

**ATTI PARLAMENTARI**

---

**CAMERA DEI DEPUTATI** Doc. X  
N. 1-*quater*

---

**RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI  
AL PARLAMENTO**

*VOLUME TERZO*

**L'ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE DELLA CORTE DEI CONTI  
NEGLI ANNI 1942-50**

---

*Presentata alla Presidenza il 26 agosto 1950*

---

# RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI AL PARLAMENTO

---

*Lettera del Presidente della Corte dei Conti ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.*

## **VOLUME I. — IL CONTROLLO DI LEGITTIMITÀ SUGLI ATTI DEL GOVERNO E SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELLO STATO:**

**PABTE 1ª -** Quinquennio 1942-47

**PABTE 2ª -** Triennio 1947-50



## **VOLUME II. — IL CONTROLLO SUGLI ENTI SOVVENZIONATI DALLO STATO:**

**PABTE GENERALE**

**PABTE SPECIALE**



## **VOLUME III. — L'ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE DELLA CORTE DEI CONTI**



**Relazione finanziaria della Corte dei Conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1942-43.**



**Relazione finanziaria della Corte dei Conti sui rendiconti generali dello Stato per l'esercizio 1943-44 e successivi.**

---

---

# INDICE

---

## PARTE PRIMA

### LA GIURISDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI IN GENERALE

§ 1. — Origine e sviluppo storico . . . . .	<i>Pag.</i>	11
§ 2. — Estensione e limiti . . . . .	»	12

## PARTE SECONDA

### LA FUNZIONE DEL PUBBLICO MINISTERO PRESSO LA CORTE DEI CONTI

§ 1. — Cenni storici e comparativi . . . . .	<i>Pag.</i>	13
§ 2. — Posizione del Pubblico Ministero . . . . .	»	14
§ 3. — Il Pubblico Ministero come attore, convenuto, interveniente . . . . .	»	14
§ 4. — Il potere istruttorio . . . . .	»	15
§ 5. — Attività nel contenzioso contabile . . . . .	»	16
§ 6. — Attività nel contenzioso delle pensioni . . . . .	»	17
§ 7. — Attività negli altri giudizi ad istanza della parte privata . . . . .	»	18
§ 8. — Attività nei giudizi di impugnazione . . . . .	»	19
§ 9. — Attività consultiva . . . . .	»	19
§ 10. — I poteri delle Sezioni giudicanti nei confronti del Pubblico Ministero . . . . .	»	19
§ 11. — Dati riassuntivi sull'attività del Pubblico Ministero negli anni 1942-50 . . . . .	»	20

## PARTE TERZA

### LA GIURISDIZIONE CONTABILE

#### CAPITOLO PRIMO

##### GENERALITÀ

§ 1. — Prospetto della giurisdizione contabile . . . . .	<i>Pag.</i>	21
§ 2. — Competenza di ciascuna delle due Sezioni del contenzioso contabile . . . . .	»	22
§ 3. — Competenza di ciascuna Sezione sotto l'aspetto funzionale . . . . .	»	23
§ 4. — Origine della distinzione fra responsabilità contabile e responsabilità amministrativa . . . . .	»	24
§ 5. — Natura delle due responsabilità in relazione all'elemento colposo . . . . .	»	24
§ 6. — Esistenza giuridica e valutazione economica del danno erariale . . . . .	»	25
§ 7. — Il sindacatorio nei giudizi contabili . . . . .	»	27
§ 8. — Il procedimento ingiuntivo . . . . .	»	27
§ 9. — Rapporti e interferenze fra il giudizio contabile e quello penale . . . . .	»	28

**CAPITOLO SECONDO**  
**IL GIUDIZIO DI CONTO**

§ 10. — Cenni storici . . . . .	<i>Pag.</i>	29
§ 11. — Caratteri del giudizio di conto . . . . .	»	30
§ 12. — Forma del conto giudiziale . . . . .	»	31
§ 13. — Contenuto del conto giudiziale . . . . .	»	31
§ 14. — Casi di esclusione della forza maggiore . . . . .	»	32
§ 15. — Limiti alla responsabilità di cauzionanti . . . . .	»	32
§ 16. — L'opposizione contabile . . . . .	»	33
§ 17. — Procedura del giudizio di conto . . . . .	»	34

**CAPITOLO TERZO**  
**IL GIUDIZIO DI RESPONSABILITÀ CONTABILE**

§ 18. — Giudizio di responsabilità in sede separata dal giudizio di conto . . . . .	<i>Pag.</i>	34
§ 19. — Giudizio di responsabilità contro funzionari o agenti non tenuti alla resa del conto . . . . .	»	35
§ 20. — Giudizi di responsabilità a carico dei contabili di fatto . . . . .	»	35
§ 21. — Altri giudizi di natura contabile . . . . .	»	36

**CAPITOLO QUARTO**  
**IL GIUDIZIO DI RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA**

§ 22. — Origine e natura . . . . .	<i>Pag.</i>	36
§ 23. — I presupposti giuridici dell'azione . . . . .	»	36
§ 24. — Il vincolo solidale fra i compartecipi al fatto colposo . . . . .	»	37
§ 25. — Il potere riduttivo dell'addebito . . . . .	»	38
§ 26. — Esercizio dello stesso potere nel procedimento ingiuntivo . . . . .	»	38
§ 27. — Il fondamento dell'azione nella responsabilità per investimento automobilistico . . . . .	»	38

**CAPITOLO QUINTO**  
**IL GIUDIZIO SUI RICORSI CONTRO L'APPLICAZIONE DELLA RITENUTA CAUTELARE**

§ 28. — Origine della competenza del magistrato contabile . . . . .	<i>Pag.</i>	39
§ 29. — Carattere della ritenuta . . . . .	»	39
§ 30. — Oggetto, forma e limiti della ritenuta . . . . .	»	40
§ 31. — Natura e limiti del giudizio . . . . .	»	40
§ 32. — Soggetti passivi della ritenuta . . . . .	»	41

**CAPITOLO SESTO**  
**IL GIUDIZIO ESATTORIALE**

**A) RIMBORSO DI QUOTE INESIGIBILI:**

§ 33. — Precedenti giurisprudenziali . . . . .	<i>Pag.</i>	42
§ 34. — Disciplina positiva del procedimento amministrativo e giurisdizionale . . . . .	»	42
§ 35. — Inizio dello stadio giurisdizionale . . . . .	»	43
§ 36. — Natura del giudizio . . . . .	»	43
§ 37. — Condizioni generali per il diritto a rimborso . . . . .	»	44
§ 38. — Valore delle normali . . . . .	»	44
§ 39. — Obblighi inerenti al formalismo della legge . . . . .	»	45
§ 40. — Termini per la domanda di rimborso . . . . .	»	46

**B) CONTROVERSIE FRA AGENTI DELLA RISCOSSIONE:**

§ 41. — Origine e oggetto della competenza . . . . .	Pag.	46
§ 42. — Obbligo del ricevitore provinciale di rendere il conto della gestione dei residui all'esattore decaduto . . . . .	»	47
§ 43. — Forma del conto e oggetto del giudizio . . . . .	»	48
§ 44. — Giudizio di conto promosso dai cauzionanti dell'esattore decaduto . . . . .	»	48

**CAPITOLO SETTIMO**

**IL GIUDIZIO DI APPELLO CONTRO LE DECISIONI  
DEI CONSIGLI DI PREFETTURA**

§ 45. — Precedenti legislativi . . . . .	Pag.	49
§ 46. — Forma e contenuto dell'atto di appello . . . . .	»	50
§ 47. — Pronunce appellabili . . . . .	»	51
§ 48. — Soggetti del rapporto processuale . . . . .	»	52
§ 49. — Potere del giudice di appello . . . . .	»	52
§ 50. — Intervento in causa . . . . .	»	52
§ 51. — Integrazione del giudizio . . . . .	»	53
§ 52. — Controversie sul diritto all'aggio . . . . .	»	54
§ 53. — Responsabilità degli amministratori . . . . .	»	55

**PARTE QUARTA**

**LA GIURISDIZIONE SULLE PENSIONI ORDINARIE**

**CAPITOLO PRIMO**

**GENERALITÀ**

§ 1. — Fonti legislative della giurisdizione . . . . .	Pag.	57
§ 2. — Carattere della giurisdizione . . . . .	»	57
§ 3. — Presupposto oggettivo del giudizio . . . . .	»	58
§ 4. — Limiti al sindacato giurisdizionale . . . . .	»	59
§ 5. — Natura giuridica della pensione . . . . .	»	60
§ 6. — Norme regolatrici del diritto a pensione . . . . .	»	61

**CAPITOLO SECONDO**

**IL DIRITTO ALLA PENSIONE ORDINARIA (NORMALE O PRIVILEGIATA)  
NELL'AMBITO DELLA FAMIGLIA**

§ 7. — Condizioni generali per l'acquisto del diritto. . . . .	Pag.	61
§ 8. — Rapporto di esclusione fra alcuni soggetti della famiglia del militare . . . . .	»	62

**CAPITOLO TERZO**

**IL TRATTAMENTO NORMALE DI QUIESCENZA**

**A) SOGGETTI DEL DIRITTO:**

§ 9. — Il dipendente dello Stato . . . . .	Pag.	64
§ 10. — La vedova . . . . .	»	64
§ 11. — Gli orfani . . . . .	»	65

**B) OGGETTO DEL DIRITTO:**

§ 12. — Trattamento di quiescenza in genere . . . . .	»	66
§ 13. — Servizio pensionabile . . . . .	»	66
§ 14. — Servizio con affidamento di carriera . . . . .	»	67

§ 15. — Servizio valutabile in seguito a riscatto . . . . .	Pag.	67
§ 16. — Ricongiunzione dei servizi . . . . .	»	68
§ 17. — Base pensionabile . . . . .	»	69

**C) I SALARIATI:**

§ 18. — Valutazione e riscatto di servizi . . . . .	»	70
---	---	----

**CAPITOLO QUARTO**

**IL TRATTAMENTO PRIVILEGIATO**

**A) PRESUPPOSTI DEL DIRITTO E CARATTERISTICHE DEL SUO ESERCIZIO:**

§ 19. — Presupposti generali . . . . .	Pag.	70
§ 20. — Causa di servizio . . . . .	»	71
§ 21. — Rapporti fra la pensione normale e quella privilegiata . . . . .	»	72
§ 22. — Rapporti fra la pensione privilegiata ordinaria e la pensione di guerra . . . . .	»	73
§ 23. — Diritto a pensione privilegiata e azione per risarcimento di danni . . . . .	»	74

**B) LA PENSIONE PRIVILEGIATA DIRETTA:**

§ 24. — Categoria di infermità o lesioni . . . . .	»	76
§ 25. — Aggravamento e rivalutazione . . . . .	»	76

**C) IL TRATTAMENTO INDIRETTO NELLE PENSIONI PRIVILEGIATE MILITARI:**

§ 26. — Le condizioni di legge in rapporto ai soggetti . . . . .	»	77
§ 27. — Il presupposto economico del diritto dei genitori e collaterali . . . . .	»	78
§ 28. — Incapacità al lavoro del genitore non sessagenario . . . . .	»	79

**CAPITOLO QUINTO**

**DECADENZA DAL DIRITTO A PENSIONE PRIVILEGIATA**

§ 29. — Norme di decadenza . . . . .	Pag.	80
§ 30. — Constatazione delle infermità o lesioni . . . . .	»	81

**QUESTIONI DI PROCEDURA**

§ 31. — Abbandono d'istanza . . . . .	Pag.	82
§ 32. — Concentrazione di competenza . . . . .	»	82
§ 33. — Sospensione del giudizio . . . . .	»	82
§ 34. — Riassunzione d'istanza . . . . .	»	83
§ 35. — Giudicato implicito . . . . .	»	83
§ 36. — Ammissibilità del ricorso . . . . .	»	84
§ 37. — Legittimazione ad agire . . . . .	»	84
§ 38. — Revocazione . . . . .	»	85

**PARTE QUINTA**

**LA GIURISDIZIONE SULLE PENSIONI DI GUERRA**

**CAPITOLO PRIMO**

**GENERALITÀ**

§ 1. — Fonti dell'istituto . . . . .	Pag.	86
§ 2. — Fonti della giurisdizione . . . . .	»	86
§ 3. — Fondamento e natura del diritto . . . . .	»	87

## CAPITOLO SECONDO

### IL PRINCIPIO ASSISTENZIALE DELLA LEGGE

§ 4. — Provvidenze legislative di carattere assistenziale . . . . .	Pag.	88
§ 5. — Applicazione del principio nell'attività degli organi amministrativi . . . . .	»	89
§ 6. — Applicazione del principio nella funzione giurisdizionale . . . . .	»	90

## CAPITOLO TERZO

### LA CAUSA DI SERVIZIO DI GUERRA

§ 7. — La causa di servizio di guerra nella passata legislazione . . . . .	Pag.	90
§ 8. — La causa di servizio di guerra nella vigente legislazione . . . . .	»	91
§ 9. — Inesistenza della causa di servizio di guerra . . . . .	»	92
§ 10. — Rilevanza tecnica dei pareri del Collegio Medico legale . . . . .	»	92

## CAPITOLO QUARTO

### GIURISPRUDENZA SULLA CAUSA DI SERVIZIO DI GUERRA

§ 11. — Infermità varie . . . . .	Pag.	93
§ 12. — Malaria . . . . .	»	93
§ 13. — Malattie dell'apparato respiratorio . . . . .	»	94
§ 14. — Parkinsonismo . . . . .	»	94

## CAPITOLO QUINTO

### IL TRATTAMENTO DI PENSIONE PER I MILITARI INVALIDI

§ 15. — Criterio base per il riconoscimento del diritto e l'ammontare della pensione . . . . .	Pag.	95
§ 16. — Applicazione analogica delle tabelle di infermità o lesioni . . . . .	»	95
§ 17. — Accertamenti sanitari . . . . .	»	95
§ 18. — Aggravamento delle infermità o lesioni . . . . .	»	96

## CAPITOLO SESTO

### IL TRATTAMENTO DI PENSIONE PER LA FAMIGLIA DEL MILITARE

#### A) ORDINE DI VOCAZIONE:

§ 19. — Autonomia del diritto . . . . .	Pag.	97
§ 20. — Stabilità dell'ordine di vocazione . . . . .	»	98
§ 21. — Devoluzione e consolidamento della pensione . . . . .	»	98

#### B) LA FAMIGLIA REGOLARE:

§ 22. — Vedova ed orfani del militare . . . . .	»	99
§ 23. — Genitori del militare . . . . .	»	100
§ 24. — Genitori del militare in concorso con la vedova e gli orfani . . . . .	»	103
§ 25. — Collaterali del militare . . . . .	»	104

#### C) LA FAMIGLIA IRREGOLARE:

§ 26. — Vicende legislative . . . . .	»	105
§ 27. — Rassegna di giurisprudenza . . . . .	»	106

## CAPITOLO SETTIMO

### I SOGGETTI DI DIRITTO NON AVENTI LA QUALITÀ DI MILITARI

#### A) INFORTUNATI CIVILI:

§ 28. — Fonti legislative . . . . .	Pag.	107
§ 29. — Fatto di guerra . . . . .	»	107
§ 30. — Nesso di causalità . . . . .	»	108
§ 31. — Maltrattamenti e sevizie . . . . .	»	108
§ 32. — Giurisprudenza su casi vari . . . . .	»	109

**B) ALTRI SOGGETTI NON MILITARI:**

§ 33. — Equipaggi di navi mercantili . . . . .	Pag.	109
§ 34. — Operai addetti ad opere e servizi per conto dell'Amministrazione . . . . .	»	110
§ 35. — Cittadini militarizzati . . . . .	»	110
§ 36. — Partigiani . . . . .	»	111

**CAPITOLO OTTAVO**

**QUESTIONI DI PROCEDURA**

§ 37. — Pluralità di giudizi . . . . .	Pag.	112
§ 38. — Concentrazione di competenza . . . . .	»	112
§ 39. — Notifica dei provvedimenti di contenuto misto . . . . .	»	112
§ 40. — Provvedimenti impugnabili . . . . .	»	113
§ 41. — Preclusione del ricorso . . . . .	»	113
§ 42. — Limiti al sindacato giurisdizionale . . . . .	»	113
§ 43. — Abbandono d'istanza . . . . .	»	113
§ 44. — Esecuzione delle decisioni della Corte . . . . .	»	114
§ 45. — Giudizio di revocazione . . . . .	»	114
§ 46. — Termine di impugnativa . . . . .	»	115

**APPENDICE**

**LA LEGGE 10 AGOSTO 1950, N. 648**

§ 1. — Applicabilità della nuova legge ai ricorsi pendenti . . . . .	Pag.	115
§ 2. — Il diritto alla pensione di guerra in generale . . . . .	»	116
§ 3. — Diritti dei mutilati e invalidi di guerra . . . . .	»	116
§ 4. — Diritti della vedova e degli orfani . . . . .	»	117
§ 5. — Diritti dei genitori, collaterali ed assimilati . . . . .	»	118
§ 6. — Perdita, sospensione e revoca delle pensioni e degli assegni . . . . .	»	119
§ 7. — Procedura per la liquidazione e per la revoca delle pensioni od assegni . . . . .	»	119
§ 8. — Giurisdizione . . . . .	»	120

**PARTE SESTA**

**LA COMPETENZA DELLE SEZIONI UNITE**

**CAPITOLO PRIMO**

**GENERALITÀ**

§ 1. — Competenza in grado di appello e sui ricorsi del personale . . . . .	Pag.	121
§ 2. — Patrocinio legale avanti le Sezioni unite . . . . .	»	121

**CAPITOLO SECONDO**

**GIUDEZI DI APPELLO CONTRO LE DECISIONI DI PRIMO GRADO  
IN MATERIA DI CONTENZIOSO CONTABILE**

§ 3. — Precedenti legislativi . . . . .	Pag.	122
§ 4. — Ordinamento vigente . . . . .	»	123
§ 5. — Limiti all'appellabilità per ragione di materia . . . . .	»	123
§ 6. — Limite all'appellabilità per ragione di valore . . . . .	»	124
§ 7. — Inappellabilità delle decisioni pronunciate anteriormente alle legge 3 aprile 1933, n. 255 . . . . .	»	124
§ 8. — Inappellabilità delle decisioni della Sezione speciale del contenzioso contabile . . . . .	»	125
§ 9. — Natura e finalità dell'appello . . . . .	»	126
§ 10. — Norme di procedura . . . . .	»	126
§ 11. — Principi di giurisprudenza . . . . .	»	126



**CAPITOLO TERZO**  
**GIUDIZI SUI RICORSI ATTINENTI AL RAPPORTO D'IMPIEGO**  
**DEL PERSONALE DELLA CORTE DEI CONTI**

§ 12. — Origine storica della giurisdizione . . . . .	Pag.	128
§ 13. — L'articolo 5 della legge istitutiva della Corte dei conti . . . . .	»	128
§ 14. — Le norme vigenti . . . . .	»	130
§ 15. — I soggetti e l'oggetto del ricorso . . . . .	»	130
§ 16. — I motivi del ricorso . . . . .	»	132
§ 17. — Controversie attinenti a diritti soggettivi . . . . .	»	132
§ 18. — Esclusione del ricorso straordinario al Capo dello Stato . . . . .	»	133
§ 19. — Regole di procedura . . . . .	»	133

**RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI RAPPORTO DI IMPIEGO**

§ 20. — Concorso a pubblico impiego: procedimento; nomina . . . . .	Pag.	134
§ 21. — Nomina a consigliere della Corte dei conti . . . . .	»	134
§ 22. — Composizione del Consiglio di amministrazione . . . . .	»	135
§ 23. — Promozioni per merito comparativo e limiti al sindacato delle Sezioni unite . . . . .	»	136
§ 24. — Valore della qualifica di « ottimo » nelle promozioni per merito comparativo . . . . .	»	136
§ 25. — Note di qualifica e giudizio sul merito dell'impiegato da parte del Consiglio di Amministrazione . . . . .	»	137
§ 26. — Valutazione della condotta tenuta dopo l'8 settembre 1943 e della collaborazione col regime fascista . . . . .	»	137
§ 27. — Valutazione delle benemerienze di guerra . . . . .	»	138
§ 28. — Valutazione del servizio prestato dagli scrutinandi, degli incarichi svolti, dell'attitudine alle funzioni del grado superiore, della cultura tecnica e della capacità professionale . . . . .	»	139
§ 29. — Valutazione dell'anzianità di grado . . . . .	»	139
§ 30. — Inclusione fra gli elementi di giudizio della conoscenza personale degli scrutinandi da parte del Consiglio di Amministrazione . . . . .	»	141
§ 31. — Diversa valutazione dello stesso candidato in due successivi scrutini . . . . .	»	141
§ 32. — Facoltà del Presidente della Corte di rinviare gli atti relativi a promozioni al Consiglio di Amministrazione per nuovo esame . . . . .	»	141
§ 33. — Facoltà del Presidente di sospendere le promozioni . . . . .	»	142
§ 34. — Questioni di merito precluse al sindacato delle Sezioni unite . . . . .	»	143

**PARTE SETTIMA**  
**DATI STATISTICI**

§ 1. — Attività delle Sezioni giurisdizionali della Corte nel periodo compreso fra il 1° luglio 1942 e il 30 giugno 1950:		
a) Contenzioso contabile . . . . .	Pag.	144
b) Pensioni ordinarie civili . . . . .	»	144
c) Pensioni ordinarie militari . . . . .	»	145
d) Pensioni di guerra . . . . .	»	145
e) Giudizi di appello e ricorsi di competenza delle Sezioni unite . . . . .	»	145
§ 2. — Attività degli Uffici di Procura generale nel periodo compreso fra il 1° luglio 1942 e il 30 giugno 1950:		
a) Attività degli Uffici di Procura generale della Sede . . . . .	»	145
b) Attività degli Uffici di Procura generale presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana . . . . .	»	146
§ 3. — Prospetti statistici dell'attività della Sezione Prima giurisdizionale nel periodo compreso fra il 1° luglio 1942 e il 30 giugno 1950:		
I. — Prospetto statistico dei giudizi speciali di competenza della Sezione Prima giurisdizionale . . . . .	»	147
II. — Prospetto statistico dei giudizi di appello contro le decisioni dei Consigli di prefettura . . . . .	»	148
III. — Prospetto statistico dei giudizi sui conti di competenza della Sezione Prima giurisdizionale . . . . .	»	149
IV. — Prospetto riassuntivo dell'ammontare delle condanne pronunciate dalla Sezione Prima giurisdizionale contro contabili e funzionari dello Stato . . . . .	»	150

§ 4. — Prospetti statistici dell'attività svolta dalla Sezione Speciale giurisdizionale nel periodo compreso fra il 1° luglio 1942 e il 30 giugno 1950:	
V. — Prospetto statistico dei giudizi speciali di competenza della Sezione Speciale giurisdizionale . . . . .	Pag. 151
VI. — Prospetto statistico dei giudizi sui conti di competenza della Sezione speciale giurisdizionale . . . . .	» 152
VII. — Prospetto riassuntivo dell'ammontare delle condanne pronunciate dalla Sezione speciale giurisdizionale contro contabili e funzionari dello Stato . . . . .	» 153
§ 5. — Prospetti statistici dell'attività svolta dalla Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana e dagli altri Uffici decentrati nel periodo compreso fra il 1° luglio 1948 e il 30 giugno 1950:	
VIII. — Prospetto statistico dei giudizi speciali di competenza della Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana . . . . .	» 154
IX. — Prospetto statistico dei giudizi sui conti di competenza della Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana e degli altri Uffici decentrati . . . . .	» 155
X. — Prospetto riassuntivo dell'ammontare delle condanne pronunciate dalla Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana contro contabili e funzionari dello Stato . . . . .	» 155
§ 6. — Prospetti statistici dei giudizi in materia di pensioni ordinarie per il periodo compreso fra il 1° luglio 1942 e il 30 giugno 1950:	
XI. — Prospetto statistico dei giudizi in materia di pensioni ordinarie civili di competenza della Sezione II giurisdizionale . . . . .	» 156
XII. — Prospetto statistico dei giudizi in materia di pensioni ordinarie militari di competenza della Sezione III giurisdizionale . . . . .	» 157
§ 7. — XIII. — Prospetto statistico dei ricorsi in materia di pensioni di guerra di competenza delle Sezioni speciali giurisdizionali 1ª e 2ª per il periodo compreso fra il 1° luglio e il 30 giugno 1950 . . . . .	» 158
§ 8. — XIV. — Prospetto statistico dei giudizi di appello e dei ricorsi di competenza delle Sezioni riunite per il periodo compreso fra il 1° luglio 1942 e il 30 giugno 1950. . . . .	» 159
§ 9. — Prospetti statistici sull'attività svolta dagli Uffici di procura generale della Corte:	
XV. — Prospetto statistico dell'attività svolta dagli Uffici di procura generale della Sede nel periodo compreso fra il 1° luglio 1942 e il 30 giugno 1950 . . . . .	» 159
XVI. — Prospetto statistico dell'attività svolta dagli Uffici di procura generale presso la Sezione giurisdizionale della Corte per la Regione siciliana nel periodo compreso fra il 1° luglio 1948 e il 30 giugno 1950 . . . . .	» 159

## ALLEGATI

ALLEGATO I: Quadro grafico dell'attività svolta dalle Sezioni giurisdizionali della Corte in materia di giudizi di responsabilità; ricorsi per denegato rimborso di quote di imposte inesigibili e giudizi di appello su conti comunali, provinciali e di opere pie.

