con la osservanza della legalità.

Più esteso ed efficace sarà il sindacato della Corte sull'attività normativa del Governo nel nuovo ordinamento costituzionale della Repubblica italiana, nel quale le delegazioni di potestà legislativa non possono essere generiche ed imprecise o a tempo indeterminato, la potestà regolamentare è maggiormente limitata e soprattutto, in conseguenza della subordinazione delle leggi ordinarie alle norme costituzionali, è previsto un sindacato intrinseco di legittimità costituzionale. Quest'ultimo, per quanto concerne i decreti aventi forza di legge, rientra infatti anch'esso nella competenza della Corte dei conti, poiché si pone come un antecedente nei confronti di quello affidato alla Corte costituzionale (analogamente a quanto avviene per l'ordinario controllo di legittimità nei confronti dei rimedi giurisdizionali), col fine di assicurare obiettivamente e all'infuori di qualsiasi impulso di parte il rispetto della Costituzione nella particolare categoria degli atti predetti. Di ciò peraltro è qui sufficiente il breve cenno fatto, che vuol essere solo un preannuncio di un'attività ancor più proficua, dato che la presente relazione si ferma a data anteriore alla nuova Carta statutaria.

## CAPITOLO TERZO

### IL CONTROLLO DI LEGITTIMITÀ SUGLI ATTI AMMINISTRATIVI DEL GOVERNO

#### § 1. — ATTI RELATIVI AL PERSONALE

1. — Nel campo del rapporto d'impiego pubblico, per ciò che attiene al personale dipendente dall'Amministrazione dello Stato, il controllo della Corte dei conti si svolge con attività particolarmente notevole sia per l'ampiezza della materia, dovuta alla consistenza numerica degli impiegati ed agenti statali e all'ampia competenza della Corte stabilita dall'articolo 18 del vigente testo unico 12 luglio 1934, n. 1214 (1), sia per le numerose questioni originate dalla complessità e dai mutamenti continui delle norme generali e speciali regolatrici dello stato giuridico e del trattamento economico, passate dalla staticità del periodo anteriore alla prima guerra mondiale a un dinamismo sempre crescente, nel quale si riflette in modo peculiare la crisi sociale, economica e spirituale del Paese, travagliato da due guerre gravissime. In questa materia, per la natura stessa dei rapporti e del procedimento di formazione degli stessi, viene a determinarsi nel sindacato della Corte una efficienza maggiore che in altri campi, ove più intensa è la discrezionalità dell'amministrazione e più limitata quindi la sfera d'azione soggetta al controllo.

A parte l'attività esplicata nell'ottenere rettifiche d'ordine contabile, regolarizzazioni formali di procedimenti e di atti, correzioni di errori materiali, evitando anche, talvolta, duplicazioni di pagamenti, ed a prescindere dai numerosi casi di specie, nei quali si rilevava una

---

(1) « Sono pure presentati alla Corte tutti gli atti di nomina, promozione o cessazione dal servizio degli impiegati ed agenti e quelli con i quali si conferiscono stipendi ed altri assegni continuativi a carico dello Stato ».

inesatta applicazione di norme, senza che peraltro esistesse sostanziale contrasto sulla loro interpretazione, molto spesso la Corte ha avuto modo di affermare, con elaborate motivazioni, interessanti punti di diritto, risolvere questioni di massima, nonchè di segnare indirizzi agli uffici del personale dei vari Ministeri, con un'opera di apprezzata collaborazione. Si è in tal modo evitata nell'attuazione delle norme quella difformità che è sempre deprecabile e che più appare tale nella materia del pubblico impiego, ove con senso più vigile e accorto, con maggiore competenza e con più agevoli possibilità di raffronto gli interessati possono cogliere eventuali discordanze derivanti dalla non uniforme applicazione del diritto, che tanti riflessi hanno, anche di natura psicologica.

Il controllo della Corte, in linea generale, essendo essenzialmente giuridico, si eleva assai spesso dall'aridità contabile e dalla minuteria delle singole fattispecie alla ricerca dei principi e alla esegesi delle norme positive, al fine di assicurare che l'azione amministrativa attui nel miglior modo la volontà della legge e siano evitate aberranti interpretazioni. Tutto questo è, per quel che concerne il personale, più che altrove proficuo in quanto la formazione degli atti ha luogo di frequente nello stesso ambito, ove operano i soggetti interessati, sicchè, pur senza un preordinato intento, può apparire che si tenda a forzare la norma in vista di particolari situazioni.

Nel seguire lo svolgimento del rapporto d'impiego in quanto di più notevole esiste nella formazione, nella modificazione e nella estinzione di esso, considerevole è stato il numero dei rilievi, delle determinazioni dei consiglieri, delle risoluzioni presidenziali coordinatrici.

Le Amministrazioni hanno, di regola, aderito alle tesi affermate dalla Corte, ritirando o rettificando i provvedimenti ritenuti non legittimi, tanto che raramente si è dovuto riunire la Sezione di controllo, ai sensi dell'articolo 24, 2° comma, del testo unico citato, per non essere state accolte dal Ministro competente le determinazioni del consigliere.

Ed in materia di personale è raramente occorso che il Governo si inducesse a chiedere la registrazione con riserva, trovando questa fondamento e giustificazione in esigenze politiche o comunque di pubblico interesse, ch'è assai difficile ravvisare in controversie inerenti al rapporto d'impiego, al lume di quei doveri di correttezza amministrativa che costituiscono valida remora per il ricorso all'anzidetto mezzo inteso a limitare gli effetti del sindacato della Corte.

2. — Data l'accennata vastità della materia ed il lungo periodo al quale si riporta la presente relazione, si ritiene opportuno far cenno soltanto delle questioni che rivestono una particolare importanza e la cui risoluzione rivela pertanto l'efficienza e l'utilità del controllo in presenza di errori o deficienze dell'azione amministrativa.

Ed al riguardo non è privo di interesse il rilievo che specialmente nella materia del personale l'azione della Corte ha potuto conseguire maggiori risultati perchè ha avuto più spesso occasione di non limitare il suo sindacato al vizio più estrinseco degli atti amministrativi, costituito dalla violazione di legge, ma di estenderlo a quelle indagini più penetranti, che sono possibili solo quando si persegue l'eccesso di potere nelle sue varie figure. Essa infatti, superando le perplessità del passato, ha ritenuto — come si è fatto presente anche in una pubblicazione curata dall'Istituto durante i lavori dell'Assemblea Costituente (1) — che il suo controllo debba cioè essere contenuto negli stessi limiti posti al sindacato di legittimità del Consiglio di Stato, unico dovendo essere il concetto informatore della legittimità e del relativo sindacato. Né potrebbero influire in senso contrario preoccupazioni concernenti una eventuale larga applicazione di tale principio, con pericolo di intralci per l'azione amministrativa, essendo ovvio che limiti siano insiti nel fatto che il sindacato della Corte si svolge in base alla documentazione sottoposta al suo esame ed in mancanza di quegli elementi che possono emergere soltanto in un procedimento contenzioso.

A titolo esemplificativo, basterà ricordare che in applicazione di tali criteri la Sezione di controllo, nell'esercizio finanziario 1945-46, ritenne illegittimi tre decreti del Ministro delle finanze, con cui si disponevano alcune riammissioni in servizio ai sensi del regio decreto-legge 6 gennaio 1944, n. 9, e del decreto legislativo luogotenenziale 19 ottobre 1944, n. 301, nel riflesso che, mentre a termini dell'articolo 2, lettera d) del regio decreto-legge n. 9 del 1944, cui si richiamava anche l'articolo 6 del successivo decreto legislativo luogotenenziale n. 301, la riammissione in servizio poteva essere disposta solo quando il provvedimento di cessazione

---

(1) *La Corte dei conti nella nuova Costituzione*. Istituto Poligrafico dello Stato, 1947.

del rapporto d'impiego fosse dovuto esclusivamente a motivi politici, nei verbali della Commissione unica per gli affari del personale allegati ai provvedimenti in esame il motivo politico veniva presentato non già come la causa unica, diretta ed immediata del provvedimento di cessazione dal servizio, ma come una causale mediata ed indiretta e per di più meramente probabile dello stesso, ciò che faceva ravvisare uno sviamento di potere per essersi utilizzato l'istituto della riammissione in fattispecie nelle quali non ricorreva il concreto accertamento di quella condizione cui l'istituto stesso era subordinato dalla legge.

3. — A volte la Corte dovè portare la sua attenzione su tentativi di deviazione dalle norme vigenti, riu cendo ad evitare che si ponessero in essere situazioni irregolari.

Così, ad esempio, nel Ministero dell'Italia occupata, ch'ebbe la breve vita di poco più di sei mesi (14 gennaio — 20 luglio 1945), ebbe a rivelarsi una situazione anomala, che voleva giustificarsi con i particolari compiti di quel Dicastero. Con due successivi decreti ministeriali un estraneo all'Amministrazione dello Stato, incaricato di speciali studi interessanti i compiti e le attribuzioni del Ministero ai sensi dell'articolo 31 del regio decreto 11 novembre 1923, n. 2395, modificato dall'articolo 57 del regio decreto 8 maggio 1924, n. 843, vi veniva nominato Segretario Generale (funzione non prevista da alcuna delle relative norme) e vi veniva delegato a firmare i contratti per conto del Ministero stesso. E le osservazioni della Corte condussero al ritiro di tali provvedimenti.

Inoltre si sosteneva che per comandare funzionari di altre Amministrazioni a prestare servizio al predetto Ministero, ai sensi dell'articolo 1 del decreto legislativo luogotenenziale 1° febbraio 1945, n. 37, fosse sufficiente un semplice scambio di lettere. Ma la Corte si oppose a tale tesi, che, tra l'altro, le avrebbe tolto la possibilità di esercitare il controllo sulle aliquote di personale in servizio al Ministero stesso, in relazione al citato articolo 1, il quale disponeva che il Ministero dell'Italia occupata avrebbe provveduto ai propri servizi con personale comandato e personale avventizio entro limiti numerici da stabilire di concerto col Ministero del tesoro. E le discussioni verbali svoltesi al riguardo col Ministero dell'Italia occupata furono poi superate dalla soppressione dello stesso.

Fu rilevato pure, nel 1945, che la Presidenza del Consiglio dei Ministri procedeva all'assunzione di personale estraneo all'Amministrazione per l'adempimento di svariati incarichi, invocando la disposizione dell'articolo 57 del regio decreto 8 maggio 1924, n. 843. La Corte osservò che tale disposizione, di carattere eccezionale, può trovare applicazione quando siano necessarie, per fini dell'Amministrazione, persone particolarmente competenti per « speciali studi » e non quando si assumano collaboratori per lo espletamento di mansioni di istituto o addirittura per servizi modesti.

Da menzionare è anche un decreto ministeriale col quale un funzionario dell'Amministrazione della marina veniva destinato presso una Società di navigazione ai sensi dell'articolo 96 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2960. La Corte osservò che, per tale norma, l'impiegato dello Stato può far parte soltanto dell'amministrazione di società cooperative costituite fra impiegati, di società nelle quali lo Stato abbia una compartecipazione azionaria o di società, istituti o enti per i quali la nomina a determinate cariche sia riservata allo Stato da disposizioni speciali o da convenzioni, mentre la Società indicata nel decreto non rientrava fra tali enti; ed obiettò che neppure era applicabile l'articolo 101, 1° comma, del citato decreto n. 2960, mancando una disposizione di legge speciale che autorizzasse il comando. Il provvedimento non venne riprodotto.

A sua volta il Ministero del tesoro dispose il passaggio alla categoria superiore di un impiegato non di ruolo senza allegare il prescritto titolo di studio, adducendo che l'interessato lo aveva smarrito e che l'Istituto che lo aveva rilasciato era stato soppresso. Ed il Ministero della Costituente dispose l'assunzione in servizio di un avventizio di quarta categoria, che aveva riportato condanna per reati comuni, giusta risultanze del certificato del casellario giudiziario, deducendo che l'assunto aveva serbato regolare condotta in prosieguo di tempo ed era congiunto di un caduto della Resistenza. Entrambi i provvedimenti diedero luogo a rilievi della Corte, in seguito ai quali non furono riprodotti.

A conclusione di questa esemplificazione va segnalato il caso di un mandato emesso dal Ministero dell'interno nell'esercizio 1944-1945, sul capitolo per sussidi alle famiglie di funzionari ed agenti di pubblica sicurezza vittime del dovere, a favore della famiglia di un agente caduto durante un rastrellamento di renitenti alla leva, in conflitto con partigiani. L'Amministrazione giustificava il pagamento con la considerazione che il decesso dell'agente era avvenuto mentre il medesimo eseguiva un servizio a cui era stato regolarmente comandato. Ma la Corte oppose che nel caso prospettato non poteva configurarsi una vittima del dovere e fece notare che dal

principio che la responsabilità del superiore nel compimento dell'azione delittuosa può anche eliminare la responsabilità dell'inferiore non può trarsi la conseguenza di attribuire a quest'ultimo particolari benemerienze. Il mandato non fu riprodotto.

4. — Mentre i brevi cenni che si sono esposti valgono a dimostrare come il controllo della Corte abbia potuto evitare abusi o deviazioni nel governo del personale, che è parte assai importante e, può dirsi, fondamentale dell'attività amministrativa dello Stato, espliciti mediante l'opera dei suoi dipendenti, i cenni che seguono, anch'essi meramente esemplificativi per le ragioni enunciate, varranno a porre in evidenza i riflessi giuridici di tale sindacato, inteso ad adeguare la retta applicazione di principi e di norme astratte alla multiforme varietà delle singole fattispecie ed a rendere operante il diritto in un'armonica sintesi delle esigenze teoriche e di quelle pratiche.

#### A) *Formazione del rapporto d'impiego.*

5. — Per quanto riguarda la costituzione del rapporto d'impiego, si ritiene anzitutto opportuno segnalare che in vari casi le esigenze di servizio hanno indotto le Amministrazioni ad immettere gli impiegati nelle loro funzioni prima che sia perfezionato il provvedimento di nomina, o quanto meno nel periodo che intercorre tra la perfezione dell'atto di nomina e la sua esecutività derivante dal visto della Corte. Benchè in base ai principi teorici sia stata ammessa la clausola di retroattività quando non trattisi di atti amministrativi che limitino l'esercizio di facoltà o di diritti o comunque impongano restrizioni, sono tuttavia evidenti le situazioni incresciose che possono determinarsi, soprattutto quando la nomina non sia in relazione con una graduatoria precedentemente registrata alla Corte dei conti. Si è cercato quindi con cura sempre più vigile di ricondurre le Amministrazioni all'osservanza di quello che può considerarsi un notevole postulato della regolarità e tempestività dell'azione amministrativa, semprechè ciò appaia necessario e non possano in contrario invocarsi espresse norme positive.

Per ciò che attiene ai concorsi, il controllo della Corte si svolge su tutte le fasi del procedimento, dall'atto iniziale del bando, che viene fatto rettificare ove non sia conforme alle norme di legge o di regolamento, generali e speciali, relative al personale da reclutare (si citano, ad esempio un bando del Ministero dell'aeronautica del 1943 ed uno del Ministero della marina del 1946), all'atto finale dell'approvazione della graduatoria, della quale si chiedono le rettifiche ove siano necessarie.

6. — Degne di nota sono le seguenti questioni sorte in detta materia:

a) Il Ministro della marina nell'ultimo anno di guerra ebbe a nominare alcuni vincitori di un concorso a posti di agente tecnico aggiunto in prova sotto l'esplicita condizione che gli atti relativi al procedimento del concorso stesso risultassero posteriormente legittimi e regolari: e ciò per la impossibilità di conoscere, nelle particolari condizioni di quel periodo, se il decreto di approvazione della graduatoria e di nomina dei vincitori fosse stato perfezionato e reso esecutivo nei modi di legge e per l'urgenza di assumere personale tecnico. La Corte osservò che, essendo l'atto di nomina, per sua natura, conseguenziale al riconoscimento della legittimità delle operazioni del concorso, l'Amministrazione non poteva procedere alla nomina dei vincitori, rimandando ad un tempo successivo l'esame di tale legittimità, perchè ciò portava a violare i principi generali di diritto che regolano la materia dell'istituzione del rapporto d'impiego. D'altra parte, subordinando la perfezione della nomina al verificarsi di determinate condizioni, si veniva ad attribuire alla nomina stessa un carattere di precarietà, che violava il principio della permanenza e della continuità inerenti al rapporto anzidetto. E in quanto alle dedotte urgenti necessità di servizio, avrebbe potuto l'Amministrazione avvalersi dell'opera dei vincitori, assumendoli temporaneamente in qualità di avventizi, salvo a regolarizzare la loro posizione giuridica appena le circostanze lo avessero permesso, ma non nominarli *ab initio* impiegati di ruolo.

b) Per quanto concerne i concorsi riservati ai reduci e alle altre categorie previste dal regio decreto-legge 6 gennaio 1942, n. 27, e dal decreto legislativo luogotenenziale 26 marzo 1946, n. 141, la Corte ebbe a rilevare una notevole difformità di criteri tra varie Amministrazioni. Mentre, invero, alcune Amministrazioni avevano bandito i concorsi riservati per i soli posti accantonati durante la guerra in relazione a concorsi originari svolti in quel periodo, provvedendo per gli altri posti venuti a rendersi vacanti con comuni bandi ai sensi del citato regio decreto-legge n. 27 del 1942, altre Amministrazioni avevano invece conti-

nuato, anche nel primo semestre successivo alla cessazione dello stato di guerra, a bandire concorsi originari con la riserva di posti prescritta da tale decreto; altre ancora avevano bandito contemporaneamente, nel primo semestre dopo la cessazione dello stato di guerra, concorsi originari e concorsi riservati ed un'Amministrazione, infine, aveva messo a concorso non soltanto i posti accantonati ai sensi del decreto-legge n. 27 del 1942 in relazione ai concorsi originari banditi durante la guerra, ma anche la metà dei posti residui venuti a rendersi disponibili nello stesso periodo e per i quali non era stato mai bandito il concorso originario. Si ritenne pertanto necessario di fissare al riguardo, con una risoluzione ampiamente motivata, criteri precisi ed uniformi, che possono così riassumersi:

i concorsi riservati non possono intendersi se non come utilizzazione concreta ed effettiva di quella parte dei posti disponibili che sia stata accantonata nel concorso originario e non possono quindi venire utilizzate per concorsi riservati le successive vacanze, per le quali non abbiano avuto luogo i concorsi originari, giusta quanto si desume manifestamente dalla dizione dell'articolo 1 del citato regio decreto-legge n. 27 del 1942;

non possono bandirsi dopo la cessazione dello stato di guerra concorsi originari con l'accantonamento della metà dei posti per successivi concorsi riservati, previsti nel decreto ora citato, tenuto presente soprattutto il disposto dell'articolo 3 dello stesso decreto, che nel trattare della nomina dei vincitori dei concorsi riservati e degli originari parla espressamente di concorsi originari già banditi o da bandire durante la guerra, fissando in tal modo la durata della guerra come termine massimo per la utilizzazione del ripetuto decreto.

7. — In relazione ad alcuni decreti del Ministro di grazia e giustizia e del Ministro delle finanze la Corte ebbe poi ad esaminare in una risoluzione di coordinamento l'importante problema di massima della influenza della legge sopravvenuta sui concorsi *in itinere*, ove la nuova legge non disponga testualmente al riguardo col prescrivere che le sue norme debbano o non debbano trovarvi applicazione. Richiamate le opinioni dottrinali e le affermazioni giurisprudenziali in materia, si ritenne non dubbio che la legge sopravvenuta influisca sui concorsi *in itinere* per tutto ciò che attiene ai requisiti essenziali richiesti per la nomina, poiché è alle norme vigenti nel tempo in cui viene a realizzarsi l'effetto giuridico al quale si tende che occorre por mente per la determinazione delle condizioni a tal fine necessarie, mentre agli effetti procedurali e nei riflessi della formazione delle singole entità costitutive delle operazioni di cui consta il procedimento (composizione delle commissioni giudicatrici, prove alle quali deve essere sottoposto il candidato, ecc.) deve porsi mente alla legge del tempo in cui gli atti furono compiuti, poiché è solo a questo effetto che può in essi ravvisarsi un risultato giuridico funzionalmente autonomo. Le varie situazioni giuridiche subiettive, che vengono realizzate dalle fasi anteriori alla emanazione del provvedimento di nomina, non si concretano, infatti, in veri e propri diritti subiettivi nei confronti della Pubblica Amministrazione, essendo subordinate necessariamente alla discrezionalità amministrativa e al pubblico interesse e come tali inidonee ad operare da limite all'applicazione retroattiva della legge.

La Corte ebbe altresì ad affermare che il sopravvenire di nuove norme di ordine pubblico rende legittima la revoca di decreti di approvazione di graduatorie formate in base alle norme anteriori e non ancora seguite da provvedimenti di nomina.

Il compimento del procedimento dei concorsi e l'approvazione seguitane non può, infatti, ingenerare un qualunque obbligo dell'Amministrazione a conferire la nomina, essendo in sua piena facoltà di procedere o non al conferimento, con l'unico vincolo che, ove essa si determini ad esercitare il suo potere, possa esplicitarlo soltanto in conformità dei risultati del procedimento del concorso quanto all'accertamento della capacità tecnica: si parla, infatti, di autonomia del provvedimento di nomina nei confronti del procedimento di concorso, che ne costituisce il necessario precedente, proprio in relazione alla discrezionalità che contrassegna l'esercizio del potere di conferire la nomina per tutto quanto non attiene al suo contenuto (1).

#### B) Promozioni.

8. — La materia delle promozioni impone una cura particolarmente vigile nel controllo di legittimità poiché riesce ovvio che, richiedendo una rigorosa osservanza delle norme che le disciplinano e vigilando sul buon uso della sfera di discrezionalità della Pubblica Amministrazione,

---

(1) In applicazione pratica del principio che le norme di ordine pubblico hanno immediata attuazione fu negato il visto in altro caso — vedi n. 10 di questo stesso paragrafo, a pagina 27 — a provvedimenti di promozione con i quali si utilizzavano, agli effetti dell'anzianità, i benefici demografici nel frattempo abrogati dal decreto legislativo luogotenenziale 19 ottobre 1944, n. 301.

nei limiti già indicati, non solo si tutelano legittimi interessi di particolare valore, ma si assicura la serenità di coloro che debbono dedicare le loro maggiori energie al regolare andamento dei pubblici servizi e che in ogni occasione di promozione, oltre che mirare ai vantaggi di carriera ed economici, tendono quasi alla salvaguardia della propria personalità in ciò che essa ha per ciascuno di più geloso, in rapporto all'altrui giudizio sulla propria capacità e sul proprio merito. Le questioni, che qui di seguito si riassumono, provano come di tale peculiare importanza si sia tenuto conto nell'azione di controllo.

9. — In occasione dell'esame di un decreto ministeriale, nel quale un primo commesso dell'Amministrazione postale veniva promosso messaggero di 2<sup>a</sup> classe dal giorno successivo a quello del richiamo dall'aspettativa per infermità, anziché dalla data in cui aveva maturato il titolo alla promozione stessa, fu ampiamente esaminata la questione se possano conferirsi promozioni al personale che si trovi in aspettativa per motivi di salute. Al riguardo si ebbe ad osservare che condizione tassativa ed imprescindibile perché possa farsi luogo a promozioni è che l'impiegato sia in possesso dei « requisiti prescritti » (1) e fra questi è indubbiamente da annoverare quello della idoneità fisica alla prestazione del servizio. Ora non può parlarsi di idoneità ad esercitare le funzioni del grado superiore per un impiegato che in atto risulti non idoneo per motivi di salute a prestare servizio nel grado inferiore. E poiché trattasi di requisito estrinseco, la sua sussistenza va riguardata come una vera e propria condizione per l'ammissione stessa allo scrutinio di promozione, nel quale si valutano solo i requisiti intrinseci attinenti al giudizio sulla capacità tecnico-intellettuale, e non pure quelli estrinseci, che si pongono in effetti non come elementi di valutazione, ma come elementi introduttivi dello scrutinio stesso. Solo per le promozioni per semplice anzianità l'aspettativa non può portarvi ostacolo, data l'espressa norma dell'articolo 82 del vigente stato giuridico, che nei riflessi dell'anzianità toglie ogni effetto all'aspettativa per motivi di salute e per ciò stesso alla idoneità fisica che essa presuppone, consentendo così di far luogo alla promozione anche durante il suo decorso. Alla stregua di tali criteri il decreto suddetto venne restituito all'Amministrazione perché alla promozione fosse data decorrenza dalla data in cui l'interessato aveva raggiunto la prescritta anzianità, anziché dal giorno successivo a quello del richiamo dall'aspettativa.

10. — In relazione ad alcuni decreti di promozione di magistrati e di cancellieri sorse questione se, successivamente all'entrata in vigore del decreto legislativo luogotenenziale 19 ottobre 1944, n. 301, abrogativo delle disposizioni che stabilivano in favore del personale coniugato o vedovo con prole abbreviazioni dei periodi di servizio prescritti per le promozioni, fosse possibile promuovere coloro che, prima dell'abrogazione, già avevano raggiunta, in virtù delle accennate abbreviazioni, l'anzianità voluta. La soluzione fu negativa nella considerazione che la norma abrogatrice dei vantaggi derivanti dalle benemerienze demografiche è norma di ordine pubblico, e che le leggi di ordine pubblico si applicano, com'è noto, indistintamente a tutti i rapporti giuridici che non siano in precedenza perfezionati, troncando non solo le situazioni in corso di maturazione all'atto dell'entrata in vigore, ma anche quelle che, pur essendo esaurite, non abbiano ancora trovato il necessario riconoscimento. Né si ritenne di poter fare eccezione per l'avanzamento dal grado XI al grado X, che per i gruppi A e B si tende ad accostare ad un semplice scatto di stipendio, in quanto in base all'Ordinamento gerarchico esso è pure da considerare come promozione.

