
PARTE PRIMA

IL CONTROLLO PREVENTIVO DI LEGITTIMITÀ SUGLI ATTI DEL GOVERNO A CONTENUTO NON FINANZIARIO

CAPITOLO PRIMO

IL VISTO DI LEGITTIMITÀ DELLA CORTE DEI CONTI

1. - *Estensione e limiti del controllo di legittimità: il vizio di « eccesso di potere ».* — Nella Relazione per il precedente quinquennio si sono precisati il carattere e la portata giuridica del « visto » della Corte dei conti nonché il suo oggetto, in relazione all'articolo 100 della Costituzione. E si è detto, fra l'altro, che esso ha un contenuto intrinseco di pronuncia dichiarativa della legittimità dell'atto amministrativo, cui viene apposto, essendo inteso ad accertare che l'atto medesimo sia immune da vizi di legittimità osservandosi ancora che il sindacato della Corte non può limitarsi al vizio costituito dalla violazione di legge, ma deve comprendere quello dell'eccesso di potere nelle sue varie figure (1).

Su quest'ultimo punto sono stati prospettati dubbi, che traggono ragione dalla preoccupazione che in tal modo la Corte invada il campo riservato alle Amministrazioni e al Consiglio di Stato. Ma questi dubbi, e le preoccupazioni che sono alla base degli stessi, non sono fondati.

In tesi astratta non sembra contestabile — come già in altre occasioni si ebbe ad osservare (2) — che il concetto della « legittimità », assunto nell'articolo 100 della Costituzione, non possa avere una portata diversa da quella con cui viene intesa tale espressione nel vigente ordinamento giuridico che, come è noto, la riferisce alla mancanza dei « vizi di legittimità » che dalle leggi vigenti sono ricondotti appunto alle tre figure dell'incompetenza, della violazione di legge e dell'eccesso di potere, espressione quest'ultima che, oltre al significato suo proprio di straripamento di potere, dal quale deriva una incompetenza aggravata, è venuto ad acquistarne altro più ampio ad opera della giurisprudenza del Consiglio di Stato, che vi ha compreso altri vizi della causa specificamente propri degli atti discrezionali, quali ad esempio quelli che vengono ricondotti sotto la denominazione *sviamento di potere*. Una discriminazione, che volesse stabilirne una limitazione preconstituita nei riflessi del sindacato della Corte dei conti, non potrebbe non essere arbitraria, in presenza della norma costituzionale, che non ne contiene alcuna esplicita enunciazione, onde riesce evidente che la Corte snaturerebbe il fondamento e i fini della sua funzione se arrestasse il suo controllo alle sole violazioni in senso formale della legge. Anzi negli stessi lavori preparatori della Costituzione è stato affermato il carattere *unitario* del sindacato esercitato dalla Corte dei conti e dal Consiglio di Stato sugli atti del potere esecutivo (3).

Il carattere unitario del sindacato corrisponde anche alla ragion d'essere del controllo preventivo della Corte dei conti: se questo controllo è diretto ad attuare e garantire lo Stato di diritto, e in particolare ad evitare la esecuzione di atti che poi potrebbero essere annullati

(1) *Relazione della Corte dei conti al Parlamento*, volume I, parte 1^a, pagg. 16 e 23.

(2) *La Corte dei conti nella nuova Costituzione* (Istituto Poligrafico dello Stato, 1947), pag. 5 e 21; ORTONA, *La Corte dei conti d'Italia* (conferenza all'Istituto di diritto comparato dell'Università di Parigi, 1949).

(3) Assemblea Costituente: Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione. Resoconto sommario della seduta del 30 settembre 1947, pag. 916.

con pronuncia dell'organo giurisdizionale, è necessario che abbia la stessa estensione che avrebbe poi il sindacato nella fase giurisdizionale (1).

E quando si consideri che la Costituzione (articolo 113) stabilisce che « la garanzia giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti », si deve ammettere che anche il controllo preventivo di legittimità, posto sullo stesso piano del sindacato successivo giurisdizionale, non possa essere limitato.

Tanto più questa esigenza deve essere avvertita, in quanto il sindacato giurisdizionale non si esercita di fatto su tutti i provvedimenti amministrativi: ne restano fuori quelli contro i quali, per difetto di interesse o per altri motivi, il privato non abbia prodotto ricorso. Il controllo della Corte dei conti è invece esteso a tutti gli atti, anche quelli lesivi soltanto dell'interesse dello Stato, e quindi può realizzare in modo più ampio lo Stato di diritto.

Nè può trascurarsi che se una critica venne mossa alla diversa configurazione di un controllo di mera legalità, che si era ritenuto di desumere dalla legge istitutiva del 14 agosto 1862, n. 800, essa fu appunto quella che ne risultasse un controllo puramente formale e che la Corte venisse a ridursi « a strumento di registrazione », mentre dev'essere « strumento di controllo », ragione per cui si avvertiva che « alla Corte deve essere riconosciuto il diritto, anzi il dovere, di esaminare la sostanza dell'atto amministrativo, e cioè se sia conforme a legge nella forma e nel contenuto », poiché « la Corte è organo delegato dal Parlamento, al quale interessa di sapere che l'azione esecutiva dell'Amministrazione procede bene non solo nella forma, ma anche, e più, nella sostanza » (2).

D'altra parte è del tutto infondata la preoccupazione che la Corte, esercitando il sindacato dell'eccesso di potere, venga ad invadere il campo riservato all'Amministrazione e alla Giustizia amministrativa.

Il primo assunto si rivela inconsistente, ove si tenga presente che il concetto stesso dell'eccesso di potere ha una precisa configurazione che vale ad ancorarlo a vizi nettamente individuati e a distinguerlo dal sindacato di « merito », tanto che un'autorevole opinione dottrinale non esita ad affermare che i vizi assunti nell'ambito di tale figura dovrebbero più retamente inquadrarsi nella sfera di quello di violazione di legge, poiché il difetto di un atto amministrativo discrezionale, che risulti emanato in base ad un apprezzamento illogico o contraddittorio, costituisce una violazione della norma, secondo la quale deve formarsi il giudizio di apprezzamento, che sta a base dell'azione discrezionale, e dà luogo al concetto di violazione della legge, non meno che nel caso dello straripamento di potere.

E il secondo assunto si rivela non meno inconsistente.

Anche per gli altri vizi di legittimità il sindacato, in sede giurisdizionale, del Consiglio di Stato non esclude quello preventivo, in sede di controllo, della Corte dei conti: non si comprende perciò perché dovrebbe escludersi il sindacato del vizio di eccesso di potere; che anzi, come si è detto, la *ratio* su cui si fonda il controllo preventivo giustifica la stessa estensione del sindacato di legittimità per il Consiglio di Stato e per la Corte dei conti.

Una diversità fra i due sindacati esiste peraltro in linea di fatto per la diversità dei mezzi strumentali sui quali operano. Mentre, invero, la Corte può svolgere il suo controllo sulla base soltanto dell'atto sottoposto al visto e dei documenti che devono esservi allegati, ed opera quindi nei ristretti limiti di ciò che risulta dagli atti, il Consiglio di Stato attinge ben più ampie possibilità dall'azione di impulso dell'interessato e dai poteri istruttori che gli competono (articolo 44 del testo unico 26 giugno 1924, n. 1054). E ciò spiega ad esempio come il sindacato dell'eccesso di potere da parte della Corte dei conti si restringa alle forme sintomatiche, più propriamente attinenti alla contraddittorietà tra i motivi e il dispositivo, e in genere alla illogicità o al difetto della motivazione, alla contraddittorietà dei provvedimenti, al travisamento dei fatti, e cioè a quei vizi che sono suscettibili di rilievo attraverso l'esame delle manifestazioni dirette, che ne emergono dagli atti.

Tale è stato il caso, illustrato in seguito nella presente Relazione (3), di un provvedimento del Ministro della difesa relativo a nuove costruzioni, che venne ritenuto illegittimo per manifesta illogicità perché si era fatto ricorso al sistema ad economia, che in tali casi è ammesso solo quando ragioni di urgenza non consentano di procedere nelle forme ordinarie (4) mentre la natura dei lavori obiettivamente escludeva che vi si potesse configurare il pre-

(1) ORTONA, op. citata.

(2) ABIGNENTE, *La riforma dell'Amministrazione pubblica*, pagg. 185 e 293.

(3) v. pag. 145.

(4) Articolo 50, lettera c, regio decreto 17 marzo 1932, n. 365.

supposto dell'urgenza; e così anche il caso, illustrato anch'esso nella presente Relazione (1), di un provvedimento di promozione che fu ritenuto illegittimo sotto il profilo del vizio del procedimento logico. Non si è mancato al riguardo di tener presente che, in simili casi, essendo tenue la linea di confine tra la legittimità e il merito, occorre ogni più cauta valutazione; ma si è considerato che il limite non può dirsi oltrepassato quando la illogicità o la irrazionalità siano di intuitiva evidenza per la manifesta contraddittorietà fra il provvedimento e le risultanze degli atti che ne costituiscono la base e vi sono allegati.

2. — *Limiti del sindacato derivanti dalla natura dell'atto (legittimazione di figli naturali).* — Si è presentata alla Corte una interessante questione sui limiti del proprio sindacato, circa l'ammissibilità dello stesso sulla pronunzia della Corte di appello prevista dall'articolo 288 del codice civile in relazione alla sussistenza dei presupposti della legittimazione che il decreto del Capo dello Stato assuma in base a detta pronunzia. Vi ha dato occasione un rilievo formulato dal competente Ufficio di controllo sul riflesso che il legittimante, nato nell'Alto Adige, aveva perduto la cittadinanza italiana in conseguenza dell'opzione per quella germanica fatta anteriormente alla domanda di legittimazione *per rescriptum principis*.

La Corte, dopo un accurato esame delle circostanze di fatto e delle norme applicabili, si è convinta che in effetti la pronunzia della Corte d'appello e il decreto di legittimazione non potessero nella specie venire ricondotti alle norme di diritto sostantivo della legge italiana, per essere il legittimante di nazionalità germanica, ed ha rilevato che invece la Corte d'appello, rifacendosi all'articolo 286 del libro primo del Codice civile, corrispondente all'articolo 288 del testo definitivo, che richiama le norme sostanziali contenute nei precedenti articoli, aveva mostrato di avere proceduto agli accertamenti e alla declaratoria di sua competenza in rapporto alla legge italiana e senza alcun riferimento alla legge germanica, mentre alla legge italiana avrebbe dovuto farsi capo unicamente per quanto atteneva alla procedura e agli atti relativi, per il disposto degli articoli 26 e 27 delle pre-leggi. Tuttavia la Corte ha escluso la possibilità di esercitare il suo sindacato su questi aspetti della pronunzia della Corte d'appello.

Al riguardo, si è anzitutto richiamata la disciplina dell'istituto della legittimazione, stabilita dal Codice civile (articoli 284 e seguenti), e particolarmente la disposizione dell'articolo 289, che regola le impugnazioni in materia, statuendo, fra l'altro, che contro il decreto del Capo dello Stato, che concede la legittimazione, è ammesso ricorso di legittimità al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, ma che il giudizio di legittimità non può riguardare le condizioni stabilite dagli articoli 284, 285, 286 e 287. Si è quindi osservato che in rapporto al decreto di concessione della legittimazione la deliberazione della Corte d'appello viene a porsi nel sistema della legge come un atto preparatorio, che si concreta in un accertamento inteso al fine di constatare la sussistenza delle condizioni da assumere a base del provvedimento amministrativo, con cui deve concludersi il procedimento, e che ne costituisce più propriamente la fase costitutiva, ragione per cui dovrebbe respingersi la tesi che vorrebbe ravvisarvi un semplice parere. E si è pertanto considerato che, se si fosse trattato di una pronunzia amministrativa, avrebbe dovuto senz'altro riconoscersi che il vizio dal quale risultava affetta fosse rilevabile in sede di controllo di legittimità del decreto di concessione della legittimazione, data la natura di questo decreto, che è quella di un vero e proprio atto amministrativo a procedimento, ed essendo noto che gli atti preparatori devono considerarsi come elementi dell'atto in funzione del quale vengono messi in essere, in sé stessi sforniti di una propria autonomia funzionale, e che i loro vizi si risolvono in una causa d'invalidazione dell'atto in cui si concreta l'azione amministrativa, ed assumono rilievo appunto come tali.

Ma a diversa conclusione inducevano il peculiare carattere della pronunzia in discussione e la speciale disciplina stabilita dalla legge.

È ben vero, infatti, che il responso della Corte d'appello non può formare giudicato, perché non ha alla base un contraddittorio, ed è egualmente vero che le pronunzie rese in sede di giurisdizione volontaria sono sulla linea di confine tra giurisdizione ed amministrazione, poiché non sono dirette a comporre conflitti di interessi e si esplicano per il compimento di atti che il diritto obiettivo pone come necessari per la realizzazione di un determinato effetto giuridico interessante un soggetto. Ma non può dimenticarsi che trattasi di pronunzie emesse da organi giurisdizionali e che con questo carattere si presentano nei confronti dell'atto amministrativo con cui si conchiude il procedimento, sul quale si esercita il controllo di legittimità della Corte.

(1) v. pag. 223.

Il sistema della legge, poi, nel precludere la possibilità di ricorso al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale per motivi di legittimità attinenti all'oggetto della valutazione rimessa alla Corte d'appello, o, in caso di reclamo, alla Corte di cassazione, e col limitare espressamente al solo giudizio ordinario davanti all'autorità giudiziaria la possibilità di un riesame su questi elementi del decreto che concede la legittimazione, è venuto ad attribuire alle pronunzie rese al riguardo dalla Corte d'appello o dalla Corte di cassazione un'autonomia formale e funzionale, che vale ad inserirle nel procedimento con una propria individualità e con funzione direttamente determinante. E quest'autonomia porta a dover considerare la pronunzia della Corte d'appello separatamente e distintamente dal decreto di legittimazione, in cui si concreta la fase costitutiva del procedimento, nei riguardi del controllo di legittimità della Corte dei conti, con la intuitiva conseguenza che la possibilità dell'esercizio di tale attività sindacatrice debba per essa escludersi, poiché non rientra fra gli atti che a norma del vigente testo unico delle leggi sulla Corte dei conti ne formano oggetto.

3. - *Insussistenza di asseriti inconvenienti del controllo. - Direttive in materia.* — Tra le molte cose che si sono dette nei riguardi del controllo della Corte dei conti, vi è soprattutto quella che tale controllo costituirebbe una causa ritardatrice dell'azione amministrativa: ad esso, infatti, sono stati attribuiti i ritardi nei pagamenti che si lamentano dai creditori dello Stato, e si è parlato di una urgente esigenza di rimuoverne l'intralcio.

Di queste asserzioni si è già rilevata la infondatezza nella citata pubblicazione curata dalla Corte durante i lavori dell'Assemblea Costituente (1). Ma non sembra fuor di luogo aggiungere qualche ulteriore considerazione, perché possa rilevarsi come i ritardi che si attribuiscono ad asseriti indugi connaturati all'intervento del controllo della Corte siano invece da attribuire in massima ad altre cause, e più propriamente alle remore dell'azione amministrativa che, per quanto attiene al procedimento di erogazione delle pubbliche spese, formano attualmente oggetto di esame in sede di studio delle riforme da apportare agli attuali ordinamenti al fine di rendere più spedita l'attività della pubblica Amministrazione.

Fra tali cause sono da segnalare, a titolo esemplificativo, gl'interventi vari di organi od uffici, particolarmente consultivi, non di rado duplicati, la cui pronunzia, più che a ragioni obiettive, è intesa molto spesso al più modesto fine di salvaguardare da ogni responsabilità gli uffici e gli organi direttamente competenti; l'eccessivo frazionamento di competenze fra Ministero e Ministero, che rende spesso necessarie preventive « intese » affidate a scambi di note e relative repliche, le quali inceppano l'iter amministrativo; la complessità degli adempimenti procedurali richiesti per le determinazioni amministrative e per la loro attuazione; l'eccessivo accentramento della firma nei Ministri, che non sempre sono in condizioni di firmare con la necessaria speditezza; il tempo, troppo spesso assai lungo, impiegato dalle Amministrazioni per controdedurre alle osservazioni della Corte o per modificare il provvedimento in conformità delle osservazioni stesse.

Recenti indagini effettuate presso gli Uffici di controllo della Corte hanno già posto in evidenza dati ed elementi, che, mentre rivelano come il tempo impiegato nell'esame della Corte per il « visto » degli atti regolari è nella generalità dei casi non superiore a qualche giorno per i titoli di spesa, ed anche per i decreti, denunciano invece considerevoli ritardi delle Amministrazioni controllate, che, per quanto attiene alle risposte ai rilievi della Corte, sono qualche volta di vari mesi. Per quel che, in particolare, si riferisce ai contratti, si è potuto accertare che i procedimenti per la scelta del privato contraente, per la stipulazione e per l'approvazione hanno richiesto un lungo tempo, a volte superiore ad un anno, mentre l'esame della Corte si è compiuto nel giro di pochi giorni, dando luogo all'apposizione del visto o, nell'ipotesi di irregolarità o incompiutezze, ad un sollecito rilievo.

La elencazione di tali casi non è di scarsa entità, né ad essa potrebbero fondatamente opporsi i casi in cui la Corte — trattandosi di questioni particolarmente complesse, che richiedevano approfondito esame e determinazioni esaurientemente motivate (2) — ha dovuto impiegare un tempo maggiore di quello consueto per apporre o rifiutare il visto, poi-

(1) *La Corte dei conti nella nuova Costituzione*, cit., pag. 25 e segg.

(2) Queste risoluzioni possono leggersi nella « Rivista della Corte dei Conti », anni 1948 e segg., ed hanno anche richiamato l'attenzione di eminenti cultori di diritto pubblico, in quanto con esse la Corte « negli ultimi tempi... fornisce motivazioni così ricche di acume e così complete nella conoscenza della moderna dottrina, che lasciano appagato l'animo di chi le legge e di coloro che le debbono tradurre ad esecuzione » (VIRTA: *Contrattualità della responsabilità del funzionario verso l'Amministrazione pubblica*, in « Rivista della Corte dei conti », 1950, fascicolo 3-4, parte prima, pag. 13).

ché la percentuale di tali casi è esigua, a parte che il più profondo studio delle questioni di maggior rilievo è necessario, non meno che per ogni altro Collegio, perché la Corte possa assolvere i suoi compiti istituzionali, con il doveroso senso di responsabilità.

Comunque, non si è mancato di dare concrete direttive perché l'esercizio della funzione di controllo abbia un rapido svolgimento e un accentuato carattere di collaborazione con l'Amministrazione, evitando di fermarne l'azione con rilievi di portata non essenziale e raccomandando, in particolare, a tutti gli uffici di controllo « di ricorrere, prendendone nota negli atti interni, ad intese nelle vie brevi con le Amministrazioni, per la integrazione delle documentazioni o per la eventuale rettifica degli atti, che si possa facilmente effettuare dalle Amministrazioni medesime, riservando il rilievo scritto per ciò che concerne questioni di legittimità sostanziale o questioni relative al difetto di elementi formali dell'atto inducente alla illegittimità di quest'ultimo e che l'Amministrazione non possa o non intenda integrare o rettificare ». (1).

Di recente il Presidente del Consiglio dei Ministri, dando atto che « per rendere più celeri i controlli esistenti, la Presidenza della Corte dei conti ha già fissato utili direttive », ha rilevato che « è d'uopo che al più rapido funzionamento del controllo concorrano le stesse Amministrazioni, fornendo con ogni immediatezza e, ove, occorra, nelle vie brevi, i chiarimenti necessari ai fini della registrazione degli atti ». (2).

Ed è da ritenere che, osservandosi tali direttive dalle Amministrazioni e dalla Corte dei conti, il controllo possa essere effettuato con sempre maggiore rapidità ed efficacia.

4. — *Il controllo nelle Regioni.* — L'esigenza di un'opera di collaborazione da parte degli Uffici di controllo si è anche, e particolarmente, manifestata nei rapporti con le Regioni avendo essi dovuto molto spesso affrontare e risolvere questioni, che acquistano maggior rilievo e complessità non solo per il fatto che si presentano nella fase iniziale, del tutto priva di una tradizione, ma anche per la incompiutezza e, talvolta, la scarsa organicità normativa in materia, del resto inevitabile nella innovazione di principi e di prassi e nel fervore di riforme, onde i nuovi enti sono nati.

Come è noto, è stata finora data pratica attuazione alle norme costituzionali relative alla istituzione di detti enti per quel che riguarda le Regioni a statuto speciale: Sicilia, Sardegna, Trentino-Alto Adige, Val d'Aosta. E per le prime tre è stato attribuito alla Corte dei conti il controllo sugli atti della Regione (3).

Questa attività di controllo è stata esercitata dando luogo spesso al maggiore apprezzamento e alla soddisfazione degli stessi organi regionali.

Così, ad esempio, il Presidente della Regione Siciliana ha ritenuto di dovere esprimere il suo compiacimento per la « fattiva ed efficace collaborazione » della Sezione di controllo, soggiungendo che « della Corte dei conti la Sicilia aveva già sperimentato l'encomiabile attività esplicata dalla locale Delegazione fin dalla sua istituzione », poichè appunto per l'opera di tale Delegazione, prima ancora della costituzione dell'apposita Sezione di controllo per la Regione siciliana, « i servizi finanziari della Regione hanno potuto funzionare senza che si sia avuto a lamentare alcun ritardo nel corso dei numerosi e svariati provvedimenti che, in specie in questi ultimi periodi, sono stati emanati », e più ancora perchè « la Delegazione ha disimpegnato le sue delicate mansioni rilevandosi oculata ed imparziale ed accompagnando la sua rigida azione con tatto ed acume tali da assicurare l'efficienza ed il prestigio della Corte senza sterili inasprimenti ».

E nella Regione Trentino-Alto Adige il Presidente della Giunta non solo ha reso pubblicamente noti, con una particolareggiata relazione al Consiglio regionale, i soddisfacenti risultati del primo periodo di controllo della Corte, ma ha riconosciuto anche, nella risposta ad un importante rilievo di massima, la piena comprensione dimostrata durante l'attività iniziale, per la quale ha dichiarato che « l'intervento della Corte si è esplicato quasi esclusivamente in forma di assistenza all'Amministrazione regionale, evitando non solo inutili ritardi all'attività stessa, ma fornendo addirittura le istruzioni necessarie perchè potesse procedere nel modo più spedito e corretto ».

(1) Circolare 11 agosto 1950, n. 207/349/987, del Presidente della Corte dei conti.

(2) Circolare 11 agosto 1951, n. 5810-9207.2.3.2, del Presidente del Consiglio dei Ministri.

(3) Vedansi per la Regione Siciliana l'art. 23 del relativo Statuto e il decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655; per la Regione sarda il decreto del Presidente della Repubblica 19 maggio 1949, n. 250, capo VI; per la Regione Trentino-Alto Adige il decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1951, n. 574, titolo XV.

CAPITOLO SECONDO

IL CONTROLLO DI LEGITTIMITÀ SULL'ATTIVITÀ NORMATIVA DEL GOVERNO

1. — *Considerazioni introduttive.* — Si è detto nella Relazione riguardante il quinquennio 1942-47 del particolare valore che assume il controllo della Corte dei conti quando si effettua sulle norme giuridiche comunque provenienti dall'autorità governativa, e si è detto altresì della natura e dei limiti di tale controllo secondo le diverse forme degli atti normativi soggetti all'apposizione del visto.

Superata la fase precostituente, durante la quale si era reso necessario fronteggiare le numerose, notevoli difficoltà derivanti dalla caotica situazione in cui era caduta l'Italia, e superata inoltre la fase costituente, che ebbe le caratteristiche proprie di ogni periodo di transizione, l'esercizio della facoltà del Governo di emanare norme giuridiche si inserì rapidamente nell'alveo della normalità, per effetto della esistenza del corpo organico di norme costituzionali che la disciplinarono e in pari tempo del ritorno, effettuato in breve volgere di anni, all'ordine politico e sociale che si connaturava con quello giuridico.

Le anomalie scomparvero per la forza stessa dell'ordine nuovo; le incertezze ed i contrasti si sopirono, trasformandosi in nobili indagini degli studiosi, dei giudici e degli amministratori, tendenti soprattutto alla più esatta interpretazione e alla più retta applicazione dei principi e dei precetti della nuova Carta statutaria.

E in questo fervore di studi e di ricerche la Corte dei conti non ha mancato di dare il suo contributo, facendo luogo alla esegesi di norme e all'affermazione di principi atti a regolare la materia ad essa sottoposta.

2. — *Attività normativa del potere esecutivo in materia di organizzazione dei pubblici uffici.* — Particolare menzione è da fare delle questioni esaminate e risolte circa la disciplina della potestà normativa in materia di organizzazione della pubblica Amministrazione.

Dopo essersi richiamate le alterne vicende che tale disciplina ha avuto dai primi anni dell'Italia unificata alla entrata in vigore della legge 31 gennaio 1926, n. 100, venne osservato che dagli studi che portarono alla elaborazione delle norme in materia della vigente Costituzione emerge chiaramente che fra le opposte tendenze prevalse quella di ripristinare il sistema della legge 11 luglio 1904, n. 372, in quanto si ritenne che lo sviluppo del sistema rappresentativo giustificasse l'attribuzione della relativa competenza al potere legislativo. Non si intese peraltro sopprimere del tutto l'ingerenza del potere esecutivo nell'attività normativa di organizzazione, poiché si ritenne sufficiente che, a somiglianza di quanto faceva la legge del 1904, si attribuisse al potere legislativo la competenza a « dettare le norme fondamentali concernenti la struttura generale della pubblica Amministrazione », lasciando all'esecutivo « la facoltà di regolare l'esercizio dei pubblici servizi, costituiti e determinati dalla legge » e di « poter procedere a una ripartizione e a un raggruppamento di servizi nel modo ritenuto più omogeneo e conforme alle rispettive attribuzioni fra i vari Ministeri esistenti, sempreché non risultino alterati i compiti istituzionali di questi e non ne derivi alcun aggravio di spesa ». Fu così proposto di rimettere alla legge la sola determinazione del numero, della istituzione e delle attribuzioni dei Ministeri, in quanto essi costituiscono le unità fondamentali della struttura amministrativa dello Stato, mentre in materia di organici si affermò la esigenza della legge per la loro determinazione, secondo il principio già accolto nel 1904.

A questi criteri sono informati sostanzialmente i precetti assunti negli articoli 95, 3° comma, e 97, 1° e 2° comma, della Costituzione, precetti che riproducono una distinzione già posta dalle leggi 24 dicembre 1925, n. 2263, e 31 gennaio 1926, n. 100.

L'articolo 95, 3° comma — che per la diretta incidenza sulla struttura costituzionale dello Stato è stato inserito nella sezione I del titolo III —, prescrive, infatti, che « la legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei Ministeri », mentre l'articolo 97 — che è stato inserito nella sezione II dello stesso titolo, in quanto riguarda più propriamente la organizzazione amministrativa dei pubblici uffici — statuisce nel primo comma che « i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzia-

lità dell'Amministrazione » e precisa nel secondo comma che « nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari ». E la prima di dette norme dimostra testualmente che per quanto concerne la struttura della pubblica Amministrazione si è inteso affermare la competenza legislativa in ciò che attiene all'ordinamento delle unità fondamentali della organizzazione amministrativa dello Stato, che si pongono come organi primari, di importanza costituzionale, mentre i principi posti nell'articolo 97 inducono a ritenere che per quanto riguarda la organizzazione dei pubblici uffici secondari e periferici si sia voluto prevedere l'intervento del legislatore per quegli aspetti soltanto che hanno riflessi esterni, in quanto creano obblighi e diritti di fronte ai terzi estranei alla pubblica Amministrazione.

In presenza delle anzidette prescrizioni, che per il loro contenuto precettivo di immediata applicazione si risolvono in manifesti divieti al potere esecutivo di dettare norme nella materia riservata al legislatore, si ritenne che non potesse configurarsi la integrale sopravvivenza delle disposizioni delle leggi n. 2263 del 1925 e n. 100 del 1926, che nelle suindicate materie attribuivano la competenza al potere esecutivo. Nè parve che potesse argomentarsi in contrario dalla XVI disposizione transitoria della Costituzione, concernente la revisione delle precedenti leggi costituzionali, e dal carattere di legge costituzionale che va riconosciuto alla legge n. 100 del 1926. Tale disposizione, infatti, esclude dalla revisione, e perciò stesso dalla possibilità di una sopravvivenza, le presistenti norme costituzionali già « esplicitamente o implicitamente abrogate ». E poiché è noto che l'abrogazione implicita si verifica, fra l'altro, quando la nuova norma sia incompatibile con la precedente, riesce evidente che ricorra appunto tale abrogazione per le statuizioni sia dell'articolo 4 della legge n. 2263 del 1925, sia dell'articolo 1, n. 3, della legge n. 100 del 1926, che concernono materie ora riservate dalla Costituzione al potere legislativo.

Ma queste stesse considerazioni inducevano la Corte a ritenere che non potesse nemmeno accedersi alla tesi, secondo la quale dovrebbe escludersi per il potere esecutivo finanche la più modesta attività normativa di organizzazione. Posto, invero, che l'attribuzione della competenza al potere legislativo in tale materia è stata contenuta in limiti ben definiti dalle norme costituzionali, non parve lecito dubitare che, per tutto ciò che non invada il campo riservato al legislatore, non sia venuta a caducarsi nel potere esecutivo la possibilità di esercizio di quella potestà regolamentare che trovasi riaffermata nell'articolo 87 della stessa Costituzione. Nè si mancò di osservare che ciò va detto tanto a maggior ragione in quanto è noto che la possibilità di esercizio dell'anzidetta potestà in materia di organizzazione dei pubblici uffici, per tutto ciò che non è inteso a creare oneri di bilancio o diritti od obblighi di fronte ai terzi estranei alla pubblica Amministrazione, è stata sempre riguardata come una competenza istituzionale del potere esecutivo, anche in notevoli affermazioni dottrinali, cui non è sfuggita la necessità di tener conto della inidoneità della legge a regolare aspetti della organizzazione amministrativa, che possono richiedere frequenti modificazioni e che, comunque, presentano minore rilievo.

Sul problema, poi, della legittimazione formale della competenza del potere esecutivo venne manifestato l'avviso che non si debba trarla ulteriormente dalla legge del 1926, dal momento che la Costituzione disciplina ormai nella sua interezza la competenza relativa alle materie contemplate nel 1° comma dell'articolo 1 della legge anzidetta, precisando con gli articoli 95, 3° comma, e 97, 1° e 2° comma, quali siano gli aspetti attribuiti alla competenza del potere legislativo e riaffermando nel Capo dello Stato, con l'articolo 87, il potere regolamentare senza limitazioni che valgano a restringerlo ai soli regolamenti di esecuzione ed ai regolamenti indipendenti. Nè si ritenne influente il rilievo formale che nel citato articolo 87 della Costituzione non si trova riprodotta la specificazione dei regolamenti, che veniva fatta nell'articolo 1 della legge n. 100, poiché tale specificazione non è il portato di quest'ultima, ma è il risultato di una elaborazione dottrinale, che basta di per sé a dare un contenuto concreto alla dizione adottata, senza che occorra una ulteriore enunciazione. Si ritenne, tuttavia, che, anche dopo la entrata in vigore della Costituzione, debba riconoscersi la sopravvivenza delle norme relative al procedimento per la esplicazione del potere regolamentare del Capo dello Stato (deliberazione del Consiglio dei Ministri, parere del Consiglio di Stato), perché nei riguardi di tale materia non si trova nella Costituzione né un'abrogazione espressa, né una qualsiasi disciplina che autorizzi a parlare di abrogazione implicita.

3. — *Norme di attuazione dello Statuto per la Regione siciliana — Delega al Governo.* — Sono anche da segnalare le fondamentali questioni sorte sugli organi costituzionali competenti ad emanare i provvedimenti relativi al passaggio degli uffici e del personale dello Stato

alla Regione siciliana e, in genere, all'attuazione dello Statuto siciliano, e sulle forme che debbono rivestire tali provvedimenti.

Premesso che, per l'articolo 43 dello statuto per la Sicilia, una Commissione paritetica di quattro membri nominati dall'Alto Commissario per la Sicilia e dal Governo dello Stato deve determinare le norme concernenti la materia anzidetta, si è rilevato che compete alla Commissione la precisazione e conseguentemente la proposta delle norme di attuazione dello statuto, ma che non può ritenersi deferita ad essa una vera e propria potestà legislativa, poiché una simile delega sarebbe in contrasto con il sistema costituzionale italiano vigente prima e dopo l'entrata in vigore della Costituzione. Dopo di che la Corte si propose il quesito se le norme di cui trattasi debbano essere emanate con legge dello Stato o con decreto del Capo dello Stato di carattere regolamentare.

Su tale punto fu affermata la necessità di una legge, sia per osservare la gerarchia delle norme giuridiche (dato il carattere di legge costituzionale spettante allo statuto per la Sicilia), sia perché la Costituzione della Repubblica italiana con la disposizione transitoria VIII stabilisce che leggi della Repubblica regolano il passaggio alle Regioni di funzionari e dipendenti dello Stato, e risponde a un criterio esatto di ermeneutica legale coordinare con le norme della Costituzione quelle degli statuti speciali fino a che queste ultime — come nel caso in esame — non derogano alle prime.

« Leggi della Repubblica » (soggiunse la Corte) non significa però necessariamente leggi formali: può procedersi al passaggio di uffici e di personale anche con provvedimenti del Governo (leggi delegate), se nell'articolo 43 o in altre disposizioni con esso coordinate si possa rinvenire una delega del potere legislativo al Governo.

Or questa delega apparve ammissibile per un complesso di motivi di notevole importanza logica e giuridica. L'articolo 43, che devolve a una Commissione la determinazione delle norme di attuazione dello statuto, se non può indurre, come si è detto, a ritenere conferita alla Commissione stessa la potestà di emanare le cennate norme, dimostra peraltro la volontà del legislatore di delegare la potestà di emanare le norme di attuazione. E ciò è confermato dal rilievo che la preventiva determinazione di norme da parte di una Commissione appare più conforme al processo formativo di una legge delegata al Governo, anziché di una legge formale da approvarsi dal Parlamento nell'esercizio del suo potere sovrano. Inoltre gli statuti speciali per la Regione sarda (articolo 56) e per la Regione Trentino-Alto Adige (articolo 95) hanno pure stabilito che le norme di attuazione debbano essere emanate con decreto legislativo su proposta, per la Sardegna, di una Commissione paritetica, sentita la Consulta regionale, sì che si hanno altre due disposizioni, formulate in termini più precisi, le quali indicano pure la volontà di delegare al Governo le norme di attuazione. E l'identità dell'oggetto nonché quella del procedimento fissato per la Sicilia e la Sardegna inducono a concludere per una identica volontà di delega nei riguardi dei tre statuti speciali.

Si osservò, infine, che non valga obiettare che nell'articolo 43 non vi sono tutti gli elementi, di tempo e di criteri direttivi, richiesti dall'articolo 76 della Costituzione per la delega legislativa al Governo, sia perché lo statuto siciliano risale ad epoca anteriore alla Costituzione, quando le norme vigenti e la prassi costituzionale imponevano un minor rigore di modalità e di termini; sia perché si tratterebbe ad ogni modo di una questione di legittimità della delega — che, essendo contenuta in una legge costituzionale come lo statuto per la Regione siciliana, sfuggirebbe all'esame della Corte dei conti — e non di una questione sulla esistenza della delega; sia ancora per la considerazione che anche nei citati articoli degli statuti sardo e trentino, posteriori per giunta alla Costituzione, i detti elementi mancano, e tuttavia non vi è dubbio sulla delega legislativa al Governo.

Per le esposte considerazioni, si concluse nel senso che le norme transitorie per il passaggio di uffici e di personale dello Stato alla Regione siciliana, e in genere per l'attuazione dello statuto, debbano essere emanate, su proposta della Commissione paritetica (articolo 43), con decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri, con la partecipazione del Presidente della Regione (articolo 21 dello statuto), ed emanato dal Presidente della Repubblica (articolo 87 della Costituzione).

4. — *Regolamenti in materia di delega ad assumere impegni — Competenza ministeriale.* — Interessanti questioni formarono oggetto di esame in ordine a un decreto col quale il Ministro della marina mercantile, di concerto col Ministro per il tesoro, dettava norme per la delega della facoltà di assumere impegni, ai sensi dell'articolo 52 della legge di contabilità generale dello Stato, che consente tale delega da parte dei Ministri « nei limiti e con le modalità stabilite dai regolamenti di ciascuna Amministrazione, da emanarsi d'intesa col Ministro delle finanze » (ora tesoro).

Poiché il potere regolamentare spetta al Capo dello Stato (articolo 87 della Costituzione e anteriormente articolo 1 della legge 31 gennaio 1926, n. 100), sorse il dubbio che nel caso di cui trattasi non fosse legittima la forma del decreto interministeriale.

Ma al riguardo venne ricordato innanzi tutto che di un potere regolamentare della pubblica Amministrazione si parla, in effetti, non soltanto per i regolamenti con cui si emanano norme giuridiche, ma anche per quelli con i quali i superiori gerarchici regolano e dirigono la condotta degli organi inferiori o disciplinano comunque un proprio potere discrezionale senza riflessi esterni, motivo per cui, sull'esempio della dottrina tedesca, si fa distinzione fra regolamenti esterni, costituiti da ordinanze amministrative a carattere regolamentare che pongono norme giuridiche, e regolamenti interni, che sono ordinanze amministrative a carattere regolamentare le quali esauriscono la loro efficacia entro l'apparato amministrativo dello Stato e rivestono, in conseguenza, il carattere di norme interne di amministrazione. E fu rilevato che la esigenza di una espressa attribuzione di competenza al potere esecutivo è stata ravvisata unicamente per i regolamenti della prima specie, mentre negli altri casi la facoltà regolamentare si presenta come uno sviluppo del potere discrezionale; onde è solo per i primi che possono trovare applicazione le norme che prescrivono la forma del decreto del Capo dello Stato e le garanzie della deliberazione del Consiglio dei Ministri e del parere del Consiglio di Stato.

Passando, poi, in particolare all'esame del citato articolo 52 della legge di contabilità generale dello Stato, si osservò che sono in esso previsti regolamenti di organizzazione e che è proprio questa la categoria in cui i regolamenti possono assumere, secondo i casi, il carattere interno o quello della norma giuridica statutale. Si è, infatti, in presenza di norme interne quando gli organi amministrativi superiori si limitano a disciplinare l'attività di organi inferiori nella esclusiva considerazione dell'interesse ad una buona amministrazione statale e senza lo scopo di garantire gl'interessi degli altri subietti di diritto di fronte allo Stato, poiché, come è stato esattamente affermato in dottrina, queste norme si fondano sul potere di supremazia gerarchica, che il superiore ha sugli organi dipendenti, e sono esplicazione di questo potere, non del potere di impero dello Stato. Nè vi osta il fatto che essi si riferiscano a rapporti degli organi inferiori con altri soggetti di diritto e disciplinino l'esercizio dei poteri di quelli di fronte a questi. Si è invece in presenza di norme esterne quando l'organo amministrativo superiore spinga la sua azione fino a disciplinare lo stato giuridico delle persone preposte agli uffici dipendenti, ovvero, quando si tratti di uffici destinati a spiegare un'attività giuridica verso gli altri soggetti, venga a fissarne di propria iniziativa i poteri e la competenza, poiché in tal caso la norma viene a porsi come la fonte giuridica di una disciplina che si inserisce nell'ordinamento giuridico ed è pertanto destinata a spiegare effetti giuridici in confronto di altri subietti di diritto, nei rapporti in cui vengano a trovarsi con lo Stato.

Ciò posto, si rilevò che si sarebbe potuto essere indotti a ritenere che il decreto esaminato col determinare i limiti entro i quali era consentito il potere di assumere impegni, conferito dalla legge al Ministro, portasse ad un parziale spostamento di competenza amministrativa in un'attività giuridica avente effetti verso altri soggetti, si da richiedere una norma esterna: a questo criterio, infatti, si attenne nel passato qualche Amministrazione, adottando in tal modo un indirizzo indubbiamente più rigoroso, in quanto portava ad assumere anche le maggior garanzie sostanziali della deliberazione del Consiglio dei Ministri e del parere del Consiglio di Stato (1).

Ma la tesi anzidetta avrebbe potuto dirsi fondata soltanto se lo spostamento di competenza avesse trovato la sua fonte nel regolamento in discussione, mentre appariva incontestabile che esso avesse la sua origine nella norma potestativa contenuta nel citato articolo 52 della legge di contabilità, e che la specifica funzione riservata alle norme regolamentari previste al riguardo in questo articolo non sia altra all'infuori di quella di un'autolimitazione e di un'autodisciplina della facoltà conferita con lo stesso. E ciò apparve sufficiente a far concludere che non potesse ritenersi estraneo al contenuto di una pura e semplice attività di amministrazione il precisare con una norma a carattere interno i limiti in cui voglia ammettersi l'esercizio dell'anzidetta facoltà, e che quindi non vi fosse ragione di richiedere la forma del decreto del Capo dello Stato per le disposizioni al riguardo dettate nel decreto esaminato.

Ad opposta conclusione portò, invece, altra disposizione dello stesso decreto, con la quale si contemplava l'ipotesi che talune delle facoltà conferite dalle vigenti leggi alla carica del

(1) Vedasi regio decreto 10 giugno 1926, n. 1222, con cui venne approvato il « regolamento relativo alla facoltà del Ministro per la pubblica istruzione di delegare a funzionari dipendenti la competenza ad assumere impegni sul bilancio dello Stato ed a firmare i titoli di spesa ».

Ministro fossero state affidate al Sottosegretario di Stato con apposito provvedimento, per stabilire che in tal caso i decreti di delega dovessero essere firmati dal Sottosegretario di Stato. Parve, infatti, che ciò non potesse statuirsi con semplice ordinanza amministrativa, poiché la estensione ad altro organo del potere di delegare a funzionari dipendenti la facoltà di assumere impegni sul bilancio dello Stato, che l'articolo 52 della legge di contabilità conferisce unicamente al Ministro, può disporsi unicamente con provvedimento legislativo, non potendo a tal fine utilizzarsi nemmeno la delega legislativa in base alla quale fu emanato il regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, per essersi essa esaurita con la emanazione di tale decreto. Il potere conferito al Sottosegretario di Stato veniva, d'altronde, a risolversi in una facoltà di delega nelle materie affidategli dal Ministro con propria delega, e ciò trovava impedimento nel noto principio « delegatus non potest delegare », che vale anche nel diritto pubblico per la inderogabilità della competenza.

5. — *Questioni varie in materia regolamentare: a) la irretroattività delle norme; b) norme di carattere tributario; c) entrata in vigore delle norme; d) disciplina di lavori in economia* — Oltre alle questioni di massima suaccennate, che furono trattate con maggiore ampiezza in risoluzioni di coordinamento, varie altre ne sono state sollevate ed hanno formato oggetto di rilievi o di intese verbali, che hanno portato a rettificazioni o integrazioni di atti del Governo sottoposti all'esame della Corte.

a) Così, ad esempio, per quanto concerne il decreto del Presidente della Repubblica in data 1° luglio 1949, n. 1459, recante modificazioni al regolamento di previdenza degli impiegati delle esattorie e ricevitorie delle imposte dirette, si ebbe a rilevare ch'esso conteneva disposizioni aventi quasi tutte effetto retroattivo, mentre è noto che solo la legge può derogare al principio della irretroattività delle norme giuridiche, e si provocò pertanto l'occorrente revisione.

b) In occasione dell'esame di alcune norme regolamentari relative alla stazione sperimentale per le conserve alimentari in Parma, si osservò che, con l'abrogazione dispostavi dell'articolo 18 del regio decreto 31 agosto 1928, n. 2126, e col ripristino, nella sua originaria efficacia, della norma contenuta nell'articolo 23 del regio decreto 31 ottobre 1923, n. 2523, gli industriali conservieri sarebbero stati riassoggettati ad una imposizione tributaria che nei loro confronti era stata soppressa, e che questa era materia di riserva legislativa (articolo 23 della Costituzione). E si fece inoltre notare che con alcune delle dette norme si regolava materia sottratta alla potestà normativa di organizzazione del potere esecutivo, quale quella dei rapporti esterni degli enti ed istituti pubblici. In conseguenza dei rilievi il provvedimento fu rettificato.

c) Del decreto-legge 18 aprile 1950, n. 142 — concernente modificazioni al regime fiscale degli spiriti e alle disposizioni relative alla minuta vendita degli estratti ed essenze per liquori — fu sottoposto lo schema all'esame della Corte in via preventiva. Si rilevò che veniva delegato al Ministro di stabilire, fra l'altro, la data di entrata in vigore di una nuova norma relativa al contrassegno di Stato da apporre agli estratti ed essenze anzidetti, e che in tal modo si attribuiva al Ministro stesso, senza alcuna limitazione di tempo, il potere di determinare la data di entrata in vigore del predetto decreto-legge, sia pure per una sua parte, in contrasto con la norma dell'articolo 73, ultimo capoverso, della Costituzione, ai cui termini le leggi entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che *le leggi stesse* stabiliscano un termine diverso. La delega venne in conseguenza limitata a non oltre il 31 dicembre 1950.

d) È da fare menzione, infine, di un decreto del Presidente della Repubblica emesso ai sensi dell'articolo 8, 1° capoverso della vigente legge sulla contabilità dello Stato (1), col quale venivano modificate le norme regolamentari già vigenti in materia di lavori in economia da effettuare per la manutenzione ordinaria e straordinaria dei canali demaniali. Con esso peraltro, anziché « determinare », cioè indicare specificamente, i servizi che si sarebbero potuti effettuare in economia, come richiede il predetto articolo 8, si autorizzava genericamente tale forma di esecuzione e si rimetteva all'Amministrazione di adottarla vagliando, caso per caso, le situazioni di fatto, mentre ciò non era evidentemente conforme alla citata norma legislativa. In seguito alle osservazioni della Corte, l'Amministrazione ritirò il provvedimento.

(1) La suddetta norma dispone che i servizi che per la loro natura debbono farsi in economia sono determinati e retti da speciali regolamenti approvati con decreto del Capo dello Stato previo parere del Consiglio di Stato.

CAPITOLO TERZO

IL CONTROLLO DI LEGITTIMITÀ SUGLI ATTI AMMINISTRATIVI DEL GOVERNO

§ 1. — ATTI RELATIVI AL PERSONALE

1. — *Considerazioni introduttive.* — L'attività di controllo della Corte dei conti sugli atti inerenti al rapporto d'impiego pubblico, sempre intensa per le ragioni messe in evidenza nella parte I di questo volume, ha potuto svolgersi nel triennio 1947-50 più compiutamente e più organicamente. Cessato, infatti, il disordine creato dalla confusa situazione degli uffici nell'ultimo periodo della guerra ed in quello immediatamente successivo alla cessazione delle ostilità; determinatosi un nuovo impulso all'attività normativa, specialmente nella vasta e delicata materia relativa al numeroso personale non di ruolo assunto con le modalità e nelle condizioni a tutti note; superato il periodo epurativo caratterizzato dalla instabilità delle norme e dalle notevoli incertezze nella loro applicazione; ripristinati l'ordine e la disciplina nei vari servizi, il governo del personale riprese i suoi aspetti normali.

Ebbero così rinnovato incremento il metodo e l'oculatezza dell'azione amministrativa da una parte e l'efficienza del controllo dall'altra: efficienza che tanto più viene assicurata, quanto più penetrante è l'indagine, tesa a cogliere il senso delle norme, a fissare principi certi, ad evitare così i miopi irrigidimenti come le troppo benevole o compiacenti interpretazioni ed a creare con vigile cura un'applicazione uniforme del diritto, ch'è garanzia prima di giustizia.

Dai dati statistici annessi può agevolmente dedursi quale sia stata la mole di lavoro per gli atti relativi al personale. E lasciando da parte le questioni, di minor rilievo, che non presentano particolare interesse e sono state risolte molto spesso con trattazione diretta o con osservazioni in via breve, gioverà far cenno di quelle che hanno reso necessario l'esame, in sede di coordinamento dell'attività di controllo, di punti di diritto degni di nota o l'affermazione di principi di massima, offrendo così la dimostrazione dell'apporto dato dalla Corte alla elaborazione giuridica degli istituti, oppure son valse ad evitare irregolarità ed abusi, offrendo la prova della efficienza e utilità del sindacato preventivo di legittimità in questa materia.

A) FORMAZIONE DEL RAPPORTO D'IMPIEGO.

2. — *Lo stato di coniugato quale titolo di preferenza e di precedenza nei concorsi.* — Nella materia dei concorsi di ammissione ai pubblici impieghi si è avuta occasione di esaminare e risolvere, fra le altre, una questione intesa a stabilire se lo stato di coniugato, previsto nell'articolo 1 del regio decreto-legge 5 luglio 1934, n. 1176, come titolo di preferenza e di precedenza, debba essere valutato come titolo di precedenza soltanto nel caso di parità assoluta dei vari titoli preferenziali posseduti dai concorrenti, ovvero in quello di parità del solo titolo preferenziale prevalente.

Al riguardo si è ritenuto necessario precisare la funzione assegnata dalle norme di legge ai titoli di preferenza e a quelli di precedenza e si è osservato che una netta distinzione era già posta dall'articolo 21 del regio decreto 11 novembre 1923, n. 2395, dal quale si desuneva che le due specie di titoli, pur avendo il comune carattere di giuste cause di priorità, si differenziavano nettamente nella funzione in quanto i titoli preferenziali erano intesi ad operare a parità di merito, e perciò stesso in vista di una parità risultante dalla valutazione complessiva dei vari titoli di merito, mentre i titoli di precedenza erano intesi ad operare nel ristretto ambito di ciascuna delle categorie dei titoli preferenziali, con l'effetto di dar luogo ad una posizione di preminenza nelle categorie medesime. E poiché dall'ordine decrescente con cui veniva posta la graduazione dei titoli di preferenza derivava come naturale conseguenza che nel concorso di diverse preferenze dovesse valere quella che aveva a base un titolo maggiore, si osservava come si rendesse evidente che il possesso delle altre preferenze di minore importanza, che ne restavano assorbite, divenisse irrilevante ai fini dell'attuazione dell'istituto della precedenza, poiché tale istituto era inteso ad operare fra i concorrenti che appartenessero a un'identica categoria di preferenze, e tale identità da non altro poteva essere determinata se non dal comune possesso del titolo preferenziale prevalente.

Questo sistema fu poi integrato dalla legge 6 giugno 1929, n. 1024, la quale dispose che, a parità di merito, gl'impiegati e salariati coniugati con prole dovevano essere sempre preferiti a quelli coniugati senza prole e questi ultimi a quelli non coniugati. E sebbene la formulazione della norma facesse pensare alla statuizione di un mero titolo preferenziale, aggiunto a quelli previsti dalla norma anteriore, fu agevole rilevare che la condizione di coniugato vi era stata considerata, più che come una ulteriore categoria di preferenza, quale titolo di precedenza, che peraltro doveva valere non nell'ambito delle singole preferenze — poiché ciò era disposto solo per il lodevole servizio nelle Amministrazioni dello Stato —, ma a parità di merito assoluta rapportata ad ogni altro titolo, compresa ogni altra categoria di preferenza, come ebbe anche a ritenere il Consiglio di Stato. Col successivo regio decreto-legge 5 luglio 1934, n. 1176, che rielaborò l'intera materia, sostituendo col suo articolo 1 l'articolo 21 del regio decreto 2395 del 1923, si ebbe infine un ripristino integrale del sistema assunto da questa norma anteriore.

Ciò posto, si ritenne che una interpretazione con cui volesse ritenersi che lo stato di coniugato possa valere come titolo di precedenza soltanto a parità assoluta di tutti gli altri titoli preferenziali sarebbe in contrasto con il dettato della legge ed in contrasto pure con la *ratio legis*, in quanto porterebbe ad applicare al riconoscimento e alla valutazione delle cause di preferenza e di precedenza, la quale vuol essere valutazione specifica, singola ed assoluta, il criterio di valutazione dei titoli di merito, che è invece di portata complessiva e globale.

A diversa conclusione si ritenne invece di dover pervenire qualora lo stato di coniugato operi come titolo di preferenza poiché in tal caso, essendo esso posto nella relativa graduatoria come l'ultimo nell'ordine decrescente, la possibilità di farlo operare è condizionata alla mancanza o alla parità assoluta di tutti gli altri titoli poziori, nell'intuitivo riflesso che solo la mancanza o la coesistenza degli altri titoli comuni vale ad escludere la possibilità di esplicazione della loro funzione preferenziale e rende quindi operativa la funzione preferenziale dello stato di coniugato.

3. — *L'articolo 3 della legge sullo stato giuridico degli impiegati civili e le nomine successive di concorrenti dichiarati idonei.* — Circa la facoltà conferita all'Amministrazione dall'articolo 3, 1° comma, del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2960, per l'assegnazione di posti disponibili ai concorrenti agli impieghi civili che siano stati dichiarati idonei (1), si sono presentate alcune interessanti questioni.

a) Di esse la prima concerne l'applicabilità, nella ipotesi prevista dal predetto articolo 3, della riserva a favore dei combattenti che abbiano preso parte a concorsi statali (2).

Si è innanzi tutto ritenuto doversi escludere che dal collegamento della riserva ai posti da conferirsi « con l'osservanza delle disposizioni normali » possa desumersi una limitazione che porti a restringere l'applicazione della riserva stessa ai soli posti per cui il concorso fu bandito, essendo invece sufficiente che trattisi di nomine collegate al concorso, come appunto avviene per le nomine di cui al detto articolo 3, che sono previste come un ulteriore sviluppo della procedura del concorso, la quale viene utilizzata nei risultati conclusivi concretatisi nella formazione della graduatoria dei vincitori e di quella degl'idonei; ciò si desume anche dalla norma dell'articolo 13 del regio decreto-legge n. 48 del 1926, che collega la riserva alla graduatoria, e non alla disciplina del concorso. Né d'altro canto è parso che, ad escludere la possibilità di applicare la riserva, possa valere la considerazione che nelle nomine previste dal citato articolo 3 della legge sullo stato giuridico la utilizzazione della graduatoria del concorso vien fatta in sede di esercizio di un potere discrezionale dell'Amministrazione, e non in base alla legge del concorso, poiché questa differenza esaurisce i suoi effetti nella conseguente diversità della posizione con cui si presenta, nelle due ipotesi, l'interesse dei concorrenti al conferimento della nomina.

(1) La norma dice testualmente: « I concorrenti agli impieghi civili, che abbiano superata la prova di esame ed eccedano il numero dei posti messi a concorso, non acquistano alcun diritto a coprire quelli che si facciano successivamente vacanti. L'Amministrazione ha però facoltà di assegnare ai detti concorrenti, secondo l'ordine di graduatoria, i posti che si rendono disponibili entro sei mesi dall'approvazione della graduatoria medesima, nel limite massimo di un decimo di quelli messi a concorso ».

(2) A norma dell'articolo 20 del regio decreto 8 maggio 1924, n. 843, 13 del regio decreto-legge 3 gennaio 1926, n. 48, e 8 del regio decreto-legge 13 dicembre 1933, n. 1706, la metà dei posti che si rendono disponibili nel grado iniziale delle carriere è riservata agli ex combattenti che nei relativi concorsi abbiano conseguito l'idoneità.

Una ragione di dubbio potrebbe, invece, sorgere per il fatto che il citato articolo 3, nel facultare l'Amministrazione a deliberare le nomine entro il limite del decimo dei posti, messi a concorso, le fa obbligo di disporre « secondo l'ordine di graduatoria », sicché si potrebbe essere indotti a ritenere che in tale sede sia preclusa la possibilità di far luogo a preferenze, che portino a non attenersi all'ordine anzidetto. Ma a rimuovere il dubbio si è ritenuto sufficiente il rilievo che l'articolo 13 del regio decreto-legge 3 gennaio 1926, n. 48, riferisce il titolo preferenziale a tutti in genere i « posti disponibili » che vengano utilizzati « nelle nuove assunzioni di personale », escludendo in tal modo che possa porsi una distinzione tra le nomine a seconda che utilizzino i posti vacanti che furono messi a concorso o quelli che risultino in eccedenza: la norma speciale posteriore prevale, infatti, sulla norma generale anteriore, la quale viene ad esserne derogata, ove manchi, come nel caso in esame, una esplicita disposizione in contrario. Né si mancò di osservare che, d'altronde, l'esigenza di seguire l'ordine della graduatoria ricorre anche per le nomine dei vincitori, motivo per cui l'affermazione fattane nell'articolo 3 della legge sullo stato giuridico non può riguardarsi che come enunciazione di un principio generale, che vale per tutte le nomine in seguito a concorso. E se non può dubitarsi che la riserva a favore degli ex combattenti sia stata configurata come giusta causa di preferenza, intesa ad operare sull'ordine di merito risultante dalle graduatorie, non si vede come potrebbe porsi a tale riguardo una differenziazione fra le nomine che fanno capo alla graduatoria dei vincitori e quelle che fanno capo alla graduatoria degli idonei.

b) Altra questione sorse sulla possibilità di avvalersi della facoltà suddetta nei confronti di candidati dichiarati idonei nei concorsi riservati previsti dal regio decreto 6 gennaio 1942, n. 27.

Tenuta presente la disciplina di tali concorsi, quale risulta dall'articolo 1 del predetto regio decreto n. 27, con le estensioni di cui al decreto legislativo luogotenenziale 26 marzo 1946, n. 141, venne posto in evidenza il loro collegamento al concorso originario, traendone la conseguenza che detti concorsi non possano essere eccettuati dalle norme applicabili ai concorsi originari, con particolare riferimento alla facoltà prevista dall'articolo 3 del regio decreto n. 2960 del 1923. Questa norma, invero, rientra nella comune disciplina dei concorsi e non si vede come, in mancanza di una specifica disposizione che ne eccettui i concorsi riservati, potrebbe porsi una discriminazione tra gli stessi ed i concorsi originari ai fini della sua applicazione, dal momento che i concorsi riservati sono previsti come una utilizzazione differita della metà dei posti disponibili accantonata all'atto dei concorsi originari, nei cui confronti hanno una funzione complementare e integrativa, e dato che le norme che li prevedono non possono considerarsi di diritto singolare.

Né si ritenne che dal rilievo che i concorsi riservati possono bandirsi soltanto per i posti accantonati all'atto del concorso originario, cioè per la metà dei posti che in quella data risultino disponibili, venendo quindi preclusa la possibilità di mettere a concorso le vacanze venute a formarsi successivamente, derivi la esclusione della possibilità di utilizzare tali vacanze ai fini dell'esercizio della facoltà prevista nel citato articolo 3 del regio decreto n. 2960. Dalle norme del regio decreto n. 27 del 1942 emerge, invero, che il riferimento ai posti disponibili al tempo del concorso originario è fatto soltanto ai fini della determinazione del numero dei posti da accantonare e da mettere a concorso nella fase riservata. E questo è un elemento che in sede di applicazione del predetto articolo 3 assume rilievo al solo effetto della determinazione del numero dei posti conferibili in eccedenza, che deve contenersi, come si è visto, nel limite massimo di un decimo di quelli messi a concorso.

c) Infine si rese necessario esaminare entro quali limiti di tempo l'Amministrazione possa avvalersi della facoltà di cui trattasi, poiché alcuni Uffici di controllo ritenevano che il termine di sei mesi posto dal citato articolo 3, 1° comma, del regio decreto n. 2960 del 1923 dovesse essere riferito non solo alla formazione delle nuove vacanze, ma anche all'esercizio della facoltà, mentre altri Uffici ritenevano ch'esso dovesse valere soltanto per la formazione delle vacanze e non anche per l'esercizio della facoltà.

Benché l'interpretazione della dottrina sembri orientata nel primo senso, si osservò che non solo l'elemento lessicale risultante dalla norma, ma anche l'elemento sistematico porta ad escludere che il limite di tempo ivi previsto possa essere riferito all'esercizio della facoltà di disporre le nomine, piuttosto che alla formazione delle vacanze utilizzabili, che della facoltà stessa costituisce il presupposto. La prima parte del comma predetto, infatti, assegna alla graduatoria un limite di efficacia meramente numerico, e non già un limite di

tempo, a differenza di altre disposizioni che fissano un espresso limite temporale per quanto attiene all'intrinseca efficacia della graduatoria (1).

Né parve che tale tesi possa indurre inconvenienti a danno dei partecipanti ad un eventuale concorso successivo nello stesso ruolo, essendo ovvio che il bando di un nuovo concorso costituisce *ex se* rinuncia implicita ad avvalersi della facoltà anzidetta, che è ispirata dalla esigenza di evitare un altro concorso, e che la tesi stessa non potrebbe tanto meno dar luogo a una lesione di legittime aspettative nei riguardi degli idonei del concorso ultimato, nel riflesso che si lascerebbe sospesa indefinitamente la loro posizione, giacché la norma esclude un qualsiasi loro diritto a coprire i posti che eccedono il numero di quelli messi a concorso (2).

Non si mancò di osservare peraltro che sia onere di buona amministrazione non protrarre l'esercizio della facoltà oltre il tempo necessario per la utilizzazione delle vacanze venute a formarsi nei sei mesi dall'approvazione della graduatoria, e che una simile protrazione potrebbe dar luogo ad un vizio dei motivi dell'atto, rilevabile come sviamento di potere in sede di esame della legittimità.

4. — *Applicazione del decreto legislativo 4 marzo 1948, n. 137, ai concorsi in itinere.* — L'esame di vari decreti di approvazione di graduatorie relative a concorsi banditi anteriormente all'entrata in vigore del decreto legislativo presidenziale 4 marzo 1948, n. 137 — col quale le disposizioni sui benefici a favore dei combattenti sono state integrate nei riguardi di coloro che parteciparono al conflitto 1940-45 (3) — ha posto la Corte di fronte al problema della interferenza delle nuove norme, contenute in detto decreto, sulla disciplina dei concorsi in via di svolgimento.

Al riguardo, dopo aver richiamati i criteri direttivi già fissati, nel corso dell'esercizio 1946-47, sul discusso problema della influenza della legge sopravvenuta sui concorsi *in itinere* (4), si osservò che la qualifica di combattente si presenta da una parte come requisito che influisce sulle condizioni di ammissione al concorso e d'altra parte come requisito che può influire sulla formazione della graduatoria (5). Or l'incidenza delle norme dettate col decreto legislativo presidenziale 4 marzo 1948, n. 137, e più specificamente di quella contenuta nell'articolo 11, deve senz'altro ammettersi nei riflessi che attengono al secondo aspetto, cioè quando il requisito di combattente risulti considerato concretamente nelle graduatorie agli effetti dell'attribuzione di un punteggio di merito o di una collocazione preferenziale, poiché trattasi in tali casi di effetti direttamente operativi non soltanto sulla fase costitutiva del procedimento del concorso (provvedimento di nomina), ma anche sulla fase preparatoria della formazione delle graduatorie. Non parve, invero, dubbio che, anche se potesse parlarsi di modificazioni del

(1) Vedasi articolo 238 del testo unico della legge comunale e provinciale approvato col regio decreto 3 marzo 1934, n. 383; articolo 124, 5° comma, del testo unico delle leggi sulla istruzione elementare approvato col regio decreto 5 febbraio 1928, n. 577; articolo 75, 2° comma del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore approvato col regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592.

(2) La tesi della Corte trova conferma in una decisione del Consiglio di Stato (V Sezione, 1° marzo 1946), con cui si è ritenuto che le norme degli articoli 26 e 56, ultimo capoverso, del regio decreto 11 marzo 1935, n. 281, — secondo le quali nel caso di mancata accettazione o di cessazione dal servizio del vincitore del concorso a sanitario condotto, che abbiano luogo entro i sei mesi dalla pubblicazione della graduatoria, deve procedersi alla nomina del concorrente dichiarato idoneo che segue immediatamente — non rendono illegittima la nomina che venga disposta dopo la scadenza del detto termine.

(3) Col decreto legislativo indicato nel testo sono stati precisati i periodi e la natura dei servizi che danno titolo a benefici, le situazioni similari che a tale effetto vanno tenute in conto e le cause specifiche che portano ad escluderne il godimento. Particolare rilievo hanno le norme contenute nell'articolo 11, a termine del quale i benefici in parola non sono applicabili ai disertori ed a « coloro che, sottoposti, in quanto militari, a valutazione per il loro comportamento all'atto dell'armistizio e dopo l'8 settembre 1943, non siano stati discriminati ovvero, se discriminati, abbiano riportato sanzioni disciplinari per aver prestato servizio militare o civile alle dipendenze di autorità tedesche o per aver prestato servizio militare in formazioni della sedicente repubblica sociale italiana o per aver prestato giuramento a quest'ultima ».

(4) Vedasi la *Relazione della Corte dei conti*, cit., per il quinquennio precedente, pag. 26, n. 7.

(5) Sotto il primo aspetto la qualifica di combattente si presenta, tanto nei concorsi comuni come in quelli riservati banditi ai sensi dei decreti 6 gennaio 1942, n. 27, e 26 marzo 1946, n. 1, nei riflessi dell'elevamento dell'età massima stabilita per l'ammissione (articolo 42, regio decreto 30 settembre 1922, n. 1290) e si presenta inoltre, nei concorsi riservati, quale condizione di ammissione al concorso. Sotto il secondo aspetto si presenta nei riflessi dei due distinti benefici della riserva della metà dei posti a favore di coloro che risultino idonei (articoli 20 del regio decreto 8 maggio 1924, n. 843, e 7 e 13 del regio decreto 30 ottobre 1924, n. 1842, applicabili solo ai concorsi comuni) e del diritto di preferenza a parità di merito (articoli 21 e 160 del regio decreto 11 novembre 1923, n. 2395).

precedente regime giuridico, queste, attenendo a riflessi sostanziali e non soltanto procedurali, debbano incidere pure su questa fase anteriore del procedimento, comunque compiuta prima della entrata in vigore della nuova norma, in quanto sono espressione di una diversa esigenza del pubblico interesse, che non può non apprendere i rapporti non ancora compiuti, in base a quella che è stata detta efficacia retrospettiva delle norme del genere. Nè potrebbe parlarsi di atto della serie procedurale già realizzato, e per ciò stesso perfezionato, quando la norma modificatrice della sua disciplina sostanziale sia venuta in essere prima che, col compimento dei requisiti di efficacia (visto della Corte), la formazione della graduatoria fosse posta in grado di esplicitare la sua azione e prima che, a seguito della stessa, si perfezionassero gli elementi costitutivi in funzione dei quali l'atto preparatorio era venuto in vita.