ALLEGATO II: Quadro grafico dell'attività svolta dalle Sezioni e dagli Uffici della Corte in materia di giudizi sui conti degli agenti contabili e delle relative giacenze.

ALLEGATO III: Quadro grafico dell'attività svolta dalla 2ª Sezione giurisdizionale in materia di ricorsi per pensioni ordinarie civili.

ALLEGATO IV: Quadro grafico dell'attività svolta dalla 3ª Sezione giurisdizionale in materia di ricorsi per pensioni ordinarie militari.

ALLEGATO V: Quadro grafico dell'attività svolta dalle Sezioni speciali giurisdizionali per le pensioni privilegiate di guerra.

ALLEGATO VI: Quadro grafico dell'attività svolta dagli Uffici di procura generale.

---

---

## PARTE PRIMA

### LA GIURISDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI IN GENERALE

#### § 1. — ORIGINE E SVILUPPO STORICO.

La legge istitutiva della Corte dei conti 14 agosto 1862, n. 800, contemplava la giurisdizione della Corte stessa limitatamente ai giudizi di conto e in materia di pensioni. Ma ben presto, in forza di leggi che non riguardavano l'ordinamento dell'Istituto, a quelle si aggiunsero altre attribuzioni contenziose, al di fuori della materia contabile propriamente detta, formando, nel loro insieme alquanto eterogeneo, una giurisdizione di carattere misto, rispondente nel suo genere alle svariate esigenze dello Stato moderno.

Nacque, infatti, incorporato nelle norme della legge sulla contabilità dello Stato, il giudizio di responsabilità contro i consegnatari di materie o valori di proprietà dell'Amministrazione per deficienze accertate a loro carico; e, affiancato a quello, come figura a sé stante per la maggiore evidenza civilistica, nacque ad opera della stessa legge — e fu in seguito perfezionato — il giudizio di responsabilità contro funzionari o agenti amministrativi per danno arrecato all'Erario nell'esercizio delle loro funzioni: giudizi entrambi di diritto comune per la forma e il contenuto dell'azione, che vennero tuttavia affidati alla Corte dei conti non tanto in considerazione del rapporto di subordinazione dei presunti responsabili verso lo Stato, quanto per le interferenze che specialmente nel primo di essi si ravvisarono rispetto alla materia contabile e alla funzione di controllo della Corte stessa. Come conseguenza di tali attribuzioni, e per connessione di materia, furono poi attratte nell'orbita della giurisdizione contabile altre controversie di carattere accessorio: quali il giudizio per la convalida di sequestro conservativo e quello sui ricorsi contro l'applicazione della ritenuta cautelare a carico di impiegati statali, quest'ultimo fonte di inattese e interessanti questioni giuridiche che sono state oggetto di particolare studio nella dottrina.

La giurisprudenza della Corte, sempre incline ad aggiornarsi, ha dato largo contributo per non dire impulso, all'opera del legislatore. Così, fin dalle remote esplicazioni del giudizio contabile la Sezione competente ebbe l'opportunità di avvertire il nesso esistente, anche dal punto di vista giuridico, fra le partite dei conti dei tesoriери provinciali e quelle che formavano oggetto delle controversie esattoriali per il rimborso di quote d'imposta inesigibili: e accortamente colse l'occasione di inserire in quel giudizio l'affermazione della propria competenza sulle vertenze del genere, preparando così l'avvento legislativo che ebbe a compiersi con la successiva legge esattoriale. Altrettanto è avvenuto — e in modo più diretto — per la giurisdizione sui ricorsi riguardanti la ritenuta cautelare, la cui attribuzione al magistrato contabile, data la mancanza di una precisa norma di competenza, fu pura creazione giurisprudenziale, rimasta tale per molti anni fino all'entrata in vigore del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti. Del pari, non può disconoscersi l'influenza che dottrina e giurisprudenza hanno esercitata sul definitivo assetto della giurisdizione della Corte a Sezioni Unite sui ricorsi del proprio personale e in tema di rapporto d'impiego, al quale assetto, come è noto, si addivenne solo dopo lungo dibattito e alterne vicende giurisprudenziali circa la portata normativa dell'articolo 5 della legge istitutiva, sostenendosi da molti che questa disposizione — oltre a garantire l'indipendenza dell'Istituto dal potere esecutivo — avrebbe contenuto il germe o addirittura l'implicita affermazione del principio che fu poi espressamente sancito con la norma attributiva di quella competenza.

Da ultimo, per tacere di altre secondarie attribuzioni contenziose, qualcuna delle quali di data recente, va ricordata, anche per il suo carattere di attualità, la giurisdizione sulle pensioni di guerra, costituita in settore autonomo rispetto a quella sulle pensioni ordinarie, non solo per la diversità e la specialità delle norme regolatrici, ma anche per l'imponente massa dei ricorsi, alimentata purtroppo dal succedersi di guerre devastatrici.

## § 2. — ESTENSIONE E LIMITI.

Dal carattere delle elencate attribuzioni, sulla cui natura non è qui il caso di soffermarsi, appare chiaro che la Corte dei conti — salva la giurisdizione sui ricorsi attinenti al rapporto di impiego, che è analoga a quella del Consiglio di Stato, nonché la giurisdizione sui ricorsi contro la ritenuta cautelare, che, per recente giurisprudenza, si limita al sindacato di legittimità dell'atto impugnato — non è un organo di giustizia amministrativa in senso proprio, e cioè preposto alla tutela di interessi legittimi, che solo in alcuni casi possono configurarsi come diritti perfetti, ma è una giurisdizione piena che ha la sua origine storica negli aboliti tribunali del contenzioso amministrativo, ed alla quale sono devolute controversie su veri e propri diritti patrimoniali, sottratte, non più per ragioni di privilegio a favore della pubblica amministrazione, come avveniva in passato, ma per omogeneità di giudizio e per la specialità della materia, alla competenza del magistrato ordinario. In questo campo la giurisdizione della Corte dei conti è piena nel più esteso significato della parola: e cioè, non solo è di merito per la potestà del giudice di accertare e valutare i fatti con tutti i mezzi di prova ammessi dal codice di procedura civile, e — in senso ancor più lato — per il sindacato che il magistrato contabile esercita talora oltre i limiti dell'azione proposta dal procuratore generale e per la facoltà discrezionale del medesimo di ridurre il risarcimento ad una sola parte del danno accertato, ma è anche giurisdizione sottratta all'impero dell'articolo 4 della legge sul contenzioso amministrativo, che, come è noto, vieta ai tribunali ordinari di revocare o modificare l'atto amministrativo che forma oggetto di contestazione. Infatti, allorché la lesione di diritti sia dedotta attraverso l'impugnativa di un provvedimento della pubblica amministrazione — ciò che avviene normalmente nel caso di ricorso — la pronuncia della Corte dei conti non solo può importare la revoca o la riforma dell'atto, ma può anche sostituirsi, con un processo ricostruttivo, alla manifestazione di volontà dell'autorità amministrativa, talora nell'esercizio di facoltà che confinano con il potere discrezionale. D'altra parte, la giurisdizione della Corte non si esaurisce nell'esame di legittimità del provvedimento, ma tende alla dichiarazione e alla completa reintegrazione dei diritti che con quello siano stati disconosciuti, e quindi la rimozione dell'atto illegittimo non è in tal caso fine a sé stessa, ma semplice mezzo per ristabilire l'ordine giuridico violato.

Naturalmente, questa ampiezza di poteri non sussiste allorché la Corte si pronuncia *incidenter tantum* sulla legittimità di un atto che costituisce l'antecedente logico e necessario del provvedimento impugnato, ma che esula dalla sua competenza per materia (esempio: l'atto di cessazione dal servizio rispetto a quello che riguarda il trattamento di quiescenza), perché in siffatta evenienza, per i noti principi di diritto processuale, essa deve limitarsi al puro accertamento della validità o meno di tale presupposto, ai soli fini del giudizio di merito di sua competenza e senza efficacia di giudicato. (vedasi parte IV, § 4).

Di altre caratteristiche della giurisdizione della Corte dei conti sarà fatta menzione nei capitoli che trattano delle singole attribuzioni contenziose.

**PARTE SECONDA**  
**LA FUNZIONE DEL PUBBLICO MINISTERO**  
**PRESSO LA CORTE DEI CONTI**

§ 1. — CENNI STORICI E COMPARATIVI.

Giova innanzi tutto ricordare che, allorchando si discusse l'istituzione della Corte dei conti del nuovo Regno d'Italia, grave dibattito sorse se presso di essa dovesse oppur no sussistere l'Ufficio del pubblico ministero. Questo istituto era conosciuto dalla precedente legislazione degli Stati italiani ed aveva dato buoni frutti tanto nel Granducato di Toscana, quanto nel Regno delle due Sicilie.

Il Ministro Bastogi, però, nel proporre la legge istitutiva della Corte dei conti, era andato al di là della concezione giuridica del suo tempo, dominata dal rigido criterio della divisione dei poteri, e si era fatta un'altra idea del magistrato che avrebbe dovuto assumere la veste di procuratore generale, tanto che ne voleva l'intervento anche negli affari non contenziosi e riteneva di dovergli attribuire la stessa vigilanza sulle entrate; data questa ampiezza di poteri, chiedeva anche l'equiparazione di questo ufficio a quello di presidente della Corte. L'opposizione del Senato fu altrettanto decisa, e a tal punto, che in un primo momento si votò la completa soppressione del procuratore generale. Argomento contrario a quello del Ministro proponente fu che ingiustificata appariva la presenza del rappresentante del Governo presso il supremo organo di controllo, ritenuto un ausiliare del Parlamento.

Spogliato delle vaste attribuzioni che ad esso si volevano affidare dal Governo, l'Ufficio del pubblico ministero presso la Corte dei conti — per volontà della Camera dei deputati —, fu riconosciuto ed ebbe la sua prima disciplina nella legge del 1862. Non può negarsi, però, che il Bastogi avesse antiveduto tutte le grandi possibilità inerenti alla nuova funzione. Il pubblico ministero infatti, dalle origini ha visto sempre di più ingrandita ed intensificata la sua attività e, se, per vie maggiori dovrà avviarsi la Corte dei conti, è imprescindibile, per tale fine, un ulteriore potenziamento dell'organo che la integra e la completa nell'alto esercizio della giustizia.

Il dato storico rammentato è il presupposto necessario di un'indagine tendente ad individuare la figura dell'ufficio sopraindicato sotto un duplice aspetto: se esso rientri nella comune accezione di pubblico ministero quale si riscontra in sede civile e in sede penale, e, in caso affermativo, se la funzione ad esso affidata risponda in maniera esauriente e completa ai fini predeterminati dall'ordinamento giuridico.

Le vigenti fonti normative non danno un eccessivo contributo al riguardo, onde fa d'uopo considerare il pubblico ministero della Corte dei conti nell'esplicazione delle sue attività e da queste trarre quegli elementi concettuali che siano idonei a qualificarlo nell'essenza e nella finalità.

L'articolo 1 del testo unico sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, nell'ultimo capoverso si limita a stabilire: « Il procuratore generale ed i vice procuratori generali rappresentano presso la Corte il pubblico ministero ». Nulla, quindi, di quanto dispongono i codici di rito civile e penale rispettivamente agli articoli 69 e 73 e seguenti, e neppure vi è menzione di quelle attribuzioni generali che sono enunciate nell'articolo 73 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, sull'ordinamento giudiziario. Tale norma fondamentale non si può trascurare ai fini della comprensione del pubblico ministero della Corte dei conti, valendo come principio generale; d'altronde le stesse leggi processuali della Corte rinviano, in quanto siano applicabili, alle norme del codice di procedura civile, dal cui sistema è quindi lecito ricavare quanto possa essere utile a colmare le lacune del nostro ordinamento.

La dizione del sopraindicato articolo 1, col porre insieme la qualità di procuratore generale e la funzione di pubblico ministero, testimonia l'evoluzione storica di tutto l'istituto. Gli avvocati e i procuratori regi rappresentavano i Principi nei loro interessi strettamente fiscali e dopo,

con lo sviluppo del regime monarchico, cominciarono ad assumere in sé la forza esecutiva della legge e del diritto, personificati nel Principe. Tuttora il procuratore generale della Corte dei conti provvede alla tutela di alcuni interessi patrimoniali dello Stato e, quindi, sotto questo aspetto, si riallaccia senza soluzione di continuità ai funzionari medioevali della monarchia o della chiesa. Probabilmente per questo motivo sembrò ad alcuni che si cumulassero nella sua persona funzioni intrinsecamente diverse ed eventualmente contraddittorie.

## § 2. — POSIZIONE DEL PUBBLICO MINISTERO.

D'altra parte, se contraddizione esiste, questa si è rivelata anche nel diritto processuale civile e penale. Vi è, infatti, chi giudica il pubblico ministero come organo della pubblica amministrazione, che sta in giudizio per la tutela di interessi sostanziali, ai quali corrisponderebbero veri e propri diritti soggettivi dello Stato. Altri invece lo considera come puro organo di legalità, legittimato a far valere nel processo il generico interesse all'osservanza del diritto oggettivo. A sostegno della prima tesi si è fatto appunto ricorso alla posizione del pubblico ministero nel processo avanti la Corte dei conti, il che starebbe a dimostrare come a quest'organo in genere non ripugni il compito della difesa degli interessi patrimoniali dello Stato; ma a ciò è stato opposto che la enunciata attribuzione non è sufficiente a qualificare la natura dell'organo stesso.

Senza addentrarsi nell'esame di queste opposte teorie, non si può nascondere che il procuratore generale della Corte dei conti agisce nell'interesse dell'Amministrazione (ciò è espressamente detto in alcuni atti di sua provenienza); ma tale fatto non significa che esso sia un organo amministrativo, preposto, di regola, alla tutela dei diritti dell'erario e, quindi, sostanzialmente non diverso dall'Avvocatura dello Stato.

Si consideri infatti la sua autonomia. Anche a non volere ammettere che il pubblico ministero civile e penale sia il rappresentante del potere esecutivo (l'attuale costituzione democratica tende a parificarlo al giudice almeno sotto la forma delle garanzie costituzionali), non si può negare che, per il disposto dell'articolo 69 della legge sull'ordinamento giudiziario, lo stesso è sottoposto « alla direzione del Ministero di grazia e giustizia ». Il pubblico ministero della Corte, invece, che in origine, come si è notato, fu pure ritenuto un rappresentante del Governo, non ha relazione di fatto o di diritto con alcun Ministero, né col Governo operante nell'unità collegiale. Se di una direzione si ritiene di dover parlare — e non importa mai una subordinazione gerarchica — questa appartiene al presidente della Corte, che nella sua persona riassume l'interessa e l'indipendenza dell'istituto dinanzi a tutte le altre organizzazioni dello Stato.

Manca, poi, nel pubblico ministero della Corte dei conti l'obbligatorietà di sostenere una pretesa avanzata dall'Amministrazione, poiché la sua iniziativa processuale non è legata incondizionatamente alla volontà dell'organo richiedente, ma presuppone sempre una valutazione di merito per accertare se i diritti erariali di cui si denuncia la violazione siano degni e suscettivi di protezione giudiziaria. E anche quando l'azione è stata proposta, se per nuovi elementi o diversi apprezzamenti la Procura generale non la ritiene più fondata, questa recede dalle sue richieste, salvo l'ulteriore determinazione della Sezione giudicante.

L'esperienza, quasi centenaria, insegna come questi criteri di obiettività giuridica siano rigidamente osservati, di modo che anche quando adopera i suoi poteri in difesa degli interessi patrimoniali dell'Amministrazione, il procuratore generale vuol essere principalmente un organo di legalità, come diretto collaboratore del giudice, con il quale ha in comune la esigenza dell'osservanza e dell'esatta applicazione della giustizia. A tale fine esso può regolare le iniziative e le eccezioni meglio di qualsiasi altro organo del pubblico ministero, essendo la sua autonomia rispetto al potere esecutivo del tutto illimitata, traducendosi, anzi in un controllo sulla medesima Amministrazione.

## § 3. — IL PUBBLICO MINISTERO COME ATTORE, CONVENUTO, INTERVENIENTE.

Nel quadro delle funzioni spettanti al procuratore generale assume particolare rilievo quella relativa all'instaurazione del rapporto processuale. Ciò avviene nei giudizi aventi per oggetto la responsabilità patrimoniale degli impiegati e la revoca dei provvedimenti di pensione, nei quali, spettando la legittimazione ad agire esclusivamente al pubblico ministero, questo assume la figura di attore e, nell'interesse dell'Amministrazione, propone la domanda

nei confronti dei terzi. Nessuna specifica particolarità è da notare su questo punto, in quanto a posizione del pubblico ministero agente è largamente nota e studiata specie nel diritto processuale penale.

Ma in altri casi (giudizi di pensione, di ritenuta, di rimborso di quote inesigibili, ecc.) esso si presenta addirittura come convenuto. L'iniziativa processuale è di colui il quale vuole impugnare il provvedimento amministrativo e propone la sua domanda contro il procuratore generale, che essendo esclusivamente legittimato a contraddire, diventa un soggetto processuale resistente.

Nell'una e nell'altra ipotesi — o sia chiamato in giudizio un impiegato dello Stato o sia in discussione un provvedimento della pubblica amministrazione — questa rimane estranea al procedimento e il procuratore generale subentra nei suoi diritti e doveri, come parte in causa. Non è opinione ardita configurare in questa situazione, più che il verificarsi di una rappresentanza, un fenomeno di sostituzione processuale, in conseguenza della quale i poteri spettanti ai singoli Ministeri vengono devoluti ad un organo diverso.

Tale sostituzione è necessaria, in quanto il surrogarsi all'Amministrazione non è una facoltà discrezionale del pubblico ministero, ma un obbligo di legge; né l'Amministrazione conserva la possibilità di perseguire in giudizio il suo impiegato autore del danno o di difendere il provvedimento che è stato oggetto di impugnazione.

Il pubblico ministero agente o resistente appare solo nelle controversie in cui sia da tutelare un interesse erariale; quando, invece, si tratti di enti diversi dallo Stato, come il Comune, l'Ente di beneficenza, la Cassa depositi, l'opera del procuratore generale si limita ad un puro intervento. Mancando il quale, tuttavia, non sarebbe valida la costituzione del rapporto processuale. Non si può dire, come si è affermato in altro campo, che in questi casi il pubblico ministero intervenga solo a scopo istruttorio; in quanto esprime e sulla *quaestio facti* e sulla *quaestio iuris* il suo parere di organo di legalità.

Comunque, sotto qualsiasi aspetto si profili il pubblico ministero della Corte dei conti, esso è da qualificare parte pubblica: qualificazione comunemente ammessa per tutte le altre figure di pubblico ministero e a maggior ragione confacente a quello della Corte, specie quando esso si pone come soggetto agente o resistente in forza della sua specifica legittimazione *ad causam*.

#### § 4. — IL POTERE ISTRUTTORIO.

Altro compito del procuratore generale è quello di un'istruzione preparatoria che serva a raccogliere gli essenziali elementi, sui quali il giudice dovrà dare la propria decisione. Compito arduo e faticoso al quale attendono gli uffici della Procura generale, che costituiti da personale di concetto alle dipendenze di sostituti, compiono un attivo lavoro di ricerca e di accertamento, non sempre facile a causa della scarsità dei mezzi tecnici a loro disposizione.

In via di principio, ampio e penetrante è il potere istruttorio del pubblico ministero, in quanto questi — secondo l'espressa disposizione dell'articolo 74 del testo unico 12 luglio 1934, n. 1214, — « nelle istruttorie di sua competenza può chiedere in comunicazione atti e documenti in possesso di autorità amministrative e può inoltre disporre accertamenti diretti ». Nessuna eccezione l'Amministrazione può muovere per esonerarsi dall'obbligo dell'esibizione dei documenti richiesti; e la stessa autorità giudiziaria deve produrre in originale gli atti dei procedimenti penali dopo l'emanazione della sentenza passata in cosa giudicata. Si apre così all'occhio vigile dell'inquirente il materiale con il quale si propone l'azione o si resiste a quella spiegata dal privato, e nel deposito che si esegue presso le competenti segreterie non si fa una cernita a fini particolari, ma si producono anche gli atti eventualmente giovevoli alla controparte.

La richiesta di documenti preconstituiti non è sempre bastevole per la completezza dell'indagine istruttorio, onde il più delle volte, è mestieri procedere ad ulteriori accertamenti. L'articolo sopraindicato consente al pubblico ministero di acquisire i mezzi di prova direttamente, e cioè con il suo personale intervento: ma ciò importa una complessa e numerosa organizzazione, mancando la quale, la Procura generale si deve avvalere della stessa Amministrazione per la scoperta dei fatti e della loro rilevanza tecnica. Così essa suole chiedere la contestazione degli addebiti all'impiegato presunto responsabile al fine di ottenere — attraverso una forma di interrogatorio — elementi utili alla verità giudiziale, e spessissimo suole altresì consultare il supremo collegio sanitario per essere illuminata su problemi di scienza medica, idonei a determinare se una infermità sia dipesa da causa di servizio e quindi costituisca titolo per la concessione della pensione privilegiata.