11. — In sede di esame di un decreto del Ministro della guerra, col quale veniva promosso al grado di applicato, insieme con altri alunni d'ordine, un impiegato tuttora prigioniero di guerra, fu esaminata la questione della promovibilità dei dipendenti statali durante lo stato di prigionia per causa di guerra. Partendo dal principio fondamentale che deve regolare il conferimento delle promozioni, cioè che l'impiegato sia sottoposto preliminarmente ad una valutazione che permetta di discernere la maggiore o minore sua attitudine al grado superiore e di precisare se egli si trovi in possesso dei titoli necessari per conseguirlo, e tenuto presente che a tale valutazione non può addivenirsi nei confronti dell'impiegato chiamato alle armi e caduto in prigionia, in quanto il suo comportamento non può essere definitivamente accertato finché

---

(1) Articolo 27 del regio decreto-legge 30 dicembre 1923, n. 2960, che sebbene si riferisca espressamente al caso di promozioni per merito comparativo, contiene indubbiamente un principio di carattere generale.

lo stato di cattività permane, si affermò la necessità di differire l'anzidetta valutazione al tempo in cui l'Amministrazione può compiere due essenziali indagini, una riguardante le circostanze in cui la cattura si è verificata, l'altra la condotta mantenuta in prigionia. Si osservò peraltro che, non potendo ovviamente il ritardo nello scrutinio, nelle anzidette condizioni, risolversi in un danno per l'interessato, questi deve in definitiva conseguire la promozione con quell'anzianità che gli sarebbe spettata s'egli avesse potuto essere regolarmente scrutinato a suo turno. A tali conclusioni la Corte pervenne, in mancanza di una specifica norma positiva al riguardo, con una semplice deduzione dai principi che informano la nostra legislazione in materia di rapporto d'impiego, evitando una estensione analogica delle disposizioni vigenti per gli ufficiali (1), estensione non ritenuta possibile, attesa la diversità del sistema col quale sono stati congegnati i loro quadri ed il conseguente meccanismo delle promozioni.

12. — Successivamente, in occasione dell'esame di provvedimenti coi quali il Ministro delle finanze disponeva varie promozioni nei ruoli dell'Amministrazione provinciale delle imposte indirette, riservando lo scrutinio di alcuni impiegati che erano tuttora prigionieri di guerra o internati in Africa Orientale e dei quali non si avevano notizie, si ebbe a rilevare che non risultava apposta alcuna riserva di anzianità a favore dei non scrutinati per l'anzidetto motivo.

Si fece al riguardo riferimento alle norme del decreto legge 22 aprile 1945, n. 185, e più propriamente a quella del secondo comma dell'articolo 1, che, nel manifesto intendimento di evitare pregiudizi di carriera agli impiegati che per causa di forza maggiore non potevano essere scrutinati insieme coi loro pari grado, prevedeva la sospensione dello scrutinio e la riserva di anzianità con accantonamento di posti per il personale che si trovasse in territorio occupato dal nemico, fino a quando perdurasse tale situazione.

Benchè fosse evidente che la situazione contemplata era comune agli impiegati internati o prigionieri di guerra, si rilevava peraltro che la espressione adottata, nel suo significato letterale, portava a individuare i beneficiari della riserva e del correlativo accantonamento di posti negli impiegati che al momento dello scrutinio avessero a trovarsi in un territorio occupato da uno Stato belligerante col quale esistesse lo stato di guerra.

Richiamati, tuttavia, i principi inerenti alla interpretazione logica e avvalendosi di quel canone che porta a negare la bontà di una data interpretazione col rilevare le conseguenze assurde e contraddittorie che da essa discenderebbero (argomento *ad absurdum*), si ritenne evidente la inammissibilità di una interpretazione che tendesse a restringere la *ratio* della norma in discussione alla tutela degli impiegati che si trovassero in territorio occupato dagli Stati coi quali l'Italia era in guerra, escludendone quelli che si trovassero internati o prigionieri in territorio occupato dagli Stati coi quali l'Italia era stata in guerra per tre anni. Né la eccezionalità della norma stessa parve di ostacolo a tale tesi poichè questa era il risultato di una interpretazione logica estensiva e non di una applicazione analogica.

In conseguenza fu contestato all'Amministrazione che nei decreti inviati alla Corte non era assicurata la necessaria tutela dei legittimi interessi degli impiegati che per le suddette ragioni non erano stati sottoposti allo scrutinio.

13. — Una importante questione sorse in ordine alla promovibilità dei magistrati tratti in servizio in applicazione di norme di carattere eccezionale emanate durante la guerra e successivamente prorogate.

Il Ministero della giustizia aveva promosso ai gradi IV e III alcuni magistrati che, raggiunti i limiti di età e di servizio per il collocamento a riposo, erano stati tratti ai sensi della legge 28 gennaio 1943, n. 33.

Al riguardo si ebbe ad osservare che questa legge costituiva una norma contingente, di carattere eccezionale e di efficacia limitata nel tempo, e per ciò stesso non suscettibile di una interpretazione la quale andasse oltre i precisi limiti della deroga da essa portata alle vigenti disposizioni di carattere generale; che, del resto, le norme della legge offrivano chiari argomenti contro la promovibilità. Infatti con l'articolo 3 veniva dato al Ministro il potere di collocare a riposo in qualunque tempo i magistrati tratti, e tale disposizione non avrebbe potuto trovare attuazione ove il magistrato trattenuto avesse potuto in seguito conseguire un avanzamento che, come quello dal grado quinto al quarto, portasse ad usufruire di un più elevato limite di età per il collocamento a riposo. Ed inoltre nell'articolo 4, prescrivendosi che i posti

---

(1) Articolo 103 della legge 9 maggio 1940, n. 370, sostituito dall'articolo 7 del decreto legislativo luogotenenziale 5 ottobre 1944, n. 378.

occupati dai magistrati trattenuti si coprissero tutti con promozioni in soprannumero, si veniva implicitamente a negare ai magistrati stessi ogni ulteriore avanzamento. Queste ed altre considerazioni desunte dall'analisi della legge portarono a concludere in senso contrario alla promovibilità dei magistrati in parola, né apparvero idonee ad indurre in diverso avviso alcune deduzioni del Ministero connesse con la eccezionale situazione determinatasi nella sede di Salerno subito dopo la riconsegna all'Amministrazione italiana delle regioni dell'Italia meridionale, poichè, contrariamente all'opinione manifestata dall'Amministrazione, non poteva, fra l'altro, ritenersi che i magistrati di cui trattasi avessero acquistato titolo giuridico al grado superiore prima che fossero raggiunti dai limiti di età.

Anche pei professori universitari trattenuti in servizio dopo il compimento del 70° anno di età, ai sensi dell'articolo 1 del regio decreto-legge 16 marzo 1944, n. 114, la Corte ebbe ad escludere la possibilità di un ulteriore svolgimento di carriera, tenuto presente da una parte che detto decreto, non diversamente dalla legge n. 33 del 1943, non aveva protratto i limiti di età pel collocamento a riposo dei professori universitari, e dall'altra che il passaggio al grado superiore costituisce sempre una progressione di carriera, non potendo argomentarsi in contrario dal fatto che per i professori universitari il passaggio al grado superiore, a differenza di quanto accade in vari gradi per i magistrati dell'ordine giudiziario, è legato al semplice decorso di un determinato periodo di tempo, anzichè alla formazione di vacanze nel grado superiore, e che inoltre le funzioni si mantengono identiche. La differenza, invero, fra « protrazione dei limiti di età » e « trattenimento in servizio oltre i limiti di età » appare intuitiva sol che si consideri che, mentre la prima attribuisce all'impiegato un vero e proprio diritto a non essere collocato a riposo prima del raggiungimento del nuovo limite di età, il trattenimento non attribuisce nessun diritto di tal genere e lascia l'Amministrazione del tutto libera di collocare a riposo in qualsiasi momento l'impiegato trattenuto in servizio, non potendo ritenersi, pur se manchi nella legge una espressa disposizione al riguardo, che la discrezionalità del potere del Ministro si arresti al momento iniziale. Le differenze, poi, che si riscontrano nel sistema che sta a base dei passaggi dei gradi per i professori universitari, non possono far escludere, ad avviso della Corte, che esista una progressione di carriera, poichè tali diversità non danno luogo che ad una diversa forma, a un diverso modo di atteggiarsi del concetto di carriera, che, inteso quale progressivo avanzamento nei gradi gerarchici, rimane immutato qualunque sia l'aspetto sotto il quale si presenta e pur quando, come nel caso in esame, si venga a riprodurre sostanzialmente il sistema dei ruoli aperti. Né apparve rilevante il fatto che pei professori universitari la elevazione di grado non è accompagnata da una corrispondente differenziazione di funzioni, non essendo la suddivisione dei gradi gerarchici informata ad un parallelismo coi gradi funzionali.

14. — Una questione di massima che formò oggetto di attento esame da parte della Corte sorse in materia di promozioni per merito assoluto, al fine di precisare se per tali promozioni il Consiglio di Amministrazione debba limitarsi a verificare la sussistenza in concreto dei requisiti richiesti dalla legge (articolo 28 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2960 (1), con la conseguenza che non possa ricusare la promozione a coloro che ne siano in possesso, o se invece esso possa estendere la sua indagine fino ad esprimere un giudizio di merito sulla promovibilità, con la conseguenza che possa ritenere non promovibili impiegati che siano in possesso dei titoli prescritti per essere scrutinati. Si osservò al riguardo, anzitutto, che l'anzidetta norma di legge, disponendo che le promozioni vengono conferite a giudizio insindacabile del Consiglio di Amministrazione a impiegati che siano in possesso dei requisiti prescritti, pone questi come requisiti di ammissione allo scrutinio e perciò stesso come il necessario antecedente del « giudizio » rimesso al Consiglio di Amministrazione, e che di un giudizio insindacabile può parlarsi soltanto in materia di apprezzamento del merito e non in materia di accertamento degli anzidetti requisiti, poichè è solo per quell'apprezzamento e non per questo accertamento che può aversi libertà di determinazione e quindi discrezionalità. E da ciò si dedusse che con la espressione in parola siasi voluto riconoscere anche nel caso in esame uno specifico potere di valutazione del merito, che vada oltre l'accertamento in concreto dei requisiti obiettivi di promovibilità richiesti dalla legge. La esistenza di siffatto potere è d'altra parte affermata in termini non dubbi da altre disposizioni in materia e soprattutto dall'articolo 6 del regio decreto 30 dicembre 1923,

---

(1) « Le promozioni per merito assoluto sono conferite, a giudizio insindacabile del Consiglio di amministrazione, per ordine di anzianità nel grado, a impiegati che nel quinquennio anteriore, almeno, abbiano conseguito le qualifiche di ottimo o distinto, o che abbiano ottenuta una e non più di una qualifica non inferiore a quella di buono nei primi due anni dell'ultimo quinquennio ».

n. 3084, che, nel dettare norme esecutive, *interpretative* ed integrative della legge sull'ordinamento gerarchico e di quella sullo stato giuridico, disciplina le promozioni per merito assoluto e quelle per anzianità congiunta al merito, statuendo testualmente che esse « sono conferite agli impiegati *che posseggono i requisiti prescritti e che siano riconosciuti meritevoli* dal Consiglio di amministrazione secondo l'ordine del ruolo di anzianità ».

Nell'occasione, poi, la Corte non mancò di rilevare la diversità dei sistemi di oggettivazione delle modalità di esercizio del potere discrezionale del Consiglio di Amministrazione nelle promozioni per merito comparativo, ove esso è più ampio ed esige una predeterminata autolimitazione con la preventiva determinazione dei criteri di massima e dei valori da attribuire ai singoli elementi, e nelle promozioni per merito assoluto, ove la stessa norma di legge regola detto potere con lo stabilire l'obbligo di conferire la promozione secondo l'ordine di anzianità nel grado; sicchè l'accennata diversità viene a riflettersi non sulla possibilità, ma sulle modalità di esercizio del sindacato in relazione allo sviluppo che viene offerto alla discrezionalità. Non si ritenne, infine, di poter affermare un obbligo di motivazione del mancato conferimento della promozione quando i pretermessi si trovassero in possesso dei voluti requisiti, essendo ormai *ius receptum* che la motivazione non è prescritta in modo generale ed assoluto per tutti gli atti amministrativi e che il suo obbligo può derivare soltanto da una espressa disposizione di legge o di regolamento, oppure dalla natura stessa dell'atto, che nell'ipotesi in esame non può far ipotizzare siffatto obbligo attesa la dichiarata insindacabilità del giudizio del Consiglio di amministrazione. Ove tuttavia siano indicati i motivi che stanno a base delle determinazioni adottate, la Corte, richiamate le opposte tesi concernenti la rilevanza giuridica degli atti non necessari, accolse l'opinione che la motivazione volontaria, una volta manifestata, entri nel processo formativo dell'atto, non diversamente da quella alla quale si sia tenuti obbligatoriamente, e non sia quindi sottratta al controllo di legittimità.

15. — Un caso di specie, poi, diede modo di richiamare importanti punti di diritto in materia di autoimpugnativa di decreti di promozione, facendo rettificare il procedimento adottato dall'Amministrazione.

Il Ministro delle finanze aveva provveduto, con effetto retroattivo, alla promozione ad archivistica di un applicato nel ruolo d'ordine del Ministero e delle Intendenze, scrutinato a suo tempo e non incluso per mero errore nell'elenco dei promovibili approvato dal Consiglio di amministrazione e nel conseguente decreto dei promossi, collocandolo, secondo il punteggio già riportato, tra due parigrado precedentemente promossi.

Accertato che l'inserzione di detto impiegato nella graduatoria dei promossi non portava alla conseguenza di dover disporre retrocessioni, poichè in sede di convalida ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo luogotenenziale 5 ottobre 1944, n. 249, del primo decreto di promozioni, emesso da un ministro della sedicente repubblica sociale, erano stati depennati tre nominativi per detrazione dei punti loro attribuiti per le cosiddette benemerienze fasciste, si esaminò se la legittimità del nuovo provvedimento adottato dovesse essere contestata nei riflessi dello spostamento da esso determinata nel ruolo di anzianità, con la modificazione di situazioni giuridiche che potessero ritenersi definitive per mancanza di ricorso. Senonchè si ebbe ad osservare che il necessario presupposto della tutela giuridica di un interesse è che la lesione incida su un interesse legittimo, e tale interesse non ha un impiegato che abbia conseguita la promozione in base ad un giudizio affetto da illegittimità, che nella fattispecie sussisteva sia sotto il profilo della violazione di legge, sia sotto quello dell'eccesso di potere. La riparazione di tali vizi, com'è noto, ove non abbia luogo a seguito di gravame in sede giurisdizionale da parte dell'interessato, non può attuarsi se non attraverso il potere di autoimpugnativa degli atti amministrativi, spettante all'Amministrazione, potere che deve svolgersi con l'annullamento di ufficio e con la correlativa riforma dell'atto viziato o della parte viziata di esso.

Dato ciò, s'invitò l'Amministrazione a sopprimere nelle premesse il riferimento a un'istanza dell'interessato, non potendo a questa riconoscersi alcuna rilevanza giuridica, specialmente perchè era trascorso il termine stabilito a pena di decadenza per il gravame in sede giurisdizionale, e si fece altresì presente che non poteva emettersi, com'era stato fatto, un semplice decreto di promozione con inclusione dell'impiegato tra i già promossi, ma doveva disporsi l'annullamento del precedente decreto per i nominativi che avevano riportato un punteggio inferiore, riformandosi in conseguenza la nuova graduatoria delle promozioni.

16. — Per connessione con la materia delle promozioni, è infine da ricordare che alcuni rilievi sono stati fatti circa la composizione dei Consigli di amministrazione chiamati presso i vari Ministeri a pronunciarsi sui provvedimenti che riguardano il personale.

Tra l'altro, in un caso in cui il Ministro per l'agricoltura e per le foreste aveva costituito il Consiglio di amministrazione chiamando a farne parte alcuni funzionari di grado quinto e sesto, per essere vacanti dei posti di direttore generale, si ebbe a ritenere illegittimo il decreto, nella considerazione che per la composizione di detti collegi la legge (articolo 11 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2960) richiede il concorso di due requisiti, cioè del grado (di direttore generale, o equiparato o superiore) e della funzione (effettiva direzione di un servizio), e non soltanto il requisito della funzione di direttore generale. Si osservò che il legislatore del 1923 non ha avuto ragione di preoccuparsi della mancanza del direttore generale, nulla ostando all'Amministrazione di coprire prontamente il posto vacante, quando per decesso, dispensa dal servizio o collocamento a riposo tale mancanza si verificò; ma ha previsto solo l'assenza o il legittimo impedimento del direttore generale, cioè un ostacolo non sussistente al momento della formazione del Consiglio, ma sopravvenuto (1). E si concluse che il Consiglio di amministrazione non potesse, quindi, essere costituito inizialmente con funzionari che esercitassero bensì le funzioni, ma non rivestissero il grado di direttore generale.

L'Amministrazione provocava allora il decreto luogotenenziale 2 agosto 1945, n. 456, col quale venivano integrate per l'ipotesi della vacanza le disposizioni contenute nell'articolo 11 comma 3°, del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2960.

Veniva invece ritenuta legittima la costituzione del Consiglio di amministrazione per il personale dipendente dal Ministero dell'Africa italiana, composto di tre direttori di governo di I<sup>a</sup> classe (grado V), nella loro qualità di reggenti le tre direzioni generali ricostituite, perché vi era una espressa norma per la quale, in deroga alle disposizioni sullo stato giuridico del personale statale, «quando, per qualsiasi ragione, manchino funzionari del grado richiesto per determinate funzioni, tanto al Ministero, quando nelle colonie, le funzioni stesse potranno essere affidate temporaneamente per incarico a funzionari del grado immediatamente inferiore» (articoli 7 e 10 regio decreto legge 28 febbraio 1928, n. 355).

Altro rilievo fu fatto per la composizione del Consiglio di amministrazione della Ragioneria generale dello Stato, retto da norme speciali e cioè dall'articolo 20 della legge 26 luglio 1939, n. 1037: l'Amministrazione annullava il decreto e provocava l'emanazione del decreto legislativo luogotenenziale 4 gennaio 1946, n. 20, col quale furono estese al Consiglio di amministrazione della Ragioneria le norme del decreto luogotenenziale 2 agosto 1945, n. 456, e fu stabilito che del Consiglio medesimo facessero parte anche i funzionari di grado 4° non appartenenti ai ruoli della Ragioneria cui fossero state affidate mediante decreto luogotenenziale le funzioni di ispettore generale capo.

### C) *Trattamento economico.*

17. — In tema di trattamento economico del personale dipendente dallo Stato numerosi sono stati i rilievi, soprattutto su ordinativi di pagamento, e numerose anche le richieste di regolarizzazione o completamento della documentazione.

I rilievi tuttavia, per la maggior parte, non resero necessaria la soluzione di notevoli questioni giuridiche, né palesarono disordine negli uffici incaricati di procedere alla liquidazione degli assegni e indennità spettanti agli impiegati ed agenti statali, ma furono dovuti alla inevitabilità di una certa percentuale di errori o di inesatte applicazioni delle norme vigenti, soprattutto per le continue modificazioni di esse.

Si reputa opportuno far cenno di qualche questione di massima.

18. — In occasione dell'esame di alcuni decreti dell'Amministrazione delle poste, la Corte ebbe occasione di fissare precisi criteri in materia di prescrizione delle rate di stipendio e di altri assegni, dovute in dipendenza di benefici di carriera spettanti per benemerienze militari e simili, e ciò con riferimento all'articolo 2 del regio decreto legge 19 gennaio 1939, n. 295,

---

(1) Articolo 11 citato, 3° comma: « Del Consiglio di amministrazione fanno parte, per ogni Ministero, i direttori generali e i funzionari di grado pari o superiore che abbiano la direzione effettiva di un servizio, i quali, in caso di assenza o altro legittimo impedimento, possono essere sostituiti dai funzionari che sono chiamati dagli ordinamenti rispettivi a farne le veci, e il competente capo del personale. Questi, in caso di assenza o di altro legittimo impedimento, può essere sostituito dal funzionario che ne fa le veci, purché di grado non inferiore al settimo ».

3° e 4° comma (1). Si osservò che dall'esame delle norme che ebbero a concedere ai dipendenti statali benefici economici in dipendenza di servizi coloniali, servizi militari e benemerienze belliche (ad esempio articolo 5 del regio decreto legge 18 dicembre 1922, n. 1637, modificato dall'articolo 11 del regio decreto legge 17 maggio 1923, n. 1284; articolo 43 del regio decreto 30 settembre 1922 n. 1290 e successive estensioni; articolo 44 dello stesso regio decreto n. 1290, modificato dall'articolo 2 del regio decreto legge 17 maggio 1923, n. 1284) risulta manifestamente che tali benefici trovano nelle norme stesse, oltre che il loro fondamento, una completa disciplina, che non richiede da parte dell'Amministrazione altro provvedimento all'infuori di quello di liquidazione e pagamento delle conseguenti maggiori competenze, non essendo richiesto nessun apprezzamento discrezionale, ma occorrendo solo un accertamento delle condizioni di fatto, al verificarsi delle quali è subordinato il diritto, talché, pur se è invalsa la consuetudine di emettere un formale decreto, questo evidentemente ha solo portata dichiarativa e non costitutiva. Si affermò quindi che nelle anzidette ipotesi la prescrizione biennale degli assegni debba farsi decorrere dalla data di maturazione degli stessi, senza che, ovviamente, l'Amministrazione possa rinunciare alla prescrizione.

Peraltro in applicazione dell'ultimo comma dell'articolo 2 del citato decreto legge n. 295 del 1939 (col quale si danno disposizioni in materia di interruzione della prescrizione) si ebbe a riconoscere che costituisca atto interruttivo qualunque istanza dalla quale risulti che l'impiegato intenda fare valere il suo diritto ed anche quelle dirette all'Amministrazione perché siano acquisiti agli atti i necessari elementi.

19. — Una questione sorta in sede di esame di un foglio d'ordine del Ministero per il commercio con l'estero e relativa al computo dell'anzianità utile alla maturazione degli aumenti periodici di stipendio diede modo alla Corte di precisare le conseguenze della differenziazione tra decorrenza agli effetti giuridici e decorrenza agli effetti economici posta, in alcuni casi, nei decreti di nomina e di promozione.

L'anzianità di grado — osservò la Corte —, come istituto che si riconnette al decorso del tempo, presuppone la indicazione dell'elemento iniziale (*dies a quo*) ed a ciò provvede l'articolo 8 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2960, che, dopo aver fissato nel primo comma il principio di massima secondo cui la gerarchia fra gli impiegati di ciascun gruppo o categoria è costituita dal grado e nello stesso grado dall'anzianità, stabilisce nel secondo comma che « l'anzianità è determinata dalla data del decreto di nomina o promozione », data che è, senza contrasti, riferita alla decorrenza assegnata, quando il provvedimento ne porti la specifica indicazione. Or se la nomina o la promozione abbiano avuto una decorrenza agli effetti giuridici diversa da quella stabilita agli effetti economici, deve darsi rilevanza alla prima nei riflessi di cui qui trattasi, poichè nel sistema giuridico relativo al pubblico impiego non si trova attribuita di regola alcuna influenza alla decorrenza economica per la determinazione dell'anzianità di grado, e v'ha anzi una norma (articolo 6 del decreto legislativo luogotenenziale 19 ottobre 1944, n. 301, sulla revisione delle carriere) da cui risulta in modo indubbio che la decorrenza economica è considerata come un elemento del tutto estraneo a tale anzianità.

D'altra parte il citato articolo 8 pone l'anzianità di grado come una situazione di carriera la quale, perchè tale, non può essere che unica e ben determinata e non può riferirsi alla decorrenza economica, che si pone non già come un provvedimento di carriera, ma come un semplice riflesso patrimoniale delle prestazioni di servizio conseguenti dalla nomina o promozione ed ha un valore meramente contingente e limitato alla prima applicazione del provvedimento nel quale sia stata stabilita. E ciò posto, poichè gli aumenti periodici devono riferirsi all'anzianità di grado (articolo 4, 2° comma, del regio decreto 11 novembre 1923, n. 2395, ed articolo 8, 2° comma, del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2960) e la legge non assume allo specifico fine un criterio diverso per la valutazione di tale anzianità, si concluse che per il computo del periodo utile alla maturazione di detti aumenti debba farsi capo alla decorrenza stabilita agli

---

(1) È ivi disposto: « La prescrizione decorre dal giorno della scadenza della rata o assegno dovuti quando il diritto alla rata od assegno sorga direttamente da disposizioni di legge o di regolamento, anche se l'Amministrazione debba provvedere di ufficio alla liquidazione e al pagamento. Nel caso invece che il diritto sorga in seguito e per effetto di un provvedimento amministrativo di nomina, di promozione e simili o comunque dopo una valutazione discrezionale dell'Amministrazione, la prescrizione decorre dal giorno in cui il provvedimento sia portato, a norma delle disposizioni in vigore, a conoscenza dell'interessato.

La prescrizione è interrotta soltanto da istanza o ricorso in via amministrativa o contenziosa o da atto giudiziale valevole a costituire in mora ».

effetti giuridici, quando il decreto di nomina e di promozione al grado nel quale si maturano gli aumenti stessi abbia posto una differenziazione nei confronti della decorrenza valevole agli effetti economici.

Tale tesi apparve confortata anche da manifeste ragioni di equità, considerando che una decorrenza diversa agli effetti giuridici è normalmente prevista nel senso di una retrodatazione intesa ad evitare all'impiegato i danni del ritardo con cui l'Amministrazione abbia proceduto alla nomina o promozione, e che col distaccarsi da tale decorrenza si verrebbe ad impedire la realizzazione dello scopo riparatore di detta retrodatazione.

#### D) *Personale non di ruolo.*

20. — Anche dopo l'entrata in vigore del regio decreto-legge 4 febbraio 1937, n. 100, la disciplina del trattamento giuridico ed economico del personale non di ruolo rimase incompleta, fino a quando non fu dettato un complesso organico di norme coi decreti legislativi 4 aprile 1947, n. 207, e 7 aprile 1948, n. 262, e col regolamento di esecuzione del primo di detti decreti. Ciò diede luogo, nel periodo per il quale qui si riferisce, a varie questioni.

Di esse va citata quella relativa al titolo di studio richiesto per l'assunzione del personale avventizio, soprattutto perché le conclusioni cui pervenne la Corte in base all'anzidetto decreto n. 100, che pur non offriva sicuri elementi di giudizio, furono in seguito accolte dal legislatore con una chiara e precisa norma (1). Tale questione sorse in relazione a un decreto col quale si disponeva l'assunzione di un laureato in lettere come avventizio di 1ª categoria presso il Ministero degli esteri. Osservò al riguardo la Corte che la dizione letterale degli articoli 1 e 3 del regio decreto legge n. 100 e della annessa tabella I con la generica sua formulazione avrebbe consentito di adottare tanto l'interpretazione più larga proposta dall'Amministrazione controllata, secondo la quale sarebbe stata sufficiente qualunque laurea, quanto quella più ristretta, secondo la quale sarebbe stata necessaria una corrispondenza qualitativa tra il titolo di studio posseduto dall'avventizio e quello richiesto per il personale di ruolo della corrispondente categoria. Richiamata la lenta e continua evoluzione del rapporto di avventiziato dalla legge 11 giugno 1897, n. 182, che costituì per lungo tempo la norma fondamentale in materia, al decreto-legge n. 100, che, tra l'altro, riconobbe la identità della prestazione tra il personale di ruolo e gli avventizi, ripartendo questi a seconda che siano assunti per « disimpegnare mansioni proprie dei ruoli » di gruppo A, B, C o del personale subalterno, si ricordò la sostanziale assimilazione affermata dalla dottrina tra il rapporto di avventiziato e quello di ruolo. Per effetto di tale assimilazione e in particolare della perfetta corrispondenza tra le mansioni, si ritennero applicabili al personale avventizio, per ciò che la legge esplicitamente non regola in modo diverso, le stesse norme generali e gli stessi principi dettati per i pubblici impieghi di ruolo e quindi le norme attinenti alle condizioni generali di capacità richieste dalla legge sullo stato giuridico degli impiegati civili dello Stato, tra le quali è da annoverare lo *specifico* titolo di studio richiesto per le singole Amministrazioni da quelle « norme vigenti » alle quali rimanda l'articolo 1, n. 4, del regio decreto legge 30 dicembre 1923, n. 2960.