Esaminando, poi, la diversa ipotesi in cui la qualifica di combattente sia stata assunta nei meri riflessi dell'ammissione al concorso, venne osservato che la incidenza della norma sopravvenuta può spiegare i suoi effetti soltanto in sede di nomina, in quanto solo in quella fase può rinnovarsi *ex officio* l'accertamento fatto in sede di ammissione, restandone invece esente, nel suo normale contenuto di atto di controllo dell'operato della Commissione, il decreto di approvazione della graduatoria, dato che trattasi di controllo di legittimità sull'operato di un organo tecnico, che non ha competenza sui requisiti attinenti all'ammissione al concorso (articolo 44 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2960). E mentre non potrebbe dirsi che il decreto di approvazione abbia efficacia costitutiva nei riguardi della nomina ai pubblici impieghi, ove si tenga presente che l'approvazione della graduatoria non produce il diritto alla nomina (1), è da rilevare che l'ammissione al concorso, pur essendo un necessario precedente dell'operato delle Commissioni giudicatrici, è e rimane revocabile per sua intrinseca natura, al pari di ogni altro atto di ammissione, poiché l'accertamento compiuto in quella sede può valere anche ai fini della successiva nomina solo in quanto le qualità con esso constatate sussistano tuttora nel momento in cui si debba procedervi e non siano state invalidate da circostanze sopravvenute o da una sopravvenuta incapacità in relazione a nuove norme giuridiche.

Peraltro, dopo aver assunto gli esposti principi, che trovano conforto in affermazioni dottrinali e giurisprudenziali, non si mancò di tener presente che la loro rigida applicazione avrebbe potuto fare incorrere in ritardi, a volte anche notevoli, nelle nomine per la necessità di far completare le dichiarazioni integrative delle autorità militari con l'annotazione delle eventuali sanzioni riportate dai concorrenti, mentre tali ritardi dovevano evitarsi poiché ne sarebbe derivato danno per le Amministrazioni, che avevano urgente necessità di personale per il funzionamento dei servizi. Allo scopo, quindi, di conciliare, nel rispetto della legge, le esigenze teoriche con quelle pratiche, com'è consuetudine della Corte, si ritenne di potere adottare un temperamento che consentisse di non differire la definizione dei concorsi, senza tuttavia sottrarli al rigore della norma proibitiva della legge sopravvenuta. Dato, infatti, che l'articolo 54 della legge sullo stato giuridico degli impiegati civili commina il licenziamento a carico di chi abbia conseguito l'impiego producendo documenti falsi o non validi, o tacendo circostanze che escluderebbero dall'impiego ai sensi delle disposizioni in vigore, si trasse argomento da tale norma per suggerire che, nei casi di graduatorie già ultimate, le Amministrazioni si cautelassero col far precedere le nomine dei vincitori ammessi per la qualifica di combattenti dalla richiesta di una esplicita dichiarazione di non trovarsi in nessuna delle condizioni di esclusione dai benefici a favore dei combattenti previste dall'articolo 11 del decreto legislativo n. 137 del 1948. In tal modo veniva, infatti, offerta una base giuridica per far luogo all'immediato licenziamento, oppure — nel caso di mancanza di dolo — all'annullamento d'ufficio della nomina, ove avesse a risultare taciuta una circostanza che avrebbe portato a non dar corso alla nomina stessa.

5. — *Riserve di posti nei concorsi.* — Alcune norme che prevedono riserve di posti nei concorsi ai pubblici impieghi hanno reso necessaria la fissazione di precisi criteri di attuazione per dirimere le incertezze manifestatesi. Ed al riguardo sono state trattate varie questioni.

a) In relazione a due bandi di concorso dell'Amministrazione delle finanze, con i quali veniva stabilito che potessero parteciparvi le donne per non oltre un decimo dei posti messi a concorso (2), sorsero dubbi sul modo in cui debba operare nei riguardi del personale femminile

(1) Vedasi pag. 26, n. 7, citato della Relazione per il precedente quinquennio.

(2) Vedasi articolo 1 del regio decreto-legge 5 settembre 1938, n. 1514, sull'assunzione di personale femminile agli impieghi pubblici e privati.

la riserva a favore del personale avventizio istituita dall'articolo 8 del decreto legislativo presidenziale 4 aprile 1947, n. 207 (1).

Premesso che le limitazioni per le assunzioni di personale femminile non possono riguardarsi come riserve di posti, concretandosi esse nella fissazione del numero massimo dei posti che possono assegnarsi alle donne e non già nella determinazione di un minimo di posti da riservare alle stesse, si ritenne, in dissenso dall'avviso espresso in un parere del Consiglio di Stato (2), che tali limitazioni debbano spiegare i loro effetti anche in confronto della riserva istituita a favore degli avventizi, di guisa che la utilizzazione di tale riserva per il personale femminile non possa portare in nessun caso ad eccedere il detto limite. Fu invero osservato che non solo è da escludere che possa scindersi il concorso in due (l'uno per i posti da assegnare ai concorrenti vincitori, l'altro per i posti da assegnare agli avventizi idonei), ma è anche da considerare che trattasi di limitazione che trae ragione da un pubblico interesse e che l'eventuale conferimento alle donne di un numero di posti superiore a quello previsto nel bando porterebbe a violare le legittime aspettative dei concorrenti di sesso maschile, i quali vedrebbero diminuite quelle possibilità che erano loro assicurate nell'atto dal quale il concorso ripete la sua nascita e il suo regolamento.

Si pose peraltro in evidenza che la utilizzazione della riserva deve aver luogo in modo che nell'ambito dei posti ai quali possono accedere le donne si riproduca la distinzione fra posti riservati e posti disponibili, che la legge fa per tutti i posti messi a concorso, limitando l'assunzione delle avventizie risultate idonee a quella parte soltanto che risponde al terzo o al sesto dei posti che sono a disposizione delle donne.

b) Si è poi avuta occasione di esaminare se le riserve di posti previste dall'articolo 8, 1° comma, del decreto legislativo presidenziale 4 aprile 1947, n. 207, siano operanti nei concorsi ai posti accantonati di cui al regio decreto 6 gennaio 1942, n. 27.

Presa visione del testo originario del predetto articolo 8 proposto dal Consiglio di Stato, venne rilevato ch'esso conteneva una esplicita salvezza per l'osservanza delle norme contenute e richiamate negli articoli 11 e 12 del regio decreto-legge 4 febbraio 1937, n. 100, e nella legge 6 gennaio 1942, n. 27, in materia di concorsi e di quote di concorsi riservati agli ex combattenti e reduci di guerra, mentre la riserva in favore degli avventizi veniva stabilita per un sesto dei posti disponibili « messi a pubblico concorso ».

Tale testo, con l'esplicito riferimento ai « concorsi riservati » e con l'antitesi che ne deriva fra i concorsi medesimi e quelli pubblici menzionati nello stesso primo comma, vale a porre in evidenza che i concorsi nei quali può trovare applicazione la riserva a favore degli avventizi non possano essere se non quelli normali e che di conseguenza la salvezza concernente la legge n. 27 del 1942 non possa assumere altro significato all'infuori di quello di una esclusione della riserva in parola per i concorsi riservati. E poiché il testo definitivo del citato articolo 8, pur essendo in tal punto meno compiuto di quello del Consiglio di Stato (3), presenta differenze soltanto formali nei confronti di esso, si ritenne di escludere che si possa attribuirgli un significato diverso.

c) Si è reso altresì necessario stabilire con quale ordine debbano operare le riserve di posti previste da varie norme, con particolare riferimento alla riserva a favore degli invalidi di guerra, di cui all'articolo 8 della legge 21 agosto 1921, n. 1321, a quella in favore dei com-

(1) Per queste e le successive questioni si trascrive il 1° comma del suddetto articolo 8: « Salva l'osservanza delle norme contenute nella legge 6 gennaio 1942, n. 27, e successive estensioni, per i posti di ruolo accantonati, un sesto dei posti di ruolo che saranno messi a pubblico concorso nel grado iniziale delle carriere statali di gruppo A e B entro quattro anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, nonché nei concorsi pubblici già indetti e per i quali alla data del presente decreto non sia stata ancora approvata la graduatoria dei vincitori, sono riservate al personale civile non di ruolo, che abbia prestato almeno due anni di servizio ininterrotto e lodevole con mansioni proprie del ruolo per il quale il concorso è bandito, che sia munito del titolo di studio e degli altri requisiti prescritti, che abbia riportato la idoneità nei concorsi medesimi. Per i concorsi a posti di gruppo C la percentuale a favore del personale non di ruolo è elevata al terzo ».

(2) Con parere del 5 gennaio 1948 la Sezione III del Consiglio di Stato aveva ritenuto che la limitazione stabilita dal bando di concorso deve operare nei soli riguardi dei posti da assegnare ai vincitori, restandone fuori i posti da assegnare agli avventizi idonei.

(3) « Salva l'osservanza delle norme contenute nella legge 6 gennaio 1942 n. 27, e successive estensioni ». Vedasi nota 1).

battenti, di cui all'articolo 13 del regio decreto-legge 3 gennaio 1926, n. 48, ed a quella relativa agli avventizi, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo presidenziale 4 aprile 1947, n. 207.

Si osservò al riguardo che i vari titoli di priorità vengono posti in considerazione di determinate cause e che quindi la graduatoria delle riserve che si trovino a concorrere deve essere ricondotta al rilievo intrinseco e qualitativo della loro causa, piuttosto che a quello estrinseco del loro ordine cronologico, dando perciò la precedenza alle riserve che hanno un titolo maggiore. Debbono così saturarsi prima le aliquote spettanti eventualmente agli invalidi, poi quelle spettanti ai combattenti, procedendo infine all'attribuzione dei posti riservati agli avventizi, mentre per i candidati idonei che rivestano la duplice qualifica di combattente e di avventizio deve darsi la preferenza alla prima qualifica. Ed anche per gli avventizi deve valere il criterio che nel computo delle aliquote riservate per l'uno o per l'altro titolo vanno calcolati pure quelli che entrano nella graduatoria dei vincitori per merito proprio.

d) Circa l'applicabilità delle norme relative alle varie riserve, nei concorsi per i posti accantonati a termini del citato regio decreto n. 27 del 1942, si fu di avviso che non possa formularsi un principio unico, ma che debba farsi luogo a distinte risoluzioni a seconda del modo nel quale queste riserve risultano coordinate ai concorsi nelle norme istitutive.

Per quelle a favore dei combattenti, l'esplicito riferimento che si trova fatto nell'articolo 20 del regio decreto-legge 8 maggio 1924, n. 843, ai posti da conferire con l'osservanza delle « disposizioni normali » rende manifesta l'impossibilità della riserva nei concorsi di cui alla suddetta legge n. 27 del 1942, che non sono regolati da simili disposizioni.

Per gli invalidi, invece, l'articolo 8 della legge 21 agosto 1921, n. 1312, che è fondamentale in materia, contiene un generico riferimento ai posti da assegnare per concorso, senza alcuna specificazione che valga a precisare la natura del concorso stesso, onde si ritenne che la relativa riserva possa applicarsi a tutti i concorsi.

e) Per quanto attiene al requisito del biennio di servizio ininterrotto e lodevole richiesto dall'articolo 8 del decreto legislativo presidenziale n. 207 del 1947 in relazione alla riserva di posti ivi prevista (1), mentre non sorge dubbio che per i concorsi banditi dopo l'entrata in vigore della norma il biennio debba essersi compiuto alla data di scadenza del termine per la presentazione dei documenti, apparve controverso in quale data detto periodo debba essersi compiuto per i concorsi per i quali, all'atto dell'entrata in vigore del decreto n. 207, non sia stata ancora approvata la graduatoria.

In proposito si ritenne che la norma in discussione sia intesa al fine di porre coloro che hanno partecipato a concorsi anteriori nella medesima condizione di quelli che partecipano ai concorsi del quadriennio successivo e si osservò che se si accedesse alla tesi che nell'ipotesi in esame vorrebbe riportare la scadenza del biennio alla data di entrata in vigore della norma stessa (2), questo diverso criterio verrebbe a risolversi in una ragione di privilegio che non troverebbe giustificazione. Si concluse quindi che anche per i concorsi anteriori il requisito di cui trattasi debba sussistere alla scadenza del termine per la presentazione dei documenti.

6. — *Titoli di studio.* — Si è avuta occasione di esaminare se possa utilizzarsi come requisito di ammissione ad un concorso un titolo di studio superiore a quello prescritto, del quale il candidato non sia in possesso.

Si è osservato al riguardo che il principio della inammissibilità di titoli equipollenti, anche se superiori, quando il bando di concorso rechi soltanto l'enunciazione di un titolo precisamente determinato, deve essere temperato col restringerne la portata all'ipotesi in cui il titolo superiore sia divergente da quello inferiore (esempio: laurea d'ingegneria nei confronti del diploma di licenza dell'istituto tecnico per geometri) e con l'ammettere l'utilizzazione del titolo superiore quando questo costituisca non il termine di un distinto ordinamento di studi, ma l'approfondimento della cultura e della specifica competenza emergenti dal titolo inferiore (esempio: laurea in scienze economiche e commerciali nei confronti del diploma di ragioneria).

(1) Vedasi testo dell'articolo a pag. 38 nota 1.

(2) A tale tesi apparirebbe informato un parere emesso in data 1° luglio 1947 dalla Commissione speciale del Consiglio di Stato, sul riflesso che, con l'aggiungere agli avventizi, che tale requisito avevano maturato alla data di presentazione della domanda di ammissione al concorso, quelli che tale requisito maturarono posteriormente, si agevola quella trasformazione degli avventizi in impiegati di ruolo, che costituisce lo scopo essenziale del decreto legislativo 4 aprile 1947, n. 207.

Si è concluso quindi che, pur adottandosi in via di massima il principio che i titoli superiori non possano assumersi in sostituzione del titolo inferiore richiesto, in mancanza di apposita clausola del bando di concorso, possano tuttavia utilizzarsi quei titoli superiori che costituiscano un progressivo perfezionamento degli studi emergenti dal titolo inferiore e che si presentino, come tali, quali titoli assorbenti.

7. — *Servizio a titolo di prova.* — Sorse dubbio se, ai fini della nomina in ruolo, l'esigenza del giudizio favorevole del Consiglio di amministrazione sul servizio di prova, che viene posta dall'articolo 17 del regio decreto 11 novembre 1923, n. 2395, debba valere anche per l'ipotesi in cui si sia esentati da tale servizio ai sensi dell'articolo 2, ultimo capoverso, del regio decreto-legge 10 gennaio 1926, n. 46, che prevede l'esenzione a favore del personale non di ruolo che, all'atto della nomina, abbia esercitato mansioni proprie del ruolo in cui viene assunto per un periodo non inferiore a quello stabilito per l'anzidetto servizio.

In merito si osservò che nell'ipotesi di cui trattasi l'esenzione dal servizio di prova trova la sua ragione nella utilizzazione di un altro servizio precedente ritenuto idoneo a dimostrare la concreta attitudine all'attività propria dell'ufficio nel quale si consegue la nomina in ruolo, onde il silenzio delle norme non può venire interpretato nel senso che sia dato prescindere da un giudizio inteso ad accertare se, nell'assolvere il servizio anteriore, l'impiegato abbia o meno dimostrato di possedere l'attitudine predetta. D'altra parte la esigenza di una valutazione del servizio reso anteriormente alla nomina in ruolo è insita *ex se* nel giudizio che si richiede sul punto che l'impiegato « abbia esercitato mansioni proprie del ruolo in cui viene assunto », poiché tale giudizio implica il concetto di una rispondenza tra attività e finalità, che non può assumersi senza una valutazione non solo oggettiva, ma anche soggettiva.

8. — *Effetti giuridici della rinuncia alla nomina.* — Essendosi avuta occasione di rilevare difformità di criteri sugli effetti giuridici della rinuncia alla nomina, si ravvisò la opportunità di enunciare alcuni criteri di massima, al fine di assicurare una applicazione uniforme, per quanto possibile, delle norme positive nelle materie soggette al controllo.

Nella relativa nota di coordinamento, dopo aver fatto cenno delle controversie dibattute in dottrina sul fondamento e sulla natura giuridica del rapporto di pubblico impiego ed aver ricordato che nella manifestazione del consenso del privato deve ravvisarsi una *condicio iuris* necessaria per la estrinsecazione dell'effetto giuridico, e perciò stesso un requisito di efficacia e non un requisito di validità dell'atto amministrativo, si pose in rilievo la sostanziale differenza fra la rinuncia preventiva alla nomina e quella posteriore all'accettazione.

La prima, infatti, è la manifestazione di un rifiuto ad accedere al rapporto d'impiego, la quale presuppone un rapporto ancora in corso di perfezionamento ed opera *ex tunc*, in quanto porta a considerare come non mai intervenuta l'adesione dell'interessato, mentre l'altra è una determinazione negativa che presuppone un rapporto già perfetto ed opera quindi *ex nunc*.

In un caso, pertanto, nel quale alcuni vincitori avevano rinunciato preventivamente alla nomina ed erano stati sostituiti da altrettanti idonei secondo l'ordine di merito col quale questi ultimi erano stati classificati nella propria graduatoria, si ebbe a ritenere legittimo l'operato dell'Amministrazione, nonostante alcuni dubbi ch'erano stati indotti dal fatto che gli idonei venivano collocati dopo gli ultimi vincitori per titolo combattentistico, sebbene avessero un punteggio superiore. Fu infatti osservato che per gli anzidetti vincitori si era in presenza di un rifiuto avente effetto retroattivo; e poiché l'adesione degli interessati si poneva, come si è accennato, quale requisito di efficacia e non di validità dell'atto amministrativo, concretato dalla formazione delle graduatorie e dalla loro approvazione, la invalidità non poteva andare oltre i limiti dell'effetto giuridico che l'atto amministrativo poteva produrre negli specifici confronti dei vincitori recedenti. Il che valeva come dire che nei casi del genere il rifiuto reagisce soltanto sugli effetti dell'approvazione della graduatoria nei confronti degli interessati e non induce menomamente la invalidazione dell'atto e del procedimento amministrativo, quale potrebbe aversi per un motivo di irregolarità che lo inficiasse, sicché le graduatorie dei concorrenti vincitori e degli idonei, formate ed approvate, non vengono a perdere la loro efficacia e le ulteriori nomine sui posti resisi disponibili debbono effettuarsi secondo l'ordine progressivo in cui sono collocati i concorrenti idonei nella relativa graduatoria, senza procedere ad alcuna rettifica della graduatoria dei vincitori.

B) PROMOZIONI

9. — *Le promozioni per merito comparativo.* — In sede di esame di due decreti del Ministero delle finanze, con i quali venivano disposte alcune promozioni per merito comparativo, si rilevava che, mutando la prassi fino allora seguita, non solo si era abbandonato il sistema

dei coefficienti numerici per la valutazione degli scrutinandi, ma non si era nemmeno proceduto ad una preventiva determinazione dei criteri di massima da seguire e degli elementi obiettivi da prendere in considerazione negli scrutini, formandosi così le graduatorie di merito sulla base di giudizi sintetici riportati nei quaderni di scrutinio allegati al verbale del Consiglio di amministrazione, che per gli impiegati prescelti dichiaravano la promovibilità con l'aggiunta della semplice locuzione « a preferenza dei pari grado ».

Non ritenendosi legittima tale procedura, si trasse occasione dal caso occorso per fissare precisi criteri in materia. In una nota di coordinamento, richiamati i precedenti in materia, si osservava che l'articolo 27 della legge sullo stato giuridico è stato inteso costantemente nel senso che nelle promozioni per merito comparativo la valutazione dei meriti degli scrutinandi debba essere ricondotta a criteri di massima e ad elementi obiettivi ed uniformi preventivamente determinati in modo generale ed astratto dal Consiglio di amministrazione (1). La insindacabilità del giudizio di detto Consiglio, che si trova sancita nel citato articolo 27, concerne infatti soltanto l'apprezzamento ed il giudizio sul merito dei singoli scrutinandi, cui si fa luogo ai fini della comparazione, ma non anche il procedimento che deve seguirsi per la formazione di tale apprezzamento e giudizio. E l'accennata comparazione non può costituire mezzo idoneo per il raggiungimento del fine al quale tende, la scelta cioè dei più meritevoli, se non in quanto vengano assunte, per la valutazione del merito dei singoli scrutinandi, dei criteri obiettivi ed uniformi, quali termini di riferimento, e tale obiettività ed uniformità non possono realizzarsi se non in quanto i criteri siano fissati preventivamente in via generale ed astratta (2).

L'abrogazione, poi, di precedenti norme, disposta con l'articolo 17 del decreto legislativo luogotenenziale n. 301 del 1944 (3), ha fatto venir meno soltanto la obbligatorietà dell'uso dei coefficienti numerici, che esse imponevano per la espressione in concreto del merito degli scrutinandi. E basta tener presente che i coefficienti numerici sono dei meri indici misuratori dei valori attribuiti in sede di apprezzamento ai titoli degli scrutinandi, perché si renda evidente che l'abrogazione della loro obbligatorietà non possa comunque spiegare effetti nei riflessi dell'altro e ben diverso obbligo della preventiva determinazione dei criteri di massima, in base ai quali dovrà procedersi allo scrutinio.

Riaffermata pertanto la esigenza in discussione, anche in base alla esegesi della circolare 6 agosto 1946 della Presidenza del Consiglio, e considerato altresì che la sua inosservanza si risolve in un vizio afferente la legittimità della deliberazione del Consiglio di amministrazione, che, per la sua funzione di presupposto del provvedimento di promozione, si riflette necessariamente su quest'ultimo, determinandone la invalidità per il vizio di violazione di legge, si poneva in evidenza che sulla base e nei limiti dei documenti di corredo di un decreto di promozione la Corte può esercitare il sindacato di legittimità sotto l'eventuale profilo dell'eccesso di potere per illogicità manifesta della motivazione, nei riguardi della congruenza dei criteri di massima assunti e della esigenza che i criteri anzidetti siano sufficientemente dettagliati ed inoltre siano preventivamente determinati i valori da attribuire ad essi.

Dal rilievo, infine, che per le promozioni suaccennate il Consiglio di amministrazione non aveva fatto constare nei suoi verbali di aver valutato quali titoli di merito le benemerenze di guerra, si trasse motivo per affermare che l'obbligo di tale valutazione deriva dall'articolo 160

(1) L'articolo 27 suddetto dispone nel primo comma che « alla designazione degli impiegati promovibili per merito comparativo si procede, a giudizio insindacabile del Consiglio di amministrazione, scegliendo i maggiormente meritevoli della promozione, nel numero dei posti da conferire, fra coloro che posseggano i requisiti prescritti e stabilendone, quindi, l'ordine di merito ». Per l'applicazione di tale norma furono emanate, dapprima, una circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 4 aprile 1929, n. 4435/I.3.1; il regio decreto 6 gennaio 1942, n. 27; un decreto del Capo del Governo in data 15 aprile 1942; un'altra circolare della Presidenza del Consiglio, in data 8 giugno 1942. Abrogati poi, con l'articolo 17 del decreto legislativo luogotenenziale 19 ottobre 1944, n. 301, sia l'articolo 9 del regio decreto n. 27 del 1942 che il decreto del Capo del Governo in data 15 aprile 1942, sorse qualche dubbio sulla disciplina da seguire negli scrutini per merito comparativo e fu sentito il Consiglio di Stato, che nell'adunanza del 10 luglio 1946 emise un importante parere, in base al quale la Presidenza del Consiglio emanò una circolare in data 6 agosto 1946, portante il n. 75924/15457/4/5/1.3.

(2) Anche il Consiglio di Stato ha ripetutamente affermato che, negli scrutini per merito comparativo, i giudizi di promozione, pur rivestendo il carattere di discrezionalità tecnica, devono fondarsi su elementi obiettivi, analiticamente ed uniformemente considerati, allo scopo di assicurare che la valutazione soggettiva da parte dei giudici corrisponda, per quanto possibile, alla realtà oggettiva del valore degli scrutinandi e restino così garantiti in primo luogo l'interesse del servizio pubblico e subordinatamente i legittimi interessi di carriera degli impiegati.

(3) Vedi nota 1.

del regio decreto 11 dicembre 1923, n. 2395, e che in presenza di questa norma cogente la discrezionalità del Consiglio di amministrazione può ammettersi soltanto nei riguardi del valore da attribuire alle benemerienze belliche, e non anche per ciò che attiene all'assunzione di tali benemerienze fra i criteri da porre a base della valutazione degli scrutinandi.

10. — *Promozione al grado V con utilizzazione di una vacanza esistente nel grado IV.* — In tema di questioni specifiche, va segnalato, per il punto di diritto affermato, un decreto del Ministero per l'industria ed il commercio, col quale si conferiva in soprannumero una promozione al grado quinto, lasciando vacante un posto nel grado superiore, con riferimento alla norma dell'articolo 108 della vigente legge sullo stato giuridico degli impiegati civili.

Dal verbale del Consiglio di amministrazione risultava che l'utilizzazione del posto vacante di grado quarto era stata ritenuta possibile in quanto tale posto risultava in eccedenza nei confronti della ripartizione del Ministero in quattro Direzioni generali, stabilita col decreto legislativo 23 febbraio 1946, n. 223, motivo per cui, essendosi già coperte le dette Direzioni generali, sarebbe venuta meno la possibilità di un'ulteriore nomina a tale grado, di persona estranea all'Amministrazione, da parte del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'articolo 19 della citata legge sullo stato giuridico.

Osservò la Corte al riguardo che, ove si fosse ammesso che i posti di grado quarto mantenuti in eccedenza del numero delle Direzioni generali costituissero posti in soprannumero, il problema della utilizzazione delle relative vacanze ai fini del citato articolo 108 non avrebbe potuto nemmeno porsi. Ma in effetti il problema sorgeva poiché non poteva parlarsi di personale in soprannumero, essendo stati conservati nella tabella organica del Ministero per l'industria ed il commercio i posti dei funzionari di grado quarto in eccedenza al numero delle Direzioni generali stabilite col decreto di riordinamento dei servizi. Ciò posto, si considerò che il citato articolo 19, nel prescrivere che « le nomine ai gradi superiori al quinto sono deliberate dal Consiglio dei Ministri », non ha inteso riferirsi, nei riguardi del grado quarto, soltanto alla nomina dei funzionari che sono posti a capo di una Direzione generale sia perché la norma parla in genere della « nomina ai gradi superiori al quinto » senza porre alcuna limitazione, sia perché la stessa legge sullo stato giuridico, col prevedere nel comma 3° dell'articolo 11 che facciano parte del Consiglio di amministrazione, oltre ai direttori generali, « i funzionari di grado pari o superiore, che abbiano la direzione effettiva di un servizio », dimostra all'evidenza di ammettere che il grado quarto possa essere ricoperto anche da funzionari che non siano posti a capo di una Direzione generale. Non parve pertanto possibile dubitare che fosse giuridicamente ipotizzabile il conferimento dell'altro posto di grado quarto risultante dall'organico del predetto Ministero. E poiché il potere di disporre tale conferimento spettava unicamente al Consiglio dei Ministri, e non era neppure condizionato alla proposta del Ministro competente, non si ritenne ammissibile un potere del Ministro di utilizzare la vacanza esistente in quel grado superiore per effettuare una nomina in soprannumero nel grado inferiore.

11. — *Progressione in carriera dei professori universitari fuori ruolo.* — Come si ebbe a far presente nella Relazione per il quinquennio precedente (1), la Corte ebbe a escludere che allo stato della legislazione in quel tempo vigente potesse aversi un ulteriore svolgimento di carriera per professori universitari trattenuti in servizio dopo il compimento del 70° anno di età. I provvedimenti di promozione non ammessi a registrazione furono in seguito riprodotti in rapporto alla diversa situazione di diritto determinatasi in base al decreto legislativo presidenziale 26 ottobre 1947, n. 1251, a termini del quale « i professori universitari, compiuto il 70° anno di età, assumono la qualifica di professori fuori ruolo fino a tutto l'anno accademico durante il quale compiono il 75° anno di età » (articolo 1).

In presenza della nuova norma si considerò che la qualifica di professori fuori ruolo postula necessariamente la esistenza di un rapporto di servizio attivo e che la disposta protrazione di tale qualifica fino al compimento del 75° anno di età determina una corrispondente protrazione dei limiti di età, che è esplicitamente dichiarata nel predetto decreto n. 1251 (2) e che induce ad ammettere la possibilità di una ulteriore progressione nella carriera, poiché ad escluderla sarebbe occorsa una esplicita disposizione in contrario. La successiva norma dell'articolo 3 del decreto legislativo presidenziale 23 marzo 1948, n. 265, che nella prima

(1) *Relazione della Corte dei conti*, cit., volume I, parte I, pag. 29.

(2) Il 3° comma dell'articolo 1 dispone che con l'inizio dell'anno accademico successivo a quello in cui hanno compiuto il 75° anno di età i professori di cui trattasi vengono collocati a riposo.

applicazione delle disposizioni istitutive del grado 3° restringeva ad un quarto i posti da assegnare ai professori collocati fuori ruolo ai sensi del predetto decreto del 1947, deve infatti considerarsi come una disposizione limitativa di un principio già insito nel precedente provvedimento per quanto attiene alla progressione nella carriera.

Non si ritenne tuttavia di poter convenire nella tesi del Ministero, che aveva riportato la decorrenza di alcune promozioni alle date, anteriori all'entrata in vigore del decreto numero 1251, in cui i singoli docenti avevano maturato i periodi di servizio prescritti dall'articolo 92 del regio decreto 11 novembre 1923, n. 2395, per la progressione in carriera. Tenuti, infatti, presenti il 1° comma dell'articolo 3 del citato decreto del 1947 e l'articolo 4 del successivo decreto n. 265 del 1948 (1) e la esigenza di superare l'apparente inconciliabilità delle due norme, doveva concludersi che per le promozioni in parola la decorrenza dovesse essere fissata al 1° novembre 1947, e che da tale data fosse da ammettere la possibilità di valutare per la progressione nella carriera il servizio prestato fino a tutto il 31 ottobre 1947 dai docenti trattenuti ai sensi del decreto legislativo presidenziale 4 gennaio 1947, n. 22.

12. — *Promozioni dei magistrati della giustizia militare.* — L'esame di un decreto presidenziale in data 4 ottobre 1948, col quale venivano promossi al grado di vice procuratore militare della Repubblica o di giudice militare alcuni sostituti procuratori militari e giudici istruttori di 1ª classe, diede luogo ad alcuni dubbi circa l'applicazione delle norme in vigore alla data del provvedimento (2), a termini delle quali le promozioni ai gradi di avvocato militare o consigliere relatore aggiunto del tribunale supremo militare, vice avvocato militare o giudice relatore dovevano aver luogo esclusivamente a scelta sulla base del merito comparativo, con scrutinio da attuare a turno di anzianità fra i magistrati militari del grado inferiore aventi almeno due anni di permanenza in esso, ed inoltre i posti vacanti dovevano essere coperti entro sei mesi.

Richiamate le disposizioni degli articoli 27, 28 e 29 della vigente legge sullo stato giuridico degli impiegati civili, che regolano, rispettivamente, le promozioni per merito comparativo, quelle per merito assoluto (turno di anzianità) e le promozioni da conferire parte per merito comparativo e parte per merito assoluto, si ebbe a chiarire che in questa ultima ipotesi i due sistemi di scrutinio operano separatamente entro i limiti ad essi assegnati, dando luogo a intercalazioni dei prescelti per merito assoluto fra i prescelti per merito comparativo, mentre nel caso in esame il concorso dei due sistemi era invece previsto nello stesso scrutinio. Or tale coesistenza di opposti sistemi induceva la necessità di conciliarli e non sembrava dubbio che la concreta realizzazione del concetto espresso dal legislatore non altra potesse essere all'infuori di quella che dovesse procedersi ad una comparazione di tutti i candidati in possesso dei requisiti prescritti, a qualunque turno di anzianità appartenessero e secondo i criteri degli scrutini per merito comparativo, per stabilirne l'ordine di merito, disponendo poi i prescelti, nel decreto di nomina, secondo l'ordine in cui essi andavano a collocarsi in base al turno di anzianità al quale appartenevano, e non secondo l'ordine di merito della graduatoria.

Per quanto poi attiene al suddetto termine di sei mesi, entro il quale i posti vacanti avrebbero dovuto essere coperti, si rese necessario vedere se esso potesse nella fattispecie venire utilizzato per attribuire una decorrenza retroattiva alle promozioni effettuate tardivamente. E la Corte ritenne che a tal fine occorresse stabilire se detto termine era stato apposto nel solo interesse del pubblico servizio od invece anche nell'interesse dei funzionari interessati. Il noto principio che non sussiste un vero e proprio diritto alla promozione avrebbe potuto indurre a non ammettere che il termine anzidetto potesse operare a vantaggio dei funzionari interessati, tanto più che la norma non conteneva alcuna statuizione con cui si prevedesse, in deroga al principio generale della irretroattività degli atti amministrativi,

(1) L'articolo 3, 1° comma, del decreto n. 1251 del 1947 dichiara espressamente applicabili le disposizioni dello stesso decreto anche ai professori trattenuti in servizio fino a tutto il 31 ottobre 1947, ai sensi del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 4 gennaio 1947, n. 22, rendendo in tal modo valutabile per gli effetti conseguenti dalla qualifica di professori fuori ruolo, compresi quelli attinenti alla progressione in carriera, il servizio prestato in quel periodo dai docenti trattenuti. La successiva norma del decreto n. 265 del 1948 ha espressamente statuito che le disposizioni del decreto n. 1251 del 1947 si applicano con effetto dal 1° novembre 1947.

(2) Articolo 29, 1° comma, del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2903; articoli 13, 2° comma, e 14, 1° comma, del regio decreto-legge 26 gennaio 1931, n. 122; articolo 2 della legge 24 ottobre 1942, n. 1378, prorogato al 31 dicembre 1948 dall'articolo unico del decreto legislativo 17 aprile 1948, n. 713.

la retroattività delle promozioni nel caso di ritardo da parte dell'Amministrazione a provvedere in merito. Tuttavia l'esistenza di un interesse tutelato a conseguire la promozione all'atto in cui si forma la vacanza è stata ammessa dalla dottrina nei casi in cui, in via di eccezione, speciali disposizioni stabiliscano l'obbligo per la pubblica Amministrazione di non ritardare, se il posto sia vacante, la promozione dell'impiegato che abbia già i requisiti per conseguirla. Ed il modo categorico con cui si esprimeva la norma concernente l'indicato termine (1) avvalorava il convincimento che il termine stesso fosse stato apposto anche nell'interesse dell'impiegato e che pertanto potesse ritenersi giustificata la decorrenza retroattiva delle promozioni, entro i limiti peraltro in cui il precetto legislativo poteva essere operante, cioè non oltre la data in cui i singoli interessati si trovarono in grado di utilizzare le vacanze già esistenti.

13. — *Promozioni degli ufficiali in servizio permanente effettivo dell'Esercito.* — In occasione dell'esame di decreti di promozione di ufficiali in servizio permanente effettivo, adottati per attuare gli organici provvisori dell'Esercito di cui al decreto legislativo 20 gennaio 1948, n. 45, si ebbe a rilevare che l'Amministrazione controllata non aveva formato preliminarmente i quadri di avanzamento degli ufficiali dichiarati « prescelti », come previsto dalla legge 8 maggio 1940, n. 370, ma aveva promosso singolarmente gli ufficiali rientranti nei limiti di anzianità stabiliti semestralmente ed annualmente, non appena le pervenissero i giudizi favorevoli delle competenti autorità nei loro riguardi, conferendo le promozioni, in conseguenza, con riserva di anzianità assoluta e relativa nei confronti dei pari grado compresi nei detti limiti e non ancora giudicati, e disponendo in favore di questi l'accantonamento dei residui posti del grado superiore vacanti in organico.

La Corte, non ritenendo che tale procedura fosse conforme alle norme della citata legge 9 maggio 1940, n. 370, e del relativo regolamento di esecuzione approvato col regio decreto 21 novembre 1940, n. 2053 (2), ravvisava la necessità di fissare precisi criteri in materia, osservando anzitutto che il quadro di avanzamento si pone, ai fini della promozione, come un atto del procedimento, inteso a fissare la graduatoria dei prescelti, graduatoria che è di semplice idoneità fino al grado di colonnello ed è invece di merito, a scelta, fra i vari gradi di generale. E che i quadri anzidetti non possano comprendere se non i prescelti si rileva non solo dal meccanismo delle promozioni, in applicazione delle disposizioni sopra riportate, ma anche dalla considerazione che nell'articolo 4 della legge e nell'articolo 13 del regolamento è sancito espressamente che « l'ufficiale prescelto per l'avanzamento è iscritto sul quadro di avanzamento ».

Ciò posto, si osservava che dalle norme che regolano la materia e dal carattere di graduatoria dei prescelti, che assume il quadro di avanzamento, sia a scelta che per anzianità, nonché dal rilievo che il successivo provvedimento di promozione va fatto nell'ordine della iscrizione nel quadro, consegue inoltre che la funzione specifica assegnata al quadro stesso sia quella di *atto presupposto*, avente una propria autonomia funzionale sia in rapporto ai singoli giudizi di idoneità o di scelta, che esso fa propri, sia in rapporto agli effetti che da esso la legge direttamente deriva. La mancata formazione del quadro dei prescelti si risolve, quindi, in un vizio di legittimità, quanto meno sotto l'aspetto di un *difetto di attività*, inteso come irregolarità del procedimento volitivo che sta a base dell'atto, vizio che può inquadarsi nella sfera dell'eccesso di potere, o in quella più ampia della violazione di legge, poiché toglie la possibilità di accertare la rispondenza fra le promozioni effettuate e le premesse alle quali esse sono vincolate.

Per quanto poi concerne la suddetta riserva di anzianità, si osservava che essa non è consentita dalla citata legge sull'avanzamento degli ufficiali, poiché l'uso indiscriminato della riserva indurrebbe l'incertezza della situazione giuridica degli ufficiali compresi nei limiti di anzianità assegnati per lo scrutinio di avanzamento e porterebbe ad escludere nei giudizi delle Commissioni quella uniformità di criteri che deve stare a base di ogni scrutinio e che non può essere assicurata da interventi saltuari per singoli scrutinandi. L'uso non autorizzato della riserva di anzianità nelle promozioni contrasta poi con la natura stessa di tale istituto, che ha un carattere del tutto eccezionale e come tale va applicato solo ed in quanto la legge di volta in volta lo dispone.

(1) Articolo 29, 1° comma, citato, del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2903, a termini del quale « i posti vacanti nei vari gradi e nelle varie classi dell'organico sia dei magistrati che del personale di cancelleria militare devono essere coperti entro sei mesi ».

(2) Vedi in particolare, gli articoli 1, 2, 4, 12 e seguenti, 29, 33, 45 e 46 della suddetta legge.

Si notava infine che alcune deduzioni del Ministero della difesa, tendenti a porre in evidenza inconvenienti e difficoltà di attuazione, si risolvevano in una critica della legge, che non poteva assumere valore ai fini del controllo, per la intuitiva considerazione che gli inconvenienti denunziati dovevano essere superati in sede legislativa e non già eludendo l'applicazione della legge stessa.

La Corte, tuttavia, con senso di valutazione realistica delle concrete situazioni, tenne presente la situazione contingente, in cui era venuta a trovarsi l'Amministrazione della difesa-esercito per non avere potuto completare tempestivamente la raccolta di tutti gli elementi di scrutinio degli ufficiali da promuovere ad anzianità, compresi nei limiti stabiliti per l'anno 1950, e soprattutto le dannose ripercussioni che un arresto delle promozioni degli ufficiali, che ne avevano titolo, avrebbe avuto sull'organizzazione e sui servizi dell'Esercito. Si consentiva pertanto a dar corso ai decreti di promozione degli ufficiali anzidetti, anche in mancanza della preventiva formazione dell'intero quadro di avanzamento, qualora le promozioni risultassero effettuate con l'accantonamento dei posti dei pari grado per i quali non fosse ancora acquisita la valutazione, non senza far presente che per le successive promozioni non si sarebbe potuto adottare ulteriormente tale criterio a meno che non intervenisse un'apposita norma legislativa modificatrice di quelle vigenti.

14. — *Annullamento di scrutinio: effetti sugli scrutini successivi.* — Poiché era stato prospettato il dubbio che la pronuncia giudiziale di annullamento di un determinato scrutinio di promozione comportasse l'annullamento degli scrutini successivi, in sede di coordinamento dell'attività di controllo si ritenne opportuno chiarire che ogni scrutinio di promozione ha una propria individualità giuridica in relazione ai suoi elementi costitutivi e che da tale distinta individualità deriva che, nel sistema delle promozioni, uno scrutinio possa portarsi come antecedente giuridico del successivo, e non come un suo presupposto, in quanto è noto che può parlarsi di presupposto soltanto per gli atti che valgono da elemento il quale serve a condizionare il modo di essere o la stessa esistenza di un altro atto e che come tali spiegano necessariamente una efficacia mediata sulla determinazione della situazione giuridica cui esso è inteso. Ciò non toglie che dal fatto stesso che un determinato scrutinio si ponga come un antecedente giuridico del successivo consegua che i suoi effetti — occupazione di posti vacanti, conferimento della promozione a determinati impiegati — vengano a riflettersi sugli elementi costitutivi dello scrutinio successivo, ma ciò è cosa ben diversa dalla configurazione di atto — presupposto, che varrebbe ad estendere *de iure* allo scrutinio successivo la invalidazione di quello precedente. Tale caducamento infatti potrà aversi soltanto nel caso in cui la invalidazione dello scrutinio precedente sia venuta a scuotere gli elementi nel cui ambito fu attuato il successivo.

15. — *Impiegati dichiarati irreperibili per causa di guerra.* — In mancanza di norme specifiche che regolino la posizione giuridica degli impiegati chiamati alle armi, dichiarati irreperibili dall'autorità militare per causa di guerra, si ritenne opportuno fissare l'indirizzo da seguire in materia.

Al principio, già accennato (1), che l'istituto della riserva non possa applicarsi ove una esplicita norma di legge non ne dia la facoltà, costituendo esso una deroga al normale sistema delle promozioni, si era ritenuto di poter derogare in alcuni casi eccezionali come quello degli impiegati in prigionia di guerra (2). Fu pertanto chiarito in quali limiti potesse seguirsi questo indirizzo, precisandosi che l'accantonamento dei posti e la riserva di anzianità debbano essere esclusi quando il tempo trascorso dalla dichiarazione di irreperibilità sia tale da legittimare la presunzione di morte.

Si osservò al riguardo che l'articolo 124 del regio decreto 8 luglio 1938, n. 1415, venne a dare la nozione della irreperibilità col prescrivere che deve redigersi un processo verbale di irreperibilità se un militare è scomparso per causa di guerra, ove non possa accertarsi nei tre mesi successivi alla scomparsa se egli sia ancora in vita o sia invece morto; ma nessuna norma fu emanata per gli impiegati civili agli effetti della loro carriera, poiché una specifica disciplina fu dettata soltanto per gli ufficiali dell'Esercito con l'articolo 4 del regio decreto 17 febbraio 1942, n. 151, prescrivendosi che gli ufficiali in servizio permanente effettivo dichiarati irreperibili debbano essere cancellati dai ruoli con effetto dalla data del verbale di irreperibilità,

(1) Vedasi n. 13 di questo capitolo.

(2) Vedasi la *Relazione della Corte dei Conti*, cit., per il quinquennio precedente, pag. 27 e seguenti.

salvo ad essere reiscritti nei ruoli stessi col proprio grado e con la propria anzianità, anche eventualmente in eccedenza, in caso di successiva accertata reperibilità. L'unico termine di riferimento offerto dal diritto positivo in tale materia è, pertanto, questa norma, la quale peraltro ha differenziato gli ufficiali irreperibili dai prigionieri di guerra, per cui si trova invece prevista, nell'articolo 17 della legge 9 maggio 1940, n. 368, la posizione di aspettativa.

Ma un principio direttivo può desumersi dalla disciplina di carattere generale che si trova posta dal diritto comune, e in particolare dalle norme del vigente Codice civile che prevedono la dichiarazione di morte presunta per gli scomparsi in operazioni belliche e per i prigionieri ed internati di cui non si abbiano notizie, e prevedono altresì, anteriormente a tale dichiarazione, quella di assenza, la quale peraltro non è configurata come il necessario presupposto della dichiarazione di morte presunta (1). Dal complesso di tali norme, come dalle altre che di volta in volta regolarono le ipotesi consimili (2), emerge infatti che il principio informatore al quale è venuta a ispirarsi la disciplina legislativa degli scomparsi per fatti bellici è quello di non protrarre oltre un breve limite di tempo la situazione di incertezza determinata dalla mancanza di notizie dello scomparso, data la natura dell'evento bellico, che avvalora la supposizione della morte. E poiché trattasi di un criterio fondato su ragioni oggettive, che hanno valore in tutti i casi in cui venga in considerazione la situazione dello scomparso, si espresse l'avviso che anche agli effetti della carriera la tutela di quest'ultimo non possa spingersi oltre quel limite di tempo che il diritto comune ha considerato sufficiente per dare ingresso alla presunzione di morte.

16. — *La locuzione « pretermesso » nell'articolo 4 del decreto legislativo luogotenenziale 9 ottobre 1944, n. 301.* — La locuzione « pretermesso », adottata nel secondo comma dell'articolo 4 del decreto legislativo luogotenenziale 9 ottobre 1944, n. 301 (3), ha dato luogo a dubbi, poiché mentre la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in una sua nota (4), ebbe a considerare « pretermesso », ai fini dell'applicazione dell'anzidetta norma, soltanto colui che nel precedente scrutinio per la promozione fosse stato dichiarato « impromovibile per giudizio di inidoneità o per sanzioni in corso », il Consiglio di Stato manifestò l'avviso (5) che « pretermessi », ai fini della norma di cui si discute, siano « non soltanto coloro che negli scrutini per merito assoluto furono riconosciuti impromovibili, ma anche coloro che negli scrutini per merito comparativo vennero esclusi dalla promozione, non per essere impromovibili, ma perché posposti a funzionari, sia pure meno anziani, giudicati però più meritevoli per la promozione ai posti disponibili nel grado superiore ».

La Corte ha osservato che la premissione nelle promozioni non ha assunto nel nostro ordinamento una univoca configurazione giuridica. Mentre, invero, nell'ordinamento del personale militare (6) la locuzione « pretermesso » si trova usata come attributo dell'impiegato non promosso per un impedimento che ne abbia preclusa l'ammissione allo scrutinio, come ad esempio nel caso di prigionia o di aspettativa per motivi di famiglia, vi sono ipotesi in cui l'espressione viene riferita al non promosso per l'esito negativo dello scrutinio al quale era stato ammesso.

Una ulteriore suddivisione viene a porsi in questo secondo caso, a seconda che trattisi di scrutinio per merito assoluto o per merito comparativo: infatti nelle promozioni per merito assoluto la premissione non può essere che espressione di un giudizio di inidoneità, mentre

(1) Articoli 48 e 57, 60, n. 1 e 2, 61 e segg. Sostanzialmente analoga è la regolamentazione prevista nell'articolo 211 del Codice della navigazione per l'ipotesi di scomparsa in mare.

(2) Vedansi fra le altre, le leggi 2 luglio 1896, n. 256, ed 11 luglio 1904, n. 349, per gli scomparsi della guerra d'Africa; la legge 22 maggio 1913, n. 484, per gli scomparsi della guerra italo-turca; i decreti luogotenenziali 27 giugno 1915, n. 1103, 22 agosto 1915, n. 1324, e 17 febbraio 1916, n. 180, per i militari dispersi nella prima guerra mondiale; il regio decreto 15 agosto 1919, n. 1467, ed il relativo regolamento di esecuzione approvato con regio decreto 11 gennaio 1920, n. 40, modificato dal regio decreto 12 febbraio 1920, n. 149.

(3) A norma del suddetto comma la sospensione degli scrutini di cui al precedente comma non si applica in favore di coloro che, essendo stati scrutinati per le promozioni, siano stati pretermessi, ovvero, avendo partecipato agli esami di idoneità, non abbiano conseguito l'idoneità, nonché di coloro che abbiano avute interruzioni di servizio.

(4) Nota 2 aprile 1948, n. 10266/14329.2.54/1.3.1.

(5) Parere n. 500 del 28 aprile 1948.

(6) Articoli 98 e 103 della legge 9 maggio 1940, n. 370, e articolo 7 del decreto legislativo 5 ottobre 1944, n. 378.

in quelle per merito comparativo essa può essere espressione non soltanto di un giudizio di inidoneità, ma anche di un giudizio di minor merito. E poiché la norma del citato 2° comma dell'articolo 4 del decreto legislativo luogotenenziale n. 301 parla di pretermissioni in riferimento a tutti in genere gli scrutini di promozione e non pone alcuna precisazione che valga a restringere la portata della locuzione ad una determinata causale di pretermissione, si è ritenuto di poter concludere che il concetto da assumere non possa essere se non quello che va desunto, di volta in volta, dalla causa giuridica che in relazione allo specifico sistema di scrutinio fece mancare il conferimento della promozione, e che non possa quindi accedersi al criterio di considerare pretermesso soltanto l'impiegato divenuto improvvisabile per giudizio di inidoneità.

17. — *Sospensione dello scrutinio in rapporto a procedimento di epurazione.* — Nel triennio cui si riferisce questa parte della relazione molto raramente si è verificato che, dopo la nota motivata con la quale il Consigliere della Corte avesse ricusato il visto, le Amministrazioni abbiano insistito per la registrazione e sia stata in conseguenza provocata sul provvedimento la deliberazione della Sezione di controllo a sensi dell'articolo 24 del vigente testo unico delle leggi sulla Corte dei conti.

Peraltro, simile dissenso sorse nella interpretazione delle norme che regolano la sospensione dello scrutinio degli impiegati sottoposti a procedimento di epurazione ed i suoi effetti, in sede di esame di due decreti del Ministero per l'industria ed il commercio, con i quali si era ritenuto che la retrodatazione contemplata nell'articolo 3, 1° comma, del decreto luogotenenziale 22 aprile 1945, n. 185, fosse applicabile non solo nei confronti di coloro che erano stati sospesi dallo scrutinio a motivo dell'epurazione, ai sensi dell'articolo 1 di detto decreto n. 185, ma anche nei riguardi del personale non sottoposto a procedimento di epurazione, e per ciò stesso non sospeso dallo scrutinio, che venisse a fruire di posti resisi poi disponibili perché non conferibili al personale già sottoposto a giudizio di epurazione.

Con deliberazione del 20 febbraio 1948, ampiamente motivata, la Sezione di controllo confermò il rifiuto di registrazione dei due decreti già opposto dal Consigliere, osservando anzitutto che il decreto luogotenenziale 22 aprile 1945, n. 185, nel dettare norme transitorie per le promozioni del personale delle Amministrazioni dello Stato, poneva in atto un sistema concretantesi da una parte (articolo 1) nella sospensione dello scrutinio per le promozioni nei confronti del personale civile sottoposto a procedimento di epurazione, fino a quando non venisse esclusa nei confronti dello stesso l'applicazione di una delle sanzioni previste dal titolo II del decreto luogotenenziale 27 luglio 1944, n. 159, e dall'altra (articoli 2 e 3) in un complesso di cautele intese ad assicurare, per quanto del caso, la possibilità di una reintegrazione piena a favore del detto personale, ove venisse poi riconosciuto non passibile di sanzione. Le disposizioni dell'articolo 3, quindi, e più particolarmente quella concernente il conferimento delle promozioni « con decorrenza ai fini giuridici ed economici dalla stessa data delle promozioni disposte con riserva di anzianità in base all'articolo 2 », dovevano mettersi in specifico riferimento alle promozioni alle quali si facesse luogo in favore degli impiegati ex epurandi, che ne venissero ritenuti meritevoli, e non erano utilizzabili per gli impiegati non epurandi, che nella prima fase dello scrutinio non avessero conseguito la promozione. Infatti, le norme concernenti lo scrutinio per il conferimento delle promozioni « ai posti riservati in base all'articolo 2 » e la disposizione concernente la retrodatazione delle promozioni a tali posti venivano riferite esclusivamente a coloro i quali erano « sospesi dallo scrutinio », e l'accantonamento dei posti e le riserve di anzianità erano previsti, all'articolo 2, nei soli confronti del personale sospeso dallo scrutinio a causa di epurazione, e non potevano utilizzarsi oltre il caso espressamente contemplato, trattandosi di norme di eccezione.

Non disconosceva la Corte che lo scrutinio del personale prosciolto dal giudizio di epurazione si ponesse come una fase ulteriore, e più propriamente come una fase riservata, del primo scrutinio; ma osservava che la unicità dello scrutinio non poteva distruggere il fatto che lo svolgimento della seconda fase era previsto dalla legge a favore soltanto del personale ex epurando, per la intuitiva ed espressa considerazione che durante lo svolgimento della prima fase esso era sospeso dallo scrutinio. E all'argomento indotto sul riflesso che il secondo scrutinio, per il fatto stesso che costituiva una seconda fase dello scrutinio precedente, portasse a dover comparare gli impiegati sospesi dallo scrutinio con tutti coloro che nella precedente fase erano stati esaminati e classificati, la Corte opponeva il rilievo che tale comparazione doveva trovare un preciso limite nel fine stesso per il quale era preordinata, e che era quello di valutare, comparativamente al personale non sottoposto a procedimento epurativo e scrutinato nella prima fase, la promovibilità degli impiegati che erano stati sottoposti a procedimento di epurazione e per tale motivo erano stati sospesi dallo scrutinio.

Rilevato, inoltre, che la opposta tesi avrebbe, fra l'altro, indotto la precarietà e provvisorietà di tutte le promozioni che fossero state eventualmente conferite tra le due fasi dello scrutinio, la Corte concluse che lo scrutinio riservato non potesse dar luogo a conferimenti di posti con decorrenza retroattiva se non a favore di impiegati già sospesi, che nel confronto coi colleghi già scrutinati risultassero dotati di meriti pari o superiori ai promossi o comunque superiori ai non promossi nella prima fase dello scrutinio, e che, in conseguenza, agli impiegati non epurandi, che nella prima fase fossero stati scrutinati e non promossi, non potessero conferirsi i posti accantonati se non in un successivo e diverso scrutinio e per quella parte che si fosse resa disponibile per la mancata attribuzione agli ex epurandi, successivo scrutinio al quale doveva procedersi senza ulteriore distinzione fra ex epurandi e non epurandi e con decorrenza dal giorno in cui avesse luogo.

C) TRATTAMENTO ECONOMICO.

18. — *Croce al merito di guerra - Decorrenza dei benefici connessi.* — Sorse dubbio se il beneficio dell'abbreviazione del tempo utile alla maturazione degli aumenti periodici di stipendio, derivante dalla concessione della croce al merito di guerra, ai sensi degli articoli 44 del regio decreto 30 settembre 1922, n. 1290, nel testo modificato dall'articolo 2 del regio decreto-legge 17 maggio 1923, n. 1284, e 105 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3084, richiamati per l'ultima guerra dal regio decreto-legge 8 luglio 1942, n. 868, debba essere applicato con effetto dalla data del rilascio del brevetto, o se invece debbano assumersi altre decorrenze.

Su tale punto si ebbe occasione di rilevare una notevole difformità di criteri, poiché alcune Amministrazioni ritenevano che dovesse farsi riferimento alla data in cui si fossero verificate le condizioni richieste per la concessione della croce al merito di guerra; altre invece che dovesse farsi riferimento alla data dell'armistizio o a quella della cessazione dal servizio militare se anteriore all'armistizio; altre ancora che dovesse assumersi la data in cui l'interessato avesse incominciato a prendere parte ad operazioni belliche, ed altre infine che la data da tenersi in conto fosse quella in cui l'impiegato avesse presentato all'Amministrazione la documentazione comprovante la benemerenzza.

Si rese, pertanto, necessario stabilire un criterio uniforme, e ciò venne fatto osservando che dal testo del citato articolo 44 del regio decreto n. 1290 del 1922 si rileva agevolmente che le abbreviazioni previste vi sono configurate come veri e propri diritti di carriera condizionati al prodursi di determinati eventi, motivo per cui la decorrenza delle abbreviazioni non può ripetersi se non alla data in cui si produce l'evento al quale sono condizionate, evento che nella ipotesi in discussione è indicato nell'essersi « ottenuta la croce di guerra », facendosi così riferimento all'atto formale della concessione del brevetto con cui si consegue detta onorifica distinzione (1). La natura costitutiva del provvedimento col quale viene concessa la croce al merito di guerra viene a porsi, nei riflessi della correlativa attribuzione dei benefici di carriera, in termini tanto manifesti che non sembra possibile rifarsi al criterio del momento in cui si siano verificate le condizioni richieste per l'anzidetta concessione, o agli altri criteri suenunciati. E ne consegue che la decorrenza del beneficio in questione debba essere ricondotta alla data del provvedimento formale con cui sia stata concessa la croce di guerra.

Nè la tesi esposta poteva essere contrastata dal rilievo della diversa disciplina vigente per il soprassoldo connesso alle decorazioni al valore, per le promozioni per merito di guerra e per i benefici connessi alle ferite di guerra. La decorrenza dal giorno del fatto d'arme che diede luogo alla decorazione o alla promozione vi sono infatti stabilite da apposite disposizioni (2), e ciò induce a riconoscere che, in mancanza di un'analogha norma, non possa assumersi il criterio della retroattività nella diversa ipotesi delle cennate abbreviazioni, dato anche che esso sarebbe in contrasto col carattere costitutivo che va attribuito alle concessioni del genere. Per le ferite di guerra, poi, è proprio la legge che fa conseguire i benefici di carriera dal fatto bellico, in sé stesso considerato, laddove per la croce di guerra essa assume ad evento condizionante la sua concessione e non il fatto ch'ebbe a determinarla.

(1) Vedansi articoli 4 e 6 del regio decreto 19 febbraio 1918, n. 205, al quale si richiama, per l'ultima guerra, il regio decreto 14 dicembre 1942, n. 1729.

(2) Articolo 13 del Real Viglietto 26 marzo 1833, richiamato anche dal decreto-legge 10 dicembre 1918, n. 264; articolo 6 del decreto legislativo luogotenenziale 5 ottobre 1944, n. 378.

19. — *Benefici di carriera: articolo 46 del regio decreto 30 settembre 1922, n. 1290.* — In ordine ai benefici di carriera concessi agli impiegati dello Stato ex combattenti è stato necessario soffermarsi sulla interpretazione da dare all'articolo 46 del regio decreto 30 settembre 1922, n. 1290 (1), per stabilire se i benefici concessi dai precedenti articoli 43 e 44, agli effetti del collocamento nei quadri di classificazione degli stipendi, possano essere utilizzati nei successivi passaggi di grado o categoria nel solo caso in cui l'impiegato abbia raggiunto il massimo dello stipendio nel proprio grado, mediante la valutazione di una parte soltanto dei benefici anzidetti, così come recita la norma anzidetta, o anche quando l'impiegato sia passato nel grado o nella categoria superiore senza aver raggiunto il massimo dello stipendio nel proprio grado.

Il rilievo puramente formale desumibile dalla dizione letterale del citato articolo 46 è stato superato dalla Corte andando alla ricerca della *ratio legis*, secondo il canone di ermeneutica consacrato dall'articolo 12 delle preleggi, e tale criterio ha portato a riconoscere che la esigenza di trasportare il godimento dei benefici nel grado superiore viene a porsi non solo nel caso espressamente contemplato dalla norma, ma anche in altri casi, come in quello in cui « il massimo dello stipendio del proprio grado » sia stato conseguito senza utilizzare neppure in parte i benefici militari, o nell'altro in cui la promozione sia stata conseguita prima che si maturasse il tempo necessario per raggiungere tale massimo. Il principio accolto in detta norma è quello, infatti, di assicurare agli ex combattenti il godimento integrale dei benefici concessi, col solo limite che possano goderne una sola volta e fino ad esaurimento, com'è confermato dalla più precisa dizione usata nell'articolo 24 del successivo regio decreto-legge 3 gennaio 1926, n. 48 (2), che, pur essendo una norma particolare dettata per il personale nominato in ruolo prima del 24 maggio 1915, non può ritenersi inteso ad adottare una diversa disciplina per la sola differenza della data di assunzione degli ammessi ai benefici (3).

20. — *Collocamento in congedo degli impiegati civili richiamati alle armi.* — Un interessante caso di specie, che ha dato luogo all'affermazione di principi di massima, si è presentato in sede di esame di un provvedimento del Ministero della pubblica istruzione, col quale un direttore didattico veniva collocato in congedo per mobilitazione dal 1° settembre 1943 al 27 aprile 1945, con diritto al trattamento economico previsto dall'articolo 1 del regio decreto-legge 1° aprile 1935, n. 343 (4), mentre dallo stato di servizio militare risultava che egli (avendo prestatosi adesione alla sedicente repubblica sociale italiana ed essendo stato poi tratto in arresto il 27 aprile 1945, in attesa di giudizio da parte di una Corte di assise straordinaria) era stato collocato in congedo l'8 settembre 1943, ai sensi della circolare n. 317 in data 20 luglio 1945 del Ministero della guerra (5).

Osservava la Corte che alla determinazione con cui l'Autorità militare aveva fissato la data dell'invio in congedo del predetto impiegato dovesse riconoscersi la funzione di atto presupposto nei confronti del provvedimento dell'Amministrazione civile inteso a regolare la posizione giuridica e il trattamento economico dell'impiegato agli effetti civili per il periodo del richiamo alle armi, poiché era solo in presenza della situazione giuridica risultante dal primo provvedi-

(1) Il suddetto articolo 46 dispone che « qualora gli impiegati contemplati nei precedenti articoli 43 e 44 raggiungano il massimo dello stipendio del proprio grado mediante la valutazione di una parte soltanto dei benefici concessi dagli articoli stessi, la rimanente parte verrà computata in occasione dei successivi passaggi di grado o di categoria ».

(2) Ivi si dispone testualmente che « la valutazione dei benefici di cui agli articoli 43 e 44 del regio decreto 30 settembre 1922, n. 1290, 7, 8 e 23 del regio decreto 27 ottobre 1922, n. 1427, e 6, 7 e 23 del regio decreto 27 ottobre 1922, n. 1462, e successive modificazioni ed estensioni, ha effetto, per il personale nominato in ruolo prima del 24 maggio 1915, nel grado attualmente ricoperto o eventualmente in quelli superiori quando o per la parte che non abbia dato luogo in grado precedente ad alcun effettivo aumento di trattamento economico ».

(3) Alle stesse conclusioni pervenne il Consiglio di Stato (vedasi Relazione per il quinquennio 1931-35, volume I, pag. 152).

(4) Stipendio civile per i primi due mesi ed eventuale eccedenza degli assegni civili rispetto a quelli militari per il rimanente periodo di tempo.

(5) Con tale circolare fu negato un qualsiasi riconoscimento, ai fini matricolari, al servizio militare prestato dopo l'8 settembre 1943 da coloro che aderirono alla pseudo repubblica sociale italiana, o prestarono giuramento di fedeltà alle sue istituzioni, o comunque collaborarono o prestarono servizio alla dipendenza delle forze armate nazi-fasciste, prescrivendosi in conseguenza che gli ufficiali della riserva o di complemento, che si trovarono in una delle predette situazioni, dovessero ritenersi congedati sotto la data dell'8 settembre 1943.

mento che potevano prodursi legittimamente le conseguenze disciplinate dal secondo. La funzione specifica dell'atto presupposto è, invero, quella di porsi come la fonte normativa dell'atto successivo per quanto attiene alla determinazione degli attributi inerenti alla qualifica del soggetto o dell'oggetto che vi vengono in considerazione, e questa funzione costitutiva degli atti presupposti è di tale rilievo che nel successivo provvedimento si è creduto finanche di poter ravvisare un atto di esecuzione, nel senso lato in cui viene intesa questa espressione da un recente indirizzo dottrinale. E l'articolo unico del regio decreto-legge 17 novembre 1941, n. 1494, col rimettere alle variazioni matricolari la regolarizzazione « a tutti gli effetti » dei richiami in servizio e dei ricollocamenti in congedo degli ufficiali delle categorie in congedo, effettuati o da effettuarsi durante lo stato di guerra, pose in chiaro che nelle determinazioni concretate da queste variazioni dovesse ravvisarsi la fonte normativa di ogni effetto conseguente dal richiamo o dal ricollocamento in congedo, e che quindi non potesse essere dato all'Amministrazione civile di scostarsi da esse, poiché ciò si sarebbe risolto nello attribuirsi una competenza, in materia di apprezzamento della situazione militare, che la norma esclude nell'Autorità civile.

Per il caso esaminato venne infine rilevato che alle anzidette conclusioni induceva anche la considerazione che l'interessato non aveva impugnato la suddetta determinazione dell'Autorità militare, da questa comunicatagli con nota del 12 febbraio 1947, sebbene potesse farlo in quanto è risaputo che l'atto presupposto, pel fatto stesso che, a differenza degli atti preparatori, ha una propria autonomia funzionale, è impugnabile *ex se*, essendo idoneo di per sé a generare la lesione di un interesse.