Secondo la vigente prassi giudiziaria, viene a cessare il cennato potere istruttorio nelle vertenze dalle quali esula l'interesse dell'Erario. Infatti, in materia di appelli avverso le decisioni dei Consigli di Prefettura e di ricorsi per pensioni a carico di enti diversi dallo Stato, gli elementi di prova risultano dagli atti prodotti dalle parti interessate e *juxta allegata* il rappresentante del pubblico ministero deve emettere le sue conclusioni. Tale orientamento è dovuto ai principi invalsi nel passato ordinamento processuale e si giustifica col fatto che, mancando nella specie la legittimazione sostanziale all'organo pubblico, questo si atteggia a parte formale e, in tale qualità, non ha potestà di iniziativa e di disposizione nel processo. È da rilevare, però, che oggi il pubblico ministero civile può produrre documenti, dedurre prove e prendere conclusioni nei limiti delle domande proposte dalle parti (articolo 72 del Codice di procedura civile); e tale nuovo potere a maggior ragione sembra doversi attribuire anche al procuratore generale della Corte, che invigila su diritti ed interessi di importanza sociale.

Oltre al potera istruttorio originario, è da rilevare quello che di volta in volta viene attribuito al procuratore generale dalla Sezione giudicante, in base all'articolo 14 del regolamento approvato con regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038, il quale, fra l'altro, stabilisce: « La Corte... può ordinare al procuratore generale di disporre accertamenti diretti in contraddittorio delle parti. In tale ultimo caso queste sono a cura del procuratore generale avvisate, almeno cinque giorni prima, del luogo, giorno ed ora in cui si eseguiranno gli accertamenti stessi ». Avvalendosi di questa facoltà, che è ormai divenuta di uso costante, la Corte può esimersi dall'escutere i mezzi di prova attraverso un componente del collegio o il pretore; e l'atto istruttorio eseguito a cura del pubblico ministero non è più atto di parte, ma vero e proprio atto giurisdizionale, tanto è vero che si riconosce alle parti contrarie il diritto di essere avvisate e di partecipare all'esecuzione degli accertamenti diretti.

#### § 5. — ATTIVITÀ NEL CONTENZIOSO CONTABILE.

Venendo ad esaminare le funzioni del procuratore generale nei singoli procedimenti, è d'uopo incominciare da quella che storicamente è la prima attribuzione giurisdizionale della Corte dei conti, e cioè dall'accertamento giudiziale delle contabilità erariali. In questo campo si riscontra il minore potere processuale della Procura generale, e ciò è dovuto al fatto che, in ossequio ad un'antica tradizione, le due Sezioni del contenzioso contabile hanno assunto quasi una potestà esclusiva di indagine sulle partite del conto, e, agendo *ex officio*, prescindono dalle stesse richieste dei legittimi contraddittori. L'intervento del procuratore generale si rende necessario quando non essendo stato presentato il conto, si debba aprire il procedimento per la sua compilazione di ufficio (articolo 614 del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827), ovvero quando l'esame del conto è stato esaurito. In quest'ultima ipotesi, se la relazione conclude per il discarico, non ha luogo pubblico giudizio, purché il procuratore generale concluda conformemente al relatore e il presidente della Sezione pronunci il discarico con decreto. In caso contrario il conto viene iscritto nel ruolo, e il pubblico ministero conclude oralmente alla udienza, o convenendo nelle proposte della relazione o chiedendo diverse determinazioni, non esclusa quella dell'assoluzione del contabile. Se, poi, il giudizio di conto è connesso con un giudizio di responsabilità, quest'ultimo attrae il primo, e il procuratore generale riassume in pieno il potere istruttorio, diventando il *dominus* dell'una e dell'altra azione.

Nel giudizio di responsabilità — col quale vengono perseguiti tutti gli impiegati, che per azione od omissione, nell'esercizio delle proprie funzioni, abbiano cagionato danno allo Stato — si rileva appieno l'alta funzione del pubblico ministero della Corte, che, attraverso i mezzi processuali di cui dispone, è in grado di penetrare nella vita dell'Amministrazione, seguire l'andamento dei servizi ed accertare, se del caso, la lesione dei diritti patrimoniali dello Stato. La Procura generale viene così ad esercitare un controllo sui dipendenti dello Stato, reprimendone e prevenendone gli abusi.

L'esercizio dell'azione non è condizionato alla volontà dell'Amministrazione (articolo 73 del regolamento di procedura), sebbene questa sia obbligata a far denuncia del fatto lesivo, perché in qualunque modo il pubblico ministero ne venga a cognizione (comunicazione degli uffici di controllo, denuncia di terzi, notiziario della stampa), può, previa istruttorie, istituire il giudizio.

La domanda giudiziale, con cui si spiega l'azione, è l'atto di citazione (articolo 45 del regolamento) che, insieme con il decreto di fissazione di udienza, viene notificato al presunto responsabile per ministero di ufficiale giudiziario.

Ma nella materia della responsabilità, oltre che attore, il pubblico ministero può apparire come convenuto, essendo stato ritenuto che l'impiegato o il contabile, nei confronti dei



quali penda una vertenza ancora non definita, siano abilitati a proporre essi stessi una azione di accertamento, allo scopo di escludere la contestata responsabilità. In tale evenienza la Procura generale notifica egualmente al ricorrente una motivata domanda (eventualmente senza chiamata in giudizio), con la quale formula le sue richieste sugli elementi già accertati in sede istruttoria.

È a domandarsi se il potere di agire del pubblico ministero nella materia della responsabilità e in ogni altro giudizio di sua iniziativa sia vincolato o discrezionale; se, cioè, esista oppure no la possibilità di valutare la convenienza e l'opportunità dell'istituzione del giudizio. Partendo dal principio che il pubblico ministero della Corte, pur sostituendosi nella tutela di un diritto patrimoniale dell'Amministrazione, opera come organo di legalità, si deve concludere per l'obbligatorietà dell'azione, quando si verificano le condizioni previste dalla legge. Ciò non esclude, però, che spetta soltanto al pubblico ministero, senza alcun superiore controllo, di giudicare se nei fatti emersi dagli accertamenti amministrativi si abbiano gli elementi giuridici per l'azione da intentare. Infatti, ove in esito all'istruttoria risultino non sussistenti la colpa o il danno, esso procede senz'altro all'archiviazione della vertenza (chiamata « abbandono » nello stile di ufficio), e di ciò dà comunicazione all'Amministrazione interessata.

Costitutosi il rapporto processuale è dubbio, però, se l'azione proposta sia retrattabile, qualora sorgano diversi o nuovi elementi fondati su ragioni di legalità. La giurisprudenza della Corte si è posto il quesito, ma non ne ha data la soluzione, il che è spiegabile non solo per il carattere tutto proprio dell'azione sperimentata dal pubblico ministero della Corte, ma anche per un'altra difficoltà che aggrava il problema: il cosiddetto potere sindacatorio della Sezione giudicante.

Nella prassi giudiziaria si ammette, però, che, ove il danno sia stato reintegrato, il pubblico ministero possa chiedere la cancellazione della causa dal ruolo.

In sede di contenzioso contabile, il procuratore generale appare sempre come convenuto nel giudizio per l'applicazione della ritenuta cautelare su stipendi ed emolumenti di impiegati o agenti statali (articolo 57 del regolamento di procedura) e in quello per rimborso di quote d'imposta inesigibili (articolo 52). Nell'una e nell'altra ipotesi è oggetto di discussione un provvedimento amministrativo, impugnato dall'interessato.

Per il primo di tali giudizi, pur essendo in contestazione un interesse patrimoniale dell'Amministrazione, non si fa obbligo al procuratore generale di redigere conclusioni scritte, onde l'eventuale difesa del provvedimento si ha oralmente all'udienza. Invece, nel giudizio promosso dagli esattori tesorieri per rimborso di quote inesigibili sono obbligatorie le conclusioni scritte, le quali debbono essere depositate nella segreteria della Sezione trenta giorni prima dell'udienza fissata.

È sorta questione in quest'ultima materia se il pubblico ministero abbia il potere di opporre motivi nuovi in aggiunta a quelli enunciati nell'atto amministrativo, e giustamente la giurisprudenza ha data risposta affermativa, essendo il giudizio indicato una derivazione di quello di conto.

Nel merito, sempre per la materia contabile, sono state agitate dalla Procura generale diverse questioni. Fra di esse va ricordata quella che tende a modificare la teoria finora accettata circa il fondamento della responsabilità patrimoniale dei pubblici funzionari: è stato sostenuto che la fonte di tale responsabilità sia sempre di carattere contrattuale, e tale soluzione è stata accolta dalla recente giurisprudenza, senza però che dal principio si siano fatti derivare tutte le naturali conseguenze.

Invece per la ritenuta cautelare si è mantenuta la divergenza tra la Procura generale e le Sezioni giudicanti, avendola queste limitata ai soli consegnatari di materie o valori di proprietà dello Stato, e avendo così negato, in via generale, il potere di autotutela della pubblica amministrazione verso i propri dipendenti.

## § 6. — ATTIVITÀ NEL CONTENZIOSO DELLE PENSIONI.

Nella materia delle pensioni il procuratore generale si pone come agente resistente ed interveniente, a seconda della natura del giudizio e della iniziativa che costituisce il rapporto processuale. La caratteristica di questi procedimenti è che essi presuppongono l'esistenza di un atto amministrativo, il quale è il decreto concessivo o negativo di pensione.

Ai fini delle forme processuali adottate, è fondamentale la distinzione tra pensioni a carico dello Stato e pensioni a carico di enti diversi. Nel primo caso il pubblico ministero, emette atti scritti, da notificare giudizialmente alla parte interessata; nel secondo caso le con-

clusioni sono orali. Regola che appare razionale, in quanto commisura alle esigenze dell'interesse tutelato la forma dell'atto, come espressione della varietà delle funzioni che fanno capo al pubblico ministero (v. § 3), ed è rigidamente osservata nella materia pensionistica, mentre, come si è visto, manca siffatta precisa linea di demarcazione in sede di contenzioso contabile forse per l'influenza della tradizione storica.

Quando il ricorso è proposto dal privato, nelle pensioni a carico dello Stato, il pubblico ministero, se ritiene infondato o inammissibile il ricorso, emette conclusioni scritte per il rigetto o per l'inammissibilità del ricorso stesso; se, invece, ha un diverso convincimento non può esimersi dal giudizio, essendo la sua partecipazione obbligatoria, e deve, senz'altro, emettere conclusioni di accoglimento.

A sua volta il procuratore generale può proporre ricorso incidentale e ottenere, così, l'annullamento o la *reformatio in peius* del provvedimento impugnato (articolo 75 del regolamento di procedura), come può del pari proporre ricorso in via principale contro un provvedimento non impugnato. Qui rinasce la figura del pubblico ministero agente, e in questa funzione, come in altre, è visibile essere l'opera dell'organo pubblico, oltre che di sostituzione, anche di controllo di legittimità su gli atti amministrativi.

In materia di pensioni di guerra manca questo potere di impugnativa, in quanto al pubblico ministero è soltanto riconosciuta, a termine dell'articolo 110, della legge 10 agosto 1950, n. 648, la facoltà di ricorrere contro il decreto del Ministro del tesoro riguardante la revoca o riduzione di pensioni già concesse.

Lo spirito di favore che anima la legislazione sulle pensioni di guerra tende a diminuire qualche rigore processuale. Così il pubblico ministero, quando ha emesso conclusioni di accoglimento, non ha facoltà di eccepire l'abbandono; anzi egli stesso ha il dovere di proporre la domanda di fissazione di udienza, giusta la disposizione dell'articolo 8 o del regio decreto 6 febbraio 1942, n. 60, (questo principio è stato anche trasportato per recente giurisprudenza nella materia delle pensioni ordinarie). Ragioni di speditezza processuale hanno, poi, consigliato di far partecipare il pubblico ministero alle discussioni della camera di consiglio in casi determinati nei quali è stato abolito il dibattimento pubblico (articolo 7 del regio decreto citato).

La Procura ha avuto modo di affrontare varie questioni di ordine processuale e di rivendicare ogni suo potere in questo campo, pur riconoscendo alle Sezioni giudicanti la più ampia potestà di giudizio in sostituzione degli accertamenti o delle pronunce verificatisi nel procedimento amministrativo e pur ammettendo alle stesse il sindacato per eccesso di potere ogni qualvolta il diritto di pensione si presenti come diritto condizionato; principio ormai implicitamente riconosciuto con la decisione della Sezione II, 30 giugno 14 - luglio 1950, su ricorso Liguori.

#### § 7. — ATTIVITÀ NEGLI ALTRI GIUDIZI AD ISTANZA DELLA PARTE PRIVATA.

Per gli altri giudizi ad istanza di parte l'articolo 58 del regolamento stabilisce sulle modalità delle conclusioni la stessa regola riscontrata nella materia pensionistica. Pertanto, conclusioni scritte si richiedono per i ricorsi del personale dipendente dalla Corte (articolo 59), mentre per i ricorsi contro addebiti dichiarati dall'Amministrazione delle ferrovie a carico dei propri dipendenti sono bastevoli le conclusioni orali (articolo 56).

Un particolare cenno merita il giudizio di appello avverso le decisioni dei Consigli di Prefettura. Il contributo che continuamente dà la Procura generale per la complessa soluzione delle questioni contabili inerenti ai Comuni, alle Provincie, alle Opere pie è veramente notevole, e, nell'ambito della giustizia, costituisce una garanzia per gli stessi enti locali, la cui attività finanziaria in questi ultimi anni è stata più volte oscurata da competizioni politiche.

Infatti, l'istituzione del giudizio contabile, con la conseguente attribuzione della qualifica di contabile di fatto alla parte convenuta, è stata più volte denunciata come espediente per potere addivenire alla dichiarazione di decadenza degli amministratori locali, essendo, come è noto, ineleggibili a consiglieri comunali coloro che hanno il maneggio di denaro del Comune e non hanno ancora reso il conto (articolo 14 del decreto-legge 7 gennaio 1946, n. 1). Se da una parte l'autorità giudiziaria a tal fine ha richiesta la definitiva pronuncia della Corte dei conti, la Procura generale a sua volta ha posto in luce i più delicati quesiti sulla regolarità del procedimento di primo grado (costituzione del giudice, natura delle pronunce) e della legittimazione nel giudizio di appello (litis consorzio o intervento del contribuente in veste di attore popolare), quanto sul fondamento della cosiddetta responsabilità formale e di quella comune per danno, specie in ordine agli addebiti fatti agli amministratori per insufficiente riscossione dei tributi.

§ 8. — ATTIVITÀ NEI GIUDIZI DI IMPUGNAZIONE.

Relativamente ai rimedi avverso le decisioni della Corte, una regola generale è dato desumere dalla disposizione dell'articolo 90 del regolamento di procedura, sicché il gravame è possibile al procuratore generale non solo quando è consentito all'altra parte, ma sempre che sia in contestazione l'interesse erariale.

Nonostante la lacuna delle fonti legislative, è prevalso il principio che, tanto per l'opposizione quanto per l'appello alle Sezioni Unite della Corte o per la revocazione, l'attività del procuratore generale, come agente o come resistente, si svolge attraverso l'atto scritto. Per l'appello alle Sezioni Unite vi sono norme più specifiche, in quanto il pubblico ministero nel termine prefisso deve depositare in segreteria la dichiarazione di appello e nei trenta giorni successivi al deposito, notificare l'atto formale alla parte avversaria.

Grave dubbio è sorto se il procuratore generale abbia, nella materia di sua stretta competenza, il potere di proporre ricorso alla Corte di cassazione per l'annullamento a norma dell'articolo 3 della legge 31 marzo 1877, n. 3761 (ora articolo 362 del Codice di procedura civile). La difficoltà nasce dal fatto che esso non ha competenza giudiziale al di fuori dell'organizzazione della Corte e, pertanto, svestendosi delle sue funzioni, dovrebbe restituire gli atti all'Amministrazione, che si avvarrebbe della consueta difesa dell'Avvocatura dello Stato.

Emanata la decisione dalla Sezione competente, la trasmissione della stessa all'Amministrazione avviene a mezzo della Procura generale (articolo 24 del regolamento). Questo è l'unico atto di esecuzione a questa spettante, perché, definita la controversia, il pubblico ministero cessa dall'avere qualsiasi ingerenza nei fatti successivi alla decisione. Le stesse norme del regio decreto 5 settembre 1909, n. 776, inerenti alle condanne dei funzionari e degli agenti, si riferiscono essenzialmente agli uffici di controllo della Corte, salvo nuove responsabilità da accertare in conformità delle disposizioni generali.

§ 9. — ATTIVITÀ CONSULTIVA.

Strettamente connesso con l'attività giurisdizionale è il potere del procuratore generale di emettere parere su richiesta della Amministrazione. Benché tale funzione non sia enunciata in nessuna disposizione di legge, tuttavia essa viene attuata in pratica specialmente in materia contabile, in quanto l'Amministrazione, per maggiore sicurezza dei suoi atti, vuol rendersi conto dell'orientamento dell'organo che soprintende in un certo senso all'operato dei funzionari e degli agenti. S'intende che il parere, contenuto in limiti prudenziali, non impegna comunque la Procura generale nelle sue future direttive, né esime da responsabilità i funzionari che vi siano incorsi.

§ 10. — I POTERI DELLE SEZIONI GIUDICANTI NEI CONFRONTI DEL PUBBLICO MINISTERO.

Un carattere tutto singolare ha il rapporto interorganico tra il pubblico ministero e le Sezioni giudicanti. Che queste attraverso gli uffici della Procura esercitino il loro potere istruttorio e con decisione interlocutoria diano anche ordine al procuratore generale di eseguire ulteriori accertamenti, chiedere nuovi pareri sanitari, acquisire atti determinati al fascicolo di causa, è cosa normale; e la Corte si assume di continuo la potestà di distribuire l'onere della prova tra le parti in giudizio, anche nei confronti del pubblico ministero puramente interveniente.

La questione controversa è, invece, quella riguardante il cosiddetto potere sindacatorio delle due Sezioni del contenzioso contabile.

In base all'esercizio di questo potere, la Corte suole disporre l'integrazione del giudizio con la chiamata in causa di soggetti che non sono stati citati con l'atto introduttivo, o, anzi con specifica motivazione sono stati sollevati da ogni addebito mosso a loro carico. Si è arrivati inoltre a una più intensa esplicazione della funzione inquisitoria: se la domanda aveva chiesto la condanna al pagamento di una somma determinata, la Corte, in base alla valutazione degli elementi accertati, ha aumentato l'importo domandato, giudicando *ultra petitum* (decisione Sezione speciale 13 dicembre 1949-21 marzo 1950, n. 12-). Ciò, se non appare conforme ai principi generali del diritto processuale, ha, però, una spiegazione storico-giuridica. Infatti come si è visto, il giudizio di conto si svolge di ufficio, al di fuori dell'inizia-

tiva del pubblico ministero, e in esso effettivamente l'organo giudicante ha una originaria potestà, che va anche al di fuori delle stesse richieste delle parti. È dubbio però che quel principio — che la sua fonte nella cennata caratteristica dell'attività giurisdizionale della Corte dei Conti — possa essere trasferito nel giudizio di responsabilità, nel quale il pubblico ministero è il *dominus* dell'azione a tal punto che è in grado di non esercitarla.

Comunque, è innegabile che in ogni controversia sottoposta al suo esame la Corte dei conti ha un potere analogo a quello esercitato dal magistrato penale. Ciò non è stabilito da alcuna norma di legge, ma è derivato in forza della stessa esigenza di giustizia, dalla consuetudine giudiziaria, e quindi può ritenersi un dato acquisito alla funzione giurisdizionale dell'istituto. Se, infatti, le conclusioni scritte dal procuratore generale sono di accoglimento del ricorso proposto contro il decreto negativo di pensione, non può la Corte dichiarare cessata la materia del contendere, come, del pari, non può ritenersi, in materia di responsabilità patrimoniale, che il pubblico ministero sia abilitato a rinunziare all'azione quando la ritenga infondata. Nell'uno e nell'altro caso, o che sia agente o che sia resistente, esso deve subire il sindacato del suo atto processuale da parte della Corte, che, valutati tutti gli elementi di fatto e di diritto, giudicherà sul fondamento delle nuove richieste della parte pubblica.

§ 11. — DATI RIASSUNTIVI SULL'ATTIVITÀ DEL PUBBLICO MINISTERO  
NEGLI ANNI 1942-1950.

Dopo quanto si è esposto, è facile rendersi conto dell'attività davvero imponente che la Procura generale ha avuto modo di esplicare sotto forma di atti istruttori, atti di citazione, conclusioni scritte e orali, ecc.

Basti ricordare che nel periodo cui questa relazione si riferisce, solo per quanto riguarda le pensioni ordinarie la Procura generale ha presentato, n. 4348 conclusioni scritte, e per le pensioni di guerra, n. 28.757, oltre le conclusioni orali, e pur comprendendo tale periodo una parentesi di quasi inattività della Corte in dipendenza delle vicende belliche. Oggi il ritmo di lavoro è anche più intenso, per la ripresa sempre più accentuata dell'attività della Corte. Dati più particolareggiati saranno esposti nella parte VII della presente relazione.

## PARTE TERZA

### LA GIURISDIZIONE CONTABILE

#### CAPITOLO PRIMO

#### GENERALITÀ

##### § 1. — PROSPETTO DELLA GIURISDIZIONE CONTABILE.

In senso proprio e conforme all'uso tradizionale, per giurisdizione contabile s'intende soltanto quella che attiene al rendiconto delle gestioni di pubblico denaro o di materie di proprietà dello Stato. Essa si esplica in due diverse maniere: o col giudizio di conto, che è regolato dalle norme proprie (articoli 44 a 51 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e articoli 27 a 41 del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti, approvato con regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038) o col giudizio di responsabilità ad istanza del procuratore generale contro i titolari delle suddette gestioni (articolo 54 del testo unico citato), il quale è identico per forma e contenuto processuale — salvo differenze circa l'onere delle prove e il criterio di determinazione del danno risarcibile — al giudizio riguardante la cosiddetta responsabilità amministrativa.

Nel primo caso l'esame da parte del giudice si conclude con l'approvazione del conto o con l'accertamento di una deficienza che importa la condanna del contabile — anche se non espressamente formulata — alla rifusione del corrispondente ammontare; nel secondo la contestazione giudiziaria verte su una o più partite stralciate dal conto (il che avviene di regola quando sussistano responsabilità concorrenti con quella del gestore, ai sensi dell'articolo 44 del citato regolamento di procedura) e trova il suo naturale epilogo in una sentenza di condanna o di assoluzione, senza, peraltro, che il procedimento perda il suo originario carattere di giudizio contabile, tanto più che suole svolgersi unitamente al giudizio di conto per le restanti partite.