#### E) *Ricostruzione di carriera.*

21. — Tra i vari dubbi sorti in tema di ricostruzione di carriera ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo luogotenenziale 19 ottobre 1944, n. 301, interessante appare quello relativo alla possibilità di conferire in tale sede anche quei gradi per il cui conseguimento fosse prescritto un esame.

Nessuna indicazione specifica offriva al riguardo la legge, limitandosi essa a prescrivere che nel procedere all'anzidetta ricostruzione si dovesse tener conto della natura delle promozioni, sicché il dubbio venne risolto dalla Corte in via d'interpretazione, tenendo conto che la esclusione delle promozioni conseguibili in seguito ad esame avrebbe portato al grave inconveniente di rendere inoperante la norma in molti casi e di determinare fra gl'impiegati riammessi una diversità di trattamento in contrasto con gli scopi e lo spirito della norma stessa.

Si osservò specialmente che non era stata fatta alcuna distinzione tra promozioni per anzianità e per merito e promozioni per esame e che l'istituto della ricostruzione della carriera

---

(1) Articolo 4 del decreto legislativo 4 aprile 1947, n. 207: « Per la nomina a impiego non di ruolo è necessario il possesso del titolo di studio previsto dal regolamento del personale dell'Amministrazione nella quale avviene l'assunzione per il corrispondente impiego di ruolo ».

era stato posto in modo cogente, per modo che non poteva essere in nessun caso consentito all'Amministrazione di sottrarsi al precetto della legge. Si concluse pertanto che al limitato fine della ricostruzione della carriera dovesse ritenersi sostituita alla prova diretta dell'esame la prova indiretta della valutazione dei titoli e della capacità dell'impiegato da parte del Consiglio di amministrazione. Né questa sostituzione si ritenne preclusa dal riferimento che il citato articolo 6 faceva alle condizioni richieste per conseguire la promozione poiché detto articolo, quando aveva voluto subordinare ad un esperimento o ad una prova il conferimento della promozione in sede di ricostruzione della carriera — come per gli ufficiali delle Forze armate —, lo aveva detto espressamente.

#### F) *Sanzioni disciplinari.*

22. — In materia di sanzioni disciplinari la Corte, durante l'esercizio 1945-46, ebbe occasione di pronunziarsi su una molto controversa questione: se cioè il decreto ministeriale di punizione possa discostarsi dalla proposta della Commissione di disciplina. Al riguardo si richiamarono anzitutto le discordi affermazioni della dottrina, le pronunzie del Consiglio di Stato, il quale sia in sede consultiva che in sede contenziosa aveva ammesso l'anzidetta possibilità, nonché l'avviso espresso nel 1930 dalle Sezioni 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> della Corte medesima in senso contrario. Precisato il pensiero della dottrina e della giurisprudenza, si ritenne che la risoluzione della controversia non potesse dipendere se non dall'apprezzamento della funzione assegnata dalla legge alla proposta motivata della Commissione di disciplina nei confronti del provvedimento con cui il Ministro infligge la sanzione.

La proposta — osservò anzitutto la Corte — differisce dal parere, poichè mentre questo è semplice manifestazione di un giudizio, la proposta appartiene a quella categoria di atti preparatori che la più recente dottrina comprende sotto la denominazione di atti di iniziativa, in quanto sono intesi ad esercitare un'azione di impulso in vista della realizzazione di un determinato fine e della emanazione di un determinato provvedimento. Tenuto peraltro presente che la proposta, a differenza degli altri atti di iniziativa, quali la domanda e la richiesta, non esaurisce la sua funzione nell'esercizio dell'iniziativa, in quanto alla base di essa sta sempre un giudizio, appare evidente che, malgrado la apparente diversità, i due istituti finiscono per identificarsi nel loro contenuto sostanziale, differendo essi solo in ciò che, mentre nel parere la dichiarazione di giudizio esaurisce la funzione dell'atto, nella proposta tale dichiarazione costituisce anche un mezzo di impulso dell'azione amministrativa cui è preordinata: e in effetti il legislatore usa indifferentemente i due termini in molti casi e nella stessa materia disciplinare (1). Ciò premesso e risalendo al criterio funzionale, si ricordò che la proposta, come il parere, non ha autonomia funzionale, costituendo un semplice elemento od atto preparatorio del provvedimento dell'Amministrazione ed essendo operativa sull'effetto giuridico non direttamente, ma soltanto indirettamente, in quanto venga assunta in detto provvedimento, com'è riconosciuto anche nel campo dei giudizi disciplinari, ove dottrina e giurisprudenza sono concordi nell'escludere che i deliberati delle Commissioni di disciplina abbiano carattere di pronunzie giurisdizionali, non applicando essi la pena, ma limitandosi a tracciare all'Amministrazione la via per applicarla. Dato ciò, la difformità della risoluzione dell'Amministrazione dalla proposta della Commissione potrebbe ritenersi inammissibile, ad avviso della Corte, solo se il semplice rilievo della collaborazione richiesta alla Commissione bastasse a ricondurre il provvedimento disciplinare, con cui si applica la sanzione, sotto la figura dell'atto complesso ed a fare della proposta alla Commissione stessa un elemento costitutivo di questo. Di atto complesso peraltro può parlarsi solo quando le varie volontà, che collaborano alla creazione dell'atto, siano particolarmente omogenee per modo che ciascuna di esse espliciti sull'effetto giuridico un'azione direttamente determinante e costitutiva, il che non può dirsi della proposta in discussione giacchè, com'è stato esattamente affermato, chi propone non va oltre il suggerimento di una certa azione che ritiene opportuna e chi agirà sarà invece solo colui il quale avrà il potere di porre in essere il provvedimento. E mentre non varrebbe neppure rifarsi alla teoria della ripartizione degli atti complessi in uguali e disuguali, teoria comunque ripudiata dalla prevalente dottrina, non può d'altra parte disconoscersi che la potestà del Ministro in materia di applicazione di pene disciplinari, nonen-

---

(1) Ad esempio nell'articolo 93 della legge 11 marzo 1926, n. 397, sullo stato giuridico degli ufficiali, e nell'articolo 143 del regio decreto 23 dicembre 1920, n. 1921, che approva il regolamento degli agenti di custodia delle carceri, si trova adottato il termine parere per quello stesso istituto per il quale la legge sullo stato giuridico degli impiegati civili adotta il termine proposta.

dosi nel nostro ordinamento come esplicazione del potere di supremazia gerarchica nei confronti del personale dipendente, debba considerarsi libera fino a quando la legge non venga a porvi espressamente dei limiti.

Nè può dirsi che verrebbero in tal modo ad annullarsi le minuziose garanzie prescritte per i provvedimenti disciplinari, dato che la garanzia — come giustamente ha osservato il Consiglio di Stato — non viene meno quando il Ministro renda conto del suo dissenso attraverso la motivazione del provvedimento, offrendo così gli elementi di giudizio per una eventuale impugnativa per eccesso di potere.

#### G) *Epurazione.*

23. — Le norme sulla epurazione nelle pubbliche Amministrazioni diedero luogo, com'è noto, a numerose e complesse controversie per le gravi conseguenze che esse producevano sul rapporto d'impiego, sino a determinarne l'estinzione, e per le varie modificazioni che si succedevano nei principi informativi e nelle singole statuizioni positive. La Corte diede attiva opera per la soluzione di questioni di massima e per la definizione di casi specifici.

Tra le questioni di massima, per le quali furono fissate precise direttive nell'azione di controllo, appaiono meritevoli di menzione quelle relative all'articolo 13 del decreto legislativo luogotenenziale 9 novembre 1945, n. 702, ch'ebbe a disporre — com'è noto — la revoca delle sanzioni disciplinari diverse dalla dispensa dal servizio, irrogate con decisioni definitive ai sensi del decreto legislativo luogotenenziale 27 luglio 1944, n. 159.

Si ritenne anzitutto che, operando l'anzidetta revoca su atti validi, per un mutamento nelle esigenze del pubblico interesse, poteva produrre i suoi effetti *ex nunc* e non già *ex tunc*; che peraltro se la revoca avesse tratto motivo da invalidità originaria delle sanzioni irrogate, dovevasi ad essa attribuire efficacia *ex tunc* per la necessità di restituire in pristino lo *status quo ante*.

Per quanto si riferiva ai provvedimenti di punizione adottati dalle Amministrazioni anteriormente all'entrata in vigore del decreto legislativo luogotenenziale 9 novembre 1945, n. 702, si ritenne superfluo un provvedimento formale diretto a far cessare per l'avvenire gli effetti delle punizioni già inflitte, essendo la revoca operativa di diritto in forza della legge. Ove l'Amministrazione, prima dell'entrata in vigore del decreto n. 702, avesse emesso regolare provvedimento di punizione diverso dalla dispensa a carico di un impiegato, ma esso fosse pervenuto alla Corte in tempo posteriore, si esclude che potesse darsi corso alla registrazione: si osservò infatti, come per altri casi, che le leggi di ordine pubblico influiscono non solo sulle situazioni in corso di maturazione alla data della loro entrata in vigore, ma anche su quelle che non abbiano già raggiunti i loro effetti e che, non potendo questi prodursi prima del visto della Corte, la cui funzione è quella di rendere esecutivo l'atto sottoposto al controllo, devesi tale visto rifiutare per gli atti che, legittimi al momento in cui furono formati, si presentano non più suscettibili di esecutività nel momento in cui ne venga richiesta la registrazione, per essere in contrasto con una sopravvenuta norma di ordine pubblico (1).

Dal principio che la revoca di cui all'articolo 13 sopra citato eliminava per le sanzioni diverse dalla dispensa o dalla retrocessione la capacità di produrre effetti per l'avvenire, lasciandone integri gli effetti già prodotti, si dedusse che in tema di promozioni, come non potevano essere riesaminate le posizioni di coloro che erano stati pretermessi a causa di sanzioni disciplinari definitive regolarmente irrogate, così non potevano essere riesaminate le posizioni di coloro che erano stati promossi in luogo dei pretermessi.

24. — In sede di esame, poi, di un decreto del Ministro del tesoro col quale, a seguito delle risultanze di un giudizio di epurazione, si sospendeva dal grado con privazione dello stipendio un dipendente funzionario a decorrere dalla data in cui egli era stato sospeso dall'ufficio in via cautelare ai sensi dell'articolo 22, ultimo capoverso del decreto legislativo luogotenenziale 27 luglio 1944, n. 159, si ebbe occasione di precisare la natura giuridica della sospensione cautelare prevista da questa norma e di escludere che potesse darsi efficacia retroattiva alla sospensione inflitta in via definitiva. Dal rilievo che il citato decreto legislativo n. 159 per le sanzioni da esso comminate ai dipendenti delle pubbliche Amministrazioni non faceva che utilizzare i mezzi offerti dalla legge sullo stato giuridico degli impiegati si dedusse che la sospen-

---

(1) Per una più ampia illustrazione della tesi della Corte circa la funzione del visto e l'influenza delle norme di ordine pubblico, vedi pag. 16.

sione cautelare dovesse ricondursi all'analogo istituto di cui all'articolo 63 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3960. Né si ritenne che potesse indurre in diverso avviso la disposizione speciale che consentiva la corrispondenza dello stipendio, a titolo di assegno alimentare, all'impiegato sospeso a termini del predetto articolo 22, poiché tale disposizione doveva porsi sullo stesso piano di quella dell'articolo 57 della legge sullo stato giuridico, che faculta l'Amministrazione a versare parte dello stipendio a titolo alimentare alla famiglia dell'impiegato sospeso. Si affermò, pertanto, che nei casi in cui, per effetto del provvedimento di epurazione, fosse inflitta la sospensione dal grado con privazione dello stipendio per una durata maggiore della sospensione già sofferta in via cautelare, doveva applicarsi il sesto comma dell'articolo 63 predetto, il quale prescrive che nei riguardi dell'impiegato sospeso in via precauzionale deve essere computato il periodo di tale sospensione, con la conseguenza che non dovesse farsi luogo né alla revoca del provvedimento di sospensione cautelare, né all'applicazione della punizione definitiva con effetto retroattivo. Restavano, naturalmente, nel caso del su ripetuto articolo 22, da recuperare le somme che fossero state corrisposte all'impiegato durante la sospensione precauzionale e che, per effetto del provvedimento definitivo, diventavano un indebito.

In un caso peraltro nel quale anteriormente all'esito del giudizio non era stato adottato un provvedimento di sospensione cautelare, ma — come in molti altri casi simili — si era attuato un mero allontanamento di fatto col non richiamare in servizio l'impiegato al momento della riattivazione in Roma degli uffici statali, la Corte ebbe occasione di affermare che non poteva comunque utilizzarsi la disposizione del citato sesto comma dell'articolo 63 del regio decreto n. 2960. Si osservò su tale punto che l'allontanamento di fatto dal servizio costituisce una misura prettamente amministrativa che, pur producendo un effetto identico alla sospensione cautelare, non può identificarsi con essa: a parte, infatti, la diversità dei presupposti, non essendo l'allontanamento dal servizio determinato da quella particolare gravità dei fatti che condiziona la sospensione cautelare, trattasi di una misura che, come ebbe a precisare il Consiglio di Stato, non è necessariamente legata ad un procedimento disciplinare e che, non assumendo consistenza di provvedimento formale, non può mai arrecare danni economici al funzionario, né influire sulla sua carriera.

25. — In materia di sospensione cautelare si presentò in seguito la più complessa questione dei riflessi di un provvedimento espulsivo su tale sospensione. E la questione, sorta in materia di epurazione, fu esaminata in riferimento alla disciplina assunta dalla legge sullo stato giuridico.

Nulla dicendo al riguardo il regio decreto n. 2960 del 1923, fu necessario rifarsi a criteri di logica giuridica, tenendo presente che, per il suo carattere di provvedimento autonomo e provvisorio e per il suo contenuto di provvedimento amministrativo in funzione del procedimento disciplinare, la sospensione cautelare non costituisce una sanzione e deve venir meno con la emissione del provvedimento col quale si conclude il procedimento disciplinare, per effetto dell'assorbimento nella sanzione inflitta in via definitiva. Si osservò, pertanto, che mentre da questo assorbimento dovrebbe conseguire che la pena espulsiva debba essere riportata alla data della sospensione cautelare, tale retroattività non è posta dalla legge come un necessario attributo delle pene espulsive inflitte in immediata successione della sospensione cautelare, essendo prevista in tali casi (articolo 2 del regio decreto-legge 8 maggio 1924, n. 779) come una mera potestà dell'Amministrazione.

Per questa ragione si ritenne che solo nel caso in cui l'Amministrazione, pur avendo l'anzidetta potestà, non l'abbia utilizzata, possa rendersi necessaria una formale revoca della sospensione cautelare in presenza di provvedimenti di irrogazione di una pena espulsiva, mentre ovviamente simile necessità non potrebbe nemmeno prospettarsi nel caso in cui la pena espulsiva sia fatta retroagire al momento della sospensione, poiché il caducamento di quest'ultima è in tal caso implicito nell'annullamento del rapporto di servizio attuato attraverso la retrodatazione della pena espulsiva. Si ritenne poi che il principio della irretroattività delle sanzioni disciplinari non sia applicabile alla sospensione cautelare, avente carattere puramente amministrativo per quanto si è già detto, e che unica ragione di ostacolo alla sua retroattività potrebbe essere quella che nel periodo anteriore, cui venga riportato l'effetto del provvedimento, l'impiegato abbia comunque prestato servizio.

26. — In tema di norme contenenti sanzioni contro il fascismo sorsero pure questioni circa l'applicabilità di esse al personale non di ruolo.

Premesso che nel decreto legislativo luotenenziale 27 luglio 1944, n. 159 mancava qualsiasi esplicito accenno al personale non di ruolo, si osservò che mentre la generica espressione del-

l'articolo 11, con la quale si dichiaravano sottoposti a giudizio di epurazione « gli appartenenti alle Amministrazioni civili e militari dello Stato », faceva ritenere passibili di tale giudizio anche gli impiegati avventizi e a contratto, un dubbio in senso contrario poteva sorgere dal fatto che nei successivi articoli 14 e 17 si prevedeva l'applicazione di sanzioni disciplinari riferibili al solo personale di ruolo.

Si considerò peraltro che, ove si fosse ritenuto escluso da un formale procedimento di epurazione il personale non di ruolo, questo sarebbe stato sfornito di qualsiasi garanzia in materia e, conseguentemente, l'Amministrazione sarebbe stata arbitra, con suo apprezzamento discrezionale, di licenziare o trattenerne gli avventizi per cattiva condotta politica.

Per non creare una disparità di trattamento tra il personale di ruolo e quello non di ruolo, che d'altronde, pur non essendo allora provvisto di uno stato giuridico vero e proprio, non poteva, evidentemente, ritenersi sciolto da obblighi disciplinari, si ammise pertanto la possibilità di estendere a quest'ultimo personale le sanzioni previste per quello di ruolo, sostituendo alla dispensa dal servizio il licenziamento, alla perdita del diritto a pensione la privazione della indennità di licenziamento, mentre nel caso di cui all'articolo 15 del decreto legislativo luogotenenziale si ritenne potersi disporre il ripristino della precedente situazione di avventizio.

Quanto alla sospensione cautelare prevista dall'articolo 22 dello stesso decreto, essendo essa incompatibile con la particolare natura del rapporto d'impiego degli impiegati avventizi ed a contratto, secondo l'ordinamento allora vigente, si concluse che non potesse essere utilmente invocata. Ma dovendo riconoscersi a qualsiasi capo di amministrazione, per i poteri che la carica stessa gli conferisce, il diritto di allontanare temporaneamente dall'ufficio il personale nei cui confronti ricorra una grave responsabilità, anche prima di adottare un provvedimento definitivo, si chiarì che sotto questo profilo, ma non sotto quello di cui all'articolo 22 applicato da un Ministero, potesse ammettersi l'anzidetta sospensione.

#### § 2º). — ATTI RELATIVI ALLE PENSIONI

1. — È noto che la Corte dei conti ormai da tempo non liquida più il trattamento di quiescenza ai dipendenti statali, poichè tale attribuzione è demandata alle singole Amministrazioni, da cui dipendeva il personale (1). Ma la Corte esercita il sindacato di legittimità sui relativi provvedimenti, come su ogni altro atto amministrativo sottoposto al suo preventivo controllo. E tale sindacato si esercita anche sui provvedimenti di cessazione dal servizio, aventi stretta attinenza con i conseguenziali provvedimenti ministeriali di riconoscimento o diniego del diritto a pensione o a indennità per una volta tanto.

Nell'esercizio di queste sue attribuzioni, è occorso alla Corte di fare numerosi e frequenti rilievi officiosi, specialmente in tema di trattamento di quiescenza, per richiamare le Amministrazioni liquidatrici all'esatta osservanza della vasta e complessa legislazione in materia.

Tuttavia, semprechè sia stato possibile, si è preferito eliminare in via breve i rilevati errori od omissioni, affrettando così la definizione dei singoli casi, con notevole economia di tempo e conseguente vantaggio degli interessati alla sollecita registrazione degli atti relativi al loro stato di quiescenza.

2. — In questa Relazione si accennano soltanto le questioni ritenute meritevoli di particolare rilievo, tra quelle occasionate da situazioni determinate dalle norme giuridiche emanate nell'immediato dopoguerra e nei quattro anni successivi.

Nel periodo precedente, quando le sorti della Nazione erano già seriamente compromesse dall'andamento generale delle disgraziate operazioni belliche, la legislazione attinente al trattamento e allo stato di quiescenza dei personali statali, sia civili che militari, fu di scarsa importanza. E ciò spiega come il normale afflusso dei relativi provvedimenti amministrativi non abbia dato luogo a rilievi per questioni e casi, che meritino una particolare segnalazione.

Anche nel periodo immediatamente successivo all'8 settembre 1943, la legislazione in materia ebbe un limitato sviluppo. Le norme, infatti, si limitarono alle disposizioni, comuni a civili e militari, con cui si provvide a migliorare, in parte, il trattamento di quiescenza con assegni temporanei, integratori del trattamento già esistente, e a due provvedimenti di carattere generale del gennaio 1944 (2) che disposero la riammissione in servizio dei personali statali e parastatali licenziati per motivi politici e per motivi razziali.

---

(1) Regi decreti 27 giugno 1933, n. 703 e 704.

(2) Regi decreti 6 gennaio 1944, n. 9, e 20 gennaio 1944, n. 25.

Nel frattempo un altro provvedimento del dicembre 1943 aveva temporaneamente attribuito a speciali commissioni provinciali i poteri delle autorità centrali e le attribuzioni di questa Corte in materia di pensioni (1). E queste provvidenze, determinate dalla situazione indotta dalle note vicende politiche e militari, danno ragione della carenza delle normali funzioni di controllo da parte degli Uffici della Corte in quel primo periodo.

Tali funzioni furono riprese dopo la liberazione di Roma. La legislazione in materia di trattamento di quiescenza divenne copiosa per norme, comuni sia a civili che militari, relative così a cessazioni come a liquidazioni, la maggior parte delle quali fu intesa a portare miglioramenti economici ai pensionati, estesi anche alle provincie restituite, nonché particolari benefici ai cessati dal servizio per motivi politici, non potuti riassumere per limiti di età.

D'altra parte, i provvedimenti di carattere eccezionale, con cui, dal luglio 1944 all'aprile 1945, venne attuata e disciplinata la « epurazione » del personale statale, ebbero anche riflessi sul trattamento di quiescenza poichè prevedevano — come massima sanzione — anche la perdita del diritto a pensione, ed uno speciale provvedimento legislativo (2) conferì al Presidente del Consiglio la facoltà di collocare a riposo gli appartenenti ai primi quattro gradi gerarchici, anche in pendenza del giudizio di epurazione, che sarebbe proseguito ai soli effetti della eventuale massima sanzione, facoltà estesa poi ai primi cinque gradi dal decreto legislativo luogotenenziale 9 novembre 1945, n. 716.

Tra le norme particolari per i militari vanno segnalati un decreto legislativo luogotenenziale del 3 agosto 1944, n. 165, che revocò i benefici pensionistici per gli appartenenti alla soppressa milizia volontaria fascista, ed altre disposizioni relative ai limiti di età per i generali dell'Armata aerea e dell'Esercito, alla abolizione della posizione di servizio sedentario per i sottufficiali della Guardia di finanza, ed alla cancellazione dai ruoli (indipendentemente dall'azione penale) degli ufficiali che avessero cooperato con le forze combattenti contro il Governo legittimo dopo il 13 ottobre 1943.

E l'applicazione di queste norme, come delle altre che vi seguirono, diede luogo ad una intensa attività di controllo, che portò all'esame ed alla risoluzione di questioni, anche di specie, spesso complesse e nelle quali fu largamente utilizzato l'espediente dei « rilievi a vuoto » nei casi in cui occorreva rettificare criteri direttivi assunti dalle Amministrazioni controllate.

3. — Tra le questioni esaminate in questo periodo sembra opportuno ricordare le seguenti.

Nell'esame di un decreto ministeriale del gennaio 1945, con cui si provvedeva a revocare un precedente decreto che aveva dichiarato dimissionario dall'impiego l'onorevole professore Francesco Saverio Nitti per volontario abbandono dell'ufficio, con perdita del diritto a pensione, e si disponeva il contemporaneo suo collocamento a riposo per limiti di età, con effetto dal 15 novembre 1944, si ebbe a far presente che i provvedimenti legislativi applicati (articolo 1 regio decreto legge n. 9 del 1944; articolo 5 decreto legislativo luogotenenziale n. 264 del 1944 e articolo 11 decreto legislativo luogotenenziale n. 301 del 1944) non postulavano la esigenza di una formale revoca degli originari provvedimenti di cessazione dal servizio, ma che nel caso di specie la disposta revoca appariva giustificata in quanto era diretta, più che altro, a rendere ostensivo che in luogo del motivo apparente dell'abbandono dell'ufficio, quello effettivo di carattere politico aveva determinato il precedente provvedimento.

In occasione dei numerosi decreti, dai quali risultava che, non essendosi in possesso degli atti di stato civile, richiesti per legge, si era provveduto alla liquidazione definitiva della pensione in base ad atti notori, si ebbe a far rilevare che tale sostituzione non poteva ritenersi legittima, in difetto di norme che la consentissero, e che pertanto il sistema da adottare era piuttosto quello di provvedere a favore degli interessati mediante liquidazioni provvisorie fino a quando la questione non venisse regolata in sede legislativa.

Per gli ufficiali dell'Esercito già in posizione ausiliaria, trasferiti nella riserva in applicazione dell'articolo 99 della legge 9 maggio 1940, n. 369, si ritenne che il servizio da essi reso come richiamati da quest'ultima posizione fosse valutabile in pensione in base alle norme sulla posizione ausiliaria, poichè la nuova categoria della riserva non differisce sostanzialmente dalla soppressa posizione ausiliaria, per il normale primo periodo di otto anni.

---

(1) Regio decreto legge 2 dicembre 1943, n. 12-B.

(2) Decreto legislativo luogotenenziale 11 ottobre 1944, n. 257.

Per i già appartenenti alle soppresse legioni libiche della milizia volontaria fascista fu ritenuto tuttora in vigore il trattamento privilegiato di quiescenza, poiché il decreto legislativo luogotenenziale n. 165 del 1944, che ha abrogata la legge 24 dicembre 1925, n. 2275, relativa al trattamento privilegiato di quiescenza per gli appartenenti in genere alla predetta milizia, non ha abrogato né esplicitamente né implicitamente il regio decreto legge 1° maggio 1924, n. 1166, sotto la cui disciplina cade il riconoscimento del diritto a pensione di privilegio nei riguardi del personale delle suindicate legioni.