21. — *Indennità di prima sistemazione.* — In relazione a dubbi sorti circa la possibilità di concedere la indennità di prima sistemazione, prevista dall'articolo 2 del decreto legislativo luogotenenziale 7 giugno 1945, n. 320, alle famiglie degli impiegati deceduti in attività di servizio, le quali vanno a raggiungere il domicilio eletto, si è ritenuto necessario determinare innanzi tutto la natura di tale indennità, apparsa per la prima volta nel nostro ordinamento per effetto della norma contenuta in detto articolo 2 del decreto legislativo luogotenenziale n. 320 del 1945 e confermata poi dal decreto legislativo presidenziale 13 gennaio 1947, n. 7. Poiché, infatti, alle famiglie di cui trattasi è da tempo riconosciuto il diritto all'indennità di trasferimento (1), occorreva stabilire se quella di prima sistemazione debba configurarsi come una speciale indennità preordinata a fini autonomi e affatto particolari, o non piuttosto come una parte della normale indennità di trasferimento.

Si è al riguardo rilevato che il ripetuto articolo 2 del citato decreto n. 320 del 1945, col prevedere, a favore del personale trasferito, la concessione dell'indennità di prima sistemazione « oltre i rimborsi previsti nel precedente articolo 1 », è chiaramente enunciativo del concetto che essa venga a porsi come una vera integrazione del rimborso delle spese causate dal trasferimento, e per ciò stesso come un elemento costitutivo di un trattamento unitario che risulta dal cumulo delle provvidenze previste nell'articolo 1 e nell'articolo 2. Nè potrebbe assumersi ad indice di una sua funzione autonoma lo scopo di alleviare l'onere derivante dalla ricerca di un'abitazione, dato che la predetta indennità viene pure concessa, sebbene in misura ridotta, al personale che fruisca di alloggio gratuito nella sede ove è stato trasferito.

Si è, quindi, concluso che nel caso considerato sia dovuta la indennità di prima sistemazione, quale elemento integrativo e complementare del trattamento spettante per il trasferimento.

22. — *Cumulabilità dell'indennità di missione con quella di Gabinetto.* — Altri dubbi sorsero sulla possibilità di cumulare la indennità di missione con quella di Gabinetto quando l'impiegato, per prestare in questo la propria opera, abbia dovuto trasferirsi a Roma da altra località: e ciò in rapporto all'articolo 4, 2° comma, del regio decreto 10 luglio 1924, n. 1100, il quale vieta che agli addetti ai Gabinetti o alle Segreterie particolari possa essere concessa, oltre l'indennità di Gabinetto, alcuna altra retribuzione a qualsiasi titolo.

(1) Vedasi articolo 9 del decreto n. 9474 del Ministro del tesoro in data 10 gennaio 1902, che estende « alle persone di famiglia, indicate nell'articolo 3 del regio decreto 1° novembre 1876, n. 3450, dell'impiegato o agente di basso servizio, morto in attività di servizio » la concessione delle indennità di trasferimento che con l'articolo 1 dello stesso decreto ministeriale viene fatta a favore degli impiegati collocati a riposo « quando lasciano la località che fu la loro ultima sede ufficiale per stabilirsi definitivamente in un altro comune ». Le disposizioni di detto decreto sono state confermate « agli impiegati civili ed agli agenti subalterni collocati a riposo e alle loro famiglie nonché alle famiglie di quelli deceduti in attività di servizio » da un decreto del Ministro delle finanze in data 18 aprile 1925.

Premesso che con l'articolo 7 del decreto legislativo presidenziale 14 settembre 1946, n. 112, non può ritenersi implicitamente abrogata la norma del suddetto articolo 4 del regio decreto n. 1100 del 1924, dato che la nuova norma non ha regolato l'intera materia già regolata dalla legge anteriore, ma si è limitata a statuire per i compensi previsti dal decreto legislativo presidenziale 27 giugno 1946, n. 19, che erano venuti a sostituire i premi di operosità e di rendimento di cui all'articolo 4 del regio decreto 17 febbraio 1924, n. 182 (1), si è tuttavia considerato che la locuzione « retribuzione » è stata assunta dal ripetuto articolo 4 nel significato suo proprio di compenso a titolo di remunerazione. La indennità di missione, invece, è corrisposta a titolo di rimborso di spese e non a titolo di remunerazione, come è confermato dalla circostanza che per un certo periodo (2) la liquidazione relativa venne prevista sulla base delle note delle spese sostenute di fatto dall'impiegato e dal rilievo che l'indennità in discussione è per legge espressamente eccettuata dalla ritenuta del quinto per il ricupero di crediti dello Stato (3). E che tale indennità non possa comprendersi fra le retribuzioni considerate dal citato articolo 4, agli effetti del divieto del cumulo, appare anche dalle norme che riconoscono il diritto all'indennità di missione al personale addetto ai Gabinetti e alle Segreterie particolari, ove debba allontanarsi da Roma per motivi di servizio inerenti alle particolari funzioni (4).

Nè potrebbe obiettarsi che la disposizione dell'articolo 1, 2° comma, del decreto legislativo luogotenenziale 23 maggio 1945, n. 260, che assegna una indennità di alloggio di lire 1.000 mensili agli estranei all'Amministrazione dello Stato chiamati presso i Gabinetti e le Segreterie particolari, ove non abbiano la normale residenza in Roma, induca a ritenere che il legislatore, col prevedere espressamente l'anzidetta concessione, abbia considerato implicitamente non dovuta l'indennità di missione ai dipendenti dell'Amministrazione. È, infatti, da tener presente in contrario che la esigenza di un'apposita norma sussisteva nella ipotesi contemplata perché non era configurabile la concessione dell'indennità di missione, presupponendo questa uno spostamento dalla sede di servizio e non essendo tale la residenza che gli estranei all'Amministrazione dello Stato avessero, come privati cittadini, anteriormente all'assunzione della carica.

23. — *Prescrizione delle rate di stipendio e di altri emolumenti.* — Nella Relazione per il quinquennio precedente furono esposti i principi assunti dalla Corte dei conti nell'applicazione dell'articolo 2 del regio decreto 19 gennaio 1939, n. 295, che pone norme circa la prescrizione delle rate di stipendio e di pensione nonché di altri emolumenti (5). Nel triennio che forma oggetto della presente Relazione si è avuta occasione di integrare le affermazioni allora fatte, con ulteriori precisazioni cui ha dato luogo l'esame di alcuni decreti del Ministero delle finanze, con i quali si faceva luogo a nomine, promozioni e retrodatazioni di promozioni in conseguenza del riconoscimento di benemerienze belliche per ipotesi aventi particolari caratteristiche (6).

In tale occasione fu ribadito il concetto che il citato articolo 2 del regio decreto n. 295 del 1939 non fa, in sostanza, che assumere in materia di rate di stipendio i principi che sono a base dell'istituto della prescrizione ed in particolare il postulato dell'*actio nata*, assunto già a principio normativo dalla dottrina ed enunciato ora dall'articolo 2935 del Codice civile, postulato che, come è noto, pone a base della decorrenza della prescrizione la esistenza di un diritto

(1) L'articolo 4, 2° comma, del regio decreto n. 1100 del 1924 recita testualmente: « Nessun'altra retribuzione potrà essere concessa agli impiegati dei Gabinetti o delle Segreterie particolari dei Sottosegretari di Stato nè per compenso di lavori straordinari, nè per gratificazioni o ad altro qualsiasi titolo »; l'articolo 7 del decreto legislativo presidenziale n. 112 del 1946 considera ai fini del divieto i soli « compensi previsti dal decreto legislativo presidenziale 27 giugno 1946, n. 19, per il lavoro straordinario compiuto al di fuori dell'orario normale ».

(2) Vedasi decreto legislativo luogotenenziale 7 giugno 1945, n. 320.

(3) Vedasi articolo 1 del regio decreto-legge 19 gennaio 1939, n. 295, che eccettua dalla ritenuta suddetta « le indennità di missione e di trasferimento ».

(4) Vedasi articolo 1, 3° comma, del decreto legislativo luogotenenziale 23 maggio 1945, n. 260, e 3 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 16 novembre 1947, n. 1282.

(5) Vedasi pag. 31 e seg., n. 18 della suddetta Relazione, ove è anche riportato il testo dell'articolo 2, 3° e 4° comma, del regio decreto n. 295 del 1939.

(6) Trattavasi di nomine dirette, anche in soprannumero, nel grado 12° del gruppo C di impiegati che rivestivano la qualifica di ex combattenti, ai sensi dell'articolo 12 del regio decreto-legge 3 gennaio 1926, n. 48, e successive estensioni; di promozioni per anzianità congiunta al merito al grado 11° del gruppo C, anche in soprannumero, di impiegati del grado 12°, invalidi di guerra, ai sensi dell'articolo 1 del regio decreto-legge 3 luglio 1926, n. 1128, e successive modificazioni; della retrodatazione, per effetto del riconoscimento del servizio prestato in qualità di ex combattenti, di promozioni al grado 10° del gruppo B, ai sensi dell'articolo 10 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3084.

perfetto ed azionabile. La prima parte del terzo comma dell'articolo 2 del decreto in parola contempla, infatti, l'ipotesi di un diritto subiettivo, il quale trovi nella legge o nel regolamento le condizioni necessarie e sufficienti per la sua realizzazione e che pertanto è perfetto ed azionabile senza che occorra un atto successivo che valga ad integrarne gli elementi costitutivi e a renderlo operante: e in tale ipotesi, poiché insieme al diritto nasce anche l'azione, la decorrenza della prescrizione viene riferita alla concreta produzione degli effetti indicati dalla norma e vien tolta rilevanza alla successiva fase della liquidazione degli assegni e della correlativa ammissione a pagamento da parte dell'Amministrazione, poiché questi adempimenti attengono alla esecuzione dell'obbligazione e non assumono comunque il valore costitutivo di atti presupposti perché il diritto possa essere azionato. La seconda parte del comma citato contempla invece l'ipotesi contrapposta di un interesse protetto, che nella legge e nel regolamento non trovi le condizioni necessarie e sufficienti per la sua realizzazione, poiché a tal fine la norma richiede ancora un provvedimento o comunque una valutazione discrezionale dell'Amministrazione: ed appunto perché il diritto in potenza si concreta e diviene realizzabile ed azionabile soltanto all'atto della emanazione del provvedimento e del compimento della valutazione di spettanza dell'Amministrazione, per il valore di presupposto necessario e costitutivo del diritto stesso, che la norma conferisce a questi specifici adempimenti, in questa seconda ipotesi la decorrenza della prescrizione viene riferita al giorno in cui il provvedimento sia portato a conoscenza dell'interessato, non potendo parlarsi di una inerzia di quest'ultimo prima che egli sia messo in grado di azionare la sua pretesa.

Precisata così la portata della norma, si è posto in evidenza che nei casi cui si riferivano i suddetti decreti del Ministro delle finanze la legge richiedeva espressamente provvedimenti formali dell'Amministrazione e tali provvedimenti comportavano un margine di discrezionalità. I decreti di cui trattasi si presentavano quindi come atti necessari e di portata costitutiva, e non come atti puramente facoltativi e di portata dichiarativa, essendo richiesti dalla legge ed essendo intesi ad indurre una modificazione della precedente posizione di stato degl'impiegati, anziché il semplice accertamento della sussistenza delle condizioni di fatto previste dalle norme relative. In conseguenza, ed in base a quanto si è detto, si ritenne che la decorrenza della prescrizione dovesse riportarsi alla data di comunicazione dei provvedimenti, dai quali sorgeva il diritto ai maggiori assegni.

D) PERSONALE NON DI RUOLO.

24. — *Nuova disciplina giuridica ed economica.* — Nel periodo compreso nel triennio per cui qui si riferisce, la complessa ed instabile materia concernente il trattamento giuridico ed economico del personale civile non di ruolo in servizio nelle Amministrazioni dello Stato si è inserita in una organica disciplina, che renderà possibile, con la indispensabile gradualità, di eliminare o attenuare i notevoli inconvenienti cui ha dato luogo il disordine lamentato nelle assunzioni di avventizi effettuate nell'ultimo periodo delle ostilità e nell'immediato dopo guerra.

Le norme fondamentali dell'accennata disciplina sono contenute, com'è noto, nel decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 4 aprile 1947, n. 207, cui sono seguiti il relativo regolamento di esecuzione, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 19 marzo 1948, n. 246, e il decreto legislativo 7 aprile 1948, n. 262, concernente la istituzione dei ruoli speciali transitori per la sistemazione del personale non di ruolo.

Il complesso di tali norme, venute a regolare una confusa situazione, ha dato luogo nella concreta applicazione a varie questioni, e la Corte le ha esaminate con ogni cura, dando un notevole apporto ad una esegesi la cui particolare necessità è superfluo illustrare.

Delle questioni esaminate e risolte si accennano quelle di maggiore rilievo.

25. — *Assunzione in servizio.* — Nell'applicazione del citato decreto n. 207 del 1947, e in rapporto alle norme relative alle assunzioni del personale non di ruolo, sono stati prospettati alcuni dubbi, che hanno reso necessaria la precisazione di criteri di massima da tenersi presenti in materia.

Anzitutto si è esaminato se agli effetti della disposizione di cui all'articolo 12, comma 2º, n. 1, del predetto decreto n. 207 la percentuale del cinque per cento dei posti stabiliti nei ruoli organici, di cui è cenno all'articolo 3 del decreto legislativo luogotenenziale 26 marzo 1946, n. 138, debba considerarsi quale limite massimo insormontabile per l'assunzione di personale non di ruolo nelle categorie dei combattenti, reduci e partigiani, e se nei casi in cui l'anzidetta percentuale non possa essere raggiunta entro i limiti del contingente numerico

determinato per ciascuna Amministrazione a norma dell'articolo 5 del regio decreto-legge 4 febbraio 1937, n. 100, possano essere consentite assunzioni in soprannumero per le dette categorie ai sensi dell'articolo 4 del citato decreto legislativo luogotenenziale n. 138 del 1946 (1). Al riguardo, tenute presenti le anzidette norme nella loro connessione e posto in evidenza l'intendimento del legislatore, si è affermato che la eccezione prevista per le assunzioni di personale non di ruolo non può operare se non entro i limiti dell'anzidetta percentuale del cinque per cento, e che in questi limiti, e soltanto in essi, può ritenersi derogato il divieto di nuove assunzioni stabilito nel primo comma dello stesso articolo 12 del decreto legislativo n. 207.

Si è poi esclusa la possibilità di utilizzare per nuove assunzioni le disponibilità esistenti nei contingenti assegnati e le successive vacanze, considerando che le norme comuni, e più specificamente le disposizioni dettate dal decreto legislativo n. 100 del 1937 in relazione ai contingenti numerici, devono ritenersi derogate dal decreto legislativo n. 207 del 1947 poiché in quest'ultimo provvedimento non si trova posta nessuna eccezione al divieto di nuove assunzioni, per le disponibilità che abbiano a risultare nei contingenti assegnati.

Infine, entrato in vigore il ripetuto decreto n. 207, sorse il dubbio se potessero essere ammessi a registrazione i provvedimenti anteriori con i quali si venivano a regolarizzare formalmente precedenti assunzioni di personale non di ruolo non seguite a suo tempo dal provvedimento di assunzione. Il dubbio era posto in relazione al principio, più volte affermato dalla Sezione di controllo di questa Corte, che il « visto », per la sua stessa funzione di requisito di efficacia e di atto inteso a rendere attuale la produttività degli effetti giuridici dell'atto controllato, non possa concedersi a quegli atti che, pur essendo pienamente legittimi nel momento in cui furono emanati, vengano a trovarsi in contrasto con una sopravvenuta norma di ordine pubblico nel momento in cui ne sia chiesta la registrazione (2). Ma si ritenne di superarlo, osservando che, in realtà, la norma dell'articolo 12, in quanto intesa a limitare gli organici del personale non di ruolo, costituisce una semplice norma di organizzazione, che è di diritto pubblico e non già di ordine pubblico; e che il carattere di norma di ordine pubblico non potrebbe ricavarsi dal fatto che il divieto è accompagnato da sanzioni, poiché queste sono intese unicamente ad attuare la responsabilità patrimoniale per il danno economico cagionato allo Stato dalle infrazioni al divieto ed hanno per ciò stesso una finalità che non è di ordine pubblico.

26. — Personale a ferma temporanea. — I dubbi prospettati in relazione al predetto decreto legislativo n. 207 del 1947 per il personale a ferma temporanea (3) furono intesi a stabilire: a) se si debba ritenerlo assunto nella disciplina dettata in tale decreto; b) se esso abbia diritto agli aumenti periodici di retribuzione previsti nell'articolo 1 del decreto stesso; c) se ad esso spetti l'indennità di licenziamento prevista nel successivo articolo 9; d) se ad esso possa concedersi l'indennità per cessazione dal servizio di cui all'articolo 21 di detto decreto.

Per quanto concerne la prima questione si è osservato che il decreto n. 207 ha espressamente indicato nell'articolo 18 le categorie di personale alle quali non si applicano le sue disposizioni, precisandole nel personale insegnante non di ruolo, nel personale a contratto con trattamento disciplinato da disposizioni diverse da quelle del regio decreto 4 febbraio 1937, n. 100, nei salariati non di ruolo e nel personale assunto con la qualifica di cottimista. Dato ciò, e poiché il personale a ferma temporanea è qualificato come personale non di ruolo nell'articolo 1 del regio decreto-legge n. 100 del 1937 e non è compreso fra le categorie indicate nel citato articolo 18, si è ritenuto che si debba comprenderlo nella disciplina del decreto le-

(1) L'articolo 12 del suddetto decreto n. 207 pone, al 1° comma, il divieto di nuove assunzioni di personale non di ruolo presso le Amministrazioni dello Stato, per qualunque titolo, sotto qualsiasi forma e su qualsiasi capitolo di bilancio. Nel comma successivo fa alcune eccezioni, tra cui quella relativa alle assunzioni e riassunzioni previste dal decreto legislativo 26 marzo 1946, n. 138. Quest'ultimo decreto prescrive, a sua volta, nell'articolo 3, che le assunzioni di reduci, combattenti, partigiani, etc. in servizio non di ruolo debbono essere fatte « in numero non inferiore, per ciascuna categoria del personale non di ruolo, al cinque per cento dei posti stabiliti nei ruoli organici per i corrispondenti gruppi del personale di ruolo ». Il successivo articolo 4, poi, consente di effettuare le assunzioni in soprannumero quando i contingenti assegnati non offrono un sufficiente numero di posti disponibili.

(2) Vedasi la *Relazione della Corte dei conti*, cit., per il quinquennio precedente, pag. 16.

(3) L'assunzione del personale a ferma temporanea è regolata dall'articolo 202 del regio decreto 11 novembre 1923, n. 2395, e dall'articolo 117 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3084, modificati dall'articolo 1 del regio decreto 8 giugno 1942, n. 740; esso può essere assunto per il disbrigo dei servizi di copia e di fatica, in luogo di impiegati ed agenti di ruolo, entro i limiti dei posti disponibili nell'ultimo grado dei ruoli dei personali appartenenti al gruppo C e subalterni.

gislativo n. 207, salve le preclusioni che derivassero da specifiche limitazioni poste nelle singole disposizioni.

Per gli aumenti periodici di retribuzione si è tenuto presente che essi sono previsti dall'articolo 1, 1° comma, del ripetuto decreto legislativo n. 207 a favore del « personale civile non di ruolo in servizio nelle Amministrazioni dello Stato », e che questa generica formulazione non consente di restringerne l'applicazione al personale non di ruolo disciplinato dalle norme del regio decreto-legge 4 febbraio 1937, n. 100, mantenendone fuori il personale a ferma temporanea.

Per l'indennità di licenziamento prevista dall'articolo 9 del più volte citato decreto legislativo n. 207, si è osservato che tale articolo indica quale destinatario della provvidenza di cui trattasi il « personale assunto con una qualsiasi delle qualifiche previste dal regio decreto-legge 4 febbraio 1937, n. 100 », escludendo così che l'istituto contemplato dalla norma possa applicarsi al personale a ferma temporanea. Né potrebbe in contrario valere il rilievo che negli articoli 1 e 2 del regio decreto-legge n. 100 del 1937 è menzionato anche il detto personale, poiché tale riferimento vi viene fatto per escluderlo dalla disciplina dettata con lo stesso regio decreto-legge e per ribadire che per esso rimangono ferme le disposizioni dell'articolo 117 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3084, e successive variazioni.

A conclusioni del tutto diverse si è invece pervenuti per quanto attiene alla indennità per cessazione dal servizio prevista dal successivo articolo 21 per il caso di dimissioni volontarie presentate nel termine assegnato e successivamente prorogato. La dizione letterale di detto articolo parla, infatti, genericamente di « dipendenti non di ruolo » e, come si è già detto dianzi, questa espressione, in mancanza di ulteriori specificazioni, non può intendersi se non come comprensiva di tutti i personali non di ruolo, a qualunque categoria appartengano (1). Né potrebbe pensarsi che a restringere la portata della dizione entro i limiti risultanti dall'articolo 9 possa valere il rilievo che il beneficio in parola viene posto dalla norma come estensione di quello ivi contemplato: ad escludere, infatti, la possibilità di configurare una identità sostanziale, che valga ad attrarre il beneficio previsto nell'articolo 21 entro i limiti soggettivi di quello contemplato nell'articolo 9, può bastare la considerazione che, sebbene si tratti in ambedue i casi di indennità per cessazione dal servizio, ben diversa ne è la ragion d'essere, giacché quella dell'articolo 21 è una provvidenza predisposta per un fine del tutto diverso, e più propriamente per lo sfollamento del personale statale non di ruolo, e, come tale, non potrebbe venire ristretta, nel silenzio del legislatore, ad alcune categorie soltanto del detto personale (2).

27. — *Indennità di licenziamento ad avventizio licenziato per scarso rendimento.* — Un caso che mostra con particolare evidenza come il controllo della Corte dei conti tenda ad assicurare, attraverso una ponderata interpretazione ed applicazione delle norme positive, non solo la tutela di interessi collettivi, ma anche un'obiettiva tutela di diritti e interessi legittimi individuali, è quello che si è presentato in sede di esame di un decreto del Ministero del tesoro, col quale si licenziava un avventizio senza diritto a indennità per un motivo per cui la legge non prevedeva la privazione di tale diritto; furono, infatti, le argomentazioni giuridiche della Corte che valsero a stabilire che l'indennità doveva essere corrisposta.

L'avventizio veniva licenziato per scarso rendimento, mentre dalla legge la privazione della indennità di licenziamento è prevista soltanto nella ipotesi di licenziamento per motivi disciplinari, di dimissioni volontarie, di passaggio in ruolo e di condanna passata in giudicato a pena restrittiva della libertà personale (3), e il licenziamento per motivi disciplinari è distinto espressamente da quello disposto « per scarso rendimento dovuto a qualsiasi causa » (4). Fu pertanto osservato che ciò toglie *in nuce* la possibilità di applicare in questa ultima ipotesi la sanzione della perdita del diritto all'indennità di licenziamento comminata per l'altra ipotesi, poiché in materia disciplinare può essere discussa la validità del principio *nullum crimen sine lege*, per la estesa latitudine di apprezzamento che consente il

(1) L'articolo 18 del regolamento di esecuzione, di cui al decreto Presidenziale 19 marzo 1948, n. 246, trattando della medesima indennità, usa anch'esso l'espressione generica di « personale non di ruolo ».

(2) Proprio in vista del suddetto specifico suo fine la provvidenza prevista nell'articolo 21 del decreto legislativo n. 207 venne riprodotta, con una protrazione dei termini, nell'articolo 11 del successivo decreto legislativo 7 aprile 1948, n. 262, portante norme per la istituzione di ruoli speciali transitori per la sistemazione del personale non di ruolo in servizio nelle Amministrazioni dello Stato.

(3) Articolo 5, comma 4°, e 9, comma 4°, del decreto legislativo 4 aprile 1947, n. 207; articolo 8 del decreto presidenziale 19 marzo 1948, n. 246.

(4) Articolo 5 citato, comma 1°, n. 1, e comma 3°.

sistema delle sanzioni disciplinari in confronto a quelle del diritto penale comune a causa della maggiore indeterminatezza nella configurazione delle infrazioni, ma non può contestarsi, né viene contestata, la validità del principio *nulla poena sine lege*. Data poi l'anzidetta dizione della norma, sarebbe arbitrario voler porre una distinzione fra il licenziamento per scarso rendimento che sia dovuto a cause soggettive, imputabili all'impiegato, e quello in cui la scarsa produttività sia da ascrivere a cause oggettive, quali la incapacità, i motivi di salute.

Si osservò d'altra parte che il licenziamento per motivi disciplinari, che legittima la perdita del diritto all'indennità, deve essere preceduto da regolare giudizio disciplinare, con formale contestazione degli addebiti (1), mentre ciò nella fattispecie venuta all'esame della Corte non si era verificato.

Né varrebbe obiettare che ripugni il dover premiare con l'indennità di licenziamento un dipendente che ha dato prova di scarso rendimento, sia perché questa considerazione non può valere a giustificare una sanzione non prevista dalla legge, sia perché la mancata previsione della sanzione assume un particolare significato, ove si tenga presente che un decreto anteriore (2) disponeva che la indennità di licenziamento dovesse corrispondersi agli avventizi che non avessero demeriti, poiché la mancata riproduzione di questa esplicita limitazione nel decreto legislativo 207 del 1947 è indicativa dell'abbandono di quell'indirizzo precedente, per avvicinarsi maggiormente al sistema vigente per gl'impiegati di ruolo in tema di trattamento di quiescenza.

28. — *Diurnisti provenienti dagli ufficiali e sottufficiali.* — Sono sorte divergenze col Ministero della difesa-esercito in sede di esame di alcuni provvedimenti intesi a regolarizzare l'assunzione in servizio civile non di ruolo di alcuni ufficiali della riserva e di alcuni sottufficiali già in servizio continuativo, che erasi effettuata senza decreti formali prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 4 aprile 1947, n. 207, rispettivamente nella prima e nella terza categoria, prescindendo dal possesso del prescritto titolo di studio.

In relazione all'articolo 97 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2960, che non consente il cumulo di impieghi (3), è stato anzitutto necessario esaminare se, per gli ufficiali, la posizione di riserva implichi una continuazione del rapporto d'impiego. Su tale punto, richiamate le principali disposizioni concernenti la predetta posizione (4), si è rilevato che questa presenta alcune anomalie, le quali peraltro non autorizzano a parlare di sopravvivenza di un rapporto d'impiego, sia pure affievolito, dal momento che la legge indica espressamente (5) la posizione della riserva come una delle due categorie degli ufficiali in congedo.

Per quanto poi attiene alla esigenza del possesso dei titoli di studio richiesti per le categorie nelle quali si faceva l'inquadramento (6), il Ministero della difesa assumeva che tale esigenza non possa porsi per il personale appartenente alla categoria degli ufficiali della riserva perché essi provengono dagli ufficiali in servizio permanente effettivo e questi fanno parte del gruppo A dell'ordinamento gerarchico. Ma la Corte osservò che gli ufficiali in servizio permanente effettivo fanno parte del gruppo A solo in quanto tali, sì che al cessare di tale posizione viene a mancare il presupposto del loro inquadramento nell'anzidetto gruppo. E poiché per l'assunzione nella prima categoria del personale non di ruolo occorre il titolo della laurea, richiesto per il corrispondente gruppo A del personale di ruolo dell'Amministrazione della difesa-esercito (7), anche i predetti ufficiali, ove non siano in possesso di tale titolo, non possono conseguire l'inquadramento nella prima categoria.

Allo scopo tuttavia di evitare che un rigido formalismo portasse a conseguenze incongrue, la Corte affermò che la norma che richiede il possesso del titolo di studio previsto per la corrispondente categoria degl'impiegati di ruolo non esclude la possibilità di tener conto di altri e

(1) Articolo 5, comma 4°, citato.

(2) Regio decreto-legge 2 marzo 1924, n. 319.

(3) A norma del suddetto articolo gli impieghi retribuiti a carico dello Stato non possono cumularsi con altri retribuiti dallo Stato medesimo, dalle provincie, dai comuni, dagli istituti pubblici, dai corpi morali legalmente riconosciuti e da qualsiasi altra Amministrazione garantita o sussidiata dallo Stato, salve le eccezioni stabilite da leggi speciali.

(4) Vedansi specialmente articolo 48, 2° comma, e 50, 2° e 3° comma, della legge 9 maggio 1940, n. 369.

(5) Articolo 2 della citata legge n. 369 del 1940.

(6) Tale esigenza trovasi posta in termini espressi dall'articolo 4 del decreto legislativo 4 aprile 1947, n. 207, ed era già postulata dal regio decreto-legge 4 febbraio 1937, n. 100, poiché l'articolo 1, 1° comma, di tale decreto faceva riferimento alla tabella 1, in cui erano previsti gli anzidetti titoli.

(7) Articolo 16 del regio decreto 28 aprile 1910, n. 219.

diversi titoli di studio, che i competenti organi riconoscano a tale effetto equipollenti, e che ciò va detto in particolare per i corsi di studio superati presso le Scuole ed Accademie militari, poiché dal fatto stesso che vi si accede normalmente con un titolo di studio di scuola media superiore può desumersi che essi debbano quanto meno considerarsi equipollenti ad un corso di studi di scuola media superiore.

Per i sottufficiali di carriera, infine, si osservava che, secondo le norme vigenti in materia (1), il servizio da essi prestato, ove ricorrano le condizioni richieste, è titolo sufficiente per il conseguimento dell'impiego civile di ruolo nelle categorie specificamente indicate del personale di ordine, indipendentemente dal possesso del titolo di studio richiesto, e che questo principio, che si risolve in una deroga all'esigenza del possesso del titolo di studio, possa valere anche per l'assegnazione dei posti nella corrispondente categoria degl'impieghi non di ruolo.

29. — *Mobilitati civili.* — La natura ed il titolo del servizio di mobilitato civile hanno formato oggetto di accurato esame nel contestare la legittimità di alcuni decreti, con i quali l'Alto Commissariato per l'alimentazione provvedeva a rettificare, agli effetti della determinazione dell'anzianità, la data di inizio del servizio di alcuni avventizi, che prestarono già la loro opera nella qualità di mobilitati civili, in modo da comprendere nella detta anzianità il periodo del servizio prestato all'Amministrazione in questa qualità, in aggiunta a quello prestato da avventizi.

Al riguardo si è discusso se la mobilitazione per il servizio del lavoro, disposta ai sensi del regio decreto 31 ottobre 1942, n. 1611, potesse conferire lo stato giuridico di dipendente non di ruolo. Richiamati i pareri espressi su tale questione, in senso opposto, dall'Avvocatura generale dello Stato prima e dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri poi (2), nonché una decisione del Consiglio di Stato, emessa su ricorso di alcuni mobilitati civili che reclamavano il riconoscimento della loro qualità impiegatizia (3), si è ricordato che sul rapporto di impiego, superate le contrapposte teorie della contrattualità e della unilateralità autoritativa, la dottrina più recente ha elaborato costruzioni giuridiche che, pur tenendo conto della natura pubblicistica del rapporto stesso e della ineguaglianza giuridica dei suoi subietti, danno rilevanza alla volontà dell'individuo, onde chi presta — come il mobilitato civile — un servizio obbligatorio non avrebbe la figura dell'impiegato. Non è mancato peraltro chi ha fatto notare che se in effetti nella generalità dei casi il rapporto di pubblico impiego richiede il concorso della volontà del privato, ricorrono anche eccezionalmente rapporti del genere che prescindono da tale volontà; per modo che la volontarietà della prestazione del privato costituirebbe un elemento naturale, ma non essenziale del rapporto anzidetto.

Comunque, la Corte osservava che anche a voler ammettere che la mancanza della volontarietà della prestazione non sia sufficiente ad escludere la configurabilità di un rapporto di pubblico impiego per quanto concerne il servizio del mobilitato civile, la discussa retrodatazione doveva ritenersi impedita per la considerazione che il titolo di tale servizio si differenzia nettamente da quello delle assunzioni di cui al regio decreto-legge 4 febbraio 1937, n. 100, che furono disposte successivamente con i vari decreti emanati nel 1945, in seguito al licenziamento di carattere generale del 31 dicembre 1943. Tale differenziazione si desume nettamente dalla disciplina della mobilitazione civile, quale risulta dal regio decreto 31 ottobre 1942, n. 1611, ove si consideri specialmente non solo ch'essa dava luogo ad un rapporto di servizio coatto e non volontario, ma anche che l'assegnazione alle mansioni di gruppo A, B e C e di personale subalterno, oltre a non essere posta necessariamente in relazione al titolo di studio posseduto, prescindeva del tutto dai limiti numerici che condizionano le assunzioni disciplinate dal citato regio decreto-legge n. 100 del 1937. E l'assimilazione del servizio prestato da mobilitato civile al rapporto d'impiego non di ruolo non potrebbe essere spinta fino a mutare *contra factum* il

(1) Articolo 96, lettera g, del regio decreto 18 giugno 1931, n. 914; articolo 14 del testo unico approvato col regio decreto 15 settembre 1932, n. 1514. Vedansi pure articolo 17 del regio decreto-legge 16 ottobre 1919, n. 1986, e articolo 12 del regio decreto 11 novembre 1923, n. 2395.

(2) L'Avvocatura generale dello Stato ha affermato che l'atto autorizzativo non esclude che siasi posto in essere un rapporto di lavoro subordinato e ciò avviene nel caso di mobilitazione civile (nota n. 39040 del giugno 1947). La Presidenza del Consiglio ha ritenuto che la mobilitazione civile, costituendo una prestazione coattiva di servizi civili, analoga a quella nascente da obblighi militari, escluda la istituzione di un rapporto di impiego civile non di ruolo (nota n. 18920/10379/69/I.3. I in data 19 agosto 1948).

(3) Decisione 20 marzo-18 maggio 1948 della IV Sezione. Tale decisione nella specifica materia della mobilitazione civile ha escluso esplicitamente che la volontarietà o meno della prestazione possa essere assunta ad elemento certo di qualificazione del rapporto d'impiego.

titolo di quel servizio precedente per farlo rientrare sotto un titolo ben diverso, quale è quello rappresentato dai decreti di assunzione emanati in seguito, ai sensi del regio decreto-legge n. 1100 del 1937. Né tale titolo potrebbe mutarsi per la considerazione che i mobilitati civili esercitarono mansioni da avventizio, essendo ben noto che nel campo dell'impiego pubblico la qualifica di un impiegato va desunta dall'atto di nomina e non, come nell'impiego privato, dalle mansioni effettivamente esercitate.

E) SANZIONI DISCIPLINARI.

30. — *Effetti del condono sulla sospensione cautelativa.* — Oltre le questioni precedentemente già esaminate dalla Corte nella materia della sospensione cautelativa dal grado e dallo stipendio, di cui all'articolo 63 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2960, segnalate nella precedente Relazione (1), è da citare quella, di particolare importanza, che concerne gli effetti del condono della punizione disciplinare sulla sospensione anzidetta nel caso in cui il condono stesso venga concesso durante il corso della sospensione. Al riguardo sussisteva qualche dubbio in quanto, dovendo il periodo di sospensione cautelare computarsi come periodo di pena nel caso di irrogazione della sanzione (articolo 2), poteva sembrare che nella ipotesi di sopravvenuto condono la revoca della sospensione non potesse essere disposta per il periodo anteriore alla data in cui il condono fosse operativo.

Al riguardo, tenuto presente che il potere disciplinare, pel fatto stesso che si applica con la irrogazione di vere e proprie pene, di carattere amministrativo, presenta molte affinità col potere punitivo generale, ragione per cui è comune insegnamento che i relativi ordinamenti giuridici, nel loro processo di evoluzione, raggiungono un grado di perfezione tanto maggiore quanto più accolgono i principi del diritto penale, si è ricordato che è principio indiscusso, in diritto penale, che fino a quando la sentenza non sia divenuta irrevocabile, non vi è condanna e perciò non può esservi esecuzione della pena. La carcerazione preventiva, non può, infatti, considerarsi come pena, sebbene produca l'effetto di privare l'individuo della sua libertà personale, ma è una misura di sicurezza processuale, di natura essenzialmente amministrativa, ed è solo per ragioni di equità che con l'articolo 137 del Codice penale se ne prescrive la detrazione dalla durata complessiva della pena.

Eguali principi valgono indubbiamente per la sospensione cautelativa, che non può considerarsi come pena in quanto è diretta non a punire, ma ad attuare l'esigenza di allontanare l'impiegato per motivi di incompatibilità. E del resto la dizione del sesto comma dell'articolo 63 non presenta alcuna sostanziale diversità dall'articolo 137 del Codice penale, poiché il primo prescrive un computo e l'altro una detrazione, che non importano uno spostamento della decorrenza della sanzione, ma un mero calcolo aritmetico (2).

Si è concluso, quindi, che, non potendo la sospensione cautelare computarsi se non in sede di esecuzione della pena, non è possibile utilizzare il periodo della sospensione già sofferta quando la potestà di dare esecuzione alla pena sia venuta meno nell'Amministrazione per effetto del condono, onde, a seguito del condono stesso, viene necessariamente ad estinguersi ogni effetto economico della sospensione cautelare precedentemente disposta.

31. — *Riapertura del procedimento disciplinare.* — L'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, nel riaprire un procedimento disciplinare conclusosi con la revoca dall'impiego, disponeva la cessazione dell'efficacia del precedente provvedimento di revoca e adottava la sospensione cautelare dal grado con privazione dello stipendio, facendo riferimento all'articolo 78 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2960, anziché all'articolo 67.

Ciò non è apparso legittimo alla Corte. Richiamata, infatti, la dizione degli articoli ora citati e del successivo articolo 79 (3), si osservava che l'articolo 67 viene a porsi come una norma di

(1) *Relazione della Corte dei conti*, cit., vol. I, parte I, pag. 35 e seg.

(2) Non varrebbe richiamarsi in contrario alla facoltà, concessa all'Amministrazione dall'articolo 2 del regio decreto-legge 8 maggio 1924, n. 779, di riportare alla data di decorrenza della sospensione cautelativa le pene espulsive inflitte, in immediata successione alla sospensione stessa, per imputazioni da cui può derivare la perdita o la riduzione del trattamento di quiescenza. Trattasi infatti di una disposizione eccezionale, che conferma la regola svenunciata nelle ipotesi che sono fuori dell'eccezione.

(3) Articolo 67: « L'impiegato revocato o destituito non può essere riammesso in servizio, salvo quando, a parere della Commissione di disciplina, siano riconosciuti insussistenti gli addebiti che determinarono la revoca o la destituzione. In tal caso il Consiglio di amministrazione, vagliate le circostanze che deter-

diritto singolare, che come tale non consente di far capo alla norma generale, contenuta negli articoli 78 e 79, per i casi che vi sono disciplinati: ne dà conferma il richiamo ai precedenti legislativi, poiché è noto che fu appunto per ovviare alla lacuna dell'ordinamento precedente, che prevedeva la riapertura del procedimento già chiuso soltanto per le sanzioni più gravi, e per disciplinare l'ipotesi in cui siano state irrogate pene minori, che il legislatore del 1923 aggiunse alla disposizione dell'articolo 67 (2) i predetti articoli 78 e 79.

Col ritenere ammissibile la sospensione degli effetti della pena inflitta, nella ipotesi di revocazione di un procedimento conclusosi con la revoca, si verrebbe ad eludere la disposizione del citato articolo 67, che vieta la riammissione in servizio dell'impiegato revocato ove a parere della Commissione di disciplina non siano stati riconosciuti insussistenti gli addebiti: detta sospensione, infatti, importerebbe il ripristino nella posizione di impiegato statale prima ancora che la Commissione di disciplina si sia pronunciata. Né varrebbe obiettare che tratterebbesi di un ripristino provvisorio e condizionato, come tale compatibile con la norma dell'articolo 67, che concernerebbe soltanto la riammissione definitiva, poiché sarebbe del tutto arbitrario voler porre una distinzione tra ripristino provvisorio e riammissione definitiva, che non trova appoggio né nella lettera, né nella *ratio* della norma, per desumerne un limite alla portata della disposizione.

F) EPURAZIONE.

32. — *Considerazioni introduttive.* — L'applicazione delle norme sull'epurazione nelle pubbliche Amministrazioni si svolse nelle note, eccezionali condizioni connesse con la confusa situazione che seguì immediatamente alla cessazione delle ostilità. Numerosi furono quindi i ricorsi degli interessati, che diedero luogo alla revoca o all'annullamento di provvedimenti di dispensa dal servizio, di retrocessione di grado o di restituzione al ruolo di provenienza e per alcune ipotesi fu lo stesso legislatore a prevedere la revoca dei provvedimenti epurativi.

Varie e complesse sono state le questioni sorte all'atto in cui detti interessati sono rientrati ai loro posti, dovendosi stabilire la configurazione giuridica, assunta dalla rimozione dei provvedimenti anzidetti, ed i conseguenti effetti: alla soluzione di tali questioni la Corte ha dato un apporto notevole, con copia di argomentazioni giuridiche.

Si citano qui di seguito alcune importanti affermazioni in materia.

33. — *Revoca ed annullamento: loro effetti.* — Spesso è stato necessario precisare se si fosse in presenza di un provvedimento di revoca di quello epurativo, come a volte appariva dalla formulazione dell'atto, o se invece dovesse ravvisarsene un annullamento.

Si è preliminarmente ricordato che di revoca di atti amministrativi si parla più propriamente in quei casi in cui la rimozione dell'atto sia dovuta a motivi di merito, e più particolarmente a ragioni di opportunità, e per ciò stesso a motivi che presuppongono la validità e non già l'invalidità dell'atto, con conseguenze diverse a seconda che la revoca sia dovuta ad una rivalutazione della opportunità originaria (efficacia *ex tunc*) o ad una sopravvenuta inopportunità in relazione ad un mutamento della situazione di fatto (efficacia *ex nunc*), ipotesi quest'ultima che una parte della dottrina designa più propriamente col termine «abrogazione» e che si distingue dall'altra in quanto non si presenta, come quella, quale esercizio di uno *ius poenitendi*, ma deriva dal potere della pubblica Amministrazione di provvedere con nuovi atti a nuove esigenze. L'annullamento, invece, è un mezzo inteso ad eliminare dalla vita giuridica un atto che presenti vizi i quali lo inficino sotto l'aspetto della incompetenza, della violazione di legge o dell'eccesso di potere.

minarono il fatto, esprimerà il proprio avviso sulla posizione di ruolo da conferire all'impiegato stesso, esclusa ogni concessione di stipendi arretrati ».

Articolo 78: «...Il procedimento può anche essere riaperto se l'impiegato cui fu inflitta una punizione superiore alla riduzione dello stipendio... adduca nuovi fatti o prove, tali da far presumere che sia applicabile una sanzione minore o che debba essere dichiarato il proscioglimento dell'addebito. La riapertura è decisa dal Ministro, su relazione dell'ufficio del personale... La riapertura del procedimento sospende gli effetti della punizione già inflitta ».

Articolo 79: «...Qualora l'impiegato venga prosciolto o sia ritenuto passibile di una sanzione meno grave, devono essergli restituiti in tutto o in parte gli stipendi non percepiti, se la punizione anteriore abbia avuto per effetto la privazione o la riduzione dello stipendio ».

(1) Tale disposizione riproduce quella dell'articolo 56 del testo unico 22 novembre 1908, n. 693, limitata anch'essa ai soli casi più gravi della revoca e della destituzione.

Precisata, quindi, la netta differenza tra l'annullamento e la revoca e posto in particolare rilievo, ai fini della specifica materia di cui trattasi, che quando la invalidità attiene non all'atto amministrativo in sé stesso considerato, ma alla pronunzia che ne costituisce il necessario presupposto, deve parlarsi di invalidità dello stesso atto amministrativo, che trova il suo antecedente giuridico nel presupposto, si è esaminato il problema dei limiti della retroattività dell'annullamento.

Tale problema deriva dalla esigenza di ricercare come possano contemperarsi gli effetti dell'annullamento con le situazioni giuridiche che ebbero a derivare dall'atto annullato, e si concreta nella ricerca di un criterio giuridico che possa giustificare la sopravvivenza di alcune fra tali situazioni ed agire così da criterio limite alla retroattività dell'annullamento.

Su tale punto la Corte ha ritenuto opportuno ricordare che, scartato il criterio limite dei diritti quesiti, poiché diritti di tal genere possono sorgere soltanto da atti validi e non da atti che vengono riconosciuti inizialmente invalidi, è stato detto, fra l'altro, che vari effetti sono indistruttibili da una successiva pronunzia di annullamento in quanto essi si esauriscono in forza dell'apparente legittimità. E la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha già esattamente affermato che la retroattività dell'annullamento non può giungere fino ad annullare nella sua materialità un fatto prodottosi, o viceversa far sì che nella realtà dei fatti sia accaduto un avvenimento che, per contro, non si è verificato: il che trova rispondenza in un'affermazione dottrinale, la quale chiarisce che la retroattività non implica affatto la finzione di ricostruire, materialmente, ad annullamento avvenuto, quello stato di cose che esisteva al momento della emissione dell'atto annullato e che sarebbe continuato ad esistere nel periodo intermedio, ma si risolve sempre nella creazione di un nuovo stato che rimpiazza quello precedente, con un contenuto fino ad un certo punto e in un certo senso equivalente, poiché il passato non ritorna più e non risorge né può risorgere la vecchia situazione.

Questi principi sono valsi a risolvere diversi casi concreti.

34. — *Natura della pronunzia delle commissioni epurative.* — Altra questione generale, in ordine alla quale si è ritenuto necessario fermare alcuni punti fondamentali, dei quali, come di quelli qui dianzi esposti, si è fatta pratica applicazione, è quella concernente la natura delle pronunzie delle Commissioni epurative e delle pronunzie della Sezione speciale del Consiglio di Stato in materia di epurazione.

La dottrina e la giurisprudenza si sono dichiarate per il loro carattere di provvedimenti amministrativi e non giurisdizionali, sul riflesso prevalente che il procedimento epurativo e il procedimento disciplinare appartengono al medesimo *genus*; ma hanno posto in particolare evidenza il carattere delle pronunzie definitive rese in sede di epurazione, carattere desumibile in modo certo dalle norme positive.

L'atto con cui l'Amministrazione disponeva la dispensa dal servizio era infatti vincolato completamente, per il contenuto, rispetto alle determinazioni della Commissione di epurazione e mancava in esso ogni apprezzamento discrezionale di presupposti o di motivi, onde l'Amministrazione non poteva neppure non emanarlo o emanarlo con condizioni o per parti. E questa configurazione appunto, che aveva indotto a dissentire dall'avviso del Supremo Collegio, che si trattasse di semplici pareri, poiché questi non hanno mai natura costitutiva e sono esplicazione di un'attività consultiva che non si svolge con contraddittorio o doppi gradi, portò il Consiglio di Stato a parlarne come di atti dotati di una propria pienezza ed autonomia e perciò impugnabili *ex se* in sede giurisdizionale, sì che, esclusa la possibilità di riguardare le anzidette pronunzie come proposte o pareri od atti preparatori di un procedimento, un'autorevole opinione dottrinale ritenne di dovere ravvisarvi delle « decisioni » e non delle mere deliberazioni.

Dopo aver richiamato tali affermazioni, la Corte concludeva che le pronunzie di cui trattasi sono poste sul medesimo piano di quelle giurisdizionali nei riguardi dell'annullamento dei provvedimenti di dispensa dei quali sia riconosciuta la illegittimità: anche in questi casi, infatti, l'annullamento dell'atto amministrativo invalido viene ad assumere quel carattere, di un preciso obbligo giuridico azionabile, che è proprio dell'annullamento in seguito a ricorso giurisdizionale, dato il valore vincolante delle pronunzie, differenziandosi in tal modo dall'annullamento di ufficio, che la dottrina considera come un semplice onere di buona amministrazione, e non come concreta attuazione di un obbligo giuridico munito di sanzione.

35. — *Ricorso per revocazione.* — Uno dei vari casi, nei quali la Corte ha fatto applicazione dei suenunciati principi, è stato quello relativo a due ufficiali generali, nei confronti dei quali il Consiglio di Stato — Sezione Speciale per l'epurazione, — in seguito a ricorso proposto ai sensi dell'articolo 395, nn. 3 e 4 del Codice di procedura civile, aveva revocato la decisione

della Commissione centrale per l'epurazione, ritenendo dimostrata la erroneità dei presupposti di fatto assunti dalla stessa e la insussistenza degli addebiti ascritti, e disponendo in conseguenza la revoca a tutti gli effetti dei decreti di dispensa dal servizio. Il Ministero, considerato che per effetto di tale revoca i due generali avevano riacquisito il loro posto in ruolo e la loro anzianità, aveva provveduto a farli scrutinare dall'apposita Commissione di avanzamento. E poiché questa li aveva dichiarati idonei all'avanzamento per normale turno di anzianità, ne era stata disposta la promozione a generali di divisione aerea con l'anzianità e con la decorrenza degli assegni che sarebbe spettata qualora gl'interessati non fossero stati pretermessi per effetto della dispensa.

In sede di esame dei relativi provvedimenti vari dubbi sono sorti, soprattutto perché nel ruolo dei generali di divisione aerea esisteva un solo posto disponibile, motivo per cui la seconda promozione era stata effettuata in soprannumero.

La Corte ha peraltro ritenuto che l'operato dell'Amministrazione fosse legittimo, ponendo anzitutto in evidenza che il Consiglio di Stato con la sua decisione aveva invalidato fin dall'inizio per un vizio di legittimità le pronunzie che avevano costituito il fondamento ed il necessario presupposto dei precedenti provvedimenti di dispensa dal servizio, onde la revoca dei provvedimenti stessi doveva riguardarsi come annullamento in base ai suaccennati principi, ed osservando che non poteva porsi al riguardo una differenziazione per il fatto che la pronunzia del Consiglio di Stato era stata resa sul rimedio straordinario della revocazione essendo noto che tale rimedio ha lo stesso fondamento giuridico e produce gli stessi effetti dell'istituto dell'annullamento in quanto è, come questo, un rimedio destinato a far valere l'invalidità di un atto giuridico.

Da ciò, e dal noto insegnamento che gli effetti dell'annullamento decorrono sempre *ex tunc*, si trasse la conclusione che la revoca di cui trattasi dovesse operare retroattivamente con la conseguente produzione di una situazione giuridica conforme e in quanto possibile equivalente a quella che avrebbe avuto luogo in mancanza del turbamento causato dall'atto invalido. Data peraltro l'esigenza di rispettare le situazioni giuridiche consolidate *medio tempore* a favore dei terzi, e convalidate dalla presunzione di legittimità e dalla esecutività, che assistono anche l'atto invalido, fino a quando contro di esso non si eserciti una reazione che porti al suo annientamento, si è ammessa la possibilità di far luogo al soprannumero, agli effetti della cennata reintegrazione.

36. — *Opposizione ai sensi del decreto legislativo 25 giugno 1946, n. 15.* — In sede di esame di due decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, con i quali, in accoglimento della opposizione proposta dagli interessati, venivano annullati i provvedimenti di collocamento a riposo a suo tempo adottati ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo luogotenenziale 11 ottobre 1944, n. 257 (1), nei confronti di due direttori generali, furono affermati i seguenti principi:

a) Nel caso di accoglimento dell'opposizione prevista dall'articolo 1 del decreto legislativo presidenziale 25 giugno 1946, n. 15 (2), il caducamento del provvedimento di collocamento a riposo trova la sua ragione in una causa di invalidità e non in un ritiro dell'atto per sopravvenute modificazioni dell'ambiente esterno, che abbiano determinato un conseguente mutamento delle esigenze del pubblico interesse. Questo mutamento, infatti, è venuto a concretarsi unicamente nel dare adito, con un'apposita norma giuridica (3), ad un ricorso amministrativo inteso a far valere un mezzo d'impugnativa. E l'accoglimento dell'impugnativa la quale postuli una ragione d'invalidità, ove sia disposto per tale motivo, dà luogo all'annullamento, non potendo configurarsi come espressione di uno *ius poenitendi* e per ciò stesso come atto di revoca.

b) La esigenza di una formale declaratoria per il collocamento in soprannumero può porsi soltanto quando occorra un formale provvedimento per la riammissione in servizio: e ciò non può dirsi nei casi di annullamento, per i noti principi che caratterizzano questo istituto.

(1) Con detta norma si dava facoltà al Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Ministro competente, di collocare a riposo, entro un determinato termine, i dipendenti civili e militari dello Stato, anche se inabili, appartenenti ai primi quattro gradi.

(2) Con tale decreto fu data facoltà di opposizione avverso i provvedimenti di collocamento a riposo disposti ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo luogotenenziale 11 ottobre 1944, n. 257, citato nel testo.

(3) Articolo 1 del decreto legislativo presidenziale n. 15 del 1946, citato nel testo.

c) La riammissione in servizio dei funzionari già collocati a riposo ai sensi del citato articolo 2 del decreto legislativo luogotenenziale n. 257 del 1944 può effettuarsi, oltre che nelle forme previste dal suddetto decreto legislativo presidenziale n. 15 del 1946, anche in applicazione della norma contenuta nell'articolo 53 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2960 (1), giacché il divieto sancito dal terzo comma di tale articolo (2) fu sostituito dall'articolo 7 del decreto legislativo luogotenenziale 22 aprile 1945, n. 179 (3), e quest'ultimo fu abrogato con l'articolo 3 del ripetuto decreto legislativo presidenziale n. 15 del 1946. La riassunzione in base al predetto articolo 53 presenta però una sostanziale differenza dall'annullamento del provvedimento di collocamento a riposo, poiché non ha la sua radice in una invalidazione di tale provvedimento, sicché non può rendersi applicabile la disciplina degli atti di annullamento e quella, in particolare, del citato decreto legislativo n. 15 del 1946, specie per quanto attiene al collocamento in soprannumero nel caso in cui non vi siano disponibilità di posti nel ruolo, onde il periodo di allontanamento non può essere considerato, a nessun effetto, come servizio effettivo.

37. — *Il decreto legislativo 7 febbraio 1948, n. 48.* — Col decreto legislativo 7 febbraio 1948, n. 48, portante norme per la estinzione dei giudizi di epurazione e per la revisione dei provvedimenti già adottati, è stata data una sistemazione definitiva ed organica alla scottante materia dell'epurazione. Esso, per la natura e l'importanza delle sue statuizioni, ha dato luogo a varie questioni in sede di applicazione. Ed anche in questo campo la Corte, nell'esercizio della sua attività di controllo, ha contribuito a dirimere dubbi e a superare difficoltà. L'esame di tali questioni ha portato, tra l'altro, alle seguenti affermazioni:

a) La revoca dei provvedimenti di dispensa prevista dall'articolo 2 del citato decreto legislativo n. 48 del 1948 (4), pur avendo carattere di obbligatorietà, in quanto non è prevista la possibilità dell'Amministrazione di provvedere in difformità della richiesta dell'interessato, è tuttavia espressione di uno *ius poenitendi*, che trae ragione da sopravvenute modificazioni dell'ambiente esterno e non si risolve in un annullamento, come è invece a dirsi dell'accoglimento dell'opposizione prevista nel decreto legislativo presidenziale 25 giugno 1946, n. 15. Ciò è riaffermato dallo stesso legislatore, il quale, col prescrivere che « il periodo intercorso fra il provvedimento di dispensa dal servizio e quello di revoca della dispensa è considerato utile ai soli fini del trattamento di quiescenza o di previdenza » (5), enuncia chiaramente l'effetto *ex nunc* e non *ex tunc* salvo per quanto attiene a detto trattamento.

b) Dall'obbligo giuridico incombente all'Amministrazione di provvedere alla revoca anzidetta nei casi previsti dal legislatore consegue che non vi è bisogno di pareri di organi collegiali e che la riassunzione può essere disposta anche in soprannumero. Non occorrono detti pareri perché nessuna valutazione discrezionale deve compiere l'Amministrazione per disporre la revoca, dovendo essa accertare soltanto che non ricorre nessuna delle ipotesi in cui è escluso il beneficio; nè esiste alcuna analogia con la riassunzione dell'impiegato dimissionario o collocato a riposo, prevista dall'articolo 53 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2960, o con la riassunzione dell'impiegato dispensato per motivi disciplinari prevista dall'articolo 67 del medesimo decreto. È poi possibile il soprannumero poiché l'attuazione dell'obbligo giuridico non può trovare ostacolo nella mancanza di vacanze organiche.

c) La revoca del provvedimento di retrocessione di grado o di restituzione nel ruolo di provenienza, adottati in seguito a procedimento di epurazione (6), non comporta la possibilità

(1) A norma dell'articolo 53 suddetto l'impiegato collocato a riposo può essere riammesso in servizio, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, se trattisi di impiegati superiori al quinto, o previo parere del Consiglio di amministrazione per gli impiegati di minor grado, ed è iscritto nel grado cui apparteneva occupandovi l'ultimo posto.

(2) Tale divieto concerne la riammissione dell'impiegato dispensato o comunque esonerato dal servizio in applicazione di provvedimenti di carattere transitorio eccezionale.

(3) Questa norma prescriveva che gli impiegati civili collocati a riposo ai sensi del suddetto articolo 2 del decreto legislativo n. 257 del 1944 non potessero in nessun caso essere assunti o riassunti in servizio dalle Amministrazioni dello Stato, da enti pubblici o da enti controllati o sovvenzionati dallo Stato.

(4) Tale articolo faculta gli interessati a chiedere « che, revocato il provvedimento di dispensa, siano riassunti in servizio ovvero collocati a riposo », quando la dispensa sia stata disposta per motivi diversi da quelli previsti nel primo comma dell'articolo 1.

(5) Articolo 3 del decreto legislativo n. 48 del 1948.

(6) Tale revoca è prevista dall'articolo 5 del predetto decreto legislativo n. 48 del 1948, il quale dispone che i provvedimenti di retrocessione di grado o di restituzione nel ruolo di provenienza pos-

di utilizzare il periodo intercorso fra la data del provvedimento stesso e quella della revoca, agli effetti della progressione di carriera nel rapporto ripristinato. Anche il ripristino di cui trattasi, infatti, è dovuto ai nuovi criteri assunti in materia epurativa e si risolve nel ritiro di un atto valido e non in un caducamento dovuto a vizi di legittimità o di merito, onde deve operare *ex nunc* e non può dar luogo ad una *restitutio in integrum*, che può aversi solo per lo annullamento. E se si considerasse utile ai cennati effetti il servizio prestato nel ruolo diverso o nel grado inferiore, si verrebbe a negare l'anzidetta operatività *ex nunc*, il cui effetto non altro può essere che quello di considerare il rapporto preesistente in una situazione di quiescenza nel periodo decorso tra la data del provvedimento epurativo e quella della revoca. In conseguenza la espressione della legge, che limita la portata del ripristino « ai soli effetti giuridici », deve ritenersi intesa soltanto a riaffermare la esclusione di ogni effetto che non sia quello del ripristino della posizione giuridica rivestita alla data del provvedimento di retrocessione di grado o di restituzione nel ruolo di provenienza.

G) QUESTIONI VARIE.

38. — *Riammissione in servizio ai sensi dell'articolo 53 della legge sullo stato giuridico.* — Con un decreto del Ministro del tesoro e con un altro del Ministro delle finanze si utilizzava, a favore di impiegati riammessi in servizio ai sensi dell'articolo 53 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2960 (1), il servizio prestato anteriormente alle dimissioni dall'impiego: in un caso, computando tale servizio come utile agli effetti del compimento dell'anzianità minima richiesta per una promozione di grado; nell'altro, computandolo ai fini di un aumento periodico di stipendio. L'esame di tali decreti ha dato modo di fissare alcuni principi sul problema della valutabilità del servizio anteriore nei casi del genere.

Si è al riguardo osservato che il detto problema non può porsi nei termini formali che si sarebbe portati a desumere dalla precedente cessazione dell'originario rapporto d'impiego e dalla correlativa configurazione della riammissione come costituzione di un nuovo rapporto, poiché la norma di legge, col ripristinare il riammesso nel grado ricoperto all'atto delle dimissioni o del collocamento a riposo, esprime chiaramente una volontà intesa a ricollegare il nuovo rapporto con quello originario. La prescrizione, peraltro, del secondo comma della norma, che fa obbligo di iscrivere il riammesso nell'ultimo posto del grado in cui viene ripristinato, esclude la possibilità di ravvisare nella riammissione una pura e semplice reviviscenza del rapporto originario, in quanto viene a portarvi una specifica modificazione; onde tale reviviscenza e la correlativa utilizzazione del servizio precedente debbono ammettersi in tutto ciò che non contrasti col limite imposto dall'anzidetta prescrizione.

Questa ha l'evidente fine di salvaguardare le situazioni giuridiche venute a crearsi *medio tempore* a favore dei terzi. E conseguentemente deve negarsi la possibilità di utilizzare il servizio anteriore per quegli effetti di carriera che porterebbero ad anteporre il riammesso ai colleghi di grado, i quali, pertanto, devono precederlo nel ruolo all'atto della riammissione. Né può consentirsi che nei confronti di questi egli abbia a giovare della maggiore anzianità, di cui fosse in possesso pel servizio anteriore, nei riflessi delle promozioni e per l'espletamento del servizio di prova.

Ad avviso del tutto opposto si è ritenuto di dover andare per quegli aspetti del rapporto d'impiego, nei quali è da escludere la possibilità di un conflitto fra le situazioni venute a formarsi a vantaggio di terzi e la reviviscenza della posizione in cui si trovava il riammesso in servizio, come ad esempio per gli aumenti periodici di stipendio, poiché l'escludere in tali casi la utilizzazione del servizio anteriore trascenderebbe indubbiamente il fine della norma contenuta nel ripetuto secondo comma dell'articolo 53 della legge sullo stato giuridico.

Si dava pertanto corso al decreto, che concedeva un aumento periodico di stipendio valutando all'uopo come utile il servizio prestato anteriormente alle volontarie dimissioni, e si restituiva invece non registrato il decreto di promozione, poiché l'Amministrazione non poteva utilizzare a tal fine l'anzianità di grado acquistata dall'interessato anteriormente alle dimissioni, ma quella parte soltanto che restava entro i limiti dell'anzianità dei pari grado che lo precedevano nel ruolo.

sano essere revocati, su domanda degli interessati e previo parere favorevole del Consiglio di amministrazione, e che la revoca ripristina ai soli effetti giuridici la posizione di ruolo e di anzianità posseduta dal dipendente alla data del provvedimento poi revocato.

(1) Per il contenuto di tale articolo vedasi retro, a pag. 61 nota 1 della presente Relazione.

39. — *Revoca di licenziamento.* — Uno dei rari dissensi con l'Amministrazione controllata, che ha dato luogo ad una deliberazione della Sezione di controllo a sensi dell'articolo 24 del vigente testo unico delle leggi sulla Corte dei conti (1), è sorto in relazione a un decreto col quale il Ministro del tesoro revocava il licenziamento di un'avventizia, che si era trasferita al seguito del governo illegittimo.

Nel caso in esame non si deduceva dall'Amministrazione la insussistenza del fatto che era stato messo a base del provvedimento di licenziamento; ma si deduceva un elemento inteso a dimostrare l'errore dell'apprezzamento originario, la circostanza cioè che l'anzidetto trasferimento era avvenuto per ordine dei superiori gerarchici. Tale elemento di fatto era però già noto nel momento in cui era stato disposto il licenziamento, onde si era in presenza di un mutato apprezzamento dovuto ai più benevoli criteri dettati dalla nuova legislazione in materia di epurazione, e non ad errore riferibile al tempo della formazione dell'atto.

La Corte, pertanto, ritenne che nella specie la disposta revoca non potesse assumere il carattere di annullamento per invalidità originaria, ma unicamente quello di revoca per mutamento di criteri di valutazione in relazione alle nuove esigenze di pubblico interesse, avente natura costitutiva ed efficacia *ex nunc*.

Aggiunse la Corte che, anche a volere ammettere l'effetto retroattivo della suddetta revoca, non potevano discenderne le conseguenze giuridiche ed economiche cui voleva pervenire l'Amministrazione. La revoca-annullamento vale, invero, a ripristinare il precedente rapporto di impiego nella sua configurazione originaria e per ciò stesso con le condizioni e con i limiti che gli erano propri. In conseguenza, solo quando si tratti di un rapporto d'impiego continuativo e permanente, come quello del personale di ruolo, esso viene ripristinato come tale, indipendentemente anche dalla disponibilità di vacanze; mentre quando si tratti di rapporto d'impiego di durata determinata, come è quello del personale non di ruolo disciplinato dal regio decreto-legge 4 febbraio 1937, n. 100, l'avvenuto ripristino non può valere a ricostituirlo se non fino al limite della scadenza del termine, col cui compimento esso viene a cessare *ope legis* (2).

E poiché il decreto ministeriale contrastava coi principi qui riferiti, la Sezione di controllo deliberava di non ammetterlo al « visto », confermando così la determinazione già adottata dal Consigliere ai sensi del primo comma del citato articolo 24.

40. — *Comandi e distacchi.* — La Corte, avendo rilevato che un dipendente del Ministero di grazia e giustizia era stato comandato presso il Gabinetto di un altro Ministero senza alcun provvedimento formale, ha avuto occasione di affermare la illegittimità del comando di impiegati da una ad altra Amministrazione, che venga attuato con una semplice nota ministeriale non seguita da un provvedimento formale, poiché la esigenza di questo, oltre ad essere postulata dalle conseguenze che sono insite nel comando, è posta espressamente dalle norme in materia.

Si è al riguardo osservato che il « comando » viene riguardato in dottrina come una modificazione, e più propriamente un affievolimento, del rapporto d'impiego, dato che l'impiegato viene a prestare la sua attività in un campo e per un servizio diverso da quello a cui organicamente dovrebbe essere adibito, e si differenzia in tal modo dal puro e semplice « distacco », che è invece una situazione concretata dallo svolgimento delle proprie funzioni di istituto presso uffici dipendenti da altra Amministrazione. Ed è proprio perché integra una modificazione del rapporto di impiego nei reciproci riflessi dell'impiegato e dell'Amministrazione di appartenenza, modificazione che spiega effetti anche sulla gestione finanziaria, trasferendo a carico di un'altra Amministrazione la corresponsione, in tutto o in parte, del trattamento economico spettante all'impiegato, che il comando è configurato dall'articolo 101 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2960, sullo stato giuridico degli impiegati civili come un istituto a cui si può ricorrere soltanto in via eccezionale e che in ogni caso deve risultare da un apposito provvedimento formale, da emanarsi d'intesa col Ministro del tesoro (3).