In senso lato, invece, l'espressione « giurisdizione contabile » è indicativa più dell'organo che della funzione, in quanto essa abbraccia tutta la materia di competenza delle due Sezioni del contenzioso contabile, indipendentemente dal carattere delle singole attribuzioni, che di contabile hanno solo qualche interferenza nelle partite di conti giudiziali o, più spesso, di contabilità amministrative, la cui rilevanza giuridica interessa principalmente la funzione di controllo della Corte. Vengono così ad essere raggruppate in un solo nominativo figure processuali di diversa struttura formale e sostanziale, il cui punto di incontro è dato solo dalla comune competenza dell'organo chiamato a risolvere le relative controversie.

Rientrano in questa categoria:

1<sup>o</sup>) il giudizio di responsabilità ad istanza del procuratore generale per danno arrecato all'erario da funzionari o agenti amministrativi nell'esercizio delle loro funzioni (articoli 52 e 53 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti);

2<sup>o</sup>) il giudizio sui ricorsi contro i provvedimenti di ritenuta sugli stipendi od altri emolumenti (articolo 58, ivi), e quello per la convalida del sequestro conservativo ordinato dal presidente della Sezione giudicante con proprio decreto (articolo 48 del regolamento di procedura);

3<sup>o</sup>) il giudizio sui ricorsi contro i decreti ministeriali che abbiano negato il rimborso di quote d'imposta inesigibili (articolo 56 del testo unico);

4<sup>o</sup>) tutti gli altri giudizi ad iniziativa di parte, nei quali siano interessate anche persone o enti diversi dallo Stato (articolo 58 del regolamento di procedura), ivi comprese le controversie fra esattori delle imposte, nonché i ricorsi che i funzionari o agenti ritenuti responsabili dalle rispettive amministrazioni possono presentare alla Corte dei conti, giusta il principio affermato dalla Corte di cassazione, per ottenere una preventiva declaratoria di irresponsabilità, prima che si inizi il procedimento a loro carico.

Questo quadro sintetico, oltre a dimostrare la varietà degli aspetti della giurisdizione contabile, giova anche alla comprensione degli argomenti che saranno trattati in relazione all'attività giurisprudenziale dell'ultimo decennio.

§ 2. — COMPETENZA DI CIASCUNA DELLE DUE SEZIONI DEL CONTENZIOSO CONTABILE.

La giurisdizione contabile viene esercitata da due Sezioni, una delle quali, creata per necessità contingenti, ha competenza limitata a quei soli giudizi di conto e di responsabilità che sono stati sottratti all'altra per alleggerirne il carico. Quindi, più che di separazione di competenza, si tratta di un reparto quantitativo di giudizi della stessa natura, al quale sono rimaste estranee tutte le altre materie originariamente attribuite alla Sezione ordinaria.

Infatti, mentre la giurisdizione sui conti e in materia di responsabilità per danno arrecato all'Erario da funzionari, impiegati e agenti civili o militari spetta in via normale alla Sezione ordinaria del contenzioso contabile (Sezione I), la stessa giurisdizione si esercita in via transitoria — e cioè allo scopo di eliminare l'arretrato — dalla Sezione speciale per i giudizi di conto e responsabilità:

a) sui conti giudiziari già pervenuti alla Corte alla data del 25 aprile 1933 e sui quali alla data medesima non fosse stata emessa definitiva pronuncia;

b) sui conti giudiziari non ancora pervenuti a quella data, relativi alle gestioni fino a tutto l'esercizio 1932-1933;

c) nei giudizi di responsabilità relativi a denunce anteriori al 30 giugno 1933 (legge 3 aprile 1933, n. 255).

Alla stessa Sezione sono stati poi attribuiti, sempre per le stesse ragioni di carattere contingente, i conti giudiziari pervenuti anteriormente al 30 giugno 1944, sui quali a quella data non fosse stata emessa pronuncia definitiva, e quelli non ancora pervenuti per le gestioni a tutto l'esercizio 1943-44; nonché i giudizi di responsabilità relativi a denunce anteriori al 1° luglio 1944 (decreto legislativo 1948, n. 589). Questa competenza, limitatamente al periodo cui si riferisce, attrae naturalmente anche quella sui giudizi per resa di conto, per responsabilità di contabili e cauzionanti in sede separata dal conto e per alienazione di cauzione.

La legge ha anche prevista l'ipotesi di un giudizio di responsabilità relativo a denuncia posteriore al 30 giugno 1933 (ora 30 giugno 1944) connesso con un giudizio di conto devoluto alla competenza della Sezione speciale, disponendo al riguardo che di entrambi i giudizi è competente a decidere la Sezione ordinaria, salvo che nel giudizio di conto non sia intervenuta pronuncia interlocutoria da parte della Sezione speciale (articolo 84 del testo unico).

Rimangono esclusi *ratione materiae* dalla competenza della Sezione speciale e devoluti a quella ordinaria:

a) i ricorsi degli esattori comunali e dei ricevitori provinciali per negato rimborso di quote d'imposta inesigibili (articolo 56 del testo unico 12 luglio 1934, n. 1214);

b) i ricorsi dei funzionari e agenti delle ferrovie dello Stato, che per disposizioni organiche rispondano direttamente verso l'Amministrazione dei danni a questa arrecati per colpa o negligenza, contro il provvedimento di addebito emesso dall'Amministrazione stessa (articolo 57 del testo unico);

c) i ricorsi contro l'applicazione della ritenuta cautelare sugli stipendi, pensioni ed altri emolumenti di funzionari o agenti statali (articolo 58 del testo unico), nonché di quegli impiegati dell'Amministrazione ferroviaria, che siano soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti ai sensi della legge 7 luglio 1907, n. 429, e successive modificazioni;

d) le controversie fra esattori delle imposte e fra questi e i ricevitori provinciali (articolo 58 del regolamento di procedura);

e) gli appelli avverso le decisioni dei Consigli di Prefettura sui conti consuntivi delle Provincie, dei Comuni e relativi consorzi, delle Istituzioni pubbliche di assistenza e di beneficenza e di altri enti locali contemplati da leggi speciali, nonché contro le decisioni degli stessi Consigli sulle responsabilità degli amministratori, impiegati e contabili di fatto (articolo 66 del testo unico);

f) le omologazioni delle declaratorie di danno pronunciate dal Ministro competente nei casi previsti dal regio decreto-legge 12 ottobre 1933, n. 1399, sulle associazioni sindacali.

Dubbi tuttavia sono sorti circa la competenza nel giudizio di ritenuta, quando si tratti di provvedimento disposto per una responsabilità che fa capo alla Sezione speciale, discutendosi se tale giudizio debba ritenersi demandato all'esclusivo esame della Sezione ordinaria, oppure per ragioni di connessione o continenza, a quello della Sezione speciale.

La questione, più volte proposta, ha dato luogo a contrasti di pronunzie fra le due sezioni, ma può ritenersi ormai risolta nel senso di escludere la competenza della Sezione speciale.

Infatti, si è osservato al riguardo che « le due Sezioni del contenzioso contabile rappresentano nei reciproci loro rapporti organi autonomi di giurisdizione, nel senso che ciascuna è Collegio giuridicamente a sé con attribuzioni di separata competenza in base a criteri obiettivi, precisi ed inderogabili; l'una riveste il carattere di magistratura ordinaria con competenza di indole generale, l'altra con competenza affatto speciale e limitata, presentandosi come un organismo di natura eccezionale e transitorio. Ciò posto, e poiché la sfera di una magistratura di eccezione non può desumersi da principi più o meno lati o comprensivi, ma soltanto, e senza possibilità di interpretazione estensiva, dalla norma istitutiva — che, mentre è attributiva di competenza, fissa i limiti nei quali la potestà del giudice investito deve esercitarsi — il fatto che i giudizi sui ricorsi per ritenute cautelari, pur essendo espressamente contemplati dalla legge, non sono tuttavia sotto alcuna ipotesi compresi nel novero delle particolari materie deferite alla Sezione speciale, induce logicamente a concludere che sfuggono dalla sua competenza. Né potrebbero rientrarvi sotto il profilo della continenza per accessorietà non essendo affatto ammissibile che fra il giudizio di responsabilità (istituito presso la Sezione speciale) e quello di ritenuta esista un rapporto di accessorietà inteso nel suo preciso significato processuale. Anche se ricorre un nesso materiale che in certo modo avvicina e collega le due azioni, non può peraltro dirsi che l'una sia una conseguenza o una secondaria emanazione dello stesso titolo da cui l'altra deriva, e che debba perciò la pronuncia sulla prima basarsi sulle identiche ragioni che determineranno la pronuncia sulla seconda, ovvero trarre addirittura da quest'ultima la propria motivazione. Anche indipendentemente dalla distinta individualità dei due processi, non può esservi dubbio che il giudice del ricorso per ritenuta non possa trarre il suo convincimento sulla legittimità dell'atto se non dagli elementi autonomamente risultanti dalla documentazione del relativo giudizio e non di riflesso dalla conoscenza del giudizio di responsabilità » (Sezione I, 16 dicembre 1937 — 1° febbraio 1938, Meriggi, ricorrente).

Questi concetti sono stati ribaditi con la più recente decisione 30 settembre-19 ottobre 1950, Quartucci ricorrente).

### § 3. — COMPETENZA DI CIASCUNA SEZIONE SOTTO L'ASPETTO FUNZIONALE.

Considerata sotto l'aspetto funzionale, la competenza delle due Sezioni del contenzioso contabile è la seguente:

1°) La Sezione ordinaria è giudice di primo grado nei giudizi di conto e di responsabilità o riguardanti controversie comunque attinenti a gestioni contabili quando la somma oggetto della domanda giudiziale sia superiore a lire 2000, essendo in tali casi ammesso l'appello alle Sezioni unite così da parte dei funzionari o agenti come del pubblico ministero (articolo 67 del testo unico del 1934).

È giudice di prima ed ultima istanza:

a) negli stessi giudizi quando il valore della domanda non superi lire 2000, salvo in questi casi l'appello del pubblico ministero, che è ammesso senza limiti di somma (articolo citato);

b) nei giudizi sui ricorsi contro il provvedimento di addebito a carico di funzionari o agenti delle ferrovie dello Stato, in quelli sui ricorsi contro l'applicazione della ritenuta cautelare o per negato rimborso di quote d'imposta inesigibili, nonché nelle liti vertenti fra agenti della riscossione delle imposte dirette, rispetto ai quali giudizi nessun mezzo di impugnativa è previsto dalla legge, all'infuori dei rimedi straordinari comuni a tutte le decisioni. Tuttavia, i giudizi di questo secondo gruppo, potrebbero rientrare, come molti sostengono, nella generica locuzione del citato articolo 67 « controversie comunque attinenti a gestioni contabili », e in tal caso non sarebbe in essi precluso il diritto all'appello, sempreché il valore della causa fosse superiore a lire 2000, come per gli altri giudizi; ma la questione non si è mai presentata all'esame del magistrato contabile e quindi è rimasta a tutt'oggi insoluta.

La stessa Sezione è giudice di appello contro le decisioni dei Consigli di Prefettura in materia di conto e di responsabilità degli agenti o degli amministratori di enti locali o istituzionali (articolo 66 del testo unico);

2°) La Sezione speciale è giudice di prima ed ultima istanza in tutti i giudizi di conto e responsabilità che le furono attribuiti con la legge 3 aprile 1933, n. 255, per i quali continuano ad applicarsi le norme della legge istitutiva della Corte dei conti, che non contengono il rimedio

dell'appello. È invece giudice di primo grado, come la Sezione ordinaria, negli analoghi giudizi che da questa le furono trasferiti in base al successivo decreto legislativo 5 maggio 1948, n. 589, sempre per controversie eccedenti il valore di lire 2000, mentre al di sotto di tale limite essa rimane giudice di prima ed ultima istanza.

§ 4. — ORIGINE DELLA DISTINZIONE FRA RESPONSABILITÀ CONTABILE  
E RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA.

Come si è già accennato nella parte I di questa relazione, la legge 14 agosto 1862 istitutiva della Corte dei conti contemplava solo la giurisdizione sui conti di coloro che hanno maneggio di denaro pubblico o di valori e materie di proprietà dello Stato o di altre pubbliche amministrazioni. Anzi, ne trattava nello stesso articolo 10, dove si disciplinavano anche le attribuzioni di controllo, quasi a significare l'intimo legame esistente tra le due funzioni: legame riconosciuto in ogni tempo e in ogni paese, in quanto fondato sull'imprescindibile esigenza della tutela del patrimonio pubblico.

Ma, sull'esempio della legge sarda del 23 marzo 1853, n. 1483, non si tardò a distinguere la responsabilità degli agenti con maneggio di denaro o valori di proprietà dello Stato da quella degli ufficiali pubblici stipendiati, e in particolare degli addetti al riscontro e alla verifica delle casse e dei magazzini; e anche questi ultimi furono assoggettati alla giurisdizione della Corte dei conti ogni qual volta dovessero rispondere della perdita di denaro o valori dello Stato avvenuta per colpa o negligenza (articoli 58 e 61 della legge sulla contabilità generale dello Stato del 22 aprile 1869, n. 5026).

In principio non furono dettate norme relative alla forma di tale procedimento, ma poiché il procuratore generale, per la legge del 1862, poteva istituire giudizi di conto a sua istanza, si ritenne che lo stesso potesse avvalersi di analogo potere per assumere l'iniziativa dei nuovi giudizi, convenendo il funzionario ritenuto responsabile presso la competente Sezione. Questo sistema fu tradotto in norma positiva dal regolamento 30 maggio 1885, n. 3074, e fu poi perfezionato con le successive norme sulla contabilità generale dello Stato (regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, e relativo regolamento), nonché con il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214.

Attraverso tale evoluzione si sono così venuti a configurare e distinguere due tipi di responsabilità: l'una definita contabile, l'altra — con locuzione equivoca ma ormai entrata nell'uso corrente — detta amministrativa. La prima riguarda gli agenti incaricati delle riscossioni e dei pagamenti, nonché coloro che abbiano, per ragioni del loro ufficio, maneggio di pubblico denaro ed infine quelli che, senza legale autorizzazione, si ingeriscano negli incarichi suddetti assumendo maneggio di denaro, valori e materie (contabili di fatto). L'altra concerne, invece, i funzionari, impiegati e agenti civili e militari, compresi quelli dell'ordine giudiziario e quelli retribuiti da amministrazioni, aziende e gestioni statali con ordinamento autonomo, che nell'esercizio delle loro funzioni abbiano cagionato danno allo Stato o ad altra amministrazione dalla quale dipendono, per azione od omissione imputabili anche a sola colpa o negligenza.

§ 5. — NATURA DELLE DUE RESPONSABILITÀ IN RELAZIONE ALL'ELEMENTO COLPOSO.

Rispetto agli atti illeciti compiuti da funzionari o agenti statali nell'esercizio delle loro funzioni non è sempre facile distinguere i casi di responsabilità aquiliana da quelli di responsabilità contrattuale, non potendo prescindere dal rapporto di servizio che intercede fra lo Stato e i suoi dipendenti. Tuttavia la giurisprudenza della Corte aveva in passato mantenuta ferma la detta distinzione, considerando come inadempimento di obblighi contrattuali l'inservanza di doveri specifici inerenti alle funzioni o mansioni di ciascun impiegato (esempio: maneggio e custodia di valori, controlli determinati, compimento di atti o formalità espressamente richiesto da leggi o regolamenti), mentre ogni altro comportamento contrario al diritto, implicante violazione dei doveri generici del buon amministratore, e rispetto al quale il rapporto di servizio veniva a fungere da semplice fattore occasionale, era giudicato sotto il profilo della colpa aquiliana. Alla stregua di siffatto criterio, in forma più o meno palese, si ritenevano casi di responsabilità contrattuale le deficienze di cassa o di magazzino, le omesse riscossioni o i mancati versamenti da parte di agenti tenuti alla resa del conto giudiziale (articolo 74 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato);



e in genere tutti i casi comunemente definiti di responsabilità contabile, nei quali il danno erariale consiste nell'inadempimento di una prestazione qualificata nel suo oggetto e nel suo contenuto. Per contro venivano riportati al concetto aquiliano le azioni od omissioni colpose costituenti titoli di responsabilità amministrativa, e cioè i casi previsti negli articoli 81 e 82 del citato regio decreto.

La distinzione così attuata non aveva solo valore teorico, ma anche scopo pratico, soprattutto nei riflessi dell'onere della prova e del principio della graduabilità della colpa. Infatti, mentre nelle controversie di natura strettamente contabile spettava al presunto responsabile di fornire la prova liberatoria ai sensi dell'articolo 194 del regolamento di contabilità generale (specificazione del principio contenuto negli articoli 1225 e 1312 del Codice civile del 1865), nei giudizi aventi per oggetto la responsabilità amministrativa la prova del fatto o dell'omissione colposa era a carico del procuratore generale, nella sua veste di attore. Quanto al principio della graduabilità della colpa, accolto dal codice del 1865 (articolo 1224), esso riceveva applicazioni in apparenza contrastanti con il sistema civilistico, in quanto nella responsabilità contabile, unificata col tipo contrattuale, la valutazione della colpa soleva farsi col criterio rigoroso che attiene all'obbligo della custodia (regio decreto 12 ottobre 1919, n. 2099), mentre, viceversa, nei giudizi riguardanti la responsabilità amministrativa l'indagine sul grado di colpa veniva considerata come un'esigenza normale, contrariamente al noto precetto aquiliano *in legge Aquilia et laevissima culpa venit*. Ma, in realtà, in questi ultimi casi non si trattava di graduare la colpa ai fini dell'accertamento della responsabilità, bensì di misurarne la gravità, agli effetti della determinazione del danno risarcibile (articolo 83 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato): procedimento singolarissimo della giurisdizione contabile, di cui si dirà in seguito.

Un diverso orientamento si è avuto da ultimo nella giurisprudenza della Corte. In occasione di un giudizio nel quale dal convenuto era stata eccepita la prescrizione dell'azione del procuratore generale in base all'articolo 2947 del vigente Codice civile (prescrizione di cinque anni per il diritto al risarcimento derivante da fatto illecito, e quindi applicabile solo in tema di responsabilità aquiliana), la Corte ha considerato « che i dipendenti dello Stato sono legati a quest'ultimo da un rapporto preconstituito, dal quale nascono (qualunque sia, secondo le varie dottrine, la peculiare natura e struttura di esso) speciali doveri e obblighi imposti da leggi e da regolamenti, alla cui infrazione e inosservanza si riconnette la responsabilità sancita a loro carico, ove da dolo o colpa nell'esercizio delle loro funzioni sia derivato danno patrimoniale allo Stato; che più precisamente la base di tale responsabilità sta nell'inadempimento o nello inesatto adempimento della serie di doveri (più o meno generici, più o meno specifici secondo il grado e le mansioni che ciascuno di essi è chiamato ad assolvere) determinati dalle particolari norme di servizio che essi sono tenuti ad ottemperare; che ciò posto e, rilevato altresì che tanto nei confronti dei contabili quanto per i funzionari amministrativi le prestazioni e gli obblighi discendono da un vincolo preconstituito, non può non affermarsi che, uno essendo il vincolo, unico deve essere il tipo di responsabilità per ogni comportamento implicante inadempimento o inesatto adempimento di tali obblighi ».

Precisata così la natura contrattuale della responsabilità, la Corte ha rilevato una sola differenza agli effetti dell'onere della prova, in quanto, mentre per gli agenti contabili — data la più rigorosa disciplina delle mansioni — la constatata deficienza di valori o di materie è di per sé idonea a sostanziare la loro responsabilità, salva la prova liberatoria dell'articolo 194 del regolamento di Contabilità Generale dello Stato, nei riguardi dei soggetti imputabili di responsabilità amministrativa spetta, con riferimento ai principi generali tratti dal diritto comune, al procuratore generale di provare nell'atto introduttivo del giudizio l'inadempimento ovvero l'inesatto o incompleto adempimento degli obblighi di servizio, salva al convenuto la prova negativa delle ascritte violazioni o del loro carattere colposo (Sezione I, 4 luglio — 15 dicembre 1949, procuratore generale contro Tuccillo).

#### § 6. — ESISTENZA GIURIDICA E VALUTAZIONE ECONOMICA DEL DANNO ERARIALE.

Tra le questioni comuni alle due forme di responsabilità vanno segnalate quelle che attono all'esistenza giuridica del danno erariale e al criterio economico che ne determina la valutazione in rapporto al tempo. Entrambe tali questioni hanno radice nel diritto comune, ma assumono particolare rilievo nella giurisdizione contabile per la varietà e la complessità dei casi che ivi si presentano, onde meritano un breve accenno che valga a far conoscere l'indirizzo giurisprudenziale in materia.

Senza bisogno di richiamare la nozione civilistica del danno, a tutti nota, basti ricordare che l'obbligo del risarcimento a favore dello Stato riguarda tanto il danno diretto quanto quello arrecato al terzo e risarcito dallo Stato in forza dell'obbligazione nascente dal rapporto institorio, e presuppone in entrambi i casi l'esistenza di un danno effettivo ed attuale. Quest'ultimo principio, però, è stato alquanto temperato dalla giurisprudenza del magistrato contabile, essendosi in alcuni casi considerato come effettivo ed attuale un danno soltanto potenziale e futuro, o quanto meno subordinato all'avverarsi di talune condizioni.

Così, in un giudizio di responsabilità a carico di un cancelliere che si era appropriato di una somma destinata al pagamento di alcuni stampati, nonché di un'altra sequestrata dai carabinieri sul cadavere di una persona e depositata in cancelleria, la Corte ha ritenuto che lo Stato era costituito debitore verso terzi di tali somme e che queste erano pienamente equiparabili, agli effetti delle norme di contabilità generale dello Stato, a quelle di pertinenza dello Stato stesso. Laonde il funzionario responsabile era tenuto a risarcire l'erario, quantunque gli interessati non avessero reclamato il pagamento di quanto era ad essi dovuto; e ciò anche per il principio che lo Stato ha diritto di incamerare le somme non pagate ai creditori (Sezione I, 16 gennaio - 17 luglio 1947, procuratore generale contro Blois).

Del pari la somma rimborsata dallo Stato, in corrispettivo del valore, ai possessori di buoni del Tesoro smarriti o rubati presso l'ufficio pubblico che li aveva in consegna è stata considerata come danno effettivo e attuale, nonostante che i titoli non fossero stati presentati per la riscossione da altri aventi diritto. Al riguardo la Corte ha considerato che per i buoni del Tesoro, come per gli altri titoli in genere, non è ammessa una procedura di ammortamento, onde essi sono riscuotibili da qualsiasi possessore di buona fede per tutto il periodo venticinquennale previsto per speciale prescrizione e che, permanendo quindi l'obbligazione cartolaria, la somma corrisposta a titolo di risarcimento non può non costituire nei confronti del responsabile una uscita lesiva della sfera giuridica dell'Amministrazione (Sezione I, 5 luglio - 22 agosto 1942, procuratore generale contro Pintus).