In sede di controllo degli atti di liquidazione delle pensioni sia civili che militari, si è ritenuto che nei limiti di tempo di cui all'articolo 2 del decreto 23 settembre 1944, n. 237, potesse farsi luogo alla maggiorazione del 30 per cento della pensione, concessa dallo pseudo governo della repubblica sociale col decreto legislativo 8 ottobre 1943, n. 796, sebbene questa norma dovesse ritenersi caducata dal disposto dell'articolo 1, n. 1, del decreto legislativo luogotenenziale 5 ottobre 1944, n. 249, che dichiarava giuridicamente inefficaci i provvedimenti legislativi, le norme regolamentari e gli atti di governo adottati dalla repubblica sociale italiana, poiché il citato articolo 2 del decreto legge n. 237 del 1944 rendeva manifesto l'intendimento del legislatore di recepire e confermare l'anzidetta maggiorazione della pensione.

Si è ritenuto che in sede di computo del servizio agli effetti della pensione dovuta al personale collocato a riposo ai sensi del decreto legislativo luogotenenziale 11 ottobre 1944, n. 257, o dispensato dal servizio ai sensi del decreto legislativo luogotenenziale 27 luglio 1944, n. 159, dovesse computarsi, per l'intera durata, il periodo della sospensione cautelare disposta in pendenza del provvedimento di epurazione ai sensi dell'articolo 22 del detto decreto legislativo luogotenenziale n. 159 del 1944, e ciò anche quando mancasse una revoca formale della sospensione medesima, poiché la sospensione cautelare, per il suo contenuto meramente amministrativo e non disciplinare e per il suo carattere di provvedimento interinale e provvisorio, doveva necessariamente ritenersi caducata per effetto della sanzione concretatasi nel provvedimento espulsivo. Non si mancò di avvertire peraltro che in tali casi si sarebbe dovuto procedere anche alla revoca formale della sospensione cautelare, perché negli specifici riguardi dei provvedimenti epurativi non era comunque contemplata la potestà di riportare retroattivamente la sanzione espulsiva alla data della sospensione cautelativa, prevista invece per le pene espulsive conseguenti ai comuni procedimenti disciplinari dall'articolo 2 del regio decreto legge 8 maggio 1924, n. 779.

In materia di trattamento di quiescenza, per le pensioni spettanti in seguito a dispensa dal servizio per epurazione è stato ritenuto che non potesse farsi luogo alla riduzione del quarto, prevista dall'articolo 187 del testo unico n. 70 del 1895, n. 70, poiché il giudizio di epurazione non poteva considerarsi alla stregua dei comuni procedimenti disciplinari contemplati dalla detta norma.

Una interessante questione sorse nei riguardi della competenza dell'Alto Commissario per l'igiene e la sanità pubblica a firmare *personalmente* i provvedimenti di cessazione dal servizio del personale dipendente, poiché ad avviso della Corte tale competenza era da escludersi non essendo compresa fra i poteri specificatamente attribuiti al detto organo dal decreto legislativo luogotenenziale 31 luglio 1945, n. 446, e non sembrando che le norme di tale decreto consentissero di ravvisare l'intendimento del legislatore di conferirgli *in toto* i poteri e le attribuzioni di un ministro: a dirimere la questione provvide un decreto del Presidente del Consiglio, che delegò all'Alto Commissario la firma dei provvedimenti riguardanti il personale dell'Amministrazione della sanità pubblica e dell'Istituto superiore di sanità.

Al Ministero della marina venne contestata la possibilità di valutare agli effetti della pensione il servizio prestato da un ufficiale del C. R. E. M. dal 9 settembre 1943 al 5 giugno 1944 in territorio occupato dal nemico, facendosi notare che per il detto ufficiale, richiamato dalla posizione di riserva, potevano valorizzarsi soltanto i servizi resi presso enti mobilitati, giusta l'articolo 4 del regio decreto 30 dicembre 1937, n. 2411, e che come tali non potevano riguardarsi servizi resi in territorio occupato dal nemico.

Al Ministero dell'aeronautica fu obiettato che ai fini di pensione non può calcolarsi la indennità mensile di aeronavigazione quando risulti che, posteriormente all'8 settembre 1943, l'ufficiale non abbia svolto attività di volo ai sensi e agli effetti dell'articolo 1 del decreto legislativo luogotenenziale n. 244 del 22 marzo 1945.

4. — Nel periodo successivo, la portata e il numero dei provvedimenti legislativi adottati in materia di cessazione dal servizio e di liquidazione delle pensioni hanno dato incremento sempre maggiore all'attività di controllo della Corte.

Fra i provvedimenti in materia, comuni a civili e militari, meritano particolare menzione:

a) il decreto legislativo presidenziale 25 ottobre 1946, n. 263, che ha introdotto radicali innovazioni nel sistema di liquidazione delle pensioni;

b) il decreto legislativo presidenziale 24 giugno 1946, n. 10, che tra l'altro ha condonato la sanzione accessoria della perdita del diritto a trattamento di quiescenza, prevista dall'articolo 22 del decreto legislativo luogotenenziale n. 159 del 1944 e successive modificazioni;

c) il decreto legislativo presidenziale 25 giugno 1946, n. 15, che — analogamente a quanto era stato disposto in precedenza con il decreto legislativo luogotenenziale 22 gennaio 1946, n. 19, a favore degli impiegati dei primi cinque gradi collocati a riposo per effetto del decreto legislativo luogotenenziale 9 novembre 1945, n. 716 — ha consentito di proporre opposizione contro i provvedimenti di collocamento a riposo adottati ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo luogotenenziale 11 ottobre 1944, n. 257;

d) la legge 23 dicembre 1946, n. 478, che ha modificato le formule del giuramento per i dipendenti civili e militari dello Stato ed il decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 5 agosto 1947, n. 837, che ha previsto e disciplinato il collocamento a riposo dei dipendenti civili e militari che non rinnovino il giuramento con le nuove formule.

5. — Numerose ed importanti questioni si sono presentate in sede di controllo. Tra queste si accennano le seguenti.

#### A) *Personale civile:*

In materia di pensioni di reversibilità è stato ritenuto che l'articolo 1 del decreto legislativo luogotenenziale 19 ottobre 1944, n. 301, che aboliva dal 15 novembre 1944 (articolo 19) i benefici di anzianità per meriti fascisti agli effetti di pensione, non precluda la possibilità di calcolare la pensione di reversibilità spettante alla vedova d'un pensionato in base a un'aliquota della pensione diretta a suo tempo determinata tenendo conto della maggiore anzianità di servizio ottenuta mediante il computo del periodo d'iscrizione al partito fascista anteriore al 28 ottobre 1922, poichè la norma abrogatrice di cui al citato art. 1 del decreto legislativo luogotenenziale 301 nulla dispone per il passato e non può quindi essere applicata se non ai dipendenti dello Stato tuttora in servizio — come risulta anche dal successivo art. 2 dello stesso decreto con il quale si revocano i riconoscimenti di anzianità utile per il trattamento di quiescenza, attribuiti per meriti fascisti, nei confronti dei soli dipendenti in attività di servizio alla data di entrata in vigore del decreto legislativo — per le sole pensioni da liquidare dal momento della sua entrata in vigore, mentre la pensione di reversibilità andava calcolata nel caso in esame in base alla pensione diretta già liquidata, e come tale acquisita dal pensionato.

L'esame di un provvedimento con cui si disponeva il licenziamento di un guardiano idraulico per essersi accertato che la sua nomina era illegittima, perchè dovuta alla esibizione di documenti falsi, portò ad affermare che doveva procedersi all'annullamento della nomina stessa e non al licenziamento dell'agente, non potendo trovare applicazione gli articoli 16 e 124 del regio decreto 31 dicembre 1924, n. 2262, che contemplano, rispettivamente, per il personale salariato la esclusione dall'immissione in servizio e la espulsione per un procedimento penale iniziato o per una condanna riportata, e non potendosi d'altra parte applicare l'articolo 54 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2960, perchè non riguarda il personale salariato.

In materia di provvedimenti di stato adottati dal Governo militare alleato si ebbe a rilevare la illegittimità di un decreto avente per oggetto la convalida del collocamento a riposo di un custode universitario, disposto dal Governo militare alleato, poichè al riguardo occorreva emettere un provvedimento *ex novo* tenuto anche presente che l'articolo 3 del decreto legislativo luogotenenziale 31 agosto 1945, n. 571, si limitava a contemplare le rimozioni dall'ufficio e i licenziamenti disposti dal Governo militare alleato per motivi di epurazione, statuendo peraltro che i provvedimenti anzidetti dovessero considerarsi come semplici sospensioni cautelari; ed il Ministero della pubblica istruzione ritirò il decreto, sostituendolo con altro provvedimento di collocamento a riposo per avanzata età ed anzianità di servizio.

#### B) *Personale militare:*

In materia di computo dei servizi l'esame di un decreto ministeriale riguardante un capitano del C.R.E.M. ha portato ad affermare che il tempo trascorso in prigionia dovesse considerarsi come servizio reso presso reparti mobilitati, come tale valutabile in pensione ai sensi e per gli effetti dell'articolo 4 del regio decreto n. 2411 del 1937, essendosi ritenuto

che ciò potesse desumersi dall'articolo 40 del regio decreto-legge 19 maggio 1941, n. 583, dall'articolo 6, penultimo comma, del regio decreto-legge 27 ottobre 1922, n. 1462, e dall'articolo 1 del regio decreto-legge 18 dicembre 1922, n. 1637.

In materia di compimento dei limiti di età, l'esame di un decreto luogotenenziale, relativo alla revoca del collocamento in posizione ausiliaria per limiti di età d'un generale di Brigata aerea, ha dato luogo all'affermazione del principio che ai fini del collocamento nella detta posizione va tenuto conto del limite di età stabilito per il nuovo grado conseguito dall'ufficiale, ai sensi e per gli effetti della legge n. 159 del 27 febbraio 1941, durante il richiamo dalla posizione di congedo speciale, poiché le norme contenute nell'articolo 9 della precedente legge n. 493 del 4 aprile 1935 non possono trovare applicazione per la posizione di congedo speciale, istituita con la citata legge n. 159 del 1941, essendo essa una posizione *sui generis* cui non possono applicarsi per analogia disposizioni proprie di altre posizioni speciali di congedo.

In materia di liquidazione del trattamento di quiescenza si è dovuta rettificare la interpretazione data dalle Amministrazioni militari al primo comma dell'articolo unico del decreto 10 dicembre 1944 n. 995, facendo rilevare che in base a tale norma l'aumento dell'assegno temporaneo supplementare spettante dal 1° gennaio 1945 va commisurato alla metà della pensione aumentata del 30 per cento e non alla metà dell'assegno precedentemente attribuito.

Sempre in materia di liquidazione della pensione, si è avuta occasione di affermare che ad un ufficiale collocato nella riserva per raggiunti limiti di età e cancellato dai ruoli da data successiva non poteva attribuirsi la pensione di riposo con la riduzione del quarto prevista dall'articolo 187 del testo unico 21 febbraio 1895, n. 70, dato il disposto dell'ultimo comma dell'articolo 8 del regio decreto 21 novembre 1923, n. 2480, modificato dall'articolo 6 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2835, a termini del quale la pensione spettante all'ufficiale non può essere inferiore all'assegno liquidato all'atto del collocamento in ausiliaria.

In base al disposto del terzo comma dell'articolo 2 del decreto legislativo 30 gennaio 1945, n. 41, richiamato dalle successive disposizioni sugli aumenti delle pensioni, secondo il quale si considera quale data di cessazione dal servizio l'ultimo giorno di percezione effettiva o virtuale degli stipendi computati nella formazione della media triennale, si è ritenuto che in un caso in cui la media triennale si riferiva al periodo compreso fra il primo gennaio 1937 ed il 31 dicembre 1939 gli aumenti degli assegni di pensione si dovessero computare sugli stipendi effettivamente percetti in tale periodo e non su quelli risultanti dagli aumenti di cui al decreto legislativo luogotenenziale 21 novembre 1945, n. 722.

È stata contestata la possibilità di valutare agli effetti della pensione il servizio reso da ufficiale di complemento, quale istruttore ai corsi sciatori della Finanza.

L'applicazione dell'articolo 1 n. 2 del decreto legislativo presidenziale 24 giugno 1946, n. 10, con cui fu concesso il condono, fra l'altro, della sanzione accessoria della perdita del diritto al trattamento di quiescenza, prevista dall'articolo 22, comma 2, del decreto legislativo luogotenenziale 27 luglio 1944, n. 159 e successive modificazioni, portò ad affermare che il condono della detta sanzione, concesso a favore di un presidente di sezione di Corte d'appello, dovesse applicarsi anche per la privazione della maggiorazione del servizio da computarsi per la liquidazione della pensione, prevista - in 10 anni per il personale inamovibile ed in 5 anni negli altri casi - per i collocamenti a riposo dei dipendenti dei primi quattro gradi di cui all'articolo 2 del decreto legislativo luogotenenziale 10 ottobre 1944, n. 257: e ciò sia per la *ratio legis* per la quale non parve ammissibile che, condonata la maggiore sanzione, si fosse voluta escludere dal beneficio la perdita delle suddette maggiorazioni, sia per la stessa lettera della legge in quanto il sopracitato articolo 1 n. 2 del decreto legislativo presidenziale n. 10 del 1946 faceva riferimento alla sanzione prevista nell'articolo 22 del decreto legislativo luogotenenziale n. 159 del 1944 e successive modificazioni, consentendo in tal modo di comprendere nell'ambito della sua locuzione anche la sanzione della perdita delle maggiorazioni concesse ai dipendenti statali collocati a riposo in virtù del decreto legislativo luogotenenziale 257 del 1944, prevista alternativamente a quella del diritto a pensione nell'articolo 4 dello stesso decreto.

Era peraltro evidente che di una consimile estensione del condono potesse parlarsi nei soli casi di sanzione applicata ad un dipendente collocato a riposo in base al detto decreto legislativo luogotenenziale n. 257 del 1944 e non anche nei casi di sanzione applicata ad un dipendente dispensato dal servizio in base al decreto legislativo luogotenenziale n. 159 del 1944, poiché questo decreto non prevedeva comunque la maggiorazione di cui si è fatto cenno. E per questa considerazione nell'esame di un decreto di liquidazione della pensione a favore

di un generale che risultava dispensato dal servizio il 3 marzo 1945 ai sensi del decreto legislativo luogotenenziale n. 159 del 1944 con perdita del diritto a pensione, si negava la possibilità di computare in aggiunta al servizio effettivo l'aumento di cinque anni, facendo rilevare che tale maggiorazione era applicabile solo nei casi di collocamento a riposo previsti dal decreto legislativo luogotenenziale 11 ottobre 1944, n. 257, e non pure per le dispense dal servizio disposte a norma del decreto legislativo luogotenenziale n. 159 del 1944, ed osservando che il condono della relativa perdita poteva operare soltanto per quelli che, avendovi diritto, ne fossero stati privati, non potendo venire inteso come una norma attributiva di tale beneficio a coloro che non vi avessero diritto. Né valeva opporre che ciò inducesse una diversità di trattamento in situazioni analoghe, poiché in effetti le due situazioni erano del tutto dissimili per la sostanziale diversità della loro disciplina, diversità che trova ragione nel fatto che la speciale potestà conferita al Presidente del Consiglio dal decreto legislativo luogotenenziale n. 257, a differenza della dispensa contemplata dal decreto legislativo luogotenenziale n. 159, era posta in riferimento a motivi indipendenti dal giudizio di epurazione eventualmente in corso.

### § 3. — ATTI RELATIVI AD ALTRE MATERIE

1. — Oltre che sugli atti normativi del governo e su quelli relativi al personale ed alle pensioni, il controllo di legittimità generale della Corte si esercita anche su altri atti amministrativi — decreti del Capo dello Stato e decreti ministeriali — che vi sono sottoposti o in vista della loro rilevanza formale o per la influenza diretta e indiretta sul bilancio dello Stato o per la loro connessione col rapporto di pubblico impiego o per altri motivi particolari.

Un settore non trascurabile dell'attività amministrativa del Governo è costituito dai provvedimenti di erezione in ente morale e da quelli relativi all'accettazione, da parte dello Stato, di lasciti e donazioni (1).

Circa gli atti in parola — i quali, come quelli normativi, debbono essere pubblicati sulla *Gazzetta Ufficiale*, a termini del citato testo unico 24 settembre 1931, n. 1256, e contenere la formula di rito per l'inserzione nella *Raccolta Ufficiale* — è occorso di fare i consueti rilievi di cui alle precedenti relazioni, e su essi perciò non è il caso di soffermarsi.

Si accenna, invece, rapidamente e a mero titolo esemplificativo, a talune questioni di maggior rilievo che presentano tuttora interesse rispetto all'ordinamento in vigore, e particolarmente a quelle che concernono atti incidenti sul bilancio e che attengono alla procedura di formazione e variazione delle leggi annuali di finanza. E ciò anche perché su tali questioni vari dubbi ancora oggi si manifestano in seno alle Commissioni parlamentari cui spetta l'esame dei conti dello Stato.

2. — I casi di atti amministrativi emanati in seguito a deliberazione del Consiglio dei Ministri in materia attinente direttamente alla formazione del bilancio sono stati piuttosto frequenti.

Meritevole di menzione è, nel periodo considerato dalla presente relazione, quello del decreto ministeriale 12 marzo 1945 emanato in applicazione dell'articolo 7 del decreto legislativo luogotenenziale 10 agosto 1945, n. 874, con cui si disponeva la ripartizione delle assegnazioni di bilancio (esercizio 1945-46) fra il Ministero dell'industria e commercio e quello del lavoro e della previdenza sociale.

È noto che anche nel periodo anzidetto l'approvazione dei bilanci doveva aver luogo mediante provvedimento avente carattere di legge formale. Ora, nella indicata fattispecie, l'Amministrazione, evidentemente incerta sul da farsi, aveva sentito il Consiglio dei Ministri agli effetti di cui all'articolo 4 del decreto legislativo luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151 (e di ciò faceva espressa menzione nel provvedimento), ma si avvaleva di una formula di promulgazione diversa da quella prescritta per gli atti di Governo, risultandone pertanto un atto anomalo che non poteva essere ritenuto regolare.

Rimossa l'irregolarità rilevata dalla Corte (Ufficio controllo atti Ministero del lavoro), il decreto ebbe corso.

Qualche punto di contatto con la fattispecie ora considerata presenta il caso del decreto luogotenenziale 12 marzo 1945 con il quale, su proposta del Ministro della pubblica istruzione

---

(1) Per un lontano precedente legislativo in materia, cfr. la legge 5 giugno 1850, n. 1037, pubblicata nella *Raccolta: Atti del Governo del Regno di Sardegna*, e richiamata, non sempre a proposito, insieme al successivo regio decreto 26 giugno 1864, n. 1817, in vari odierni provvedimenti di erezione in ente morale.

di concerto con quello del tesoro, veniva modificato lo statuto dell'Università di Palermo. Poiché il provvedimento importava, tra l'altro, un maggior onere pel bilancio, la Corte rilevò che occorreva provvedere con un formale atto legislativo; e in tal senso fu poi provveduto dall'Amministrazione, la quale ritirò il predetto decreto curandone la sostituzione con un decreto legislativo.

Giova ancora ricordare il caso del decreto legislativo luogotenenziale 1° marzo 1945, n. 158/969, con cui si approvava lo stato di previsione della spesa per il Ministero dell'Italia occupata (esercizio 1944-45) prima ancora dell'emanazione del provvedimento che avrebbe dovuto determinare le attribuzioni del nuovo Dicastero.

Rilevato dalla Corte che nella specie mancava il presupposto necessario per la formazione dello stato di previsione in questione, gli organi interessati riconobbero senz'altro la palese irregolarità dell'atto trasmesso pel visto e provvidero in conseguenza.

3. — Notevole interesse presenta del pari un altro gruppo di atti governativi che la legge assoggetta al controllo della Corte, ma per i quali non prescrive la pubblicazione o inserzione nella Raccolta Ufficiale. Anche la nozione di tali atti — detti « di amministrazione » in senso stretto per distinguerli, nello speciale settore di che trattasi, da quelli di cui sinora si è parlato — sfugge ad una rigida e precisa determinazione teorica.

Il gruppo di provvedimenti in parola concerne materie varie: vi si comprendono, ad esempio, i provvedimenti relativi ad approvazione di piani regolatori e di capitoli tipo, le dichiarazioni di pubblica utilità, le decisioni su ricorsi straordinari al Capo dello Stato, i provvedimenti di esonero da dazi doganali, le nomine di commissioni e di consigli di amministrazioni, i conferimenti di banchi lotto, le delegazioni di firma, ecc..

Come si vede, alcuni di tali atti presentano qualche punto di contatto con gli atti normativi (generalità-astrettezza); altri invece se ne discostano nettamente, pur conservando anch'essi un certo carattere di generalità e concretandosi sempre in un'attività di speciale rilevanza organica e, comunque, d'ordine superiore rispetto alla comune potestà amministrativa del Governo (1).

Espressione tipica dell'accennata attività generale di amministrazione sono i capitoli tipo che questa Corte ha costantemente inserito nella categoria in questione, escludendo la loro natura di atti di legislazione sostanziale, per qualche tempo (fino al 1945) affermata invece dalla Corte di Cassazione.

È superfluo rilevare in proposito come la questione della natura di tali atti abbia notevole importanza sul piano pratico, poichè influisce sul regolamento dei rapporti che intercedono fra le parti nei contratti amministrativi e perciò presentano, di riflesso, una certa rilevanza finanziaria.

Altri atti di amministrazione di portata generale — notevoli anche per la loro incidenza sul bilancio attivo — sono quelli di esonero da dazi doganali. Interessando vari Dicasteri, i provvedimenti in parola assumono la forma di atti interministeriali: e i rilievi della Corte su di essi concernono, appunto, il mancato intervento nella formazione dell'atto di alcuni degli organi che avrebbero dovuto parteciparvi. Il che, ad esempio, è accaduto nel caso del decreto interministeriale 28 gennaio 1946, n. 2182, con cui si esoneravano dal dazio doganale e dal diritto di licenza alcuni prodotti da importare nel territorio dello Stato per l'approvvigionamento della popolazione civile (Ufficio di controllo sugli atti del Ministero delle finanze, esercizio 1945-1946).

4. — Qualche rapido accenno conviene dare altresì in ordine agli atti di delega (al Sottosegretario o a funzionari diversi) di talune attribuzioni del Ministro ed a quelli emessi in base alla delega; atti che, come è ovvio, sono pur essi afferenti, di massima, all'attività di Governo nel campo dell'amministrazione.

---

(1) Anche in ordine a tali atti le questioni che si sono presentate all'esame della Corte sono state talora rese più complicate e difficili dalla particolare situazione politica del tempo: l'indagine sulla validità degli atti sottoposti al controllo involgeva, infatti, molto spesso quella sui poteri e sugli organi dai quali quegli atti erano emessi.

Questioni notevoli si sono peraltro avute anche in ordine agli atti minori della categoria in parola. Così in tema di provvedimenti di concessione di rivendite, la Corte ebbe a risolvere non pochi dubbi chiarendo infine che i gestori delle rivendite di generi di monopolio non rivestono la figura di dipendenti dello Stato, bensì quella di concessionari di un pubblico servizio a mezzo dei quali l'Erario realizza e sviluppa l'imposta sul consumo dei tabacchi e dei sali (v. in seguito, a pag. 111).

I vizi di legittimità riscontrati in materia sono di varia natura. Qui basterà ricordare quelli relativi ad atti emessi (per erronea interpretazione della delega o per altro motivo) dal Sottosegretario in luogo del Ministro oltre l'ambito dei poteri delegati (Ufficio controllo atti Ministero tesoro, esercizio 1945-1946, rilievo n. 70, decreto ministeriale 25 giugno 1945; Ufficio controllo atti Ministero finanze, esercizio 1946-47, decreto ministeriale 5 giugno 1947), al trasferimento al Sottosegretario di Stato o ad altri organi di attribuzioni rientranti nella esclusiva competenza del Ministro delegante. Fattispecie degne di menzione — per la loro influenza sui controlli — sono al riguardo quelle dei decreti ministeriali autorizzanti *genericamente* l'emissione di ordini di accreditamento a favore di funzionari delegati, nei riguardi di spese che, per la loro natura o per espresa statuizione delle norme speciali sulle deleghe di firma, sono esclusivamente riservate alla competenza del Ministro (Ufficio controllo atti Ministero interno, esercizio 1946-1947, rilievo n. 4. A. C.).

Benchè in proposito l'inammissibilità della delega si manifesti con evidenza anche in sede di formazione dell'atto (essendo ovvio che i poteri specificamente attribuiti ad un determinato organo non costituiscono meri diritti di questo ma anche e soprattutto suoi precisi doveri attinenti alla sua funzione), pure in pratica l'errore è, nella soggetta materia, tutt'altro che raro. E talvolta si verifica persino qualche caso di sconfinamento dalla sfera di competenza propria del Ministro delegante. Ciò infatti è accaduto per taluni decreti di autorizzazione ad emettere ordini di accreditamento su capitoli di bilancio riguardanti il servizio patrimoniale del Provveditorato dello Stato, decreti che furono emessi dal Ministro del tesoro mentre invece, poichè il detto servizio era stato affidato alla Direzione generale del Demanio rimasta a far parte del Ministero delle finanze, la competenza a provvedere spettava al titolare di quest'ultimo Dicastero (Ufficio controllo atti Ministero tesoro, esercizio 1944-1945, rilievo n. 27 del 22 settembre 1944).

5 — Varie le irregolarità rilevate in ordine alla formazione e alle attribuzioni di commissioni, comitati, organi deliberativi.

Fra i rilievi della Corte al riguardo si ricordano quelli che hanno avuto per oggetto la mancanza dei presupposti formali necessari in considerazione di determinate situazioni di fatto — come nel caso della nomina di un Commissario straordinario mentre gli ordinari organi deliberativi dell'ente non risultavano formalmente sciolti (1) —; le irregolarità inerenti alla costituzione delle commissioni (2); la nomina di due commissioni con identiche funzioni in luogo dell'unica consentita dalla legge (3); l'atto di nomina che non emanava da tutti gli organi che dovevano concorrere a formarlo — come nel caso di nomina da effettuarsi di *concerto* fra più ministri mentre l'atto veniva emanato da un solo ministro (4); — l'atto di nomina che non teneva debito conto della posizione giuridica del precedente amministratore — come nel caso di nomina di un Commissario straordinario nella errata forma di una « sostituzione » ad altra persona che aveva tenuta l'amministrazione medesima quale gestione di fatto (5) —;

---

(1) Decreto del Presidente del Consiglio 27 luglio 1944, n. 10, e decreto del Ministro del Tesoro 19 agosto 1944, n. 120.

(2) Fra queste si ricorda il caso in cui l'atto costitutivo della commissione prevedeva, *contra legem*, anche la nomina del segretario (decreto del Ministro delle finanze 22 ottobre 1945 per la commissione prevista dal regio decreto legge 20 gennaio 1944, n. 26).