(1) Vedasi retro a pag. 47 n. 17 di questa Relazione.

(2) Nelle varie norme del regio decreto-legge n. 100 del 1937 non è nemmeno prevista la rinnovazione tacita, essendo richiesto, all'articolo 6, che tanto le assegnazioni come le eventuali conferme in servizio del personale non di ruolo siano disposte con decreto ministeriale da rinnovarsi all'inizio di ogni esercizio finanziario. In conseguenza la Corte ha precisato che il ripristino non può spiegare i suoi effetti oltre il limite dell'esercizio finanziario nel quale dovrebbe ricadere la *restitutio in integrum*.

(3) Con detto articolo si dispone: « Sono vietati i comandi di impiegati appartenenti ai ruoli delle Amministrazioni provinciali presso le rispettive Amministrazioni centrali e viceversa ed i comandi presso

Il rigore della norma contenuta in detto articolo 101 è andato, è vero, attenuandosi nelle successive disposizioni in materia (1), ma si è tenuta ferma la esigenza di un provvedimento formale, sia pure prevedendo l'adozione di un decreto interministeriale in luogo di quello del Capo dello Stato.

Per quanto in particolare attiene ai Gabinetti la Corte ha posto in evidenza che, se l'ultimo comma dell'articolo 1 del regio decreto-legge 10 luglio 1924, n. 1100, richiede un decreto ministeriale, da registrare presso questa Corte, nei riguardi degli impiegati della stessa Amministrazione, non può configurarsi una minore esigenza per gli impiegati di altre Amministrazioni. E ciò trova conferma nell'articolo 4 dello stesso decreto-legge, che richiede espressamente la forma del decreto ministeriale per le nomine alle varie cariche dei Gabinetti. In detta ipotesi, inoltre, la necessità del provvedimento formale sussiste anche ai fini del controllo inteso ad accertare se i comandi *de quo* rientrino o meno nei limiti stabiliti dalle norme che regolano la costituzione dei Gabinetti.

41. — *Passaggio di pretori nella carriera collegiale.* — In occasione dell'esame di due decreti presidenziali concernenti il passaggio di 203 pretori nella carriera collegiale a seguito di concorso per titoli (2), il competente Ufficio di controllo ha rilevato che, mentre il collocamento nel ruolo dei giudici va operato, a termini dell'Ordinamento giudiziario (3), in base all'effettiva anzianità di servizio in magistratura, il Ministero della giustizia aveva valutato, per alcuni pretori, l'anzianità nel grado ottavo derivante da benefici demografici, sicché essi venivano inseriti nel ruolo dei giudici e dei sostituti procuratori della Repubblica innanzi ad altri magistrati entrati in carriera prima di loro.

La tesi dell'Ufficio di controllo, fondata sulla considerazione che, attribuendo il posto del ruolo collegiale in base all'ordine di promozione al grado ottavo, anziché in base alla effettiva anzianità di servizio, non veniva osservato il disposto dell'articolo 141 dell'Ordinamento giudiziario e che inoltre si rendeva produttiva di ulteriori effetti giuridici la legge 3 gennaio 1939, n. 1, concernente i benefici demografici, nonostante l'abrogazione di cui al decreto legislativo luogotenenziale 19 ottobre 1944, n. 301, venne contrastata dall'Amministrazione, la quale osservava, fra l'altro, che, mantenendo ferma, in occasione del passaggio nel ruolo collegiale, la posizione acquistata da alcuni pretori in conseguenza dei benefici demografici, non si faceva ulteriore applicazione di una norma abrogata, ma si conservavano puramente e semplicemente effetti già prodottisi.

Fu agevole, peraltro, superare tale contrasto, nei riflessi sostanziali, poiché il Ministero mostrava di voler soltanto rinviare il ripristino della originaria situazione di ruolo al momento del progressivo maturarsi delle promozioni a Consigliere di Corte d'appello, e faceva conoscere che a tal fine aveva predisposto uno schema di provvedimento legislativo.

42. — *Rilievi vari.* — Le varie questioni, finora esposte, come quelle relative agli altri oggetti del controllo, danno una prova evidente del contenuto essenzialmente giuridico del sindacato della Corte dei conti, e sono esposte in questa relazione per dimostrare che, anche per quanto attiene al personale, la Corte compie ogni sforzo per elevare a rigore di principi controversie che, *prima facie*, potrebbero apparire ristrette negli angusti, specifici limiti di norme spesso aride.

Ma esse non esauriscono la dimostrazione dell'attività svolta nella complessa materia dall'Istituto e non possono avere che mero valore esemplificativo, pur essendosi fatta menzione di casi scelti fra quelli di maggiore rilievo. E non esauriscono l'anzidetta dimostrazione anche perché, per quanto meno appariscente, esiste una intensa, diuturna opera dei vari Uffici, attraverso numerosi rilievi ed anche in sede di trattazione diretta, che vale ad impedire, in questo delicato settore, quelle deviazioni dell'azione amministrativa, quelle difformità, quegli

uffici di altre Amministrazioni, sia di Stato, sia estranee, ancorché nella stessa sede, salvo se autorizzati da disposizioni di legge speciali. In via assolutamente eccezionale può essere consentito il comando di impiegati aventi grado non inferiore al sesto, quando sia richiesta una specifica competenza. In tale caso il comando viene autorizzato con decreto del Capo dello Stato, su proposta dei singoli Ministri, di concerto con quello per il tesoro, udito il Consiglio dei Ministri ».

(1) Vedansi articolo 1, 3° comma, del regio decreto-legge 10 luglio 1924, n. 1100; regio decreto-legge 14 giugno 1928, n. 1801; legge 16 settembre 1940, n. 1450; regio decreto-legge 31 gennaio 1944, n. 55.

(2) Vedansi articoli 142, 143 e 144 dell'Ordinamento giudiziario nonché il decreto legislativo 23 novembre 1946, n. 676.

(3) Articolo 141, 2° comma, richiamato dall'articolo 144, ultimo capoverso.

errori e quegli abusi per buona sorte rari, che nel settore medesimo, per le ragioni già accennate nella Relazione per il quinquennio precedente (1), possono avere riflessi di particolare natura.

Dire con una certa ampiezza di questi rilievi appare superfluo e farebbe appesantire una esposizione, che deve necessariamente rappresentare in intensità e non in estensione l'apporto che il maggiore organo di controllo ha dato alla regolarità dello svolgimento della vita amministrativa dello Stato. Basterà far cenno che, sempre che le possibilità del sindacato di sola legittimità ne hanno offerto il modo, senza invadere, com'è ovvio, la sfera di attribuzioni di altri organi, si è cercato di ricondurre i competenti uffici dell'Amministrazione attiva al rispetto non solo formale, ma anche e soprattutto sostanziale, delle norme positive, e non è mancato il caso in cui è emersa ed è stata perseguita qualche situazione irregolare non attraverso l'esame dell'atto da cui traeva origine la situazione stessa, in quanto tale atto non era soggetto a visto o non poteva rivelare di per sé solo siffatta situazione, ma in successive occasioni. Tipici i casi, di cui si è in precedenza parlato (2), dei comandi disposti, in deroga a disposizioni di legge, con una semplice nota ministeriale: in tali casi, quando da un atto sottoposto a registrazione (titoli di spesa per pagamento di assegni per lavoro straordinario, di premi di presenza, di indennità di missione, di indennità di Gabinetto, o titoli pagabili in sede diversa da quella in cui l'interessato figurava in servizio) è venuta a risultare la esistenza di un comando di fatto, si è proceduto alle occorrenti contestazioni. Ciò, fra l'altro, deve dirsi di alcuni magistrati che furono distolti, con semplice lettera, dalle funzioni giudiziarie ed assegnati a Ministeri e uffici vari e che figuravano in servizio presso uffici giudiziari, venendo talvolta anche trasferiti nominalmente ai fini della migliore utilizzazione dei rispettivi posti, che in realtà non erano da essi occupati.

a) *Gli incarichi di speciali studi ad estranei all'Amministrazione.* — È stato poi rilevato più volte che si affidano speciali studi a persone estranee all'Amministrazione, in base all'articolo 57 del regio decreto 8 maggio 1924, n. 843 (3), in casi e per finalità evidentemente contrastanti col fondamento della facoltà concessa da detta norma. Così con un decreto interministeriale sei ingegneri venivano incaricati di compiere studi per l'accertamento generale dei fabbricati urbani, la valutazione del relativo reddito e la formazione del nuovo catasto edilizio urbano. E sia perché trattasi di compiti affidati alla Direzione generale del catasto come normale servizio d'istituto e che non avevano alcuna relazione con gli speciali studi previsti dall'anzidetta norma, e sia ancora perché le controdeduzioni del Ministero delle finanze non apparvero tali da giustificare il provvedimento, questo venne restituito e non più riprodotto.

Con altro decreto si conferiva ad un pensionato dello Stato, come estraneo all'Amministrazione, un incarico di particolari studi per eseguire accertamenti ed ispezioni presso le varie Intendenze di finanza nell'interesse del servizio dei danni di guerra, disponendosi, nello stesso tempo, anche in ordine alle indennità per le eventuali missioni che il predetto pensionato avrebbe compiuto per l'espletamento dell'incarico: venivano pertanto contestate al Ministero del tesoro le evidenti irregolarità del provvedimento, che fu rettificato con limitazione a soli « speciali studi ».

E alla Presidenza del Consiglio si è fatto presente che gli incarichi di cui trattasi, se rinnovati o perduranti per lungo periodo di tempo, non sono in armonia con la facoltà concessa dal citato articolo 57 e portano, inoltre, ad eludere il divieto di assunzione di personale non di ruolo comunque denominato; onde si rende necessario motivare i provvedimenti relativi e ridurre i periodi di assunzione a quelli strettamente necessari all'espletamento dei particolari studi.

b) *I « premi in deroga ».* — In qualche caso si è notato che il pagamento dei compensi speciali previsti dall'articolo 6 del decreto legislativo 27 giugno 1946, n. 19, (i cosiddetti premi in deroga) veniva disposto, contro il divieto di legge, con carattere di generalità o di periodicità, e si sono fatti gli occorrenti rilievi.

(1) Pag. 22 e seg.

(2) Vedasi retro, a pag. 63 n. 40 di questa Relazione.

(3) L'articolo 57 suddetto, modificando l'articolo 31 del regio decreto 11 novembre 1923, n. 2395, dà facoltà ai singoli Ministri di affidare speciali studi a persone estranee all'Amministrazione dello Stato, particolarmente competenti, nonché studi e direzioni di uffici a professori universitari e dispone che gli incarichi sono conferiti volta per volta con decreto ministeriale, da emanarsi di concerto col Ministro per il tesoro, nel quale si determina la relativa retribuzione.

c) *Le norme relative ai concorsi.* — Particolarmente vigile è stata, poi, la cura della Corte nel richiedere la rigorosa osservanza delle norme relative ai concorsi, e specialmente alla formazione delle graduatorie nonché al possesso dei titoli di studio prescritti per gli aspiranti ai pubblici impieghi — data l'intuitiva rilevanza che assume la legittimità di tali atti del procedimento nei riflessi della legittimità delle nomine —, con particolare riguardo, per i titoli di studio, al personale non di ruolo, nei confronti del quale è più facile a verificarsi qualche indulgente valutazione. Così in sede di esame di un bando di concorso dell'Amministrazione del Tesoro si è rilevato che era stato modificato e ripartito diversamente il programma previsto dalle norme in vigore, e ciò sia pure ai fini di una più organica ripartizione della materia: restituito il bando, si faceva luogo ad apposito provvedimento normativo (1), che eliminava ogni questione. Quanto ai titoli di studio, si rilevava che un diurnista veniva assunto nella prima categoria da data anteriore al conseguimento della laurea: mosso rilievo, l'assunzione venne disposta per la seconda categoria.

Inoltre, per l'inquadramento nel grado ottavo del gruppo A dei ruoli provinciali dell'Amministrazione finanziaria il Ministero riteneva valido qualsiasi diploma di laurea poiché la legge (2) consentiva il passaggio a detto gruppo degl'impiegati di gruppo B « forniti di laurea »: fatto presente che dovevano richiedersi le stesse lauree che sono prescritte per l'ammissione al concorso nella carriera amministrativa dell'Amministrazione centrale e delle Intendenze di finanza (3), il rilievo veniva accolto dall'Amministrazione. Nell'esaminare, poi, un decreto del Ministro del tesoro con cui si regolarizzava l'assunzione di un avventizio, già disposta di fatto, si notava che, in sostituzione del prescritto titolo di studio, era stato esibito un atto notorio comprovante il conseguimento presso un istituto estero di altro titolo: contestata la illegittimità di tale sostituzione ed osservato che, comunque, il titolo che si dichiarava conseguito non poteva ritenersi valido, mancando il riconoscimento della equipollenza da parte del Ministero della pubblica istruzione, l'Amministrazione disponeva la cessazione dal servizio del predetto avventizio.

d) *Il divieto di nuove assunzioni di personale non di ruolo.* — Infine per quanto concerne il divieto di nuove assunzioni, a qualunque titolo e sotto qualsiasi forma, di personale non di ruolo, posto dall'articolo 12 del decreto legislativo 4 aprile 1947, n. 207, la Corte ha curato che non vi fossero infrazioni, facendo annullare i provvedimenti contrastanti con tale divieto venuti al suo esame, come un decreto in data 20 luglio 1947 del Ministro dell'industria e commercio, con cui si assumevano due avventizie a ferma temporanea per servizi di fatica.

§ 2. — ATTI RELATIVI ALLE PENSIONI A CARICO DELLO STATO

A) L'ISTITUTO DELLA PENSIONE E I SUOI VARI ASPETTI.

1. — *Nozione della pensione* (4). — Una definizione dell'istituto che valga a comprenderne tutte le configurazioni non è agevole, data la varietà degli aspetti in cui esso si presenta per i soggetti legati allo Stato da un semplice rapporto di servizio, a volte occasionale, sì che riesce difficile assumerne una nozione che in sé racchiuda tutti gli elementi comuni alle varie sue forme.

Sembra, peraltro, che la nozione più esatta sia quella che la configura come una prestazione in danaro, normalmente periodica e continuativa, cui lo Stato è tenuto verso determinate persone legate da un rapporto di impiego o da un rapporto di servizio al momento della cessazione da tale rapporto, e in dipendenza dello stesso. Motivo per cui non vi può essere pensione se non vi siano stati un rapporto di speciale sudditanza verso lo Stato e una prestazione anteriore di servizi, sia pure minima; e la qualità e durata di questi, nonché alle volte la loro retribuzione pensionabile, influiscono sempre sulla natura e sulla misura dei trattamenti di quiescenza.

Dalla materia che forma oggetto del presente capitolo restano quindi escluse le pensioni di *grazia* e quelle *straordinarie* per particolari benemerenze, che hanno altri presupposti.

(1) Decreto presidenziale 24 novembre 1949, n. 969.

(2) Articolo 22 della legge 25 gennaio 1940, n. 4.

(3) Vedasi articolo 92 del regio decreto 24 marzo 1933, n. 185.

(4) Sulla materia delle pensioni vedasi anche il volume III, pag. 57 e segg. della *Relazione della Corte dei conti al Parlamento*, riguardante l'attività giurisdizionale della Corte medesima.

E poiché trattasi di prestazione in danaro consistente in un assegno fisso e continuativo, che come tale va corrisposto a rate mensili, non vi sono comprese altre utilità economiche, come quelle che si concedevano in altre epoche — e che attualmente si concedono in qualche Stato europeo — per alcuni personali, conservando loro il godimento di determinati vantaggi fruiti in attività di servizio, come l'uso di un'abitazione o la somministrazione di beni in natura.

2. — *Natura giuridica della pensione a carico dello Stato.* — Si è molto discusso sulla natura giuridica del diritto alla pensione, ritenendolo alcuni una postuma remunerazione del servizio prestato o una continuazione dello stipendio per una protrazione fittizia del servizio o addirittura una parte del trattamento di attività a percezione differita, mentre altri vi ravvisano una particolare forma di previdenza a carattere assicurativo.

Sia l'uno che l'altro assunto non colgono tutti gli aspetti dell'istituto della pensione a carico del bilancio dello Stato. Il primo assunto non tiene conto, invero, dell'accidentalità insita nel diritto alla pensione, per cui non tutti gl'impiegati possono goderne, e più ancora del fatto che a carico dello Stato vi sono anche pensioni per le quali non ricorre l'anteriore corresponsione di uno stipendio vero e proprio e manca quindi la possibilità di configurarne una correlazione con la retribuzione. L'altro assunto non tiene conto del fatto che il pagamento dei contributi assicurativi, che vorrebbero ravvisarsi nelle comuni ritenute in conto entrate — tesoro, alle quali sono assoggettate le retribuzioni di attività, manca del tutto in alcune pensioni a carico dello Stato, e più ancora del fatto che il gettito di tali pagamenti non è, comunque, proporzionato alla pensione che lo Stato corrisponde.

È noto, infatti, che vi sono personali esclusi dal pagamento di dette ritenute, e che tuttavia han diritto a pensione, anche di anzianità di servizio (articoli 3 e 5 legge 9 marzo 1871, n. 102, articolo 1 regio decreto 23 ottobre 1919, n. 1970, ed articolo 1 regio decreto 18 novembre 1920, n. 1626); e che non sono assoggettati a ritenute, in generale, gli aventi diritto a pensione legati allo Stato da un semplice rapporto di servizio (1). E la configurazione di una forma assicurativa appare anche inconciliabile con le esclusioni dal diritto a pensione previste per i soggetti di un rapporto di pubblico impiego, che, dopo aver pagato i contributi per un periodo protratto di servizio, si dimettano dall'impiego.

Le anzidette configurazioni potrebbero apparire appropriate per le sole pensioni d'anzianità di servizio spettanti ai dipendenti statali vincolati da rapporto d'impiego; ma la pensione a carico del bilancio dello Stato è un istituto di più vasta portata, che comprende anche altri trattamenti di quiescenza e concerne anche altri personali legati allo Stato da un semplice rapporto di servizio, a volte occasionale, come è provato dal fatto che venne ritenuto soggetto di pensione il cittadino che nelle prestazioni attinenti alla istruzione premilitare prevista dalla legge 31 dicembre 1936, n. 2150, avesse riportato comunque un danno al corpo o nella salute, sebbene tale istruzione desse luogo a rapporti di servizio non remunerati e discontinui per quanto periodici.

3. — *Carattere alimentare della pensione.* — Un aspetto che può dirsi costante nelle varie specie di pensioni a carico dello Stato è quello del carattere alimentare che esse presentano, vi sia stata o meno percezione di stipendio nell'anteriore servizio e qualunque sia il motivo della loro concessione; carattere alimentare che si desume dalla ragione della concessione — dato che anche nel rapporto di impiego essa trae ragione dal fatto che la possibilità di provvedere al sostentamento proprio e della propria famiglia da parte del dipendente statale è venuta a mancare o è venuta a rendersi più difficile per motivi vari (età, salute, servizio protratto, morte, riduzione della capacità lavorativa) — e che non viene meno, per ciò stesso, per la considerazione che la entità della pensione possa apparire inadeguata al sostentamento.

(1) Si va ora affermando la necessità di una revisione della situazione di privilegio di cui godono alcune categorie di dipendenti dello Stato, che, pur essendo titolari di un vero e proprio rapporto d'impiego, sfuggono al pagamento delle ritenute di pensione: tali sono, ad esempio, i sottufficiali, i graduati ed agenti di vari corpi armati e di polizia che conseguono il diritto al massimo della pensione di anzianità con un numero relativamente esiguo di anni di servizio (venticinque) e in età relativamente giovane, sì che restano in godimento del trattamento di quiescenza per un numero considerevole di anni. Tale revisione non è stata ancora attuata, ma per alcune categorie è stato già assunto il principio di assoggettare alle dette ritenute le retribuzioni pensionabili, come rilevasi dal 2° comma dell'articolo 6 della legge 29 aprile 1949, n. 221, concernente i sergenti maggiori di carriera e i sottufficiali, graduati e militari di truppa dei Corpi armati rafforzati.

Il cennato carattere alimentare delle pensioni a carico dello Stato trova conferma nell'assiduo intervento dello Stato stesso per la loro rivalutazione in periodi di svalutazione monetaria, quali quelli susseguiti ai due grandi conflitti mondiali. Tale intervento, infatti, non è stato inteso soltanto a ripristinare o a mantenere immutato il rapporto economico fra lo ammontare delle pensioni e quello degli stipendi, ma ha avuto anche il fine di restituire ad esse la capacità di acquisto necessaria per il mantenimento dei loro titolari. E la premura dello Stato a conservare alle pensioni questa capacità di acquisto è la prova più evidente che il criterio della previdenza assicurativa è estraneo all'istituto di cui trattasi, e che questo non ha nulla da vedere coi principi che direttamente o indirettamente si ricollegano al concetto del « rischio ».

Che, poi, il fine prevalente delle anzidette rivalutazioni sia stato quello ora accennato è dimostrato dal fatto che vi si è addivenuti soltanto nei periodi di svalutazione monetaria susseguiti ai due conflitti mondiali del presente secolo. E la tendenza, affermatasi da vari anni, di attuare un automatismo fra la perequazione dei trattamenti di quiescenza dei dipendenti statali e le variazioni degli assegni fissi e continuativi di attività, trae appunto ragione dall'esigenza di mantenere immutato il rapporto economico fra il potere di acquisto delle pensioni e quello degli stipendi, in modo da non alterarne la consistenza in atto al momento della cessazione dal servizio.

Ulteriori conferme della cennata configurazione dell'istituto possono, infine, desumersi dal fatto che i principi della insequestrabilità e non cedibilità di cui all'articolo 177 del testo unico 21 febbraio 1895, n. 70, sono fatti valere per tutte le pensioni a carico dello Stato, qualunque sia la loro natura, e per tutti i loro titolari, fossero essi legati da un rapporto d'impiego o di servizio, abbiano essi pagato o non pagato contributi, e dal rilievo che trattamenti non connessi con un precedente rapporto di impiego sono stati compresi anch'essi nelle rivalutazioni delle pensioni (vedansi fra l'altro gli articoli 23 e 24 del regio decreto-legge 31 marzo 1925, n. 486, 12 e 13 del regio decreto 13 agosto 1926, n. 1431, e 20 della legge 19 aprile 1949, n. 221).

4. — *Il diritto alla pensione.* — La elaborazione dottrinale ha posto giustamente in luce che, durante lo svolgimento del rapporto di impiego o di servizio, la pensione costituisce oggetto di un diritto meramente potenziale: trattasi, infatti, di un diritto condizionato sul quale influiscono tutte le alterazioni che subiscano il rapporto d'impiego o il suo modo di cessazione, e che diventa azionabile solo al momento della cessazione del detto rapporto, se questa avviene secondo le condizioni stabilite dalla legge. Non potendo, quindi, parlarsi di un diritto quesito durante lo svolgimento del rapporto d'impiego, si è giunti alla conclusione che la legge regolatrice del trattamento di quiescenza non sia quella vigente al momento dell'assunzione, ma quella vigente al momento del collocamento a riposo.

E così, dal fatto che, una volta liquidata, la pensione costituisce un diritto quesito, sul quale non può comunque interferire ogni diversa valutazione del pubblico interesse, si è tratta la conseguenza che le pensioni liquidate non possono subire riduzioni per le eventuali diminuzioni dei trattamenti di quiescenza, che vengano disposte da legge successive, salvo esplicithe disposizioni in contrario. Anzi vi sono varie leggi che, pur dettando disposizioni più restrittive per la misura delle pensioni, hanno tenuto ferme, in certi limiti ed in via transitoria, le più favorevoli norme precedenti per i dipendenti assunti nel tempo in cui esse vigevano: ciò è stato fatto in particolare per i personali inamovibili e per quelli quasi inamovibili (vedasi ad esempio l'articolo 206 del regio decreto 11 novembre 1923, n. 2395).

Vi sono inoltre norme le quali prevedono che il diritto a conseguire la pensione o a continuare nel suo godimento possa perdersi per condanne penali, per la perdita della cittadinanza italiana (articoli 183, 187 del testo unico del 1895, articolo 1 del regio decreto-legge, 7 settembre 1933, n. 1295) e per altre cause, e che il suo godimento possa essere sospeso o ridotto (rispettivamente: durante l'espiazione di pena che importi la interdizione temporanea dai pubblici uffici o di pena restrittiva della libertà personale: articolo 184 del testo unico del 1895), come vi sono norme che prevedono il ripristino del suo godimento e del diritto a conseguirlo quando vengano meno le ragioni che ne avevano determinato la perdita totale o parziale (articolo 185 del detto testo unico, articolo 6 del regio decreto-legge 7 settembre 1933, n. 1295). E dal complesso di tali norme e dei principi suesposti appare in modo evidente che la pensione costituisce un istituto di diritto pubblico, che nella sua configurazione investe non solo l'interesse dei suoi titolari, ma anche quello dello Stato, motivo per cui può aversi la rinuncia al suo godimento (regio decreto-legge 4 ottobre 1928, n. 2380), ma non al diritto alla pensione (arg. articolo 2 del detto regio decreto n. 2380).

5. — *Il soggetto del diritto a pensione.* — Soggetto del diritto a pensione è la persona che si trova in un rapporto di speciale soggezione verso lo Stato. Ma tale rapporto può assumere due diversi aspetti a seconda che derivi dalla prestazione di un'attività — un *facere* — che per il cittadino rappresenti l'attuazione di un dovere generale, o derivi invece da una prestazione attinente ad un pubblico ufficio a cui il cittadino abbia volontariamente chiesto di essere ammesso. Nel primo caso si ha l'ampio concetto del servizio obbligatorio, come è quello militare che interessa anche la materia di cui trattasi; nel secondo caso si ricade nel campo più ristretto del rapporto di pubblico impiego.

Deriva da ciò una distinzione notevole anche nei diritti che spettano in materia pensionistica nell'uno o nell'altro caso.

Normalmente gli obbligati alla prestazione del servizio militare, pel fatto stesso che la loro attività è limitata nel tempo, non hanno diritto a pensione d'anzianità, che si acquista, come è noto, dopo un congruo periodo di servizio: soltanto eccezionalmente la prestazione, quando è protratta, può dar luogo a pensioni d'anzianità, nelle quali peraltro normalmente non ricorrono il carattere di accessorio dello stipendio e la correlativa proporzionalità allo stipendio stesso perché questo generalmente manca. Tali caratteri si presentano invece anche in queste pensioni quando vi sia uno stipendio, poiché in questi casi la pensione di anzianità ha le comuni caratteristiche delle altre della stessa specie, e se ne differenzia soltanto nella particolare disciplina del modo d'acquisto (pensioni di ufficiali di complemento, della riserva, di sottufficiali richiamati: articolo 32, 2° comma, del regio decreto 18 settembre 1932, n. 1514, articoli 1, 4, 8 e 9 del regio decreto 30 dicembre 1937, n. 2411).

Di solito, adunque, la pensione alla quale dà luogo la prestazione del servizio militare obbligatorio è solo quella di privilegio, di cui tra poco si dirà.

Per i personali, invece, legati allo Stato da un rapporto d'impiego, e che come tali godono di quel corrispettivo dell'attività prestata, che è costituito dallo stipendio, è questo l'elemento che viene indotto a base della differenziazione ai fini di pensione. L'articolo 8 del testo unico del 1895 precisa, infatti, che « sono considerati come impiegati civili per gli effetti della presente legge coloro che, nominati dal Governo, sono retribuiti in tutto o in parte con uno stipendio fisso a peso del bilancio generale dello Stato, sono sottoposti alla legge sulla ritenuta degli stipendi ed ai quali non sono applicabili le disposizioni relative alle pensioni dei militari di terra e di mare ». E va notato, di passaggio, che quest'ultimo riferimento si rendeva necessario in quanto ai personali militari legati da rapporto d'impiego si applicavano leggi di pensioni diverse da quelle vigenti per gli impiegati civili.

Nel concetto di stipendio è, peraltro, compreso anche quello equivalente di paga pensionabile, motivo per cui lo stesso testo unico considera pure, ai fini di pensione, gli operai della Marina e della Guerra. E comunque il concetto del rapporto d'impiego viene identificato in quello di lavoro, onde vi è compresa la numerosa categoria dei salariati dello Stato oggi molto più estesa e la cui legge fondamentale è quella del 31 dicembre 1925, n. 2383.

6. — *Le varie categorie dei soggetti del diritto a pensione.* — I personali legati allo Stato da rapporto d'impiego sono vari, ma costituiscono un complesso ben precisato o facilmente determinabile, che si rinnova per una piccola parte ogni anno in relazione al normale esodo. Lo stesso non può dirsi, invece, per quelli legati da rapporti di servizio, poiché essi costituiscono un complesso non precisabile, fluttuante, che si rinnova periodicamente quasi per intero in relazione generalmente al breve periodo della leva o dei richiami per qualsiasi motivo disposti.

Si afferma generalmente che i soggetti del diritto a pensione debbono essere esplicitamente riconosciuti come tali dalle disposizioni di legge. Ma questa è una affermazione un po' sommaria, che richiede qualche precisazione. E la Corte dei conti ha avuto modo di precisarne la portata ed il limite, osservando che essa può dirsi esatta solo se si vuol dire che la qualità, per cui si può essere considerati soggetti di pensione, non può essere attribuita analogicamente dall'interprete, mentre sarebbe inesatta ove si volesse intenderla nel senso che il diritto a fruire delle provvidenze pensionistiche debba essere sancito di volta in volta dalle leggi in materia, poiché una volta stabilita la qualità di soggetto di pensione, essa è produttiva di tutti i diritti attribuiti dalle leggi generali di pensione, salvo, beninteso, che non vi sia contenuta una esplicita statuizione che escluda da tali diritti, anche parzialmente, o li disciplini comunque diversamente.

In applicazione, appunto, di tali principi la Corte stessa, avendo ravvisato nelle prestazioni relative all'istruzione premilitare di cui ai regi decreti 31 dicembre 1934, n. 2150, e 13 giugno 1935, n. 1065, il carattere di un vero e proprio servizio militare, ebbe, ad esempio, a rilevare che il servizio insito in tali prestazioni dovesse essere assistito dalle disposizioni relative alle pensioni militari, sebbene ad esse non fosse stato fatto alcun esplicito riferimento in queste ultime.

7. — *Le pensioni dirette e le pensioni indirette.* — Nei riflessi soggettivi si pone una distinzione a seconda che beneficino della pensione i *subietti diretti* del rapporto di servizio o di impiego, o i componenti della sua famiglia, che è quella acquisita (moglie e figli), e anche in alcuni casi la originaria (genitori e collaterali). Si ha così la distinzione tra *pensioni dirette e pensioni indirette*.

La prima categoria riguarda le pensioni spettanti al titolare diretto del rapporto in dipendenza del proprio servizio dalla cui cessazione, comunque stabilita nei modi prescritti dalla legge, sorge il diritto a pensione. E questo diritto sorge immediatamente e direttamente, non essendovi alcuna soluzione di continuità tra la posizione di attività e quella di quiescenza, in quanto « il godimento della pensione dell'assegno comincia a decorrere dal giorno in cui cessano lo stipendio o le competenze dell'impiegato civile o del militare » (articolo 179 del citato testo unico del 1895).

La seconda categoria ha invece il suo titolo in uno speciale legame di parentela con un soggetto diretto di pensione, e si collega quindi solo in via mediata col servizio del dante causa, traendo origine direttamente dalla morte del dipendente statale deceduto in attività di servizio con diritto a pensione o nello stato di quiescenza. Ed in queste ipotesi si configura il concetto di un trasferimento del diritto alla pensione da un soggetto ad altri, ragione per cui tale specie di pensione è indicata anche coll'espressione « *pensione di reversibilità* ».

Se, peraltro, nella normalità dei casi l'evento giuridico sul quale si basano i diritti di reversibilità è costituito dalla morte del subietto diretto, vi sono anche casi in cui, pur non essendosi verificato tale evento, si fa luogo a pensione di reversibilità: tali sono, ad esempio, il caso dell'articolo 186 del testo unico del 1895, che prevede la liquidazione della pensione a favore della moglie di chi abbia perduto il diritto alla pensione stessa o il godimento di essa, e il caso di cui all'articolo 1 della legge n. 121 del 22 gennaio 1934, per cui alla madre di un militare morto può liquidarsi la pensione sebbene sia tuttavia vivente il padre del militare stesso — chiamato per primo dalla legge — ove essa viva separata dallo stesso, senza riceverne gli alimenti, alla data del decesso del figlio militare. E in queste ipotesi la legge, per poter concedere il trattamento pensionistico alla moglie o alla madre non vedova, ha superato l'ostacolo derivante dalla esistenza in vita del marito mediante la *fictione* di considerarlo come morto, ponendo al posto dell'evento naturale — della morte del marito e del conseguente stato di vedovanza — una situazione equivalente — quale la perdita del diritto a pensione nel primo caso e la separazione coniugale senza somministrazione di alimenti nel secondo caso — per ricavarne le stesse conseguenze.

8. — *I soggetti del diritto alla pensione di reversibilità.* — I subietti del diritto alla pensione di reversibilità sono i componenti della famiglia acquisita, e cioè la vedova e gli orfani del dipendente statale, e solo in caso di pensione privilegiata dovuta per la morte di un militare vi si comprendono anche il padre, in determinate condizioni, o in mancanza dello stesso, la madre finché vedova ed i collaterali quando siano orfani di padre e di madre (componenti della famiglia originaria).

Le condizioni richieste devono sussistere normalmente al momento del decesso del dipendente. Ed è stato ritenuto che la legge consideri soltanto la famiglia legittima, poiché non contempla espressamente, come la legislazione delle pensioni di guerra, la famiglia adottiva e naturale: in materia di trattamento ordinario si è ritenuto, per ciò stesso, necessario un matrimonio valido.

La elencazione dei chiamati è tassativa; e per quanto riguarda la famiglia acquisita è da notare che il diritto degli orfani è autonomo e può coesistere con quello della vedova, e che la insussistenza giuridica dello *status* di vedova equivale ad inesistenza fisica, con la intuitiva conseguenza che in tale ipotesi il diritto alla reversibilità spetta soltanto agli orfani.

Lo stesso non avviene invece per la famiglia originaria, poiché in materia di trattamento privilegiato la legge parte dal presupposto che, se al momento della morte del militare sia vivente il padre, solo ad esso spetti la concessione della pensione. E se il padre non si trova nelle condizioni volute dalla legge per aver diritto a pensione, il diritto stesso non può venire riconosciuto nemmeno a sua moglie — madre del militare — ed agli altri suoi figli — collaterali del militare — anche quando divengono, in seguito, rispettivamente vedova ed orfani.

La pensione spettante al padre viene, invece, acquisita dallo stesso quale soggetto che rappresenta l'unità familiare, e che quindi la consegue, oltre che per sé, per la moglie e per i figli, motivo per cui all'atto della sua morte essa viene trasferita alla vedova (articolo unico della legge n. 135 del 19 aprile 1906), e alla morte di questa ai figli (articolo 4 del decreto legislativo 31 luglio 1947, n. 810), ai quali ultimi spetta, dopo la morte della madre, anche

nel caso in cui essa abbia conseguito la pensione direttamente per essere vedova all'atto della morte del figlio militare.

Quando la pensione di reversibilità passa dal padre alla madre e da questi ai collaterali del militare si ha una chiamata impropria, e cioè indiretta, poiché la vocazione propria, e cioè diretta, si ha soltanto quando la madre ed i collaterali siano, rispettivamente, vedova e orfani alla data del decesso del militare, e conseguano quindi direttamente la pensione. E la distinzione non è puramente teorica, ma ha una importanza pratica notevole, poiché l'avente diritto nella vocazione diretta non può conseguire la pensione se non in quanto si trovi nelle condizioni a tal fine richieste dalla legge, mentre da tali condizioni si prescinde nelle chiamate indirette.

Il passaggio della pensione dal padre alla madre e da questi ai figli viene denominato « consolidamento ». E si è discusso molto su tale concetto: alcuni, infatti, hanno creduto di ravvisare nel « consolidamento » una chiamata autonoma vera e propria, nei confronti della madre divenuta vedova dopo la morte del militare, mentre altri vi hanno ravvisato un diritto cumulativo, e cioè un diritto comune fino dall'origine. Sembra, peraltro, che alla espressione, in sé stessa impropria, non possa darsi altro significato all'infuori di quello di una successiva devoluzione entro l'ambito della famiglia, in ciò appunto risolvendosi l'istituto della reversibilità, che trae tale denominazione dal fatto che il diritto stesso del padre continua nella madre e nei collaterali, riversandosi in essi, nella sua entità giuridica ed economica, nella stessa misura e senza l'accertamento di alcuna condizione.

9. — *Condizioni e natura del diritto alla pensione di reversibilità.* — L'acquisto del diritto a pensione da parte della vedova è subordinato a varie condizioni, tra le quali quelle che il matrimonio sia valido — e, per le vedove dei militari, autorizzato anche nei modi voluti dalla legge o dai regolamenti — e sia stato celebrato prima o durante il servizio, e che non sia stata pronunziata sentenza di separazione per colpa della moglie.

Per le vedove dei militari, in caso di pensione privilegiata, occorre inoltre che il matrimonio sia avvenuto anteriormente al tempo delle ferite o malattie riportate: questa rigorosa norma, che si presta alle più svariate interpretazioni e che è intesa al fine di impedire che possano lucrarsi facilmente pensioni di reversibilità privilegiate, richiederebbe un'appropriata revisione, analogamente a quanto si è fatto nella materia delle pensioni di guerra.

Per gli orfani, figli del dipendente statale, la concessione delle pensioni è condizionata al possesso di stato di figlio legittimo o legittimato; nel caso peraltro di inesistenza di matrimonio, e di legittimazione quindi per decreto del Capo dello Stato, la Corte ha ammesso che il diritto alla pensione possa essere riconosciuto anche se il decreto stesso sia di data posteriore a quella della cessazione del servizio. Occorre inoltre che gli orfani siano minorenni e, se figlie femmine, nubili.

Per le pensioni privilegiate spettanti ai componenti della famiglia di un militare deceduto, oltre al requisito della famiglia legittima, si richiede che il militare morto per causa di servizio costituisse l'unico sostegno economico del soggetto che domanda la pensione, e quando questi sia il padre si richiede che sia sessagenario o inabile assolutamente a qualsiasi lavoro proficuo.

Quanto alla natura del diritto della vedova e dei figli di un dipendente statale, va rilevato che è un diritto proprio, non ereditario, come è provato dal fatto che lo si acquista da essi anche prima della morte del rispettivo marito e padre, quando questi abbia perduto il diritto per condanna penale (articolo 186 del testo unico del 1895), e lo si consegue in caso di morte anche quando non sia stata accettata l'eredità.

Dal fatto, poi, che trattasi di un diritto proprio consegue, per *ius receptum*, che la moglie, quando diventi vedova o possa avvalersi delle disposizioni del sopracitato articolo 186, possa azionare il suo diritto alla pensione indipendentemente da quanto sia stato o non si sia statuito nei confronti del marito, non essendo vincolata dai provvedimenti, anche negativi, adottati nei riguardi dello stesso, anche se abbiano il carattere di pronunzia definitiva o di giudicato, e potendo quindi rimettere in discussione, quando diventi vedova, il diritto stesso del marito, beninteso nei limiti e per i riflessi del diritto proprio assicurato dalla legge. E lo stesso va detto del diritto dei figli.

10. — *I vari tipi di pensione.* — I tipi di pensione a carico dello Stato sono due: la pensione normale e la pensione privilegiata. Pensioni normali sono quelle che conseguono ad un servizio protratto per un tempo specificatamente determinato dalla legge a seconda dei casi; pensioni privilegiate sono quelle che conseguono ad una cessazione determinata da un fatto di servizio che abbia causato una inabilità assoluta o una diminuzione della capacità lavorativa oppure

la morte del dipendente, e non danno rilievo alcuno alla durata del servizio ed all'età del dipendente stesso.

Le une e le altre vengono poi chiamate *ordinarie* per distinguerle dalle *pensioni di guerra*, dovute ad un evento straordinario, quale è il fatto violento dell'azione di guerra o attinente alla guerra, a loro volta disciplinate da norme particolari, che trassero origine dalla legislazione ordinaria sulle pensioni privilegiate, ma che formano ormai un organico sistema ben distinto dalle pensioni ordinarie, ed informato a principi in gran parte diversi: di dette *pensioni di guerra* si riferisce nella Relazione concernente l'attività giurisdizionale (1) essendo esse sottratte all'attività di controllo.

Le pensioni ordinarie *normali* sono comunemente denominate *pensioni di anzianità*, poiché per esse occorre il decorso di un determinato periodo di servizio con la relativa percezione di stipendio o di una paga pensionabile. Ma oltre a tale requisito esse richiedono quello di una forma idonea di cessazione dal servizio o comunque di una forma per la quale non sia sancita espressamente la perdita o la insussistenza del diritto a pensione, o la cessazione per morte, nel qual caso la pensione compete, in determinate proporzioni, ai componenti della famiglia acquisita (vedova ed orfani) con esclusione di quelli della famiglia originaria.

Quanto, poi, alle pensioni privilegiate occorre ancora precisare che il diritto a conseguirla non deriva da una ragione di responsabilità dell'Amministrazione, poiché il suo presupposto è costituito unicamente dall'accertamento oggettivo che il servizio sia stato la causa unica, diretta ed immediata dell'evento dannoso, e non da quello di una eventuale colpa dell'Amministrazione.

11. — *La causa di servizio nelle pensioni privilegiate.* — *Causa di servizio*, per le pensioni privilegiate, è qualunque fatto richiesto dal servizio stesso ed avente in sé virtualmente il pericolo della lesione o della infermità o della morte conseguente (regio decreto 5 settembre 1895, n. 603, articolo 40).

Tale concetto ha avuto largo campo di applicazione per i soggetti vincolati da un semplice rapporto di servizio, come i militari, per i quali non può non tenersi conto che le loro prestazioni si risolvono in un obbligo e si svolgono molto spesso all'infuori di ogni possibilità di libera determinazione, per le superiori esigenze dell'addestramento militare e per la necessità che siano compiute in qualsiasi condizione di tempo e di luogo, poiché tali circostanze sono in sé stesse idonee alla produzione di eventi che possono determinare inabilità o diminuzione della capacità lavorativa, che a volte causano la cessazione del rapporto anche per i militari di carriera. E ciò vale a spiegare la diversità, che a volte presentano le norme in materia di trattamento privilegiato, tra il personale militare e gli impiegati civili.

Dalla *causa di servizio* occorre tener distinta l'*occasione di servizio*, che il citato regolamento 5 settembre 1895, n. 603, (articolo 41) definisce « quel fatto o quella circostanza attinente al servizio, che ha soltanto un nesso casuale con la lesione o infermità, di cui la causa vera e propria sta nel novero dei fatti comuni estranei al servizio ». E la distinzione ha rilevanza perché l'occasione di servizio non legittima la concessione di pensione: le pensioni privilegiate spettano, infatti, solo quando il servizio abbia costituito la causa unica, diretta ed immediata dell'infermità, della lesione, della morte (articolo 13 del regio decreto 21 novembre 1923, n. 2480).

12. — *Soggetti e presupposti del diritto alle pensioni privilegiate.* — Come per le pensioni normali, così anche in materia di pensioni privilegiate nel caso di morte del dipendente statale, determinata dal fatto di servizio, la pensione compete, nel concorso delle condizioni richieste, ai suoi familiari; ma al riguardo si pone una differenziazione tra i civili ed i militari. Mentre, infatti, le leggi in materia di pensioni civili circoscrivono i familiari ai soli componenti della famiglia acquisita (moglie e figli), per i militari invece il diritto alla pensione privilegiata viene riconosciuto anche ai componenti della famiglia originaria, e cioè al padre, alla madre ed ai collaterali, i quali peraltro vi sono ammessi soltanto dopo i componenti della famiglia acquisita. E questo più largo concetto della famiglia è accolto non solo per i militari per i quali sussiste un semplice rapporto di servizio, ma anche per quelli di carriera.

Caratteristica, in materia di pensioni privilegiate ai familiari, è la incerta tendenza della nostra legislazione, che per un certo tempo ha posto sullo stesso piano, sul punto della esclusione dei componenti della famiglia originaria, tutti i dipendenti legati da rapporto d'impiego, sia militari che civili. Fino al 28 febbraio 1934 il diritto a pensione privilegiata ordinaria dei geni-

(1) *Relazione della Corte dei conti, cit.* vol. III, pag. 86 a 120.

tori, dei fratelli e delle sorelle dei militari veniva limitato ai soli casi di morte avvenuta per causa di servizio dipendente dagli obblighi di leva o « di servizio valido agli effetti dell'adempimento di tali obblighi » (articolo 7 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2835).

Quanto, poi, ai presupposti del diritto a pensione privilegiata, si rileva che, non occorrendo per esso che vi sia un servizio protratto, basta anche un solo giorno di prestazione del servizio. Questa, però, è ovviamente necessaria non meno che nella pensione normale, poiché l'istituto delle pensioni privilegiate in alcuni casi non fa che anticipare la realizzazione del diritto alla pensione, senz'attendere il compimento dei limiti di età e di servizio, motivo per cui la pensione privilegiata non potrebbe cumularsi con quella normale cui il dipendente avesse diritto in relazione agli anni di servizio prestati. E la durata del servizio non è sempre irrilevante: lo è, infatti, per i militari, per i quali in generale non influisce sulla misura della pensione privilegiata — salvo che nella ipotesi dell'articolo 4 del decreto legislativo 20 maggio 1917, n. 876 —, e non lo è invece per i dipendenti civili poiché per questi la durata del servizio condiziona la entità della pensione in tutti i casi in cui non si tratti di pensione privilegiata di prima categoria.

Altra differenza, infine, dalle pensioni normali è quella che per il conseguimento delle pensioni privilegiate militari non occorre collocamento a riposo nè invio in congedo. Va infine notato che agli effetti della concessione della pensione privilegiata gli ufficiali di pubblica sicurezza (personale civile) sono equiparati ai militari (articolo 16 del testo unico 31 agosto 1907, n. 690).

13. — Misura delle pensioni privilegiate. — La misura delle pensioni privilegiate è intimamente connessa con l'entità morbosa.

Per i militari, le infermità sono catalogate in dieci categorie, in relazione alla diminuzione della capacità lavorativa conseguita dall'evento, e per le infermità non previste vale il criterio dell'*equivalenza* in base al grado d'incapacità che ne deriva: le prime otto categorie fanno cessare generalmente il rapporto di servizio militare, comprendendo anche infermità implicanti appena una riduzione della capacità lavorativa del 30 per cento, le quali danno luogo a pensioni vitalizie o ad assegni rinnovabili a seconda che l'infermità siasi o meno stabilizzata o venga in seguito a stabilizzarsi entro un determinato periodo di tempo; le altre due, invece, sono compatibili con la prestazione del servizio condizionato o anche incondizionato, e sono quindi produttive o di un assegno temporaneo a carattere definitivo e limitato nel tempo, o di una indennità per una volta tanto, salvo il caso che in seguito si verifichi, in un determinato limite di tempo, un aggravamento che legittimi la concessione del trattamento vitalizio o rinnovabile. In concreto, la pensione di prima categoria è uguale all'ultimo stipendio, mentre le altre sette sono rispettivamente ragguagliate all'80 per cento, 75 per cento, 70 per cento, 60 per cento, 50 per cento, 40 per cento, 30 per cento della prima categoria; la nona e la decima categoria sono d'importo uguale a quella dell'ottava categoria.

Per gli impiegati civili, le categorie d'infermità che producono una inabilità permanente al servizio civile — il criterio della diminuzione della capacità lavorativa resta per essi estraneo — sono limitate a due: la prima comprende infermità contemplate dalla prima categoria delle tabelle pensionistiche di guerra e dà diritto al massimo della pensione, e cioè a quella che si conseguirebbe al compimento dei 40 anni di servizio, mentre tutte le altre infermità sono comprese nella seconda categoria, che dà luogo ad una pensione la cui misura varia in relazione alla durata del servizio. E in materia di pensione privilegiata civile non esiste l'istituto dell'aggravamento previsto per la pensione privilegiata dei militari.

14. — La pensione privilegiata e la rivalsa dei danni prodotti dall'evento di servizio. — Va, infine, ricordato che fino all'entrata in vigore della legge 6 marzo 1950, n. 104, che ha abrogato le disposizioni del regio decreto-legge 6 febbraio 1936, n. 313, e del decreto luogotenenziale 21 ottobre 1915, n. 1558, la pensione privilegiata ha costituito il solo diritto spettante ai dipendenti civili o militari infortunati da un evento di servizio, ed in caso di morte ai loro aventi diritto, anche in caso di evento addebitabile a colpa dell'Amministrazione.

Tale principio, sancito dai citati decreti luogotenenziali 21 ottobre 1915, n. 1558, e dal regio decreto-legge 6 febbraio 1936, n. 313, formò oggetto di critiche, per il suo rigore, e diede luogo ad interpretazioni intese a mitigarlo, che a loro volta originarono profondi dissensi giurisprudenziali. Si discusse anche se le disposizioni del regio decreto-legge n. 313 del 1936 avessero carattere interpretativo o innovativo di quelle del 1915, e si ritenne preclusa la possibilità di avvalersi dell'azione giudiziaria di danno *ex lege Aquilia* salvo che la domanda di pensione privilegiata avesse avuto esito negativo, ipotesi questa per la quale, peraltro, si discuteva inoltre se bastasse un provvedimento definitivo di diniego o si rendesse necessaria una decisione della giurisdizione speciale per proporre l'azione di danno secondo il diritto comune.

La preclusione dell'azione di danno si rese manifesta anche nelle ipotesi di infortunio verificatosi non a causa di servizio ma in occasione di servizio, per essersi ammesso anche in tal caso il diritto alla pensione privilegiata (mentre, a rigore, sarebbe necessario per il conseguimento della pensione privilegiata ordinaria che l'evento fosse conseguenza unica, diretta ed immediata della causa di servizio): il temperamento, intuitivamente inteso a facilitare la concessione delle pensioni privilegiate, veniva praticamente a rafforzare la portata della cennata improponibilità delle azioni di rivalsa in sede giudiziaria.

B) LA COMPETENZA DELLA CORTE IN MATERIA DI CONTROLLO.

15. — *Considerazioni introduttive.* — È noto che la competenza della Corte in materia di controllo preventivo di legittimità sui decreti di pensioni, assegni ed indennità risale ad epoca relativamente recente, e precisamente al 16 luglio 1933, data in cui il servizio della liquidazione delle pensioni fu trasferito alle varie Amministrazioni dalle quali dipendono i diversi personali statali (articolo 18 della legge 3 aprile 1933, n. 255).

Anteriormente il servizio in parola era disimpegnato dalla Corte in base alle norme del regio decreto 24 aprile 1864, n. 1747, che concretò il procedimento definitivo della liquidazione assegnata alla Corte stessa dalla sua legge istitutiva (articolo 11 del regio decreto 4 agosto 1862, n. 800), mentre in precedenza, e fino dai primordi della costituzione dello Stato italiano, alla formazione dell'atto di pensione concorrevano i singoli Ministeri con la compilazione dei progetti concessivi e negativi ed il Ministero delle finanze con la relativa decretazione.

Il sistema istituito dalla legge 3 aprile 1933, n. 255, e disciplinato poi dai regi decreti 27 giugno 1933, n. 703, e 28 giugno 1933, n. 704, non fu un ritorno al vecchio ordinamento, poiché esso attribuì la funzione deliberante ai singoli Ministeri, chiamati a manifestare la loro volontà anche su questo atto terminale conseguente alla cessazione del rapporto d'impiego o di servizio, e non ripristinò l'intervento coordinatore del Ministero delle finanze, istituendone invece un altro, ma con carattere meramente consultivo, nella sola materia delle pensioni privilegiate, la cui concessione si basa anche su una valutazione di carattere discrezionale.

La legge stessa di riforma, in sostanza, tolse alla Corte una funzione, che per il suo contenuto prettamente amministrativo appariva inconciliabile con la natura dell'istituto, per restituirla agli organi amministrativi, e volle attribuire alla Corte una competenza rispondente ai suoi compiti istituzionali, col sottoporre al suo controllo preventivo di legittimità l'atto conclusivo della carriera dei dipendenti statali, che si concreta nella concessione del trattamento di quiescenza con decreto del Ministro competente, in aggiunta al controllo che spetta successivamente, in caso di ricorso, alla sua giurisdizione.

Per la migliore comprensione del sistema in atto si rende utile un cenno ed un raffronto con l'ordinamento vigente anteriormente al 1933.

16. — *L'ordinamento anteriore al 1864.* — Si è già accennato che la liquidazione delle pensioni a carico del bilancio statale fu uno dei compiti attribuiti alla Corte dei conti dall'articolo 11 della legge organica del 14 agosto 1862, n. 800, che lo integrava con la giurisdizione contenziosa per la definizione dei ricorsi contro i provvedimenti resi nella stessa materia.

Il passaggio dal precedente ordinamento, instaurato all'atto della formazione del regno in relazione ai sistemi e alle norme vigenti nei territori annessi al regno di Sardegna, fu molto laborioso e richiese norme idonee all'importante compito che veniva affidato alla Corte. La norma transitoria contenuta nell'articolo 53 della citata legge n. 800 del 1862 stabilì, pertanto, che fino a quando non venisse pubblicata una legge generale sulle pensioni la Corte dei conti dovesse attenersi alle norme vigenti nelle diverse provincie del regno. E in conseguenza fu emanato il regio decreto 5 ottobre 1862, n. 885, che istituiva un ordinamento provvisorio di liquidazione del tutto analogo a quello allora vigente, secondo il quale, come sopra si è già detto, la *concessione* delle pensioni si effettuava ad opera del Ministero delle finanze, mentre le fasi preparatorie dell'accertamento del diritto e della determinazione della misura della pensione erano attribuite ad organi dei vari Ministeri.

In questo procedimento transitorio veniva peraltro inserito l'intervento della Corte, sì che ad esso partecipavano: 1°) i singoli Ministeri da cui dipendevano gli impiegati delle antiche e nuove provincie, che compilavano i progetti di liquidazione in duplice esemplare; 2°) la Corte dei conti a mezzo di una sua Sezione, che indicava la somma di pensione dovuta, in calce ad uno degli esemplari dei progetti stessi; 3°) il Ministero delle finanze cui spettava l'emanazione del decreto di pensione, da effettuarsi « nelle forme e secondo le norme ancora provvisoriamente in vigore » (articolo 4 del citato regio decreto, n. 885 del 1862). Il decreto di pensione

doveva infine essere trasmesso dal Ministero delle finanze alla Corte dei conti per l'apposizione del visto di legittimità e per la conseguente registrazione.

Emanata la legge 14 aprile 1864, n. 1731, per le pensioni civili, si provvide alla materia regolamentare col regio decreto 24 aprile 1864, n. 1747, che, oltre a stabilire il nuovo procedimento definitivo di liquidazione delle pensioni e dei relativi ricorsi, da osservarsi dalla Corte dei conti, precisò nell'articolo 2 che « con la attuazione della legge 14 aprile 1864, n. 1731, cessando l'effetto della disposizione transitoria contenuta nell'articolo 53 della legge 14 agosto 1862, n. 800, cessava parimenti di essere in vigore il regio decreto 5 ottobre 1862, n. 885 ».

17. — *L'ordinamento del 1864.* — Le norme anzidette realizzavano in pieno il disposto dell'articolo 11 della legge organica della Corte dei Conti, negli specifici riguardi della competenza attribuitale per la liquidazione delle pensioni, competenza che veniva ribadita, oltre che dall'articolo 27 della nuova legge sulle pensioni civili, dall'articolo 1 del regio decreto 24 aprile 1864, n. 1760, per le pensioni dei militari di terra e di mare. Ed accentratesi, così, nella Corte dei conti le funzioni ed operazioni, comprese quelle della istruttoria, relative alla liquidazione delle pensioni, venne a cessare l'ingerenza degli altri organi in tale materia, compresa quella del Ministro delle finanze per il provvedimento di concessione della pensione, e il compito dei vari Ministeri fu limitato alla comunicazione delle notizie ed osservazioni che potessero occorrere; mentre con altro provvedimento — il regio decreto 12 maggio 1864, n. 1777, che modificava alcune norme del regio decreto 5 ottobre 1862, n. 884, concernente il procedimento contenzioso della Corte dei conti — venivano precisati i compiti del Procuratore generale in tale materia, disciplinandone il relativo procedimento.

Alla liquidazione delle pensioni doveva provvedere una Sezione della Corte (1), che si pronunziava collegialmente in Camera di consiglio sul diritto a pensione, su relazione del consigliere all'uopo delegato, senza intervento del Procuratore generale, al quale peraltro venivano attribuiti compiti vari nell'interesse della legge e dell'Erario (2) sia col richiedere le conclusioni scritte su ogni progetto da sottoporre all'approvazione della Sezione, sia col facularlo a produrre reclamo alle Sezioni Unite della Corte contro i decreti emessi dalla Sezione liquidatrice nel caso che ritenesse « offesi i diritti dell'Erario » (3), ragione questa per cui la Sezione stessa era tenuta a comunicargli le deliberazioni difformi dalle sue conclusioni scritte.

La pronunzia della Sezione liquidatrice, qualificata « deliberazione » nella legge originaria, si concretava in un decreto, ma questo era considerato, per il suo contenuto, un atto amministrativo, sebbene peraltro agli effetti della sua revocabilità si ritenessero applicabili i ristretti criteri previsti, per la revocazione, dall'articolo 44 della legge 14 agosto 1862, n. 800, per le decisioni rese in sede di giurisdizione contenziosa sui conti dei tesorieri, ricevitori, cassieri, ecc., come poi fu disposto espressamente dall'articolo 24 del regio decreto 7 giugno 1920, n. 835. Ed il carattere di definitività che veniva ad acquistare il provvedimento di pensione dopo il decorso del breve termine (90 giorni) concesso per il ricorso trovava la sua spiegazione nella specialità della spesa e dell'onere che ricadeva sul debito vitalizio, considerato come un « debito dello Stato » (4) da sottrarre, per quanto possibile, a qualsiasi fluttuazione e variazione.

Trattavasi, tuttavia, di un atto amministrativo del tutto particolare. E questo carattere particolare conservò l'atto di concessione o di diniego della pensione, anche quando la funzione liquidatrice fu trasferita dalla Corte dei conti alle varie Amministrazioni statali.

18. — *La riforma del 1933.* — Le cennate attribuzioni attinenti ad una funzione tipicamente amministrativa costituivano una evidente anomalia per un organo quale la Corte dei conti, anomalia che, se poteva spiegarsi per la difficoltà di realizzare un adeguato coordinamento in materia all'indomani della formazione della unità dello Stato, non poteva conciliarsi con la sua funzione istituzionale di organo di controllo esterno.

S'imponessa, pertanto, una riforma in materia. E questa fu portata dagli articoli 18 della legge 3 aprile 1933, n. 255, ed 1 del regio decreto 27 giugno dello stesso anno, n. 703, che restituirono ai singoli Ministeri la funzione amministrativa in tale materia.

(1) Articolo 56 del regio decreto 5 ottobre 1862, n. 884.

(2) Articoli 17, 19, 21 del regio decreto 24 aprile 1864, n. 1747; articoli 59, 60, 62, 65 70 del regio decreto 5 ottobre 1862, n. 884, quali risultano nel testo sostituito dal regio decreto 12 maggio 1864, n. 1777; articolo 6 del regio decreto 5 ottobre 1862, n. 885, poi abrogato. La maggior parte di questi articoli venne poi riprodotta nel regio decreto 5 settembre 1895, n. 603.

(3) La Corte ammise però che il reclamo del Procuratore generale potesse proporsi anche per sostenere una tesi sfavorevole per l'Erario.

(4) Articolo 36 della citata legge n. 1731 del 1864.

Il trasferimento della funzione fu disciplinato dal citato regio decreto 703 del 27 giugno 1933 e dal successivo regio decreto 28 giugno 1933, n. 704. E nel nuovo sistema l'intervento del Procuratore generale nel procedimento di liquidazione delle pensioni fu limitato alla possibilità di ricorso contro il decreto di concessione (articoli 12 e 14 del citato regio decreto n. 703), essendo questa la sola forma di provvedimento suscettibile di controllo di legittimità.

Venne così a mancare la possibilità di ricorso del Procuratore generale nell'interesse della legge nei casi di denegata pensione. Ma il provvedimento dell'Amministrazione conservò il carattere della inemendabilità *ex officio*, dopo il decorso del termine assegnato per il ricorso in sede giurisdizionale, essendosi tenuto fermo il principio che, trascorso tale termine, esso non possa essere modificato o revocato dalla stessa Amministrazione anche nei casi di illegittimità o di ingiustizia manifesta, salvo che nei modi e nelle ipotesi (errore di fatto, falsità di documenti, rinvenimento di documenti nuovi) di cui all'articolo 9 dello stesso regio decreto n. 703, che riproduceva la statuizione dell'articolo 44 della legge n. 800 del 1862, ed essendosi sancito inoltre che la modifica o revoca possa essere disposta, d'ufficio o a domanda degli interessati, solo prima che sia trascorso il termine assegnato per il ricorso in sede giurisdizionale o solo quando si tratti di domanda nuova che incida su materia che non abbia formato oggetto del primitivo provvedimento (articolo 8 dello stesso regio decreto n. 703).

In tal modo il sistema già in atto, che privava il provvedimento amministrativo di concessione della pensione dell'attributo della emendabilità *ex officio*, veniva innovato solo in piccola parte, poiché all'infuori dei casi e dei termini espressamente stabiliti restava fermo per esso il carattere di definitività che veniva attribuito dall'ordinamento anteriore alla deliberazione della Sezione liquidatrice della Corte. E la possibilità di esercizio in ogni tempo del potere di revoca o di modifica *ex officio* fu ritenuto ammissibile soltanto per i provvedimenti di perequazione relativi alla applicazione del regio decreto 13 agosto 1926, n. 1431 — deferiti anch'essi alle rispettive Amministrazioni (articolo 16 del detto regio decreto n. 703 del 1933) — nel riflesso che, come era stato già ammesso in precedenza dalla Corte dei conti perché venivano adottati in via amministrativa senza l'intervento del Procuratore generale e senza deliberazione collegiale, si potesse modificarli indipendentemente dai ristretti criteri di revocabilità dell'articolo 44 della legge n. 800 del 1862, in quanto tali criteri, per espresso disposto dell'articolo 9 del citato regio decreto 1431 del 1926, si applicavano solo alle deliberazioni emesse dalla stessa Sezione sui ricorsi proposti contro i detti provvedimenti di perequazione.

19. — *Portata del controllo in materia di pensioni.* — Si è già rilevato che il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti si esercita soltanto sui provvedimenti di cessazione dal servizio e su quelli concessivi di pensioni, assegni ed indennità. Ed il controllo su questi ultimi è inteso ad accertare la sussistenza delle condizioni stabilite dalla legge, sia per l'acquisto del diritto, sia per la natura, la misura ed il godimento dell'assegno, vitalizio o temporaneo che sia, sì che ne resta escluso il merito del provvedimento, specie nella materia privilegiata, per la quale gli elementi discrezionali della concessione sono sottratti espressamente al sindacato.

Sono quindi sottratti al controllo di legittimità i decreti con i quali si respingano domande di pensione, assegno, indennità o riscatto, salvo nei casi in cui una statuizione comunque contenuta in un provvedimento negativo possa indurre, anche indirettamente e successivamente, conseguenze pensionistiche.

A titolo esemplificativo va, infatti, rilevato che non è infrequente il caso di decreti che, pur rigettando una domanda di aumento di pensione proposta in relazione a nuovi servizi prestati successivamente al collocamento a riposo, riconoscono una situazione di servizio migliore di quella originaria, dichiarandola peraltro non influente comunque a determinare una più favorevole misura di pensione. Ed appare ovvio che simili provvedimenti non possano sottrarsi al controllo di legittimità, in quanto incidono su un elemento, che può determinare un migliore trattamento di quiescenza nell'applicazione di leggi successive, come ad esempio per quelle che stabiliscano la riliquidazione delle pensioni.

a) *Il controllo sugli atti di cessazione dal servizio.*

20. — *Le varie forme di cessazione dal servizio.* — Sui provvedimenti di cessazione dal servizio il controllo della Corte si esercita anche se non ne derivino diritti a trattamento di quiescenza: il controllo viene peraltro effettuato dagli stessi uffici preposti a quello dei decreti di liquidazione di pensione, per la considerazione che sui provvedimenti di stato riflettenti la cessazione dal servizio possono influire norme attinenti al diritto e alla misura della pensione o alla valutazione di servizi.

I provvedimenti di cessazione dal servizio che danno luogo a trattamenti di quiescenza sono di regola quelli di cessazione vera e propria del rapporto di impiego. Ma ve ne sono anche altri che inducono in atto soltanto una modificazione, e non una cessazione del rapporto di impiego, poiché questa avviene in epoca successiva: ciò si verifica, in particolare, per i personali militari e propriamente per gli ufficiali nelle due ipotesi del *collocamento nella posizione della riserva* e del *collocamento in ausiliaria* essendo queste delle posizioni di stato che non fanno cessare il rapporto di impiego, sì che i subietti restano ancora a disposizione dell'Amministrazione per un determinato periodo di tempo, e soltanto allo scadere di tale periodo o al compimento di un determinato limite di età cessano poi definitivamente dal rapporto di impiego.