Quanto all'esistenza giuridica del danno indiretto (esempio: quello derivante da investimento automobilistico da parte di un dipendente statale) e alla misura della sua risarcibilità, la Corte ha avuto frequenti occasioni di occuparsi degli effetti derivanti dalle transazioni stipulate fra la pubblica amministrazione e il terzo danneggiato, alle quali sia rimasto estraneo l'autore del danno. La questione è stata agitata anche in dottrina, ove si è sostenuto che un atto del genere sia inesattamente qualificato come transazione, dovendo piuttosto considerarsi come negozio giuridico diretto a costituire *ex novo* un vincolo obbligatorio. Comunque definito, però, l'atto stesso, è stato ritenuto dalla Corte *res inter alios acta* nei riguardi del funzionario o agente che non vi abbia partecipato: atto, cioè, unilaterale di riconoscimento della propria responsabilità da parte della pubblica amministrazione verso il terzo e che non può avere alcuna ripercussione sull'accertamento della responsabilità dell'impiegato nei confronti dell'amministrazione stessa, né sulla misura del danno ripetibile. Essa offre soltanto elementi indicativi per l'adeguata valutazione in sede giurisdizionale del danno erariale (Sezione I, 3 novembre 1949-2 marzo 1950, procuratore generale contro Gadeddu, ed altre di data anteriore).

Complessa questione è invece quella del momento valutativo della misura del danno risarcibile. Molto discussa in dottrina, tale questione è stata altresì dibattuta innanzi al magistrato ordinario, che si è orientato verso due opposte soluzioni: l'una che fissa la misura del danno in relazione al momento in cui questo si è prodotto, l'altra che l'adegua al momento del giudizio, quest'ultima per la considerazione che il risarcimento deve essere l'equivalente pecuniario del danno stesso, tenuto conto di tutte le variazioni di prezzi ed oscillazioni monetarie venute, successivamente al verificarsi di esso, a modificarne l'entità.

Un esame del genere la Corte ha dovuto compiere in parecchi casi anche recentemente presentatisi, dato che l'articolo 33 del regolamento di contabilità generale dello Stato, nel disporre che per le deficienze non giustificate i consegnatari sono responsabili dell'oggetto in natura o del prezzo corrente, non specifica la data a cui occorre riferirsi per la determinazione del prezzo corrente. E tale data (come è ovvio) può in astratto essere tanto quella in cui la deficienza abbia a verificarsi, quanto quella della denuncia fatta dal contabile o della constatazione da parte dell'amministrazione, come pure quella della definitiva contestazione amministrativa. Ora, nei casi di gestione soggetta a contabilità giudiziale si è ritenuto di poter riferire il momento valutativo alla data di chiusura del conto, in armonia con il principio che l'autore del danno è tenuto a reintegrare il patrimonio danneggiato, e quindi la responsabilità del consegnatario per le deficienze di gestione si è commisurata ai prezzi correnti a quella data (Sezione I, 22 gennaio-1° agosto 1948, procuratore generale contro

Marchesi). Negli altri casi, invece, la Corte ha adottato il criterio di massima di assumere come momento valutativo quello dell'accertamento della perdita del bene di pertinenza dell'amministrazione (Sezione I, 7 novembre 1946-20 febbraio 1947, procuratore generale contro Rana).

#### § 7. — IL SINDACATORIO NEI GIUDIZI CONTABILI.

Nessuna norma di legge prevede e disciplina il potere sindacatorio del magistrato contabile, cioè quella speciale forma di controllo dell'operato amministrativo, che si esplica attraverso l'esercizio della giurisdizione e si concreta nella più ampia libertà di indagine da parte del giudice oltre i limiti del rapporto controverso. Un addentellato di tale principio con il sistema positivo si può trovare nel già ricordato articolo 10 della legge 14 agosto 1862, n. 800, istitutiva della Corte dei conti, laddove si contemplanò promiscuamente le attribuzioni di controllo e il giudizio sui conti, nel tacito presupposto che le due funzioni si integrino e si completino a vicenda, in relazione allo scopo comune di salvaguardare gli interessi dell'erario. Ma all'infuori di questa lieve traccia del pensiero legislativo, non è dato rinvenire nell'attuale ordinamento una qualsiasi direttiva che regoli e, all'occorrenza, moderi l'uso di un potere così vasto e indeterminato: ciò che è fonte di inevitabili incertezze e, qualche volta, di sconfinamento dalla rigida linea degli istituti processuali.

Come esempio della normale applicazione del principio, si riporta, per la parte che interessa, la decisione 20 febbraio-26 giugno 1947 della I Sezione, emessa in sede di giudizio di conto (Gallottini), con la quale la Corte ha considerato « che la funzione giurisdizionale in materia rappresenta un naturale svolgimento e complemento della funzione istituzionale, del controllo sugli atti della pubblica amministrazione, in quanto mira al medesimo fine di assicurare l'osservanza della legge e la tutela degli interessi dell'erario, il che spiega come la materia, per organica affinità delle due funzioni, sia stata sottratta al magistrato ordinario e devoluta a quello speciale; che, data l'unicità del fine, la giurisdizione in parola è pur essa espressione della funzione sindacatoria attribuita alla Corte nel quadro generale della tutela dell'erario; che perciò sono da riconoscere ad essa poteri particolari e talvolta più ampi di quelli normalmente attribuiti alla giurisdizione ordinaria (come ad esempio gli articoli 14 e 15 del regolamento di procedura citata e articolo 73 del testo unico del 1934 citato circa i mezzi istruttori, articolo 83 della legge di contabilità generale dello Stato circa la facoltà riduttiva dell'addebito, ecc.), fra i quali poteri è da riconoscere anche quello dell'integrazione di ufficio, oltre che nei giudizi di responsabilità istituiti dal procuratore generale (come la giurisprudenza ha costantemente ammesso), anche nei giudizi di conto, data l'identità sostanziale dei due giudizi, miranti entrambi a conoscere delle responsabilità dei pubblici dipendenti in genere; che identica infatti è la sostanza, in quanto si tratta di convenire di ufficio (come nella fattispecie) uno o più soggetti imputabili di responsabilità amministrativa, in mancanza dell'iniziativa del procuratore generale e soprattutto contro la sua volontà ». Ciò premesso, la Corte ha concluso con la chiamata in causa di due soggetti estranei ai giudizi di conto, precisando che essa può considerarsi pienamente valida anche se fatta con la semplice notifica agli interessati della decisione, da effettuarsi dal procuratore generale con citazione a comparire all'udienza fissata.

#### § 8. — IL PROCEDIMENTO INGIUNTIVO.

Una particolare forma di procedimento, comune al giudizio di conto e a quello di responsabilità, è stato introdotto nell'ordinamento contabile dalla legge di riforma della Corte dei conti 3 aprile 1933, n. 255, allo scopo di alleggerire il carico di tali giudizi. Dispone, infatti, l'articolo 17 di detta legge, riprodotto nell'articolo 55 del successivo testo unico 12 luglio 1934, n. 1214: « Quando dall'esame dei conti sottoposti al giudizio della Corte emergano addebiti di importo non superiore a lire 2.000, il presidente della competente Sezione giurisdizionale o un consigliere da lui delegato potranno, sentito il pubblico ministero, determinare la somma da pagare all'erario, salvo il giudizio della Corte nel caso di mancata accettazione da parte del contabile. Tale disposizione si applica anche nei giudizi di responsabilità, purché il valore della causa non ecceda la detta somma ».

Le modalità del procedimento sono stabilite negli articoli 35 a 38 e 49 a 51 del regolamento di procedura 13 agosto 1933, n. 1038. Per i giudizi di conto la determinazione presidenziale

è comunicata al contabile, a cura della Segreteria, in plico raccomandato contenente l'invito a sottoscrivere in segno di accettazione ed a restituirla entro il termine assegnato. Per i giudizi ad istanza del procuratore generale essa è invece notificata insieme all'atto di citazione, e il convenuto deve, nel termine prefisso, depositare in Segreteria esplicita dichiarazione con firma autenticata. Il silenzio delle parti si considera in entrambi i casi come rifiuto di accettazione. Quando, invece, la determinazione sia accettata, il presidente ordina la cancellazione della causa dal ruolo di udienza ed emette apposita ordinanza, che ha forza di titolo esecutivo, per il pagamento della somma dovuta.

Due questioni sono sorte in dottrina circa la natura di questo nuovo tipo di procedimento. La prima verte sul modo di classificarlo fra gli istituti di diritto processuale comune, e sembra essere stata risolta nel senso di ritenerlo sostanzialmente affine al procedimento per ingiunzione già disciplinato dalla legge 9 luglio 1922, n. 1035, ed ora dagli articoli 633 e seguenti del nuovo Codice di procedura civile, dal quale però differisce profondamente dal lato formale, come differisce ugualmente dall'antico processo monitorio, di cui quello è una derivazione.

L'altra questione, circoscritta all'ambito del giudizio di conto, consiste nel vedere se nella locuzione usata dalla legge « determina la somma da pagare all'erario » sia implicita la facoltà del presidente della Sezione di ridurre l'addebito, così come viene esplicitamente disposto per i giudizi di responsabilità amministrativa dall'articolo 49 del citato regolamento di procedura: il che sarebbe in contrasto con la costante giurisprudenza della Corte, la quale, in sede di giudizio normale, ha sempre escluso l'uso di detta facoltà nei casi di responsabilità contabile. Tale questione non è stata mai affrontata dalla giurisprudenza della Corte, per non essersi finora applicata nei giudizi di conto la disposizione dell'articolo 17, in quanto ne sarebbero derivate complicazioni procedurali non adatte alle finalità della legge. Essa tuttavia rimane viva rispetto ai giudizi di responsabilità contabile ad istanza del procuratore generale, nei quali, con la determinazione presidenziale emessa ai sensi del citato articolo, si suole ridurre a minore somma l'addebito constatato con l'atto di citazione, contrariamente a quanto sarebbe avvenuto se l'azione del procuratore generale avesse avuto il suo corso normale.

#### § 9. — RAPPORTI E INTERFERENZE FRA IL GIUDIZIO CONTABILE E QUELLO PENALE.

Non sono infrequenti i casi in cui la Corte ha dovuto esaminare i riflessi del giudicato penale sui giudizi di sua competenza, in relazione agli articoli 25 e 28 del Codice di procedura penale. Più volte, infatti, è sorta questione, a seguito di eccezioni sollevate dalle parti, se l'assoluzione per insufficienza di prove conseguita in sede penale precluda l'azione del procuratore generale per l'accertamento delle responsabilità patrimoniali del soggetto verso lo Stato, in conseguenza dello stesso fatto che diede luogo al giudizio penale. E ciò perché per l'articolo 25 del Codice di procedura penale, l'azione civile non può essere proposta, proseguita o riproposta davanti al giudice amministrativo quando, fra l'altro, nel giudizio penale sia stato dichiarato che non è sufficiente la prova che il fatto sussista o che l'imputato l'abbia commesso.

Al riguardo la Corte, prescindendo dall'esaminare se il « fatto » previsto e non precisato dalla norma citata sia costituito soltanto dagli elementi materiali della fattispecie presentatasi al giudice penale, ovvero se esso sia altresì inerente alla produzione dell'evento e perciò anche agli elementi integratori della colpa, si è soffermata sulla questione preliminare diretta a stabilire quale sia l'azione civile di cui fa cenno l'articolo 25. Ed ha considerato che la disposizione riguarda solo le azioni civili che possono essere esercitate nel giudizio penale, e cioè quelle indicate nel precedente articolo 22, che si riassumono nell'azione riparatoria prevista dall'articolo 185 del Codice penale, esperibile contro il colpevole e il civilmente responsabile; mentre, viceversa per tutte le altre azioni, nelle quali si controverta su di un diritto il cui riconoscimento dipende dall'accertamento dei fatti materiali che furono oggetto del giudizio penale — quindi anche l'azione di risarcimento diversa da quella riparatoria sopraindicata — trova applicazione l'articolo 28 dello stesso Codice di procedura penale, per effetto del quale il giudice amministrativo e quello civile sono vincolati soltanto dagli accertamenti eseguiti in sede penale in ordine alla sussistenza dei fatti materiali suscettivi di constatazione obiettiva. Da ciò consegue — ha proseguito la Corte — che la valutazione di tali fatti al fine specifico della responsabilità penale non costituisce vincolo al diverso fine dell'attuazione di responsabilità di altra natura, di cognizione del giudice amministrativo. Né può sostenersi che la valutazione dell'elemento subiettivo, agli effetti civili, importi violazione del giudicato penale, in quanto è diverso il fondamento della responsabilità, per essere quella penale fondata sul requisito dell'imputabilità che rappresenta uno stadio della volontà più progredita di quello che determina la con-

cezione del delitto civile. Perciò la sentenza penale che, ammettendo il fatto, pone soltanto in dubbio la imputabilità del soggetto, non esclude necessariamente gli elementi valutabili in ordine alla colpa civile, e quindi nessuna possibilità di interferenza o contraddizione sussiste al riguardo fra il giudizio penale e quello civile (Sezione I, 5 dicembre 1946 — 10 luglio 1947, procuratore generale contro Pinzani).

Altra indagine è stata diretta a stabilire gli effetti derivanti nel giudizio amministrativo dalla qualificazione giuridica del reato contenuta nella sentenza penale, e cioè, se l'aver il magistrato penale condannato il soggetto per peculato (e quindi per un reato di cui l'elemento costitutivo è dato, secondo l'articolo 314 del codice penale, dall'appartenenza alla pubblica amministrazione delle somme distratte dal funzionario) possa essere di ostacolo a che il giudice amministrativo accerti se le somme sottratte fossero effettivamente pervenute nella legale disponibilità dell'Amministrazione. In proposito, la Corte ha ritenuto che l'esame del giudice penale circa la pertinenza delle somme non rientri tra gli accertamenti per i quali la sentenza penale ha autorità di cosa giudicata nel giudizio civile o amministrativo (articolo 27 e 28 del Codice di procedura penale), in quanto tale esame è diretto soltanto a stabilire la qualifica giuridica agli effetti penali del fatto materiale accertato nel giudizio, ed è esplicito unicamente — come anche la Corte suprema ha affermato — ai fini dell'imputazione per determinare se il fatto vada riportato a questa o ad altra figura di reato per le conseguenze ulteriori da ascrivere ad esse nel giudizio stesso (Sezione I, 16 gennaio—17 luglio 1947, procuratore generale contro Blois).

Un caso di vera e propria interferenza fra il giudizio penale e quello contabile si verifica allorché, costituitasi l'Amministrazione parte civile, il giudice penale si sia pronunciato sui danni e non soltanto su *an debeatur*, ma altresì sul *quantum debeatur*: il che di frequente avviene, dato che non si trovano precisazioni in contrario nel Codice di procedura penale, ed essendo molto dubbio che la riserva contenuta nell'articolo 489 dello stesso Codice circa la competenza di altro giudice in materia di liquidazione di danni possa riferirsi anche alla giurisdizione contabile. Ne consegue che, precludendo l'articolo 26 del Codice di procedura penale la proposizione dell'azione in sede civile o amministrativa, il giudizio di responsabilità da parte del procuratore generale non può essere istituito. Lo stesso tuttavia, non avviene per il giudizio di conto dato che questo, oltre ad essere necessario, consiste nell'accertamento e nella valutazione di fatti e rapporti esclusivamente riservati al magistrato contabile; laonde tale giudizio deve ugualmente aver luogo, ma in esso, non potendosi emettere un'altra pronuncia di condanna per i modesti danni liquidati dal giudice penale, la Corte si limita ad accertare le rimanenze a debito del contabile, salvo che siano acclamate irregolarità maggiori e diverse da quelle che furono oggetto del giudicato penale, nel quale caso il giudizio di conto si conclude con la condanna del contabile per la differenza (Sezione I, 27 agosto—12 ottobre 1943, procuratore generale contro Pomarici).

Qualora, invece, il giudice penale abbia emessa sentenza di condanna generica ai danni con rinvio a separato giudizio sul *quantum*, la Corte ha ritenuto che la pronuncia penale, avendo lasciata incerta la misura ed altresì — come è ammesso dalla recente giurisprudenza civile — la stessa esistenza del danno, non può produrre gli effetti propri delle ordinarie sentenze di condanna, ma soltanto quelli di una *declaratoria iuris*, che riserva al giudice di liquidazione la pronuncia definitiva sul concreto obbligo di risarcimento. Quindi, nella fase di giudizio riservata alla Corte, questa non deve limitarsi a dichiarare l'ammontare del danno, ma deve far luogo a formale pronuncia di condanna nei confronti del responsabile (Sezione I, 29 gennaio — 22 luglio 1948, procuratore generale contro Gelli).

## CAPITOLO SECONDO IL GIUDIZIO DI CONTO

### § 10. — CENNI STORICI.

Quella che fu e rimane tipica espressione della giurisdizione contabile, il giudizio di conto, può considerarsi come il risultato di un processo storico che risale ad epoca remota: il che sta a dimostrare che in tutti i tempi e presso tutti i popoli civili si ebbe cura di chiamare i gestori del pubblico denaro a rendere il conto della loro gestione.

Già i *quaestores aeriari* dell'era repubblicana costituirono esempio di un rudimentale assetto in tale materia, il quale, attraverso le vicende dell'impero romano e del periodo barbarico, ebbe a subire fasi di arresto e di sviluppo, fino a diventare una complessa organizzazione con

leggi e ordinamento propri, che alcuni fra gli Stati d'Italia, come la repubblica di Venezia e i liberi comuni lombardi, curarono in modo particolare.

Per rimontare ad epoca non troppo lontana, basti ricordare che nello Stato della Chiesa, forse il più lento al riguardo, sorse verso la metà del secolo decimo nono, una magistratura (Consulta di Stato per le finanze) col compito della revisione dei conti preventivi e consuntivi, nonché dei relativi giudizi, i quali venivano definiti con funzioni sindacatorie.

Nel Piemonte i tesoriери, ricevitori e in genere tutti coloro che avevano maneggio di pubblico denaro erano tenuti a rendere i conti che venivano poi riveduti e verificati dagli *Auditores* o *Magistri computorum*, i quali furono prima ordinati in collegio, poi costituiti in magistratura con la denominazione di Camera dei Conti.

Per la Sardegna si hanno notizie di antiche disposizioni, con le quali si faceva obbligo al Vicario e agli altri ufficiali del Vicariato di rendere conto ogni sei mesi di tutti i proventi del loro ufficio, e viene ricordata altresì l'istituzione del Maestro Regionale con l'incarico di controllare i conti che i vicari e sottovicari avevano obbligo di presentare.

Nel regno delle due Sicilie, dove dall'epoca normanna, esisteva la Magna Curia, furono più tardi creati i Camerari con facoltà amministrative e giudiziarie, i quali avevano anche lo specifico compito di pronunciarsi sui conti resi dai gestori di denaro pubblico con sentenze suscettibili di appello alla Magna Curia, che fu poi sostituita dalla Gran Corte dei conti.

L'attuale ordinamento dello Stato italiano in materia contabile si ricollega più direttamente a quello della monarchia sabauda, e la prima legge di contabilità applicata nel regno d'Italia dopo il 1861 fu quella che Cavour aveva fatto approvare il 13 marzo 1853 per il regno sardo e che rimase, senza varianti, il codice dell'amministrazione e della contabilità pubblica del nuovo Stato fino al 1870.

Tale legge stabiliva all'articolo 17 che tutti i contabili che ricevevano somme dovute allo Stato o che avevano maneggio di pubblico denaro ovvero di caricamento in materia erano sotto la dipendenza del Ministero delle finanze e sottoposti alla giurisdizione della Camera dei conti, e all'articolo 49 demandava al regolamento la determinazione delle modalità e delle forme con le quali i conti dovevano essere resi.

La legge del 1862 istitutiva della Corte dei conti ed altre successive hanno completamente regolata tale materia, fissando principi fondamentali che sono rimasti immutati nel corso degli anni.

#### § 11. — CARATTERI DEL GIUDIZIO DI CONTO.

La singolarità del giudizio di conto è posta in luce dalle stesse norme che ne disciplinano la procedura e che sono contenute negli articoli 44 a 51 e 55 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti 12 luglio 1934, n. 1214, e negli articoli 27 a 42 del regolamento di procedura 13 agosto 1933, n. 1038. Dalla lettera e dallo spirito di tali disposizioni si ricava che l'interesse pubblico domina l'intera materia, sottraendo all'autonomia individuale quelle facoltà che le sono normalmente riconosciute nel processo civile e in contrapposto alle quali vigono i seguenti principi che sono altrettante caratteristiche del giudizio di conto:

a) la finzione giuridica, per la quale il contabile è costituito in giudizio per effetto della sola presentazione del conto (articolo 45, 1° comma del testo unico citato). Fra le applicazioni di questo principio è particolarmente interessante quella che considera il rapporto processuale non suscettibile di interruzione per la morte del contabile, e quindi ammette la possibilità che il giudizio prosegua nei confronti degli eredi senza bisogno di alcun atto di riassunzione di istanza (Sezione Speciale, 7-25 marzo 1950, Di Lucia);

b) la necessità del giudizio, la quale non solo rende obbligatoria la resa del conto, ma impegna altresì l'esame del giudice indipendentemente dalla sussistenza o meno di materia controversa. Allorché il conto non sia stato presentato nel termine prescritto, e negli altri casi previsti dall'articolo 45 del testo unico, la Corte, su istanza del procuratore generale, ne ordina la compilazione di ufficio, previa, ove occorra, l'applicazione di una pena pecuniaria o anche la richiesta di sanzioni disciplinari a carico del contabile inadempiente (articolo 46, ivi);

c) la continuità della giurisdizione, per la quale il conto di ciascun esercizio o parte di esercizio deve riallacciarsi, mediante la ripresa dei resti, a quello che immediatamente lo precede in ordine di tempo, sicché alla successione periodica dei conti di una determinata gestione è correlativa una successione di giudizi, che trova un limite solo nella durata della gestione stessa. La concordanza con i risultati del conto precedente costituisce nella ripresa dei

resti l'unica prova del carico iniziale di ciascun conto: ma, in presenza di eventi di forza maggiore che abbiano determinata la distruzione di atti o documenti in gestione, si è ritenuto ammissibile la ripresa dei resti fondata su prove indirette od equipollenti (Sezione I, 17 novembre-15 dicembre 1949, Moretti).

#### § 12. — FORMA DEL CONTO GIUDIZIALE.

Nella comune accezione, il conto è uno stato descrittivo e numerico che prospetta in forma analitica o sintetica atti e fatti di gestione distintamente per il carico (entrate) e per lo scarico (uscite); ma perché diventi una contabilità giudiziaria, secondo le finalità della legge, che trascendono la mera catalogazione di fatti e di computi, è necessario che esso sia redatto nelle forme prescritte.

A ciò provvede l'articolo 620 del regolamento per la contabilità generale dello Stato, laddove dispone che tutte le modalità di formazione dei conti e della loro documentazione devono essere disciplinate con apposite norme per ciascuna amministrazione, tenendo conto delle particolari esigenze dei singoli servizi. Ed appunto in relazione a tale disposizione la Corte, avendo rilevato che per la formazione dei conti dell'Amministrazione dei monopoli dello Stato vigono ancora vecchie istruzioni non aggiornate, ha ritenuto essere imprescindibile esigenza di ogni azienda, qualunque ne siano la natura e la finalità, che i suoi dipendenti rendano in modo idoneo e conveniente il conto della loro gestione in base a criteri organicamente prestabiliti e che, in ogni caso, in armonia con i principi generali che regolano la contabilità di Stato, ciascun conto deve essere corredato da una documentazione atta a comprovare, in modo autonomo, specifico e sufficiente, i movimenti indicati nel conto stesso: documentazione consistente in atti da compilarsi da chi si trovi in situazione di contrasto rispetto al contabile, e che vanno controllati e non già formati o completati dall'Amministrazione (Sezione I, 3 novembre 1949-16 marzo 1950; Sezione speciale del contenzioso contabile, 6 settembre-29 novembre 1949).