Altri rilievi in materia concernono l'illegittima inclusione in consigli di amministrazione di funzionari estranei al ruolo del personale dell'Amministrazione interessata (Ufficio controllo atti Ministero tesoro, rilievi n. 43 del 29 settembre 1945, n. 89 del 12 novembre 1945 su un provvedimento relativo alla costituzione del Consiglio di amministrazione della Ragioneria generale dello Stato), o di membri consultivi (Ufficio controllo atti Ministero industria e commercio, rilievo n. 42 del 5 giugno 1945), o di membri che rivestivano grado inferiore a quello all'uopo prescritto (Ufficio controllo atti Ministero industria e commercio, rilievo n. 35 del 18 maggio 1945).

(3) Ufficio controllo atti Ministero tesoro, rilievo n. 32 del 24 settembre 1944.

(4) Ufficio controllo atti Ministero industria e commercio, rilievo n. 242 del 28 giugno 1946.

In merito ad un decreto interministeriale relativo alla costituzione di una delegazione presso l'Ambasciata di Londra per acquisti da parte dello Stato italiano, fu osservato che la retrodatazione al 4 aprile 1945 degli effetti del decreto medesimo non era consentita da alcuna disposizione legislativa e che, comunque, non sembrava ammissibile che a un provvedimento del genere potesse darsi effetto retroattivo (Ufficio controllo atti Ministero commercio con l'estero, rilievo n. 27 del 20 febbraio 1947, esercizio 1946-47).

(5) Ufficio controllo atti Ministero pubblica istruzione, rilievo n. 128 del 13 ottobre 1944, esercizio 1944-45.

la nomina di una commissione con mansioni che la legge espressamente attribuiva ad altro organo (1); il provvedimento di costituzione di una commissione che non era consentito dalla legge del bilancio (2), ed infine la creazione di commissioni per l'espletamento di compiti che erano propri di un determinato ufficio.

6. — Numerosi sono stati i rilievi a provvedimenti ministeriali in ordine alla costituzione delle commissioni e dei comitati ed al trattamento economico dei componenti.

Per il personale dell'Istituto poligrafico dello Stato si era provveduto alla nomina di due commissioni di epurazione, una per ciascuno dei due stabilimenti in cui era suddiviso il personale. La Corte rilevava che l'Istituto poligrafico, anche se svolgeva la sua attività in varie sedi, costituiva un unico ente e che, pertanto, ai sensi dell'articolo 18 del decreto legislativo luogotenenziale 17 luglio 1944, n. 159, unica doveva essere anche la commissione di epurazione del personale dipendente: si ottenne in tal modo che il decreto venisse annullato e sostituito con un altro, col quale si nominava una sola commissione.

Si ebbe a constatare che nelle adunanze delle commissioni nominate dal Ministero dell'Africa italiana ai sensi dell'articolo 2 della legge 5 dicembre 1941, n. 1477, si dava atto della contemporanea presenza dei membri effettivi e dei supplenti, in contrasto con la chiara dizione del decreto ministeriale 25 gennaio 1945, col quale si precisava in modo esplicito e tassativo che i supplenti dovevano essere chiamati in commissione solo in caso di assenza o impedimento dei titolari. Il Ministero, in seguito ad osservazione della Corte, provvedeva in conformità.

L'esame di alcuni decreti ministeriali concernenti la composizione della commissione centrale di appello per le sanzioni a carico di fascisti politicamente pericolosi portava a rilevare la violazione dell'articolo 2, comma 4° del decreto legislativo luogotenenziale 26 aprile 1945, n. 149, che tassativamente stabiliva il numero dei membri, per essersi nominato un numero maggiore di componenti: i provvedimenti furono ritirati a seguito del rilievo della Corte e riprodotti successivamente in base alle nuove norme stabilite col decreto legislativo 2 agosto 1946, n. 59.

Dall'Amministrazione dell'aeronautica si ottenne la soppressione di una commissione istituita per dar pareri sulla concessione dei sussidi, in quanto tale materia rientrava tra le facoltà discrezionali del Ministro e gli accertamenti relativi ricadevano nelle normali attribuzioni dei competenti uffici.

Nell'esercizio 1946-47 si ebbe occasione di rilevare l'illegittimità di un decreto del Ministro del tesoro, col quale si istituiva una commissione, composta da funzionari e da estranei all'Amministrazione, per la concessione di acconti per danni di guerra subiti relativamente a beni mobili da cittadini italiani profughi dalla Venezia Giulia, Dalmazia e Dodecaneso, facendo notare la necessità che la materia fosse disciplinata con apposito provvedimento legislativo. Ed il rilievo si rendeva necessario sia perché il decreto predetto si basava essenzialmente su alcune circolari che, sospendendo l'applicazione della legislazione sui danni di guerra, consentivano la concessione di acconti limitatamente alla perdita di suppellettili, sia perché la commissione istituita, essendo composta anche da estranei ed avendo compiti interessanti in ultima analisi i diritti dei terzi, aveva riflessi esteriori e doveva, come tale, essere prevista da apposita disposizione normativa.

L'Amministrazione, dopo qualche resistenza, finì per convenire nell'avviso della Corte e promosse l'emanazione del decreto legislativo 25 marzo 1948, n. 329.

7. — A varie questioni hanno dato luogo provvedimenti ministeriali concernenti la composizione dei Gabinetti dei Ministri e delle Segreterie particolari dei Sottosegretari di Stato ed il trattamento economico dei funzionari addetti a tali uffici.

Si ebbe a rilevare che presso il Ministero della guerra era invalso da tempo l'uso di destinare al Gabinetto del Ministro ed alle Segreterie particolari del Sottosegretario di Stato funzionari di gruppo A ed ufficiali superiori in luogo di impiegati d'ordine, attribuendo tuttavia a tali funzionari ed ufficiali l'indennità di gabinetto nella misura stabilita per i detti impiegati di gruppo C. Richiamato il Ministero alla stretta osservanza del regio decreto legge 10 luglio 1924, n. 1100, questo vi aderì attribuendo le funzioni di primo archivistista e di archivistista capo a due impiegati d'ordine dei gradi corrispondenti, e non già ad un maggiore e ad un tenente colonnello come aveva fatto con un primo provvedimento.

(1) Ufficio controllo atti Ministero industria e commercio, rilievo n. 165 del 16 marzo 1946. esercizio 1945-46.

(2) Ufficio controllo atti Ministero industria e commercio rilievo n. 238 del 22 giugno 1946.

Un decreto del Ministro dell'industria e commercio forniva l'occasione per affermare la massima che alla Segreteria particolare di un Sottosegretario di Stato può essere addetto con le funzioni di archivista un impiegato della carriera d'ordine, che abbia grado gerarchico superiore all'XI, e che l'indennità relativa deve essere commisurata al grado gerarchico effettivamente rivestito, in quanto venne ritenuto che l'espressione « archivista » usata dall'articolo 2, comma 2º, del regio decreto legge 10 luglio 1924, n. 1100, non abbia riferimento al grado gerarchico, ma alla funzione che l'impiegato è chiamato ad assolvere. Un altro provvedimento dello stesso Ministro diede occasione di affermare che non potesse nominarsi al Gabinetto del Ministro per il disimpegno di funzioni di archivio un maestro elementare (gruppo B), poichè l'articolo 1 del decreto legislativo 14 settembre 1946, n. 112, prescrive che a far parte del Gabinetto per tali lavori possono essere chiamati soltanto impiegati di gruppo C.

L'esame di un provvedimento del Ministro dell'Interno portava la Corte ad affermare il principio che l'indennità di Gabinetto competesse non solo al personale che costituiva organicamente il Gabinetto stesso, ma anche a quei funzionari che, in numero non superiore a tre, fossero stati distaccati presso il Gabinetto del Ministro, ai sensi dell'articolo 1 del regio decreto legge 10 luglio 1924, n. 1100, in caso di eccezionale lavoro.

Fu invece respinto al Ministero della pubblica istruzione un provvedimento relativo alla nomina di un segretario particolare per il Sottosegretario di Stato in aggiunta al segretario di cui all'articolo 2 del regio decreto 10 luglio 1924, n. 1100, modificato dall'articolo unico del regio decreto legge 3 gennaio 1926, n. 60, sostituito a sua volta dall'articolo 2 del decreto legislativo luogotenenziale 17 novembre 1944, n. 335.

8. — Fu pure esaminata la possibilità di destinare personale non di ruolo ai Gabinetti dei Ministri ed alle Segreterie particolari dei Sottosegretari di Stato, pervenendo alla soluzione negativa e ritenendo quindi illegittimi alcuni decreti del Ministro del commercio con l'estero e del Ministro per l'aeronautica, fondati sull'opposta tesi. Si osservò, infatti, che nessuna modificazione era stata portata col decreto legislativo n. 112 del 1946 ai criteri qualitativi fissati col decreto legge n. 1100 del 1924 per quanto attiene alle categorie fra le quali dev'essere prescelto il personale che può essere chiamato ai Gabinetti e alle Segreterie particolari, essendovi testualmente riprodotta la specificazione che precisa queste categorie nei « funzionari del gruppo A o del gruppo B » e negli « impiegati del gruppo C », essendosi per di più sostituita, nei riguardi delle Segreterie particolari, l'anzidetta specificazione alla precedente generica indicazione delle funzioni ed essendosi inoltre aggiunta per i funzionari dei primi due gruppi una ulteriore specificazione in ordine al grado: restando così esclusi gli impiegati non di ruolo, che sono classificati in « categorie » e non in « gruppi » e non hanno gradi. Né parve attendibile l'avviso delle Amministrazioni controllate, che in base all'articolo 4 del decreto legge n. 112 sostenevano che dovessero essere di ruolo solo gli impiegati delle altre Amministrazioni, essendo ciò contraddetto dalla stessa testuale dizione di detto articolo (1), che sta ad indicare una correlativa estensione nei confronti del precedente sistema, che prescriveva come regola la scelta del personale dei Gabinetti e delle Segreterie particolari fra gli impiegati di ruolo delle sole Amministrazioni interessate (articolo 3 del decreto legge del 1924), ed implica una integrazione e non l'abrogazione della norma anteriore. Neppure fu ammessa, infine, la possibilità di utilizzare il personale non di ruolo in relazione alla facoltà di disporre « distacchi di funzionari, in caso di eccezionale lavoro, ai Gabinetti dei Ministri » prevista dall'ultimo comma del più volte citato regio decreto legge n. 1100 del 1924, in quanto, pur senza ivi attribuire alla locuzione « funzionari » il suo più preciso significato giuridico, non potrebbe distaccarsi detto comma da quello precedente, nel quale si precisano, con una norma di carattere generale, gli attributi di gruppi e di grado richiesti per gli impiegati da assegnare ai Gabinetti e specifici del solo personale di ruolo.

9. — Ad altra questione ha dato luogo il computo della indennità di Gabinetto in dipendenza della norma dell'articolo 20 del decreto legislativo 13 gennaio 1947, n. 7, che, dopo avere stabilita la misura base della detta indennità in un importo « pari alla metà della diaria di missione prevista dall'articolo 1 per i gradi XII e XIII » (comma secondo), pre-

---

(1) « Salvo quanto stabilito dalle disposizioni vigenti per i capi di Gabinetto e per i segretari particolari, il personale addetto ai Gabinetti dei Ministri e alle Segreterie particolari dei Sottosegretari di Stato può essere scelto anche tra gli impiegati di ruolo di altre Amministrazioni in misura non superiore ad un terzo dell'organico stabilito dagli articoli 1 e 2 del presente decreto ».

scrive al comma quarto che « agli addetti aventi grado superiore l'indennità suddetta è corrisposta nella misura pari a quella spettante al grado immediatamente inferiore, aumentata di un decimo », soggiungendo infine col comma sesto che a tale effetto « il decimo si computa trascurando la frazione di lira ».

Si profilava, infatti, il dubbio se il computo dei decimi, e la correlativa eliminazione delle frazioni di lira, dovessero farsi sulla indennità giornaliera, moltiplicando poi i dati così ottenuti per i 30 giorni del mese al fine di stabilire la indennità dovuta, o se invece essi dovessero computarsi sull'importo globale mensile dell'indennità base prevista per i gradi XII e XIII.

L'Amministrazione dell'aeronautica sosteneva questa seconda tesi, ma la Corte optava per la prima considerando che le disposizioni del quarto e del sesto comma del citato articolo 20 del decreto legislativo n. 7 del 1947 sono poste in riferimento alla disposizione del secondo comma, che fissa espressamente la misura base dell'indennità di Gabinetto nella « metà della diaria di missione prevista dall'articolo 1 per i gradi XII e XIII », per cui, essendo l'indennità giornaliera il termine assunto a base del computo, anche il calcolo dei decimi da aggiungersi per i gradi superiori e la correlativa eliminazione delle frazioni di lira non possono farsi se non sulle diarie, in quanto solo così possono venire a determinarsi i singoli elementi dal cui complesso dovrà risultare il compenso mensile.

E l'Amministrazione in seguito al rilievo provvedeva a modificare la liquidazione.

10. — Anche la materia degli incarichi e dei comandi degli impiegati presso altre Amministrazioni ha formato oggetto di opportune precisazioni da parte della Corte.

Per le nomine di alcuni Commissari straordinari presso enti pubblici, disposte ai sensi del regio decreto-legge 21 agosto 1943, n. 739, in quel tempo vigente, si osservava che dovesse previamente disporsi lo scioglimento degli organi deliberativi di codesti enti ai sensi dell'articolo 1 del detto regio decreto-legge. E così per la nomina del consegnatario cassiere del Ministero del tesoro si osservava che la medesima doveva ricadere su funzionari di gruppo A e B di grado non inferiore al IX e non poteva disporsi in persona di un primo archivista (articoli 2 e 29 regio decreto 20 ottobre 1924, n. 1796, modificati dall'articolo 1 regio decreto 15 novembre 1937 n. 2079); e per gli incarichi da conferirsi in base all'articolo 54 regio decreto 27 novembre 1924, n. 2367 si osservava che i medesimi dovessero contenersi nell'ambito dell'Amministrazione della pubblica istruzione, per cui fu fatto ritirare un decreto col quale si conferiva ad un professore l'incarico di rilevare e studiare i dati relativi al movimento e alla formazione dei prezzi dei prodotti industriali.

Un decreto del Ministro dell'Africa italiana diede luogo al rilievo che l'incarico di Commissario straordinario dell'Istituto coloniale italiano si dovesse disporre nella stessa forma richiesta per la nomina del Presidente (articoli 10 e 13 regio decreto 30 marzo 1936, n. 851) e non con semplice decreto ministeriale.

Su alcuni decreti del Ministro della Costituente si osservò che al funzionamento del detto Ministero doveva provvedersi con personale comandato da altre Amministrazioni dello Stato e con personale avventizio (articolo 6 decreto luogotenenziale 31 luglio 1945, n. 435), per cui non poteva provvedersi mediante comando di un impiegato della Banca nazionale del lavoro. E su altro decreto dello stesso Ministero della Costituente si osservò l'illegittimità della cessione di una monografia, dietro corrispettivo, da parte di persona che aveva avuto il compito di studiare l'argomento per conto del Ministero e che per tale incombenza era stata retribuita nella misura massima consentita dall'articolo 57 regio decreto 8 maggio 1924, n. 843, modificato dall'articolo 7 decreto legislativo luogotenenziale 7 giugno 1945, n. 320 e dall'articolo 7 decreto legislativo luogotenenziale 31 agosto 1945, n. 572.

11. — Altra questione degna di nota fu la seguente: il regio decreto 23 novembre 1942, n. 1736, con l'articolo 3 conferiva al Ministro la potestà di nominare i sindaci dell'Istituto cauzioni e quiescenza per i ricevitori postali e telegrafici, ed il Ministro delle poste e delle telecomunicazioni vi provvedeva di concerto con quello del tesoro con proprio decreto del 6 ottobre 1945 fissando una indennità annua di lire 3.000, oltre ad un gettone di presenza per l'intervento alle sedute. E la Corte, mentre riconosceva legittima l'attribuzione di un compenso per l'opera prestata dai sindaci in quanto essi non sono che mandatarî (articolo 2407 Codice civile) ed il mandato non si presume gratuito (articolo 1709 Codice civile), ma dà diritto ad una retribuzione da fissarsi nell'atto costitutivo o successivamente dall'organo che provvede alla nomina (articolo 2402 Codice civile), osservava però che non si potesse far luogo a gettoni di presenza come compenso a sè stante e per tale motivo restituiva non registrato il provvedimento.

Altro decreto del Ministro della pubblica istruzione forniva motivo per l'affermazione del principio che la nomina di Commissari per l'amministrazione straordinaria di enti ed istituti pubblici non potesse esser disposta a tempo indeterminato, nè con decorrenza anteriore alla data del provvedimento relativo.

A seguito della istituzione dei Provveditorati regionali alle opere pubbliche si ebbe ad affermare che la nomina del consegnatario cassiere presso i detti Uffici doveva essere disposta con decreto del Ministro dei lavori pubblici e non con decreto del provveditore regionale (articolo 10 decreto legislativo 27 giugno 1946, n. 37, che richiama le norme dell'articolo 2 regio decreto 20 ottobre 1924, n. 1796, sostituito nella parte che interessa dall'articolo 1 regio decreto 15 novembre 1937, n. 2079). E sulla stessa materia si contestava all'Amministrazione della marina che la nomina, sia pure provvisoria, a consegnatario di un magazzino potesse ricadere su di un operaio in luogo di un impiegato (articolo 26 del Regolamento di contabilità di Stato, approvato con regio decreto 23 maggio 1924, n. 827).

12. — In materia di nomina di segretari delle commissioni, anteriormente al decreto legislativo luogotenenziale 23 ottobre 1944, n. 285, col quale, fra l'altro, venne previsto il funzionamento delle segreterie presso le commissioni di primo grado per i giudizi di epurazione (articolo 4 e 5), la Corte in base all'articolo 18 del decreto legge luogotenenziale 27 luglio 1944, n. 159, aveva ritenuto illegittime le nomine dei segretari delle commissioni di epurazione del personale ed in tali sensi furono mossi rilievi alla Presidenza del Consiglio ed al Ministero delle finanze.

Successivamente al detto decreto luogotenenziale n. 285 del 1944, su di un provvedimento del Ministero delle finanze, la Corte ebbe a prospettare il dubbio se ai segretari delle commissioni di epurazione e del comitato tecnico per l'avocazione e la confisca dei profitti di regime potesse spettare, oltre al gettone di presenza previsto dall'articolo 5 del decreto legislativo luogotenenziale 31 agosto 1945, n. 572, in misura pari a quella spettante ai componenti delle commissioni stesse, anche l'indennità di presenza attribuita dal successivo articolo 6 al personale addetto alle segreterie, e la risolve in senso affermativo nella considerazione che il segretario dovesse ritenersi compreso nel personale nei cui confronti veniva riconosciuto il diritto all'indennità di presenza, e che si trattasse d'altra parte di due distinti emolumenti, non attribuiti per uno stesso titolo, poichè il gettone di presenza competeva per un titolo — partecipazione alle adunanze della commissione e lavoro prestato durante tali adunanze — del tutto diverso da quello — lavoro di segreteria, di carattere continuativo — che legittimava l'indennità giornaliera.

Un altro dubbio venne a profilarsi, sempre per il personale anzidetto, su di un provvedimento del Ministro dell'aeronautica nei riguardi dell'indennità giornaliera di cui all'articolo 6 del citato decreto legislativo luogotenenziale 31 agosto 1945, n. 572, e cioè se la liquidazione dovesse farsi in base alla diaria di missione maggiorata ai sensi dell'articolo 1 decreto legislativo luogotenenziale 7 giugno 1945, n. 320. E il dubbio venne risolto negativamente, non dandosi corso al provvedimento, nella considerazione che il detto articolo 6, richiamandosi alla diaria di missione, intendesse riferirsi alla normale indennità di missione, disciplinata dal regio decreto legge 27 febbraio 1942, n. 76, e dal regio decreto-legge 9 maggio 1944, n. 131, che ne stabiliva gli aumenti, e non potesse ricondursi al trattamento sostitutivo previsto dal decreto legislativo luogotenenziale 7 giugno 1945, n. 320, di cui mancava nella norma in esame qualsiasi richiamo, avuto anche riguardo che quest'ultimo decreto non aveva comunque abrogato l'istituto della indennità di missione.

13. — L'esame di un decreto emesso dal Ministro delle finanze per la nomina di un segretario nella costituzione della commissione prevista dal regio decreto-legge 20 gennaio 1944, n. 26, per la reintegrazione nei diritti patrimoniali dei cittadini italiani e stranieri di razza ebraica diede luogo al rilievo che il decreto legislativo luogotenenziale 12 aprile 1945, n. 222, contenente norme complementari, integrative e di attuazione del citato regio decreto-legge, nel disciplinare la costituzione dell'apposita commissione (articolo 5), non prevedeva la nomina formale di un segretario. Ed il Ministero annullò il provvedimento.

Nell'esame di un decreto del Ministro per la Costituente concernente la composizione della segreteria della commissione per la elaborazione del progetto di legge elettorale politica per la elezione di un'Assemblea costituente veniva osservato che le mansioni di segretario, involgendo una funzione di concetto, non potevano affidarsi ad avventizi di III categoria.

Ed infine in merito ad un decreto del provveditore regionale alle opere pubbliche per la Lombardia la Corte osservava che non potesse farsi luogo alla nomina formale di un segretario per il comitato previsto dall'articolo 7 del decreto legislativo luogotenenziale 18 gennaio

1945, n. 16, in quanto tale norma nulla disponeva in proposito, soggiungendo tuttavia che il provveditore poteva ben incaricare delle relative mansioni un impiegato dipendente, poichè un comitato, consiglio o altro organo collegiale, il quale risulta sempre formato da un numero vario di componenti, non può di regola fare a meno di una persona che, partecipando alle sedute, compili i verbali relativi, raccolga gli atti e predisponga il lavoro da sottoporre all'esame del collegio, concorrendo in tal modo al funzionamento dell'organo, ma rimanendo estraneo alla sua formale costituzione. Al funzionario incaricato di disimpegnare le funzioni suddette non poteva però corrispondersi il gettone di presenza previsto dall'articolo 5 del decreto legislativo luogotenenziale 31 agosto 1945, n. 572, che spetta solo a chi riveste la figura giuridica di segretario di un organo collegiale, ma un compenso, a titolo di premio di operosità e rendimento, per le speciali prestazioni rese dal medesimo oltre il normale lavoro di ufficio.

14. — In materia di atti dello pseudo governo repubblicano fascista la Corte, anche prima dell'emanazione del decreto legislativo luogotenenziale 5 ottobre 1944, n. 249, inteso a regolare l'assetto della legislazione nei territori liberati, aveva restituito vari provvedimenti alle Amministrazioni, affermando il principio che gli atti di nomina o di carriera emessi dallo pseudo governo repubblicano fascista dovessero ritenersi privi di efficacia giuridica, e che non occorresse alcun provvedimento per constatarne la nullità. Successivamente all'emanazione di tale decreto legislativo luogotenenziale si affrontò la questione se il visto della Corte dei conti, pur essendo espressione di una funzione di ordine meramente costituzionale, rientrasse nella disciplina degli atti che venivano in massima convalidati. E la questione venne risolta nel senso affermativo.

Ad evitare, poi, che i provvedimenti concernenti la nomina, la carriera e la cessazione dal servizio dei dipendenti dello Stato, emessi sotto l'impero del sedicente governo della repubblica sociale italiana, potessero continuare a produrre conseguenze economiche, nel corso dell'esercizio 1944-45 si richiamò l'attenzione delle Amministrazioni interessate sull'opportunità di definire sollecitamente, ai sensi del decreto legislativo luogotenenziale 5 ottobre 1944, n. 249, la posizione di tutto il personale nominato o promosso dal predetto pseudo governo ed allo scopo di facilitare tale compito si fece predisporre dagli uffici di controllo un elenco del personale stesso. Ed in applicazione dell'articolo 2 del detto decreto legislativo luogotenenziale fu restituito al Ministero della pubblica istruzione un provvedimento di promozione emesso in base ad una deliberazione del Consiglio di amministrazione adottata sotto l'impero del sedicente governo repubblicano fascista e non convalidata dal Ministro, essendosi ritenuto che anche tali deliberazioni, quali atti preparatori dei provvedimenti di carriera del personale, dovessero sottostare alla disciplina degli articoli 2, n. 1 e 3 del decreto legislativo luogotenenziale 5 ottobre 1944, n. 249.

Si ritenne invece che potessero registrarsi, indipendentemente dalla convalida di cui all'articolo 3 del detto decreto, numerosi decreti di nomina di concessionari di rivendite di generi di monopoli, emessi da organi dello pseudo governo repubblicano fascista, avuto riguardo che tali concessionari non sono legati all'Amministrazione da un rapporto di pubblico impiego, ma sono privati concessionari di un pubblico servizio, e tenuto presente che si trattava di provvedimenti amministrativi emanati in applicazione di leggi preesistenti.

Furono respinti al Ministero dell'interno alcuni provvedimenti che, pur non essendo compresi tra quelli soggetti a convalida, risultavano non ancora compiutamente perfezionati, reputandosi che ciò rendesse inapplicabile nei loro confronti la convalida *ex lege* di cui all'articolo 4 del decreto legislativo luogotenenziale 5 ottobre 1944, n. 249.

Ed infine si restituì non registrato al Ministero della pubblica istruzione un decreto col quale si convalidava la nomina ad ordinario di un professore universitario effettuata in applicazione di un atto di governo emesso dallo pseudo governo fascista repubblicano, con cui si introduceva l'istituto della promozione con riserva, mettendo in evidenza l'impossibilità di convalidare un decreto che traeva la sua origine da un atto che, rientrando tra i provvedimenti tassativamente indicati dall'articolo 1, n. 1) del decreto legislativo luogotenenziale n. 249, era da ritenersi privo di efficacia giuridica e non suscettibile di convalida.

15. — Circa gli atti compiuti dal Governo militare alleato è da notare che a rilievi formali diedero luogo provvedimenti conseguenti a nomine o promozioni di personale statale disposte dalle Autorità militari alleate durante l'esercizio del governo nei territori occupati, reputate non soggette a registrazione anche se, dopo il ritorno dei territori all'Amministrazione italiana, continuavano temporaneamente ad esplicare i loro effetti giuridici ed economici.

E furono restituiti non registrati alcuni decreti coi quali il Ministro della pubblica istruzione immetteva nei ruoli alcuni professori di scuola media, che in contrasto col nostro ordinamento scolastico erano stati nominati dal governo militare alleato senza le formalità del concorso, facendo notare che le nomine ai pubblici uffici conferite dal Governo militare alleato avevano carattere di incarichi temporanei e che le persone investite non potevano essere immesse nei ruoli se le nomine stesse non risultassero disposte in conformità alle norme vigenti secondo la legislazione italiana (articoli 1 e 2 decreto legislativo luogotenenziale 31 agosto 1945, n. 571).