Anche queste posizioni danno luogo, infatti, a un trattamento di quiescenza, che va poi riveduto allo scadere del periodo di permanenza nelle stesse, con un aumento commisurato alla durata di tale periodo, da computarsi sulla base del trattamento liquidato all'atto della cessazione dal servizio permanente effettivo. Ed anche su questi atti di cessazione non definitiva dal servizio la Corte esercita il controllo preventivo di legittimità.

La cessazione dal servizio assume, poi, varie forme a seconda che sia determinata dalla volontà dell'Amministrazione, dal collocamento a riposo, in posizione ausiliaria, nella riserva, da incapacità (fisica o intellettuale) o incompatibilità sopraggiunta, da dispensa, da sanzione disciplinare o dall'essere incorsi nella pena accessoria della interdizione dai pubblici uffici, o da rinuncia tacita o espressa. Una fondamentale distinzione è quella tra le cessazioni sulle quali influisce il raggiungimento di una certa anzianità di servizio o di età o dei due requisiti congiuntamente, e quelle che, al verificarsi di determinate condizioni previste dalla legge, possono essere disposte d'autorità o a domanda: particolari norme, infatti, richiedono il concerto col Ministro del tesoro per i decreti di collocamento a riposo d'autorità del personale civile e militare (articolo 22 del regio decreto 21 novembre 1923, n. 2480), ed altre ancora attribuiscono il diritto a pensione agli ufficiali dispensati dal servizio d'autorità i quali abbiano quindici anni di servizio, in deroga al principio generale che ne richiede almeno venti a tale effetto (articolo 12 del regio decreto 18 novembre 1920, n. 1626). E questa varietà di situazioni comporta la esigenza di un'azione di controllo particolarmente attenta, per la varietà e complessità delle disposizioni contenute nei vari ordinamenti riguardanti lo stato giuridico dei diversi personali, e per i particolari istituti concernenti l'avanzamento e determinate posizioni di stato che per il personale militare interferiscono nel modo di cessazione dal servizio.

Particolare rilievo va dato al controllo che si esercita nei casi in cui la cessazione sia fatta dipendere da inidoneità fisica od intellettuale, intesa questa come incapacità a disimpegnare le funzioni del proprio grado, in quanto essa postula una complessa procedura di accertamento, che si attua attraverso adempimenti di vari organi e che si pone come condizione sostanziale di legittimità dell'atto da controllare. E non minore rilievo va dato al controllo che si esercita sulle cessazioni disposte di autorità, in quanto esse implicano una larga sfera di discrezionalità dell'Amministrazione e l'azione di controllo deve svolgersi in modo che, pur non interferendo nel merito amministrativo, sia tuttavia assicurato il buon uso delle facoltà conferite all'Amministrazione, sì che queste non siano esercitate oltre i limiti ed i fini per cui sono concesse, a danno degli interessati.

21. — *Cessazioni dal servizio sottratte al controllo.* — La registrazione del decreto di cessazione dal servizio costituisce normalmente il necessario antecedente di quella del decreto concessivo della pensione e deve quindi precederla, sebbene l'Amministrazione sia tenuta a trasmettere contemporaneamente alla Corte dei conti il decreto relativo alla cessazione dal servizio e quello concernente il trattamento definitivo di quiescenza.

Tale principio non trova, peraltro, applicazione in alcune ipotesi, come in quella dei militari che siano giudicati permanentemente invalidi al servizio per infermità dipendenti dal servizio stesso ed ascrivibili alle prime otto categorie previste nel decreto-legge 20 maggio 1917, n. 876, poiché il provvedimento di cessazione dal servizio viene per essi adottato dopo la concessione del trattamento privilegiato, sia vitalizio che rinnovabile (articolo 34 del citato regio decreto n. 704 del 1933), e la sua registrazione è per ciò stesso subordinata a quella del decreto di pensione. E non trova nemmeno applicazione nei casi in cui la sussistenza delle condizioni dalle quali sorge il diritto alla pensione o alla indennità sia stata dichiarata da una sentenza delle competenti Sezioni giurisdizionali, che tiene luogo del decreto di collocamento a riposo richiesto dall'articolo 174 del testo unico sulle pensioni civili e militari di cui al regio decreto 21 febbraio 1895, n. 70, per il conseguimento della pensione od indennità (articolo 13 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214).

Sono, poi, del tutto sottratte al controllo in parola le cessazioni del personale vincolato da un semplice rapporto di servizio (militari di truppa, sottufficiali a carriera non continuativa,

ufficiali di complemento, ecc.), per il quale non è più richiesto un provvedimento di collocamento a riposo, poiché in deroga al disposto del citato articolo 174 del testo unico del 1895 è ritenuta sufficiente la variazione nei fogli matricolari e negli stati di servizio anche quando la cessazione dia diritto a trattamento pensionistico privilegiato, in dipendenza di un danno nel corpo e nella salute verificatosi per fatto ascrivibile allo Stato, o ad una pensione di anzianità di servizio.

Le prestazioni di questo personale, numeroso e fluttuante, si differenziano da quelle del personale vincolato ad un rapporto di pubblico impiego, poiché in esse si configura, di regola, una prestazione coattiva di attività, cui sono tenuti i cittadini nei riguardi dello Stato. Si è quindi in presenza di un rapporto di servizio, la cui cessazione si diversifica nettamente da quella del rapporto di pubblico impiego, che può aversi anche per volontà del dipendente, poiché avviene soltanto col decorso di un determinato periodo di tempo o per una sopraggiunta incapacità, che generalmente è quella fisica.

Anche per questo personale assume rilievo l'accertamento di una fisica incapacità sopraggiunta nel caso in cui essa risulti dovuta ad una causa inabilitante da imputare al servizio e che, come tale, dia luogo al diritto a trattamento privilegiato. E ne derivano altresì effetti nei riflessi dell'attività di controllo della Corte dei conti, poiché attraverso il sindacato sulla decorrenza del trattamento di privilegio viene ad esercitarsi indirettamente anche quello sulla cessazione dal servizio, dato che questa, non diversamente da quella, deve coincidere normalmente col momento in cui si è prodotta la incapacità accertata nei modi e termini stabiliti dalla legge.

Si determinano, così, ampie possibilità di sindacato con un campo di azione molto vario e complesso, in relazione agli accertamenti amministrativi e sanitari di vari gradi, che sono richiesti dalla legge e che costituiscono una idonea garanzia sia per lo Stato sia per i soggetti interessati. A titolo esemplificativo può citarsi un caso in cui ebbe a contestarsi la illegittimità di un provvedimento del Ministero della Difesa - aeronautica, dal quale risultava che la decorrenza della cessazione dal servizio di un ufficiale di complemento era stata riferita ad epoca posteriore alla decorrenza della pensione di guerra conseguita dall'ufficiale.

Fu osservato, invero, che la decorrenza della pensione di guerra, essendo stabilita in base ad una complessa procedura intesa fra l'altro ad accertare la data in cui ebbe a verificarsi la inabilità, vale anche a stabilire l'epoca certa della incapacità a continuare il normale servizio, a cui deve riferirsi la eliminazione dai ruoli del militare, e che da ciò deriva che in tali ipotesi la cessazione dal servizio non possa farsi risalire ad altra data. E si ebbe a rilevare che ciò è confermato dal disposto dell'articolo 1 del regio decreto 29 aprile 1937, n. 682, che richiama quello dell'articolo 143 della legge 16 giugno 1935, n. 1026, a termini del quale l'ufficiale che consegue una pensione ad un assegno ascrivibile ad una delle prime otto categorie già cennate per effetto di ferite o infermità riportate in guerra o aggravate in servizio di guerra cessa *di diritto* dal servizio permanente, senza bisogno di ulteriori accertamenti, dal giorno in cui gli è concesso il trattamento di pensione privilegiato.

Possibilità di sindacato sorgono anche per le cessazioni disposte in relazione a determinate situazioni di servizio o al compimento di un limite d'età, ovvero congiuntamente per l'uno e per l'altro requisito.

In merito a tali cessazioni va tenuto presente che, mentre gli ordinamenti relativi al personale civile fino dall'origine (legge 14 aprile 1864, n. 1864) prevedono il collocamento a riposo al compimento di un determinato periodo di servizio o di una determinata età congiunta con un periodo di servizio, gli ordinamenti militari originariamente prevedevano il diritto alla giubilazione, oltre che per infermità, soltanto per anzianità di servizio (legge 27 giugno 1850, n. 1048, e legge 20 giugno 1851, n. 1208) e solo più tardi, nel 1885, hanno aggiunto il requisito del raggiungimento di una determinata età (variabile per gli ufficiali a seconda dei gradi) per i personali militari, requisito quest'ultimo da cui in seguito sono stati disancorati alcuni di questi personali. E a titolo esemplificativo delle possibilità di sindacato offerte dai riflessi che le condizioni di età e di servizio possono indurre sul trattamento di quiescenza in tale ipotesi può citarsi un caso in cui il Ministero della Difesa-marina, basandosi sul disposto dell'articolo 9 del testo unico 21 febbraio 1895, n. 70, aveva ritenuto di dover liquidare a vari sottufficiali l'indennità *una tantum* in luogo della pensione, nella considerazione che alla data della dispensa i medesimi, pur contando venti anni di servizio, non avevano raggiunto l'età di anni quaranta, richiesta dalla detta norma.

La Corte obiettò che tale provvedimento era illegittimo poiché la disposizione contenuta nel predetto articolo è stata modificata per i componenti del Corpo equipaggi militari dall'articolo 51 del regio decreto legge 20 ottobre 1919, n. 1588, dagli articoli 17 del regio decreto-legge 11 marzo 1920, n. 347, 53 del regio decreto 21 agosto 1924, n. 1525, e 45 del testo unico 18 giugno 1931, n. 914, che non stabiliscono alcun limite d'età per la liquidazione del trattamento di pensione a favore dei sottufficiali che cessino dal servizio dopo venti anni di servizio.

b) *Il controllo sui decreti di riscatto e sui trattamenti accessori di quiescenza.*

22. — *Il « riscatto dei servizi » ai fini di quiescenza.* — Il controllo preventivo di legittimità si attua anche sui decreti con cui ai fini di quiescenza si provvede al riscatto di servizi prestati dai dipendenti anteriormente all'assunzione in ruolo. Tale riscatto, che fu ammesso dalla legislazione immediatamente successiva all'altra guerra (regi decreti 23 ottobre 1919, n. 1870, e 18 novembre 1920, n. 1626) e il cui servizio fu parimenti trasferito alle Amministrazioni con l'articolo 1 del regio decreto 27 giugno 1933, n. 703, viene effettuato con decreti mediante i quali si riconoscono utili ai fini di pensione determinati servizi non di ruolo, che non sarebbero *ex se* valutabili ai detti fini, previo pagamento a rate di un contributo determinato in relazione allo stipendio goduto in un determinato momento.

Questi decreti di riconoscimento, risolvendosi in affidamenti del computo di certi servizi nel futuro trattamento di quiescenza, non postulano l'esigenza dell'intervento del Procuratore generale, quale si esercita sui decreti di pensione: la sua interferenza può aversi quindi solo in seguito, in relazione al decreto di concessione del trattamento di quiescenza, nel quale si tenga conto di servizi già riscattati (articolo 14, 3° comma, del regio decreto 703 già citato).

Dal riscatto sono esclusi di regola alcuni servizi che sono prestati a domanda e che come tali sono ritenuti non utili ai fini della liquidazione degli assegni in base al testo unico 25 febbraio 1895, n. 70: tali sono ad esempio i servizi resi dall'ufficiale di complemento in genere a sua domanda. Ma la legge eccezionalmente ammette una specie di riscatto per i servizi resi dagli ufficiali di complemento nell'arma e nei corpi tecnici dell'Aeronautica, ove risultino prestati in determinate epoche e condizioni, previo pagamento delle ritenute del 6 per cento in conto entrate Tesoro, da computarsi sugli stipendi goduti. Ed in queste ipotesi non si tratta di un vero e proprio riscatto, ma si delinea piuttosto il riconoscimento di un servizio con la correlativa valutabilità in pensione. Peraltro il provvedimento non ha il carattere formale di un provvedimento di pensione e deve quindi ritenersi essenzialmente revocabile, e non impugnabile *ex se* in sede giurisdizionale, in quanto non costituisce un atto definitivo.

L'attività di controllo che si esercita sui provvedimenti di riscatto è a volte laboriosa, in quanto è intesa ad accertare se la documentazione sia idonea a provare la sussistenza dei presupposti, qual'è la validità della nomina, la effettiva assunzione e la data della stessa, per personali vari (straordinari, avventizi, commessi, gerenti demaniali, ecc.) dei più svariati ruoli dell'Amministrazione statale, e la natura dei servizi, che non sempre emerge in modo preciso. Né può trascurarsi l'esame della osservanza dei termini perentori, che sono posti dalla legge per la presentazione della domanda di riscatto nella ipotesi in cui l'impiegato non sia più in servizio.

A titolo esemplificativo delle indagini cui può portare l'esame della natura della prestazione, può citarsi quella che sorse in ordine alla riscattabilità del servizio straordinario prestato in qualità di assistente visitatrice sanitaria provinciale: al riguardo la Corte, dopo avere rilevato che nelle more della istituzione del nuovo ruolo statale delle assistenti sanitarie visitatrici il relativo servizio veniva disimpegnato da personale che solo formalmente era amministrato dai Consorzi provinciali antitubercolari, in quanto era pagato con fondi a carico del bilancio dello Stato, osservava che, istituitosi l'anzidetto ruolo col regio decreto 29 novembre 1941, n. 1683, ed abolitosi poi col regio decreto 7 dicembre 1942, n. 1486 (articolo 7), per il primo concorso da bandire, ogni limite d'età per le assistenti che prestavano servizio provvisorio da due anni, si era venuto ad effettuare sostanzialmente un vero e proprio riconoscimento del servizio in parola, che portava ad ammetterne la riscattabilità.

In materia di riscatto è ancora da ricordare che, anteriormente al 1° gennaio 1924, era consentito il riscatto ai fini di pensione della durata legale degli studi superiori e dei corsi speciali di perfezionamento, richiesti per accedere alle carriere direttive, onde si aveva una deroga al principio che pone a base del riscatto stesso una prestazione di servizio anteriore alla nomina ad impiego stabile, che sia stata resa nell'interesse dello Stato. Tale istituto non era previsto per i personali militari, poiché per essi è computato come servizio effettivo, per il collocamento a riposo (o per ogni altra forma di cessazione dal servizio) e per la liquidazione della pensione, un certo numero di anni dei corsi di istruzione superiore richiesti per la nomina ad ufficiale. Ed è noto che la cennata riscattabilità degli anni universitari per gli impiegati civili è stata poi abrogata con effetto dal 1° gennaio 1924 dall'articolo 2, ultimo comma, del regio decreto 21 novembre 1923, n. 2480.

Sempre in tema di riscatto può infine rammentarsi che il servizio prestato quale impiegato presso le ferrovie dello Stato, ove seguito da servizio di ruolo governativo, era un tempo riscattabile soltanto con modalità speciali, mentre la legge 12 ottobre 1949, n. 771, ne ha ammesso la cumulabilità e valutabilità ai fini di pensione senza pagamento di contributi di riscatto.

23. — *Trattamenti accessori di quiescenza.* — Altra materia che forma oggetto del controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti è quella della concessione degli assegni mensili di caro-viveri e degli « altri eventuali assegni accessori per legge dovuti » (articolo 48 del regio decreto n. 704 del 28 giugno 1933).

Tali assegni, che si possono qualificare complementari del trattamento di quiescenza, sono concessi normalmente con lo stesso decreto di liquidazione di pensione o di altro assegno continuativo. Ma in essi, e in particolare negli assegni di caro-viveri, non ricorre comunque il carattere di pensione, onde è da escludere che in questa materia possa esplicitarsi l'intervento del Procuratore generale, previsto nella forma del ricorso per i provvedimenti di pensione, così come è da escludere che possano trovare applicazione i ristretti criteri di revocabilità dettati in materia di pensione.

A differenza di quanto era disposto dalla legislazione precedente, il caro-viveri è ora attribuito a tutte le pensioni, qualunque sia la loro entità, ed è stabilito in misura che varia in relazione all'età dei titolari di pensioni dirette ed alla natura della pensione (privilegiata o ordinaria) a seconda che si tratti di pensione diretta od indiretta. Ne viene invece negata la spettanza nel caso di liquidazione di indennità per una volta tanto o di assegno privilegiato di decima categoria.

Altri assegni complementari su cui la Corte, in conseguenza del principio generale contenuto nel soprarichiamato articolo 48 del regio decreto 704, deve portare il suo controllo di legittimità sono quelli di superinvalidità e di accompagnamento istituiti anche in materia di trattamento privilegiato ordinario e di cui è parola nel decreto legislativo 26 gennaio 1948, n. 74, a termini del quale (articolo 5) deve farsene la concessione col decreto stesso di liquidazione della pensione.

L'onere del pagamento del caro-viveri è normalmente a carico dell'Amministrazione che liquida la pensione: si è però ritenuto che quando si verifica il godimento di due pensioni il relativo onere (come quello di ogni altro assegno accessorio, quali l'assegno temporaneo di guerra, l'integrazione temporanea) debba essere determinato sull'ammontare complessivo e ripartito a carico di ciascuna Amministrazione proporzionalmente. E tale criterio, sostenuto dalla Corte, è ora seguito da tutte le Amministrazioni, compresa quella di Grazia e Giustizia che si era ispirata ad un opposto indirizzo in un provvedimento con il quale si liquidava un assegno privilegiato di prima categoria a favore di un agente di custodia e si ripristinava nei riguardi del medesimo una pensione liquidatagli come regia guardia per la pubblica sicurezza.

In tutta questa materia l'azione di controllo non presenta in genere particolare complessità, poiché le poche e chiare disposizioni disciplinano in modo esauriente la concessione del caro-viveri e degli altri assegni accessori. E il sindacato è in prevalenza inteso ad accertare se le attribuzioni siano regolari anche per quanto attiene alla misura; se non siasi ommesso di conferire il caro-viveri maggiorato al compimento del 60° anno di età; se un caro-viveri spettante ad una pensione ordinaria sia stato eventualmente attribuito ad una pensione privilegiata o viceversa; se siasi disposta la irregolare attribuzione di assegni temporanei di guerra o di altri assegni accessori o la loro attribuzione in misura maggiore o minore di quella dovuta o in misura integrale anziché differenziale.

24. — *Modalità di attuazione del controllo sui trattamenti complementari.* — Per l'attuazione del controllo sugli anzidetti trattamenti complementari, in occasione di quello sulla pensione viene trasmesso alla Corte, insieme al decreto di cessazione dal servizio e di pensione definitiva o di altro assegno continuativo, il ruolo di pagamento dei cennati assegni. E per evidenti motivi tale ruolo è registrato dagli stessi uffici incaricati del controllo dei decreti di trattamento di quiescenza (articolo 10 del regio decreto n. 704 del 28 giugno 1933), mentre i ruoli di variazione che non implicino mutamenti nella natura, misura, decorrenza o durata dell'assegno pensionistico vengono registrati da un altro ufficio (Ufficio di controllo sulle spese fisse), il cui compito è quello di accertare la legalità ed esattezza dei pagamenti periodici.

Nei casi invece di liquidazione di indennità *una tantum* e di assegni privilegiati di decima categoria, i quali vengono pagati in unica soluzione, in luogo del ruolo, che presuppone un pagamento comunque continuativo, viene trasmesso alla Corte, insieme col decreto di concessione, il mandato diretto di pagamento che viene registrato dall'ufficio incaricato del controllo sugli atti del Ministero da cui dipende il titolare del mandato stesso.

L'esame del ruolo non dà luogo, di regola, a questioni di rilievo, dal punto di vista giuridico, dopo la registrazione del decreto concessivo di pensione o di altro assegno continuativo, ai cui aspetti fondamentali deve attenersi il ruolo stesso. Le eventuali irregolarità del ruolo possono quindi riguardare altri elementi di minore importanza o quello della mancata

conformità all'atto di concessione. Ma ciò non vale a sminuire la importanza del sindacato preventivo che su di esso si esercita al fine di impedire erogazioni di somme non dovute o di recuperare somme indebitamente percepite.

Tale sindacato tende, in genere, ad accertare: 1°) le omesse o errate annotazioni di recuperi per le ritenute in conto Tesoro previste dall'articolo 3 della legge 7 luglio 1876, n. 3213, e successive modificazioni, dall'articolo 2 della legge 30 dicembre 1937, n. 2411, e da disposizioni varie; 2°) le omesse o errate avvertenze per recuperi di debiti verso lo Stato; 3°) le omesse od errate indicazioni di gratifiche o di altre erogazioni già corrisposte, che non siano compatibili con la concessione del trattamento di quiescenza e del quale anzi tengono luogo talvolta; 4°) l'omesso od errato conguaglio di somme percepite in relazione ad altre spettanze di diversa misura e di diversa decorrenza, specie nei casi di liquidazione provvisoria di pensione, modificata poi in definitiva; 5°) gli eventuali errori incorsi nelle ratizzazioni nette mensili in relazione al disposto dell'articolo 6 della citata legge 7 luglio 1876, n. 3213 e successive modificazioni; 6°) le indicazioni eventualmente difformi dal decreto di liquidazione.

25. - *La liquidazione delle pensioni e dell'assegno provvisorio.* — Al controllo della Corte sfugge invece la liquidazione provvisoria della pensione o dell'assegno, consentita nel caso in cui all'atto della cessazione dal servizio non sia possibile provvedere immediatamente alla concessione definitiva del trattamento spettante, diretto od indiretto.

Il caso più frequente in cui si ricorre a tale istituto è quello di morte in attività di servizio di un impiegato, il cui fascicolo personale non sia stato aggiornato ai servizi prestati. E l'istituto è inteso a venire incontro alle più urgenti necessità degli aventi diritto alla pensione.

Il carattere provvisorio della liquidazione, ed il rilievo che essa dev'essere seguita da quella definitiva, con la quale si provvede a portare le necessarie variazioni in caso di eccesso o di difetto della prima, fanno cadere la esigenza del controllo preventivo di legittimità, ma è fatto obbligo di trasmettere alla Corte (Ufficio di controllo sulle spese fisse) il ruolo di pagamento che viene così esaminato in sede postuma (articolo 10, comma 3°, del regio decreto n. 704 del 1933).

Il ricorso all'istituto della liquidazione provvisoria era in passato divenuto la regola, sì che essa accompagnava gran parte dei provvedimenti di stato relativi alle cessazioni dal servizio; ed era ammesso del pari nei casi di reversibilità, mentre veniva escluso in materia privilegiata o nei casi di riduzione, perdita, o sospensione del diritto a pensione. Gli inconvenienti di tale sistema appaiono evidenti ove si tenga presente che la liquidazione provvisoria può portare a concessioni non dovute, con conseguenti impossibilità o difficoltà di recupero per le somme già corrisposte, dato anche che è di dubbia realizzazione la possibilità di perseguire le eventuali responsabilità del personale preposto alla liquidazione.

Anche sotto tale aspetto è pertanto da auspicare che i procedimenti di liquidazione siano sollecitati in modo da assicurare ad ogni dipendente statale ed ai suoi aventi diritto, al momento stesso della cessazione dal servizio, la pensione dovutagli, evitando ogni soluzione di continuità fra il godimento del trattamento di attività e quello di quiescenza. E ciò va detto tanto a maggior ragione in quanto le norme al riguardo dettate dalla legge 29 aprile 1949, n. 221 (articolo 23), nel senso di autorizzare le Amministrazioni a corrispondere al pensionato « un trattamento provvisorio di pensione », non valgono certo a risolvere il problema prospettato.

Si è già accennato che la liquidazione provvisoria non è ammessa in materia privilegiata e nell'ipotesi di indennità una volta tanto, e deve ora aggiungersi che contro di essa, per il suo carattere non definitivo, non è ammesso ricorso in sede giurisdizionale né da parte degli interessati né da parte del Procuratore generale (articolo 14, ultimo comma, del regio decreto n. 703 del 1933). Il Procuratore generale, peraltro, ove proponga ricorso contro un decreto di concessione definitiva di pensione regolarmente registrato, è tenuto ad avvertirne la competente Sezione di tesoreria, perché sospenda il pagamento delle quote di pensione nel caso in cui vi sia stata una precedente liquidazione provvisoria.

c) *Il controllo sugli atti in materia di pensioni privilegiate ordinarie.*

26. - *Il controllo della Corte in materia di pensioni privilegiate.* — Il controllo della Corte si esercita in genere su tutti gli elementi della concessione, ma, come si è detto, in materia di trattamento privilegiato sono sottratti ad esso, per il loro contenuto discrezionale, l'apprezzamento relativo alla causa di servizio dell'evento invalidante o letale e, quando sia richiesto,

anche quello relativo alle condizioni economiche (articolo 12, 3° comma, del regio decreto n. 703 del 1933, riprodotto nell'articolo 18, ultimo comma, del testo unico sulla Corte dei conti, approvato col regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214).

Al riguardo, peraltro, nel fine evidente di ricondurre ad unità d'indirizzo i criteri discrezionali di valutazione di questi elementi di vero merito amministrativo non suscettibili di controllo, il nuovo sistema ha istituito un « Comitato per le pensioni privilegiate ordinarie », il cui parere — obbligatorio ma non vincolante — è richiesto in ogni caso di domanda di pensione privilegiata (1). E della esigenza di tale parere è stata fatta corretta applicazione nell'esame di un decreto con cui si ripristinava il trattamento privilegiato a favore della vedova di un ex capo squadra della soppressa milizia fascista, senza aver sentito il Comitato, il cui intervento era stato ritenuto non necessario dall'Amministrazione, nel riflesso che esso si era già pronunciato in occasione della originaria concessione.

Il ripristino del trattamento veniva disposto in base all'articolo 3 del decreto legislativo 19 marzo 1948, n. 248, che lo consente espressamente per le pensioni revocate ai sensi del decreto legislativo 3 agosto 1944, n. 165, purché il danno sofferto nella salute o nel corpo non sia stato riportato in servizio politico. Si è pertanto osservato che il giudizio inteso a stabilire se si trattasse o meno di un servizio di tale natura implicava una indagine sui fatti che provocarono la ferita, malattia o morte del militare, e quindi anche un riesame della causa di servizio, che non poteva sottrarsi alla esigenza del parere del Comitato. E tale esigenza fu pertanto affermata in tutti i casi di ripristino ai sensi della disposizione accennata.

Oltre che su questo aspetto, in materia di trattamento privilegiato, il controllo della Corte si esercita su tutti gli altri elementi della concessione e quindi anche, fra l'altro, su quelli relativi alla entità delle infermità o ferite agli effetti della determinazione della categoria di pensione. E l'esame del Comitato sull'entità morbosa e sulla conseguente assegnazione ad una determinata categoria di pensione costituisce in tutti i casi una efficace e valida collaborazione, sia per l'Amministrazione, sia per la Corte ai fini del controllo, poiché del detto Comitato fanno parte due ufficiali medici di grado non inferiore al 6°.

La indicazione di tali aspetti non vuol dire, peraltro, che l'Amministrazione possa esimersi dal richiedere il parere del Comitato sugli altri elementi della concessione, anche se questi siano soggetti al controllo della Corte.

L'articolo 4 del regio decreto n. 703 del 1933 prescrive, infatti, che i decreti concessivi o negativi di pensione debbano essere « sentito il Comitato », onde appare evidente che la esigenza del parere stesso non possa limitarsi ai soli aspetti che il successivo articolo 12, 3° comma, sottrae al controllo della Corte, quali quelli attinenti alla causa di servizio e al disagio economico. E ne dà conferma l'articolo 30 del citato regio decreto n. 704 del 1933, col quale si prescrive che la relazione ministeriale al Comitato (e cioè il progetto motivato) riassume, oltre agli elementi di fatto e alle risultanze degli accertamenti amministrativi, anche « quelle circostanze che possano fare ammettere od escludere il diritto al trattamento privilegiato », poiché in tal modo la norma si riferisce a tutti gli elementi, siano essi discrezionali o non discrezionali, e in relazione ad essi statuisce che nel caso di proposta concessiva debba specificarsi altresì la misura e la durata del trattamento, che formano oggetto indubbiamente del successivo controllo di legittimità della Corte dei conti, in quanto si è visto che la esclusione dal controllo stesso è prevista dall'articolo 12 del regio decreto n. 703 soltanto per i due elementi discrezionali di cui si è fatto cenno.

27. — *Il parere del Comitato per le pensioni privilegiate ordinarie.* — Ne segue quindi che le circostanze sulle quali deve sentirsi il parere non coincidono sempre con quelle sottratte al controllo di legittimità. E in sede appunto di controllo si è avuta occasione di affermare tale principio.

In seguito ad una decisione della 3ª Sezione giurisdizionale, che si era limitata a riconoscere la dipendenza da causa di servizio di una infermità, il Ministero della Difesa aveva liquidato il trattamento privilegiato, omettendo di provocare, in via preliminare, il parere del Comitato in merito alla classificazione della malattia. Si è pertanto richiesto che il provvedimento venisse integrato con tale parere, e l'Amministrazione ha aderito alla richiesta.

Il successivo regio decreto 10 giugno 1939, n. 982, a termini del quale « il parere del Comitato non è obbligatorio quando la concessione ed il diniego sono esclusivamente fondate sulla

(1) Articolo 4 del regio decreto 27 giugno 1933, n. 703, nel testo sostituito dall'articolo 1 del regio decreto 1° aprile 1935, n. 459, ed articolo 5 dello stesso regio decreto n. 703.

applicazione di norme legislative e regolamentari, all'infuori di qualsiasi valutazione di circostanze di fatto obiettive », ha ridotto innegabilmente i casi in cui il parere è obbligatorio. Ma tale precetto, che ha avuto il fine di sveltire e di rendere più celere la definizione dei provvedimenti di pensione ordinaria, non preclude al Comitato, nell'esercizio dei suoi compiti, di estendere il suo esame occasionalmente a tutti gli elementi della concessione, si da fornire un parere integrale, che risponda alle esigenze delle Amministrazioni, quali emersero specialmente nei primi tempi del passaggio ad esse del servizio della liquidazione delle pensioni.

In base, appunto, a detti criteri il Comitato ritenne di poter interloquire col suo parere, in relazione ad una richiesta dell'Amministrazione, su una delicata questione di diritto sorta in merito alla domanda di pensione privilegiata proposta dal figlio naturale legittimato con decreto del Capo dello Stato di un ufficiale che nel ritorno dalle regioni artiche era deceduto in un incidente di volo. Il detto orfano, che era stato legittimato dopo la morte dell'ufficiale, aveva chiesto la pensione privilegiata in seguito al decesso della madre dello stesso, la quale fruiva della pensione liquidata a favore di suo marito, quale padre del militare. E fu in seguito al parere del Comitato, con cui si riconosceva la sussistenza di un diritto proprio al trattamento privilegiato nel figlio naturale legittimato *post mortem*, che l'Amministrazione accedette alla richiesta con decorrenza dalla data del decreto di legittimazione.

La questione accennata assume rilievo anche ai fini del controllo per stabilire se il provvedimento ministeriale adottato in difformità anche parziale del parere del Comitato debba enunciare i motivi del dissenso ai sensi degli articoli 5 del regio decreto n. 703 del 1933 e 43 del regio decreto n. 704 del 1933. E la Corte ha ritenuto in sede di controllo che del dissenso debba darsi una motivazione specifica e non generica, conseguendo in tal modo una efficace remora contro ogni uso non regolare dell'apprezzamento discrezionale da parte dell'Amministrazione ed evitando quindi che si incorra in eccesso di potere nel particolare aspetto del travisamento di fatto e dell'illogicità.

Durante il periodo della sedicente repubblica sociale italiana venne costituito nell'Italia settentrionale un altro Comitato, che svolse limitata attività. Sorse poi il dubbio se i pareri di tale Comitato potessero o meno considerarsi validi. Ed il Comitato per le pensioni privilegiate ordinarie sedente in Roma li ritenne in via di massima validi. La Corte, invece, in sede di controllo ritenne validi i pareri del detto Comitato soltanto quando risultassero emessi in relazione ad accertamenti sanitari formati in regime di governo legittimo, non senza osservare peraltro che, poiché i giudizi medico-legali emessi nei territori occupati dal nemico dalla data dell'8 settembre 1943 a quella della liberazione furono sottoposti a revisione dall'articolo 1 del decreto legislativo luogotenenziale 31 agosto 1945, n. 682, i relativi atti non possono non ritenersi convalidati dai pareri resi dal suaccennato Comitato nel periodo anzidetto.

28. — *L'intervento del Procuratore generale della Corte in materia di concessione di pensioni privilegiate.* — L'articolo 12, ultimo comma, del regio decreto n. 703 prescrive che i decreti concessivi di trattamento privilegiato ammessi al « visto » debbano essere comunicati con tutti i documenti giustificativi al Procuratore generale della Corte dei conti per l'eventuale ricorso alle competenti Sezioni giurisdizionali della Corte stessa, il quale comporta la sospensione della esecutività derivante dal « visto » apposto in sede di controllo. Si ha in tal modo una anomalia, resa peraltro necessaria dalla ovvia considerazione che si renderebbe altrimenti impossibile o quanto meno assai problematica quella difesa dell'Erario cui tende in prevalenza l'azione del Procuratore generale. È infatti con la cennata sospensione che il detto organo realizza in concreto le finalità del suo intervento, impedendo che a carico del bilancio dello Stato venga effettuato il pagamento di somme che ritiene non dovute. E ciò appunto spiega perchè tale potere ricorra anche per i provvedimenti relativi a pensioni non privilegiate, sebbene per essi non vi siano elementi sottratti al controllo di legittimità.

Per tutti i provvedimenti concessivi di pensioni di qualsiasi natura la esecuzione è, infatti, condizionata sostanzialmente all'assenso del Procuratore generale, che si estrinseca col non esperire il ricorso e col far luogo alla restituzione di tutti gli atti all'Amministrazione che ha adottato il provvedimento. Né ciò contrasta col disposto dell'articolo 47 del regio decreto n. 704 del 1933, a termini del quale il decreto di concessione, appena registrato, deve essere restituito all'Amministrazione che lo ha emesso, con tutti gli allegati, poiché tale adempimento deve ritenersi riferito all'ipotesi in cui il Procuratore generale non abbia proposto ricorso, dato che nel caso opposto si rende necessario che egli trattenga almeno *gli allegati* (e cioè i documenti giustificativi dell'avvenuta concessione), che debbono essergli trasmessi appena registrato il decreto.

E tale potere sindacatorio del Procuratore generale si risolve in un'alta funzione di controllo, che viene ammessa per la specialità della materia e va riguardata come una interferenza

nel procedimento di liquidazione, ragione per cui sarebbe errato considerarlo quale un semplice reliquato storico dell'intervento previsto nel precedente ordinamento, come potrebbe apparire per il fatto che trova la sua genesi nello stesso.

È peraltro da ritenere che il detto potere non possa essere esercitato nel caso in cui per il decreto di pensione, ritenuto non conforme alla legge in sede di controllo, sia intervenuto il «visto» con riserva, dato il particolare carattere dell'istituto della registrazione con riserva, ed avuto riguardo che sulle necessità di interesse pubblico che abbiano determinato il ricorso a tale istituto può aversi soltanto il successivo controllo politico del Parlamento (1). Non può invece ripetersi lo stesso per il caso in cui il «visto» di legittimità sia stato apposto a seguito di deliberazione collegiale della Sezione di controllo ai sensi dell'articolo 24 del testo unico 12 luglio 1934, n. 1214, poiché in detta ipotesi la pronunzia della Corte resta sempre un atto di controllo, non dissimile da quello del competente Ufficio di controllo, e come tale non idoneo a soffermare l'esercizio del potere sindacatorio del Procuratore generale.

C) LA LEGISLAZIONE DEI TRE ANNI FINANZIARI 1947-1950 IN MATERIA DI PENSIONI.

29. — *Considerazioni introduttive.* — Anche nel periodo compreso nei tre anni finanziari 1947-48, 1948-49 e 1949-50, dei quali si occupa la presente Relazione, si è avuta una vasta e complessa legislazione in materia di pensioni. In detta materia, infatti, si è verificato, con le stesse tendenze, l'identico fenomeno dell'altro dopoguerra, cioè degli anni immediatamente successivi alla conclusione del conflitto 1915-18, in cui le leggi di pensione si moltiplicarono con una fecondità veramente impressionante.

Della legislazione avutasi nei tre anni che interessano la presente Relazione può dirsi, in particolare, che essa presenta una maggiore organicità e sistematica rispetto a quella del periodo immediatamente successivo all'8 settembre 1943, adottata alle volte sotto la spinta di pressanti e contingenti necessità, e in parte può ritenersi anche un complemento ed alle volte un correttivo della stessa: vi sono comprese, infatti, leggi di carattere organico e generale con efficacia permanente e, come tali, proiettantisi anche sulle cessazioni dal servizio da disporsi in avvenire, e leggi intese a disciplinare in determinati settori del pubblico impiego situazioni contingenti, originate spesso dal disgraziato conflitto e di carattere quindi meramente transitorio.

A varie norme, poi, non è estraneo il criterio di un adeguamento e assestamento di precedenti disposizioni.

Così è, ad esempio, per la legge 21 aprile 1948, n. 221, riguardante, fra l'altro, la riliquidazione delle pensioni, che, oltre allo scopo di adeguare i vari trattamenti di quiescenza al diminuito potere di acquisto della moneta, ha avuto quello di correggere le disparità di trattamento che erano venute a determinarsi tra le varie categorie di pensionati in dipendenza degli aumenti percentuali, degli assegni temporanei integratori e degli altri espedienti adottati dai provvedimenti legislativi emanati dopo l'armistizio per migliorare i trattamenti di quiescenza. E lo stesso va detto del decreto legislativo 12 marzo 1948, n. 804, che ha integrato opportunamente le norme dettate col decreto Presidenziale 18 marzo 1947, n. 684, relativo alla organizzazione del Corpo (civile) degli agenti forestali, ripristinato dal regio decreto-legge 6 dicembre 1943, n. 16-B, in luogo della disciolta milizia nazionale forestale (a carattere militare), fissando definitivamente le nuove caratteristiche del detto Corpo e regolandone, fra l'altro, la materia delle cessazioni dal servizio e del trattamento di quiescenza; nonché di altre leggi — come il decreto legislativo 13 marzo 1949, n. 249, con cui sono stati eccettuati dalla revoca dei benefici di pensione, disposta a danno degli appartenenti alla disciolta milizia volontaria per la sicurezza nazionale col decreto legislativo luogotenenziale 3 agosto 1944, n. 165, i titolari che avessero conseguito la pensione privilegiata ordinaria per un danno nel corpo o nella salute riportato nel disimpegno di un servizio non politico —, le quali sono state intese ad attenuare la portata di provvedimenti informati al fine di eliminare i privilegi istituiti dal cessato regime.

Una parte notevole di questa nuova legislazione è costituita da norme relative al cosiddetto sfollamento dei dipendenti dalle pubbliche amministrazioni, inteso ad attuare la

(1) La materia delle pensioni non sembra suscettibile di ricorso all'istituto della registrazione con riserva, ma nel periodo fascista, e precisamente in epoca successiva al 1933, l'istituto fu utilizzato per un decreto di pensione.

eliminazione dai quadri delle varie Forze armate dello Stato degli elementi eccedenti i più ristretti organici impostici dal trattato di pace, e l'esodo volontario degli impiegati civili di ruolo e non di ruolo, con uno speciale trattamento di quiescenza e di licenziamento.

Una rapida rassegna della nuova legislazione direttamente o indirettamente incidente sulle pensioni appare necessaria ai fini dell'apprezzamento delle questioni giuridiche sorte in sede di controllo. E tale rassegna sarà fatta limitatamente ai provvedimenti di maggior rilievo e a quelli di carattere organico e permanente che hanno comunque riflessi sul trattamento di pensione, raggruppandoli a seconda che riguardino materia comune a civili e militari, o invece materia relativa ai soli dipendenti civili, ivi compresi i salariati, o ai militari soltanto, ivi compresi gli appartenenti ai vari Corpi armati dello Stato.

30. — *Legislazione comune a civili e militari.* — Di questo primo gruppo fanno parte: — il decreto legislativo 31 luglio 1947, n. 810, che dispone la concessione di un assegno suppletivo ai titolari di pensioni o assegni privilegiati.

Il provvedimento ha una particolare importanza in quanto contiene, fra l'altro, alcune disposizioni intese a fissare la interpretazione autentica di norme vigenti in materia di pensioni privilegiate. Così, ad esempio, con l'articolo 4 si chiarisce che le condizioni ed i requisiti richiesti per il diritto a pensione da parte dei genitori e dei collaterali di un militare devono sussistere all'atto della morte del militare stesso, col che si è voluto assumere una interpretazione più rigorosa di quella che aveva portato la competente Sezione giurisdizionale della Corte dei conti ad ammettere che gli anzidetti requisiti potessero avere rilievo agli effetti di pensione anche se si verificassero in epoca successiva alla morte del militare, così come è statuito dalla legislazione in materia di pensioni di guerra. Così ancora con l'ultimo comma dello stesso articolo, colmandosi una lacuna delle norme in atto, si riconosce espressamente che ai collaterali del militare divenuti orfani dopo la morte dello stesso spetta il diritto al consolidamento della pensione goduta dai genitori del militare. E ciò ha contribuito a chiarire il confuso istituto del consolidamento di cui alla legge n. 135 del 19 aprile 1906. Con l'articolo 5, infine, a carattere anch'esso interpretativo, viene ribadito il concetto che un evento di guerra o attinente alla guerra può dar luogo soltanto alla concessione del trattamento di guerra e non anche a pensione privilegiata, motivo per cui viene a porsi l'esigenza che l'organo incaricato di liquidare un trattamento di guerra enunci chiaramente nelle sue decretazioni, anche quando respinga una domanda di pensione per decadenza, perdita del diritto, etc., se l'evento sia da attribuire ad un servizio di guerra o attinente alla guerra;

— il decreto legislativo 5 agosto 1947, n. 778, che dispone un aggiornamento del trattamento economico dei dipendenti delle Amministrazioni statali, degli enti locali ed in genere degli enti di diritto pubblico;

— il decreto legislativo 5 agosto 1947, n. 837, che prescrive il collocamento a riposo dei dipendenti dello Stato e degli enti locali che non ottemperino all'obbligo di rinnovare il giuramento ai sensi della legge 23 dicembre 1946, n. 478: in tali casi è concesso un aumento di cinque anni nel computo del servizio utile a pensione;

— il decreto legislativo 13 agosto 1947, n. 833, che detta norme di carattere organico e porta miglioramenti per i trattamenti di quiescenza.

È questo un provvedimento fondamentale in materia che, oltre a stabilire un aumento percentuale alle pensioni in corso di godimento al 30 giugno 1947 ed ai caroviveri spettanti ai pensionati, ha determinato più adeguate misure di computo delle pensioni, elevando il massimo della pensione — che normalmente si consegue a 40 anni di servizio per gli impiegati civili e per i gradi più elevati delle Forze armate — ai nove decimi della media degli stipendi dell'ultimo triennio di servizio effettivo, ed elevando altresì la parte di stipendio medio sulla quale si calcola la prima aliquota di liquidazione, da computarsi in relazione agli anni di servizio, da lire 30.000 a lire 60.000 (1) e la seconda aliquota da un sessantesimo ad un cinquantesimo sulla restante parte della media ai fini del computo da rapportare agli anni di servizio.

Il provvedimento ha migliorato anche tutte le aliquote speciali di liquidazione per gli ufficiali delle Forze armate in modo che questi possano conseguire normalmente il massimo della pensione quando cessano dal servizio al raggiungimento dei vari limiti di età stabiliti per ogni grado e specialità o successivamente al momento della cessazione definitiva, limiti che sono molto più bassi di quelli in vigore per gli impiegati civili, per i quali sono stabiliti, come è

(1) Tale aliquota è stata poi elevata a lire 66.000 dal 1° luglio 1950 (dalla legge 4 maggio 1951, n. 307).

noto, in anni 65-70 a seconda dei casi. E parimenti ha migliorato i trattamenti di quiescenza (anch'essi calcolati su aliquote speciali) dei sottufficiali dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica, come quelli dei sottufficiali e militari di truppa dei Carabinieri, della Guardia di finanza, del Corpo degli agenti di pubblica sicurezza e degli agenti di custodia, i quali conseguono il massimo di pensione a 25 anni di servizio.

Infine, viene migliorato il sistema di liquidazione per i salariati statali per cui il minimo di pensione, conseguibile dopo venti anni di servizio effettivo, viene elevato da 120 a 140 volte la media giornaliera delle paghe dell'ultimo triennio, portando inoltre a 6,5 il coefficiente per ogni anno di servizio successivo al ventesimo, in modo che con 40 anni di servizio si consegue una pensione massima pari a 270 volte la media predetta, ossia i nove decimi della paga media corrispondente a 300 giornate lavorative annue. Ed altra importante innovazione è quella (articolo 8) per cui le pensioni privilegiate dirette di categoria inferiore alla prima sono calcolate in una percentuale dell'importo della pensione di prima categoria ragguagliata all'ultimo stipendio, eliminandosi così l'incongruenza che una pensione di seconda e finanche di terza categoria potesse essere eguale ad una pensione di prima categoria;

— il decreto legislativo 25 settembre 1947, n. 1064, che tra l'altro prevede il collocamento a riposo per i pubblici dipendenti che passino ad Amministrazioni del territorio libero di Trieste, rinviando ad altre norme da emanare la valutazione dei servizi e la determinazione del trattamento di quiescenza;

— il decreto legislativo 31 ottobre 1947, n. 1153, che proroga ulteriormente al 31 marzo 1948 i termini previsti agli articoli 3 e 4 del decreto legislativo 5 ottobre 1944, n. 249, per la convalida o la dichiarazione di inefficacia dei provvedimenti emanati dal sedicente governo della repubblica sociale;

— il decreto legislativo 16 novembre 1947, n. 1318, che prevede la revoca dall'impiego per i dipendenti civili o militari dello Stato e per i dipendenti degli enti locali che commettono atti in contrasto col giuramento di fedeltà alla Repubblica;

— il decreto legislativo 27 novembre 1947, n. 1331, avente per oggetto la revisione delle disposizioni relative all'indennità di caro-vita dei dipendenti statali e l'aumento degli assegni di caro-viveri per i pensionati;

— il decreto legislativo 31 dicembre 1947, n. 1734, che modifica l'articolo 1 del regio decreto-legge 20 agosto 1926, n. 1480, concernente l'arrotondamento dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni e di quelli ad esse dovuti;

— il decreto legislativo 26 gennaio 1948, n. 74, che istituisce un assegno di superinvalidità a favore dei titolari di pensioni privilegiate di prima categoria e un assegno integrativo temporaneo;

— il decreto legislativo 7 febbraio 1948, n. 48, che detta norme per l'estinzione dei giudizi di epurazione e per la revisione dei provvedimenti già adottati in materia;

— il decreto legislativo 9 marzo 1948, n. 258, che dispone nuove provvidenze economiche a favore dei grandi invalidi titolari di pensioni privilegiate ordinarie,

— il decreto legislativo 9 marzo 1948, n. 334, che provvede ad un adeguamento delle pensioni straordinarie e degli assegni di ricompensa nazionale concesse con leggi speciali a carico dello Stato;

— il decreto legislativo 23 aprile 1948, n. 440, che proroga ulteriormente i termini utili per la convalida o la dichiarazione di inefficacia giuridica degli atti o provvedimenti adottati sotto l'impero del sedicente governo della repubblica sociale italiana;

— il decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 572, che modifica le disposizioni in materia di pensioni straordinarie e di assegni di ricompensa nazionale;

— il decreto legislativo 14 aprile 1948, n. 651, che detta nuove provvidenze per i titolari di pensioni ordinarie;

— il decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 658, che dispone la sospensione del decorso dei termini di prescrizione nei riguardi del pagamento delle rate di pensione e di altre spese fisse i cui beneficiari risiedessero nell'Africa Italiana;

— il decreto legislativo 25 marzo 1948, n. 711, che dispone la sospensione dei termini di prescrizione e di decadenza a favore dei prigionieri di guerra e dei militari scomparsi;

— la legge 29 aprile 1949, n. 221, che provvede ad un ulteriore adeguamento delle pensioni ordinarie spettanti al personale civile e militare dello Stato.

Anche questo è un provvedimento fondamentale in materia, in quanto detta nuove disposizioni di favore sulla liquidazione del trattamento di quiescenza, ed assoggetta a nuova liquidazione (= perequazione) tutte le pensioni in corso di pagamento alla data del 1° novembre 1948. Tralasciando per il momento la parte concernente la riliquidazione, della quale sarà detto in prosieguo, vanno poste in luce le modificazioni sostanziali apportate col

provvedimento al sistema di liquidazione per i personali statali, per i nuovi principi a cui si ispirano.

La legge, infatti, ha stabilito che per i personali che cessano dal servizio posteriormente al 30 settembre 1948 la liquidazione della pensione debba effettuarsi sulla base dello stipendio, paga, retribuzione, goduti integralmente nell'ultimo giorno di servizio effettivo, anziché sulla media dell'ultimo triennio di servizio o di un minore periodo di tempo. E questi emolumenti di attività, ai soli effetti di pensione, vengono inoltre aumentati del 20 per cento, in considerazione delle competenze accessorie non pensionabili, e di una quota fissa di lire 60.000 (1), a titolo di compensazione, rispettivamente, della perdita delle prime e della falcidia che il dipendente subisce, all'atto del collocamento in quiescenza, dell'indennità di caro-vita, anch'essa non pensionabile e che oggi costituisce un'apprezzabile parte del suo trattamento di attività.

In tal modo la base pensionabile non è più formata dal solo stipendio, che costituisce, com'è noto, solo una parte della retribuzione complessiva dell'impiegato, ma è rappresentata dallo stipendio aumentato di elementi come sopra determinati. Tale base, inoltre, è aumentata, ove sia il caso, dalle indennità dichiarate utili a pensione, indennità che non subiscono però l'aumento del 20 per cento; e su tale base appunto, in relazione ai vari anni di servizio, vengono calcolate le aliquote di liquidazione per il computo della pensione. E riesce evidente l'importanza delle modifiche apportate, agli effetti non solo di un adeguato miglioramento della misura delle pensioni, ma anche a quello di una semplificazione del procedimento di liquidazione, in quanto per essa non occorre più la determinazione dello stipendio medio, che implicava un complesso di varie operazioni aritmetiche.

Sostanzialmente si è venuto ad istituire un sistema tabellare di liquidazione di pensione, che rende agevole il computo in relazione ai vari stipendi ed ai vari anni di servizio, e lo semplifica anche in quanto fa venir meno la necessità delle successive operazioni contabili sulla base pensionabile fittiziamente stabilita. Ma non si tratta di un semplice ritorno al sistema tabellare stabilito dalle leggi piemontesi del 1850 e 1851, e poi perdurato fino al 1885, per gli ufficiali dell'Esercito e della Marina — sistema attualmente in uso per i militari di truppa — poiché in questi altri sistemi tabellari la misura delle pensioni risultava e risulta stabilita in una somma determinata, sottratta all'azione delle variazioni delle retribuzioni, mentre il nuovo sistema tabellare sostanzialmente conseguente dal nuovo procedimento assunto dalle leggi anzidette è in funzione degli stipendi di attività, sì che ad ogni variazione di questi deve corrispondere automaticamente una variazione della pensione;

— la legge 12 ottobre 1949, n. 771, che detta norme sul trattamento di quiescenza e di previdenza del personale che ha prestato servizio nell'Amministrazione ferroviaria ed in altre Amministrazioni dello Stato: si è già notato che l'articolo 2 di detta legge, modificando la disposizione contenuta nell'articolo 2 del regio decreto 21 novembre 1923, n. 2480, stabilisce la congiunzione di servizi di ruolo resi in precedenza all'Amministrazione ferroviaria ed allo Stato, senza pagamento di contributi di riscatto;

— la legge 6 marzo 1950, n. 103, che abroga il regio decreto-legge 6 febbraio 1936, n. 313, e il decreto-legge 21 ottobre 1915, n. 1558, relativi all'applicazione ai dipendenti civili e militari dello Stato delle disposizioni concernenti il loro trattamento in conseguenza di infermità, lesioni o morte per causa di servizio;

— la legge 11 aprile 1950, n. 130, che porta nuovi miglioramenti economici ai dipendenti statali;

— la legge 24 aprile 1950, n. 390, relativa al computo delle campagne della guerra 1940-45.

31. — *Legislazione riguardante i soli personali civili, compresi i salariati.* — Di questo secondo gruppo fanno parte:

— il decreto legislativo 8 settembre 1947, n. 1109, che porta miglioramenti al trattamento di quiescenza degli iscritti e pensionati degli Istituti di previdenza amministrati dalla Cassa depositi e prestiti;

— il decreto legislativo 5 ottobre 1947, n. 1202, che dispone il mantenimento in servizio, per l'anno scolastico 1946-47, del personale direttivo ed insegnante degli istituti e delle scuole d'istruzione media, classica, scientifica, ecc., che abbia raggiunto il limite d'età per il collocamento a riposo, a decorrere dall'11 ottobre 1946, e che, avendone fatto domanda, sia stato giudicato idoneo a prestare opera proficua;

(1) Elevata poi a lire 66.000 dal 1° luglio 1950 dalla legge 4 maggio 1951, n. 307.

- il decreto legislativo 26 ottobre 1947, n. 1251, che dispone il collocamento fuori ruolo dei professori universitari che abbiano raggiunto i limiti d'età;
- il decreto legislativo 29 ottobre 1947, n. 1429, che detta norme integrative del trattamento di quiescenza per il personale proveniente dalle cattedre ambulanti di agricoltura;
- il decreto legislativo 12 dicembre 1947, n. 1487, che integra le disposizioni in materia di revisione delle carriere dei pubblici impiegati;
- il decreto legislativo 29 dicembre 1947, n. 1594, che dispone il mantenimento in servizio dei magistrati ordinari fino al compimento del 75° anno di età e non oltre il 31 dicembre 1948, prescrivendo inoltre che i magistrati mantenuti in servizio vengano considerati in soprannumero;
- il decreto legislativo 28 dicembre 1947, n. 1615, che autorizza il Ministro per la grazia e giustizia a trattenere in servizio, in soprannumero, fino al 70° anno di età e non oltre il 31 dicembre 1948, i funzionari delle cancellerie e segreterie giudiziarie già raggiunti dai limiti di età e di servizio stabiliti dal decreto 8 marzo 1924, n. 745;
- il decreto legislativo 12 marzo 1948, n. 804, che detta norme d'attuazione per il ripristino del Corpo forestale dello Stato;
- il decreto legislativo 7 aprile 1948, n. 202, che istituisce i ruoli speciali transitori per la sistemazione del personale non di ruolo, in servizio nell'Amministrazione statale, e detta norme per l'esodo volontario dei dipendenti di ruolo e non di ruolo che si verifichi entro il 7 aprile 1949;
- il decreto legislativo 3 marzo 1948, n. 144, che detta nuove norme per il collocamento a riposo degli avvocati dello Stato e per il mantenimento in servizio degli avvocati dello Stato riassunti;
- il decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 1033, che detta norme per la riassunzione in servizio dei professori di università non più in possesso della cittadinanza italiana;
- il decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 1172, che istituisce i ruoli statali per il personale assistente, tecnico, subalterno, ecc., ancora a carico dei bilanci universitari;
- il decreto legislativo 3 maggio 1948, n. 844, che detta norme per il collocamento a riposo degli avvocati dello Stato;
- il decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 940, che stabilisce gli organici degli operai di ruolo delle Forze armate e detta norme per la valutazione dei servizi non di ruolo resi anteriormente alla immissione in ruolo;
- il decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 1056, che estende agli insegnanti elementari di ruolo, che cessano dal servizio a decorrere dal 5 novembre 1948, le norme di liquidazione del trattamento di quiescenza vigenti per gli impiegati civili;
- la legge 27 dicembre 1948, che detta norme per il trattenimento in servizio dei magistrati fino al compimento del 75° anno d'età e per il collocamento in soprannumero dei magistrati di grado 4° e 3°, nonché per il trattenimento in servizio dei funzionari delle cancellerie e segreterie giudiziarie;
- la legge 26 febbraio 1949, n. 93, che dispone il mantenimento in servizio per gli anni scolastici 1947-48 e 1948-49 del personale direttivo ed insegnante delle scuole di istruzione secondaria ed artistica che abbiano raggiunto i limiti di età e di servizio;
- la legge 21 aprile 1949, n. 223, che dispone il mantenimento in servizio per l'anno 1948-49 dei maestri elementari raggiunti dai limiti d'età e di servizio;
- la legge 14 maggio 1949, n. 376, che detta norme integrative sulla revoca dei provvedimenti di epurazione;
- la legge 30 giugno 1949, n. 365, riguardante il ripristino al 70° anno di età del limite massimo per il collocamento a riposo dei cancellieri e segretari giudiziari;
- la legge 12 luglio 1949, n. 386, che proroga le disposizioni relative all'esodo spontaneo dei dipendenti dello Stato;
- la legge 29 luglio 1949, n. 487, che detta norme per la riammissione in servizio dei dipendenti statali, dimissionari d'ufficio anteriormente al 28 ottobre 1922 per partecipazione ad azioni sindacali antifasciste;
- la legge 5 gennaio 1950, n. 23, che detta disposizioni aggiuntive per la riassunzione in servizio dei professori già dimessi per motivi politici e razziali;
- la legge 4 aprile 1950, n. 224, che detta norme per il riscatto dei servizi non di ruolo prestati dal personale delle segreterie universitarie nelle Università anteriormente alla nomina nei ruoli statali.

32. — *Legislazione riguardante i soli personali militari e gli appartenenti a vari Corpi armati dello Stato.* — Di questo terzo gruppo fanno parte:

- il decreto legislativo 21 marzo 1947, n. 569, che proroga il termine per lo sfollamento degli ufficiali generali e superiori dell'Esercito;

- il decreto legislativo 13 giugno 1947, n. 863, che modifica il decreto del Capo provvisorio dello Stato 15 novembre 1946, n. 337, nella parte riguardante le aliquote degli ufficiali generali che possono essere collocati nella riserva nella prima applicazione del regio decreto legislativo 14 maggio 1946, n. 384;
- il decreto legislativo 21 agosto 1947, n. 1060, che modifica l'articolo 89 del testo unico 18 giugno 1931, n. 914, relativo al trattamento economico spettante ai sottufficiali di carriera della Marina militare sospesi dall'impiego;
- il decreto legislativo 5 settembre 1947, n. 1219, che detta norme per la valutazione, agli effetti della pensione, del servizio prestato dagli ufficiali di complemento dell'Aeronautica militare;
- il decreto legislativo 5 settembre 1947, n. 1220, che detta norme per il collocamento a riposo o per la dispensa dal servizio a domanda o di autorità dei sottufficiali dell'Aeronautica;
- il decreto legislativo 19 ottobre 1947, n. 1432, che determina una terza aliquota di ufficiali generali e superiori da collocare in ausiliaria;
- il decreto legislativo 19 ottobre 1947, n. 1499, che detta norme per il collocamento in ausiliaria di ufficiali generali in servizio permanente effettivo dell'Aeronautica;
- il decreto legislativo 20 agosto 1947, n. 1514, che dispone il condono delle sanzioni inflitte e da infliggere per infrazioni alle leggi sul matrimonio dei militari;
- il decreto legislativo 15 novembre 1947, n. 1587, che determina le aliquote dei capi e dei secondi capi di carriera continuativa della Marina, che possono essere collocati a riposo o dispensati dal servizio, nella prima applicazione del decreto legislativo 13 maggio 1947, n. 500;
- il decreto legislativo 21 dicembre 1947, n. 1651, che detta norme per l'ulteriore trattenimento in servizio di sottufficiali e militari di truppa della Guardia di finanza;
- il decreto legislativo 31 dicembre 1947, n. 1718, che modifica l'articolo 8 dei regi decreti-legge 14 maggio 1946, n. 384, e 31 maggio 1946, n. 490, sul collocamento in ausiliaria o dispensa dal servizio a domanda o d'autorità degli ufficiali dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica;
- il decreto legislativo 12 dicembre 1947, n. 1750, che dispone la esclusione dalla concessione dell'assegno speciale previsto dalla legge 9 maggio 1940, n. 371, per gli ufficiali dell'Esercito che lasciano il servizio permanente, durante il periodo in cui godono dell'assegno di cui all'articolo 5, lettera c, del regio decreto-legge 14 maggio 1946, n. 384;
- il decreto Presidenziale 1° gennaio 1948, n. 122, che detta norme per il collocamento in ausiliaria della terza aliquota di ufficiali generali e inferiori dell'Aeronautica militare in servizio permanente effettivo;
- il decreto Presidenziale 14 gennaio 1948, n. 12, che stabilisce le aliquote dei capi e dei secondi capi in carriera continuativa della Marina che possono essere collocati a riposo o dispensati dal servizio nella seconda applicazione del decreto legislativo 13 maggio 1947, n. 500;
- il decreto legislativo 20 gennaio 1948, n. 45, che stabilisce gli organici provvisori degli ufficiali dell'Esercito;
- il decreto legislativo 15 febbraio 1948, n. 477, che modifica le norme relative all'indennità speciale e all'assegno speciale spettante agli ufficiali collocati nella riserva o in ausiliaria o in congedo assoluto;
- il decreto Presidenziale 18 febbraio 1948, n. 157, che determina le aliquote degli ufficiali superiori ed inferiori del ruolo speciale di complemento della Marina che possono essere dispensati dal servizio;
- il decreto legislativo 18 febbraio 1948, n. 312, che estende agli ufficiali della Marina « a disposizione » le norme del decreto legislativo 5 agosto 1947, n. 837, sul collocamento a riposo dei dipendenti dello Stato che non ottemperino all'obbligo di rinnovare il giuramento;
- il decreto legislativo 19 marzo 1948, n. 249, che porta modificazioni al decreto legislativo luogotenenziale 3 agosto 1944, n. 165, relativo alle norme sui benefici in materia di pensioni accordati agli appartenenti alla disciolta milizia volontaria, ripristinando fra l'altro dal 1° gennaio 1948 le pensioni precedentemente revocate, quando il danno al corpo o alla salute si sia verificato nel disimpegno di un servizio non politico;
- il decreto legislativo 2 aprile 1948, n. 307, che modifica le disposizioni concernenti lo stato dei sottufficiali e militari di truppa della Guardia di finanza ed istituisce limiti d'età per il loro collocamento a riposo;
- il decreto legislativo 9 marzo 1948, n. 334, che provvede all'adeguamento delle pensioni straordinarie e degli assegni di ricompensa nazionale;
- il decreto legislativo 9 marzo 1948, n. 450, che detta norme per il trattenimento in servizio dei sottufficiali e militari di truppa della Guardia di finanza, richiamati;
- il decreto legislativo 17 marzo 1948, n. 468, con norme integrative e di attuazione dei decreti legislativi 26 aprile 1945, n. 294, e 7 settembre 1945, n. 685, concernenti la cancellazione dai ruoli del personale delle Forze armate;

— il decreto legislativo 17 marzo 1948, n. 605, che detta norme per il collocamento a riposo e per la dispensa dal servizio dei sergenti maggiori, dei marescialli, degli aiutanti di battaglia dell'Esercito e dei sottufficiali con grado corrispondente della Marina militare in carriera continuativa;

— il decreto legislativo 9 aprile 1948, n. 524, con norme modificative ed integrative della legge 26 gennaio 1942, n. 39, istitutiva del ruolo degli ufficiali del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza;

— il decreto legislativo 17 aprile 1948, n. 531, con modificazioni al decreto legislativo luogotenenziale 1° febbraio 1945, n. 54, concernenti l'abrogazione dell'articolo 2 del regio decreto 11 gennaio 1936, n. 1035;

— il decreto legislativo 21 aprile 1948, n. 553, che dispone il conferimento del grado di capitano al maestro direttore della banda musicale del Corpo della guardia di pubblica sicurezza;

— il decreto legislativo 3 maggio 1948, n. 543, che detta norme sull'avanzamento dei capitani dell'Arma dei carabinieri e del servizio di amministrazione;

— il decreto Presidenziale 19 aprile 1948, n. 597, che determina le aliquote di sfollamento dei sottufficiali dell'Esercito;

— il decreto legislativo 3 maggio 1948, n. 847, che dispone un aumento delle indennità di aeronavigazione, di pilotaggio e di volo;

— il decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 727, che detta norme in materia di stato e di avanzamento degli ufficiali dell'Esercito;

— il decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 810, che detta norme per il collocamento in posizione ausiliaria e per la dispensa dal servizio, a domanda o d'autorità, degli ufficiali inferiori in servizio permanente effettivo dell'Aeronautica;

— il decreto legislativo 5 maggio 1948, n. 1472, che disciplina il trattamento degli ufficiali già in servizio permanente effettivo e dei sottufficiali già in carriera continuativa, mutilati e invalidi della guerra 1940-45;

— il decreto Presidenziale 9 giugno 1948, n. 802, che detta norme per il collocamento a riposo e per la dispensa dal servizio dei sottufficiali dell'Aeronautica nella prima applicazione del decreto legislativo 5 settembre 1947, n. 1220;

— la legge 21 aprile 1949, n. 185, che determina nuove misure delle indennità di aeronavigazione, di pilotaggio e di volo;

— il decreto legislativo 27 maggio 1949, n. 515, che disciplina il licenziamento per inabilità fisica dei sottufficiali e delle guardie del Corpo di pubblica sicurezza;

— la legge 1° settembre 1949, n. 416, che estende alle guardie di finanza le norme di cui all'articolo 4 del regio decreto-legge 7 febbraio 1942, n. 151, concernente la cancellazione dai ruoli degli ufficiali dichiarati irreperibili;

— il decreto Presidenziale 1° luglio 1949, n. 997, il decreto Presidenziale 26 agosto 1949, n. 1471, il decreto Presidenziale 21 novembre 1949, n. 960, e il decreto Presidenziale 21 novembre 1949, n. 1036, con i quali si fissano le aliquote di sfollamento degli ufficiali dei vari gradi e dei sottufficiali delle Forze armate dello Stato;

— la legge 29 luglio 1949, n. 471, che dispone il conferimento del grado di capitano ai maestri direttori dei corpi musicali della Marina e dell'Aeronautica.