Particolari forme di conto giudiziale sono i deconti e i conti complementari, dei quali peraltro non si trova definizione e disciplina positiva nelle norme sulla contabilità generale dello Stato né in quelle sulla Corte dei conti, pur facendosene un cenno nell'articolo 34 del regolamento di procedura 13 agosto 1933, n. 1038. In mancanza di disposizioni positive, la giurisprudenza, la prassi amministrativa e l'elaborazione dottrinale hanno cercato di stabilire i caratteri e il contenuto di queste contabilità speciali, precisando che i deconti sono atti rettificativi delle contabilità principali, compilati dopo la chiusura di queste al fine di porre a carico dei contabili determinate deficienze rilevate a seguito di ispezioni o revisioni scritte; che i conti complementari sono conti integrativi delle contabilità, non per addebitare deficienze, ma per ovviare a mere omissioni di partite di dare e avere verificatesi nella compilazione del conto principale, oppure per contestare responsabilità amministrative in cui siano incorsi i contabili. Essi vanno notificati alle parti e hanno valore di atto di chiamata in causa con piena autonomia rispetto al conto principale, dal che deriva che una partita inclusa in un deconto non può essere contemporaneamente assunta nel conto ordinario e influire sulle risultanze finali di questo. Un diverso criterio infatti — come la Corte ha più volte osservato — sarebbe del tutto contrario alle esigenze di logica giuridica e di tecnica contabile che hanno determinato la compilazione del deconto, e tale da indurre notevoli inconvenienti, potendo così crearsi una duplicazione di giudicati sulla stessa partita (Sezione I, 27 marzo-17 aprile 1947, Squimimano).

#### § 13. — CONTENUTO DEL CONTO GIUDIZIALE.

Sotto l'aspetto economico, il contenuto del conto giudiziale è dato dal movimento di carico e scarico, il quale incide sui risultati finali della gestione, indipendentemente dai riflessi che questi possano avere sulle responsabilità del gestore. Invece, sotto l'aspetto giuridico, il contenuto del conto serve appunto a determinare la sfera di tale responsabilità, in quanto per carico s'intende quel complesso di valori o materie di cui il contabile è tenuto a rispondere, mentre lo scarico corrisponde all'eliminazione di partite che abbiano formato oggetto di normali operazioni di gestione o che, comunque, non siano addebitabili al gestore.

Perché sorga nel gestore l'obbligo di rispondere delle cose affidategli, siano queste denaro, valori o materie, è necessario anzitutto che egli ne abbia avuta regolare consegna, in quanto con

la presa in carico, che è operazione di specificazione e individuazione, l'agente si sostituisce allo Stato nella custodia delle cose stesse. In particolare, trattandosi di materie, è necessario altresì che l'agente sia posto in grado di custodirle in apposito magazzino, e soltanto quando le abbia ivi introdotte sorge in lui la responsabilità qualificata contabile ed equiparata in sostanza a quella del depositario; ma se questi presupposti manchino, e l'agente, per motivo indipendente dalla sua volontà, non sia in condizione di poter convenientemente custodire le cose affidategli, viene meno la responsabilità contabile e con essa la presunzione di colpa che è inerente all'obbligo della custodia. In tal caso, nonostante la sua qualifica di contabile, l'agente va giudicato alla stregua degli ordinari principi sulla responsabilità amministrativa, per cui la sua responsabilità può essere affermata se e in quanto risultino provati fatti od omissioni imputabili a colpa o negligenza (Sezione speciale contenzioso contabile, 28 giugno-29 novembre 1949, eredi Tagliavia ed altri).

Il discarico del contabile presuppone la dimostrazione del legittimo esito delle cose e dei valori avuti in carico, oppure del loro passaggio in consegna di altro agente, o infine dell'evento di forza maggiore. A giustificazione del passaggio delle consegne ad altro contabile, occorre l'esibizione di apposito verbale redatto nelle forme prescritte, mancando il quale, il contabile non rimane discaricato della sua gestione. Ma, se in tal caso l'agente subentrante, pur non avendo avuto regolari consegne, compie atti di disposizione del materiale e dei valori, si verifica uno stato di confusione fra le due gestioni, e quindi, non potendosi attribuire all'uno piuttosto che all'altro contabile la responsabilità delle deficienze accertate, entrambi sono condannati in solido al risarcimento del danno erariale (Sezione I, 29 gennaio-22 luglio 1948, Lungarotti e Api).

#### § 14. — CASI DI ESCLUSIONE DELLA FORZA MAGGIORE.

Il caso di forza maggiore è ipotizzabile soltanto quando sussistano le condizioni espressamente indicate nell'articolo 194 del regolamento di contabilità generale 23 maggio 1924, n. 827. In particolare, l'agente è tenuto a dimostrare di aver curato l'osservanza di tutte le norme contabili e amministrative, giacché il mancato rispetto di queste, è sufficiente a determinare la responsabilità del soggetto. Per tal motivo non si sono ammessi a discarico di un gestore di rivendita del Monopolio dello Stato le somme e i valori rubati in una cassaforte, pur essendo provato il furto e altresì accertata l'idoneità dei mezzi di sicurezza adottati, in quanto la somma sottratta si trovava irregolarmente in cassa, per non avere il contabile osservato l'obbligo prescrittogli di convertirla in vaglia di servizio (Sezione I, 13 maggio - 26 agosto 1948, Balestra). Del pari, è stato ritenuto che l'evento di forza maggiore possa operare soltanto nell'ambito del carico legittimo di gestione, e quindi, non ostante la non imputabilità del furto a colpa del gestore, si è dichiarato responsabile, per l'intero ammontare della refurtiva, un gerente postale che aveva conservato in cassa un numero di marche assicurative eccedenti il limite consentito dalle apposite disposizioni (Sezione speciale del contenzioso contabile, 7 giugno - 6 settembre 1949, Ruggieri). Altro esempio di responsabilità fondata sulla violazione di semplici norme di servizio è dato, infine, dal negato discarico di somme rubate da terzi, per avere il consegnatario di esse (ricevitore postale) adottati mezzi di custodia che si discostavano dalle modalità stabilite all'atto della presa in possesso dell'ufficio (Sezione I, 9 giugno-1° agosto 1949, Corsi).

#### § 15. — LIMITI ALLA RESPONSABILITÀ DI CAUZIONANTI.

Nell'emettere la condanna del contabile la Corte si pronunzia, ove occorra, anche nei confronti di terzi che abbiano prestata cauzione o altra garanzia, purché citati o intervenuti in giudizio (articolo 48 del testo unico del 1934).

Con riferimento a tale norma, una particolare indagine si è resa necessaria, onde stabilire entro quali limiti l'Istituto cauzioni e quiescenza dei ricevitori postali, convenuto in giudizio insieme con il ricevitore responsabile di deficienza di valori, sia tenuto a rispondere, in solido con il contabile, del danno risentito dall'erario, e cioè se soltanto per la garanzia cauzionale di cui all'articolo 10 della legge 18 ottobre 1942, n. 1407, o anche per l'obbligazione assicurativa prevista dal successivo articolo 27.

Al riguardo la Corte ha considerato come non vi sia alcun dubbio che dall'articolo 10 citato discenda l'obbligo dell'Istituto di garantire l'Amministrazione delle poste e telegrafi, nei limiti della cauzione, della responsabilità incontrata da ogni iscritto in dipendenza delle sue funzioni.



Oggetto, infatti, e risultato concreto di siffatto mezzo di garanzia è il sorgere fra l'Amministrazione e l'ente cauzionante di un'obbligazione diretta, ma tuttavia accessoria dell'obbligazione principale fra l'Amministrazione e il contabile, a garanzia di eventuali responsabilità di gestione del ricevitore, e quindi entro i suindicati limiti l'Istituto è tenuto a rispondere in solido con il contabile.

L'obbligazione prevista dall'articolo 27, invece, pur dando luogo a contributi a carico dei ricevitori, si concreta in un ben diverso e distinto rapporto, in quanto l'obbligazione stessa ha carattere primario e non accessorio tra l'Amministrazione e l'Istituto, e ha, come suo aspetto prevalente, la causa giuridica comune a tutti i rapporti assicurativi, di riversare cioè sull'assicuratore l'immanenza dei rischi che l'Amministrazione corra all'infuori di colpa del ricevitore, e per l'eventualità che, in dipendenza della loro natura non colposa, i danni ricadrebbero su di essa e non sul contabile. Né questo carattere perde nell'ipotesi di danni, cui non sia estranea la colpa del ricevitore, perché la colpa non è altro in questa ipotesi che elemento oggettivamente incluso nel rischio assunto a base dell'assicurazione. La diversità, quindi, dei due rapporti esiste ed è fondata sui caratteri peculiari di ciascuna delle due forme di obbligazione, e ciò anche per la considerazione che l'accertamento delle responsabilità del contabile, per il diritto dell'Amministrazione all'incameramento della cauzione, è ininfluenza per il diritto al risarcimento assicurativo, potendo solamente da simile accertamento scaturire il diritto dell'Istituto al ricupero in via di regresso a carico del contabile della somma pagata a tale titolo. Pertanto la Corte ha ritenuto di doversi dichiarare incompetente *ratione materiae* e *ratione personae* per quanto attiene ai rapporti di ordine assicurativo (Sezione I, 19 maggio 9 giugno 1949, Piacentini).

#### § 16. — L'OPPOSIZIONE CONTABILE.

L'opposizione contabile è stata definita in dottrina un modo di prosecuzione del giudizio, il quale non può dirsi chiuso finché nella decisione si abbiano elementi ai quali il contabile non ha potuto contrapporre le sue deduzioni. Ed invero, si è detto, poiché il contabile è costituito in giudizio soltanto per finzione di legge, ma di fatto è assente e non ha alcuna conoscenza dello svolgersi del procedimento a suo carico, era necessario (ed il legislatore del 1862 ne avvertì subito il bisogno) che gli venisse accordato un mezzo per contraddittorio fra lui e l'Amministrazione, qualora egli non si fosse acquietato alla pronuncia del giudice.

Invece, il regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti 13 agosto 1933, n. 1038, annovera l'opposizione contabile fra i rimedi contro le decisioni, unitamente all'opposizione contumaciale (articolo 94). Ma differenza di presupposto e di scopo fra i due istituti rendono alquanto discutibile, dal punto di vista procedurale, la loro collocazione sullo stesso piano.

Infatti, mentre l'opposizione contumaciale (abolita nell'attuale ordinamento del processo civile, ma ancora attuabile nei giudizi innanzi alla Corte dei conti, modellati sul vecchio codice) presuppone l'estinzione dell'antecedente rapporto processuale, l'opposizione contabile rappresenta una fase del rapporto costituito con la presentazione del conto, al quale si innesta per trasformarlo da fittizio in reale. L'una trae motivo da un fatto passato e costituente vizio della sentenza, l'altra da una situazione giuridica presente, che non inficia l'atto del giudice: cosicché la prima ha scopo correttivo, in quanto tende ad eliminare il fatto che ha dato luogo alla sentenza viziata, la seconda ha scopo integrativo, in quanto mira ad instaurare contraddittorio che è l'essenza di ogni giudizio, tanto è vero che ogni qual volta nel giudizio di conto sia stata emessa una decisione interlocutoria che abbia portato a conoscenza della parte gli elementi della controversia, l'opposizione non è più ammessa.

Nel disciplinare la materia, l'articolo 41 della citata legge istitutiva (ora 51 del testo unico) stabilisce che « l'agente può opporsi alle decisioni della Corte » senza specificare se soltanto a quelle di condanna o anche a quelle di discarico; ma la Corte, salvo qualche esitazione iniziale, ha sempre ritenuto che l'opposizione sia riferibile alle prime e non alle seconde.

La legge inoltre considera come soggetto attivo dell'opposizione soltanto l'agente contabile, ma è intuitivo che il rimedio debba spettare anche ad altri direttamente interessati ad opporsi alle decisioni, e cioè non solo al contabile, ma altresì ai suoi eredi ed eventuale causa, come a qualunque altro che in loro rappresentanza abbia reso il conto giudiziale.

§ 17. — PROCEDURA DEL GIUDIZIO DI CONTO.

La procedura del giudizio di conto non ha bisogno di particolare illustrazione, bastando ricordare che, quando i conti si chiudono in pareggio e il relatore non trovi irregolarità a carico dei contabili, la loro approvazione è data mediante decreti di scarico, anche collettivi, emessi dal presidente della Sezione, previa comunicazione al procuratore generale che appone il suo visto in calce alla relazione (articolo 47 del testo unico 12 luglio 1934, n. 1214, e articoli 31 e 32, regolamento di procedura 13 agosto 1933, n. 1038). Allorché, invece, il presidente della Sezione o il procuratore generale non concordino nella proposta del relatore, o quando la relazione concluda per la condanna del contabile o per l'adozione di mezzi istruttori, il conto viene iscritto a ruolo e il giudizio segue il suo corso normale.

Va altresì ricordato per quanto attiene al giudizio di conto il procedimento di cui all'articolo 17 della legge 3 aprile 1933, n. 255 — già descritto nel paragrafo 8 della presente parte — del quale, peraltro, sono mancate a tutt'oggi applicazioni pratiche per ragioni di tecnica procedurale.

CAPITOLO TERZO

IL GIUDIZIO DI RESPONSABILITÀ CONTABILE

§ 18. — GIUDIZIO DI RESPONSABILITÀ IN SEDE SEPARATA DAL GIUDIZIO DI CONTO.

L'articolo 85 della legge sulla contabilità generale dello Stato 18 novembre 1923, n. 1440, così dispone: « Nei casi di deficienza accertata o di danno arrecato all'erario per fatto od omissione imputabili a colpa o negligenza dei contabili..... la Corte dei conti può pronunziarsi tanto contro di essi quanto contro i loro fideiussori anche prima del giudizio di conto ».

Da questa norma fondamentale — che riproduce analoga disposizione di leggi anteriori ed è, a sua volta, riprodotta nell'articolo 54 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti — scaturisce la figura genuina del giudizio di responsabilità contabile ad istanza del procuratore generale, definito anche giudizio anticipato di conto e, al pari di questo, fondato sulla responsabilità per la custodia di valori o materie di pertinenza dello Stato.

In dottrina è molto discusso il carattere di tale responsabilità, in quanto alcuni ritengono che questa sia affine alla responsabilità nascente dal mandato, altri la equiparano a quella derivante dal deposito, altri ancora la fanno risalire a un complesso di atti di deposito o di mandato che porrebbe in essere una situazione giuridica di dare e di avere, o addirittura la inquadrano nel gruppo delle cosiddette obbligazioni di restituzione. La Corte, nel valutare la responsabilità contabile, ha fatto sempre appello ai principi che regolano il contratto di deposito, considerando che nel rapporto contabile sono insite le obbligazioni di custodire e di restituire le cose o i valori avuti in consegna o di dimostrarne il legittimo esito; mentre, al contrario, è sufficiente che la restituzione non si verifichi o che la dimostrazione non abbia luogo perché il consegnatario sia tenuto al risarcimento verso l'Amministrazione. Con ciò si viene a riconoscere che la responsabilità del consegnatario è fondata sulla colpa in *re ipsa*, in quanto si sostanzia, senza bisogno di altre prove, nel solo fatto della constatata deficienza.

Peraltro, discende da questo stesso principio che il contabile non debba rispondere del danno risentito dall'Amministrazione qualora la perdita delle cose o dei valori a lui affidati sia avvenuta per causa di forza maggiore, sempreché egli fornisca la prova liberatoria ai sensi del già citato articolo 194 del regolamento sulla contabilità generale dello Stato. Tale prova, come nel giudizio di conto, riguarda non solo il fatto materiale che ha determinata la perdita di valori o materie senza il concorso della volontà dell'agente, ma consiste altresì nella dimostrazione di avere costui osservate tutte le prescrizioni inerenti all'obbligo della custodia, comprese quelle che impongono doveri specifici nelle più minute modalità di gestione.

In tutto ciò si concreta una prima caratteristica che distingue il giudizio di responsabilità contabile da quello di responsabilità amministrativa, e che consiste appunto nell'inversione dell'onere della prova e nella diversa posizione processuale che ne deriva rispetto al convenuto nell'azione proposta dal procuratore generale. Ma un'altra differenza, più sostanziale, è data dal diverso criterio di determinazione del danno da risarcire, in quanto l'esercizio del potere

riduttivo dell'addebito, previsto nell'articolo 83 della legge sulla contabilità generale dello Stato, lo limita ai casi di responsabilità amministrativa.

Tuttavia, un'eccezione si è fatta in passato per i contabili militari, in quanto l'articolo 5 della legge 17 luglio 1910, n. 511, li deferiva al giudizio della Corte dei conti, facendo esplicito riferimento all'articolo 67 dell'allora vigente legge di contabilità generale che, com'è noto, riguardava i casi di responsabilità amministrativa, mentre quelli di responsabilità contabile erano contemplati nel successivo articolo 69. Ma, dopo la emanazione del testo unico 2 febbraio 1928, n. 263, sulla contabilità dei corpi armati, il quale con l'articolo 9 regola la stessa materia senza più contenere il richiamo alla norma di cui sopra, la giurisprudenza della Corte, non ravvisando nel testo della nuova legge un significato chiaramente innovativo, è stata in principio alquanto incerta ed oscillante per poi finire col disapplicare nei casi del genere ogni riduzione di addebito, però soltanto in considerazione del carattere discrezionale e insindacabile di tale potere.

#### § 19. — GIUDIZIO DI RESPONSABILITÀ CONTRO FUNZIONARI O AGENTI NON TENUTI ALLA RESA DEL CONTO.

Taluni agenti contabili non sono tenuti alla resa del conto giudiziale, o almeno a quella periodica, sicché il giudizio per essi non può essere che eventuale.

L'articolo 610 del regolamento di contabilità generale dello Stato esonera, fra gli altri, dalla resa del conto giudiziale i funzionari delegati a pagare spese sopra apertura di credito, disponendo altresì che nel caso in cui ad essi sia imputabile colpa o negligenza nell'adempimento dell'incarico loro affidato, l'Amministrazione potrà richiedere che ad istanza del procuratore generale siano sottoposti a giudizio della Corte dei conti, in analogia al disposto dell'articolo 35 della legge istitutiva della Corte stessa.

La formulazione di tale norma ha fatto sorgere dubbi sulla figura giuridica di tali agenti, e mentre da una parte si è sostenuto che questi, non avendo obbligo della resa del conto, non possono essere considerati contabili, dall'altra si è messo in rilievo che la norma regolamentare citata esorbita alquanto dallo spirito della legge, pure avendo lo scopo evidente di non escludere alcun maneggiatore di pubblica sostanza dall'obbligo di rendere conto del proprio operato. Motivo anche di perplessità è il richiamo contenuto in detta disposizione ai principi dell'imputabilità per colpa e negligenza, propri della responsabilità amministrativa; perplessità che è aggravata dall'articolo 81 della legge di contabilità, il quale, nel trattare della responsabilità amministrativa, dispone, tra l'altro, che i funzionari delegati debbono rispondere di danni causati all'Amministrazione per loro colpa o negligenza, mentre, per l'articolo 346 del citato regolamento di contabilità generale, essi sono soggetti agli obblighi imposti ai depositari delle leggi civili. La giurisprudenza della Corte nei casi finora presentatisi ha cercato di conciliare l'apparente contraddizione fra le suindicate disposizioni, precisando che i funzionari delegati possono incorrere in responsabilità contabile ogni qual volta abbiano essi stessi il maneggio del pubblico denaro, e cioè quando prelevino somme in proprio (e questo appunto è il caso previsto dall'articolo 346 citato), in responsabilità amministrativa, invece, quando il maneggio sia affidato ad altri ed essi non esercitino che un'azione di vigilanza sul maneggiatore (Sezione I, 16 marzo, - 4 maggio 1950, Fiorentino).

#### § 20. — GIUDIZI DI RESPONSABILITÀ A CARICO DEI CONTABILI DI FATTO.

Altri giudizi eventuali si rendono necessari a carico dei contabili di fatto, giacché questi pur esplicando una funzione pubblica e pur trovandosi rispetto al patrimonio dell'ente pubblico nell'identica posizione giuridica del contabile di diritto, non possono essere assoggettati alla resa di conto, né a questa provvedono spontaneamente, dato anche che la loro gestione trae origine da indebita ingerenza.

In tali giudizi la Corte ha avuto cura di accertare in ogni caso l'esistenza di una funzione di pubblico interesse da parte dell'intruso, essendo ovvio che, se essa manchi, e unico scopo del soggetto sia quello dell'indebito arricchimento, non si può configurare che l'ipotesi di responsabilità penale o disciplinare. Ha escluso altresì la coesistenza della responsabilità del contabile di fatto con quella del contabile di diritto, in quanto quest'ultimo risponde dell'opera di tutti coloro che agiscono in suo nome e vece, salvo che il contabile di fatto non ne abbia

usurato le funzioni nel quale caso egli resta esonerato da ogni responsabilità (Sezione I, 17 novembre 1942, Arnier). Ha infine distinto la figura del contabile di fatto da quella del fiduciario, nella considerazione che questi esplica le sue mansioni non per arbitraria ingerenza, bensì per incarico avuto e col consenso del titolare della gestione (Sezione I, 18 gennaio-15 marzo 1945, Riggio).

#### § 21. — ALTRI GIUDIZI DI NATURA CONTABILE.

Vi sono poi speciali rapporti con l'Amministrazione posti in essere da dipendenti statali che, pur non avendo la qualifica di contabili, vengono a ricevere in uso, per ragioni di servizio, beni di pertinenza dello Stato (automobili, biciclette, ecc.). Su tali rapporti la Corte ha avuto occasione di soffermarsi più volte, considerando che i soggetti assumono, in ordine alla custodia, obblighi analoghi a quelli del consegnatario, e quindi, non possono, in caso di perdita degli oggetti ad essi affidati, essere esonerati da responsabilità se non forniscono la prova liberatoria di cui all'articolo 194 del regolamento di contabilità dello Stato (Sezione I, 27 aprile-9 novembre 1950, Begni).

### CAPITOLO QUARTO

## IL GIUDIZIO DI RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA

#### § 22. — ORIGINE E NATURA.

L'espressione « responsabilità amministrativa » è un modo convenzionale per designare il rapporto nascente da atti illeciti compiuti da dipendenti dello Stato o di altri enti pubblici, nell'esercizio delle loro funzioni, rapporto che è di schietta natura patrimoniale e civilistica, in quanto quello di servizio che ad esso si innesta ne rappresenta la semplice occasione.