16. — Anche in materia di provvedimenti relativi ai debiti del soppresso partito nazionale fascista si ebbe occasione di esercitare utilmente il controllo di legittimità.

Nell'esercizio 1945-46 veniva infatti rifiutata la registrazione di decreti ministeriali che autorizzavano pagamenti di debiti del soppresso partito nazionale fascista, facendo notare che tali decreti costituivano l'estrinsecazione di una gestione fuori bilancio ed invitando l'Amministrazione a disciplinare tale gestione con lo stabilire appositi capitoli di bilancio in entrata ed in uscita, in quanto per gli articoli 38 e 39 del decreto legislativo luogotenenziale 27 luglio 1944, n. 159, i beni del cessato partito nazionale fascista venivano devoluti allo Stato, che a mezzo dell'Amministrazione finanziaria doveva provvedere al realizzo delle attività e conseguentemente all'estinzione delle passività.

17. — In materia di diritti doganali formò oggetto di rilievo un decreto del Ministro delle finanze, emesso di concerto coi Ministri dell'industria e commercio e dell'agricoltura e foreste, con cui si esoneravano dal dazio doganale e dal diritto di licenza alcuni prodotti da importare nel territorio dello Stato per l'approvvigionamento della popolazione civile.

La Corte, infatti, rilevava la violazione dell'articolo 3 del regio decreto legge 13 maggio 1935, n. 894, in quanto mancava il previo concerto col Ministro degli affari esteri, e faceva procedere alla regolarizzazione formale del provvedimento, non avendo ritenuto fondata la ragione addotta dall'Amministrazione, secondo la quale l'intervento del Ministro degli esteri, originariamente dovuto al fatto che il diritto di licenza era stato istituito con regio decreto legge 23 marzo 1933, n. 189, per ritorsione contro le Nazioni che usavano simile trattamento nei confronti dell'Italia, non doveva ritenersi più necessario una volta che il diritto in questione aveva assunto la configurazione di diritto doganale di carattere generale.

18. — Anche la disciplina della stampa dei *Fogli degli annunci legali* delle provincie offrì occasione ad un rilievo.

Nell'esame di decreti prefettizi di approvazione di contratti per la stampa dei *Fogli degli annunci legali* (regio decreto 26 aprile 1891, n. 221) la Corte ebbe infatti a far notare che lo aumento del prezzo delle inserzioni, da determinarsi con decreto del prefetto ai sensi del decreto legislativo 7 giugno 1945, n. 390, non poteva avere decorrenza anteriore alla data del decreto prefettizio, in quanto i rapporti già perfezionati con gli utenti del servizio dovevano ritenersi disciplinati interamente dalle norme e dalle disposizioni in vigore all'atto della richiesta e queste non potevano essere mutate unilateralmente con atto amministrativo successivo.

19. — In materia, infine, di ordinamento regionale e di costituzione degli organi relativi fu oggetto di esame la legittimità dell'assegnazione di segretari comunali presso l'Alto Commissariato per la Sicilia, e la si ammetteva nella considerazione che l'articolo 10 del regio decreto 18 marzo 1944, n. 91, consentendo il comando del personale dipendente dalle Amministrazioni dello Stato, potesse comprendere anche i segretari comunali per la loro qualità di dipendenti da un'Amministrazione dello Stato, e più propriamente dal Ministero dell'interno, in quanto in detta Amministrazione si accentrano appunto la nomina, la carriera, gli eventuali trasferimenti di tali funzionari e il relativo potere disciplinare.

Si affermava ancora dalla Corte che, non essendo l'Alto Commissario per la Sicilia inquadrate, come tale, nel personale statale, non poteva essere consentito di liquidargli le indennità di missione previste per i funzionari civili di grado II.

Ed infine sul capitolo 320 del bilancio passivo del Tesoro per l'esercizio 1945-46, relativo alle spese della Regione Siciliana, si osservava che, riferendosi il medesimo, oltre che a spese di beneficenza, a spese varie, dovevano farsi rientrare in esso tutte le spese effettuate nell'interesse dalla Regione, che non trovassero appositi capitoli per la loro imputazione. Non sembrava quindi, ad avviso della Corte, potersi escludere l'erogazione di somme per sussidi o per premi di incoraggiamento, purchè si riferissero a persone o ad enti che esplicasse o la

propria attività nell'interesse della Regione. Ma si aggiungeva che su tale capitolo non potevano far carico spese occorse per il personale di pubblica sicurezza che accompagnava l'Alto Commissario nei viaggi di servizio, poiché per l'allontanamento dalla propria sede il personale predetto aveva diritto ad una indennità di missione, e se mai a tali spese poteva l'Alto Commissario provvedere coi fondi posti a sua disposizione sul capitolo 313 per indennità di rappresentanza.

Nell'esercizio 1946-47 veniva tra l'altro denunciata la violazione dell'articolo 5 del decreto legislativo 11 novembre 1946, n. 365, secondo il quale con la istituzione di una Sovraintendenza agli Studi nella Valle d'Aosta tutte le spese relative all'ordinamento scolastico, compresa la retribuzione del personale, passavano alla Valle, mentre il Ministero della pubblica istruzione aveva proceduto al comando di un funzionario presso quella Sovraintendenza senza porre le spese relative a carico della Valle.

Si presentò anche il quesito se l'indennità di comando concessa con l'articolo 1 del decreto legislativo luogotenenziale 7 giugno 1945, n. 347 ai prefetti nominati segretari generali presso gli alti commissariati per la Sicilia e per la Sardegna potesse cumularsi con l'indennità prevista dall'articolo 8 del decreto legislativo luogotenenziale 7 giugno 1945, n. 320. E lo si risolveva favorevolmente nel riflesso che l'indennità di cui al decreto legislativo luogotenenziale n. 347 del 1945 dovesse considerarsi come un beneficio economico inerente alla carica ed alle funzioni, non avendo alcun riferimento, come l'indennità di missione o quella dell'articolo 8 del decreto legislativo luogotenenziale n. 320 del 1945, al maggiore dispendio determinato da una temporanea destinazione in altra sede di servizio.

#### CAPITOLO QUARTO

#### LE REGISTRAZIONI CON RISERVA

1. — Si è già accennato alla funzione del « visto », in cui si concreta il risultato del controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, e si è detto della sua natura di pronuncia dichiarativa della legittimità dell'atto amministrativo, e di atto-controllo che ne condiziona la esecutività.

La efficacia e la garanzia della funzione di controllo esercitata in linea preventiva si rivelano appunto in questo secondo aspetto, per cui l'atto amministrativo, già perfezionato in tutti i suoi elementi, non è tuttavia in grado di spiegare gli effetti giuridici ai quali risulta preordinato fino a quando non ne sia accertata e formalmente dichiarata la legittimità dall'organo di controllo.

E si è visto che questo aspetto vale a dare all'atto di controllo una portata costitutiva, che raggiunge la sua pienezza in alcuni casi, tassativamente contemplati dalla legge, in cui la Corte ha il potere di annullare il provvedimento, attraverso il rifiuto assoluto di registrazione.

Tale è il caso degli atti di impegno di spesa e delle ordinazioni di pagamenti che risultino adottati in eccedenza agli stanziamenti disposti in bilancio sui vari capitoli di spesa, o imputabili, a giudizio della Corte, a un capitolo di bilancio diverso da quello indicato o alla competenza anziché ai residui dello stesso capitolo e viceversa. E tali sono altri pochi casi contemplati soprattutto ai fini della difesa della stabilità del bilancio statale, quali le nomine e le promozioni di personale di qualsiasi ordine e grado che abbiano a risultare disposte in eccedenza ai limiti dei rispettivi ruoli organici e la concessione in favore dei funzionari delegati di aperture di credito per importi superiori ai limiti stabiliti dalla legge (articolo 25 testo unico 12 luglio 1934, n. 1214).

Fatta eccezione per tali casi, nei quali l'atto di controllo assume il carattere di un vero e proprio controllo repressivo, la legge considera l'eventualità di un conflitto fra le esigenze di legittimità derivanti dall'ordinamento giuridico ed i supremi interessi della vita dello Stato, che possano rendere necessaria l'adozione di un provvedimento, ancorché contro legge.

Ciò può verificarsi soprattutto nei riguardi degli atti politici, che hanno la loro causa nella suprema considerazione degli interessi generali dello Stato e che appunto per tale carattere sono sottratti finanche al successivo sindacato in sede giurisdizionale (articolo 31 del testo unico 26 giugno 1924, n. 1054, sul Consiglio di Stato). Ma il caso può anche verificarsi in occasione di altri atti amministrativi.

Ed è appunto in vista di tale eventualità che la legge ha introdotto un temperamento alla rigidità che sarebbe conseguita da un sistema improntato esclusivamente a criteri giuri-

dici — quali soltanto possono assumersi dall'organo chiamato a giudicare della legittimità degli atti del Governo e dell'Amministrazione. Si dà così luogo ad un meccanismo che, nell'assicurare all'organo di controllo la più ampia autonomia di funzioni e la più sicura indipendenza di giudizio, offre tuttavia all'esecutivo, con le appropriate cautele, la possibilità di superare in via del tutto eccezionale l'ostacolo del rifiuto di registrazione opposto dalla Corte dei conti ad atti e provvedimenti da essa ritenuti illegittimi, dando corso, sotto la diretta responsabilità del Governo, agli atti che le generali e superiori esigenze di cui si è fatto cenno possano fare apparire necessari o assolutamente indifferibili, malgrado la illegittimità accertata sotto il profilo strettamente giuridico in sede di controllo.

È questo l'istituto della registrazione degli atti con riserva — con riserva, cioè, di esame da parte del Parlamento —, istituto peculiare dell'ordinamento italiano, che risulta disciplinato dagli articoli 25 e 26 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato col regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e la cui eventuale applicazione, in via eccezionale, è riferita dalla norma al termine del procedimento inteso ad accertare in via ordinaria la legittimità degli atti sottoposti al controllo preventivo della Corte.

2. — È noto, infatti, che giusta il citato testo unico la procedura del controllo preventivo di legittimità si attua e si sviluppa attraverso l'esame degli atti amministrativi da parte dei competenti uffici della Corte, esame che dà luogo al « visto » del consigliere delegato nonché alla conseguente « registrazione » ove l'atto sia riconosciuto legittimo. Ove invece si ravvisi nell'atto un motivo di illegittimità, l'Ufficio di controllo provvede a restituirlo all'Amministrazione che lo ha emesso, mediante rilievo ufficioso a firma del magistrato direttore.

Se l'Amministrazione insiste nella richiesta di registrazione perchè non convinta della effettiva sussistenza della dedotta illegittimità, il consigliere delegato al controllo esamina le ragioni *hic inde* prospettate ed in base a tale valutazione o delibera di ammettere l'atto al « visto », o invece provvede alla sua restituzione al Ministro competente con propria nota motivata, che costituisce una decisione formale (articolo 24 del più volte citato testo unico), indicando i motivi per cui ricusa il « visto ».

A questa prima fase segue l'esame e la decisione collegiale della Sezione di controllo, ove il Ministro insista perchè il provvedimento adottato abbia corso ritenendo non sussistente la illegittimità contestata. Ed è appunto in esito alla decisione collegiale della Sezione di controllo, e per il caso in cui essa ritenga di non modificare la decisione del consigliere delegato, che viene previsto ed inserito nel procedimento l'istituto della registrazione con riserva.

Ove, infatti, il Ministro ritenga tuttavia necessario che l'atto abbia corso, la questione è da lui sottoposta all'esame del Consiglio dei ministri perchè deliberi al riguardo e se del caso lo autorizzi a chiedere la « registrazione con riserva ». In tal modo la responsabilità dell'atto, che prima era del solo Ministro proponente, viene ad estendersi politicamente e solidalmente a tutti i membri del Gabinetto. Ed a seguito della conforme richiesta del Ministro la Corte è chiamata a deliberare in Sezioni Riunite, le quali, ove riconoscano tuttora valide le ragioni che avevano determinato la ricusazione del visto da parte della Sezione di controllo e confermino quindi, in ultima istanza, la illegittimità dell'atto, hanno obbligo di dare corso a questa eccezionale forma di registrazione, ordinando l'ammissione al visto e la conseguente registrazione con riserva, che consente all'atto di spiegare gli effetti giuridici ai quali risulta preordinato, con riserva tuttavia del giudizio politico che sarà formulato delle Camere.

Queste le fasi del procedimento normale. È stato peraltro ammesso qualche volta, come si vedrà in seguito, un procedimento abbreviato, per cui il Ministro interessato, già edotto della illegittimità del provvedimento adottato o dal rilievo ufficioso dell'ufficio di controllo o dalla nota motivata del consigliere delegato al controllo o anche da precedenti casi di registrazione con riserva, determina di promuovere senz'altro la predetta deliberazione del Consiglio dei Ministri, richiedendo quindi la registrazione del provvedimento con riserva per il caso in cui la Corte non ritenga di ammetterlo al visto in via ordinaria.

In tal caso le Sezioni Riunite della Corte vengono immediatamente investite dell'esame dell'atto, prescindendo da ogni precedente contestazione formale della illegittimità dell'atto da parte dell'Ufficio di controllo e del consigliere delegato o dalla deliberazione della Sezione di controllo.

3. — L'ammissione a registrazione con riserva non scuote e non elimina l'accertamento della illegittimità dell'atto, poichè incide soltanto sugli effetti costitutivi — attinenti alla esecutività dell'atto — e non su quelli dichiarativi di tale accertamento, rimuovendo l'ostacolo che la esecutività dell'atto incontrava in esso. Riesce quindi evidente la gravità del ricorso a questo mezzo eccezionale, con cui un atto di cui si conosce la illegittimità viene tratto ad esecuzione in

base alla sola sua potenziale esecutività. E ciò spiega la ragione della riserva come clausola intesa ad eccitare il controllo delle Camere sull'operato del Governo e sulla responsabilità politica del Ministro che ha emesso il provvedimento e del Gabinetto che ne ha deliberato l'attuazione, e spiega altresì i limiti assegnati alla riserva, poichè il controllo del Parlamento non può avere altro contenuto all'infuori di quello politico, che è proprio della funzione ispettiva delle Camere sull'attività del Governo e dell'Amministrazione.

A tal fine la Corte, a norma dell'articolo 26 del testo unico 12 luglio 1934, n. 1214, è tenuta a comunicare ogni quindici giorni direttamente alle Camere, per il tramite dei rispettivi Uffici di Presidenza, l'elenco delle registrazioni effettuate con riserva ed a trasmettere nel contempo le relative deliberazioni, accompagnate da copia degli atti riferentisi alle deliberazioni stesse. E ciò vale ad offrire al Parlamento a brevissimi intervalli di tempo, e quindi con la necessaria tempestività, tutti gli elementi di giudizio intorno alla linea di condotta seguita caso per caso dal Governo.

Al controllo tecnico-giuridico, di stretta legittimità, che si esaurisce con la pronuncia dell'organo di controllo, viene così a sostituirsi il sindacato del Parlamento, inteso a valutare, sotto un più generale profilo politico, le finalità ed i risultati degli atti denunziati come illegittimi, le circostanze nelle quali l'Amministrazione si è trovata ad adottare gli atti in parola ed il comportamento del Governo di fronte a tali circostanze. Apprezzamenti tutti che si risolvono, come si è visto, non tanto in una convalida, in una conferma o in una ratifica da parte delle Assemblee legislative, o, viceversa, nell'annullamento, nella revoca o nella riforma del provvedimento adottato — poichè tali facoltà rientrano solo nella competenza delle autorità amministrative o di quelle giurisdizionali — quanto nella disamina, sotto il più lato profilo della responsabilità politica, dell'uso fatto dal Governo della facoltà di richiedere la registrazione con riserva, riconosciutagli dalla legge, malgrado la illegittimità di cui è reso edotto dalla Corte: ragione per cui, come si è già accennato, il ricorso a tale facoltà dovrebbe essere limitato e circoscritto ai casi che trovano la loro giustificazione nelle superiori esigenze della vita dello Stato e che involgono, come tali, un apprezzamento di ordine politico, e dovrebbe invece essere escluso per i provvedimenti di ordinaria amministrazione e per quelli a carattere personale o di portata limitata.

4. — In merito agli effetti che possono conseguire da tale disamina prevale, in genere, un certo scetticismo.

Ma è chiaro che il riesame da parte delle Camere può valere a promuovere, anche di iniziativa parlamentare, i provvedimenti legislativi più idonei a colmare le lacune e a rimuovere le incongruenze della vigente legislazione che siano poste in luce dai singoli casi di registrazione con riserva, ovvero indurre il Governo ad annullare o riformare, anche di sua stessa iniziativa, i provvedimenti adottati; mentre la esplicita disapprovazione da parte delle Camere può giungere alla formulazione di un voto che nei casi più gravi può esprimere persino sfiducia nell'operato del Governo.

E comunque da notare che attraverso l'istituto della registrazione con riserva vengono a delinarsi più compiutamente quei rapporti fra Parlamento e Corte dei conti che la vigente Costituzione ha ulteriormente ribadito col prescrivere che la Corte riferisca direttamente al Parlamento sui risultati della sua azione di controllo, ponendo in tal modo lo svolgimento delle attribuzioni di controllo in diretta funzione dell'azione sindacatoria del Parlamento ed attribuendo alla Corte, come è stato più volte osservato anche in sede costituente, non tanto la posizione di organo ausiliario del Governo quanto quella di organo ausiliario del Parlamento, volta come è a fornire alle Camere gli elementi peculiari e riassuntivi dell'attività di controllo in ordine all'esercizio di quel supremo sindacato sull'attività della Pubblica Amministrazione e del Governo che le dette Assemblee legislative non hanno la possibilità di seguire direttamente nelle più minute esplicazioni, sia per la loro posizione costituzionale e per la loro composizione, sia per le loro stesse funzioni e per il modo in cui devono svolgersi i lavori di loro competenza.

5. — Qui di seguito si dà notizia, a norma di legge (1), delle registrazioni con riserva effettuate dalla Corte nel corso dei cinque esercizi finanziari compresi fra il 1942-43 e il 1946-47 — che risultano indicate in modo particolareggiato, esercizio per esercizio, negli allegati — nonché delle ragioni che hanno indotto la Corte a ricusare il proprio visto in via ordinaria ai provve-

---

(1) Articolo 41 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214.

dimenti che hanno poi formato oggetto di tali registrazioni, e delle altre questioni cui le relative deliberazioni hanno dato luogo, anche in ordine alla validità delle stesse richieste di registrazione con riserva.

Di tali registrazioni con riserva la Corte non ha mancato di dare comunicazione quindicinale, a norma di legge (1), agli Uffici di Presidenza del Senato e della Camera, mediante la trasmissione degli atti e delle relative deliberazioni; e ciò fino al 12 giugno 1946, data di proclamazione dei risultati del *referendum* nazionale sulla nuova forma istituzionale dello Stato.

Da tale data l'elenco delle registrazioni con riserva effettuate dalla Corte e le relative deliberazioni sono stati trasmessi all'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea Costituente, in relazione al disposto dell'articolo 3, 3° comma, del decreto legislativo 16 marzo 1946, n. 98, che stabiliva la responsabilità del Governo nei confronti della detta Assemblea.

Per il periodo di attività della Consulta Nazionale, dal 15 febbraio 1946 al 12 giugno 1946, analoghe comunicazioni sono state fatte anche alla Presidenza di tale Consesso.

#### ESERCIZIO 1942-43.

##### *Ministero della guerra.*

6. — Diede luogo a registrazione con riserva, su richiesta del Ministro della guerra, un decreto concernente la nomina a sottotenente in servizio permanente effettivo nell'arma di fanteria del principe Rahmat Ullah di Aman Ullah, della casa regnante dell'Afganistan, già allievo del secondo anno di corso dell'Accademia di fanteria e cavalleria.

Il Rahmat Ullah risultava privo di due dei requisiti richiesti dalla legge del tempo (testo unico delle disposizioni sul reclutamento degli ufficiali del regio esercito approvato con regio decreto 14 marzo 1938, n. 596) per conseguire la nomina ad ufficiale in servizio permanente, e fra questi di quello della cittadinanza italiana.

Il relativo provvedimento di nomina si presentava quindi manifestamente illegittimo e la Corte non poté ammetterlo a registrazione in via ordinaria. Evidenti motivi di ordine politico indussero allora il Consiglio dei Ministri del tempo a deliberare, in data 11 agosto 1942, che il provvedimento avesse egualmente corso. Ed a seguito di richiesta del Ministro della guerra ne venne ordinata la registrazione con riserva, ai sensi dell'articolo 25 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, così come si era verificato in circostanze analoghe durante il precedente esercizio finanziario 1941-42 per altri 38 provvedimenti di nomina di allievi ufficiali di nazionalità albanese, non potendosi far rientrare il provvedimento fra i casi di rifiuto assoluto di registrazione tassativamente elencati nel richiamato articolo 25 del testo unico 14 luglio 1934, n. 1214.

##### *Ministero della produzione bellica, delle finanze e della cultura popolare.*

Con altrettanti decreti ministeriali si provvedeva alla nomina dei capi di gabinetto dei Ministri della produzione bellica, delle finanze e della cultura popolare nella persona del capitano dottor Franco Liguori, del dottor professor Alessandro Brizi e del dottor Angelo Corrias, sebbene essi, contrariamente a quanto era prescritto dall'articolo 3 del regio decreto legge 10 luglio 1924, n. 1100, non venissero dai ruoli delle anzidette Amministrazioni né appartenessero ad enti o istituti amministrati dalle Amministrazioni medesime.

Parimenti con altro decreto ministeriale si provvedeva a destinare presso il Gabinetto del Ministro della produzione bellica personale che non proveniva né da quella Amministrazione né da ente o istituto amministrato dallo stesso Ministero, in violazione della citata norma di legge.

La rilevata illegittimità dei provvedimenti in discorso portò ad ammetterne soltanto la registrazione con riserva, previa deliberazione in data 23 gennaio 1943 del Consiglio dei Ministri e su richiesta in data 13, 16 e 20 febbraio dello stesso anno dei Ministri interessati.

7. — I quattro decreti ministeriali menzionati hanno anche dato luogo a questione circa la validità delle relative deliberazioni del Consiglio dei Ministri ai fini della richiesta di registrazione con riserva, perchè tali deliberazioni risultavano adottate da un Consiglio dei Ministri del quale non facevano parte i Ministri che avevano emanato i singoli provvedimenti e prima ancora che i provvedimenti stessi fossero emanati.

---

(1) Articolo 25 del testo unico 12 luglio 1934, n. 1214.

Le deliberazioni del Consiglio dei Ministri risultavano adottate, infatti, nell'adunanza del 23 gennaio 1943, mentre i provvedimenti in parola portavano rispettivamente le date del 6, del 10 e del 14 febbraio 1943.

Le Sezioni Riunite della Corte ebbero a rilevare che il presupposto dell'autorizzazione del Consiglio dei Ministri a richiedere il visto con riserva è normalmente la ricasazione del visto da parte del consigliere delegato al controllo o della Sezione di controllo, che ha luogo, a norma dell'articolo 25 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, su atti e decreti già presentati alla Corte, e che pertanto la data della deliberazione del Consiglio dei Ministri dovrebbe non essere anteriore a quella di adozione dei relativi provvedimenti.

Atteso peraltro che in pratica si è ammessa talvolta la possibilità di richiedere il visto con riserva contemporaneamente alla presentazione dell'atto per la registrazione, e poiché la citata disposizione dell'articolo 25 non pone alcuna esplicita limitazione circa il momento in cui la deliberazione del Consiglio dei Ministri deve essere adottata, le Sezioni riunite della Corte ritennero di potere considerare valide le anzidette deliberazioni di data anteriore a quella dei singoli provvedimenti (1).

Sulla seconda questione relativa al fatto che del Consiglio dei Ministri, che aveva adottato le anzidette deliberazioni, non facevano parte i Ministri in carica, che avevano adottati in concreto i provvedimenti, le Sezioni Riunite della Corte furono dell'avviso che ad assicurare la continuità del Governo potesse ritenersi sufficiente la figura del Capo del Governo, quale era venuta a delinearsi nell'ordinamento costituzionale dell'epoca, e che pertanto non potessero disconoscersi gli effetti giuridici previsti dalla legge alle deliberazioni adottate dal precedente Consiglio dei Ministri, nei confronti dei provvedimenti in questione.

#### *Ministero delle corporazioni.*

8. — La legge 28 luglio 1939, n. 1324, autorizza la concessione di speciali premi intesi a favorire la estrazione dai combustibili fossili nazionali degli idrocarburi sintetici. L'erogazione di tali contributi è però subordinata dalla stessa legge e dalle relative norme di attuazione, contenute nel regio decreto 15 giugno 1940, n. 971, alla effettiva produzione di oli minerali e di idrocarburi, tanto che i prezzi anzidetti risultano commisurati al tonnello estratto o ricavato dalla lavorazione.

Con un decreto del 3 aprile 1943, n. 1802, emesso dal Ministro delle corporazioni di concerto con quello delle finanze, veniva invece disposta l'assegnazione di un annuo contributo straordinario di lire 16.537.500, per la durata di dieci anni, a favore della Società Italiana Combustibili Sintetici a titolo di anticipazione sul contributo massimo complessivo di lire 330.750.000, prescindendo dai quantitativi di combustibili e di carburanti effettivamente prodotti.

La Corte fece rilevare che né la legge né le relative norme di attuazione autorizzavano l'anticipata corresponsione dei premi in parola, e negò pertanto l'ammissione al visto del provvedimento. Il decreto fu poi ammesso a registrazione con riserva nell'adunanza del 21 giugno 1943, a seguito di analoga deliberazione del Consiglio dei Ministri dell'8 maggio 1943 e di richiesta del Ministro delle corporazioni.

#### *Ministero dell'interno.*

9. — Anche nel corso dell'esercizio 1942-43 si ebbero varie registrazioni con riserva di decreti del Capo dello Stato che provvedevano al collocamento di prefetti a disposizione del Ministero dell'interno.

---

(1) Di diverso avviso ebbero poi a dichiararsi, come si dirà più ampiamente la Sezione di controllo e le Sezioni riunite in due deliberazioni emesse nel corso dell'esercizio 1945-46, nella considerazione che la deliberazione del Consiglio dei Ministri è prevista come un'autorizzazione a richiedere il « visto » e non già come un'autorizzazione alla formazione dell'atto, e nel riflesso che, poiché il « visto » costituisce un requisito di efficacia che opera in funzione di un atto già perfezionato in tutti i suoi elementi costitutivi di un determinato effetto giuridico, non sia possibile ipotizzare la deliberazione in parola se non in vista di un atto già posto in essere e dopo la formazione dell'atto. Si aggiunga anche che ne dà conferma l'aspetto costituzionale dell'istituto in questione, poiché la deliberazione del Consiglio dei Ministri presuppone un apprezzamento ed involge una responsabilità collegiale che, per i limiti espressamente assegnati dalla norma, possono configurarsi solo in presenza di un atto determinato già posto in essere da uno dei membri del Gabinetto.