— la legge 20 ottobre 1949, n. 808, che detta norme per gli appartenenti alla disciolta milizia nazionale della strada.

D) L'ATTIVITÀ DELLA CORTE IN SEDE DI CONTROLLO.

33. — *Considerazioni introduttive.* — Dalla notevole mole — oltre 90 — dei provvedimenti legislativi, che nel periodo in esame è venuta ad aggiungersi a quella, già cospicua, della legislazione direttamente o indirettamente incidente sulla materia pensionistica, può già comprendersi agevolmente la entità del lavoro cui ha dato luogo l'attività delle Amministrazioni in detta materia.

A parte, infatti, il rilievo del numero ingente dei provvedimenti cui ha dato origine l'attuazione di tante nuove disposizioni, susseguitesi a breve intervallo e talvolta pure sullo stesso oggetto già in precedenza disciplinato, è di tutta evidenza che la prima loro applicazione non poteva non determinare dubbi ed incertezze, data anche la novità di alcuni istituti per i quali veniva a mancare alle Amministrazioni l'ausilio della esperienza, della prassi e dei precedenti. Ciò va detto in particolare per la materia delle cessazioni dal servizio per cui così frequenti sono state le norme, emanate particolarmente durante l'anno 1947-48, sia per la regolarizzazione dei

quadri dell'Amministrazione dello Stato in relazione alla nuova situazione politico-costituzionale che si era determinata nel Paese, sia per gli sfollamenti resi necessari dalla riduzione delle Forze armate e per quelli attinenti ad esodo volontario dei dipendenti civili di ruolo e non di ruolo. E non poteva non derivarne una maggiore complessità nell'esercizio della funzione di controllo della Corte dei conti per la intuitiva necessità di affiancare l'opera delle Amministrazioni interessate con tempestivi criteri chiarificatori, che talvolta hanno richiesto risoluzioni di massima in sede di coordinamento dell'attività di controllo.

È stata posta, peraltro, ogni cura nell'evitare che il controllo si risolvesse in una causa ritardatrice del corso degli atti.

Nell'esercizio del sindacato gli Uffici di controllo, nell'intento appunto di definire più sollecitamente le questioni indotte da irregolarità riscontrate nei provvedimenti esaminati, hanno infatti utilizzato largamente il sistema della trattazione diretta, conseguendo in tal modo sensibili economie di tempo con grande vantaggio dei pensionati, per ovvi motivi interessati alla più urgente realizzazione delle loro spettanze. E il deciso indirizzo di collaborazione assegnato al controllo nelle direttive impartite in sede di coordinamento, autorevolmente ribadite dal Capo dell'Istituto, hanno portato ad accentuare il ricorso al sistema dei cosiddetti « rilievi a vuoto », con i quali, nel dar corso ai provvedimenti in sede di prima applicazione di una nuova legge che dia luogo a divergenze di interpretazione, si richiama l'attenzione dell'Amministrazione interessata sui criteri che la Corte ritiene di dovere assumere, perché vi si attenga nel fare luogo ad altri provvedimenti del genere.

Ciò vale a spiegare perché il numero dei rilievi ufficiosi sia stato contenuto in limiti ben ristretti, malgrado la massa veramente imponente dei provvedimenti esaminati. E deve darsi atto che nella maggior parte dei casi le Amministrazioni interessate hanno aderito ai rilievi formulati dalla Corte, senza avvalersi dei mezzi offerti dalla legge per portare le eventuali divergenze alla cognizione della Sezione di controllo, in sede collegiale, in quanto ciò vale a dimostrare come la fondatezza delle osservazioni mosse sia stata riconosciuta dalle stesse Amministrazioni, e conferma nel contempo il prestigio dell'azione di controllo che l'Istituto ha svolto, utilizzando una esperienza quasi secolare, avvalorata e completata dall'esercizio delle funzioni giurisdizionali, disimpegnate con spirito talvolta innovativo, per adeguare le norme alle esigenze che esse sono chiamate a soddisfare nel tempo.

Una particolare segnalazione merita, poi, il vigoroso impulso dato dall'Istituto a una sollecita realizzazione della cosiddetta *perequazione* delle pensioni, disposta con la legge 29 aprile 1949, n. 221.

Con tale termine viene indicata, come è nota, la nuova liquidazione disposta con detta legge per tutte le pensioni e per gli assegni vitalizi, rinnovabili o temporanei, in corso di pagamento al 1° novembre 1948 ed a carico del bilancio dello Stato e di altre Amministrazioni pubbliche tassativamente specificate. E tale liquidazione, da eseguirsi d'ufficio dalle Amministrazioni centrali in base a segnalazioni da parte degli uffici incaricati del pagamento delle pensioni, viene effettuata con decreti ministeriali soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti.

Sembra superfluo dire che, come si vedrà meglio fra poco, (1) si trattava di una mole imponente di lavoro. E se tale compito può considerarsi ormai pressoché espletato, malgrado la brevità del tempo decorso dall'entrata in vigore della legge anzidetta, ciò è da ascrivere anche al fattivo apporto della Corte dei conti che, oltre a collaborare assiduamente con le Amministrazioni interessate nella raccolta dei dati occorrenti, si affrettò ad istituire, fin dal giugno 1949 — e cioè subito dopo la pubblicazione della legge, avvenuta nella *Gazzetta Ufficiale* del 20 maggio 1949, n. 116 — un apposito Ufficio di controllo, formato di elementi tecnicamente preparati in materia di controllo delle pensioni, per rendere più sollecito l'espletamento del suo sindacato.

34. — *Il controllo sugli atti di cessazione dal servizio.* — Il controllo della Corte sugli atti relativi alla cessazione dal servizio, per le considerazioni già dette, si svolge soltanto nel campo del rapporto di impiego pubblico, non richiedendosi un provvedimento formale di cessazione per i numerosi personali legati da un semplice rapporto di servizio.

In tale campo, più che in ogni altro, è necessario che l'attività di controllo sia ricondotta ad unità, per evitare che stesse norme diano luogo a criteri difformi di interpretazione. E ciò ha portato la Corte a concentrare in un unico Ufficio il controllo di tutti gli atti concernenti la estinzione del rapporto d'impiego dei personali delle varie Amministrazioni.

(1) V. pag. 110 e seg. § 67 della presente Relazione.

La complessità delle norme generali e speciali vigenti in tale materia, e il loro continuo mutamento, spesso per situazioni contingenti come quelle determinate dal passato conflitto e dall'immediato dopo-guerra, hanno dato luogo ad un'attività intensa e varia, nella quale sono emerse spesso questioni di notevole rilievo.

Di tali questioni vengono accennate, qui di seguito, le più importanti, distintamente per gli impieghi civili e per quelli militari.

35. — *Dimissioni di ufficio di dipendenti civili al termine dell'aspettativa per infermità.* — In materia di dimissioni d'ufficio, disposte ai sensi dell'articolo 85, comma 1º, del regio decreto n. 2960 del 30 dicembre 1923 sullo stato giuridico degli impiegati civili dello Stato, si è ritenuto regolare un provvedimento della Presidenza del Consiglio che vi aveva fatto luogo nei confronti di un impiegato allo scadere del periodo massimo di aspettativa per infermità, sebbene l'Amministrazione non avesse preventivamente proceduto ad ulteriori accertamenti sanitari allo scopo di stabilire se l'impiegato fosse in grado di riprendere servizio.

Nel caso in questione l'impiegato non aveva prospettato un ulteriore stato di inabilità fisica, ma aveva soltanto chiesto, per la ripresa del servizio, un trasferimento di sede, che l'Amministrazione non poté concedergli. E la Corte affermò il principio che sia pienamente legittimo il provvedimento con cui venga dichiarato dimissionario di ufficio un impiegato, che allo scadere dei periodi massimi di aspettativa per infermità, previsti nell'articolo 84 del detto regio decreto 2960 del 1923, non abbia ripreso servizio, quando da elementi chiari, concreti ed inequivocabili risulti che l'impiegato sia in grado di riassumere servizio, non potendo a tal fine richiedersi che l'Amministrazione disponga prima accertamenti intesi a stabilire che sia cessato lo stato di infermità.

36. — *Altre questioni in materia di dimissioni di ufficio.* — In altra occasione venne posto in rilievo come, a differenza del rifiuto della nomina — la quale opera *ex tunc* in quanto si risolve nel far mancare alla costituzione del rapporto di impiego il requisito di efficacia dell'accettazione —, le dimissioni di ufficio, e così anche la rinuncia alla nomina, operino *ex nunc* in quanto si risolvono nel venir meno di un vincolo giuridico già stabilizzatosi con l'accettazione della nomina. E si ebbe altresì a precisare che nella norma dell'articolo 46 della legge sullo stato giuridico la mancata assunzione delle funzioni è assunta ad indice di un recesso presunto, onde il provvedimento conseguente non può essere se non quello delle dimissioni di ufficio, a meno che l'anzidetto comportamento venga a coincidere col momento in cui il nominato deve manifestare la sua accettazione, sì da potere assumere invece il significato di un rifiuto della nomina.

Con l'occasione, inoltre, si ritenne che la mancata assunzione del servizio, susseguita a richieste di proroga o di trasferimento, debba dar luogo ad un provvedimento di dimissioni di ufficio, poiché le anzidette richieste hanno a base il presupposto di un'accettazione della nomina, e non possono quindi autorizzare a ravvisare nella mancata assunzione del servizio una volontà intesa al rifiuto della nomina.

Sempre in materia di dimissioni, in relazione ad un provvedimento col quale si dichiarava dimissionario un dipendente del Ministero della pubblica istruzione che era rimasto lontano dall'ufficio per più di dieci giorni, si obiettò all'Amministrazione che il provvedimento doveva essere adottato in base all'articolo 46, comma 3º, e non in base all'articolo 47 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2960, date le ben diverse conseguenze derivanti dalle due disposizioni.

Si osservò al riguardo che l'abbandono volontario dell'ufficio costituisce una ipotesi specificamente prevista dall'anzidetto articolo 46, comma 3º, che dichiara dimissionario d'ufficio l'impiegato che senza giustificato motivo non riassuma servizio entro il termine prefissogli o stia assente dall'ufficio per un periodo superiore a dieci giorni; mentre l'articolo 47, col dichiarare dimissionari, senza pregiudizio dell'azione penale, gli impiegati che volontariamente abbandonino l'ufficio, nonché i loro istigatori, fa chiaro riferimento alla diversa ipotesi dell'abbandono collettivo del servizio, come è reso evidente dalla estensione della dichiarazione di dimissioni agli istigatori.

37. — *Dispense dal servizio di dipendenti civili per epurazione.* — Una particolare attenzione è stata portata nell'esame dei provvedimenti in materia di epurazione.

Un provvedimento di dispensa per epurazione, emanato anteriormente alla scadenza dei termini stabiliti per il ricorso alla Commissione centrale e dopo che, per l'acquiescenza dell'interessato, l'Alto Commissario per l'epurazione aveva restituito all'Amministrazione il fascicolo degli atti, diede luogo al dubbio che il procedimento seguito non fosse legittimo. Il provvedimento fu tuttavia registrato nella considerazione che il termine perentorio di trenta giorni entro il quale, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo luogotenenziale 22 aprile 1945,

n. 179, l'Alto Commissario per l'epurazione avrebbe potuto interporre ricorso alla Commissione centrale di epurazione, doveva considerarsi come uno *spatium deliberandi* assegnato per l'esame degli atti e per la valutazione della eventuale convenienza di una impugnativa contro il pronunciato della Commissione di 1° grado, e che pertanto, quando ricorresse l'acquiescenza dell'interessato ed anche l'Alto Commissario avesse dimostrato, col suo comportamento, di avere rinunciato a proporre ricorso — come nel caso esaminato, in cui la restituzione anticipata del fascicolo appariva inconciliabile con la volontà di impugnare la decisione —, non vi fosse ragione di non considerare definita la contestazione, anche prima del detto termine.

In occasione di un provvedimento del Ministero degli affari esteri con cui, ai sensi dell'articolo 2, comma 4°, del decreto legislativo 7 febbraio 1948, n. 48, si disponeva la riammissione in servizio di un dipendente statale di grado superiore al 6° già dispensato per epurazione, si discusse se la riassunzione potesse avere decorrenza da una data anteriore a quella in cui la decisione del Consiglio di Stato era stata comunicata all'Amministrazione interessata. E la questione fu risolta in senso affermativo nella considerazione che il limite di tempo (giorni 60) assegnato dalla norma per l'adozione del provvedimento doveva venire riguardato come il termine ultimo che poteva assumersi ai fini della decorrenza della riammissione in servizio, escludendosi in ogni caso che questa potesse essere riportata a data anteriore a quella della decisione.

In applicazione dello stesso decreto n. 48 del 1948 fu ampiamente esaminata la questione se il termine fissato dall'articolo 2 sia perentorio o semplicemente comminatorio, nei riguardi dell'Amministrazione. L'Amministrazione delle poste e dei telegrafi si era infatti ispirata ai due opposti criteri in vari suoi provvedimenti.

La Corte osservò che il detto articolo 2, nello stabilire che « la domanda deve essere presentata a pena di decadenza entro 30 giorni dall'entrata in vigore del decreto e l'Amministrazione è tenuta a provvedere entro 60 giorni dalla scadenza del termine suddetto », aveva inteso fissare alla Amministrazione un termine semplicemente comminatorio, non avendo accompagnato con la sanzione della decadenza, prevista invece per il termine assegnato agli interessati. Ciò induceva a ravvisarvi la semplice enunciazione dell'obbligo di provvedere entro quel determinato periodo di tempo, mentre il considerare perentorio il termine stesso avrebbe portato alla conseguenza che la eventuale negligenza dell'Amministrazione a provvedere tempestivamente ponesse nel nulla il diritto alla riammissione derivante dalla facoltà, che era stata conferita agli interessati senza comunque prevedere nell'Amministrazione una qualsiasi potestà discrezionale di provvedere o meno. E si fissarono così gli opportuni criteri direttivi all'Amministrazione controllata, alla quale si fece pure presente che, anche quando si provvedesse tardivamente, in ogni caso la revoca della dispensa doveva essere disposta con decorrenza non posteriore a quella in cui scadesse il termine di 60 giorni assegnato dalla norma.

In occasione di un decreto di dispensa dal servizio per epurazione di un impiegato condannato in precedenza per collaborazionismo, e poi amnistiato, previa revoca della disposta sospensione cautelare « ai soli effetti giuridici e senza diritto agli stipendi non percepiti », si osservò all'Amministrazione della Difesa-Aeronautica che nel caso di specie doveva applicarsi il comma 3° dell'articolo 63 della legge sullo stato giuridico, che prescrive la revoca della sospensione cautelare, col diritto agli assegni non percepiti, nel caso in cui il procedimento penale abbia termine con sentenza di proscioglimento con formula piena, poiché la sanzione espulsiva era il provvedimento conclusivo di un procedimento epurativo istituito in immediata prosecuzione del procedimento penale. Nel rilevare, pertanto, che la revoca della sospensione cautelare era pienamente legittima, si faceva presente che non si poteva limitarla ai soli effetti giuridici, poiché non poteva trovare giustificazione il disconoscimento del diritto agli assegni conseguente al caducamento del provvedimento di sospensione cautelare che ne aveva indotto la temporanea privazione.

38. — *Le revisioni della carriera dei Provveditori agli studi.* — L'applicazione del decreto legislativo luogotenenziale 31 maggio 1945, n. 362, che, fra l'altro, dettava norme per la revisione dell'intero sviluppo della carriera dei Provveditori agli studi al fine di stabilire quali di essi dovessero essere confermati o restituiti al ruolo di provenienza e quali invece dovessero essere eliminati dai ruoli per collocamento a riposo o per dispensa (articoli 7 e 8), ha dato occasione alla Corte di fissare i criteri informativi di tale revisione della carriera, per tenerla ben distinta da quella che formava oggetto delle leggi di epurazione.

Si considerava al riguardo che la revisione prevista dal decreto in parola prendeva in esame i titoli culturali, professionali, il comportamento e particolarmente la carriera in relazione al normale sviluppo di essa, mentre quella epurativa era basata sul rilievo delle qua-

lifiche fasciste, dell'attività politica svolta durante il passato regime, delle nomine e promozioni conseguite e degli incarichi ottenuti in base alle cosiddette benemerienze fasciste.

Da ciò seguiva che nel primo caso si trattava di revisione da un punto di vista meramente tecnico-professionale e non politico-morale, a differenza di quella prevista nelle leggi epurative, onde i due istituti dovevano tenersi ben distinti.

E in base a tali criteri furono ritenuti legittimi vari decreti del Ministro della pubblica istruzione con i quali si dispensavano alcuni Provveditori agli studi, che in sede epurativa erano stati prosciolti da ogni addebito.

39. — *Le cessazioni dal servizio per « sfollamento » dei ruoli dei dipendenti civili.* — A varie questioni ha dato luogo l'applicazione delle norme che hanno avuto per oggetto il cosiddetto « sfollamento » dei dipendenti statali di ruolo e non di ruolo. E ciò ha offerto la possibilità di fissare importanti criteri direttivi in sede di controllo.

L'esame di un provvedimento di collocamento a riposo emanato in base all'articolo 10 del decreto legislativo 7 aprile 1948, n. 262, e agli articoli 1 e 2 della legge 12 luglio 1949, n. 386, ha portato la Corte a considerare che lo scopo propostosi dai due provvedimenti legislativi, col conferire ai dipendenti civili dello Stato la facoltà di chiedere il collocamento a riposo a prescindere da ogni limite di età e di servizio, è stato evidentemente quello di favorire l'esodo del personale statale, in deroga alle disposizioni che regolano normalmente la cessazione dal servizio e il trattamento di quiescenza, e che ciò doveva indurre ad adottare criteri di una certa larghezza.

Alla stregua di tali considerazioni è stato ritenuto legittimo un provvedimento di collocamento a riposo emesso ai sensi del citato articolo 10 del decreto legislativo n. 262 del 1948 nei riguardi di un dipendente del Ministero della Difesa-Aeronautica allo scadere del periodo massimo dell'aspettativa per infermità, il cui decorso non aveva potuto fare adottare un provvedimento di dimissioni di ufficio ai sensi dell'articolo 85 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2960, che prevede questa diversa forma di cessazione dal servizio per gli impiegati civili che non riassumano servizio allo scadere del periodo massimo di aspettativa. La soluzione qui accennata si rese possibile per il fatto che la domanda di sfollamento era stata presentata in data anteriore alla scadenza del prolungamento eccezionale dell'aspettativa.

Un provvedimento analogo di collocamento a riposo, adottato ai sensi della predetta norma allo scadere del periodo massimo di aspettativa per motivi di famiglia, è stato tuttavia ammesso a registrazione, sebbene la istanza di sfollamento fosse stata presentata successivamente alla scadenza dell'aspettativa. La intempestività dell'istanza venne superata dalla Corte nella considerazione che all'atto della presentazione della domanda l'Amministrazione non aveva ancora espletato gli incumbenti di legge richiesti ai fini dell'applicazione del citato articolo 85 del regio decreto n. 2960 del 1923.

In relazione, poi, al collocamento a riposo di un professore universitario, disposto ai sensi delle cennate norme con decorrenza da una data (1° ottobre 1949) sotto la quale l'interessato avrebbe dovuto cessare dal servizio per avere raggiunto il limite tassativo di età previsto nel regio decreto-legge 24 aprile 1935, n. 565, si è affermato il principio che, avendo l'interessato chiesto il collocamento a riposo, tra le due norme dovesse prevalere quella della legge n. 386 del 1949, onde evitare che la particolare decorrenza dall'inizio dell'anno scolastico successivo alla presentazione della domanda, stabilita dall'articolo 3 di detta legge per il personale insegnante, non trovasse applicazione.

Sempre nella stessa materia si è ritenuto legittimo un decreto (emesso con decorrenza successiva alla data di entrata in vigore della detta legge n. 386 del 12 luglio 1949) con il quale l'Amministrazione del Tesoro accoglieva la domanda di collocamento a riposo prodotta il 4 maggio 1949, e cioè oltre il termine stabilito (7 aprile 1949) nell'articolo 10 sopracitato, in considerazione che la legge del 1949, richiamando in vigore gli articoli 10 e 11 del decreto n. 262 del 1948, consentiva la riammissione in termine della istanza presentata successivamente al 7 aprile 1949.

Infine, avuto riguardo che la legge n. 386 del 12 luglio 1949 non conferisce all'Amministrazione alcun potere discrezionale circa l'accoglimento o meno della domanda per il collocamento a riposo dalla stessa legge previsto, nell'esame di un decreto del Ministero del lavoro e della previdenza sociale si ritenne che qualora la domanda sia stata presentata in pendenza di un procedimento penale, e questo siasi estinto per morte dell'impiegato, l'Amministrazione sia tenuta a provvedere in conformità della richiesta presentata dall'interessato.

40. — *Il decreto legislativo 5 agosto 1947, n. 837, e il collocamento a riposo per mancata prestazione del giuramento alla Repubblica.* — Il decreto legislativo 5 agosto 1947, n. 837, che prescrisse il collocamento a riposo dei dipendenti statali che non ottemperassero all'obbligo di

rinnovare il giuramento, ha dato luogo ad una importante questione nell'esame di un decreto del Ministro della marina mercantile in tale materia.

Si trattava di stabilire se, ai fini del collocamento a riposo previsto nel predetto decreto n. 837, occorresse o meno che i dipendenti statali, i quali avessero già dichiarato di non voler prestare il giuramento alla Repubblica ai sensi del decreto legislativo 23 dicembre 1946, n. 476, venissero nuovamente interpellati. E la Corte si espresse per la negativa, considerando che, poichè il legislatore col citato decreto legislativo n. 476 del 1946 ha stabilito una formula nuova di giuramento e l'obbligo dei dipendenti statali di rinnovare il giuramento secondo tale formula, il rapporto d'impiego poteva già considerarsi risolto in base al detto decreto nel caso di espresso rifiuto a rinnovare il giuramento, in quanto il decreto richiama le disposizioni contenute nel regio decreto n. 2960 del 1923, e particolarmente l'articolo 6, che disciplina la decadenza dall'impiego nel caso di rifiuto a prestare giuramento.

Ne conseguiva quindi che, per disporre il collocamento a riposo *op^o legis* di cui al decreto legislativo n. 837 del 1947, non si rendeva necessario interpellare nuovamente i dipendenti statali che avessero già opposto un rifiuto. E in tali sensi si decise, considerando anche che gli anzidetti decreti del 1946 e del 1947 — il secondo dei quali alla decadenza dall'impiego ha sostituito il collocamento a riposo con notevoli vantaggi agli effetti del trattamento economico — si integrano a vicenda al fine di regolare una medesima situazione.

41. — *Le cessazioni dal servizio di appartenenti a corpi organizzati militarmente, per sfollamento.* — Anche per questi dipendenti si sono avuti decreti di « sfollamento », che han dato luogo ad interessanti questioni.

In occasione di provvedimenti adottati ai sensi del citato articolo 10 del decreto legislativo n. 262 del 7 aprile 1948 è sorto il dubbio se le disposizioni ivi contenute potessero applicarsi agli appartenenti ai servizi antincendi.

La facoltà di chiedere il collocamento a riposo è prevista nelle citate norme per i dipendenti civili di ruolo delle Amministrazioni dello Stato, anche con ordinamento autonomo, e pertanto sorgeva il dubbio se gli appartenenti ai servizi antincendi potessero considerarsi impiegati civili, tenuto presente che tali servizi hanno organizzazione a carattere militare e che il relativo personale ha una speciale gerarchia di ufficiali, sottufficiali, vigili scelti e vigili, i quali sono anche agenti di polizia giudiziaria ed hanno il trattamento di quiescenza normale e privilegiato previsto per gli appartenenti dell'Arma dei carabinieri (articoli 7 e 11 del decreto legislativo 27 dicembre 1946, n. 1570). La Corte riteneva, tuttavia, che la norma di sfollamento potesse applicarsi anche ad essi, poichè la qualifica di militare deve escludersi per il detto personale, dato che per ogni altro aspetto è soggetto alle norme sullo stato giuridico degli impiegati civili dello Stato (articolo 4 del decreto legislativo n. 1570 citato) e in caso di mobilitazione generale o parziale non è sottratto alla chiamata alle armi, salvo i casi espressamente previsti dalla legge.

La stessa questione è sorta nei riguardi del basso personale del Corpo forestale dello Stato, che ha sostituito la soppressa milizia forestale già a carattere militare: la qualità di impiegati civili non si è potuta disconoscere a questi dipendenti pel disposto dell'articolo 8, 3° comma, del decreto legislativo 12 marzo 1948, n. 804, che li qualifica « personale civile » dello Stato e li assoggetta alle disposizioni del relativo stato giuridico, sebbene essi abbiano una organizzazione militare e ad essi si applichino per la cessazione dal servizio limiti particolari per ogni grado e per il trattamento di quiescenza aliquote speciali, e sebbene si tratti di personale che esercita funzioni di polizia giudiziaria ed ha la qualifica di « agenti di pubblica sicurezza ».

42. — *Cessazione dal servizio di dipendenti militari per inidoneità al servizio.* — La materia della cessazione dei dipendenti militari per inidoneità ai servizi del grado dovuta a motivi attinenti alla idoneità intellettuale o fisica ha dato luogo a delicate questioni di diritto.

Si è così discusso se durante la posizione di congedo speciale un colonnello dell'Aeronautica potesse essere dispensato per sopraggiunta inidoneità fisica, ai sensi dell'articolo 38 della legge n. 397 dell'11 marzo 1926, che prevede l'eliminazione *degli ufficiali in servizio permanente* per inidoneità agli uffici del grado. E la Corte, premesso che la posizione di congedo speciale è una posizione *sui generis* degli appartenenti all'Arma dell'aeronautica e che pertanto ad essa sono estranee le disposizioni di altre posizioni di congedo, ha ritenuto di poter risolvere la questione in senso affermativo in base alle norme dettate con l'articolo 3 della legge n. 493 del 4 aprile 1935 istitutiva del congedo speciale.

Ha considerato al riguardo che in base a tale disposizione possono essere collocati di autorità nella predetta posizione gli ufficiali che siano ritenuti meno atti al disimpegno integrale

dei loro compiti, *pur conservando l'idoneità agli uffici del proprio grado*. In conseguenza non è preclusa all'Amministrazione la possibilità di riesaminare la posizione dell'ufficiale già transitato nel congedo speciale, per accertare la sussistenza o meno dell'anzidetto presupposto, e il nuovo giudizio che dichiara non più sussistente il requisito della idoneità fisica o professionale agli uffici del proprio grado viene a collegarsi con quello che diede luogo al collocamento nei ruoli del congedo speciale, ragione per cui i periodi di permanenza in quest'ultima posizione debbono considerarsi come periodi di permanenza massima, consentita prima che intervengano altre cause che facciano venir meno il presupposto della permanenza in esso con la correlativa anteriore cessazione dal servizio.

Il decreto venne, quindi, ritenuto sostanzialmente regolare nonostante l'erroneo riferimento all'articolo 38 della legge n. 397 del 1938, che del resto non comportava alcuna conseguenza.

Ad altra questione ha dato luogo l'esame di un provvedimento di collocamento in congedo assoluto per inidoneità agli uffici del grado emesso nei confronti di un generale di divisione in servizio permanente effettivo ai sensi degli articoli 36 e 38 della legge di stato per gli ufficiali dell'Esercito 9 maggio 1940, n. 369.

Il provvedimento era stato adottato, su conforme deliberazione del Consiglio dei Ministri, ad iniziativa del Ministro della difesa, in difformità del giudizio favorevole al mantenimento in servizio formulato dalla Commissione centrale di avanzamento. Sorse quindi il dubbio che l'atto di impulso, e cioè la proposta di cessazione dal servizio, fosse di esclusiva competenza della Commissione centrale di avanzamento, e che in ogni caso, data la gravità del provvedimento, si rendesse necessaria la conformità della proposta al giudizio della Commissione centrale per l'avanzamento.

La Corte osservò al riguardo che la cessazione dal servizio per inidoneità agli uffici del grado, nei confronti di un generale di divisione (grado IV), va disposta in seguito a deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta delle autorità giudicatrici per l'avanzamento, le quali, ai sensi degli articoli 15 e 16 della legge n. 370 dell'8 maggio 1940, sono precisamente la Commissione centrale ed il Ministro della difesa. E poiché tanto la legge di avanzamento (n. 370 del 1940) come quella di stato (n. 369 del 1940) nulla dispongono circa la ripartizione della competenza ad avanzare la proposta di cessazione dal servizio fra le anzidette autorità, si riteneva di potere desumerne che l'iniziativa del provvedimento possa procedere tanto dall'una che dall'altra autorità, e che quindi il precetto della legge debba ritenersi osservato quando la proposta venga avanzata da una delle predette autorità ed esse abbiano entrambe espresso il rispettivo giudizio, anche se questo sia discorde, ed il Consiglio dei Ministri abbia deliberato in merito alla proposta stessa.

A conferma fu anche osservato che l'articolo 20 del decreto ministeriale 18 aprile 1936, che dettava le norme di applicazione della legge di stato n. 1026 del 15 giugno 1935, in quel tempo vigente, in relazione all'articolo 46 di quest'ultima legge concernente la stessa materia dell'articolo 36 della vigente legge n. 369 del 1940, in base al quale era stato adottato il provvedimento di dispensa del generale, statuiva che la iniziativa anzidetta « può partire da una qualsiasi autorità prevista dalla legge per i giudizi di avanzamento, ma in ogni caso la procedura deve essere completa ». E si ritenne che questa norma di applicazione dell'articolo 46 della precedente legge ben potesse tenersi presente, data la identità sostanziale e formale della prescrizione del detto articolo 46 con quella contenuta nell'articolo 36 della vigente legge n. 369 del 1940, e considerato anche che quest'ultima legge non contiene norme che contrastino con la cennata precedente norma regolamentare, né è stata seguita da particolari proprie norme regolamentari, che possano indurre la abrogazione implicita delle anteriori.

La procedura seguita apparve, quindi, pienamente regolare, sebbene la iniziativa fosse partita dal Ministro della Difesa, e risultasse difforme dal giudizio della Commissione centrale di avanzamento, visto che, nel dissenso dei due giudizi, il relativo procedimento si era venuto a compiere con la deliberazione del Consiglio dei Ministri, che nei provvedimenti della specie ha valore decisivo.

Oggetto di dubbi fu invece la legittimità di un decreto Presidenziale che, in relazione ad un giudizio di inidoneità agli uffici del grado, collocava in posizione di riforma un ufficiale in servizio permanente effettivo, in base alla disposizione regolamentare dell'articolo 53, comma 3°, delle norme esecutive 3 luglio 1926 emanate per l'approvazione della legge 11 marzo 1926, n. 397.

Il provvedimento fu ritenuto illegittimo dalla Corte, sul riflesso che l'anzidetta norma regolamentare era in contrasto con la relativa norma di legge (articolo 38 della legge n. 397 del 1926), la quale nei casi del genere prevede il collocamento a riposo o in congedo provvi-

sorio o la dispensa dal servizio a seconda degli anni di servizio utile a pensione, che conta l'ufficiale. E l'Amministrazione, aderendo alla tesi della Corte, promosse un altro decreto con cui, a rettifica del primitivo provvedimento di cessazione dal servizio, si disponeva il collocamento dell'ufficiale in congedo provvisorio col conseguente trattamento economico, diverso da quello che sarebbe derivato dal collocamento in riforma.

Un provvedimento di collocamento in ausiliaria adottato nei confronti di un ufficiale dell'Aeronautica, già in congedo provvisorio ai sensi dell'articolo 38 della legge 11 marzo 1926, n. 397, su una base di anni 19, mesi 6 e 1 giorno di servizio utile, fu infine ritenuto illegittimo dalla Corte nel riflesso che all'atto del compimento dei venti anni di servizio effettivo dovevasi disporre il collocamento a riposo dell'ufficiale, ai sensi del citato articolo 38 e dell'articolo 1 del regio decreto 6 luglio 1933, n. 1050. L'Amministrazione, pertanto, annullava il decreto di collocamento in ausiliaria, che avrebbe consentito la concessione di un assegno a carattere continuativo e dello speciale trattamento di ausiliaria, ed assicurava che avrebbe disposto il collocamento a riposo a decorrere dalla data sotto la quale l'interessato avesse compiuto i venti anni di servizio effettivo, con la sola liquidazione della pensione di riposo.

43. — *Cessazioni dal servizio di personale militare per raggiunti limiti di età.* — In materia di cessazione dal servizio per raggiunti limiti di età una importante questione è stata sollevata in occasione di provvedimenti che concernevano ufficiali maestri direttori di banda in servizio permanente effettivo, in relazione alle disposizioni della legge di stato 9 maggio 1940, n. 369.

Tale legge, nel dettare le norme per la cessazione dal servizio per limiti d'età (articolo 31), non stabilisce nella tabella relativa il limite di età dei sopraddetti ufficiali, onde sorse il dubbio che per gli stessi non potesse trovare applicazione il collocamento nella riserva da essa previsto con apprezzabili conseguenze economiche per gli ufficiali che cessano dal servizio per ragione d'età, e che la loro posizione dovesse ritenersi tuttora regolata dalla precedente legge 16 giugno 1935, n. 1026.

Venne però osservato dalla Corte che la detta legge 9 maggio 1940, n. 369, ha regolato l'intera materia concernente lo stato degli ufficiali dell'Esercito, e che ciò porta a ritenere abrogate *in toto* le disposizioni della precedente legge n. 1026 del 1935, sì che tutte le cessazioni disposte a partire dalla data della sua applicazione (1° gennaio 1940) devono ricadere sotto l'impero delle sue norme. E ciò va detto anche per gli ufficiali direttori di banda, poiché la legge 9 maggio 1940, n. 368, sull'ordinamento dell'Esercito, intimamente connessa con quella di stato, prevede espressamente il ruolo degli stessi.

Riteneva, quindi, la Corte che la lacuna della legge potesse essere colmata nei riguardi del limite d'età, ricorrendo a quello previsto dalla precedente legge, ma attribuendo ai detti ufficiali la posizione di stato prescritta dall'articolo 31 della legge n. 369 del 1940, e cioè quella di riserva. E ad ulteriore conferma osservava che non era possibile assumere per essi per analogia alcuno dei limiti di età indicati nella tabella allegata alla nuova legge di stato, sia perché era arbitrario adottare i limiti previsti per gli ufficiali inferiori degli altri ruoli elencati nella tabella, sia perché tali limiti, varianti da 48 a 53 anni, apparivano troppo bassi per la categoria di cui trattasi, per la quale la legge precedente aveva previsto il più elevato limite di età di anni 60, che del resto non era stato ritenuto nemmeno sufficiente se il regio decreto 28 dicembre 1931, n. 1703, che ebbe vigore fino al 31 dicembre 1939, aveva statuito che questi ufficiali dovessero essere trattenuti in servizio fino al compimento del 65° anno.

L'Amministrazione della Difesa-Esercito aderiva a tale tesi.

44. — *I provvedimenti di cessazione dal servizio di personale militare per epurazione.* — Anche per il personale militare la materia della epurazione e quella ad essa attinente hanno reso necessaria un'attività di controllo particolarmente oculata per la complessità delle norme relative.

Nell'esame di un decreto luogotenenziale con cui un ammiraglio veniva cancellato dai ruoli dal 12 ottobre 1943 ai sensi dell'articolo 1 del decreto legislativo 26 aprile 1945, n. 294, si rilevava che detto ammiraglio, essendo nato il 9 ottobre 1880, aveva raggiunto il limite di età (anni 63) previsto per il collocamento in posizione ausiliaria il 9 ottobre 1943, e che quindi da tale data doveva cessare dal servizio attivo permanente. Il Ministero replicava che, se il Governo legittimo non fosse stato materialmente impedito dall'esercizio delle sue funzioni, il detto ammiraglio sarebbe stato sottoposto a procedimento disciplinare e penale prima del raggiungimento del limite di età per l'attività da lui svolta successivamente all'8 settembre 1943, e conseguentemente avrebbe trovato applicazione nei suoi riguardi l'ar-

articolo 2 del regio decreto 8 maggio 1924, n. 779, che prevede la sospensione della cessazione del servizio fino all'esito del procedimento disciplinare e penale con facoltà all'Amministrazione, a chiusura del procedimento stesso, di disporre la cessazione dal servizio con efficacia retroattiva, fino a data non anteriore a quella in cui avrebbe avuto inizio il procedimento medesimo.

Ma la Corte, contestata la possibilità dell'applicazione del detto articolo 2 del regio decreto n. 779 del 1924, poiché essa non può prescindere dalla sussistenza di un reale ed effettivo procedimento penale o disciplinare, osservava che la particolare forma di cessazione di cui al decreto legislativo n. 294 del 1945, senza espletamento di alcuna particolare procedura ed indipendentemente dall'azione penale, non poteva comunque avere una decorrenza anteriore a quella dell'entrata in vigore del decreto stesso, e che quindi era necessario dare la precedenza al provvedimento di cessazione pel compiuto raggiungimento dei limiti d'età, salvo a procedere poi all'applicazione delle leggi epurative nella posizione di congedo. E l'Amministrazione della Marina aderiva a tale tesi, promovendo un decreto con cui l'Ammiraglio veniva collocato in ausiliaria dal 9 ottobre 1943, fermo restando il primitivo decreto di perdita del grado e di cancellazione dai ruoli la cui decorrenza veniva però portata al 21 giugno 1945.

Un provvedimento del Capo provvisorio dello Stato con cui si disponeva, a decorrere dal 22 maggio 1945, la dispensa dal servizio di un ufficiale superiore dell'Esercito ai sensi del decreto legislativo luogotenenziale 9 novembre 1945, n. 702, fu ritenuto non legittimo dalla Corte nella considerazione che alla data del 22 maggio 1946 non era divenuta definitiva la deliberazione della Commissione di epurazione per il personale militare, per non essere trascorso il termine di sei giorni stabilito dall'articolo 11 del citato decreto legislativo n. 702 per l'eventuale ricorso, anche nel merito, alla Sezione speciale del Consiglio di Stato, e perché d'altra parte anteriormente al compimento di tale termine l'ufficiale aveva raggiunto i limiti di età per il collocamento nella riserva. Si ritenne, pertanto, che si dovesse adottare il normale provvedimento di cessazione dal servizio per limiti di età, in luogo di quello di dispensa, e l'Amministrazione della Difesa-Esercito si uniformava a tale criterio, rettificando il provvedimento.

Nei riguardi di ufficiali già collocati nella riserva dal 2 giugno 1947 a norma delle particolari disposizioni sullo sfollamento degli ufficiali, di cui al regio decreto legislativo 14 maggio 1946, n. 384, in pendenza del giudizio di epurazione, fu oggetto di esame il dubbio se la sostituzione di tale provvedimento con quello di dispensa dal servizio per epurazione, ai sensi dell'articolo 1 del decreto legislativo 31 dicembre 1947, n. 1718, dovesse essere disposto dalla data (posteriore) in cui risultava definito il giudizio di epurazione.

La locuzione « dovrà essere sostituito » contenuta nel predetto articolo poteva indurre nell'avviso che la sostituzione dovesse operarsi a tutti gli effetti dalla stessa data (2 giugno 1947) dalla quale l'ufficiale era stato collocato nella riserva ai sensi del decreto n. 384 del 1946. Ma la Corte ritenne che non potesse adottarsi tale soluzione, che avrebbe portato a dare efficacia retroattiva alla sostituzione, annullando *ex tunc* la posizione di stato attribuita all'ufficiale con il precedente provvedimento, inizialmente valido e produttivo di effetti giuridici. E le Amministrazioni militari hanno aderito a tale tesi.

45. — *Provvedimenti di licenziamento di agenti di pubblica sicurezza per avere contratto matrimonio senza la prescritta autorizzazione.* — L'esame di numerosi provvedimenti di licenziamento di agenti di pubblica sicurezza, emessi ai sensi dell'articolo 242, 2° capoverso, del regolamento del Corpo, per aver contratto matrimonio senza la prescritta autorizzazione, portò la Corte ad esprimere l'avviso che le cessazioni dal servizio debbano decorrere dalla data del matrimonio, e non da epoca a questa successiva.

Il Ministero dell'interno aveva obiettato che i licenziamenti non possano disporsi se non dal momento in cui l'Amministrazione venga a conoscenza dell'infrazione, tanto più che nelle norme regolamentari manca la indicazione della data sotto la quale deve effettuarsi il licenziamento. E faceva inoltre rilevare gli inconvenienti che si sarebbero determinati agli effetti economici ove si fosse dato effetto retroattivo al provvedimento, data la difficoltà od impossibilità di recuperare gli assegni corrisposti.

Ma la Corte fece presente che l'agente, cui incombe l'obbligo della denuncia dell'avvenuto matrimonio, per il fatto di averlo contratto senza la dovuta autorizzazione si è messo nella condizione di non potere più prestare ulteriore servizio, e che quindi la prestazione del servizio in tale situazione non è conforme a legge e non può essere produttiva di effetti giuridici. E l'Amministrazione ha finito con l'aderire a tale tesi, riservandosi di ricercare il modo di venire subito a conoscenza della irregolare celebrazione del matrimonio da parte dei propri agenti, e di evitare quindi la corresponsione di assegni non dovuti.

46. — *Cessazioni dal servizio per inidoneità fisica dipendente dal servizio di guerra.* — In occasione di provvedimenti di cessazione per inabilità fisica dipendente dal servizio di guerra, la Corte ha portato la sua attenzione su tentativi, apparentemente spiegabili, di deviazione delle norme vigenti, riuscendo così ad evitare che si concretassero situazioni irregolari.

L'Amministrazione dell'Aeronautica aveva disposto il collocamento a riposo di vari ufficiali per infermità dipendente da causa di servizio di guerra con decorrenza dalla data degli accertamenti sanitari effettuati dalle proprie Commissioni mediche, con cui gli ufficiali erano stati dichiarati permanentemente inabili al servizio.

I provvedimenti non parvero regolari alla Corte nel precipuo riflesso che a norma dell'articolo 1 del decreto n. 682 del 29 aprile 1937 l'ufficiale a cui sia liquidata una pensione di guerra deve cessare dal servizio effettivo permanente dalla stessa data da cui decorre il trattamento di pensione, e cioè dalla data della visita collegiale, e nella considerazione che l'accertamento della entità morbosa, nei casi del genere, deve essere eseguito a cura del Collegio medico speciale di cui all'articolo 56 del regio decreto 12 luglio 1923, n. 1491 (in atto modificato dall'articolo 103 della legge 10 agosto 1950, n. 648), e quindi da un organo diverso dalle Commissioni mediche direttamente dipendenti dalle Amministrazioni militari.

Considerando, tuttavia, la impossibilità in cui si trovava l'Amministrazione di procurarsi in breve tempo dalla Direzione generale delle pensioni di guerra, per la mole di lavoro da cui è operato il detto ufficio, il modello 69-bis comprovante la data di visita collegiale, e quindi di decorrenza della pensione di guerra, e tenuta presente la necessità delle Amministrazioni militari di non mantenere nei ruoli organici ufficiali inidonei, con la corresponsione degli interi assegni di attività per tempo indeterminato, la Corte consentì a dare corso ai provvedimenti dopo che l'Amministrazione vi ebbe inserita una esplicita clausola con cui si riservava di modificare, a liquidazione avvenuta della pensione di guerra, gli atti di cessazione per quanto riguardava la decorrenza.

47. — *Cessazione dal servizio di agenti e graduati del Corpo forestale.* — Vari provvedimenti di collocamento a riposo di numerosi agenti e graduati del Corpo forestale aventi decorrenza dal 1° luglio 1948, data di entrata in vigore del decreto legislativo 12 marzo 1948, n. 804, che dettava norme per il riordinamento del detto Corpo, furono ritenuti legittimi dalla Corte, sebbene la decorrenza della cessazione risultasse posteriore a quella in cui gli interessati avevano raggiunti i limiti massimi di servizio (anni 25) previsti dal regolamento 3 ottobre 1929, n. 1997, per il collocamento a riposo.

Osservava la Corte che col regio decreto legge 5 dicembre 1943, n. 16-B, nel disporsi fra l'altro lo scioglimento della milizia nazionale forestale, si stabiliva all'articolo 17 il ripristino del vecchio reale Corpo delle foreste a carattere civile, ed era quindi da ritenere che in attesa delle disposizioni di attuazione, di cui si era fatta esplicita riserva, l'Amministrazione dovesse soprassedere dall'emettere provvedimenti di cessazione dal servizio in base alle norme che riguardavano la soppressa milizia forestale, essendo esse decadute.

Tale conclusione appariva confortata dal decreto legislativo 18 marzo 1947, n. 684, contenente « norme di carattere indilazionabile » per il personale del Corpo delle foreste, a termini del quale al personale tecnico del detto Corpo dovevano applicarsi le disposizioni vigenti per gli impiegati civili, poiché dovevasi ritenere che tutto il personale forestale in attività di servizio alla data di entrata in vigore del decreto-legge 16-B del 1943 (9 dicembre 1943) dovesse andare a far parte del nuovo Corpo, come poi fu espressamente statuito dall'articolo 16 del citato decreto legislativo n. 804 del 1948, il quale all'articolo 11 fissava limiti particolari di cessazione per età molto più bassi di quelli degli impiegati civili, che nel frattempo erano stati anche sorpassati da molti agenti.

Ed ciò portava a superare il dubbio che il trattenimento in servizio *medio tempore* del personale in parola, che avesse in precedenza raggiunto un'anzianità di servizio di anni 25, potesse ritenersi non legittimo in relazione alla statuizione dell'articolo 26 dello stesso decreto legislativo n. 804, la quale stabiliva che i sottufficiali, le guardie scelte e le guardie forestali in servizio al 9 dicembre 1943, che avessero raggiunto al 1° luglio 1948 i limiti d'età introdotti da detto decreto legislativo senza aver raggiunto i periodi massimi di servizio « finora vigenti ai sensi dell'articolo 44 del regolamento 3 dicembre 1929, n. 1997 », potessero rimanere in servizio fino al compimento dei suaccennati periodi massimi, poiché le anzidette considerazioni portavano ad escludere che fino alla data del 30 giugno 1948 dovessero ritenersi operanti i limiti di servizio previsti per l'allontanamento dai ruoli dal citato regolamento, ormai caducato.

48. — *Cessazione dal servizio di ufficiali dell'Esercito per mancata prestazione del giuramento alla Repubblica.* — In relazione al collocamento in congedo assoluto di ufficiali dello Esercito per mancata prestazione del giuramento alla Repubblica (decreto legislativo 5 agosto

1947, n. 837), la Corte ha avuto occasione di affermare il principio che la decorrenza del collocamento in congedo assoluto degli ufficiali dovesse essere fissata a data non anteriore a quella in cui i medesimi non avessero ottemperato all'invito di prestare giuramento.

Per conciliare tale principio con le varie situazioni dei singoli ufficiali, in modo da non lasciare all'arbitrio degli interessati l'epoca del rilascio della dichiarazione, l'Amministrazione lasciò un congruo periodo fra la data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 837 del 1947 ed il 30 settembre 1947, perché gli ufficiali tutti, avvertiti a mezzo di apposita circolare, avessero il tempo di prendere le loro decisioni in ordine all'obbligo di prestare giuramento, cui veniva condizionata la ulteriore permanenza in servizio.

E in relazione a questi criteri, nei casi in cui venne a risultare che la tardività della dichiarazione non era ascrivibile a forza maggiore, si richiese che la decorrenza fosse stabilita in relazione a quella fissata per gli altri, poiché una diversa decorrenza nei singoli casi avrebbe determinato ingiustificate sperequazioni di trattamento tra ufficiali collocati in congedo assoluto per la medesima causale, ed avrebbe reso possibile agli interessati di procrastinare il rilascio della dichiarazione allo scopo di migliorare la propria posizione pensionistica e di percepire ulteriore trattamento di attività.

49. — *Cessazioni dal servizio di ufficiali delle Forze Armate per sfollamento.* — Interessante principio è stato affermato dalla Corte nell'applicazione del regio decreto-legge 14 maggio 1946, n. 384, sullo sfollamento dei quadri degli ufficiali delle Forze armate, e del decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 823, che detta norme sulle aliquote di sfollamento per ciascun grado dei vari corpi.

Si osservava al riguardo che lo scopo esclusivo del regio decreto-legge n. 384 è stato quello di sfollare i quadri esistenti alla data di entrata in vigore del decreto stesso, sulla base di aliquote fissate in un primo momento dal decreto n. 377 del 18 novembre 1946, e successivamente sostituite da quelle previste dal decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 823, entrato in vigore in data posteriore al provvedimento legislativo che stabilì gli organici provvisori (decreto legislativo 20 gennaio 1948, n. 45). Rilevava quindi la Corte che il citato decreto legislativo n. 823, nel fissare le nuove aliquote massime di sfollamento, aveva tenuto presenti le necessità dei nuovi organici, e anche da ciò conseguiva che tali necessità dovessero ritenersi salvaguardate fino a quando nell'adozione dei provvedimenti di sfollamento non venisse oltrepassato il numero massimo degli ufficiali dei vari gradi che a termini dello stesso decreto potevano essere allontanati; e che non potesse in contrario sostenersi che dovessero operare da limite gli organici provvisori stabiliti dal decreto legislativo n. 45 del 1948, poiché tale decreto era del tutto indipendente da quello relativo allo sfollamento, che non era comunque subordinato alle esigenze numeriche degli organici stessi.

Né si mancava di considerare che la materia degli sfollamenti era del tutto distinta da quella degli organici, e che questa non poteva spiegare interferenze su quella, poiché le norme di sfollamento consentivano di allontanare dal servizio un numero di ufficiali di un certo grado di tale entità, che venisse a residuarne un numero inferiore a quello previsto dai nuovi organici, salva restando nell'Amministrazione la facoltà di assestare gli organici con nuove nomine di elementi che essa ritenesse meritevoli.

50. — *Provvedimenti di annullamento di decreti di cessazione dal servizio.* — Le questioni a cui han dato luogo i provvedimenti emessi in sede di autoimpugnativa di decreti di cessazione dal servizio hanno avuto prevalentemente ad oggetto la confusione che ne risultava fra i due istituti dell'annullamento e della revoca, confusione dovuta al fatto che quest'ultima espressione veniva adottata per decreti che provvedevano a caducare *ex tunc* atti anteriori originariamente invalidi.

Si ebbe occasione di fare tale precisazione nell'esame di un provvedimento con cui il Ministro della Difesa revocava un precedente collocamento nella riserva disposto a domanda, ai sensi dell'articolo 39 della legge 9 maggio 1940, n. 369, per recesso dalla domanda stessa. Ed in tale occasione, dopo avere precisato i noti criteri differenziali tra la revoca e l'annullamento, traendone la conseguenza che nel caso esaminato dovesse parlarsi di annullamento, si rilevava che giustamente si era dato rilievo a tale effetto alla dichiarazione di recesso inoltrata per via gerarchica dall'ufficiale, poiché questa, pur essendo posteriore alla notizia datagli dell'accoglimento della sua domanda, era intervenuta prima che fosse stato adottato il provvedimento di collocamento nella riserva, nel quale soltanto poteva concretarsi la volontà dell'Amministrazione di accogliere la sua domanda.

Con l'occasione furono anche ribaditi i principi affermati sul problema dei limiti della retroattività degli atti di annullamento, in relazione alle posizioni giuridiche acquisite *medio*

tempore dai terzi. E si osservò che la *restitutio in integrum*, essendo basata su una *factio* che non può valere a porre in essere quello stato di cose che in effetti non si ebbe, ma vale solo a creare una situazione di cose per quanto possibile equivalente a quella che si sarebbe avuta ove non fosse intervenuto il provvedimento annullato, non può invalidare le situazioni prodotte dalle eventuali promozioni conseguite da terzi *medio tempore*, per la presunzione di legittimità e per la esecutività che accompagnavano il provvedimento venuto, poi, a porsi nel nulla. Ne conseguiva, quindi, che giustamente nel caso di cui trattasi si era fatto ricorso all'istituto del soprannumero, per le promozioni conferite all'ufficiale in seguito all'annullamento del suo collocamento nella riserva.

51. — *Il controllo sui decreti di liquidazione della pensione.* — L'azione di controllo della Corte sugli atti relativi alla liquidazione dei trattamenti di quiescenza si svolge su provvedimenti concernenti personale vincolato ad un rapporto d'impiego pubblico e personale vincolato ad un semplice rapporto di servizio, per quest'ultimo normalmente per concessioni di pensioni privilegiate.

L'ampiezza del campo d'azione vale a far comprendere la importanza e la entità dei compiti di tale attività. E qui di seguito si fa cenno delle questioni di maggior rilievo che si è avuta occasione di trattare nel periodo al quale si riferisce la presente Relazione.

52. — *La valutazione dei servizi ai fini del riscatto per il personale civile.* — In materia di valutazione dei servizi ai fini del riscatto parecchie questioni sono state sollevate.

Sorsero dubbi sulla legittimità di un decreto del Ministro dell'agricoltura e foreste col quale si riteneva computabile, ai fini del riscatto, il periodo compreso tra il licenziamento di un impiegato non di ruolo, disposto dallo pseudo governo della repubblica sociale italiana, e la riammissione in servizio straordinario. E il dubbio venne risolto favorevolmente, nel riflesso che il decreto legislativo 5 ottobre 1944, n. 249, dichiara inefficaci i provvedimenti adottati dall'anzidetto governo, ed avuto riguardo anche alla disposizione contenuta nel decreto legislativo 14 novembre 1946, n. 375, secondo la quale il periodo d'interruzione come sopra indicato è computabile ad ogni effetto che non sia quello della retribuzione, essendosi ritenuto che la mancata percezione degli assegni di attività durante il periodo di interruzione non fosse di ostacolo alla riscattabilità, data la chiara locuzione della legge che ammette senza discriminazione alcuna il riconoscimento del servizio « ad ogni altro effetto ».

In occasione di un provvedimento del Ministro delle finanze, emanato in applicazione del decreto legislativo 22 marzo 1945, n. 235, che detta norme per il trattamento di quiescenza per il personale dell'Amministrazione dello Stato passato agli archivi notarili, è stato riconosciuto che i servizi resi in altre Amministrazioni dello Stato possono essere congiunti con quelli prestati in precedenza nell'Amministrazione degli archivi notarili.

Al riguardo si è argomentato dal fatto che il predetto decreto dispone la ricongiunzione ai fini di quiescenza dei servizi utili prestati allo Stato e agli archivi notarili, ripartendo l'onere tra i due enti. Poiché, infatti, per servizi utili devono ritenersi anche quelli conferenti ai fini del riscatto, e poiché quest'ultimo istituto è previsto non solo dalle leggi di stato degli impiegati civili, ma anche da quelle degli archivi notarili, in quanto queste fanno proprie le leggi di pensione dello Stato, si è ritenuto che, nonostante l'avvenuto passaggio dall'una all'altra Amministrazione, il servizio pensionabile dovesse considerarsi come un *tutto unico* ai fini di quiescenza.

Sul calcolo del contributo per il riscatto di servizi chiesto successivamente al 1° novembre 1948 — data dell'entrata in vigore della legge n. 221 del 22 aprile 1948 — sorse questione nell'esame di un decreto del Ministro dell'industria e del commercio sul punto se tale contributo dovesse essere computato sul semplice stipendio, oppure su questo aumentato del 20 per cento e della quota fissa di lire 60.000, come è richiesto per la determinazione della base pensionabile dall'articolo 3 della citata legge per il calcolo dei trattamenti di quiescenza.

Si ritenne, peraltro, che la misura del contributo dovesse limitarsi al solo stipendio. E ciò nella considerazione che le maggiorazioni anzidette sono richieste ai soli effetti della liquidazione degli assegni di quiescenza, e nel riflesso che esse sono assoggettate (articolo 6) espressamente alla sola ritenuta in conto entrate-tesoro, e che l'articolo 1 del regio decreto 23 ottobre 1919, n. 1970, istitutivo della riscattabilità dei servizi, fa riferimento soltanto allo stipendio.

Nell'esame di un decreto del Ministro della marina si è ritenuto valutabile ai fini del riscatto il servizio reso da un operaio temporaneo, sebbene non fosse seguito da un servizio reso da operaio permanente o incaricato stabile.

Si è osservato in proposito che, poiché l'articolo 2, lettera b), del regio decreto n. 2383 del 31 dicembre 1923 ha dichiarato valutabile il servizio prestato in qualità di operaio temporaneo o incaricato provvisorio, susseguito immediatamente da servizio di ruolo, l'interruzione

— non dipendente dalla volontà dell'interessato, per essere stato egli licenziato d'autorità per riduzione di personale — che si sia avuta fra due periodi di servizio resi da operaio temporaneo non costituisce ostacolo alla valutabilità del primo periodo, anche se *medio tempore* il soggetto abbia disimpegnato un servizio (operaio giornaliero) non utile a pensione.

In occasione poi dell'esame di un provvedimento del Ministro delle finanze si è ritenuto valutabile, ai fini di pensione, il servizio reso a Pola da operaio provvisorio, alle dipendenze della Marina austro-ungarica, seguito poi da quello prestato da operaio provvisorio nella Marina italiana, poiché quest'ultimo è produttivo al diritto a pensione ai sensi dell'articolo 3 della legge 26 dicembre 1901, n. 518, ed è considerato analogo a quello di operaio effettivo, previsto dal paragrafo 8 del regolamento per gli operai di Pola, approvato con risoluzione sovrana del 19 gennaio 1909, al quale poteva ricongiungersi il servizio reso da operaio provvisorio.

53. — *Il riscatto dei servizi e il recupero delle quote di pensione rimosse durante il servizio valutato ai fini del riscatto.* — L'esame di un decreto del Ministro della pubblica istruzione ha portato ad affermare il principio che non sono recuperabili le quote di pensione rimosse durante il servizio straordinario, successivamente riscattato, nei casi di ricongiunzione di servizio.

Si è osservato in proposito che l'articolo 2 della legge 20 aprile 1938, n. 420, nello stabilire il divieto di cumulo, si riferisce soltanto al personale statale provvisto di stipendio, paga o retribuzione *pensionabile*, in tal modo escludendo implicitamente da tale divieto gli assegni percetti dal personale non di ruolo. E si è rilevato che l'obbligo della rifusione delle quote di pensione, stabilito alla lettera *b*, ultimo comma, dell'anzidetto articolo 2, riguarda i servizi per i quali è stabilito il divieto di cumulo, e quindi non è operante per le quote di pensione godute durante il servizio non di ruolo.

54. — *La destituzione dall'impiego e la perdita del diritto a pensione.* — Una importante questione sorse in merito al parere della Commissione, di cui all'articolo 183 del testo unico sulle pensioni, approvato col regio decreto 21 febbraio 1895, n. 70, richiesto nel caso di ripristino del diritto a trattamento di quiescenza, perduto per destituzione dall'impiego (articolo 185 del testo unico citato).

Con un decreto del Capo dello Stato, relativo ad un cancelliere dipendente dal Ministero di grazia e giustizia, nonostante che la Commissione anzidetta avesse espresso parere contrario al ripristino della pensione, si disponeva tale ripristino, sostenendosi che il parere non sia obbligatorio e che tanto meno possa essere vincolante. La Corte si richiamò ai precedenti in materia, e fra l'altro ad una circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in data 18 maggio 1912, che al fine di evitare possibili disparità di trattamento, raccomandava a tutte le Amministrazioni di chiedere nei casi della specie il parere della Commissione, sebbene il Consiglio di Stato in un parere del 29 novembre 1911 l'avesse ritenuto non obbligatorio. Si richiamò inoltre al regio decreto-legge 3 giugno 1938, n. 1032, e fece notare che in relazione appunto alle norme contenute in quest'ultimo decreto si era pervenuti alla conclusione che il parere dovesse ritenersi obbligatorio e vincolante, sì che la questione non poteva essere esaminata alla stregua soltanto delle disposizioni degli articoli 183 e 185 del testo unico del 1895, ma doveva essere decisa tenendo conto delle norme dettate con gli articoli 1 e 2 del detto decreto n. 1032 del 1938.

Osservava, quindi, la Corte che l'articolo 1 di tale decreto statuisce che il destituito è ammesso al trattamento di quiescenza « soltanto su parere favorevole della Commissione », e che nel caso in cui la Commissione si pronunzi per la perdita del diritto a pensione, questa viene decretata o col decreto di cessazione dal servizio o con apposito decreto ministeriale, mentre l'articolo 2, nel disciplinare il ripristino del diritto a trattamento di quiescenza, statuisce che gli interessati sono ammessi a tale diritto, dopo che il Ministro abbia interpellato la Commissione e « questa abbia espresso parere favorevole », aggiungendo che la decorrenza del ripristino non può essere anteriore alla data in cui la Commissione « siasi pronunziata favorevolmente ».

Si concludeva, quindi, che in presenza di tali disposizioni non possa sorgere dubbio che il parere della Commissione sia obbligatorio e vincolante nello stesso tempo (1). L'Amministrazione riconosceva la fondatezza della tesi e ritirava il provvedimento.

(1) In materia pensionistica, il parere della Commissione di cui all'articolo 17 della legge n. 221 del 29 aprile 1948 è parimenti obbligatorio e vincolante; sono quindi i soli pareri che nella materia in parola hanno tale natura, mentre è noto che quello espresso dal Comitato per le pensioni privilegiate ordinarie di cui all'articolo 4 del regio decreto 27 giugno 1933, n. 703, è obbligatorio (in determinati casi) ma non vincolante, e che non ha carattere di parere, vero e proprio, quello del Comitato per le pensioni di guerra (articolo 51 del regio decreto 12 luglio 1923, n. 1491, ed articolo 99 della legge 10 agosto, n. 648) sulla cui proposta (atto preparatorio) il Ministro del tesoro liquida le pensioni di guerra.

55. — *Il trattamento speciale di quiescenza di cui alla legge 23 maggio 1950, n. 587.* — L'esame di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, relativo al trattamento di quiescenza di un consigliere di Stato collocato a riposo ai sensi dell'articolo 1 del decreto legislativo luogotenenziale 9 settembre 1945, n. 716, ha portato la Corte ad affermare il principio che il trattamento speciale previsto dalla legge 23 maggio 1940, n. 587, dovesse riconoscersi ai destinatari della norma anche se non ne avessero fatta una esplicita richiesta nel caso di collocamento a riposo ai sensi del citato decreto legislativo luogotenenziale, n. 716 del 1945, ove avessero maturato anzianità necessaria per il massimo di pensione.

Si è considerato al riguardo che il decreto n. 716 del 1945, ai fini del trattamento di quiescenza, richiama le disposizioni di cui al decreto legislativo 11 novembre 1944, n. 253, le quali per il personale inamovibile stabilivano, fra l'altro, o una maggiorazione di dieci anni di servizio (articolo 3, comma 1°) o, quando tale maggiorazione non fosse comunque applicabile, l'estensione dello speciale trattamento economico previsto dalla legge n. 587 del 1940 (articolo 3, comma 3°); e si è osservato inoltre che lo stesso decreto n. 716 richiama del pari l'articolo 9 del decreto legislativo 4 gennaio 1945, n. 2, a termini del quale l'opzione tra i due anzidetti trattamenti doveva esercitarsi entro quindici giorni dalla data di comunicazione del decreto di collocamento a riposo.

Nel caso in esame, avendo l'interessato maturato 40 anni di servizio, si rendeva applicabile il 3° comma del detto articolo 3 del decreto legislativo n. 253 del 1944 e non il 1° comma, poiché la maggiorazione non era influente e veniva quindi meno l'opzione per la mancanza dei due termini da comparare. Il provvedimento in parola valutava invece il servizio reso, anziché in 40, in 37 anni, non tenendo conto del servizio coloniale che si riteneva erroneamente non influente nel riflesso che con la maggiorazione dei dieci anni si sarebbe raggiunta comunque una situazione di servizio sufficiente per la pensione, e si faceva luogo a tale maggiorazione nel riflesso che mancava una domanda di opzione, liquidandosi così la pensione ai sensi dell'articolo 3, 1° comma, mentre la valutazione del servizio coloniale consentiva di raggiungere il limite massimo di servizio di anni 40, e rendeva per ciò stesso inapplicabile il 1° comma dell'articolo 3 citato e quindi possibile l'estensione dello speciale trattamento economico della legge n. 587 del 1940.

I rilievi della Corte furono riconosciuti fondati dalla Presidenza del Consiglio, che pertanto ritirò il provvedimento, modificandolo nel senso indicato.

Sempre in relazione al trattamento speciale previsto dalla citata legge 23 maggio 1940, n. 587, fu affermato che alla data di cessazione di tale trattamento (nel caso specifico per morte del titolare) la liquidazione spettante deve essere commisurata sugli assegni goduti al momento della dispensa, e non sugli eventuali maggiori assegni corrisposti in seguito a miglioramenti di carattere generale durante il periodo di godimento del detto trattamento speciale.