Il giudizio di responsabilità amministrativa — ignorato, come quello di responsabilità contabile, dalla legge istitutiva della Corte dei conti — era invece previsto e disciplinato dalla legge di contabilità del Regno di Sardegna in data 23 marzo 1853, n. 1483, il cui articolo 20 così si esprimeva:

« I funzionari stipendiati dallo Stato, e specialmente quelli incaricati delle verifiche ai contabili, rimarranno responsabili delle somme di cui lo Stato andasse perdente per loro colpa. La Camera dei conti potrà a norma delle circostanze attenuare gli effetti di tale responsabilità, determinando la somma che dovrà ricadere a carico di questi funzionari ».

Quindi, l'apparizione di tale istituto nell'ordinamento contabile dello Stato italiano non fu una novità, come alcuni ritennero, ma un ritorno a norme tradizionali che in pratica si erano dimostrate efficaci, ed al cui successivo sviluppo hanno non poco contribuito l'elaborazione giurisprudenziale e l'apporto della dottrina.

#### § 23. — I PRESUPPOSTI GIURIDICI DELL'AZIONE.

Condizioni essenziali per il giudizio di responsabilità amministrativa, oltre all'esistenza obiettiva del danno, sono:

- a) che il soggetto responsabile abbia la qualità di funzionario, impiegato o agente dell'Amministrazione;
- b) che il fatto produttivo di danno sia stato compiuto nell'esercizio di pubbliche funzioni;
- c) che sussista il nesso di causalità tra il fatto e il danno;
- d) che il fatto sia imputabile in relazione alla capacità e alla libera volontà del soggetto.

Quanto alla prima condizione, per costante giurisprudenza si è ritenuto che nel termine « impiegati » di cui al primo comma, dell'articolo 82 della legge di contabilità generale fossero comprese tutte le categorie di persone legate allo Stato da un qualsiasi rapporto impiegatizio anche in senso lato, e cioè non solo i funzionari veri e propri, ma anche gli avventizi, i salariati e i diurnisti. Circa i militari, si è fatta distinzione fra quelli che prestano servizio obbligatorio di leva, il quale è espressione di un rapporto di sudditanza con finalità diverse da quelle del rapporto di impiego, da coloro che volontariamente si vincolano a ferme speciali

con mansioni di regola specializzate. E mentre per i primi si è esclusa a priori la competenza della Corte, per gli altri si sono fatte indagini concrete caso per caso; onde accertare, ai fini di tale competenza, se sussistessero gli elementi del rapporto di impiego in senso lato (volontarietà della prestazione, professionalità di questa con possibilità di graduale carriera, retribuzione adeguata). Alla stregua di tale criterio, è stato recentemente considerato il caso di un militare di leva che, sbandatosi dopo l'otto settembre 1943, si era poi ricongiunto volontariamente alle forze operanti contro i tedeschi a seguito di un bando del Comando Supremo che faceva appello alle forze volontarie della Nazione; e si è ritenuto che, con l'attribuzione della qualifica di volontario della guerra di liberazione, non si fosse venuto a sostituire all'originario rapporto di servizio obbligatorio uno stato di diritto diverso dal precedente e tale da potersi configurare come rapporto impiegatizio, sia pure in senso lato, agli effetti del citato articolo 82 (Sezione I, 6 febbraio - 30 marzo 1950, procuratore generale contro Maggi).

Ad accertare la seconda e la terza condizione vale soprattutto l'indagine concreta nei singoli casi. Circa la prima è intuitivo che, se il danno non fosse stato prodotto nell'esercizio di pubbliche funzioni, non si configurerebbe l'ipotesi dell'articolo 82 citato, ma quello di una comune azione di risarcimento di competenza dei tribunali ordinari. Quanto alla seconda, si richiede che l'azione o omissione del funzionario sia causa efficiente e decisiva del danno sofferto dallo Stato (Sezione I, 12 marzo - 13 agosto 1949, procuratore generale contro Castellani e Rucci).

In ordine all'imputabilità del fatto, è particolarmente interessante l'indagine diretta a stabilire se costituisca motivo di irresponsabilità la circostanza che il soggetto, al momento in cui si produsse l'evento dannoso non aveva ancora raggiunta la maggiore età. Si è considerato al riguardo che sebbene il nuovo codice non riproduca letteralmente l'articolo 1306 del Codice del 1865, che parifica il minore al maggiore d'età per le obbligazioni nascenti da delitto o quasi delitto, è fuori dubbio che anche attualmente la minore età, in quanto tale, non esonera l'autore del danno dalle conseguenze del proprio atto illecito. Ed invero, allorché i minori abbiano assunto un impiego pubblico al quale la legge li ammetta, può dirsi senz'altro che la questione della loro capacità di intendere e volere rispetto all'età sia stata risolta dal legislatore, giacché nel fatto stesso che questo li abilita ad una pubblica funzione è implicita la presunzione che per l'esercizio della medesima essi siano pienamente capaci: sicché non può il giudice non ritenere la loro piena capacità per tutto ciò che concerne il relativo rapporto, anche in ordine alle responsabilità patrimoniali, che a questo si riconnettono (Sezione I, 10 giugno - 22 luglio 1948, procuratore generale contro Rizzi).

È stato anche discusso in dottrina e giurisprudenza se e in quali casi l'impiegato abbia facoltà di sindacare la legittimità dell'ordine superiore impartitogli e si è fatta distinzione in proposito fra materia di « competenza propria e originaria » dell'impiegato - nella quale ipotesi si è ammesso che questo abbia la facoltà e anzi il dovere di ribellarsi all'ordine illegittimo - e materia di « competenza delegata o vicaria » nella quale, come nelle mansioni esecutive, esso deve obbedienza incondizionata. In armonia con questo principio, si è dichiarato responsabile del danno erariale il titolare di una gestione di materie e valori, in quanto non obbligato all'adempimento di ordini contrastanti con la sua posizione giuridica di consegnatario, la quale implica precise responsabilità d'ordine patrimoniale (Sezione I, 5 febbraio-2 agosto 1948, procuratore generale contro Sciandrino); come del pari si è ritenuto che l'acquiescenza agli ordini superiori non escluda l'imputabilità del fatto all'esecutore dei medesimi, quando essa implichi l'inosservanza di doveri inerenti alla carica o imposti da precise disposizioni regolamentari (Sezione speciale, 16 giugno-21 luglio 1948, procuratore generale contro Rossi).

#### § 24. — IL VINCOLO SOLIDALE FRA I COMPARTECIPI AL FATTO COLPOSO.

Il secondo comma dell'articolo 82 dispone ancora che quando l'azione o omissione è dovuta al fatto di più impiegati, ciascuno risponde per la sua parte. In applicazione di questa norma è stato affermato che la valutazione delle responsabilità in rapporto alla parte presa da ciascun soggetto nel fatto colposo debba incidere sul *quantum* del risarcimento; che peraltro anche nel silenzio della legge, i vari soggetti responsabili si debbano considerare vincolati solidalmente in forza dello stesso principio al quale si ispira l'articolo 2055 del vigente Codice civile. Tale principio però poteva agevolmente applicarsi ai casi del genere quando la responsabilità amministrativa era ritenuta di carattere aquiliano. Essendosi la stessa considerata ora sotto l'aspetto contrattuale, come da decisione già ricordata nel paragrafo 5, resta a vedere se il vincolo solidale sia compatibile col nuovo indirizzo giurisprudenziale.

§ 25. — IL POTERE RIDUTTIVO DELL'ADDEBITO.

Il potere riduttivo dell'addebito, o più propriamente la potestà della Corte di limitare l'obbligo del risarcimento ad una sola parte del danno accertato, non è un portato della nostra legislazione, trovandosi già, come si è detto, nell'articolo 20 della legge sarda del 23 marzo 1853, n. 1483. Detto potere rientra nella funzione sindacatoria del magistrato contabile e ne rappresenta uno degli aspetti più caratteristici di fronte alle facoltà del giudice ordinario, le quali non comportano alcuna possibilità di discriminare l'elemento colposo in rapporto alla misura del danno risarcibile, dovendo in ogni caso la condanna corrispondere all'intero ammontare del danno accertato. È altresì un potere discrezionale e insindacabile, dell'uso del quale, peraltro, la Corte nelle sue decisioni suole indicare i motivi che attenuano la responsabilità del soggetto, quali, ad esempio, le circostanze di tempo e di luogo in cui ebbe a verificarsi l'evento dannoso o le condizioni ambientali e soggettive in cui quegli ebbe a svolgere la sua attività.

§ 26. — ESERCIZIO DELLO STESSO POTERE NEL PROCEDIMENTO INGIUNTIVO.

Analoga al potere riduttivo spettante all'organo giudicante è la facoltà attribuita dall'articolo 17 della legge 3 aprile 1933, n. 255, al presidente della Sezione di determinare, nei giudizi di responsabilità amministrativa per addebiti non superiori alle lire 2.000, la minore somma da pagarsi all'erario, salvo il giudizio della Corte in caso di mancata accettazione da parte dell'interessato (articolo 49 del regolamento di procedura 13 agosto 1933, n. 1038). Ed invero, come il Collegio tien conto, agli effetti della misura del risarcimento, dei fatti e delle circostanze che diminuiscono la gravità dell'azione colposa, così la determinazione presidenziale può, con lo stesso criterio equitativo e in base agli indizi risultanti da una *summaria cognitio* della causa, valutare il grado di colpa del presunto responsabile e ad esso commisurare l'entità della prestazione, la quale, se accettata, forma poi oggetto della successiva ordinanza avente forza di titolo esecutivo. In sostanza si tratta dell'identica potestà che si applica in due diversi modi, ma che in entrambi è dominata da un principio estraneo al sistema della giurisdizione ordinaria.

§ 27. — IL FONDAMENTO DELL'AZIONE  
NELLA RESPONSABILITÀ PER INVESTIMENTO AUTOMOBILISTICO.

Nei frequenti giudizi contro autisti statali per danno risarcito dallo Stato in dipendenza di investimenti automobilistici, la Corte ha costantemente affermato il principio che dal fatto colposo nasce un duplice rapporto: quello fra lo Stato e il terzo (rapporto esterno) e quello fra l'Amministrazione e il suo dipendente (rapporto interno). Il primo, riflettente il risarcimento chiesto dal privato all'Amministrazione, è regolato dalle norme privatistiche e in particolare dall'articolo 120 del Codice della strada e dall'articolo 2054 del Codice civile; il secondo, invece, trova il suo fondamento nell'articolo 82 della legge di contabilità generale e, come tale, presuppone, fra le altre condizioni proprie dell'azione del procuratore generale, la valutabilità dell'elemento colposo, ai fini della determinazione del danno risarcibile (4 luglio - 15 dicembre 1949, procuratore generale contro Tuccillo e numerose altre). Da ciò consegue che il giudicato civile, con il quale l'Amministrazione viene condannata alla rifusione dei danni a favore dei terzi per la causale di cui sopra, non ha effetto vincolante sul giudizio di responsabilità (sempre che l'agente sia rimasto estraneo al processo civile), in quanto tale giudizio investe un rapporto diverso da quello che ha formato oggetto dell'azione civile. Nulla vieta, però, al magistrato contabile di attingere elementi dal materiale probatorio del giudizio civile, al fine di accertare i fatti e gli estremi della colpa.

## CAPITOLO QUINTO.

### IL GIUDIZIO SUI RICORSI CONTRO L'APPLICAZIONE DELLA RITENUTA CAUTELARE

#### § 28. — ORIGINE DELLA COMPETENZA DEL MAGISTRATO CONTABILE.

L'Istituto della ritenuta cautelare a carico dei dipendenti statali trae origine dall'articolo 73 della legge 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato, il quale, dopo avere abolito l'obbligo della cauzione da parte di agenti e funzionari statali aventi gestione di pubblico denaro o di valori o materie di proprietà dello Stato, così dispone al secondo comma: « L'Amministrazione ha però facoltà di assoggettare a ritenuta gli stipendi ed altri emolumenti goduti da funzionari ed agenti anche prima che sia pronunciata condanna a loro carico, quando il danno dell'erario sia accertato in via amministrativa ».

La legge non stabilì se il funzionario potesse impugnare il provvedimento che lo assoggettava a ritenuta, ma la Corte dei conti, riconosciutasi competente in materia anche nei confronti dell'autorità giudiziaria ordinaria, non esitò ad ammettere la possibilità del gravame, come unica e naturale salvaguardia contro il pericolo di abuso di una facoltà così eccezionale, il cui esercizio non poteva essere consentito senza controllo e senza freni. Tale ricorso, quindi, è stato una creazione giurisprudenziale e si è mantenuto tale fino a quando non ha avuto una sanzione indiretta nell'articolo 57 del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti e un riconoscimento diretto nell'articolo 58 del vigente testo unico.

#### § 29. — CARATTERE DELLA RITENUTA.

La Corte, poi, ebbe cura fin dalle prime sue decisioni di definire la ritenuta come figura a sé stante e di distinguerla dai tradizionali istituti di diritto comune, mettendo in rilievo i suoi caratteri differenziali rispetto al diritto di ritenzione, al sequestro conservativo, alla cauzione e al pignoramento.

Negò infatti la Corte qualsiasi equiparazione con lo *ius retentionis*, in quanto la relativa costruzione dottrinale di origine romanistica, con limitate applicazioni positive nel Codice civile del 1865 e del Codice di commercio allora vigente, lo considera come titolo per conservare il possesso di una cosa fino a quando il proprietario non ne abbia rimborsate le spese di acquisto, di conservazione o per miglioramenti apportativi. Negò del pari, che la ritenuta potesse equipararsi al sequestro conservativo, nonostante un'apparente affinità sostanziale fra i due istituti, perché il sequestro presuppone uno stato di minaccia (fuga del debitore o sottrazione dal suo patrimonio), nonché l'esistenza di un titolo legale in forza del quale il creditore agisce per mezzo degli organi dell'Autorità giudiziaria, mentre con l'esercizio della facoltà di ritenuta, l'Amministrazione applica direttamente in suo favore la sanzione della legge, indipendentemente da ogni previsione di minori garanzie e in virtù di un semplice accertamento amministrativo del danno patito. Neppure rispetto alla cauzione si ravvisarono segni di analogia (pur essendo sintomatico il fatto della contemporanea abolizione di quest'ultima e creazione del nuovo istituto), in quanto la cauzione presuppone una manifestazione di volontà bilaterale, cioè un contratto di pegno o la costituzione di un'ipoteca convenzionale, laddove l'applicazione della ritenuta è un atto unilaterale della Pubblica amministrazione, giuridicamente perfetto senza il concorso della volontà dell'altra parte; né infine, rispetto al pignoramento degli stipendi, assegni e pensioni disciplinato dalle norme dell'apposita legge, poiché tali norme rientrano nettamente nel sistema esecutivo, data la finalità e le forme del relativo procedimento.

Distinta così dagli altri istituti che più o meno le si avvicinano, la ritenuta cautelare venne definita un istituto *sui generis*, dal quale deriva un privilegio eccezionale in deroga al principio che vieta al creditore di procedere sui beni del debitore se non in forza di un titolo esecutivo; privilegio che si sostanzia in un potere di autotutela dell'Amministrazione, posta così in grado di procurarsi direttamente, senza intervento giudiziario, la garanzia preventiva del suo diritto a risarcimento verso i propri funzionari o agenti.

§ 30. — OGGETTO, FORMA E LIMITI DELLA RITENUTA.

Punto pacifico e indiscusso fu quello di considerare la norma dell'articolo 73 di carattere eccezionale e quindi di applicazione limitata ai soli redditi in essa testualmente elencati, affinché il privilegio dell'Amministrazione potesse il meno possibile manomettere il sistema di difesa dei diritti del cittadino verso lo Stato.

Il regio decreto-legge 19 gennaio 1939, n. 295, ha più compiutamente disciplinato la materia, sia col prescrivere per l'applicazione della ritenuta l'emanazione di un decreto del Ministero competente (necessità già da tempo rilevata in giurisprudenza), sia con l'estendere il raggio d'azione di essa, sia ancora con il limitarne la durata.

La mancanza del decreto ministeriale, come ha ritenuto la Corte in vari casi, non solo costituisce violazione della legge, ma si traduce altresì nel più specifico vizio di incompetenza, avendo le norme suddette conferito l'uso della facoltà discrezionale al Ministro per evidenti ragioni di maggiore garanzia a favore dei soggetti passivi, esposti ad una così grave limitazione dei loro diritti in attesa o nelle more di un giudizio di responsabilità. Pertanto, la suddetta mancanza importa, per costante giurisprudenza, la nullità con effetto *ex tunc* del provvedimento di ritenuta (Sezione I, 11 giugno-14 luglio 1949, Sabatini).

Del pari non può esservi dubbio — ed è intuitivo lo spirito della norma — che debbano dichiararsi cessati gli effetti della ritenuta, qualora entro sei mesi dall'emissione del relativo decreto ministeriale non sia stato istituito il giudizio di responsabilità o non richiesto il sequestro conservativo. Al riguardo la Corte ha osservato che non può equipararsi ad inizio di giudizio di responsabilità, ai sensi dell'articolo 1 del citato decreto-legge 19 gennaio 1939, n. 295, la comunicazione alla Corte del decreto di ritenuta e degli atti dell'inchiesta amministrativa ai fini del riscontro di legittimità, e neppure la loro trasmissione al procuratore generale, giacché nulla autorizza a ritenere che per istituzione del giudizio possa intendersi il compimento di atti semplicemente preparatori, in base ai quali il procuratore generale è libero di iniziare oppure no il suo procedimento.

Non verificandosi, quindi, le condizioni espressamente previste dalla legge, il provvedimento di ritenuta cessa di avere effetto dal giorno successivo a quello in cui è venuto a scadere il termine utile per la tempestiva attuazione degli adempimenti di legge (Sezione I, 3 febbraio, — 9 marzo 1949, Rossi ricorrente).

§ 31. — NATURA E LIMITI DEL GIUDIZIO.

Incertezze si manifestarono invece fin dall'inizio, e perdurarono anche dopo l'emanazione del decreto-legge del 1939, circa la natura e i limiti del giudizio nella materia di cui si tratta, sostenendosi da alcuni che tale giudizio dovesse limitarsi all'accertamento dell'uso più o meno legittimo della facoltà di ritenuta da parte dell'Amministrazione, previa una semplice deliberazione del *fumus boni iuris*, come nel sequestro; da altri, che esso dovesse implicare la definitiva valutazione degli elementi della controversia principale, al da prevenire e assorbire il giudizio di responsabilità ad istanza del Procuratore generale o formante oggetto di partita di conto.

Circa i soggetti passivi si è discusso se nell'ambito del regio-decreto del 1939 possa ancora seguirsi l'ampio criterio di applicazione della ritenuta così nei confronti degli agenti contabili come dei funzionari in genere (criterio affermato sotto l'impero dell'articolo 73 della legge di contabilità di Stato, in armonia colla prassi amministrativa, e successivamente riconosciuto dall'articolo 58 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti), oppure se l'applicazione della ritenuta debba limitarsi alla ristretta cerchia di coloro che hanno gestione di valori o materie.

Le complesse questioni sono state recentemente riesaminate nei loro molteplici aspetti sostanziali e processuali dalla Sezione ordinaria del contenzioso contabile, con riferimento ai principi generali di diritto e alle particolari norme vigenti in materia.

Per quanto riguarda la natura e i limiti del giudizio, la Corte — premesso che le norme del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti non offrono delucidazioni al riguardo — ha ritenuto di poter trarre elementi idonei dalla *causa petendi* posta a base del ricorso dell'interessato, nonché dal collegamento strumentale del giudizio stesso con quello di merito e con l'altro per convalida del sequestro conservativo. Sotto il primo profilo ha considerato non esservi dubbio che lo stipendio costituisca per l'impiegato un diritto soggettivo direttamente protetto dal diritto obiettivo: diritto che, peraltro, per quanto riguarda sia la pertinenza che la disponibilità, può presentarsi affievolito o condizionato di fronte ad un eventuale contrasto con interessi generali.



Così, nell'ipotesi in cui la legge conferisce all'Amministrazione la facoltà discrezionale di intaccare tanto la pertinenza quanto la disponibilità (come nella ritenuta cautelare), l'uso di tale facoltà ha l'effetto di affievolire il diritto allo stipendio e di creare nel suo titolare soltanto l'interesse legittimo a che l'Amministrazione osservi le norme di legge rivolte a disciplinare la competenza dell'organo, il procedimento da seguirsi, il fine, la sostanza e la forma dell'atto. Dal che deriva che la lesione di siffatti diritti, similmente a quella di interessi occasionalmente protetti (entrambi considerati interessi legittimi), dà adito al giudizio di legittimità sotto i suoi vari profili.

Ad eguale risultato perviene l'indagine diretta a collocare il giudizio contro ritenuta nel quadro generale dei giudizi attribuiti alla competenza della Corte. Questo giudizio, infatti, non può che discostarsi dalla normale fisionomia della giurisdizione piena inerente all'eventuale successivo giudizio di merito (responsabilità), non potendosi in sede di procedimento cautelare, anticipare o pregiudicare l'esito del giudizio di merito, in quanto la responsabilità, pur essendo correlativa al danno amministrativamente accertato, è ancora fuori contestazione, e prematura quindi sarebbe ogni statuizione al riguardo da parte del magistrato, il quale non ancora ha a disposizione sicuri e completi elementi di valutazione. Nemmeno può il giudizio di ritenuta collocarsi sullo stesso piano del giudizio per convalida del sequestro conservativo di cui all'articolo 48 del regolamento di procedura, perché altrimenti si verrebbe ad attribuire allo stesso magistrato, per il medesimo rapporto sostanziale tra gli stessi soggetti, il compito di svolgere in tempi diversi indagine giurisdizionale di identico contenuto, dato che al giudizio di ritenuta può far seguito quello di sequestro. Ragioni di armonia, quindi, esigono che il magistrato contabile nel giudizio di ritenuta non pervenga alle soglie del merito e che compia soltanto sul provvedimento sindacato di legittimità sotto il triplice profilo dell'incompetenza, eccesso di potere, violazione di legge, pronunciando, ove ne riconosca l'illegittimità, l'annullamento dell'atto (Sezione I, 27 luglio-22 agosto 1949, Aquilino ricorrente).

### § 32. — SOGGETTI PASSIVI DELLA RITENUTA.

Circa i soggetti passivi, la Corte ha affermato che, sia per la lettera della legge che per la sua *ratio*, la ritenuta è applicabile ai soli agenti contabili, e cioè a coloro che sono considerati tali in ragione del proprio ufficio o anche per la qualità accidentale di maneggiatori di denaro o di materia di pertinenza dello Stato.