Tali registrazioni con riserva furono ventidue come dall'elenco allegato. E poichè trattasi di un caso di registrazione con riserva che si presenta anche nei successivi esercizi, si ritiene opportuno illustrare la questione.

La illegittimità di tali provvedimenti va ravvisata nella inosservanza del limite posto per il collocamento a disposizione dei prefetti dall'articolo 102 dello stato giuridico degli impiegati civili dell'Amministrazione dello Stato, approvato con regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2960, secondo una giurisprudenza che può considerarsi ormai consolidata, tanto che l'Amministrazione, conoscendo già in anticipo i motivi di illegittimità che porterebbero al rifiuto della loro registrazione, provvede ormai costantemente a richiederne il visto con riserva all'atto stesso della loro presentazione, promuovendo a tal fine la prescritta deliberazione del Consiglio dei Ministri, senza attendere la formulazione delle usuali contestazioni degli organi di controllo.

Ed i termini della questione vertono tutti sulla interpretazione dell'articolo 102 del menzionato stato giuridico degli impiegati civili dello Stato, ed in particolare sulla valutazione del limite posto dall'ultimo comma di tale articolo, che recita testualmente: « I prefetti a disposizione non possono eccedere il numero di quindici oltre quello dei posti del ruolo organico », e che, secondo la tesi dell'Amministrazione, porterebbe a consentire di collocare a disposizione del Ministero dell'interno un qualsivoglia numero di prefetti, nei limiti del ruolo organico aumentato dei quindici posti contemplati dal detto ultimo comma, mentre la Corte ritiene che tale comma faccia divieto in ogni caso di superare il numero di quindici prefetti a disposizione.

La tesi dell'Amministrazione si fonda soprattutto sulla considerazione che il ruolo organico dei prefetti, limitato originariamente al numero delle sedi di prefettura, si è venuto via via ampliando, in virtù di successive disposizioni di legge, sino a raggiungere la consistenza di 137 posti, ivi compresi i 15 prefetti a disposizione di cui dianzi è cenno, con una eccedenza di 49 posti sulle 88 sedi di prefettura attualmente esistenti. E l'Amministrazione ritiene che poichè tali aumenti di organico, per lo stesso fatto di essere stati disposti in eccedenza al numero delle provincie, non potevano non comportare un aumento del numero dei prefetti da tenere a disposizione, il primitivo limite di 15 prefetti a disposizione dovrebbe considerarsi ormai abrogato implicitamente dai vari provvedimenti di aumento di organico.

Rileva, poi, il Ministero che molti dei prefetti che non ricoprono sedi di prefettura sono destinati a svolgere funzioni d'istituto o presso lo stesso Ministero dell'interno, quali direttori o ispettori generali, o presso altre Amministrazioni. E poichè invece la figura del prefetto a disposizione comporterebbe solamente incarichi di natura del tutto precaria e, comunque, di breve durata, in vista di situazioni occasionali e contingenti, in relazione alle quali i prefetti a disposizione vengono di volta in volta utilizzati, ne conseguirebbe che nessuno dei prefetti di cui si è fatto cenno potrebbe farsi rientrare nel novero di quelli a disposizione essendo essi chiamati ad esercitare funzioni di carattere ordinario e continuativo che non appaiono compatibili con tale posizione.

10. — Contro detta tesi è innanzi tutto da osservare che la destinazione agli speciali incarichi di cui fa cenno il Ministero è successiva al collocamento « a disposizione », poichè è prassi del Ministero di collocare in questa posizione di stato tutti i prefetti non destinati a sedi di Prefettura, salvo ad utilizzare in seguito tale disponibilità, con la cennata destinazione agli speciali incarichi di cui si è fatta menzione, con separati ed appositi provvedimenti. Ne segue quindi che il dedotto rilievo non può influire sull'esame dei provvedimenti che hanno per oggetto il collocamento a disposizione, avuto anche riguardo che la eventuale destinazione agli anzidetti incarichi non ne muta la posizione di stato, e dato pure che l'organo di controllo, non avendo modo di conoscere all'atto del collocamento a disposizione la definitiva destinazione che si intende dare ai prefetti, non potrebbe tenerne conto all'atto della registrazione dei decreti, ai fini della valutazione della eccedenza dei collocamenti a disposizione rispetto al limite sancito dalle norme in vigore.

È poi ben vero che non vengono a superarsi i limiti d'organico aumentati dei quindici posti riservati ai prefetti a disposizione. Ma ciò spiega soltanto perché sia da escludere che si versi nella ipotesi del rifiuto assoluto di registrazione contemplata dall'articolo 25, lettera b), del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, per la nomina e le promozioni di personale di qualsiasi ordine e grado in eccedenza ai limiti dei rispettivi ruoli organici, e non fa venir meno la rilevata illegittimità della coesistenza « a disposizione » del Ministero, al momento della registrazione dei singoli provvedimenti, di un numero di prefetti superiore a quindici, anche se tale eccedenza possa essere poi ridotta od eliminata con la loro destinazione alle funzioni di direttore generale presso lo stesso Ministero o ad altri speciali incarichi.

È da osservare, d'altra parte, che nessuno degli incarichi ai quali si riferisce l'Amministrazione costituisce una specifica funzione di istituto dei prefetti, ove si escluda la reggenza di sei delle sette Direzioni generali che compongono attualmente il Ministero dell'interno, essendo noto che della Direzione generale della pubblica sicurezza è titolare il Capo della polizia, che il Governo può trarre anche al di fuori del ruolo dei prefetti (1).

Non sembra quindi esatto parlare in tal caso di svolgimento di funzioni d'istituto da parte dei prefetti, essendo essi assegnati ai predetti incarichi non in applicazione di specifiche disposizioni di legge, che facciano obbligo di destinare ai detti incarichi prefetti in ruolo, ma solo in base a mutevoli criteri di opportunità e di convenienza, connessi di volta in volta alla situazione amministrativa dei singoli enti o alla generale situazione politica del momento. E da ciò segue che non riesce nemmeno possibile raffigurare una terza categoria di prefetti investiti di incarichi speciali, che venga a porsi come una categoria intermedia fra i prefetti a disposizione e quelli in sede presso il Ministero, quali reggenti di Direzione generale, o in provincia, quali titolari di Prefettura.

11. — I prefetti in parola investiti di incarichi speciali sono infatti esplicitamente considerati dalla legge nella situazione di stato di prefetti a disposizione, come può rilevarsi dallo stesso articolo 102 del vigente stato giuridico, il quale, nel determinare in un massimo di tre anni il limite di durata della posizione di prefetto a disposizione, statuisce che per i prefetti investiti di un incarico speciale « *lo stato di disposizione* si protrae per tutta la durata dello incarico ».

Che, poi, la posizione « a disposizione » sia stata contemplata proprio ed unicamente per i 15 posti di cui si è fatto cenno risulta anche dal raffronto con la situazione del ruolo dei prefetti al momento della entrata in vigore del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2960, sullo stato giuridico degli impiegati civili dello Stato, quale risultava dalla tabella allegata al regio decreto 11 novembre 1923, n. 2395, sull'ordinamento gerarchico delle Amministrazioni dello Stato.

Accanto ai settantacinque posti richiesti per coprire le 75 sedi di prefettura allora esistenti il predetto ruolo contemplava altri tre posti per i prefetti destinati a reggere l'Ufficio del personale e le due Direzioni generali che con la Direzione generale della pubblica sicurezza costituivano a quell'epoca il Ministero dell'interno. E poiché tutti i 78 posti del ruolo organico venivano ad avere in tal modo una specifica assegnazione, ivi compresi i tre posti previsti per l'incarico di direttore generale contemplati dal ruolo in aggiunta al numero delle sedi di prefettura, riusciva manifesta la impossibilità di ipotizzare collocamenti a disposizione del Ministero in aggiunta ai quindici posti a tale scopo riservati dallo articolo 102 dello stato giuridico.

A conferma, poi, che tale sia la esatta portata delle disposizioni contenute nel detto articolo 102 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2960, può ancora osservarsi che essa è resa evidente dalla stessa dizione letterale della norma, poiché questa con lo statuire che « i prefetti a disposizione non possono eccedere il numero di quindici oltre quello dei posti del ruolo organico », esclude manifestamente che i posti del ruolo organico possano essere utilizzati per il collocamento a disposizione.

E questa situazione è rimasta inalterata con i successivi aumenti di organico, perché non solamente non si è provveduto ad adeguare le disposizioni del citato articolo 102 dello stato giuridico alla mutata situazione del ruolo, ma se ne sono anzi confermate di volta in volta le disposizioni limitative, tanto che ancora alle norme del citato articolo 102 dello stato giuridico fa espresso riferimento lo stesso decreto legislativo 3 maggio 1948, n. 455, che ha di recente modificato le tabelle organiche dei ruoli del Ministero dell'interno, riproducendo testualmente la nota 1) alla tabella A di cui al regio decreto 19 marzo 1931, n. 252, ed ai successivi regi decreti legge 29 settembre 1933, n. 1281, e 27 giugno 1937, n. 1058, divenuta poi la nota a) alla legge 16 giugno 1940, n. 721, e successive modificazioni, per modo che l'unica fonte di disciplina per il collocamento a disposizione dei prefetti rimane tuttora il ripetuto articolo 102 del regio decreto 30 dicembre 1923 n. 2960.

12. — Esclusa pertanto la possibilità di collocare a disposizione del Ministero un numero di prefetti maggiore di quindici, sia pure nel complessivo limite del ruolo organico, e tenuto presente che non poteva ricorrere nella specie, per le considerazioni già esposte, il rifiuto as-

---

(1) Articolo 1 del regio decreto 15 aprile 1940, n. 452.

soluto di registrazione contemplato dall'articolo 25 del testo unico 12 luglio 1934, n. 1214, la Corte non poteva ammettere a registrazione se non con riserva sia i decreti presentati nel corso dell'esercizio 1942-43 che gli altri decreti relativi ai successivi esercizi, così come ha fatto anche in seguito per tutti i decreti di collocamento a disposizione di prefetti adottati in eccedenza al limite anzidetto.

Per rendersi tuttavia esatto conto delle difficoltà che non consentono all'Amministrazione di contenere nell'anzidetto limite di quindici posti i prefetti attualmente a disposizione basterà por mente alla situazione del ruolo al momento della redazione della presente relazione (giugno 1950). In confronto alle attuali 88 sedi di prefettura il ruolo organico presenta, infatti, 137 prefetti in carica (58 prefetti di 1ª classe più 64 prefetti di 2ª classe più 15 prefetti a disposizione) con una eccedenza di 49 posti, la quale, ridotta dei 15 posti a disposizione del Ministero e dei 6 prefetti destinati per legge alla reggenza delle più volte menzionate Direzioni generali del Ministero dell'interno, lascia pur sempre una eccedenza di 28 posti che allo stato attuale del ruolo non può venire in alcun modo assorbita.

È d'uopo quindi convenire che della illegittimità rilevata non possa farsi carico all'Amministrazione, poiché essa va posta in riferimento alla situazione di fatto nella quale il ruolo dei prefetti è venuto a trovarsi in dipendenza dei successivi aumenti di organico disposti in eccedenza al numero delle sedi di prefettura. Ed è piuttosto da considerare la necessità di dare una definitiva sistemazione normativa a tale particolare situazione, adeguando le norme vigenti alle effettive esigenze del servizio, ove non si ravvisi di disporre un'adeguata riduzione dell'organico.

Una certa normalizzazione, di proporzioni peraltro modeste, potrebbe conseguirsi col procedere alla destinazione dei prefetti presso le singole Direzioni generali o agli altri incarichi eventualmente assegnati ad essi in applicazione di particolari disposizioni di legge — e che come tali possano presentarsi come un aumento delle sedi o delle destinazioni di servizio dei prefetti — con lo stesso atto di nomina o di trasferimento, evitando in tal modo di far passare attraverso la posizione di disposizione i prefetti chiamati a ricoprire tali speciali incarichi, poiché ciò varrebbe ad evitare la registrazione con riserva dei relativi decreti quando risultino occupati al momento della loro registrazione tutti i quindici posti contemplati per la posizione di disposizione dall'articolo 102 del vigente stato giuridico (1).

#### ESERCIZIO 1943-44.

##### *Ministero dell'interno:*

13. — Le registrazioni con riserva effettuate durante l'esercizio 1943-44 ebbero tutte ad oggetto altrettanti provvedimenti di collocamento a disposizione di prefetti, adottati in eccedenza al limite stabilito dall'articolo 102 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2960.

La ricusazione del visto in via ordinaria su tali decreti fu determinata dalle stesse ragioni che sono state esposte per le analoghe registrazioni con riserva effettuate nel precedente esercizio 1942-43.

#### ESERCIZIO 1944-45.

##### *Ministero dell'interno.*

14. — Le registrazioni con riserva effettuate nel corso dell'esercizio 1944-45 sono state centoquattro e si sono tutte riferite, come per il precedente esercizio 1943-44, ed altrettanti decreti di collocamento a disposizione di prefetti. Anche per tali decreti ricorrono le ragioni esposte per le analoghe registrazioni con riserva effettuate nel corso dell'esercizio 1942-43.

---

(1) La questione ha formato oggetto di valutazione da parte della Commissione senatoriale per l'esame degli atti registrati con riserva, come risulta dalla relazione in data 28 maggio 1949 pubblicata negli atti del Senato della Repubblica (Documenti 1948-49, n. XVII-A, XXVII-A, LX-A). E la Commissione anzidetta, nel rilevare che l'atteggiamento della Corte «indubbiamente — *rebus sic stantibus* — ha per sé la lettera della legge», ha convenuto sostanzialmente nelle osservazioni esposte nel testo, non senza rilevare che, non sembrando ancora giunto il momento per proporre la emanazione di norme intese a modificare il ruolo e la carriera dei prefetti, data la possibilità che il nuovo ordinamento amministrativo dello Stato secondo i principi della nuova Carta costituzionale comporti una riforma radicale non solo del ruolo dei prefetti ma dello stesso istituto prefettizio, sarebbe consigliabile che il Ministero dell'Interno disponga la utilizzazione specifica dei prefetti con lo stesso provvedimento col quale li si colloca a disposizione e dichiara, nell'atto in cui si conferisca loro l'incarico, che essi cessano dalla disposizione per assumere quella determinata funzione, poiché ciò potrebbe indurre la Corte, «tanto vigile nella custodia della legittimità», a rivedere il proprio atteggiamento nel proposito di normalizzare la situazione.

Il numero eccezionalmente elevato di tali registrazioni nel menzionato esercizio 1944-45 non può destare sorpresa ove si tengano presenti le circostanze eccezionali dalle quali traevano origine. Ed al riguardo è da avvertire che delle registrazioni con riserva effettuate nel corso dell'esercizio 1944-45 talune si riferivano addirittura a situazioni che si erano determinate anteriormente alla data dell'armistizio con le Nazioni Unite, mentre la massima parte si riferì a movimenti già effettuati nel periodo dell'occupazione militare alleata durante il quale il Governo legittimo amministrava direttamente soltanto poche provincie del territorio nazionale, mentre nel rimanente territorio provvedevano le autorità alleate di occupazione alle nomine, alle revoche e ai trasferimenti dei prefetti.

È anche da avvertire che molti di tali decreti si riferivano a movimenti già da tempo effettuati ed a situazioni per la massima parte ormai superate, perché sanate da provvedimenti successivi, e che la loro registrazione fu richiesta *ex post* per addivenire alla definitiva sistemazione delle piante delle varie sedi.

#### ESERCIZIO 1945-1946.

##### *Presidenza del Consiglio dei Ministri.*

15. — Con il decreto legislativo n. 455 del 15 maggio 1946 veniva approvato lo statuto della Regione Siciliana e la Corte ne deliberava l'ammissione a registrazione con riserva nell'adunanza del 9 giugno 1946 avendone ravvisata, per taluni aspetti, la incostituzionalità.

Mentre, infatti, dal decreto-legge luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, poteva desumersi che nel conferirsi temporaneamente al Governo la potestà legislativa si era inteso escludere da tale conferimento di poteri la materia costituzionale, in quanto essa era riservata all'Assemblea Costituente — la cui elezione era in corso all'atto della richiesta di registrazione con riserva del decreto in parola —, e mentre tale esclusione era disposta espressamente dall'articolo 3 del successivo decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98 — pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 69 del 23 marzo del detto anno —, che aveva portato integrazioni e modifiche al menzionato decreto-legge del 25 giugno 1944, con il decreto legislativo di approvazione dello statuto della Regione Siciliana si dettavano disposizioni di natura indubbiamente costituzionale, che a giudizio della Corte avrebbero dovuto essere riservate alla eligenda Assemblea Costituente.

È ciò soprattutto in considerazione delle profonde innovazioni che lo statuto in parola veniva ad apportare all'ordinamento amministrativo e costituzionale dello Stato, quali il riconoscimento alla Regione Siciliana di una personalità giuridica autonoma nettamente distinta da quella dello Stato, l'attribuzione alla stessa, anche in via esclusiva, di una vasta potestà legislativa e di una potestà tributaria, l'istituzione di una Corte costituzionale per il controllo di legittimità sia sugli atti legislativi regionali che sulle leggi e sui regolamenti emanati dallo Stato nei confronti della Regione, l'istituzione di un'apposita Camera di compensazione regionale per la raccolta e l'utilizzazione delle valute estere provenienti dai traffici e dalle esportazioni regionali, nonché l'attribuzione al nuovo ente regionale di un contributo annuo da parte dello Stato a titolo di solidarietà nazionale. Nè a giudizio della Corte poteva ritenersi sufficiente a rimuovere tali motivi di illegittimità la considerazione che nel decreto di cui trattasi si faceva riserva di sottoporre il predetto statuto all'Assemblea Costituente per il suo coordinamento con la nuova Costituzione dello Stato, perchè ciò non valeva ad escluderne la immediata entrata in vigore, anche se la sua pratica attuazione risultava materialmente subordinata al funzionamento di appositi organi alla cui costituzione si sarebbe potuto provvedere solamente dopo l'entrata in vigore della nuova legge elettorale politica, che sarebbe stata approvata dalla Assemblea Costituente.

Queste considerazioni indussero il consigliere delegato al controllo degli atti della Presidenza del Consiglio dei Ministri a ricusare il visto. E fu a seguito di tale rifiuto, comunicato alla Presidenza del Consiglio con nota motivata n. 69 del 7 giugno 1949, che in data 9 giugno 1949 il Consiglio dei Ministri ne autorizzava la registrazione con riserva (1).

---

(1) Anche questa registrazione con riserva, come quelle di cui si fa cenno nei successivi numeri 21 (decreto legge 24 giugno 1946, n. 48, per la cessazione delle funzioni del Senato) e 24 (decreto legge 22 giugno 1946, n. 44, sui « Granai del popolo »), furono oggetto di valutazione da parte della Commissione senatoriale di cui si è fatto cenno a pagina 58 in nota. E la Commissione manifestava l'avviso che « non sia il caso di indugiarsi in un esame ed in un giudizio di natura giuridica e nemmeno di natu-

L'esame di tale richiesta portò a rilevarne una irregolarità formale, che peraltro fu superata nella considerazione che vi era allegato l'estratto del verbale della seduta nella quale il Consiglio dei Ministri aveva deliberato di autorizzare la richiesta di registrazione con riserva. Si discusse anche sui poteri del Governo dell'epoca di adottare una tale deliberazione, e ciò per il fatto che era in corso la elezione dell'Assemblea Costituente, e che all'atto della deliberazione da parte del Consiglio dei Ministri si era in attesa della proclamazione dei risultati del referendum istituzionale e del conseguente trapasso di poteri. Ma prevalse l'opinione che il Governo non poteva considerarsi ancora dimissionario e che quindi la richiesta di registrazione non poteva ritenersi illegittima.

#### *Ministero delle finanze.*

16. — La legge del 26 ottobre 1940, n. 1543, nel dettare disposizioni in materia di risarcimento di danni di guerra, attribuiva (articolo 28) al Ministero delle finanze (poi del tesoro) la facoltà di provvedere con propri decreti alle variazioni di bilancio che si rendessero necessarie per l'attuazione della legge in parola; e il Ministro del tesoro, richiamandosi a tale delega legislativa, provvedeva con suo decreto del 28 febbraio 1946 ad elevare di lire 2.000.000.000 lo stanziamento del capitolo 355 del bilancio della spesa del suo Dicastero per l'esercizio 1945-46.

Su tale provvedimento di variazione di bilancio l'Ufficio di controllo della Corte per gli atti del Ministero del tesoro ebbe ad osservare che la delega di cui sopra doveva considerarsi decaduta con lo scadere dell'esercizio finanziario nel corso del quale era stata conferita; e ciò perché, scaduto l'esercizio in corso di gestione all'atto del conferimento della delega, alle assegnazioni di fondi per il servizio in questione, come per qualsiasi altro servizio, si sarebbe dovuto provvedere in sede di previsione con la legge di bilancio, mediante lo stanziamento dei fondi, che si ritenessero necessari, sull'apposito capitolo dello stato di previsione della spesa dell'anzidetto Ministero. Subordinatamente l'Ufficio osservava che la delega stessa doveva ritenersi in ogni caso esaurita con l'avvenuto stanziamento di lire 600.000.000 per il particolare servizio del risarcimento dei danni di guerra sul capitolo 355 del bilancio della spesa del Ministero del tesoro per il menzionato esercizio 1945-46, che risultava già da tempo approvato con decreto legislativo.

Il Ministero del tesoro fece presenti i particolari motivi di urgenza che inducevano la Amministrazione ad insistere nella richiesta di registrazione del provvedimento in questione, ma la Sezione di controllo, ritenendo di non potersi discostare dai tradizionali criteri di rigidità connessi con la stabilità e la integrità del bilancio, deliberò nella seduta del 4 marzo 1946 di non ammettere a registrazione in via ordinaria il provvedimento in discorso, reputando inammissibile il conferimento di una delega del tutto indeterminata, nel tempo e nell'ammontare, al Ministro del tesoro, che consentisse allo stesso di variare con propri decreti i bilanci già approvati con legge, poiché essa si sarebbe risolta in una delega permanente per materia al potere esecutivo. E ciò tanto a maggior ragione in quanto lo stesso decreto legislativo 10 agosto 1945, n. 481, di approvazione dello stato di previsione dell'entrata e della spesa del Ministero del tesoro per il menzionato esercizio 1945-46 disponeva testualmente, all'articolo 7, che « le somme da iscrivere nello stato di previsione della spesa delle singole Amministrazioni per l'esercizio finanziario 1945-46 in dipendenza di speciali disposizioni legislative restavano stabilite nello importo degli stanziamenti autorizzati con gli atti di previsione medesimi ».

Il Ministro del tesoro, avuta comunicazione della deliberazione della Sezione di controllo, sottopose la questione, anche per gli aspetti politici che ad essa potevano riconnettersi, al Consiglio dei Ministri, il quale autorizzò la richiesta di registrazione con riserva del decreto nella seduta del 12 marzo 1946. Pervenuta tale richiesta di registrazione con foglio in data 16 marzo 1946 del Ministro del tesoro, le Sezioni Riunite della Corte, riconoscendo fondate le ragioni del rifiuto opposto alla registrazione in via ordinaria del provvedimento dapprima dal consigliere delegato al controllo per gli atti del Ministero del tesoro e successivamente dalla Sezione di controllo, deliberavano, in data 21 marzo 1946, che si facesse luogo alla registrazione con riserva del provvedimento.

---

ra politica che sarebbe proprio della nostra Assemblea, in dipendenza dei *rilevi fatti, con tanta diligenza e tanto senso di responsabilità, dalla Corte dei conti* a questi tre decreti legislativi presidenziali, in quanto ormai o sono superati da leggi che hanno sanzionato la situazione da essi creata, o sono rimasti privi di oggetto », dando peraltro atto della « prevalente ragione politica, sottratta istituzionalmente alla valutazione dell'organo di controllo, che ha determinato l'emaneazione di quelli che riguardano la cessazione del Senato e lo statuto della Regione Siciliana ».

*Ministero di grazia e giustizia.*

17. — Nel corso dell'esercizio 1945-1946 furono ammessi a registrazione con riserva su richiesta del Ministro di grazia e giustizia quindici decreti luogotenenziali con i quali si provvedeva alla promozione di altrettanti magistrati dell'ordine giudiziario di grado quarto e quinto, già raggiunti dai limiti di età per il collocamento a riposo, ma trattenuti in servizio a norma della legge 28 gennaio 1943, n. 33.

La richiamata legge del 28 gennaio 1943, n. 33, accordava facoltà al Ministro di grazia e giustizia di trattenere in servizio non oltre il 31 dicembre successivo alla data di cessazione dello stato di guerra i magistrati di grado non inferiore al quinto che a giudizio del Ministro, a norma del successivo articolo 2, fossero ritenuti idonei all'ulteriore esercizio delle loro funzioni. Con l'articolo 3 la predetta legge disponeva, poi, che i magistrati così trattenuti in servizio potevano essere collocati a riposo, a giudizio del Ministro, in qualunque tempo, ed al successivo articolo 4 che le promozioni ai posti che si sarebbero resi vacanti ove non si fosse fatto luogo al trattenimento in servizio dei detti magistrati potevano essere conferiti in soprannumero e ai soli effetti giuridici, in attesa del loro riassorbimento nei limiti di organico, ai magistrati di grado inferiore. E l'Amministrazione dava corso ai provvedimenti in parola nell'assunto che la citata legge 28 gennaio 1933, n. 33, avendo consentito la continuazione del rapporto di impiego del magistrato trattenuto in servizio, avesse inteso sostanzialmente di prorogare i limiti di età vigenti per ciascun grado fino al momento dell'effettivo collocamento a riposo, ragion per cui il rapporto di impiego avrebbe dovuto proseguire inalterato anche dopo il trattenimento in servizio, con il correlativo diritto a conseguire la promozione ai posti che si fossero resi disponibili durante il trattenimento in servizio, mentre il consigliere delegato al controllo era stato di contrario avviso per le ragioni accennate a pagina 28 della presente relazione.