Si osservò al riguardo che dal rilievo, secondo il quale la corresponsione dei maggiori assegni nel detto periodo doveva riconoscersi conseguente alla prescrizione del 1° comma dell'articolo unico della citata legge, in quanto questa consentiva di ammettere che i funzionari contemplati dalla norma potessero essere considerati in servizio attivo, non poteva trarsi l'illazione che tali maggiori assegni potessero computarsi nella liquidazione della pensione, in quanto il 1° comma del detto articolo richiede che si proceda ad una riliquidazione di pensione tenendo bensì conto del nuovo servizio fittiziamente prestato, ma sulla base dei vecchi stipendi *goduti all'atto della dispensa*. Tale espressione inequivocabile toglieva, infatti, la possibilità di un procedimento estensivo di interpretazione, mentre d'altra parte nessun contrasto poteva ravvisarsi tra la esclusione degli assegni sopraddetti e la norma del 1° comma, che ne permetteva la percezione in relazione ad una *factio* di servizio attivo, in quanto questa non era riferita ad una effettiva prestazione di servizio, sì che appariva logico che il legislatore non intendesse derivare dalla *factio* la ulteriore conseguenza della pensionabilità dei maggiori assegni.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, che ai fini della liquidazione di reversibilità teneva conto dei maggiori assegni, fu pertanto restituito perché in contrasto con la legge.

56. — *La sospensione della prescrizione per le rate di pensione dovute a residenti nelle ex colonie.* — Il decreto legislativo n. 658 del 7 maggio 1948, con cui fu disposta la sospensione dei termini di prescrizione vigenti in materia di pagamento delle rate di pensione e delle altre spese fisse, i cui beneficiari durate la guerra risiedessero nei territori dell'Africa italiana, ha formato oggetto di un particolare esame per un provvedimento del Ministero della Difesa-Esercito relativo ad una vedova che alla data della morte del marito si trovava in Africa Orientale. E si ritenne inapplicabile l'articolo 182 del testo unico del 1895, a termini del quale, nel caso

in cui l'istanza di pensione venga presentata oltre l'anno dal giorno in cui dovrebbe incominciare il godimento, la pensione decorre dal primo giorno successivo a quello della domanda presentata.

Si è osservato al riguardo che, mentre la locuzione del citato decreto legislativo n. 658 limita formalmente il beneficio della sospensione della prescrizione alle sole rate di pensione, apparendo per ciò stesso ristretta alle pensioni già liquidate, lo spirito della disposizione induce a ritenere che vi si debbano comprendere anche le rate non ancora liquidate, poiché per esse ricorre la medesima situazione di fatto, della materiale impossibilità di inoltrare la domanda di pensione. E d'altra parte si è rilevato che una interpretazione ristretta ai termini letterali della norma risulterebbe non solo iniqua, ma anche illogica, in quanto porterebbe a far godere del beneficio i soli pensionati e non i loro aventi diritto, le cui esigenze sono da mettere sullo stesso piano di quelle dei titolari delle pensioni liquidate.

Per la risoluzione della questione si sono anche richiamati i principi informativi del regio decreto-legge 3 gennaio 1944, n. 1, e del decreto legislativo luogotenenziale 24 dicembre 1944, n. 392, con cui venne disciplinata la sospensione dei termini di decadenza, di prescrizione, ecc. per fatto conseguente allo stato di guerra, e si è notato che agli stessi principi si ispira il predetto decreto legislativo n. 658 del 1948.

Ai suesposti principi si sono poi informate tutte le Amministrazioni.

57. — *La valutazione dei servizi per il personale militare.* — Numerose sono state le questioni esaminate e risolte in materia di valutazione dei servizi per il personale militare.

Così si è avuta occasione di far presente al Ministero della Difesa che il servizio prestato in più periodi in una stessa colonia deve essere considerato cumulativamente ai fini del computo di cui all'articolo 5 del regio decreto 21 novembre 1923, n. 2480, ed all'articolo 3 del regio decreto 8 maggio 1924, n. 779.

Su altri provvedimenti dello stesso Ministero si è fatto presente che l'attribuzione delle campagne di guerra doveva portare all'esclusione del computo del servizio coloniale prestato per il periodo al quale si riferivano le campagne di guerra anzidette, e ciò per effetto della norma di carattere generale contenuta nel 2° comma del citato articolo 5 del regio decreto n. 2480, che ha modificato il sistema del testo unico 21 febbraio 1895, n. 70, secondo il quale tutti gli aumenti per servizi speciali si cumulavano generalmente con le campagne di guerra.

L'esame di un decreto del Ministro dell'interno ha portato la Corte a contestare la valutabilità in pensione del periodo di congedo (3 novembre 1918-29 novembre 1919) di una guardia di pubblica sicurezza proveniente dal cessato regime austro-ungarico, non essendosi ritenute applicabili le direttive impartite dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con nota 14 giugno 1920, n. 4407, poiché tali direttive riguardavano i pensionati ex regime austroungarico, nei cui confronti fosse stato emesso un provvedimento di negata conferma in servizio, successivamente annullato, mentre nella specie trattavasi di agente che non aveva prestato servizio nel periodo considerato perché esonerato dal servizio stesso in attesa di sistemazione nel regno e poi riassunto come provvisorio.

Al Ministero della Difesa si è contestata la possibilità di valutare in pensione il servizio non di ruolo prestato all'Amministrazione ferroviaria da un ufficiale anteriormente alla nomina in servizio permanente effettivo, ostandovi l'articolo 2 del regio decreto legge 31 dicembre 1925, n. 2383, che ne consente la riscattabilità per intero, previo versamento del contributo di riscatto previsto dal regio decreto 12 agosto 1927, n. 1613, solo se la domanda sia presentata nei termini stabiliti dal suddetto articolo 2.

Una importante questione è sorta in applicazione dell'articolo 4 del regio decreto n. 2411 del 30 dicembre 1937, che richiede per gli ufficiali di complemento e di riserva provvisti di pensione una nuova liquidazione in relazione al nuovo servizio di richiamo prestato presso reparti mobilitati, in tempo di guerra dichiarata o di mobilitazione sia pure parziale.

La Corte contestava la possibilità di questa nuova liquidazione perché il servizio non era stato disimpegnato nelle tassative condizioni volute dal detto articolo 4, che condiziona la nuova liquidazione all'appartenenza a reparti mobilitati. È ben vero che poteva ritenersi che la nuova liquidazione disposta dall'Amministrazione, nonostante la mancanza del requisito anzidetto (appartenenza a reparto mobilitato), derivasse dall'applicazione dell'articolo 62 del testo unico 21 febbraio 1895, n. 70, a termini del quale, per gli ufficiali di complemento e per gli altri provvisti di pensione che prestano servizio in tempo di guerra dichiarata o di mobilitazione, all'atto del rinvio in congedo deve procedersi ad una nuova liquidazione « in ragione degli anni di servizio nuovamente prestati e delle campagne di guerra nuovamente fatte ». Ma si osservava che tale disposizione deve intendersi tacitamente abrogata dall'articolo 4 del regio decreto n. 2411 del 1937 in questione: ciò, infatti, si de-

sume dalle premesse del detto regio decreto-legge del 1937, ove si enuncia espressamente l'intendimento di disciplinare *ex novo* e stabilmente la valutazione dei servizi e la misura della pensione per gli ufficiali (e sottufficiali) richiamati durante la guerra; e si desume anche dalla prescrizione dell'articolo 4 dello stesso decreto, che ha limitato la portata dell'articolo 62 del testo unico del 1895 nel senso di esigere che il servizio sia prestato presso reparti mobilitati, poiché è da inferirne che il detto articolo 62 non sia rimasto in vigore, dato che, altrimenti, la norma contenuta nell'articolo 4 del regio decreto del 1937 non avrebbe ragione di essere, per la intuitiva considerazione che la ipotesi in esso contemplata dovrebbe ritenersi già compresa nella surriferita disposizione dell'articolo 62. E la conclusione assunta poteva desumersi anche dagli atti parlamentari (Relazione al Senato ed alla Giunta del bilancio) per la conversione in legge dello stesso regio decreto n. 2411 del 1937.

In base ai rilievi della Corte il provvedimento fu ritirato dall'Amministrazione.

L'esame di un provvedimento di liquidazione di una indennità una volta tanto ai sensi dell'articolo 7 del regio decreto legge 31 maggio 1946, n. 450 (sfollamento), emesso dal Ministero della Difesa-Marina, portava ad affermare che agli effetti del calcolo del trattamento stesso dovesse tenersi conto del servizio prestato, in qualità di ufficiale raffermao, « nel ruolo speciale di complemento della Marina » stabilito dalla legge 5 giugno 1935, n. 1098, servizio che, essendo reso a domanda, sembrava escluso dalla valutazione ai sensi dell'articolo 1 del regio decreto-legge 2411 del 30 dicembre 1937, che riconosce utili a pensione, per gli ufficiali di complemento, solo i servizi a carattere obbligatorio.

Si è osservato, infatti, che in tale ipotesi, si tratta di un servizio che presenta peculiari caratteristiche, e la cui valutabilità sorge per effetto della prescrizione dell'anzidetto articolo 7, che stabilisce per gli sfollati dal detto ruolo il diritto ad una indennità a carico dello Stato (gli ufficiali in questione hanno normalmente all'atto del licenziamento il diritto ad una indennità a carico di una cassa speciale) sulla base « del servizio effettivo e degli anni utili per la pensione ». Una contraria soluzione renderebbe praticamente inoperante la norma in discussione, qualora si consideri che il servizio nel detto ruolo è prestato esclusivamente a domanda, e quindi non è valutabile con le norme comuni.

Con l'occasione si è anche affermato che la valutazione dei servizi resi anteriormente al passaggio nel ruolo speciale è da effettuare alla stregua delle comuni disposizioni.

58. — *Criteri di applicazione del decreto legislativo 10 gennaio 1947, n. 58.* — In occasione dell'esame di un provvedimento riguardante un ufficiale dell'Aeronautica, è sorta contestazione sui criteri di applicazione del decreto legislativo 10 gennaio 1947, n. 58, per gli ufficiali che già si trovavano nella posizione ausiliaria alla data di entrata in vigore del decreto stesso.

La legittimità del provvedimento venne contestata nella parte relativa al computo in pensione del periodo di tempo trascorso dall'interessato in posizione ausiliaria dal 1° gennaio 1946 (data dell'entrata in vigore del detto decreto n. 58) fino al 1° aprile 1949, data del collocamento a riposo, nel riflesso che tale periodo doveva essere calcolato per metà alla stregua delle disposizioni vigenti anteriormente alla data sopra detta del 1° gennaio 1946, e non per intero, in quanto l'invocato articolo 8 del predetto decreto n. 58 riflette unicamente l'estensione agli ufficiali già in ausiliaria del disposto dell'articolo 1 (concessione di una indennità speciale), e non l'applicazione dell'articolo 3, la cui norma riguarda coloro che cessano dal servizio permanente effettivo dopo la ripetuta data del 1° gennaio 1946 per collocamento in ausiliaria, per i quali è prescritta la valutazione, non più per metà, ma per intero, del periodo di ausiliaria.

E l'Amministrazione ha aderito alla interpretazione data dalla Corte.

Una identica questione è sorta nell'applicazione delle norme contenute nel decreto legislativo n. 1457 del 7 novembre 1947 — che detta per gli ufficiali della Guardia di finanza norme analoghe a quelle dell'anzidetto decreto legislativo del 1947 — in relazione alla valutazione del servizio di posizione ausiliaria per quegli ufficiali che si trovavano in tale posizione alla data di entrata in vigore del detto decreto legislativo 1457.

La Corte, in seguito anche ad insistenze dell'Amministrazione delle finanze, ha approfondito viepiù l'esame della questione ed ha confermato la sua interpretazione, nel senso che in base all'articolo 8 del decreto legislativo n. 1457 citato, che ha carattere di speciale disposizione transitoria, gli ufficiali in parola possono solo beneficiare della speciale indennità sancita dall'articolo 1 al quale l'anzidetto articolo si riferisce, e non anche godere della valutazione integrale del periodo di ausiliaria, stabilita dal successivo articolo 3, poiché la statuzione di quest'ultima norma non ha alcuna connessione col detto articolo 8, sì che per essi — che già « sono in ausiliaria » — restano invariate, per quanto attiene al trattamento

definitivo di quiescenza, le disposizioni precedentemente in vigore che valutano per metà il periodo di ausiliaria. Si è infine considerato che il decreto legislativo n. 1457 del 1947, come risulta dalla sua intitolazione, estende agli ufficiali in posizione ausiliaria della Guardia di finanza il trattamento previsto per gli ufficiali dell'Esercito all'atto della cessazione del servizio permanente, e si è fatto notare che per questi ufficiali, collocati in ausiliaria anteriormente alla entrata in vigore della legge 9 maggio 1940, n. 369, la valutazione del periodo di ausiliaria (e della speciale riserva introdotta dalla legge stessa), ai sensi della norma transitoria contenuta nell'articolo 99, continuava ad essere fatta sulla base della metà.

L'Amministrazione delle finanze ha finito con l'aderire anch'essa alla interpretazione suesposta ed ha rettificato i provvedimenti, che riguardavano numerosi ufficiali del Corpo della Guardia di finanza.

59. — Il trattamento di quiescenza degli ufficiali eliminati dai ruoli per effetto di condanna. —

In relazione alla norma contenuta nell'articolo 12 del regio decreto 18 novembre 1920, n. 1626, la quale stabilisce che gli ufficiali eliminati dai ruoli, rimossi, destituiti, che cessano dal servizio per effetto di condanna che non importi la perdita del diritto a pensione, conseguono il trattamento di quiescenza ridotto ai tre quarti, nell'esame di alcuni provvedimenti delle Amministrazioni della Difesa-Esercito e Marina si è osservato che quando la perdita del grado si verifica posteriormente al collocamento a riposo, non deve essere operata la riduzione del quarto, in quanto la norma del citato articolo 12 si riferisce agli ufficiali che cessano direttamente dal servizio permanente effettivo, e non a quelli delle categorie in congedo.

I provvedimenti in parola, che statuivano la riduzione del quarto in seguito a degradazione di ufficiali già collocati a riposo, furono quindi ritirati dall'Amministrazione.

In materia analoga, si è contestata all'Amministrazione della Difesa-Esercito la illegittimità di un provvedimento di ripristino di un trattamento ridotto con una decorrenza anteriore alla data in cui la Commissione competente aveva espresso il suo parere favorevole, osservando che ai sensi del 2° comma dell'articolo 2 del regio decreto-legge 3 giugno 1938, n. 1032, la pensione ripristinata deve essere disposta in ogni caso con decorrenza posteriore alla data in cui la Commissione di cui alla lettera d) dell'articolo 183 del testo unico 21 febbraio 1895, n. 70, abbia dato il suo parere favorevole.

E si è precisato al riguardo che la materia in questione deve essere esaminata non già alla stregua degli articoli 183 e 185 del detto testo unico, ma ai sensi della sopravvenuta disposizione dell'articolo 2 del citato regio decreto-legge n. 1032 del 1938.

60. — Il matrimonio del dante causa e la pensione di reversibilità ordinaria. — L'esame di provvedimenti che concedevano pensioni di reversibilità ordinaria ha portato la Corte a richiamare l'attenzione delle varie Amministrazioni sul principio che, quando il matrimonio del dante causa sia stato contratto dopo la cessazione del servizio pensionabile (articolo 5, 2° comma del regio decreto-legge 30 dicembre 1937, n. 2411), non compete alcun trattamento di reversibilità ordinaria a nessun componente della famiglia acquisita (vedova e orfani).

Si è fatto altresì presente che quando invece il matrimonio sia avvenuto in costanza di servizio, ed il dante causa in quel momento abbia superato il 50° anno di età, la vedova può conseguire pensione di reversibilità ordinaria soltanto se alla data di cessazione del servizio pensionabile siano trascorsi almeno due anni dalla celebrazione del matrimonio stesso, salvo che sia nata prole ancorché postuma di matrimonio più recente o la morte sia dovuta a causa di servizio. In questa ultima ipotesi il matrimonio, ai sensi dell'articolo 119 del testo unico 21 febbraio 1895, n. 70, deve essere stato celebrato anteriormente « al tempo delle riportate ferite o malattie » ed il diritto è indipendente dalla sua durata, in qualunque condizione di età sia stato contratto dal militare.

Si è precisato anche che il diritto degli orfani alla pensione privilegiata ordinaria è disancorato dall'anzidetta rigorosa limitazione, voluta per la vedova dal citato articolo 119 del testo unico del 1895, e che i dubbi che potrebbero essere indotti da tale articolo si superano agevolmente ove si tenga presente che la disposizione originaria contenuta nell'articolo 28 della legge 27 giugno 1850, che disponeva la concessione della pensione in parola per gli orfani senza porre condizione alcuna, fu coordinata con quella, che nella legge stessa la precedeva (articolo 27), la quale sanciva per la vedova il rigoroso requisito anzidetto, dandosi luogo in tal modo alla norma contenuta nell'articolo 119 del citato testo unico, che essendo appunto un testo unico non ha potuto portare alcuna variazione sostanziale alle leggi coordinate.

I provvedimenti che statuivano la concessione di pensioni di reversibilità in contrasto con le condizioni anzidette non furono quindi ammessi al «visto» della Corte.

61. — *I figli naturali e la pensione privilegiata indiretta.* — Nell'esame di un decreto col quale l'Amministrazione della Difesa-Esercito concedeva una pensione privilegiata indiretta al padre di un soldato che risultava suo figlio naturale, si è ritenuto che il diritto a trattamento privilegiato indiretto possa aversi soltanto quando il militare deceduto sia figlio legittimo o legittimato, e non anche quando sia figlio naturale.

Si è osservato al riguardo che il principio tradizionale assunto in materia è quello che per pensioni relative alle vedove e agli orfani di chi sia legato allo Stato da un rapporto d'impiego o di servizio debba farsi riferimento alla celebrazione del matrimonio, e che da ciò si desuma che beneficiari possano essere soltanto coloro che avessero un vincolo di parentela legittima col dante causa. Tale riferimento esplicito non esiste, ben vero, nelle norme che riguardano i genitori dei militari morti a causa di servizio, ma alla Corte è parso che ciò non induca a ritenere la sussistenza di una disciplina diversa tra la vedova ed i figli del dante causa da una parte ed i genitori ed i collaterali dall'altra parte, poiché la legge, quando indica i rapporti di parentela con le parole di padre, madre, figli e collaterali, senza altra qualificazione, si riferisce a un rapporto di parentela legittima.

Si è considerato ancora che un riferimento più o meno implicito in tale senso può ravvisarsi in materia nelle leggi di pensione e specificatamente nell'articolo 123 del testo unico del 1895, che disciplina la concessione della pensione ai genitori e ai collaterali del militare; nell'articolo unico della legge n. 135 del 19 aprile 1906, che fra l'altro regola il trapasso della pensione dal padre alla madre del militare quando costei divenga vedova, ed in maniera ancora più manifesta nelle disposizioni contenute nell'articolo 1 della legge n. 121, del 21 gennaio 1934, ove si considera vedova « la madre che viva separata dal marito che sia padre del militare stesso ».

L'Amministrazione ha aderito alla tesi suesposta.

62. — *La pensione privilegiata ordinaria e i suoi rapporti con la pensione di guerra.* — In occasione di un decreto col quale si ripristinava a decorrere dal 14 luglio 1944 la pensione privilegiata ordinaria di prima categoria a favore di un ufficiale al quale era stata revocata la pensione di guerra ai sensi del decreto legislativo luogotenenziale 3 agosto 1944, n. 165, si sono esaminati i rapporti fra i due istituti.

Si è osservato che il titolare della pensione di guerra, avvalendosi dell'articolo 1, ultimo comma, della legge 24 dicembre 1925, n. 2275, concernente fra l'altro le pensioni spettanti ai mutilati per la cosiddetta causa nazionale per il periodo 23 luglio 1919 — 31 ottobre 1922, aveva a suo tempo esercitato un vero e proprio diritto di opzione tra la pensione privilegiata ordinaria, che già godeva all'atto dell'entrata in vigore della legge citata, e la pensione di guerra, e che, venuta meno per disposizione di legge una delle due prestazioni economiche a cui lo Stato era tenuto alternativamente, l'obbligazione veniva a concretarsi nella prestazione rimasta in vigore, in quanto la legge di revoca anzidetta caducava solo la pensione di guerra. Si è osservato ancora che, poiché il diritto a pensione privilegiata ordinaria era stato accertato con deliberazione della cessata Sezione IV della Corte dei conti, doveva ritenersi regolare il ripristino per il quale non ostavano principi di ordine pubblico, essendosi verificata la concessione della pensione ordinaria per una minoraione fisica sofferta in dipendenza di un evento di servizio e nel tempo in cui il beneficiario rivestiva la qualità di ufficiale delle Forze armate. Né la contraria soluzione poteva ritenersi postulata dal noto principio che *electa una via non datur recursus ad alteram*, poiché con la revoca della pensione di guerra veniva a mancare il presupposto della opzione, la quale non poteva tenersi ferma dal momento in cui erano venuti meno i termini della scelta.

In materia analoga si è ritenuta, invece, non legittima la concessione di una pensione privilegiata ai sensi dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 1925, n. 2275, disposta in base alla domanda di un appartenente alla cessata milizia volontaria per la sicurezza nazionale presentata prima della entrata in vigore del decreto legislativo 3 agosto 1944, n. 165, che revocava i benefici concessi con la citata legge n. 2275.

Si è considerato a tale riguardo che, per il combinato disposto degli articoli 1 e 2 ed 11 del citato decreto n. 165 e per le disposizioni contenute negli articoli 3 e 10 del decreto legislativo 19 marzo 1948, n. 249, il ripristino della pensione privilegiata ordinaria a favore degli appartenenti alla disciolta milizia volontaria può avvenire soltanto a decorrere dal 1° gennaio 1948 e per le pensioni già concesse, onde va escluso che domande ed accertamenti tuttora « pendenti alla data di entrata in vigore della norma abrogativa di cui al decreto legislativo n. 165 citato » possano ritenersi produttivi di effetti. Né si è mancato di osservare che ad una diversa conclusione non può indurre il rilievo che la legittimità di una conces-

sione di pensione deve essere valutata in base alle norme vigenti al momento da cui essa decorre, momento che nel caso in esame era anteriore alla data di entrata in vigore della legge di revoca, in quanto è noto che le norme di ordine pubblico sono di applicazione immediata e incidono anche sui rapporti non definiti, in corrispondenza del pubblico interesse per il cui fine sono stabilite.

L'Amministrazione ha aderito alla tesi della Corte.

63. — *Il divieto di cumulo di più pensioni.* — Del divieto di cumulo di più pensioni la Corte ebbe ad occuparsi in occasione dell'esame di un decreto del Ministero della Difesa-Esercito col quale si concedeva alla madre di un militare morto una pensione privilegiata indiretta più favorevole di quella di cui essa era già in godimento per la morte di un altro figlio, pensione quest'ultima che si faceva cessare con la nuova concessione.

Al riguardo la Corte, dopo aver premesso che non può parlarsi di divieto di cumulo se non in quanto esso sia espressamente previsto e che il divieto stesso non può venire esteso ad altri casi non contemplati, ha osservato che esso trae origine da quello relativo agli impieghi e che nella legge originaria (19 luglio 1862, n. 722) lo si era imposto per le sole pensioni di riposo, così come le eccezioni ammesse riguardavano parimenti le pensioni di riposo, cioè quelle pensioni che si conseguono per servizi direttamente prestati allo Stato e che quindi sono dovute per l'attività prestata dalla stessa persona. Solo la legislazione del 1919 (regio decreto 2 ottobre 1919, n. 1970, e regio decreto 18 novembre 1920, n. 1626) introdusse un divieto speciale di cumulo tra una pensione diretta ed una vedovile (caso tipico, pensione diretta di una insegnante vedova di un impiegato statale), e cioè tra pensioni dovute per attività prestate da persone diverse; mentre la legge n. 420 dell'11 aprile 1938, che disciplinò *ex novo* la stessa materia e che attualmente vige, ha considerato unicamente il divieto di cumulo di più pensioni di riposo, in aggiunta al caso previsto dalle citate leggi del 1919 e 1920.

Deve, quindi, convenirsi che nel nostro sistema legislativo non vi è impossibilità di cumulo di più pensioni privilegiate indirette, come quelle conseguenti dalla disposizione dell'articolo 123 del testo unico del 1895 — e successive modificazioni —, che prevede la concessione di una pensione privilegiata per i genitori che abbiano perduto l'unico sostegno con la morte del figlio militare. Ma la impossibilità del cumulo in tale caso è stata ritenuta, tuttavia, come conseguente alla natura del cespite della pensione in godimento, avendo essa il carattere di un reddito fisso, continuativo e non modificabile con il quale lo Stato, in considerazione del disagio economico conseguito alla morte del primo figlio, si sostituisce allo stesso nella prestazione degli alimenti, assicurando alla madre il doveroso aiuto vita natural durante.

Si tratta, infatti, di un cespite che ha la funzione di fornire i mezzi di sussistenza, ed a questo suo carattere resta estraneo il criterio della sua entità economica, che può essere considerato come modesto e che in speciali momenti di svalutazione monetaria può far confondere il carattere originario ed ingenerare qualche equivoco sulla sua figura giuridica. E per tali considerazioni si è affermato che le due pensioni non possano cumularsi, pur ammettendo che esse debbano porsi in modo alternativo, nel senso che la prestazione dello Stato si debba concretare in ogni caso nel soddisfacimento del diritto più favorevole.

Sempre in materia di cumulo di più pensioni è stato ritenuto regolare un decreto di pensione normale emesso in base al regio decreto 30 dicembre 1937, n. 2411, a favore di un ufficiale di complemento, già in godimento di trattamento privilegiato di guerra.

Si è considerato, in proposito, che il principio enunciato nell'articolo 19 della legge 25 marzo 1917, n. 481 (istitutiva dell'Opera nazionale per l'assistenza degli invalidi di guerra), che sancisce la immodificabilità della misura del trattamento di guerra, qualunque sia il reddito che l'invalido deriva dalla sua ulteriore attività — principio nel quale rientra la disposizione dell'articolo 22 del regio decreto 12 luglio 1923, n. 1491 (riprodotta oggi all'articolo 54 della legge 10 agosto 1950, n. 648) — ha portata generale ed è applicabile a tutti gli invalidi di guerra che per servizi resi allo Stato dopo l'invalidità acquistano il diritto a trattamento di quiescenza normale (articolo 11 del regio decreto 28 dicembre 1921, n. 2163). E per trattamento normale è da considerare anche quello degli ufficiali in congedo, previsto dagli articoli 1 e 3 del citato regio decreto n. 2411, e mantenuto fermo dall'articolo 1 della legge 11 aprile 1938, n. 420, che tra le eccezioni, notevolmente ridotte, al divieto di cumulo di più pensioni comprende appunto quella in esame, statuendo che il godimento di una pensione di guerra non è di ostacolo al conseguimento di una pensione normale, quando l'invalido venga ad acquistarne diritto, indipendentemente dalla invalidità.

Sempre in materia di cumulo si è poi fatto presente al Ministero di grazia e giustizia che in caso di godimento di due pensioni liquidate da distinte Amministrazioni, il cui cumulo sia consentito dalle norme vigenti, l'onere degli assegni accessori (caro-viveri, integrazione temporanea, assegno temporaneo di guerra) debba determinarsi sulla base dell'ammontare complessivo delle due pensioni e debba ripartirsi proporzionalmente a carico di ciascuna Amministrazione, nel riflesso che questi assegni si riferiscono specificatamente non a questa o a quella pensione, ma al titolare di esse.

Ed a tale criterio, già seguito da tutti i Ministeri, si è uniformata anche l'Amministrazione anzidetta.

84. — *Consolidamento nel coniuge superstite di pensione privilegiata goduta dal padre di un militare.* — In materia di consolidamento della pensione (articolo unico della legge n. 135 del 19 aprile 1906 e successive modificazioni), già goduta dal padre per la morte di un figlio militare, nel coniuge superstite nei cui riguardi viene così a verificarsi il trapasso della detta pensione all'atto in cui, successivamente alla morte del militare, la madre di questo diventi vedova, le Corti ha avuto modo di fare opportune precisazioni sull'istituto del consolidamento, che talvolta dà luogo a qualche incertezza.

Così, ad esempio, nell'esame di un decreto del Ministro della Difesa si è fatto notare che tale trasferimento della pensione di privilegio a favore della madre vedova di un militare debba decorrere dal giorno successivo a quello della morte del marito già in godimento della pensione, e non dal giorno successivo a quello della morte del militare, poiché se è vero che il diritto al trattamento privilegiato si può ritenere originario anche nei riguardi della madre, è pur vero che il suo diritto sorge in tal caso e si perfeziona solo quando, con la morte del marito pensionato, sopraggiunga lo stato di vedovanza.

Si è considerato al riguardo che, nel caso della morte di un figlio militare che abbia lasciato in vita ambedue i genitori, il diritto alla pensione non sorge in entrambi i coniugi, poiché deve escludersi che la legge, con l'espressione « la pensione in caso di decesso di un coniuge si consolida nell'altro », abbia inteso stabilire un diritto cumulativo o congiunto. Ed in base all'interpretazione logica e letterale delle varie disposizioni ed agli atti formativi delle leggi riguardanti la materia la Corte ha osservato che il diritto del padre esclude quello degli altri congiunti, e che quindi la legge non ammette una *vocatio in ius* vera e propria per la madre non vedova all'atto della morte del figlio, in quanto ad essa consente solo il passaggio della pensione goduta dal marito quando diventi vedova. E con la parola consolidamento la Corte, anche per prassi giurisprudenziale, ha sempre inteso riferirsi ad un concetto di conferma, di devoluzione, concetto questo che implica quello di passaggio, di trasferimento, e cioè di reversibilità, ma di una reversibilità speciale nel senso che essa non deve riguardare comunque la vedova del titolare, ma la vedova madre del militare a favore della quale il diritto del padre passa nella stessa misura e senza l'accertamento di veruna condizione economica, mentre tale accertamento si rende invece necessario per tutti i primi chiamati.

Alla stregua di tali considerazioni la decorrenza della pensione per la madre, non trattandosi di diritto cumulativo, deve essere fissata alla data di morte del marito, se pensionato, e non da quella del decesso del militare, salvo che essa a questa data sia già vedova, ipotesi questa che dà luogo ad una chiamata diretta vera e propria, quale titolare di un diritto non solo originario, ma anche proprio. E per queste ragioni il decreto del Ministero della Difesa-Esercito fu ritenuto non legittimo, e fu del pari ritenuto non legittimo un altro provvedimento della stessa Amministrazione col quale la pensione goduta dal padre di un militare veniva riversata alla matrigna di costui.

85. — *Gli adempimenti formali dei decreti di liquidazione delle pensioni.* — È stato osservato che le indicazioni delle somme liquidate a titolo di pensione in vari decreti non erano state scritte a mano (in cifra e lettera), contrariamente al tassativo disposto dell'articolo 40, comma 2°, del regio decreto 28 giugno 1933, n. 704.

Si è pertanto richiamata l'attenzione di tutte le Amministrazioni sulla necessità che la norma anzidetta sia scrupolosamente osservata, costituendo essa una evidente garanzia in quanto tende ad evitare possibilità di alterazioni e manomissioni d'importi pensionistici.

Le Amministrazioni tutte hanno ottemperato all'invito della Corte.

E) LA PEREQUAZIONE DELLE PENSIONI.

66. — *Considerazioni introduttive.* — Si è già rilevato come la legge 23 aprile 1949, n. 221, abbia, fra l'altro, disposto (capo II, articoli da 8 a 20) la riliquidazione delle pensioni, degli assegni rinnovabili e temporanei a carico dello Stato e delle altre Amministrazioni indicate nell'articolo 1 della legge stessa, relativi a cessazioni dal servizio anteriori al 1° novembre 1948.

Tale riliquidazione si effettua sulla base delle disposizioni e degli assegni pensionabili vigenti a tale data; ma ciò non vuol dire — come si ritiene comunemente, in relazione anche a ciò che potrebbe desumersi dalla locuzione letterale della intestazione del citato capo II della legge (« perequazione delle pensioni ») — che la legge abbia inteso stabilire il principio che i pensionati debbano raggiungere, a parità di posizione giuridica e di durata del servizio, parità di trattamento economico tra loro o con quelli che cesseranno dal servizio dopo la data di attuazione della legge stessa.

È ben vero che la nuova legge ha conseguito lo scopo di una perequazione con criteri molto più adeguati di quelli assunti nel regio decreto-legge 13 agosto 1926, n. 1431 (integrato dal regio decreto-legge 27 giugno 1937, n. 1033). Ma non è men vero che essa ha stabilito delle limitazioni tali da attenuare sensibilmente il principio della parificazione. Così, ad esempio, essa non ha consentito, salvo che per i maestri elementari, la ricostruzione della carriera dei vecchi pensionati, in quanto ha statuito che devono restare fermi « la posizione giuridica ed il grado » originari; e così ancora ha voluto che gli stipendi di assimilazione venissero determinati non già con le norme attuali, ma solo in base all'anzianità *effettiva di grado* o con la corrispondenza di essi a quelli attuali, col che ha escluso, fra l'altro, nei riguardi degli ufficiali e dei sottufficiali delle varie Forze armate, l'applicazione dello speciale criterio di favore dettato dall'articolo 156, comma 2°, del regio decreto 11 novembre 1923, n. 2395, per la determinazione degli stipendi in base all'anzianità fittizia di servizio variamente determinata (articolo 10 della legge citata).

Altri ostacoli ancora una effettiva perequazione incontra sia nella statuizione per cui nella riliquidazione deve rimanere fermo « il numero degli anni su cui fu computata la pensione originaria », sebbene questa abbia potuto essere computata con norme di valutazione di servizi meno rigorose di quelle esistenti; sia nella limitazione contenuta nella prescrizione la quale esige che « se la pensione privilegiata fu liquidata in rapporto al massimo o al minimo di pensione, la nuova pensione sarà desunta applicando al nuovo massimo o al nuovo minimo lo stesso rapporto di liquidazione », mantenendo così per i militari da tempo pensionati le sole tre categorie di infermità previste dal testo unico 21 febbraio 1895, n. 70, con importi economici diversamente determinati rispetto alle otto categorie stabilite dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo luogotenenziale 20 maggio 1917, n. 876 (articolo 9 della legge citata). Così pure osta ad una effettiva perequazione la prescrizione che esclude dalla base pensionabile il computo di indennità previste dalle norme attuali per certi personali, che non trovano corrispondenza in assegni pensionabili vigenti all'epoca in cui il pensionato cessò dal servizio, prescrizione questa che si desume dal disposto secondo il quale agli stipendi soltanto ed alle indennità pensionabili *tenuti presenti nella liquidazione originaria* si debbono sostituire gli stipendi e le altre indennità pensionabili vigenti al 1° novembre 1948 (articolo 9 citato).

È però innegabile che la legge n. 221 del 1949 ha compiuto un ulteriore passo verso quella completa parificazione, che è nella aspirazione di tutti gli interessati, in confronto a quella che era stata disposta dal regio decreto-legge n. 1431 del 1926, che non ebbe lo scopo di procedere ad una nuova liquidazione, ma fu intesa a ricercare, mediante un confronto col trattamento teorico che sarebbe spettato al 1° luglio 1926 ad un pari grado nelle stesse condizioni di servizio, se il trattamento in godimento a tale data dovesse conseguire un aumento o restare inalterato o subire una riduzione, ferma restando la pensione originaria con tutti gli altri elementi costitutivi del trattamento di quiescenza.

67. — *L'attività di controllo sugli atti di perequazione.* — La nuova pensione spettante ai sensi della legge n. 221, da liquidarsi d'ufficio dalle varie Amministrazioni, si conferisce mediante un decreto, che è soggetto al controllo preventivo della Corte. Ed a tal fine, come si è accennato in precedenza, è stato istituito nella Corte un apposito Ufficio nel giugno 1949, cioè subito dopo la pubblicazione della legge, avvenuta nella *Gazzetta Ufficiale* n. 116 del 20 maggio 1949.

L'afflusso dei provvedimenti, iniziatosi nel settembre successivo, ha avuto un ritmo sempre più intenso, cosicché al 30 giugno 1950 dei 220.000 provvedimenti (tra pensioni civili e militari) da assoggettare, secondo calcoli preventivi, a nuova liquidazione, ne risultavano perve-

nuti 179.667, e registrati 170.331. Uno sforzo veramente enorme a cui l'attrezzatura e la preparazione tecnica della Corte ha potuto far fronte in dieci mesi circa.

La legge, all'articolo 8, stabiliva che la perequazione si sarebbe dovuta ultimare entro il 31 dicembre 1949, ma tale termine non poteva evidentemente considerarsi cogente, poiché altrimenti la eventuale inerzia dell'Amministrazione si sarebbe risolta in un danno degli interessati. Il termine stesso fu quindi considerato semplicemente indicativo ed inteso a stimolare l'attività degli organi preposti alla nuova liquidazione, tanto più che la data del 31 dicembre 1949 fu stabilita durante i lavori preparatori della legge, che si riteneva di prossima, ed anzi di immediata attuazione, laddove essa per motivi vari fu pubblicata soltanto a maggio avanzato del 1949.

In relazione a tale immensa mole di lavoro il controllo è stato laborioso, in quanto l'esame dei singoli provvedimenti ha richiesto necessariamente un'attenzione particolare ed ha presentato alle volte non poche difficoltà, trattandosi di accertare l'esatta assimilazione di vecchie posizioni previste da ordinamenti vari, da gran tempo caducati, alle attuali posizioni di grado, di stipendi e di classi di stipendio.

Le difficoltà si palesarono, poi, particolarmente rilevanti per il personale dei maestri elementari (18.000 unità), già iscritti al soppresso « Monte pensioni », la cui pensione originaria era stata calcolata esclusivamente sulla base dei contributi versati senza alcun riferimento alla posizione giuridica, la quale in sede di applicazione della nuova legge doveva desumersi da fascicoli di atti redatti da lungo tempo e alle volte incompleti, e quindi da ricostruire per potere rendere possibile l'applicazione delle norme relative al trattamento attuale degli impiegati civili, secondo le quali si effettua la perequazione (articolo 14 della legge citata).

Pertanto, l'applicazione in genere della legge n. 221 del 1949, che, a differenza del regio decreto-legge n. 1431 del 1926, non è stata integrata da alcun regolamento o comunque da istruzioni o tabelle di assimilazione, ha dato luogo a varie questioni. Ma il loro numero è stato limitato in modo sensibile dall'opera svolta dal *Comitato per le perequazioni delle pensioni* di cui all'articolo 17 della legge, istituito appunto per dare alle Amministrazioni pareri obbligatori e vincolanti nello stesso tempo « nei casi in cui sorgano dubbi circa l'assimilazione di gradi, classi e posizioni di stipendio e degli assegni pensionabili ».

Qui di seguito si fa cenno delle questioni di maggior rilievo emerse in sede di controllo.

68. — *La determinazione degli stipendi di assimilazione.* — In materia di determinazione degli stipendi di assimilazione per i personali civili nei molteplici casi nei quali l'ultimo stipendio computato nella liquidazione originaria era diverso da quello che in base all'anzianità di grado effettivamente maturata sarebbe spettato giusta le tabelle vigenti al 1° novembre 1948, la Corte ha seguito il criterio di considerare come stipendio di assimilazione il maggiore stipendio corrispondente a quello effettivamente goduto e computato nell'ultimo giorno della media originaria, quando questo risultava più favorevole di quello che sarebbe spettato secondo le tabelle del 1948, nel riflesso che, per essersi a suo tempo registrato il relativo decreto, era lecito presumere che il detto stipendio fosse stato regolarmente attribuito in virtù di un'anticipazione dell'aumento periodico in corso, consentita dalla legge, salvo che tale attribuzione non risultasse illegittima dagli atti.

Nel caso inverso, e cioè nel caso in cui il primo stipendio risultasse meno favorevole, come nella ipotesi di aumenti periodici non previsti dagli ordinamenti del tempo (scatti del grado IV ed il 2° scatto del grado V) e in quella in cui secondo le leggi precedenti gli aumenti periodici erano regolati diversamente, si è calcolato come stipendio di assimilazione lo stipendio corrispondente all'anzianità effettiva di grado, così come è voluto dalla legge. Qualora invece si trattasse di aumenti periodici previsti anche dagli ordinamenti del tempo, si è considerato che non era possibile presumere una irregolare omissione da parte dell'Amministrazione, e che doveva piuttosto ritenersi che la mancata loro considerazione fosse dovuta a specifico diniego della relativa concessione nonostante l'avvenuto compimento del tempo (articolo 4, comma 2°, del regio decreto n. 2395 dell'11 novembre 1923), per parere contrario del Consiglio d'amministrazione — nel tempo in cui era vigente l'articolo 17 del regio decreto legge n. 1971 del 23 ottobre 1919 — o per qualifiche sfavorevoli riportate (articolo 14 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2960): e in questi ultimi casi si sono ritenuti illegittimi i provvedimenti di perequazione nei quali fossero stati computati gli aumenti stessi.

Tali criteri diedero luogo a divergenze con le Amministrazioni della pubblica istruzione e della difesa-marina, ma infine anche queste Amministrazioni, non diversamente dalle altre, vi aderirono.

In tema di determinazione dello stipendio base o originario, da considerare ai fini dell'assimilazione anzidetta, venne altresì affermato che non potessero computarsi stipendi relativi a gradi ed a scatti non attribuiti legittimamente.

Nell'esame di decreti del Ministro della pubblica istruzione fu, così, ritenuto che l'avvenuto computo, in sede di liquidazione originaria, dello stipendio inerente ad un grado diverso da quello rivestito, anche se di fatto tale stipendio fosse stato fruito, non potesse giustificare una deroga al principio stabilito dall'articolo 10, 1° comma, della legge n. 221 del 1949, secondo il quale ai fini della perequazione deve restare fermo il grado gerarchico legittimamente spettante e ricoperto alla cessazione dal servizio, tenuto anche presente l'indirizzo giurisprudenziale della Corte per cui nelle liquidazioni delle pensioni si devono computare gli stipendi spettanti di diritto, e non quelli che fossero stati percepiti in difformità delle norme che li disciplinavano. E si ritenne pertanto che il 3° comma dello stesso articolo 10, nel parlare di un'assimilazione da stabilirsi in base alla corrispondenza dello stipendio originario a quello attuale anziché in base all'anzianità effettiva di grado, ha inteso riferirsi allo stipendio *legittimamente* goduto.

Sempre in materia di assimilazione di stipendi, si ebbe a notare che nei relativi decreti da varie Amministrazioni, e specialmente da quella della pubblica istruzione, la pensione veniva riliquidata sulla base di un aumento periodico di stipendio maturato durante un periodo di aspettativa, non seguito da ripresa di servizio.

Si osservò, pertanto, che i periodi di aspettativa per motivi di salute, sebbene siano computabili agli effetti degli aumenti periodici — per la determinazione del trattamento ridotto di attività — e non diano luogo a perdita di anzianità di grado, non sono computabili ai fini della determinazione dello stipendio di assimilazione, poiché degli scatti così concessi non si era tenuto conto nella liquidazione originaria, determinata in base agli stipendi integralmente percepiti, secondo il principio assunto nell'articolo 5 del regio decreto n. 2835 del 30 dicembre 1923 e riaffermato nell'articolo 2 della legge n. 221.

69. — *La liquidazione originaria e gli assegni pensionabili previsti da norme posteriori.* — Nell'esame di un decreto del Ministro dell'interno, relativo ad un appartenente alla pubblica sicurezza, con cui si computava nella base pensionabile una indennità, che, sebbene prevista dalle norme in atto vigenti per tale personale, non trovava corrispondenza negli assegni vigenti nel tempo in cui l'agente era in servizio e non era stata quindi tenuta in conto nella liquidazione originaria, si è affermato il principio che le indennità e le competenze pensionabili previste dalle norme vigenti al 1° novembre 1948 per determinate categorie di personale non sono computabili in sede di perequazione se non quando nella liquidazione originaria risulti considerata una indennità o altra competenza pensionabile corrispondente.

Si è osservato al riguardo che il principio secondo il quale, ai fini della perequazione, deve attribuirsi al pensionato il trattamento stabilito dalle norme vigenti per i personali che si trovano in una identica condizione di carriera trova nella stessa legge n. 221 del 1949 alcune limitazioni, tra le quali è quella che si desume dall'articolo 9, comma 1°, n. 1, per cui agli stipendi, alle paghe ed ad altri eventuali assegni pensionabili, calcolati nella liquidazione originaria, si debbono sostituire gli stipendi, paghe ed altri assegni pensionabili vigenti al 1° novembre 1948, in quanto tale norma presuppone la omogeneità e quindi la corrispondenza degli assegni da sostituire. Si è osservato anche che lo stesso principio era enunciato dal regio decreto-legge 13 agosto 1926, n. 1431 (il cui articolo 3, 1° comma, per quanto riguarda la materia in argomento, è stato riprodotto nel citato articolo 9, 1° comma, della legge n. 221 del 1949), e diede origine ad un'apposita annotazione sulle tabelle formate in base alla delega legislativa di cui all'articolo 3 dello stesso decreto, relativo a personale provvisto d'indennità pensionabile.

Sull'importante questione, che è stata anche oggetto di un parere conforme del Comitato per la perequazione delle pensioni, l'Amministrazione ha poi acceduto ai criteri della Corte, eliminando dal computo della nuova base pensionabile l'indennità in parola ed uniformandosi a tale principio nei successivi provvedimenti riguardanti il numeroso personale della pubblica sicurezza (personale civile ed agenti di pubblica sicurezza).

70. — *Lo ius superveniens e il computo degli anni di servizio considerati ai fini della pensione originaria.* — In materia di *ius superveniens* in una risoluzione di coordinamento si ebbe occasione di precisare la portata del principio sancito nell'articolo 9, n. 2, della legge di perequazione, secondo cui deve rimanere fermo il computo degli anni di servizio su cui fu fatta la liquidazione della pensione originaria.

Si è osservato al riguardo che tale principio è inteso ad escludere che debba farsi una rivalutazione dei servizi in base alle norme attualmente vigenti, le quali in genere sono più

rigorose delle precedenti e porterebbero ad applicare nuovi criteri che, determinando per quanto formalmente nuove forme di cessazione, condurrebbero all'assurdo dell'attribuzione di uno *status* che il pensionato non ha mai avuto, ed alla conseguenza aberrante che si possano negare i benefici derivanti dalla legge di perequazione a coloro che, in base a tali criteri, non raggiungerebbero quelle situazioni di servizio che sono oggi prescritte per il conseguimento dei vari trattamenti di quiescenza. E ciò sarebbe anche in contrasto col principio che la pensione, una volta conseguita, costituisce un vero e proprio diritto quesito.

Si è pertanto ritenuto che la legge precluda ogni possibilità di rivalutazione del servizio in base allo *ius superveniens*, e che il servizio accertato all'atto in cui venne concessa la pensione originaria debba venire considerato come un dato immutabile nelle operazioni di riliquidazione, in quanto vale a porre l'elemento costitutivo di una posizione di stato che lo *ius superveniens* non può modificare.

71. — *Possibilità di valutare in sede di riliquidazione servizi o periodi che furono ritenuti non influenti in sede di liquidazione originaria.* — In occasione dell'esame di un decreto del Ministro dell'interno venne però ammesso che il principio enunciato nel detto articolo 9, 1° comma, non escluda la possibilità di tenere conto, in sede di perequazione, di servizi o periodi che in sede di liquidazione originaria furono dichiarati, anche implicitamente, non influenti per un miglior trattamento, ai sensi delle norme allora vigenti.

In applicazione di tale criterio venne, pertanto, ritenuto che quando il riscatto di servizio non di ruolo nella liquidazione originaria sia stato limitato ad un determinato periodo, in quanto esso era sufficiente, in base alle norme del tempo, a far conseguire la pensione massima, in sede di perequazione possa tenersi conto, in base alla domanda presentata a suo tempo, del maggior periodo di servizio non di ruolo attualmente influente, addebitandosi all'interessato o ai suoi aventi causa il contributo supplementare afferente a tale ulteriore periodo, da calcolarsi sempre sullo stipendio goduto all'atto della presentazione della vecchia domanda.

72. — *La riliquidazione in rapporto alle pensioni già perequate.* — Era sorto il dubbio se nella riliquidazione cui debba procedersi in base alla legge n. 221 del 1949 per pensioni già perequate in sede di applicazione del regio decreto-legge 13 agosto 1926, n. 1431, si debba attribuire in ogni caso lo stesso aumento periodico di stipendio che nella precedente perequazione fu tenuto in conto nella determinazione dello stipendio teorico, anche quando tale determinazione sia stata eseguita in base a una parte soltanto dell'anzianità effettiva maturata nel grado assimilato, e cioè alla parte considerata nelle tabelle annesse al citato regio decreto-legge n. 1431, per i provenienti dalle classi inferiori di uno stesso grado, per i quali le tabelle stesse non consentivano la integrale progressione dello stipendio (cosiddetta « assimilazione sbarrata »).

E la Corte ha ritenuto che, ogni qualvolta dalla data di attribuzione di una posizione assimilata ad un determinato grado il pensionato ha compiuto il periodo di servizio effettivo che, secondo gli ordinamenti attuali, è richiesto per maturare nel detto grado un determinato aumento periodico, questo debba senz'altro computarsi nella nuova perequazione, senza tenere conto delle eventuali limitazioni (« sbarramenti ») stabilite dalle tabelle annesse al regio decreto-legge n. 1431 del 1926.

Si è osservato al riguardo che la prescrizione dell'articolo 10, comma 2°, della legge n. 221 del 1949, secondo la quale « per le pensioni assoggettate a perequazione in base al regio decreto-legge 13 agosto 1926, n. 1431, si considera il grado di assimilazione accertato in applicazione del decreto stesso », riguarda soltanto l'attribuzione del grado, mentre per la progressione degli stipendi nel grado occorre fare riferimento per tutte le pensioni, comprese quelle perequate in base al regio decreto-legge n. 1431, al 3° comma dello stesso articolo 10, che parla invece di anzianità effettiva nel grado, o di assimilazione per corrispondenza al vecchio stipendio se più favorevole.

Le osservazioni della Corte sono valse a dare una opportuna direttiva alle Amministrazioni, le quali erroneamente desumevano l'assimilazione degli stipendi dai dati risultanti dai provvedimenti adottati a suo tempo nell'applicazione del regio decreto-legge n. 1430 del 1926.

In materia di pensioni già perequate in base al regio decreto-legge 13 agosto 1926, n. 1431, è stato anche osservato che la statuizione del grado stabilita in quella sede non dispensa dall'accertare la sua regolarità, beninteso alla stregua delle disposizioni dello stesso decreto e delle relative tabelle e norme di applicazione. E ciò perché la prescrizione dell'articolo 10, comma 2°, della legge n. 221 del 1949 (« si considera » il grado già accertato) presuppone l'esatta applica-

zione del ripetuto regio decreto-legge n. 1481. In altri termini, la norma del detto articolo 10 enuncia un riferimento basato su una presunzione *iuris tantum* di regolarità, che ammette la prova contraria e la correlativa possibilità che gli inquadramenti errati siano rettificati, beninteso ai soli effetti dell'assimilazione prevista dalla nuova legge di perequazione.

73. — *Il limite di età ai fini della pensione di reversibilità per gli orfani maschi di salariati non inquadrati.* — Altra questione di rilievo è stata quella concernente il limite d'età richiesto, per essere considerati soggetti di diritto a pensione, per gli orfani maschi dei salariati che non siano stati inquadrati in base al testo unico 2 gennaio 1925, n. 1.

La questione sorse in sede di esame di un decreto del Ministero della difesa-esercito con il quale, nella nuova liquidazione delle pensioni di reversibilità spettante alla vedova di un operaio già pensionato in base al regio decreto-legge 19 aprile 1923, n. 945, non si era tenuto conto che un orfano maschio al 1° novembre 1948 (data di entrata in vigore della legge n. 221 del 1949) aveva superato l'età di 18 anni — limite in cui cessa attualmente il diritto a pensione dell'orfano —, ma non aveva ancora raggiunto l'età di 21 anni.

Si osservò in proposito che la norma, attualmente vigente, di cui all'articolo 24 del regio decreto-legge 31 dicembre 1925, n. 2383, per la quale il limite di età per il diritto a pensione degli orfani maschi dei salariati statali è stato abbassato dal compimento della maggiore età (anni 21) a quello dei 18 anni, non è applicabile agli aventi causa di quei salariati che, non essendo stati inquadrati in base al citato testo unico del 1925, abbiano liquidato la pensione con norme anteriori a quelle dell'anzidetto regio decreto-legge n. 2383 del 1925. E da ciò si ritenne di dover desumere che in sede di applicazione della legge n. 221 debba restare fermo il vecchio limite della maggiore età ogni qual volta questo sia comunque preso in considerazione nella liquidazione originaria. Né ostava il rilievo che la norma dell'articolo 24 del regio decreto-legge n. 2383 del 1925 è compresa fra le norme vigenti al 1° novembre 1948, poiché la perequazione non può non investire l'esistenza stessa della pensione, la quale, una volta conseguita, costituisce un diritto quesito.

74. — *La riliquidazione delle pensioni privilegiate ordinarie.* — L'esame di un decreto del Ministero della difesa-marina, che riliquidava la pensione privilegiata di un ex operaio, diede alla Corte occasione di affermare il principio che i benefici dell'articolo 1 del decreto legislativo n. 810 del 31 luglio 1947, e dei decreti legislativi n. 74 del 26 gennaio 1948, n. 258 del 9 marzo 1948 (assegni suppletivi e di superinvalidità) competono a tutti indistintamente i titolari di pensioni privilegiate ordinarie, anche civili, che siano affetti da minorazioni ascrivibili alla prima categoria, e che da tali benefici non possano essere esclusi i salariati per il solo fatto che il loro trattamento privilegiato è regolato dalla speciale norma dell'articolo 28 del regio decreto-legge del 31 dicembre 1925, che non prevede « categorie », bensì unicamente l'aumento per tutti di dieci anni sul servizio utile.

L'attribuzione di questi assegni accessori di quiescenza deve essere effettuata col decreto concessivo di pensione, e tale prescrizione è richiamata nell'articolo 9 della legge n. 221 del 1949: la Corte pertanto ha fatto presente la necessità che in sede di perequazione le Amministrazioni accertino se la minorazione da cui era affetto l'interessato sia di tale entità da conferire il diritto ai suddetti benefici.

Sempre in materia di trattamento privilegiato, in occasione dell'esame di decreti di perequazione, la Corte ha precisato la portata della prescrizione contenuta nell'ultima parte dell'articolo 9, n. 2, della legge di perequazione n. 221, a termini della quale « se però la pensione privilegiata fu liquidata in rapporto al massimo o al minimo di pensione, la nuova pensione privilegiata sarà desunta applicando al nuovo massimo o al nuovo minimo lo stesso rapporto di liquidazione ».

È stato, infatti, precisato che tale norma trova applicazione nei soli casi di pensioni privilegiate militari liquidate in base agli articoli 100 e 101 del testo unico 21 febbraio 1895, n. 70, e non alle pensioni privilegiate civili che non siano di prima categoria, dovendo esse continuare a calcolarsi su tanti quarantesimi dello stipendio dell'ultimo giorno quanti sono gli anni di servizio.

Furono quindi ritenuti illegittimi vari decreti che, nel presupposto dell'applicazione del disposto del citato articolo 9, riliquidavano sulla base dei nove decimi pensioni privilegiate civili non di prima categoria già ragguagliate originariamente agli otto decimi in relazione ad anni 32 di servizio: in tali casi, infatti, nel determinare nuove pensioni doveva applicarsi l'anzidetta aliquota dei quarantesimi, non potendo esse commisurarsi sui nove decimi (massimo attuale) in correlazione alla misura dell'originario massimo dei quattro quinti.

75. — *La riliquidazione della pensione per gli impiegati destituiti senza perdita del diritto a pensione.* — Sono sorte questioni in merito alla possibilità di applicare ai maestri elementari l'articolo 187 del testo unico n. 1895, che prevede la riduzione ai tre quarti della pensione per gli impiegati civili destituiti senza l'esplicita dichiarazione della perdita del diritto a pensione.

In vari decreti del Ministro della pubblica istruzione, adottati in base all'articolo 14 della legge n. 221 del 1949, si riliquidavano pensioni di maestri elementari già a carico del soppresso « Monte pensioni » in misura intera, sebbene i titolari di esse fossero cessati dal servizio in seguito a procedimento disciplinare o penale. La Corte osservò che la decurtazione di cui al citato articolo 187 del testo unico del 1895, sebbene non prevista da alcuna delle norme relative al Monte pensioni maestri elementari, e perciò non effettuata nella liquidazione originaria, doveva rendersi operante in sede di perequazione per effetto del citato articolo 14 della legge n. 221, che fa obbligo, senza discriminazione alcuna, di effettuare la riliquidazione delle pensioni « in base alle norme relative al trattamento di quiescenza degli impiegati civili »: fra tali norme, infatti, è indubbiamente compresa quella del citato articolo 187 del testo unico del 1895.

Nella stessa materia delle riduzioni di un quarto della pensione per i destituiti, si è avuta una interessante questione per un decreto del Ministro dei lavori pubblici che provvedeva alla perequazione della pensione, già liquidata a termini dell'articolo 186 del testo unico del 1895 a favore della moglie di un impiegato incorso nella perdita del diritto a pensione.

La nuova pensione veniva liquidata in misura intera, avendo ritenuto l'Amministrazione che si dovesse tener conto che l'articolo 11 del decreto legislativo n. 833 del 13 agosto 1947 — con cui, a modifica del detto articolo 186 del testo unico del 1895, si prescrisse che la pensione indiretta alla moglie di chi ne ha perduto il diritto debba ridursi ai tre quarti — non poteva applicarsi poiché la pensione originaria era stata concessa anteriormente all'entrata in vigore del detto decreto legislativo n. 833. Ma in contrario fu osservato che l'articolo 11 di tale decreto legislativo rientra fra le norme vigenti al 1° novembre 1948, e che quindi si doveva applicarlo in sede di riliquidazione ai sensi della legge n. 221 del 1949, avuto anche riguardo che la disposizione in esso contenuta non tocca alcuno degli elementi della liquidazione originaria, che per la detta legge non possono essere modificati, poiché concerne materia che non investe l'esistenza stessa del diritto a pensione.

E l'Amministrazione, che in un primo momento si era dichiarata contraria a tale criterio, finì con l'accedervi, riconoscendone la fondatezza.

§ 3. — ATTI RELATIVI AD ALTRE MATERIE

1. — *Considerazioni introduttive.* — Gli articoli 17 e 18 del testo unico 12 luglio 1934, n. 1214, sottopongono al controllo della Corte dei conti i decreti del Capo dello Stato « qualunque ne sia l'oggetto », nonché i decreti ministeriali, od anche di autorità inferiori, quando impegnino il bilancio dello Stato oltre un determinato importo. Pertanto le materie più varie vengono a formare oggetto dell'esame della Corte. Ed essa trovasi posta dinanzi a controversie che sovente, oltre che complesse, sono eterogenee e tali da imporre lo studio di particolari ordinamenti, o l'accertamento di determinate concrete situazioni, e soprattutto valgono a confermare il carattere giuridico delle funzioni del massimo organo di controllo, il quale, trascendendo le mere esigenze contabili, pur degne di rilievo, interviene sempre che occorra assicurare la legittimità dell'azione amministrativa, anche se il provvedimento non implichi spesa alcuna per lo Stato.

Anche qui, come per gli altri oggetti del controllo, l'esposizione viene contenuta, per ovvie ragioni, in limiti esemplificativi, riferendo le questioni che o presentano un particolare interesse o pongono in luce l'ampiezza, dianzi accennata, delle materie soggette al sindacato della Corte.

2. — *Consiglio superiore della Magistratura.* — Le norme sulla costituzione del Consiglio superiore della Magistratura contenute nel regio decreto-legge 31 maggio 1946, n. 511, articolo 7, e nel decreto legislativo presidenziale 13 settembre 1946, n. 264, articolo 15, hanno dato occasione di esaminare se, in presenza delle stesse, la investitura delle funzioni consegua direttamente dalla elezione per i membri elettivi e dalla carica per i membri di diritto, o se sia necessario a tal fine un atto formale da parte del Capo dello Stato.

Al riguardo si è fatto anzitutto presente che l'esame delle norme positive che regolano attualmente ed hanno regolato, nel passato, le elezioni politiche ed amministrative dimostra

che le operazioni elettorali si concludono sempre con un atto finale, che si chiama proclamazione degli eletti (1), e che, essendo proprio questo l'atto che investe gli eletti delle pubbliche funzioni loro assegnate, è in relazione ad esso che deve stabilirsi se sussista o meno l'esigenza di un ulteriore atto di investitura da parte del Capo dello Stato. E non è parso dubbio che nel nostro diritto le elezioni e la nomina formale siano sullo stesso piano giuridico agli effetti della preposizione alle pubbliche funzioni: in questi sensi si esprime la dottrina, e negli stessi sensi si esprimono i testi legislativi, che non prevedono mai la esigenza di un ulteriore atto di nomina dopo la proclamazione degli eletti (2).

In effetti, la elezione si pone non già come una semplice designazione, ma come un titolo di investitura, che si differenzia dalla nomina solo in quanto, diversamente da questa, non è atto degli organi dello Stato e, non risolvendosi in una scelta fatta in base a criteri tecnici, sfugge ad ogni possibilità di sindacato. E ciò induce ad affermare che l'esigenza di un intervento del potere esecutivo non può venire a porsi nemmeno sul piano teorico, non essendo ipotizzabile in tali casi l'esercizio di quella potestà discrezionale, che spetta al predetto potere.

L'esame delle norme relative alla nomina dei membri elettivi del Consiglio superiore della Magistratura portò la Corte a constatare che il procedimento elettorale si completa e si conclude in sé stesso, non diversamente da quanto accade per le altre elezioni, onde si ritenne lecito concludere che anche in tal caso l'atto di proclamazione debba valere come atto di nomina all'effetto dell'investitura delle correlative funzioni.

Si ebbe anche ad osservare che per i membri di diritto la investitura delle funzioni non può richiedere un atto formale di nomina, poiché essi la derivano direttamente dalla legge; né varrebbe in contrario la considerazione che nel precedente ordinamento erano compresi anch'essi nel decreto di nomina formale, poiché il citato regio decreto-legge n. 511 del 1946 (articolo 43) ha abrogato testualmente in blocco tutte le disposizioni del titolo VI del precedente ordinamento, tra le quali era compreso l'articolo 213, che stabiliva la nomina del Consiglio superiore per decreto reale. Comunque anche in presenza della norma precedente il decreto era privo per essi di qualsiasi efficacia costitutiva e persino di quella particolare efficacia che è propria dell'accertamento, esistendo in questo sempre qualche cosa di giuridico che si aggiunge al fenomeno accertato.

3. — *Inchiesta parlamentare: costituzione della Commissione.* — Con decreto del Presidente della Repubblica, in conformità di un voto espresso dal Senato e dalla Camera dei deputati, veniva costituita una Commissione composta di cinque senatori e cinque deputati, da designare dai Presidenti di ciascuna delle due Assemblee e da nominare con decreto del Ministro di grazia e giustizia, per indagare, vigilare e riferire al Parlamento, entro il termine di sei mesi, sulle condizioni dei detenuti negli stabilimenti carcerari e sui metodi adoperati dal personale carcerario per mantenere la disciplina fra i reclusi, con facoltà di fare al predetto Ministro le segnalazioni e le proposte ritenute opportune. In sede di esame di tale decreto sorse il dubbio se si trattasse di una commissione di inchiesta amministrativa o parlamentare e se, in quest'ultimo caso, l'invito rivolto al Governo dovesse essere inteso soltanto come invito alla presentazione del relativo schema di provvedimento legislativo.

Esaminate tali questioni, la Corte escluse che si fosse in presenza di un'inchiesta amministrativa, sia perchè era stata disposta con ordini del giorno approvati dal Parlamento, sia perchè la Commissione doveva essere composta esclusivamente da membri delle due Camere, ne era stata rimessa ai rispettivi Presidenti la designazione dei componenti, ed era infine stabilito che la Commissione, a conclusione dei suoi lavori, dovesse riferire al Parlamento. Né si ritenne che il carattere dell'inchiesta venisse a modificarsi per il fatto che nel decreto si prevedeva anche la facoltà di fare segnalazioni e proposte al Ministro di grazia e giustizia, poiché una mera facoltà, quale quella in parola, non poteva mutare il compito della Commissione, che restava quello di riferire alle Camere, e non valeva quindi a farne nemmeno una inchiesta mista.

Ciò posto, osservava la Corte che, mentre lo Statuto Albertino taceva al riguardo del potere di inchiesta parlamentare, che peraltro era ammesso dalla consuetudine, la vigente,

(1) Articoli 82, 1° e 2° comma e 97, 1° comma, del testo unico della legge comunale e provinciale approvato con regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148; articoli 45, 47 e 65 del decreto legislativo luogotenenziale 7 gennaio 1946, n. 1; articolo 86 del testo unico della legge elettorale politica approvato con regio decreto 2 settembre 1919, n. 1495; articolo 17 del decreto legislativo luogotenenziale 23 aprile 1946, n. 219.

(2) Vedasi il citato articolo 86, ultimo comma, della legge elettorale politica del 1919.

Costituzione ne ha dettato la disciplina con la norma dell'articolo 82 (1). Questa norma esclude chiaramente la possibilità di configurare l'esigenza di un'apposita legge per l'attuazione del potere d'inchiesta parlamentare: tale esigenza venne affermata sotto l'impero dello Statuto Albertino al solo effetto di investire le Commissioni di poteri d'indagine di carattere cogente, poiché, nel silenzio della Carta statutaria, si rendeva necessaria una legge apposita per conferire tali poteri alle Commissioni; ed è evidente che non potrebbe ripetersi lo stesso in presenza della norma della nuova Costituzione, che al riguardo ha dettato una precisa disciplina col rinvio ai poteri e alle limitazioni dell'autorità giudiziaria. D'altra parte, la dizione della norma costituzionale è esplicita nello stabilire che per l'attuazione delle inchieste ogni Camera possa provvedere con propria deliberazione; e non parve dubbio che ciò portasse a riconoscere che per la validità formale dell'esplicazione del potere in discussione potesse ritenersi sufficiente l'approvazione di un semplice ordine del giorno, da parte delle Camere, tenuto presente che si versa in materia di funzione ispettiva e non in materia di attività normativa. Parve poi evidente che non potesse configurarsi l'esigenza di un decreto presidenziale, giacché la materia in esame non rientra comunque nella specifica competenza regolamentare del Governo, e ancor meno sarebbe ipotizzabile una delegazione del Parlamento al Governo, trattandosi di un potere attribuito alla esclusiva competenza del Parlamento stesso e dato il noto principio di diritto pubblico della inderogabilità della competenza, cui non è prevista espressamente alcuna deroga per la materia in esame, a differenza di quanto risulta dall'articolo 76 per l'attività normativa.

Ciò, peraltro, non venne indotto dalla Corte a motivo di illegittimità del suddetto decreto, dato il noto principio *utile per inutile non vitiatur*. Si è avuto pure riguardo che nell'invito al Governo non poteva ravvisarsi una inammissibile delegazione del potere costitutivo, poiché l'oggetto dell'inchiesta e la istituzione della Commissione erano stati stabiliti con gli ordini del giorno delle due Camere, e con questi erano stati dettati pure i criteri relativi alla composizione della Commissione.

4. — *Rette di spedalità. — Ospedale gestito dall'Ordine Mauriziano.* — Una importante questione si è presentata alla Corte in relazione al dubbio se ad un ospedale gestito dall'Ordine Mauriziano possa concedersi da parte dello Stato l'anticipazione delle rette di spedalità dovute dai comuni, ai sensi dell'articolo 1 del decreto legislativo 5 gennaio 1948, n. 36 (2). Detto Ordine, infatti, non ha mai avuto un formale riconoscimento, nei modi indicati dalla legge 17 luglio 1890, n. 6972, e successive modificazioni ed integrazioni, quale istituzione pubblica di beneficenza ed assistenza, per modo che mancherebbe nei suoi confronti il presupposto al quale la norma condiziona l'anticipazione da parte dello Stato delle rette di spedalità dovute dai comuni ai sensi dell'articolo 91, lettera H, n. 4, del testo unico della legge comunale e provinciale per il ricovero degli ammalati poveri ad essi appartenenti per domicilio di soccorso.

La Corte, in base ad un accurato esame delle origini dell'Ordine, che risalgono al medio evo, e delle norme che lo hanno regolato fino al « riordinamento » attuato con lo statuto approvato con regio decreto 17 novembre 1907 — che è quello vigente, — ha rilevato come il fine di assistenza e beneficenza, ed anzi di pubblica assistenza e beneficenza, sia acquisito all'Ordine Mauriziano da tempo assai lontano come fine istituzionale. Tenuto peraltro presente che esso non ha mai ottenuto il formale riconoscimento di istituzione pubblica di assistenza e beneficenza nei modi indicati nella citata legge n. 6972 del 1890, si è esaminato se il lungo possesso del predetto fine possa avere un rilievo tale da porlo sul piano degli altri enti che abbiano avuto il formale riconoscimento delle *piae causae*, nei confronti del decreto legislativo 5 gennaio 1948, n. 36.

Al riguardo la Corte ha notato che negli specifici riflessi dell'articolo 1 della cennata legge del 1890 — e per ciò stesso dell'attribuzione del carattere di istituzione pubblica di beneficenza e della sottoposizione alle norme di detta legge — la dottrina e la giurisprudenza

(1) L'articolo 82 della Costituzione dice testualmente: « Ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse. A tale scopo nomina fra i propri componenti una Commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. La Commissione d'inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria ».

(2) L'articolo 1 suddetto prevede l'anticipazione, salvo rivalsa sui comuni debitori, per le « rette di spedalità », consumate durante il quinquennio dal 1° gennaio 1948 al 31 dicembre 1952, dovute, per legge o per convenzione, dai comuni agli ospedali civili, gestiti da istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, riconosciute ai sensi della legge 17 luglio 1890, n. 6972, e successive modificazioni ed integrazioni.

sono concordi nell'ammettere che al *possesso di stato* della qualità di ente di beneficenza debba attribuirsi lo stesso valore dal riconoscimento formale; sicché il generico riferimento alla ripetuta legge, contenuto nel citato articolo 1 del decreto legislativo n. 36 del 1948, porta a dover assumere qualsiasi forma di riconoscimento ammessa nei confronti della legge medesima, e perciò non solo il riconoscimento formale, ma anche quello tacito od implicito. Né si è ritenuto che possa avere rilievo ostativo la considerazione che nell'Ordine Mauriziano il fine di assistenza e beneficenza era concorrente con quello attinente alla concessione di ricompense, sotto forma di onorificenze, onde lo scopo di beneficenza non esauriva le finalità istituzionali: ciò, infatti, non potrebbe autorizzare a negare valore all'attività inerente all'esercizio della pubblica beneficenza, essendo noto che l'articolo 1 della legge del 1890 considera espressamente quali istituzioni di pubblica beneficenza anche gli enti morali che abbiano *in parte* il fine di assistere gl'indigenti.

Quanto, poi, alla possibile obiezione che dopo l'entrata in vigore della legge predetta l'ente non fu sottoposto alla vigilanza e alla tutela stabilita dalla stessa per le istituzioni pubbliche di beneficenza, si è osservato che la legge medesima prevedeva la possibilità che *enti misti*, ai quali pur riconosceva il carattere di istituzioni di pubblica beneficenza, continuassero ad essere regolati dalle proprie norme, dimostrando in tal modo di aver voluto dare in ogni caso la prevalenza alle disposizioni degli ordinamenti speciali: e ciò andrebbe detto nel caso in esame, poiché la mancata applicazione delle norme della legge del 1890 più volte citata dipese intuitivamente dal particolare ordinamento dell'ente e dal rilievo che esso assumeva sul piano costituzionale.

A conclusione e conferma delle considerazioni qui riassunte la Corte ha ricordato la XIV disposizione transitoria della vigente Costituzione, con la quale l'Ordine Mauriziano è stato « *conservato* come ente ospedaliero », ed ha posto in evidenza che la formulazione della disposizione è chiaramente enunciativa dell'assunzione del preesistente fine istituzionale e del correlativo possesso di stato a base della qualificazione giuridica con cui l'ente è conservato

5. — *Attività degli organi consultivi nella Regione siciliana.* — Tra le questioni esaminate in materie attinenti all'ordinamento regionale va segnalata quella relativa all'attività degli organi consultivi nel periodo di transizione fra l'amministrazione dell'Alto Commissario per la Sicilia e la piena attuazione dello Statuto della Regione predetta.

Tale questione sorse in relazione a due decreti del 31 luglio e 1 agosto 1947, con i quali l'Assessore per l'industria e il commercio pronunziava declaratoria di decadenza di concessioni per l'esercizio di miniere di zolfo, avvalendosi dei poteri conferitigli dall'articolo 1 del decreto legislativo 30 giugno 1947, n. 567 (1). La Delegazione della Corte in Palermo riteneva necessario, nella specie, il preventivo parere del Consiglio superiore delle miniere, mentre l'Assessore regionale sosteneva la tesi che, per effetto dei decreti legislativi luogotenenziali 28 dicembre 1944, n. 416 e n. 417, dovesse ritenersi attribuita agli Alti Commissari per la Sicilia e per la Sardegna una competenza esclusiva, comportante automaticamente una limitazione della competenza istituzionale degli organi centrali dell'Amministrazione, ivi compresi gli organi consultivi collegiali, che hanno carattere accessorio e sussidiario.

Esaminata la questione, che si concretava nello stabilire la portata della disposizione dell'articolo 1, lettera c) del decreto legislativo luogotenenziale 28 dicembre 1944, n. 416, modificativa dell'articolo 2 del regio decreto-legge 18 marzo 1944, n. 91 (2), la Corte la considerava di grande rilievo, poiché, come è noto, i pareri obbligatori costituiscono elementi preparatori, che si pongono quali veri e propri presupposti dell'atto amministrativo, onde la loro mancanza, nei casi in cui siano previsti, si risolve in un vizio di illegittimità dell'atto stesso. Al riguardo veniva anzitutto escluso che la espressione della legge comprendesse nel decentramento anche le attribuzioni proprie degli organi consultivi, in quanto le funzioni di questi

(1) Detto articolo dice: « fino a quando non sarà stato attuato completamente il passaggio degli uffici e del personale dello Stato alla Regione e fino a quando non saranno emanate tutte le norme occorrenti per l'attuazione dello Statuto della Regione siciliana, continuano ad osservarsi, in quanto applicabili, le disposizioni del regio decreto-legge 18 marzo 1944, n. 91, e successive aggiunte e modificazioni. Per lo stesso periodo di tempo le attribuzioni già spettanti all'Alto Commissario per la Sicilia ed alla Consulta regionale sono esercitate, in quanto occorre, dal Presidente regionale e dalla Giunta, salva la normale competenza di detti organi e dell'Assemblea regionale ».

(2) In virtù di detta disposizione l'Alto Commissario per la Sicilia, « ferma restando la competenza del Consiglio dei Ministri, esplica nel detto territorio tutte le attribuzioni delle Amministrazioni centrali » escluse alcune materie nella disposizione stessa indicate.

organi non si riassumono in quelle degli organi attivi, traendo esse la loro legittimazione da una specifica ripartizione di competenze, che ha riflessi esterni, e non valendo l'accennata sussidiarietà ad assorbire la loro estrinsecazione in modo da eliminare la essenza di atti giuridicamente distinti dal provvedimento dell'organo attivo. Si riteneva peraltro che l'esigenza del parere dell'organo consultivo centrale fosse divenuta inoperante per effetto dell'attribuzione di competenza stabilita con la norma dianzi citata, osservandosi su tal punto che la competenza, come ogni altra qualifica attinente alla legittimazione subiettiva, costituisce un presupposto e non un elemento costitutivo del procedimento predisposto per la formazione dell'atto amministrativo, sicché tale procedimento non può venire in considerazione se non in vista di un atto che sia qualificato da quel presupposto. In conseguenza, si osservava che, col venir meno di tale presupposto, venivano anche meno quegli elementi strutturali attinenti al procedimento di formazione dell'atto, che erano stati previsti: il che vale come dire, nel caso di cui trattasi, che se si ammetteva, come doveva ammettersi, data la sua dizione, che la norma attributiva dei poteri all'Alto Commissario si risolvesse nel conferimento di una competenza esclusiva nelle materie non eccettuate, con la correlativa sottrazione di tali materie dalla competenza degli organi centrali, mancava la possibilità di rifarsi al procedimento predisposto per gli atti di questi organi, nei confronti degli atti messi in essere in base ai poteri conferiti all'Alto Commissario.

6. — *Requisizione di stabilimenti industriali.* — Un dissenso sorto fra l'Amministrazione del tesoro ed il competente Ufficio di controllo di questa Corte in ordine ai criteri da adottare nella determinazione delle indennità dovute per la requisizione di stabilimenti industriali, ai fini dell'attribuzione dell'indennità supplementare *una tantum* di cui all'articolo 60 del regio decreto 18 agosto 1940, n. 174 (1), ha dato occasione alla Corte di esaminare complesse questioni in materia e soprattutto di stabilire i criteri per distinguere la requisizione di immobili dalla requisizione di azienda, distinzione questa che stava alla base della questione, poiché l'indennità *una tantum*, proporzionata alla presumibile durata della requisizione e da non eccedere in alcun caso l'importo di un'annualità dell'interesse legale sul valore venale della cosa, è concessa solo nel caso di requisizione parziale per il danno, non altrimenti risarcibile, apportato alle altre parti rese improduttive per effetto della requisizione, e non in quello di requisizione di azienda, per la quale è dovuto invece un indennizzo mensile da stabilirsi in base al reddito normale conseguente dall'esercizio dell'azienda e da raggugiarsi a quello, che la stessa era atta a produrre nella sua originaria struttura, organizzazione e capacità produttiva, tenendo conto altresì di tutte le spese vive di esercizio, come se si trattasse di una locazione.

Sul primo punto l'Amministrazione controllata sosteneva che di requisizione in uso di un'azienda possa parlarsi soltanto quando l'atto d'imperio investa l'intero complesso di beni e di prestazioni, cioè tutti gli elementi, materiali ed immateriali, costitutivi di un esercizio aziendale, compresa l'attività del gestore e l'organizzazione tecnica e commerciale, onde la ipotesi in parola dovrebbe escludersi quando la requisizione riguardi soltanto i beni immobili e mobili destinati all'esercizio di un'azienda, con estromissione del gestore. Questa tesi traeva la sua ragione dalla configurazione giuridica dell'azienda quale *universitas facti* comprensiva non solo di beni corporali (locali, stabilimenti, mobili) ed incorporali (ditta, brevetti di invenzione), ma anche di rapporti giuridici (rapporti di lavoro, prestazioni, crediti e debiti). Ma in contrario questa Corte ha osservato che il regio decreto n. 1741 del 1940, mentre comprende nella consistenza degli immobili agli effetti della requisizione le pertinenze (articolo 8), considera normal-

(1) In base a detto articolo « quando la cosa requisita in uso sia mezzo indispensabile per l'esercizio di un'industria, di un commercio o di una professione e non possa essere prontamente e facilmente sostituita, ovvero ne sia troppo onerosa la sostituzione, è corrisposta, una volta tanto, oltre l'indennità per l'uso della cosa, una indennità supplementare proporzionata alla presumibile durata della requisizione e in nessun caso eccedente l'importo di un'annualità dell'interesse legale sul valore venale della cosa ». Tale norma va posta in relazione con quelle dei precedenti articoli 55, 56, 57, 58 e 59, il primo dei quali enuncia il principio che per ogni requisizione va corrisposta una giusta indennità, mentre il secondo disciplina la competenza per la liquidazione dell'indennità dovuta per la requisizione « delle aziende o stabilimenti » e gli ultimi tre fissano i criteri per la liquidazione della indennità per la requisizione dei beni immobili e dei mobili, prescrivendo (articolo 57) che per i beni immobili la indennità « è raggugiata al reddito normale che l'immobile è atto a produrre », tenendo anche conto delle cose immobili che costituiscono pertinenze del bene requisito e dei mobili che il codice civile del 1865 considerava immobili per destinazione, e che per i beni mobili la indennità va raggugiata al prezzo di mercato o all'interesse legale sul loro valore venale a seconda che la requisizione sia fatta in proprietà o in uso. Vanno poi tenuti presenti gli articoli 10 e 15 dello stesso regio decreto.

mente come requisizione di azienda proprio quella in cui vi sia la estromissione del gestore e del personale che vi era addetto, poiché nell'articolo 15, 3° comma, contempla la opposta ipotesi come un caso che può verificarsi solo in quanto la requisizione sia « *estesa* anche alle prestazioni di tutto o di parte del personale addetto all'azienda o allo stabilimento » dando così luogo a una distinta requisizione di servizi. La Corte ha pertanto ritenuto che il termine « azienda » sia stato assunto dal citato regio decreto nel senso più specifico, adottato poi dall'articolo 2555 del vigente Codice civile, di « complesso dei beni organizzati dall'imprenditore per l'esercizio dell'impresa », il che è apparso avvalorato dalla costante equiparazione che vi si pone fra le aziende e gli stabilimenti e dalla statuizione con cui l'articolo 10 precisa la portata della requisizione delle aziende e degli stabilimenti prescrivendo che, salvo che l'ordine di requisizione disponga diversamente, essa si estende « a tutto quanto è destinato all'esercizio di essi ». Da ciò consegue che la considerazione che lo stabilimento requisito comprenda il complesso dei *beni* organizzati dall'imprenditore per l'esercizio della impresa debba ritenersi idonea a stabilire la sussistenza di una requisizione di azienda e ad escludere, per ciò stesso, la spettanza dell'indennità supplementare, specie se vi concorra l'elemento finalistico della utilizzazione del bene requisito secondo la sua originaria destinazione o per la creazione di una nuova utilità economica.

Passando al secondo punto, la Corte ha preso in esame la tesi dell'Amministrazione, secondo la quale l'articolo 57 del ripetuto regio decreto n. 1741 del 1940, col prescrivere che la indennità per la requisizione degli immobili debba essere ragguagliata al reddito normale che l'immobile è atto a produrre, tenuto anche conto delle pertinenze e dei mobili che erano considerati come immobili per destinazione, porterebbe a dover valutare in sede di determinazione della indennità, non solo il « merito » locativo desumibile dalla consistenza e dalle condizioni di uso degli immobili e delle attrezzature, ma anche i fattori obiettivi di avviamento relativi alla ubicazione o ad altre favorevoli condizioni ambientali, alle qualità ed abitudini dei clienti, al buon nome fattosi dalla ditta e alle buone condizioni di affari già affermate, rimanendone esclusi soltanto i fattori subiettivi, di avviamento, cioè quelli inerenti alle doti e qualità personali del dirigente dell'azienda, alla sua capacità amministrativa e direttiva, all'abilità delle maestranze e in genere a tutti gli elementi strettamente legati ai dirigenti dell'azienda o a condizioni di monopolio in cui operi l'azienda. Tale criterio, sempre secondo l'Amministrazione, non avrebbe portato a una duplicata valutazione, poiché l'indennità *una tantum* è intesa a sopperire alla perdita del reddito di esercizio, che è compensativo dei fattori subiettivi di avviamento, dei rischi di gestione e dei capitali circolanti, mentre i fattori oggettivi di avviamento vengono considerati soltanto nella determinazione dell'indennità mensile in quanto si risolvono in una causa di maggiorazione del reddito che gli immobili e le attrezzature possono produrre.

In contrario la Corte ha osservato, fra l'altro, che l'avviamento, pel fatto stesso che costituisce una qualità, un modo di essere dell'azienda nel suo complesso, non può venire assunto, sia pure limitatamente ai fattori oggettivi, a criterio di valutazione di uno solo dei beni che concorrono a formarla. E pertanto ha ritenuto che, in effetti, dei vari fattori indicati dall'Amministrazione controllata solo quelli attinenti alla ubicazione e alle altre eventuali condizioni ambientali favorevoli possano venire assunti ai fini di cui trattasi, in quanto siano atti a determinare una maggiorazione della rendita di posizione, che costituisce un fenomeno economico relativo ai fabbricati, e non in quanto possano essere riguardati come fattori di avviamento; che soltanto nel calcolare l'indennizzo *una tantum* per mancato esercizio possa essere considerato l'avviamento, come risultato dell'azienda e non come entità frazionata nei suoi vari fattori, poiché sussiste una stretta interdipendenza fra le condizioni con cui tale risultato si presenta in una attività industriale, commerciale e professionale, e il danno che deriva al suo titolare dall'essere messo nella impossibilità di continuare l'esercizio della detta attività.

La Corte ha osservato inoltre che, mentre nel caso di requisizione di azienda l'indennizzo è costituito da un'unica somma (articolo 57 citato del regio decreto n. 1741 del 1940), nell'ipotesi di requisizione di cose destinate all'esercizio di un'industria, di un commercio o di una professione, l'indennizzo mensile non può essere conglobato in unica somma con la indennità supplementare *una tantum*, perché ai fini del controllo di legittimità deve esser reso ostensivo che l'indennità predetta sia stata contenuta entro il limite di somma di un'annualità dell'interesse legale sul valore venale delle cose requisite.

7. - *Cautioni degli agenti contabili dello Stato.* — È sorta questione se i ricevitori provinciali, e, in genere gli agenti contabili dello Stato, possano costituire in cauzione cartelle di credito fondiario: ciò in relazione all'articolo 199 del vigente regolamento sulla conta-

bilità generale dello Stato, a termini del quale i titoli costituenti le cauzioni degli agenti predetti debbono essere titoli di Stato o garantiti dallo Stato, nonché all'articolo 18 della legge 22 dicembre 1905, n. 592, che disciplina l'accettazione delle cartelle fondiari per cauzione (1).

Al riguardo la Corte ha ritenuto necessario stabilire, anzitutto, se, in rapporto alla regola generale enunciata dalla legge di contabilità dello Stato e da altre leggi, la citata norma del 1905 si ponga come una deroga, cioè come una deviazione statutiva in vista di determinate situazioni, o invece come un principio di carattere e portata generale, complementare e integrativo della legge di contabilità. Dati i termini in cui è formulata la norma, vi si è ravvisato un principio generale, tanto più che la *ratio legis* (agevolazione ai mutui fondiari) nonché la disciplina della materia, che conferisce alle cartelle fondiari carattere di solida garanzia, portano a ritenere che la loro equiparazione agli altri titoli ammessi per gli accennati fini cauzionali sia stata voluta in modo pieno ed integrale. Posto ciò, si è ritenuto che la efficacia dell'accennato principio non sia stata caducata dalle norme posteriori relative alle materie di cui si discute, poiché l'articolo 199 del vigente regolamento di contabilità generale dello Stato, che riproduce il corrispondente articolo 231 del regolamento del 1882, nonché, per quanto attiene alle cauzioni dei ricevitori provinciali, gli articoli 16, 17, 18, 77 e 78 del vigente testo unico sulla riscossione delle imposte dirette, approvato col regio decreto 17 ottobre 1922, n. 1401, che riproducono i corrispondenti articoli 16, 17, 18 e 78 del precedente testo unico approvato col regio decreto 29 giugno 1902, n. 281, non solo non contengono una esplicita abrogazione del ripetuto articolo 18 della legge del 1905, ma neppure rivelano l'intenzione di sistemare *ex novo* la disciplina della materia, abbandonando ogni altra norma precedente, né pongono un principio incompatibile con la norma stessa.

Per quel che si riferisce all'articolo 199 dianzi citato, si è in particolare osservato che trattasi di norma di un regolamento e ciò porta ad escludere la possibilità di derivarne la tacita o indiretta abrogazione di una norma di legge, quale quella dell'articolo 18 della legge del 1905, essendo ben noto che il regolamento non può abrogare o modificare norme contenute in leggi formali. Ed infine, una volta ammesso che le cartelle fondiari possono essere accettate per cauzione degli agenti contabili dello Stato, si è ovviamente escluso che possa assumere alcuna rilevanza ai fini di cui trattasi una distinzione tra le cartelle assistite dalla garanzia statale e quelle non assistite da tale garanzia.

8. — *Commissioni ed organi collegiali affini.* — In materia di commissioni, consigli, comitati e collegi comunque denominati, operanti nelle Amministrazioni statali, la Corte, oltre a rilievi concernenti, in singoli casi, la loro formazione, ha avuto occasione di far luogo alla affermazione di alcuni principi di massima.

La più interessante questione, che formò oggetto di una elaborata risoluzione di coordinamento, è ormai superata dalla disposizione dell'articolo 3 della recente legge 4 novembre 1950, n. 888, ai cui termini agli effetti della corresponsione del gettone di presenza l'istituzione di commissioni non previste da disposizioni legislative o regolamentari deve aver luogo con decreto ministeriale da adottarsi di concerto col Ministro per il tesoro. Gioverà tuttavia farne un breve cenno allo scopo di porre in evidenza che le affermazioni della Corte, fatte in sede di esame di due decreti del Ministro del tesoro in data 16 maggio 1946 e 20 febbraio 1947 e di un decreto del Ministro delle poste e delle telecomunicazioni in data 30 dicembre 1946, sono valse a provocare una precisa disciplina legislativa della materia, di cui era avvertita la necessità di fronte al notevole numero di commissioni istituite con semplici decreti ministeriali, senza intesa col Tesoro, per esigenze che non sempre apparivano giustificate, e alla conseguente attribuzione di gettoni di presenza.

In quell'occasione la Corte, in base alle norme che allora regolavano la potestà normativa circa l'organizzazione delle Amministrazioni dello Stato (2) nonché i gettoni di presenza (3), ebbe ad affermare che la inserzione di commissioni e di organi collegiali affini nella orga-

(1) Detto articolo stabilisce che « le cartelle fondiari possono essere accettate per cauzione dalle Amministrazioni dello Stato, dalle province, dai comuni, dalle istituzioni pubbliche di beneficenza, dalle casse di risparmio, dai monti di pietà, per un valore ragguagliato ai nove decimi del prezzo medio di borsa del semestre precedente, se al momento in cui la cauzione è prestata il loro corso non è più basso ».

(2) Legge 31 gennaio 1926, n. 100.

(3) Articolo 1 del decreto legislativo Presidenziale 7 dicembre 1946, n. 623.

nizzazione amministrativa non potesse ritenersi rimessa ad un libero potere dei Ministri e che la possibilità di istituire simili organi collegiali con decreto ministeriale non potesse giuridicamente configurarsi se non nel caso e nei limiti in cui, nell'istituire un determinato servizio o una determinata funzione, il Capo dello Stato o il legislatore avessero conferito al Ministro con una espressa loro delega il potere di organizzare i mezzi necessari per la realizzazione dei fini ai quali tendesse un loro provvedimento, o uno specifico potere di costituire a tale effetto commissioni o altri organi collegiali. Solo alle Commissioni istituite dai Ministri entro tali limiti potevano competere, ad avviso della Corte, i gettoni di presenza; ma non a quelle istituite dai Ministri stessi per affidare collegialmente ai funzionari dipendenti lo studio di determinate questioni e la formulazione di pareri in materie rientranti fra i compiti normali della propria Amministrazione. E per queste ultime si ritenne che non ricorresse neppure la necessità di un formale decreto ministeriale, essendo sufficiente un semplice ordine di servizio, non inserendosi esse nell'organizzazione dello Stato e non avendo i loro atti rilevanza esterna.

Altra questione che ha formato oggetto di esame concerne la possibilità di procedere alla nomina formale del segretario di una Commissione nel caso in cui il provvedimento che istituisce detto organo collegiale non disponga nulla al riguardo. La Corte ha escluso che, avvenuta nei modi e nelle forme di legge l'istituzione dell'organo, il Ministro possa in essa inserirsi con una funzione costitutiva. È vero che lo svolgimento stesso delle funzioni dell'organo collegiale porta alla esigenza che una persona, la quale partecipi alle sedute, compili i verbali; ma questa esigenza non postula anche l'altra della nomina formale di un segretario, potendo a ciò provvedersi non soltanto a mezzo di un segretario a tal fine nominato, ma anche a mezzo di uno dei membri del collegio, o a mezzo di un funzionario estraneo al collegio stesso, al quale venga conferito l'incarico di esercitare le funzioni di segretario, tanto che si è ammesso che in caso di necessità un Consiglio comunale possa fare estendere il verbale anche da persona estranea, purché la scelta cada sopra elemento idoneo, come il segretario di un comune viciniore o un notaio. Né la esigenza in parola potrebbe desumersi dalla considerazione che il verbale deve portare la firma del segretario, oltre a quella del presidente, poiché a tal fine non è richiesta una investitura formale, ma occorre soltanto che colui che firma in tale veste ne abbia avute le funzioni ed abbia assistito alle operazioni collegiali, essendo la sua sottoscrizione intesa soltanto ad attestare che le cose esposte risultano dalla scienza stessa dell'estensore e non da altrui relazione. La esigenza in discussione non potrebbe neppure esser messa in relazione col carattere di atto pubblico amministrativo, che debba assumere il verbale nei rapporti con i terzi, poiché questo carattere è del tutto indipendente dalla investitura formale, derivando più propriamente dalla natura di organo della pubblica Amministrazione, che debba riconoscersi al collegio, e dalla qualità di pubblico funzionario che rivesta l'estensore del verbale, oltreché dalla competenza che a questo sia stata attribuita per l'esercizio delle funzioni di segretario, competenza che sussiste anche quando egli sia stato investito di quelle funzioni con un semplice incarico.

Infine, in relazione a provvedimenti fondati su una troppo lata interpretazione dell'articolo 63, 2° comma, del regio decreto 8 maggio 1924, n. 843, si è avuto modo di precisare la portata di tale norma, che esclude la corresponsione di gettoni di presenza agli impiegati dello Stato chiamati a far parte di commissioni o altri collegi quando la designazione abbia avuto luogo « in dipendenza della carica o dell'ufficio che ricoprono ».

La Corte ha affermato che tale esclusione può rendersi operante nel solo caso in cui ricorra un legame oggettivo fra le mansioni assegnate alla commissione e quelle insite nella carica o nell'ufficio ricoperti, onde la condizione prevista non ricorre in tutti i casi in cui nell'atto istitutivo della commissione la designazione sia fatta con riferimento al solo grado dell'impiegato chiamato a parteciparvi ed invece ricorre normalmente tutte le volte che la designazione sia fatta col solo riferimento alla carica o all'ufficio ricoperti, come ad esempio quando si statuisca che dell'organo collegiale debba far parte il direttore generale preposto a un determinato ramo dell'Amministrazione o il capo del personale. Si è aggiunto che l'anzidetto nesso oggettivo non può restringersi alla sola ipotesi in cui la materia deferita alla Commissione si identifichi negli ordinari compiti di servizio affidati all'impiegato chiamato a farne parte: la dizione della norma porta, infatti, a ricercare unicamente se la carica o l'ufficio si presentino come la causa giuridica della designazione, e ciò può avvenire non soltanto nell'ipotesi in cui debbano svolgersi prestazioni che costituiscono la normale estrinsecazione dei compiti affidati in via ordinaria all'impiegato che ricopre quella carica o quell'ufficio, ma anche quando debbano svolgersi prestazioni non ordinarie, sempre che abbiano un nesso oggettivo e causale con i

compiti affidati in via ordinaria. La esigenza dell'accennato nesso oggettivo e causale può, invero, rendere non sufficiente non soltanto il rilievo formale del requisito del grado, ma anche quello della funzione esercitata; ma è parso alla Corte che non possa disconoscersi che il riferimento alla sola carica o all'ufficio ricoperti abbia di regola il valore di una espressa qualificazione dell'anzidetto nesso, che normalmente rende ultronea una ulteriore indagine al fine di accertare se la materia sottoposta all'esame della Commissione rientri specificamente nei compiti propri del servizio a cui l'impiegato è addetto.

CAPITOLO QUARTO

LE REGISTRAZIONI CON RISERVA

1. — *Cenni introduttivi.* — La funzione e la ragione di essere del « visto con riserva » sono state già illustrate nella precedente Relazione (1), in cui si è data notizia, al capitolo IV, dei provvedimenti registrati con riserva dalla Corte dei conti nel corso del quinquennio 1942-47.

Nel rinviare pertanto a detta Relazione per un più ampio svolgimento dei principi informatori di tale istituto, si viene qui di seguito a dare notizia delle registrazioni con riserva effettuate nei tre esercizi finanziari compresi fra il 1947-48 e il 1949-50 — registrazioni che risultano indicate singolarmente, esercizio per esercizio, negli allegati elenchi — e delle ragioni che hanno indotto la Corte a ricusare in via ordinaria il proprio visto ai provvedimenti che hanno formato oggetto delle menzionate registrazioni con riserva.

Anche di tali registrazioni con riserva la Corte non ha mancato di dare quindicinalmente comunicazione, a termini di legge (2), agli Uffici di Presidenza del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, mediante la trasmissione degli atti relativi e delle relative deliberazioni, al fine di offrire al Parlamento, con assoluta tempestività, tutti gli elementi di giudizio sui casi segnalati.

2. — *Il decreto legislativo 29 settembre 1947, n. 1602, relativo all'esproprio della Villa Abamalek Lazzareff in Roma.* — Col decreto legislativo n. 617 del 26 maggio 1946, su proposta del Ministro per gli affari esteri, veniva disposta l'espropriazione per fini di pubblica utilità della Villa Abamalek Lazzareff, sita in Roma, e con il successivo decreto, parimenti legislativo, n. 385 del 28 febbraio 1947 si disponeva il trasferimento dello stesso immobile in proprietà dello Stato Sovietico.

Riguardo al primo di tali provvedimenti la Corte — dopo aver rilevato la forma inconsueta seguita dal Governo per l'espropriazione in parola, e cioè il ricorso ad un apposito provvedimento legislativo, in luogo di valersi della normale procedura contemplata dalla legge 25 giugno 1865, n. 2359, sulle espropriazioni per pubblica utilità — in via di legittimità fece notare che il provvedimento stesso risultava viziato perché adottato senza il concerto col Ministero delle finanze, il quale ha istituzionalmente la cura, a norma degli articoli 1 e 2 della legge di contabilità generale, dell'amministrazione dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato; inoltre perché non era stato determinato il bilancio al quale la spesa per il relativo indennizzo di espropriazione avrebbe dovuto far carico, e infine perché non risultavano allegate al decreto in parola né le piante planimetriche né le note analitiche, che pure risultavano menzionate nell'articolo 1 dello stesso decreto come parti integranti del decreto stesso.

Per tali motivi il decreto in parola veniva ammesso a registrazione con riserva nell'adunanza del 14 agosto 1946, e a registrazione con riserva veniva parimenti ammesso nell'adunanza del 27 maggio 1947 il secondo provvedimento del 28 febbraio 1947, attesa la sua immediata derivazione dal primo, poiché esso veniva a precisare quei fini di pubblica utilità ai quali il precedente decreto faceva un riferimento semplicemente generico.

Con successivo decreto legislativo del 29 settembre 1947 venivano infine approvate le piante planimetriche e le note analitiche definitive relative alla menzionata espropriazione. Ed anche questo provvedimento veniva ammesso a registrazione con riserva, nell'adunanza

(1) *Relazione della Corte dei conti*, cit., volume I, parte I, quinquennio 1942-1947, pagg. 16-17 e 51 e seguenti.

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

in data 15 dicembre 1947 delle Sezioni riunite della Corte, su richiesta del Ministro degli affari esteri e su deliberazione adottata in data 6 dicembre 1947 dal Consiglio dei Ministri.

Anche per tale ultimo decreto ebbe a riproporsi la questione già sollevata in occasione della registrazione con riserva del secondo dei provvedimenti dianzi richiamati: se cioè esso non fosse da riguardarsi come un atto meramente consequenziale, adottato in pura e semplice esecuzione dei precedenti decreti legislativi, nel qual caso avrebbe potuto essere ammesso a registrazione in via ordinaria. Ma anche per tale provvedimento le Sezioni riunite della Corte hanno ritenuto di dovere escludere la portata meramente esecutiva o il carattere semplicemente consequenziale ad un atto legislativo, essendo esso formalmente autonomo per sua natura nei confronti degli altri precedenti provvedimenti. E ciò avuto anche riguardo che, con l'approvare le piante planimetriche e le note analitiche definitive relative allo immobile oggetto dell'espropriazione, si veniva a determinare nei suoi esatti confini topografici e nella sua reale consistenza economica il complesso di beni trasferiti allo Stato, completandosi in tal modo le disposizioni dettate con i menzionati decreti legislativi del maggio 1946 e del febbraio 1947, nei quali pertanto il menzionato decreto legislativo del 29 settembre 1947 trovava il suo immediato presupposto, onde si riteneva che, essendo stati registrati con riserva il primitivo decreto legislativo del 26 maggio 1946 ed il successivo provvedimento del 28 febbraio 1947, anche il provvedimento del 29 settembre 1947 non potesse essere ammesso a registrazione in via ordinaria.

3. — *I provvedimenti di collocamento a disposizione dei prefetti in eccedenza ai limiti dell'articolo 102 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2960.* — Anche nel corso degli esercizi 1947-48, 1948-49 e 1949-50 si ebbero registrazioni con riserva per provvedimenti di collocamento a disposizione di prefetti in eccedenza al limite stabilito dall'articolo 102 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2960.

Le ragioni che hanno determinato con tanta frequenza in passato la registrazione con riserva di tali provvedimenti sono stati già ampiamente illustrate nella precedente relazione (1). Sembra peraltro opportuno riassumere brevemente i termini della questione.

L'articolo 102 del citato stato giuridico degli impiegati civili dello Stato (2) stabilisce che i prefetti a disposizione del Ministero dell'interno non possono eccedere il numero di quindici in aggiunta ai posti d'organico che erano originariamente 78 (3), e precisamente 75 per le sedi di prefettura allora esistenti e 3 per i prefetti destinati a reggere l'ufficio del personale e le due direzioni generali che costituivano in quell'epoca il Ministero dell'interno, senza far entrare nel calcolo la direzione generale della pubblica sicurezza, della quale era ed è titolare il capo della polizia, che il Governo può trarre, come è noto, anche al di fuori del ruolo dei prefetti (4).

La questione cadeva sulla valutazione di tale limitazione. Un primo motivo di perplessità era infatti offerto dalla particolare posizione dei prefetti investiti di incarichi speciali, poiché poteva affacciarsi il dubbio che i prefetti investiti di un particolare incarico a carattere continuativo o incaricati dello svolgimento di funzioni d'istituto, o presso lo stesso Ministero dell'interno o presso altre Amministrazioni, non dovessero comprendersi fra quelli a disposizione, in quanto venivano a costituire una specie di *tertium genus* tra i prefetti in sede — a capo delle prefetture, in provincia, od al Ministero, a capo delle singole direzioni generali — e i prefetti a disposizione, la cui particolare posizione comporterebbe solamente incarichi di natura del tutto precaria, normalmente di breve durata, in vista di particolari situazioni occasionali e contingenti.

Ma tale costruzione non trovava fondamento nella lettera della legge poiché questa, nel limitare ulteriormente a tre anni il termine massimo di durata della posizione di prefetto a disposizione, statuiva che per i prefetti investiti di un incarico speciale « lo stato di disposizione si protrae per tutta la durata dell'incarico » (5) mostrando con ciò chiaramente di non fare alcuna distinzione di stato fra i prefetti genericamente a disposizione e quelli a disposizione per un particolare incarico. Sì che se una eccezione poteva farsi era soltanto per i posti coperti dai prefetti in attuazione di una precisa disposizione di legge, nel qual caso

(1) *Relazione della Corte dei conti*, cit., volume I, parte I (1942-1947), pag. 55-58.

(2) Regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2960.

(3) Tabella organica allegata al regio decreto 11 novembre 1923, n. 2395, sull'ordinamento gerarchico delle Amministrazioni dello Stato.

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

(5) Ultimo comma del citato articolo 102 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2960.

l'attribuzione delle particolari funzioni connesse con tali tassative disposizioni veniva a presentarsi come una normale destinazione di servizio, in attuazione di norme di legge di natura organica, alla stessa stregua dell'assegnazione ad una qualunque sede di servizio, o presso una prefettura o presso il Ministero, anziché come il conferimento di un incarico speciale.

Altro motivo di contestazione venne in concreto offerto dalla tesi dell'Amministrazione, che per i prefetti a disposizione, oltre ai quindici posti previsti dalla legge, potessero utilizzarsi anche i posti del normale ruolo organico, tesi che, ove accolta, avrebbe portato a consentire il collocamento a disposizione di un qualsivoglia numero di prefetti, purché entro i limiti dell'organico aumentato dei quindici posti contemplati per i prefetti a disposizione.

Ma anche a tale riguardo fu agevole obiettare che la osservanza del limite dei posti d'organico, maggiorato degli anzidetti quindici posti, poteva valere ad evitare il rifiuto assoluto di registrazione contemplato dall'articolo 25, lettera b), del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti (1) per le nomine e le promozioni di personale di qualsiasi ordine e grado disposte in eccedenza ai limiti posti dai rispettivi ruoli organici, ma non ad eliminare la illegittimità cui avrebbe dato luogo la contemporanea esistenza in un determinato momento di prefetti a disposizione in numero superiore a quindici.

E ciò appariva evidente dalla stessa dizione letterale della norma, la quale, nello stabilire che i prefetti a disposizione non possono eccedere il numero di quindici oltre quello dei posti del ruolo organico, mostra in modo inequivocabile di aver voluto riservare ai prefetti a disposizione proprio ed unicamente quella limitata aliquota di quindici posti in aggiunta al numero dei posti del ruolo organico, che rimane per ciò stesso immutato e riservato alle normali funzioni d'istituto, come appare confermato, del resto, dalla stessa posizione originaria del ruolo al momento dell'entrata in vigore della norma dianzi richiamata.

Poiché, infatti, tutti i 78 posti del ruolo organico trovavano una specifica assegnazione dalla tabella organica allegata al regio decreto 11 novembre 1923, n. 2395, sull'ordinamento gerarchico delle Amministrazioni dello Stato, non poteva non discenderne la materiale impossibilità di ipotizzare l'utilizzazione di qualcuno dei posti d'organico per il collocamento a disposizione di prefetti in aggiunta ai quindici posti contemplati per tale determinato scopo dall'articolo 102 dello stato giuridico degli impiegati civili dello Stato.

Fermo restando, pertanto, il limite di quindici posti contemplato dalla legge per la posizione dei prefetti a disposizione, limite costantemente confermato in occasione dei vari aumenti d'organico fino al decreto legislativo 3 maggio 1948, n. 455, che ha da ultimo modificato la tabella organica del ruolo, restava tuttavia il fatto che il ruolo organico dei prefetti aveva raggiunto, in virtù di successive disposizioni di legge, il numero di 137 posti, ivi compresi i 15 prefetti a disposizione, con una eccedenza di 49 posti sulle 88 sedi di prefetture esistenti. E ciò bastava a porre in luce le difficoltà che si presentavano all'Amministrazione per contenere nell'anzidetto limite di quindici posti il numero dei prefetti a disposizione.

Ricordati così i termini della questione, deve peraltro avvertirsi che le registrazioni con riserva relative a tali provvedimenti, mentre avevano raggiunto un massimo di 104 nell'immediato periodo post-bellico, e cioè nell'esercizio 1944-45, in dipendenza della esigenza di sistemare le numerose particolari situazioni che si erano venute a determinare nel ruolo dei prefetti sia nel periodo bellico che in regime d'occupazione alleata, sono andate via via riducendosi nel corso degli esercizi successivi, raggiungendo il numero di 30 nel corso dell'esercizio 1945-46, di 21 nell'esercizio 1946-47, di 26 nell'esercizio 1947-48, di 20 per il 1948-49 e infine di 4 per il 1949-50.

È ancora da avvertire che tali registrazioni con riserva potranno essere in gran parte evitate per l'avvenire, come si è già fatto presente nella Relazione per il quinquennio precedente (2), provvedendo con lo stesso atto di nomina o di trasferimento all'assegnazione dei prefetti alle singole sedi di servizio, ivi comprese le destinazioni ai particolari incarichi contemplati da particolari disposizioni di legge, evitandosi in tal modo che i prefetti chiamati a ricoprire tali particolari incarichi o a reggere una direzione generale presso il Ministero, e a maggior ragione quelli destinati a coprire una sede di prefettura, debbano passare attraverso la posizione di disposizione (3).

(1) Regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214.

(2) *Relazione della Corte dei conti*, cit., vol. I, parte I, pag. 58.

(3) In tali sensi appunto si espresse anche il Senato che, nell'esaminare la questione, convenne nella fondatezza del rifiuto di registrazione da parte della Corte, osservando che era, « comunque, da consigliare il Ministero dell'interno a disporre della utilizzazione specifica di un prefetto con lo stesso provvedimento col quale viene collocato a disposizione, ed a dichiarare, nell'atto in cui gli si conferisce l'incarico, che egli cessa dalla disposizione stessa per assumere quella determinata funzione » (vedi relazione del Senatore onorevole Fantoni, riportata nella *Rivista della Corte dei conti*, anno 1949, fascicoli 9 e 10, parte quarta, pag. 86 e segg.).

E a tale fine appunto è inteso un recente provvedimento regolamentare (1), che determina in diciotto il numero dei prefetti di 1^a e 2^a classe che possono essere contemporaneamente incaricati delle funzioni ispettive.

4. — *Un decreto di promozione in soprannumero nei ruoli del Commissariato per il turismo.* —

A registrazione con riserva dava luogo il decreto 23 marzo 1949, con il quale si provvedeva alla promozione al grado di ispettore generale (grado V) nel ruolo amministrativo del Commissariato per il turismo di due capi divisione.

La particolare situazione che ha dato luogo alla illegittimità rilevata in tale decreto è la seguente. Nel predetto ruolo amministrativo del Commissariato per il turismo risultavano vacanti un posto di grado quinto ed uno di grado quarto, e l'Amministrazione, ritenendo di potersi avvalere della facoltà contemplata dall'articolo 108 dello stato giuridico degli impiegati civili dello Stato (2), che prevede la nomina e la promozione di impiegati anche in eccedenza al numero di posti stabilito per ciascun grado, purché si lascino vacanti altrettanti posti nel grado superiore, disponeva la promozione al grado quinto di due funzionari: uno per il posto vacante in tale grado e l'altro, in soprannumero, per il posto lasciato vacante nel grado superiore.

In sede di controllo fu però osservato che il posto di grado quarto che si assumeva vacante risultava invece coperto da un consigliere di Stato, che già da epoca anteriore era stato incaricato, con decreto del 18 marzo 1948, delle funzioni di direttore generale per i servizi del turismo, motivo per cui egli era stato anche collocato fuori del ruolo organico del Consiglio di Stato con lo stesso decreto di attribuzione delle predette funzioni. Da tale circostanza si deduceva, infatti, che la menzionata vacanza nel grado quarto del ruolo predetto non era utilizzabile per tutta la durata dell'incarico conferito al predetto consigliere di Stato.

E poiché la Presidenza del Consiglio ebbe ad insistere per la registrazione del provvedimento, esso diede luogo alla deliberazione in data 23 dicembre 1949 del Consiglio dei Ministri che autorizzò la richiesta di registrazione con riserva del decreto stesso.

Le Sezioni riunite della Corte riconobbero la fondatezza dei motivi che avevano indotto a ricusare il « visto » in via ordinaria, poiché a legittimare l'esercizio della facoltà contemplata dal citato articolo 108 non poteva considerarsi sufficiente l'accertamento della semplice vacanza, ma si rendeva necessaria anche la disponibilità della vacanza, mentre tale disponibilità veniva a mancare nella specie in dipendenza dell'incarico conferito al consigliere di Stato. Il comando infatti di questo a ricoprire, sia pure temporaneamente, il posto di direttore generale del turismo veniva a precludere ovviamente la possibilità di disporre di tale posto per tutta la durata dell'incarico. E ciò faceva mancare il necessario presupposto contemplato dal cennato articolo 108, poiché il « lasciare vacante un posto nel grado superiore » presuppone nell'Amministrazione non solamente il potere di ricoprire il posto stesso, ma anche la possibilità di dirigere tale potere sul grado inferiore anziché su quello superiore. Ciò, poi, doveva dirsi tanto a maggior ragione per i posti di direttore generale che sono conferiti, come è noto, a norma dell'articolo 11 dello stato giuridico degli impiegati civili dello Stato, dal Consiglio dei ministri, e non già dall'Amministrazione, e sono conferibili anche ad estranei all'Amministrazione; ragione per cui è anche da escludere la possibilità di rendere suscettibili di utilizzazione autolimitazioni del potere di disporre di tale grado da parte dell'Amministrazione, salvo il caso in cui la nomina al detto grado sia espressamente condizionata dai singoli ordinamenti alla proposta del Ministro competente, e cioè del capo della stessa Amministrazione, ipotesi questa che non ricorre per i ruoli del Commissariato per il turismo.

Né si mancava di osservare che il conferimento dell'incarico di direttore generale per il turismo al consigliere di Stato aveva già comportato l'utilizzazione di un posto di grado quarto nel ruolo del Consiglio di Stato in dipendenza del collocamento fuori del ruolo organico dello stesso Consiglio di Stato del cennato consigliere, e che pertanto la tesi dell'Amministrazione avrebbe portato all'assurdo che per una sola vacanza, e cioè quella verificatasi nel grado IV del ruolo del Commissariato per il turismo, venissero a conferirsi due promozioni (una al grado quarto nel ruolo del Consiglio di Stato ed una al grado quinto, in soprannumero, nel ruolo del Commissariato per il turismo).

Quest'ultimo profilo portò, anzi, ad esaminare se il provvedimento in esame non dovesse incorrere nel rifiuto assoluto di registrazione contemplato dall'articolo 25 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti. Ma tale estrema conclusione non fu attesa, poiché l'ipotesi del

(1) Decreto del Presidente della Repubblica 17 gennaio 1951, n. 40.

(2) Regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2960.

rifiuto assoluto di registrazione risulta in effetti contemplata solamente per le promozioni disposte in eccedenza al numero dei posti di organico, mentre nella specie la temporanea indisponibilità del posto di direttore generale del turismo, in dipendenza dell'incarico esercitato dal consigliere di Stato, non valeva ad escludere la esistenza in atto della vacanza nei ruoli organici del personale per il turismo di un posto di grado quarto, oltre a quella, incontrovertita, nel grado quinto, che veniva coperta con una delle due promozioni, del tutto regolare.

Per le considerazioni esposte il provvedimento venne ammesso a registrazione con riserva nell'adunanza del 4 febbraio 1950.

5. — *La convenzione 8 marzo 1949 relativa alla concessione delle opere ricadenti nella zona della battaglia di Cassino.* — Con decreto n. 5942-A in data 21 luglio 1949 del Ministro dei lavori pubblici venivano approvate una convenzione in data 8 marzo 1949 e una convenzione aggiuntiva del 9 luglio successivo con le quali era accordata all'Ente per la ricostruzione del Cassinate (E. R.I. CAS.) la concessione delle opere ricadenti nella zona della battaglia di Cassino fino all'importo massimo di dieci miliardi di lire. Per tali provvedimenti la Delegazione della Corte dei conti istituita presso il Ministero dei lavori pubblici formulò rilievo e poi oppose rifiuto formale del « visto » in via ordinaria, nel riflesso che doveva ritenersi illegittima nella specie la utilizzazione dell'istituto della concessione di opere pubbliche ad enti o a privati, previsto dalla legge 24 giugno 1929, n. 1137.

La disciplina legislativa di tale concessione è infatti informata al concetto che oggetto della concessione possa essere solo un'opera esattamente individuata nelle sue caratteristiche e nelle modalità di esecuzione attraverso un progetto tecnico-finanziario e con i prezzi relativi, come risulta dalle disposizioni contenute nell'articolo 1, terzo comma, della predetta legge n. 1137, il quale indica le modalità attraverso le quali il contributo statale può essere *stabilito*, ossia predeterminato nell'atto stesso di concessione, in modo invariabile, e cioè a *forfait*, qualunque sia per risultare l'effettivo costo *dell'opera*, ovvero a misura, nel caso in cui si tenga conto della effettiva qualità dei *lavori eseguiti*, sulla base di prezzi fissati per unità di misura.

Ciò appare confermato anche dal comma quarto dello stesso articolo, ove è stabilito che nel caso di lavori imprevisti o supplementari, e quindi di *nuovi lavori* che si aggiungono a quelli contemplati nel progetto, debba provvedersi alla determinazione di nuovi prezzi mediante apposito atto aggiuntivo; e dal comma quinto dello stesso articolo 1, con il quale si pone un limite all'eventuale aumento dell'importo complessivo dei contributi, precisandosi che tale aumento non possa superare la misura del quinto dell'importo « prima previsto ». E che la precisa determinazione dell'opera da concedere — secondo il criterio a cui la prassi amministrativa si è sempre conformata in materia di concessione — risponda ad una fondamentale esigenza dell'istituto fu altresì ribadito dalla successiva legge 12 luglio 1949, n. 470, con la quale il Ministro dei lavori pubblici è stato autorizzato a ricorrere al sistema della concessione quando si tratti di opere la cui spesa, *determinata dal relativo progetto di massima o progetto esecutivo*, superi l'importo di lire 30 milioni, poiché in tal modo si è chiaramente riaffermato il principio che le opere da dare in concessione devono risultare bene individuate nei relativi progetti tecnici, e che ben precisati devono essere anche gli importi di spesa corrispondenti. Motivo per cui si osservava che con le norme della citata legge 12 luglio 1949, n. 460, si era offerta una chiara e non equivoca interpretazione autentica delle disposizioni della legge n. 1137 del 1929.

Con gli atti approvati dal decreto 21 luglio 1949, n. 5942-A, non veniva invece concessa la costruzione di opere esattamente definite e chiaramente delimitate nella loro configurazione topografica e nella loro consistenza economica, ma si accordava all'Ente E. R.I. CAS. l'esecuzione di un complesso di opere non ancora determinate per un *importo globale* che, come si legge nell'articolo 2 della convenzione dell'8 maggio 1949, veniva stabilito in dieci miliardi di lire solamente in via « sommaria o preventiva », mentre la determinazione delle singole opere da eseguire e la fissazione dei prezzi da assumere come base per la valutazione dei lavori venivano rinviate ad un momento successivo ed in sede di esecuzione della convenzione stessa.

A tali osservazioni il Ministro dei lavori pubblici faceva seguire una comunicazione dell'8 settembre 1949, con la quale chiedeva, in attuazione della deliberazione adottata dal Consiglio dei ministri nell'adunanza del 7 settembre 1949, la registrazione con riserva del decreto in parola. E le Sezioni riunite della Corte, investite in tal modo dell'esame della questione, riconoscevano fondate le osservazioni mosse in sede di controllo, confermando l'avviso che la concessione in esame non potesse trovare il suo inquadramento nella disciplina ordinaria delle due leggi dianzi richiamate del 1929 e del 1949, e che pertanto la concessione stessa avrebbe potuto formare oggetto di un atto legislativo, ma non di un semplice decreto mi-

nisteriale, poiché soltanto con un provvedimento legislativo avrebbe potuto derogarsi ai limiti posti dalle vigenti norme giuridiche.

Si osservava altresì che in un parere reso nell'adunanza del 7 giugno 1949 il Consiglio di Stato aveva cercato di superare le perplessità inerenti all'applicabilità della legge del 1929 mediante considerazioni di opportunità politica e amministrativa, quali quelle dell'opportunità che alla popolazione del Cassinate si desse la sensazione di una immediata utilizzazione delle provvidenze disposte in loro favore con il decreto 2 aprile 1948, n. 688, e della convenienza che si evitasse la lunga serie di atti che sarebbero stati altrimenti necessari ove si fosse dovuto provvedere a separate concessioni per ciascuna delle numerose opere da eseguire; ponendo, d'altro lato, in rilievo il reciproco vantaggio che sarebbe derivato all'Amministrazione e all'ente concessionario dall'assunzione dell'impegno bilaterale che formava oggetto della convenzione, in quanto l'Amministrazione veniva in tal modo ad assicurarsi la possibilità di conseguire l'esecuzione di tutte le opere alle stesse condizioni, mentre all'ente concessionario veniva offerta la possibilità di organizzare la sua attrezzatura in modo adeguato alle esigenze del compito affidatogli. Ma simili considerazioni, se potevano avere il loro peso da un punto di vista politico, amministrativo o tecnico, non potevano spiegare influenza ai fini del controllo di legittimità, poiché il detto controllo viene esercitato, come è noto, sulla base del riferimento alle norme giuridiche vigenti e sotto il profilo strettamente giuridico: esse, quindi, avrebbero potuto solo dar luogo alla richiesta di registrazione con riserva da parte del Ministro, previa idonea valutazione degli stessi motivi di opportunità da parte del Consiglio dei Ministri, e sotto la responsabilità politica del Governo.

Per tali considerazioni le Sezioni riunite ritenevano che il provvedimento in parola non potesse essere ammesso a registrazione in via ordinaria, e ne disponevano la registrazione con riserva, ai sensi dell'articolo 25 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214.

6. — *L'articolo 35 dello stato giuridico degli impiegati civili dello Stato e la facoltà di scelta del tema da svolgere da parte dei candidati ai pubblici concorsi.* — Con decreto in data 22 marzo 1949 il Ministro di grazia e giustizia approvava la graduatoria dei vincitori di un concorso a 40 posti di assistente in prova (gruppo C) nel ruolo del personale di sorveglianza degli Istituti di rieducazione per minori, bandito con decreto ministeriale 2 febbraio 1948.

In sede di esame del decreto il competente Ufficio di controllo ebbe ad osservare che la Commissione esaminatrice del concorso, nell'indicare gli argomenti che avrebbero dovuto formare oggetto delle due prove scritte d'esame, aveva ritenuto di formulare la enunciazione di tali argomenti mediante la proposizione di una serie di dieci domande o quesiti per ciascuna prova d'esame, in tre terne per ciascuna prova, lasciando inoltre ai candidati stessi la facoltà di rispondere solamente a cinque delle dieci domande che costituivano la serie sorteggiata all'inizio di ciascuna delle due prove scritte.

L'Ufficio pertanto si propose due quesiti: in primo luogo, se fosse ammessa, a norma dell'articolo 35 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2960, la proposizione dei temi d'esame mediante una serie di domande, ed in caso affermativo, se fosse consentito di lasciare ai candidati la scelta delle domande alle quali rispondere. E ciò in relazione al disposto del menzionato articolo 35 dello stato giuridico degli impiegati civili dello Stato, il quale prescrive che la Commissione esaminatrice prepara tre temi per ciascuna prova scritta d'esame, nel caso in cui gli esami di concorso hanno luogo in una unica sede, ed un tema solo quando gli esami hanno luogo in più sedi, precisando ulteriormente che i temi devono essere chiusi in pieghi suggellati e firmati esteriormente dai membri della Commissione e dal segretario, e che nel caso in cui sia richiesta la preparazione di tre temi il presidente della commissione debba fare sorteggiare il tema da svolgere da parte di uno dei candidati all'inizio di ciascuna prova.

Sul primo punto l'Ufficio addivenne alla conclusione che i temi contemplati dal citato articolo 35 dello stato giuridico potevano essere proposti anche mediante una serie di quesiti, perché ciò non escludeva la trattazione organica da parte dei candidati delle questioni proposte. E ciò anche a prescindere dalla considerazione che tale esposizione organica non appare espressamente richiesta nemmeno dalla norma anzidetta, poiché la semplice locuzione « tema », adottata da essa, non può ritenersi sufficiente a determinare l'obbligo della organicità nello svolgimento dell'argomento proposto.

L'Ufficio ritenne invece che non potesse ammettersi la facoltà di scelta degli argomenti da svolgere, da parte dei candidati, e ciò soprattutto in considerazione che, col lasciare ai candidati la scelta delle domande alle quali rispondere, verrebbe a mancare la unicità del termine di confronto tra i candidati stessi e quindi la necessaria uniformità di giudizio da

parte della Commissione, dato che questa si troverebbe a dover esaminare non l'unico tema contemplato dal vigente stato giuridico degli impiegati civili dello Stato, ma tanti differenti temi quante siano state le possibili combinazioni dei gruppi di domande proposte. E non parve che ciò portasse ad invadere il merito, giacché il rilievo aveva un evidente contenuto di mera legittimità, e non incideva comunque sulle valutazioni di merito riservate alla Commissione esaminatrice.

Tale punto di vista diede luogo al rifiuto formale del « visto » da parte del consigliere delegato al controllo, ed il Ministro allora richiese la registrazione con riserva del decreto, per non annullare tutti gli atti del concorso, che risultava ormai interamente espletato, facendosi a ciò autorizzare, come prescritto, dal Consiglio dei ministri, il quale deliberò sulla richiesta di registrazione con riserva nell'adunanza dell'8 novembre 1949.

Le Sezioni riunite riconobbero la sussistenza della illegittimità contestata in sede di controllo. Ad escludere, infatti, che possa ammettersi nei candidati la facoltà di scegliere, fra quelle proposte, le domande che ritengano più idonee alle loro attitudini e alla loro preparazione, è sembrata sufficiente l'osservazione che con tale sistema si verrebbero ad avere tanti diversi temi quante sarebbero le combinazioni delle varie domande attuate dai candidati, mentre l'articolo 35 del più volte citato regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2960, contempla la proposizione di un solo tema nel caso in cui gli esami di concorso abbiano luogo in più sedi, e parla di un « tema » da svolgere, in dipendenza dell'esito del sorteggio da effettuare all'inizio di ciascuna prova fra i tre differenti temi predisposti dalla Commissione, nel caso in cui le prove abbiano luogo in una sola sede, rendendo in tal modo evidente che il termine di comparazione fra i vari candidati debba essere unico, come avviene appunto solamente quando il tema da svolgere sia eguale per tutti.

Né le Sezioni ritennero che il sistema censurato potesse trovare appoggio nella considerazione che l'assoluta unicità del termine di comparazione viene a mancare nelle prove orali, attesa la varietà delle domande che viene ad offrirsi in tale sede ai candidati, e nel rilievo che in alcuni casi, come per esempio in quello contemplato dall'articolo 11 del regio decreto 14 ottobre 1923, n. 2345, la menzionata facoltà di scelta è ammessa esplicitamente. La prima considerazione rivela, infatti, la sua inconsistenza ove si tenga presente che, a differenza delle prove orali, le prove scritte trovano nella legge una specifica disciplina, dalla quale non è dato discostarsi, poiché trattasi di norma precettiva e non meramente direttiva; mentre l'altro rilievo, col provare che, nei casi in cui si è voluto ammettere il sistema della scelta, come in quello degli esami scolastici, il legislatore ha a ciò provveduto con espressa autorizzazione legislativa, non fa che confermare che tale libera scelta debba di massima venire esclusa, avuto anche riguardo che non potrebbe allegarsi la possibilità di applicazione analogica delle disposizioni che contemplano la eccezionale facoltà di scelta, trattandosi di disposizioni di carattere singolare, dettate in vista della natura del tutto particolare delle valutazioni richieste dagli esami che vi sono contemplati, e che non possono perciò trovare applicazione oltre i casi tassativamente previsti nelle disposizioni stesse.

E fu pertanto per considerazioni di mera legittimità, che non invadevano comunque la valutazione di merito qualitativa delle domande articolate per la scelta rimessa ai candidati, che le Sezioni riunite ammisero a registrazione con riserva il decreto in parola.

7. — *Nomine a sottotenente in servizio permanente effettivo di allievi di un corso straordinario presso l'Accademia militare sprovvisti del prescritto titolo di studio.* — A registrazione con riserva ha dato anche luogo un decreto 8 novembre 1948 del Capo dello Stato, con il quale si provvedeva alla nomina a sottotenente in servizio permanente effettivo di ventidue allievi provenienti dal corso straordinario combattenti dell'Accademia militare, riconosciuti idonei al compimento del biennio 1945-46.

Su tale decreto l'Ufficio di controllo, con suo foglio di osservazione, n. 423 del 4 giugno 1949, e poi il Consigliere delegato, con nota motivata n. 2702/12 del 27 luglio 1949, osservarono che cinque candidati non risultavano in possesso del titolo di studio richiesto per l'ammissione all'Accademia, essendo stati ammessi al corso solamente dopo aver superato le prove d'esame contemplate da un preavviso di concorso bandito il 22 agosto 1945 con circolare n. 5244 del Ministero della guerra.

Tale bando di concorso straordinario, al fine di favorire il reclutamento di ufficiali in servizio permanente fra coloro che avevano partecipato alla guerra 1940-45 e alla lotta di liberazione, aveva disposto l'ammissione alle Accademie militari per soli titoli, in deroga alle norme vigenti, per coloro che fossero in possesso di uno dei titoli di studio richiesti dalle disposizioni anche allora in vigore, e l'ammissione per esami per quei concorrenti i quali, pur risultando in possesso di tutti gli altri requisiti richiesti, fossero sprovvisti del titolo di studio prescritto.

Questa misura di favore non venne tuttavia assunta nel decreto legislativo 21 aprile 1948, n. 753, il quale, nel disciplinare lo svolgimento dei corsi ordinari presso le Accademie militari per gli anni 1945-46 e 1946-47, ebbe a disporre, all'articolo 3, che le ammissioni ai corsi anzidetti dovessero effettuarsi mediante concorsi per titoli e per esami fra coloro che fossero in possesso del diploma di maturità classica e scientifica, accordando al Ministro, con l'articolo 12, lettera a) — e limitatamente ai corsi del 1945-46 — la sola facoltà di dispensare dai predetti esami di ammissione i giovani provvisti dei menzionati diplomi di maturità classica o scientifica, e senza quindi autorizzare comunque l'ammissione agli esami di concorso per l'accesso alle Accademie militari, e tanto meno l'ammissione diretta ai corsi delle stesse Accademie, per i candidati sprovvisti del prescritto titolo di studio.

Le Sezioni riunite diedero atto che potevano considerarsi valide le nomine effettuate in base ai soli titoli di studio, poiché le sopraddette ammissioni al corso straordinario per combattenti del 1945 potevano ritenersi legittimate dalle disposizioni introdotte per i corsi ordinari dal citato decreto legislativo del 21 aprile 1948, n. 753, le quali prevedono, come già accennato, la facoltà del Ministro di consentire l'ammissione ai corsi dell'Accademia militare in base ai soli titoli di studio, per i candidati provvisti del diploma di maturità classica o scientifica. A diversa conclusione le Sezioni riunite ritennero invece di dover giungere per le nomine dei cinque candidati, i quali, sprovvisti del titolo di studio prescritto, erano stati ammessi al corso in base ai risultati delle prove di esame previste dal menzionato preavviso di concorso del 22 agosto 1945, poiché il citato decreto legislativo n. 753 del 1948 non ha in nessun caso contemplato, come si è chiarito, l'ammissione agli esami di accesso ai corsi delle Accademie militari per candidati sprovvisti del prescritto titolo di studio, e poiché a sanare tale irregolarità non poteva valere la riserva, inclusa nell'estratto di deliberazione in data 30 settembre 1949 del Consiglio dei Ministri, di promuovere apposite norme legislative intese ad integrare le disposizioni del decreto legislativo 21 aprile 1948, n. 753.

Per le considerazioni anzidette il decreto 8 novembre 1948 del Presidente della Repubblica venne ammesso a registrazione con riserva.

8. — *Le opere di sistemazione del Cavo napoleonico a scolmatore del fiume Reno.* — Al visto con riserva diede infine luogo un decreto del Ministro dei lavori pubblici in data 21 luglio 1950 con cui si provvedeva all'approvazione di un progetto di stralcio dell'importo di 412 milioni di lire per un primo lotto di lavori intesi ad utilizzare le opere incompiute del « Cavo napoleonico » come scolmatore del fiume Reno, affidandone la esecuzione in concessione al Consorzio di bonifica di secondo grado per il canale emiliano-romagnolo.

E poiché di esso si riferisce, per uniformità di trattazione, nel capitolo relativo alle opere pubbliche (1), si omette di farne un compiuto cenno nel presente capitolo.

(1) Vedasi oltre, a pag. 186 e seg. di questa Relazione.