La Corte non ritenne di poter seguire l'Amministrazione nella sua tesi per la considerazione che la legge 28 gennaio 1943, n. 33, non aveva nemmeno temporaneamente prolungato i limiti di età per il collocamento a riposo dei magistrati, e che pertanto non poteva riguardarsi come legittimo il conferimento delle promozioni a posti che si erano resi vacanti dopo che i predetti magistrati erano già stati raggiunti dei limiti di età per il collocamento a riposo. E ciò anche perchè il conferimento del grado quarto avrebbe comportato lo spostamento dei limiti di età per i magistrati anzidetti dal 65° al settantesimo anno di età, con la ulteriore conseguenza che si sarebbe reso impossibile l'esercizio del potere, conferito al Ministro dalla stessa legge, di collocare a riposo in qualunque momento i magistrati trattenuti in servizio. A tale apprezzamento la Corte veniva indotta anche dall'esame dei successivi articoli 2 e 4 della legge, il primo dei quali, nel subordinare il trattenimento in servizio a un giudizio di idoneità da parte del Ministro all'ulteriore esercizio delle rispettive funzioni, non poteva non riferirsi, ad avviso della Corte, se non alla continuazione delle funzioni proprie del grado rivestito al momento del trattenimento in servizio e non a quelle inerenti ai gradi superiori, venendosi con ciò ad escludere la possibilità del conferimento di un grado superiore ai magistrati trattenuti in servizio, come appariva confermato dalla disposizione contenuta nel successivo articolo 4, la quale, nel consentire le promozioni in posizione di soprannumero, sia pure ai soli effetti giuridici, dei magistrati di grado inferiore per i posti che si sarebbero resi vacanti ove non avessero avuto luogo i trattenimenti in servizio, veniva parimenti ad escludere che i magistrati trattenuti in servizio avessero potuto fruire di ulteriori avanzamenti. E veniva in tal modo disatteso anche l'assunto dell'Amministrazione che tale disposizione fosse applicabile nel solo caso in cui i magistrati trattenuti in servizio non avessero conseguito la promozione al grado superiore.

Per il decreto di promozione di un consigliere di cassazione ricorreva poi un motivo del tutto particolare di illegittimità, avendo egli raggiunto il 70° anno di età anteriormente alla data del decreto di promozione ed essendo venuto perciò a mancare nei suoi confronti anteriormente alla data della disposta promozione uno dei requisiti essenziali all'avanzamento, quale è indubbiamente quello dell'età.

18. — Per taluni degli anzidetti decreti sorse inoltre questione circa la validità della richiesta di registrazione con riserva comunicata dal Ministro, poichè il Consiglio dei Ministri che aveva autorizzato la richiesta aveva rassegnato nel frattempo le dimissioni.

Il Consiglio dei Ministri aveva infatti deliberato sulla predetta richiesta di registrazione con riserva nella seduta del 1° giugno 1945 ed aveva rassegnato le dimissioni il successivo giorno 12, mentre la richiesta di registrazione con riserva a firma del Ministro di grazia e giustizia del Gabinetto dimissionario portava la data del 15 giugno, pervenendo così alla Corte successivamente alla data delle dimissioni del Gabinetto.

Il dubbio sorto circa l'ammissibilità di tale richiesta, fatta dopo che il Gabinetto era già dimissionario, traeva ragione dalla natura essenzialmente politica dell'atto, il quale involge la responsabilità dell'intero Gabinetto di fronte alle Camere, e dalla considerazione che l'ammissibilità della richiesta appariva esclusa dalle norme contenute nell'articolo 14 della legge istitutiva della Corte dei conti 14 agosto 1862, n. 800 — quali risultavano modificate dal regio decreto 18 novembre 1923, n. 2441, emanato in virtù della delegazione di poteri conferita al Governo con la legge 3 dicembre 1922, n. 1601 — che disponevano testualmente: « Se esso (il Consiglio dei Ministri) risolverà che l'atto o decreto debba aver corso, la Corte sarà chiamata a deliberare, e qualora non riconosca cessata la ragione del rifiuto, ne ordinerà la registrazione e vi apporrà il visto con riserva.

« Quando il Ministero sia dimissionario, non potrà valersi della facoltà di cui al comma precedenti. Per tutti gli atti dei quali non fosse pervenuta alla Corte la richiesta di registrazione alla data delle dimissioni, l'esercizio di tale facoltà spetta esclusivamente al nuovo Gabinetto.

Venne peraltro osservato che le norme anzidette non risultavano riportate nel vigente testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, in virtù della delega concessa al Governo dall'articolo 35 della legge 3 aprile 1933, n. 255; e per questa considerazione le Sezioni Riunite della Corte deliberavano di dar corso alla richiesta di registrazione in parola, lamentando tuttavia l'accennata omissione nella compilazione del vigente testo unico, che appare ingiustificata ove si tenga presente il disposto dell'articolo 8, ultimo comma della stessa legge di delega 3 aprile 1933 n. 255, che recita testualmente: « Nulla è innovato alle disposizioni vigenti per ciò che concerne la registrazione con riserva ».

È tuttavia da avvertire che nel corso dello stesso esercizio 1945-46 il caso ebbe a presentarsi nuovamente in sede di controllo poiché si trattava di ammettere o meno la validità di una deliberazione di richiesta di registrazione ordinaria avanzata in base ad una precedente deliberazione di visto con riserva adottata nella stessa data 1° giugno 1945 dal precedente Consiglio dei Ministri ed in estensione a tale deliberato, pel noto principio che gli atti che derivano da altro atto registrato con riserva vanno registrati in via ordinaria.

Ed in tale occasione la Sezione di controllo della Corte ebbe a manifestarsi di diverso avviso nel riflesso che le norme contenute nell'articolo 14 della citata legge istitutiva del 1862 non possano considerarsi abrogate, nel testo risultante dalle modificazioni introdotte dal regio decreto 18 novembre 1923, n. 2441, poiché la legge di delega 3 aprile 1933, n. 255, non ebbe comunque a prevederne l'abrogazione in occasione del coordinamento in testo unico delle disposizioni allora vigenti sulla Corte dei conti, ed ebbe anzi a dichiarare testualmente che nulla era innovato alle vigenti disposizioni in materia di visto con riserva, e nella considerazione che la richiesta di registrazione con riserva, impegnando una responsabilità attuale del Governo in carica, richiede che su di essa pronunzi nuovamente il Gabinetto subentrante, non potendo il nuovo Governo ritenersi vincolato dalla deliberazione del precedente Gabinetto. E poiché sorgeva anche questione sul carattere autonomo dei provvedimenti che si volevano presentare come consequenziali del precedente, ammesso al visto con riserva, l'Amministrazione ottemperò al rilievo della Sezione di controllo richiedendo l'autorizzazione al visto con riserva al nuovo Consiglio dei Ministri, il quale ebbe a pronunziarsi in data 18 agosto 1946, dandosi così luogo alla registrazione con riserva dei provvedimenti in questione nel successivo esercizio finanziario, in data 1 ottobre 1946.

19. — Per il Ministero di grazia e giustizia si sono avute nel corso dell'esercizio 1945-46 altre tre registrazioni con riserva riflettenti altrettanti decreti ministeriali di promozione al grado settimo, per compiuto quadriennio di anzianità nel grado ottavo, di alcuni giudici, pretori e sostituti procuratori, che avevano già fruito nella precedente promozione al grado ottavo di abbreviazione di termini per benefici demografici.

L'articolo 4 del decreto legislativo luogotenenziale 19 ottobre 1944, n. 301, nel disciplinare la promozione ai gradi superiori dei funzionari che avevano già fruito di tali benefici nei gradi inferiori, dispose che i detti funzionari dovessero fermarsi nel grado ottavo fino a quando non fossero stati raggiunti dai colleghi che originariamente li precedevano nei ruoli di anzianità.

Il Ministero sosteneva l'inapplicabilità di tali disposizioni ai magistrati dell'ordine giudiziario in quanto il passaggio dei giudici dal grado ottavo al settimo e da questo al sesto non avrebbe costituito, a suo avviso, promozione in senso tecnico, ma semplice inquadramento per sola anzianità in un grado gerarchico superiore, a norma degli articoli 118 e 140 dell'ordinamento giudiziario (30 gennaio 1941, n. 12); e ciò alla stessa stregua degli scatti periodici di stipendio.

Il consigliere delegato e la Sezione di controllo della Corte non ritenevano fondata la tesi dell'Amministrazione nel prevalente riflesso che né l'ordinamento gerarchico del personale dipendente dallo Stato (regio decreto 11 novembre 1923, n. 2395), né il citato ordinamento giudiziario, né il vigente stato giuridico degli impiegati civili dell'Amministrazione dello Stato (regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2960) autorizzavano l'assunta distinzione fra promozioni vere e proprie, in senso tecnico, e promozioni cosiddette improprie. Le disposizioni vigenti contemplano, infatti, come promozioni al grado superiore tutti i passaggi da un grado inferiore ad un grado superiore, sia che tale passaggio avvenga per merito comparativo che per anzianità congiunta al merito od anche per semplice anzianità, tanto che persino la classe, là dove risulta contemplata dal vigente ordinamento gerarchico, costituisce grado, a norma dell'articolo 2 del predetto ordinamento. La raffigurazione di un tale avanzamento di grado come un semplice miglioramento economico apparve pertanto del tutto arbitraria, ritenendosi invece che le promozioni a semplice anzianità, come quelle in esame, non possano considerarsi altrimenti che come promozioni a ruoli aperti, talché nessun avanzamento di carriera, ancorché conseguibile per effetto della sola anzianità, con esclusione di ogni valutazione di merito, può ritenersi svincolato dalla disciplina del citato articolo 4 del decreto legislativo luogotenenziale 19 ottobre 1944, n. 301.

Queste considerazioni furono condivise dalle Sezioni Riunite della Corte, che pertanto deliberavano di ammettere a registrazione solo con riserva i provvedimenti in questione (1).

#### *Ministero dell'interno.*

20. — Anche nel corso dell'esercizio 1946-47 si sono verificati i consueti casi di registrazione con riserva di decreti di collocamento a disposizione di prefetti in eccedenza al limite stabilito dall'articolo 102 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2960.

Le registrazioni con riserva effettuate per tale ragione durante l'esercizio 1946-47 furono trenta, come dall'elenco allegato.

È peraltro da avvertire che i provvedimenti in questione si riallacciano a movimenti di prefetti che già avevano dato luogo a registrazioni con riserva nei precedenti esercizi e che dovevano comunque porsi in relazione, come quelli ammessi a registrazione con riserva negli esercizi 1943-44 e 1944-45, unicamente alla eccezionale situazione nella quale il Paese era venuto a trovarsi in dipendenza degli eventi politici e militari che si sono abbattuti in quell'infausto periodo bellico sul territorio nazionale.

#### **ESERCIZIO 1946-47.**

#### *Presidenza del Consiglio dei Ministri.*

21. — Si è già visto che nel corso dell'esercizio 1945-46 la Corte ebbe a ritenere incostituzionale, per taluni aspetti, il decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, che, nell'approvare lo statuto della Regione Siciliana, veniva ad incidere con alcune delle sue disposizioni nella

---

(1) Dalla elaborata relazione del Senatore Antonio Romano, pubblicata negli atti del Senato della Repubblica (Documenti 1948-49), risulta che i soprascritti decreti hanno formato oggetto di attenta valutazione da parte della Commissione senatoriale per l'esame degli atti registrati con riserva. E la Commissione ha dato atto della fondatezza della tesi sostenuta dalla Corte, osservando che la distinzione fra promozione vera e propria e promozione impropria, che il Ministero voleva porre, non trova appoggio nel vigente stato giuridico per il quale sono promozioni tutti i passaggi al grado superiore, compresi fra questi i passaggi di classe perché la classe, ove esiste, costituisce grado a norma dell'articolo 2 della legge sull'ordinamento gerarchico di cui al regio decreto 11 novembre 1923, n. 2395, e facendo notare che la tesi che l'avanzamento dei magistrati ai gradi VII e VI non costituisca promozione in senso tecnico, ma semplice inquadramento ai fini economici, non risponde nemmeno ad una sicura affermazione del Consiglio di Stato poiché questo, mentre affermò tale principio in una decisione dell'11 giugno 1941, in altra decisione del 6 novembre 1941, su ricorso straordinario al re, andò in opposto avviso. Non è sfuggito, peraltro, alla predetta Commissione che ad un diverso indirizzo potrà condurre il comma 3° dell'articolo 107 della nuova Carta costituzionale, con cui « si è affermato un principio nuovo per quanto riguarda l'ordinamento giudiziario e si è detto che i magistrati si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzione », non parlandosi più di gradi e disciplinando la carriera della magistratura in un modo diverso dalle altre Amministrazioni dello Stato. Ciò, invero, dimostra che in ossequio alla Costituzione non potranno più invocarsi per la carriera dei magistrati le disposizioni dell'ordinamento gerarchico n. 2395 del 1923.

materia costituzionale, la quale risultava invece esplicitamente riservata alla competenza dell'allora eligenda Assemblea Costituente, sia dall'articolo 1 del decreto-legge luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, che dall'articolo 3 del successivo decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98.

Per le stesse considerazioni la Corte deliberò di ammettere a registrazione con riserva nell'adunanza del 14 agosto 1946, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri in data 8 dello stesso mese di agosto, il decreto legislativo 24 giugno 1946, n. 48, emanato dal Presidente del Consiglio dei Ministri in virtù dei poteri di Capo provvisorio dello Stato conferitigli dall'articolo 2 del decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98, con il quale si disponeva la cessazione del Senato del regno dalle sue funzioni, poiché non è sembrato dubbio che la cessazione del funzionamento di un organo costituzionale, quale il Senato, dovesse farsi rientrare fra le materie costituzionali che le richiamate disposizioni legislative avevano riservato alle future deliberazioni dell'Assemblea Costituente. E ciò anche se la portata del menzionato decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato poteva apparire semplicemente dichiarativa, in quanto le disposizioni in esso contenute non presentavano altra finalità se non quella di sanzionare uno stato di fatto che si era venuto legalmente determinando fin dalla data di entrata in vigore del regio decreto legge 2 agosto 1943, n. 175, che aveva disposto lo scioglimento della Camera dei fasci e delle corporazioni; e cioè fin da quando con la chiusura della legislatura parlamentare, che da tale atto legislativo necessariamente conseguiva, il Senato si era trovato nella impossibilità di funzionare, a norma dell'articolo 48 dello Statuto albertino, per la carenza della Camera rappresentativa.

#### *Ministero degli affari esteri.*

22. — Su richiesta del Ministro degli affari esteri vennero ammessi a registrazione con riserva durante l'esercizio 1946-1947 due decreti legislativi concernenti il primo la espropriazione per fini di pubblica utilità della Villa Abamelek Lazzareff, sita in Roma, alla via Aurelia, ed il secondo il trasferimento del predetto immobile in proprietà dello Stato Sovietico.

Sul primo decreto (26 maggio 1946, n. 617) l'Ufficio di controllo della Corte per gli atti del Ministero degli affari esteri ebbe ad osservare che non risultavano allegate al decreto nè la pianta planimetrica nè le note analitiche, che pure venivano menzionate all'articolo 1 come parte integrante dello stesso decreto, e che pertanto non poteva non ravvisarsi un difetto nella documentazione del decreto in esame anche ai fini della esatta delimitazione dell'oggetto della espropriazione disposta. Rilevava inoltre che risultava omesso il concerto col Ministro delle finanze, mentre questi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge di contabilità generale dello Stato, è l'organo nella cui competenza rientra istituzionalmente l'amministrazione dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato. Ma il Consiglio dei Ministri autorizzò nella seduta del 9 agosto il Ministro degli esteri a richiedere con procedura d'urgenza la registrazione con riserva e le Sezioni Riunite della Corte, rilevando che mancava anche l'indicazione del capitolo del bilancio al quale le spese previste per l'attuazione del decreto legislativo di esproprio avrebbero dovuto fare carico, ammetteva il decreto a registrazione con riserva nell'adunanza del 14 dello stesso mese di agosto.

23. — Col secondo dei cennati decreti (28 febbraio 1947, n. 385) si disponeva invece il trasferimento dello stesso immobile in proprietà allo Stato Sovietico, e nemmeno a tale decreto risultavano allegate le note analitiche e le piante planimetriche menzionate nel decreto stesso, atte a determinare e a delimitare i beni mobili ed immobili che formavano oggetto del menzionato trasferimento.

Per tale provvedimento era sorto dubbio circa i poteri del Governo, che nel frattempo aveva rassegnato le dimissioni, a richiedere la predetta registrazione con riserva, ma prevalse l'opinione che le dimissioni del Governo potessero ritenersi operanti soltanto dal momento della loro accettazione. E poiché non risultava ancora che tali dimissioni fossero state accettate, le Sezioni ritennero che non potesse ravvisarsi alcuna limitazione nell'esercizio delle facoltà spettanti al Governo in carica.

Venne al riguardo rilevato anche che la richiesta di registrazione con riserva risultava firmata dal Sottosegretario di Stato per gli affari esteri e non dallo stesso Ministro degli affari esteri, la cui responsabilità politica, come quella dell'intero Gabinetto, veniva ad essere direttamente investita dall'atto in parola. Ma la Corte non ritenne di doversi irrigidire su tale irregolarità di carattere formale, poiché agli atti risultava l'estratto del verbale della seduta del 26 maggio 1947 del Consiglio dei Ministri, nel quale era riportata l'avvenuta deliberazione da parte dello

stesso Consiglio dei Ministri circa l'autorizzazione a richiedere la predetta registrazione con riserva.

Fu anche esaminata la questione se nella specie si trattasse di un atto meramente consequenziale, adottato in esecuzione pura e semplice del precedente decreto legislativo, pure ammesso a registrazione con riserva, nel qual caso avrebbe potuto farsi luogo alla registrazione anche in via ordinaria. E si ritenne invece che si trattasse di un nuovo atto legislativo, dotato di una sua veste formalmente autonoma rispetto al precedente provvedimento registrato con riserva e che trovava soltanto il suo immediato presupposto giuridico in tale precedente provvedimento legislativo, già soggetto per sè stesso, per il fatto di essere stato ammesso a registrazione con riserva, ad esame da parte del Parlamento, e del quale esso costituiva l'ulteriore completamento col precisare i fini di pubblica utilità ai quali il primo decreto registrato con riserva si era riferito in modo astratto senza comunque determinarli.

Anche il nuovo decreto fu, pertanto, ammesso a registrazione con riserva.

*Ministero dell'agricoltura e delle foreste.*

24. — Senza entrare nel merito delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 22 giugno 1946, n. 44, emanato dal Presidente del Consiglio dei Ministri in virtù dei poteri di Capo provvisorio dello Stato conferitigli dall'articolo 2 del decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98 — la cui valutazione era istituzionalmente sottratta alla competenza dell'organo di controllo — la Corte osservò che con l'articolo 7 di tale provvedimento si autorizzava la concessione ai Consorzi agrari provinciali di anticipazioni anche in deroga al limite di cui all'articolo 4 del decreto legislativo luogotenenziale 30 settembre 1944, n. 299, che aveva già derogato, unitamente all'altro decreto legislativo luogotenenziale 26 marzo 1946, n. 172, ai limiti di somma tassativamente stabiliti dalle norme di contabilità generale (1).

Tale disposizione non poteva non incidere sulle attribuzioni istituzionali della Corte, dal momento che attraverso la incondizionata utilizzazione di ordini di accreditamento ammessa in favore dei vari funzionari delegati si veniva implicitamente a convertire in postumo quel controllo sulle spese del bilancio statale, che compete alla Corte in via preventiva. E poiché si era omesso di raccogliere per il menzionato decreto legislativo 22 giugno 1946, n. 44, il parere preventivo della Corte in Sezioni Riunite, che il decreto-legge 9 febbraio 1939, n. 273, ha reso obbligatorio per tutti i provvedimenti legislativi che vengano comunque a modificare le attribuzioni della Corte stessa, il consigliere delegato al controllo degli atti del Ministero dell'agricoltura e delle foreste rilevò la illegittimità del provvedimento.

L'Amministrazione riconobbe l'esattezza di tale rilievo; e poiché il decreto in esame era stato già firmato e controfirmato dai Ministri interessati, il Ministro dell'agricoltura dell'epoca stimò opportuno, anche al fine di evitare gli indugi che il procedimento di perfezionamento del provvedimento avrebbe inevitabilmente comportato, di richiedere l'applicazione dell'istituto della registrazione con riserva, promuovendo al riguardo la deliberazione in data 31 luglio 1946 del Consiglio dei Ministri. E la Corte ammetteva a registrazione il provvedimento stesso nell'adunanza dell'8 agosto 1946, non ravvisando nella specie alcuno dei casi di rifiuto assoluto di registrazione contemplati dalla legge.

*Ministero di grazia e giustizia.*

25. — Anche nel corso dell'esercizio 1946-47 si sono avute registrazioni con riserva [16] relative ad altrettanti decreti di promozione al grado quarto di magistrati dell'ordine giudiziario già raggiunti dai limiti di età per il collocamento a riposo, ma trattenuti in servizio a norma della legge 28 gennaio 1943, n. 33, nonché registrazioni con riserva [23] relative ad altri decreti di promozione al grado settimo di un certo numero di giudici, pretori e sostituti procuratori che avevano già fruito di abbreviazioni di termini per benefici demografici nella precedente promozione al grado ottavo.

Per tutte le sopradette registrazioni con riserva si fa riferimento a quanto si è esposto per gli identici provvedimenti presentati nel precedente esercizio, avendo le Sezioni Riunite ritenuto, per quanto atteneva alle promozioni dei magistrati trattenuti in servizio, che non potessero valere a mutare la sua giurisprudenza nemmeno le disposizioni dell'articolo 5 del regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511, che erano nel frattempo entrate in vigore e

(1) Articolo 56 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440.

che avevano bensì elevati a settanta anni di età i limiti per il collocamento a riposo di tutte le categorie di magistrati, ma che, essendo entrate in vigore solamente in data 7 luglio 1946, non potevano ovviamente esplicare efficacia retroattiva nei confronti dei magistrati che formavano oggetto dei decreti in esame, i quali avevano tutti raggiunto i limiti di età anteriormente alla data di entrata in vigore delle norme in parola.

26. — Per tali casi di registrazione con riserva era sorta questione in sede di controllo circa la possibilità di utilizzare le deliberazioni con le quali il precedente Consiglio dei Ministri aveva già autorizzato nella seduta del 1° giugno 1945 la richiesta di registrazione con riserva degli analoghi decreti di promozione già registrati con riserva nel precedente esercizio.

L'Amministrazione sosteneva, infatti, che la identità delle situazioni giuridiche portasse a consentire l'utilizzazione della precedente deliberazione, che doveva intendersi come una autorizzazione di carattere generale, estensibile come tale a tutti i futuri casi analoghi a quelli che l'avevano determinata.

Ma anche a prescindere da ogni questione circa la validità delle deliberazioni di autorizzazione a richiedere registrazioni con riserva adottate da un Governo dimissionario, comunque non più in carica, e di cui si è già fatto cenno, la Sezione di controllo aveva osservato che le anzidette deliberazioni dovevano considerarsi esaurite con la registrazione dei singoli decreti per i quali erano state adottate e che pertanto per ogni ulteriore registrazione con riserva, anche riflettente casi del tutto analoghi, occorreva una nuova deliberazione da parte del Consiglio dei Ministri.

Venne infatti rilevato che la risoluzione del Consiglio dei Ministri è contemplata dall'articolo 25 del testo unico 12 luglio 1943, n. 1214, per gli atti e i decreti che siano stati già presentati alla Corte per il prescritto controllo di legittimità e per i quali il consigliere delegato e la Sezione di controllo abbiano ricusato il « visto ». E ciò apparve già sufficiente a raffigurare la deliberazione del Consiglio dei Ministri come un atto successivo al rilievo di illegittimità da parte dell'organo di controllo, e precisamente come un'autorizzazione alla richiesta di ammissione al « visto con riserva » dell'atto riconosciuto illegittimo, e non già come una autorizzazione alla stessa formazione dell'atto; in perfetta coerenza, del resto, con la funzione che la dottrina più autorevole attribuisce al visto, quale espressione di un giudizio di legittimità, nei confronti degli atti sottoposti al controllo, che si risolve, come è noto, in un requisito di efficacia dell'atto, con la ovvia conseguenza che la predetta risoluzione di competenza del Consiglio dei Ministri non possa venire ipotizzata se non in vista di un atto già posto in essere dal Ministro competente, e che debba pertanto essere adottata solamente in un momento successivo alla formazione dell'atto stesso.

Né si mancò di considerare che nella prassi viene ammesso che la deliberazione del Consiglio dei Ministri possa essere richiesta anche prima che l'atto sia presentato alla Corte, nella eventualità in cui il Ministro, pur essendo consapevole *a priori* della illegittimità del provvedimento adottato, ravvisi particolari motivi di urgente e assoluta necessità per darvi corso; e che è appunto in relazione a tale ipotesi che viene a porsi il quesito sulla possibilità di utilizzazione di una deliberazione che dal Consiglio dei Ministri possa essere stata adottata non solamente in epoca anteriore alla presentazione dell'atto alla Corte, ma addirittura anteriormente alla formazione dell'atto stesso ed in vista di futuri atti che, pur risultando del tutto analoghi a quest'ultimo, fossero da esso nettamente distinti.

Ma si osservò che ciò non toglie che la deliberazione del Consiglio dei Ministri, risolvendosi in una specifica autorizzazione, comporti una esatta valutazione dell'atto per il quale viene proposta l'ammissione al visto con riserva, e che tale compiuto apprezzamento non possa svolgersi se non nei confronti di un atto determinato già posto in essere da uno dei membri del Gabinetto, la cui responsabilità politica è chiamata in causa, ancorché non presentato per il prescritto esame all'organo di controllo.

Nella specie risultava, poi, che la deliberazione adottata dal precedente Consiglio dei Ministri si riferiva esclusivamente ad atti emanati dal Ministero di grazia e giustizia, che avevano già formato oggetto di rilievo da parte della Corte e che furono tutti registrati con riserva nell'esercizio finanziario 1945-46, e si ebbe quindi a rilevare che nessuna implicita autorizzazione di indole generale estensibile a tutti i casi analoghi che potessero presentarsi in futuro era stata in effetti conferita dal Consiglio dei Ministri, ragione per cui anche dal punto di vista formale sarebbe venuta meno la possibilità di riferirsi alla predetta anteriore deliberazione per legittimare, secondo la primitiva richiesta dell'Amministrazione, la registrazione con riserva dei nuovi decreti di promozione prodotti.

In accoglimento dell'avviso manifestato dalla Sezione di controllo (Risoluzione n. 99 del 13 maggio 1948) l'Amministrazione aveva quindi promosso le prescritte nuove deliberazioni del Consiglio dei Ministri, a seguito delle quali i relativi provvedimenti furono ammessi al visto mediante tale forma eccezionale di registrazione.

*Ministero dell'interno:*

27. — Tutte le registrazioni con riserva effettuate nel corso dell'esercizio 1946-47 su richiesta del Ministro dell'interno concernono altrettanti decreti di collocamento a disposizione di prefetti come dall'elenco allegato.

Tali registrazioni furono per l'anzidetto esercizio in numero di 21, e per esse si fa riferimento alle ragioni che hanno dato luogo a tali casi di registrazione con riserva per gli esercizi precedenti ed in particolare per l'esercizio 1942-43.