Nella decisione testè ricordata, la Sezione ha considerato al riguardo che nessun dubbio può sorgere dal collocamento nel testo dell'articolo 1 del decreto legge n. 295, del 1939 della locuzione « i quali per il servizio loro affidato hanno gestione... » che evidentemente si riferisce ai funzionari, impiegati ed agenti dello Stato, civili e militari, di cui si parla prima, e non può essere limitata ai soli « agenti ». Né dubbiezze possono derivare dal vocabolo « gestione » usato dallo stesso articolo, quando si consideri che, nei casi in cui ricorre nella legislazione sulla contabilità di Stato esso è riferito ai consegnatari, maneggiatori, riscuotitori, ecc., e cioè ad agenti contabili. Neppure può trarsi motivo per la generalizzazione dei soggetti passivi dal secondo comma del citato articolo, in cui, fra l'altro, è stabilito quale limite per il perdurare degli effetti della ritenuta la tempestiva istituzione del giudizio di responsabilità. Tale comma, invero, non può essere inteso che in armonia col primo e quindi riferibile sempre ad agenti contabili, e cioè a quelli non tenuti alla resa del conto, per i quali non esiste altro modo di chiamata in causa che l'istanza del procuratore generale. Infine, a far riapparire ai fini cautelari le responsabilità amministrative, non può essere invocato il terzo comma dello stesso articolo, quando dispone che « a seguito di decisione giudiziale o di provvedimento amministrativo accettato dall'interessato, in tutti i casi di responsabilità contabili o amministrative nei quali sia derivato danno ad opera di funzionari, impiegati od agenti menzionati nel primo comma, si fa luogo ad incameramento dei cespiti sopra indicati (stipendi, assegni, pensione, ecc.), sempre nei limiti del quinto ». Tutto al più può ammettersi che il vocabolo « incameramento » non sia stato usato nel suo preciso significato che unicamente nei casi di responsabilità contabili, nei quali sia stata precedentemente applicata la ritenuta cautelare, e che negli altri casi valga a significare una acquisizione originaria e nello stesso tempo definitiva, sempre ai fini esecutivi.

L'interpretazione letterale della norma è inoltre confortata dalla *ratio legis*, giacché da essa appare chiaro che si è voluto rendere applicabile la ritenuta, dato il suo carattere eccezionale, ai soli casi di più palese evidenza e certezza, quali sono appunto quelli relativi a

gestioni contabili. Tale criterio, d'altronde, si desume dal parere emesso nell'adunanza del Consiglio di Stato il 23 dicembre 1937 sullo schema di detto regio decreto, giacché risulta che quel Consesso non ritenne d'approvare l'estensione della ritenuta alle responsabilità amministrative.

In questi sensi si è ormai consolidata la giurisprudenza in materia, com'è provato da altre recentissime decisioni.

## CAPITOLO SESTO

### IL GIUDIZIO ESATTORIALE

#### A) RIMBORSO DI QUOTE INESIGIBILI.

##### § 33. — PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI.

Anche in questa materia l'elaborazione giurisprudenziale ha preceduto la disciplina positiva del giudizio.

Come è noto, la prima legge italiana sulla riscossione delle imposte (20 aprile 1871), a temperare il principio rigoroso dell'obbligo del non scosso per riscosso, aveva prevista la possibilità del rimborso delle quote di imposta già versate dagli esattori, nel caso in cui questi, non ostante la osservanza delle prescritte cure di legge, non fossero riusciti a riscuoterle dai contribuenti. Aveva altresì stabilito le modalità per la presentazione delle domande di rimborso, nonché l'autorità competente a pronunciarsi in via amministrativa sulle domande stesse (intendente di finanza), salva la facoltà di ricorso gerarchico al Ministero delle finanze contro il negato rimborso; ma non aveva prevista alcuna garanzia giurisdizionale nel caso in cui anche il Ministero avesse disconosciuto in tutto o in parte il diritto vantato dall'esattore. Il bisogno di tale garanzia era però generalmente avvertito, tanto è vero che sorse subito discussione se delle eventuali azioni da potersi esperire dagli esattori in siffatta materia dovessero conoscere il magistrato ordinario o la Corte dei conti, oppure il Consiglio di Stato: discussione che si protrasse fino a quando la competenza non fu definitivamente rivendicata, per connessione di materia, dalla Corte dei conti, con una decisione di massima che ebbe anche a riportare l'approvazione della Suprema Corte. Ed invero — si disse — non può revocarsi in dubbio che l'esattore, come riscuotitore di tributi, assuma la figura di contabile e che quindi il rimborso delle quote inesigibili non sia che un modo di regolare e definire rapporti di natura contabile fra l'Amministrazione e l'esattore.

Risolta così la questione di competenza, il ricorso per quote inesigibili fu considerato e trattato, in mancanza di norme specifiche, alla stessa stregua dell'opposizione alle decisioni in materia di conto e con quel rito si svolse il relativo giudizio per moltissimi anni, fino alla entrata in vigore del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti, 13 agosto 1933, n. 1038.

##### § 34. — DISCIPLINA POSITIVA DEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO E GIURISDIZIONALE.

Il testo unico 17 ottobre 1922, n. 1401, sulla riscossione delle imposte dirette, innovando alle norme precedenti, affidò all'Ufficio delle imposte il compito di provvedere sulle domande di rimborso, e analogo potere attribuiti in caso di reclamo all'intendente di finanza, ammettendo contro il provvedimento definitivo di quest'ultimo il ricorso alla Corte dei conti, nel termine perentorio di novanta giorni dalla sua notificazione.

L'articolo 26 della legge 16 giugno 1939, n. 942, attualmente in vigore, stabilisce invece che l'Ufficio delle imposte provvede alla liquidazione del rimborso per le quote che siano regolarmente documentate, rinviando le altre all'intendente di finanza, il quale, sentito il parere di una commissione tecnica, provvede, a sua volta, in senso positivo o negativo; che contro il provvedimento intendenzioso l'esattore può reclamare al Ministero delle finanze, e contro la pronuncia ministeriale, preceduta anch'essa dal parere di una commissione di esperti, ricorrere alla Corte dei conti. Per la procedura del giudizio relativo a tale ricorso valgono le norme del già citato regolamento 13 agosto 1933, n. 1038, che non è qui il caso di trascrivere.

§ 35. — INIZIO DELLO STADIO GIURISDIZIONALE.

Due questioni di carattere generale si sono agitate fin dall'inizio in questa importante materia: l'una diretta a stabilire se il giudizio della Corte debba considerarsi di prima istanza o se invece partecipi della natura dell'appello, l'altra vertente sulla natura e sull'estensione di tale giudizio.

È stato facile superare la prima questione, in quanto pure avendo la legge disciplinato sotto l'aspetto formale il procedimento amministrativo nelle sue varie fasi, si è dovuto riconoscere che una vera contesa giudiziaria non esiste prima che la volontà dell'Amministrazione si sia definitivamente manifestata in senso sfavorevole all'esattore; ond'è che, nonostante qualche improprietà di linguaggio nel testo della legge (esempio: decisioni dell'intendente), non può non ritenersi che lo stadio giurisdizionale abbia inizio con il ricorso alla Corte dei conti. Questa soluzione è servita, fra l'altro, ad eliminare un dubbio che in passato è stato oggetto di lunghe discussioni: se cioè la mancata contemporanea produzione del provvedimento impugnato importi senz'altro il rigetto del ricorso senza esame, come avviene per l'appello contro le decisioni dei Consigli di Prefettura (articolo 65 del regolamento citato), oppure costituisca motivo di non luogo a deliberare allo stato degli atti. La giurisprudenza si è orientata verso questa seconda tesi, dichiarando improcedibile il ricorso allo stato degli atti, salva la facoltà del ricorrente di riproporre il giudizio nel termine di abbandono con una regolarizzazione della documentazione e con una formale riassunzione d'istanza. È stato infatti osservato che il deposito del provvedimento impugnato, da effettuarsi entro lo stesso termine perentorio per la produzione del ricorso, non assume il carattere di elemento integratore di tale atto, come per l'appello, e quindi la sua mancanza non può dar luogo ad una nullità non comminata dalla legge (Sezione I, 29 marzo-18 ottobre 1945, Fiandaca contro Ministero delle finanze).

Sempre in linea generale, occorre rilevare che, ai fini dell'impugnativa, il provvedimento con cui si nega il rimborso all'esattore deve avere il requisito della definitività, come è esplicitamente prescritto dall'articolo 90 del testo unico del 1922 e successive modificazioni. Qualora il detto requisito manchi, il ricorso deve dichiararsi inammissibile. Casi del genere si sono più volte presentati, e fra gli altri merita di essere ricordato quello di un provvedimento negativo posto in essere dall'Amministrazione mentre era tuttora in corso un'ulteriore azione da parte dell'esattore a seguito di notizie sulle attività del contribuente fornitegli dall'ufficio distrettuale delle imposte in sede di esame della domanda di rimborso. In tal caso la Corte ha dichiarato di non trovare luogo a deliberare sul ricorso, ma ha fatto salvo il diritto dell'esattore di riproporlo contro il provvedimento da emettersi in esito ai risultati della nuova istruttoria (Sezione I, 20 ottobre - 19 novembre 1942, esattore di Cascina contro Ministero delle finanze).

§ 36. — NATURA DEL GIUDIZIO.

L'altra questione riguarda invece la natura della giurisdizione nella materia di cui si tratta, se cioè essa debba essere limitata al sindacato di legittimità del provvedimento impugnato o involga pure l'esame di merito del rapporto controverso. Tale questione, di capitale importanza per i riflessi che ne derivano circa la possibilità di esaminare questioni non agitate in sede amministrativa, non aveva ragione di essere prima dell'emanazione del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti, in quanto, essendo in quell'epoca il giudizio per rimborso di quote inesigibili modellato, come si è detto, sullo stampo dell'opposizione contabile, una revisione completa degli elementi giuridici del rapporto controverso trovava la sua giustificazione nel carattere sindacatorio della giurisdizione. Ma dopo l'entrata in vigore del citato regolamento, sembrò a taluni che la libertà d'indagine consentita per il giudizio contabile mal si addicesse all'assetto procedurale degli altri tipi di controversie deferite alla competenza della Corte, rispondente nelle sue grandi linee al sistema del Codice di procedura civile, e che quindi nelle vertenze del genere, il cui ciclo giudiziale ha inizio dopo un formale dibattito in sede di ricorso gerarchico, il compito del giudice dovesse limitarsi all'esame delle ragioni contestate nello stadio amministrativo ed espresse nei motivi del provvedimento impugnato.

Senonché la Corte non esitò ad affermare che la propria giurisdizione in materia, lungi dall'essere limitata al semplice esame di legittimità del provvedimento, è piena e di merito e, come tale, non circoscritta alle sole questioni agitatesi in sede amministrativa, in quanto

diretta all'accertamento o alla negazione del diritto dell'esattore al rimborso (Sezione I. 11 gennaio - 20 febbraio 1934, Banca Popolare di Novara contro Ministero delle finanze).

Invero, il giudizio promosso dall'esattore non è diretto all'annullamento del provvedimento di rifiuto del rimborso, ma al riconoscimento di un diritto di credito verso la finanza e, a sua volta, la funzione del giudice consiste nell'accertare le condizioni e i presupposti di tale diritto indipendentemente dal tenore dell'atto impugnato. In ciò è facile scorgere l'esercizio di una normale azione di contenuto patrimoniale, rispetto alla quale l'enunciazione dei motivi dell'atto impugnato ha soltanto valore indicativo degli elementi di controversia diretti alla negazione del diritto, elementi che nulla vieta di sviluppare o modificare nel corso della lite finché duri lo svolgimento del rapporto processuale.

### § 37. — CONDIZIONI GENERALI PER IL DIRITTO AL RIMBORSO.

Il rimborso per inesigibilità è subordinato alla rigorosa dimostrazione da parte dell'esattore della sussistenza delle condizioni richieste dalla legge, e cioè che l'esecuzione per il recupero delle quote d'imposta insolute non abbia potuto aver luogo per assoluta mancanza di beni mobili e immobili del debitore, oppure che l'esecuzione regolarmente espletata nei termini di legge (procedura mobiliare e immobiliare o procedura di terzo a seconda dei casi) sia tornata inutile o insufficiente. Ne consegue che l'omissione o l'irregolarità delle prescritte esecuzioni, l'inosservanza di termini o anche di semplici formalità importano la perdita del diritto al rimborso, dato il rigoroso formalismo al quale si ispira la legge di riscossione e che prescinde dalla sussistenza o meno del danno erariale. Occorre inoltre considerare che nei giudizi di cui si tratta, la Corte è portata ad esaminare il rapporto controverso non solo in relazione alle leggi sulla riscossione, ma anche sotto i più svariati aspetti civilistici e talvolta con riferimento alle istruzioni contenute in semplici circolari; le quali ultime hanno sempre formato oggetto di discussione, non tanto per il loro intrinseco valore normativo, quanto per le modalità esteriori dalle quali si fa derivare l'obbligo di osservarle da parte dell'esattore, ai sensi dell'articolo 25 dei capitoli normali.

### § 38. — VALORE DELLE NORMALI.

Si è discusso, infatti, se le dette istruzioni debbano essere portate a conoscenza dell'esattore mediante comunicazione diretta o se sia sufficiente la loro pubblicazione nel bollettino ufficiale dell'Amministrazione; e se esse, inoltre, abbiano efficacia imperativa nei confronti dell'esattore indipendentemente da qualsiasi accertamento della loro legalità.

Sulla prima questione è stato osservato che le istruzioni costituiscono una pura manifestazione di attività amministrativa e sono generalmente rivolte a disciplinare l'attività degli uffici dipendenti; che nessuna forma speciale è dal nostro diritto prescritta circa il modo di portarle a conoscenza di coloro che debbono curarne l'esecuzione e che la giurisprudenza e la prassi amministrativa hanno comunemente ammesso che all'uopo basti la semplice pubblicazione. Ciò posto, non può non ammettersi che spetti al giudice di stabilire in ogni singolo caso (come accade per le ordinanze giuridiche per le quali la legge non prescrive alcuna forma speciale di pubblicazione) se le istruzioni amministrative siano state rese note nelle forme adatte per renderne obbligatoria l'osservanza, ma quando si accerti che le condizioni dell'efficacia delle circolari si siano appieno verificate con la pubblicazione nel bollettino ufficiale del Ministero, esse si intendono recate a conoscenza dell'esattore, indipendentemente dal recapito materiale. Circa la seconda questione è stato ritenuto che l'efficacia delle ordinanze amministrative è assoluta solo se il dipendente sia, in rapporto ad un determinato provvedimento, organo di mera esecuzione, mentre se esso stesso debba adottare il provvedimento - come accade per l'esattore in ordine alle procedure coattive ed agli altri adempimenti cui è tenuto - non può negarsi il suo diritto di accertare se le prescrizioni dell'ordinanza siano rispondenti o meno alla legge, giacché la responsabilità degli atti compiuti ricade soltanto su di lui e non anche sull'autorità da cui l'ordinanza promana (Sezione I, 18 giugno-11 luglio 1946, Monte dei Paschi di Siena contro Ministero delle finanze).

§ 39. — OBBLIGHI INERENTI AL FORMALISMO DELLA LEGGE.

Al principio che, nel procedere alla riscossione delle imposte, l'esattore gestisce un affare proprio al quale l'Amministrazione rimane estranea si ricollega l'obbligo cui esso è tenuto di esperire — indipendentemente dalle indicazioni contenute nel ruolo di riscossione e dalle informazioni fornite dall'Amministrazione o dall'Ufficio distrettuale in sede di visto dei verbali di esecuzione — tutte le indagini possibili per rintracciare i contribuenti o i loro aventi causa e le loro attività.

Sulla scelta delle vie da seguire per acquisire le predette notizie non esistono regole generali, essendo compito del giudice di valutare di volta in volta la maggiore o minore idoneità dei mezzi adottati, allorché deve decidere se sussista o meno la prescritta dimostrazione dell'inesigibilità. Così in un caso del genere la Corte ha ritenuto inefficienti le indagini esperite dall'esattore all'indirizzo di ruolo e in altre località per ricercare il contribuente irreprensibile, in quanto, trattandosi di un notaio, aveva trascurato di svolgerle presso il Collegio notarile del distretto e presso il Ministero della giustizia (Sezione I, 25 ottobre 1945 17 gennaio 1946, Cassa di Risparmio di Livorno contro il Ministero delle finanze).

Così pure sono state ritenute inidonee le indagini per individuare gli eredi del contribuente, per non averle l'esattore svolte presso l'Ufficio del registro competente a ricevere le denunce di successione da parte degli interessati. Del pari, è stato negato il rimborso ad un esattore che aveva ommesso nei confronti di una società in liquidazione le opportune indagini presso la cancelleria del Tribunale per accertare se dai bilanci sociali risultassero attività da perseguire (Sezione I, 2 dicembre 1947—28 marzo 1948, Cassa di Risparmio di Livorno contro il Ministero delle finanze).

Altro principio di massima è quello relativo all'obbligo dell'esattore di eseguire volta per volta le prescritte procedure, essendo irrilevante, agli effetti dell'articolo 113 del regolamento di riscossione, che le quote d'imposta a carico del medesimo contribuente siano state riconosciute sempre inesigibili (Sezione I, 6 dicembre 1945-21 febbraio 1946, Società Bonaccorsi contro il Ministero delle Finanze). Parimenti, egli non può, in caso di limitazione della richiesta di rimborso all'ultima rata d'imposta, prescindere dalla prova dell'avvenuto pagamento delle rate precedenti, perché altrimenti non potrebbe ritenersi dimostrata la regolarità delle esperite procedure.

Inoltre, per quanto attiene all'obbligo specifico di determinate procedure la Corte ha avuto occasione di precisare:

a) che la prima esecuzione, i cui verbali negativi devono essere rimessi al visto dell'ufficio delle imposte dirette ai sensi dell'articolo 67 del regolamento di riscossione, non consiste soltanto nel primo atto di pignoramento, ma in tutti gli atti della prima fase esecutiva che convergano nel loro insieme alla realizzazione dello stesso credito di imposta (Sezione I, 5 febbraio — 10 marzo 1942, Cassa di Risparmio esattoria di Venezia contro il Ministero delle finanze);

b) che nell'ipotesi di fallimento del contribuente l'esattore non deve limitarsi all'insinuazione del credito nel passivo fallimentare, in sostituzione della procedura diretta prescritta dall'articolo 97 della legge di riscossione, ma deve eseguire l'una e l'altra procedura (Sezione I, 24 aprile 1947, — 9 febbraio 1948, Credito Agrario Bresciano contro il Ministero delle finanze);

c) che non può omettere la procedura esecutiva immobiliare contro il contribuente, se non sia stato autorizzato preventivamente dall'Amministrazione finanziaria (Sezione I, 21 marzo-18 luglio 1946, esattore Sant'Elia a Pianisi contro Ministero delle finanze);

d) che nell'ipotesi di irreperibilità del contribuente egli deve rendersi parte diligente, al fine di ottenere entro il termine prescritto per il compimento della procedura mobiliare certificati anagrafici, i quali unitamente al visto dell'ufficio distrettuale, valgono a fornire elementi indicativi per la ricerca del contribuente (Sezione I, 2 dicembre 1947 — 28 marzo 1948, citato, Cassa di Risparmio di Livorno contro Ministero delle finanze);

e) che l'omessa o errata notifica dell'avviso di mora al contribuente non costituisce motivo di negato rimborso, in quanto tale formalità è stabilita nell'interesse esclusivo del debitore d'imposta, il quale soltanto, e non già la Finanza, può essere danneggiato dall'errore o dall'omissione (Sezione I, 29 ottobre — 24 novembre 1942, Credito Veneto contro Ministero delle finanze);

f) che infine i verbali di esecuzione conservano integro il loro valore probatorio fino a querela di falso e debbono contenere le indicazioni prescritte dalla legge, in modo che siano chiaramente specificate la località e l'ora in cui avvenne l'esecuzione, nonché l'elencazione dei mobili rinvenuti.

§ 40. — TERMINI PER LA DOMANDA DI RIMBORSO.

Quanto poi al termine prescritto dall'articolo 90 della legge di riscossione per produrre all'Amministrazione la domanda di rimborso delle quote d'imposta inesigibili la Corte ha ritenuto che esso debba essere osservato sotto pena di perdita del diritto al rimborso. Ma se eventi di forza maggiore intervengono ad ostacolare la tempestiva presentazione della domanda, come nel caso di decadenza dell'esattore e sequestro di registri, si è ammesso che il termine possa rimanere sospeso (non però interrotto) fino all'eliminazione dell'ostacolo (Sezione I, 4 dicembre 1947 - 5 gennaio 1948, Mannarà contro Amministrazione finanziaria).

Sempre sullo stesso argomento si è svolto un dibattito di particolare interesse circa l'interpretazione del 3° e 4° comma del citato articolo 90, i quali in deroga al 1° comma che stabilisce il termine di 12 mesi dalla scadenza dell'ultimata rata per la presentazione della domanda di rimborso, hanno prescritto termini speciali per il caso di graduazione del prezzo dell'immobile e per quello di esecuzione presso terzi riuscita infruttuosa od insufficiente: trattandosi appunto di decidere se le norme dei citati commi avessero carattere tassativo o semplicemente indicativo. Al riguardo la Corte ha considerato che il motivo della deroga in questione debba ravvisarsi nell'impossibilità in cui viene a trovarsi l'esattore di esaurire la procedura entro il termine ordinario fissato dalla legge, essendo la sua azione esecutiva paralizzata per l'espletamento di procedimenti diversi dalla vera e propria esecuzione, e che tale impossibilità può sussistere anche per altri casi, come ad esempio in quello di opposizione ai fini della revindica dei mobili pignorati dall'ufficiale procedente ai sensi dell'articolo 63 del testo unico sulla riscossione, in quello di sospensione degli atti esecutivi a seguito di ordinanze dell'intendente di finanza a norma dell'articolo 72 stesso testo unico e, infine, in quelli in cui l'esattore abbia dovuto sostenere giudizi con il rito ordinario. Tali ipotesi - ha soggiunto la Corte - poggiano incontestabilmente sul medesimo presupposto di quelle previste dai due commi citati, cioè sulla sospensione non per colpa dell'esattore degli atti esecutivi, e quindi non possono essere trattate diversamente senza cadere in un assurdo logico e giuridico. Questa interpretazione appare inoltre in armonia con il disposto dell'articolo 87 del testo unico sulla riscossione, che, subordinando il diritto al rimborso a favore dell'esattore alla dimostrazione che la esecuzione non abbia potuto aver luogo per assoluta mancanza di beni mobili e immobili del debitore o che essa sia tornata inutile e insufficiente, prova all'evidenza che fino a quando l'esattore non sia in grado di fornire la dimostrazione dell'inesigibilità, ad esaurimento di tutte le procedure, non è facultato a presentare la domanda di rimborso (Sezione I, 9 dicembre 1948 - 31 marzo 1949, esattore di Roma contro Istituto nazionale della previdenza sociale).

B) CONTROVERSIE FRA AGENTI DELLA RISCOSSIONE

§ 41. — ORIGINE E OGGETTO DELLA COMPETENZA.

Si è molto discusso in passato se la Corte dei conti potesse conoscere delle vertenze fra agenti della riscossione (esattore cessato e esattore subentrante, esattore decaduto e ricevitore provinciale, ecc.) nei frequenti casi di pretese di credito derivanti dagli obblighi di cui agli articoli 59 e 60 del regolamento 15 settembre 1923, n. 2090, sulla riscossione delle imposte dirette. Infatti i rapporti fra tali agenti venivano generalmente considerati di natura privata, affermandosi altresì che né l'esattore decaduto né l'esattore in carica rivestono la figura di agenti contabili, in quanto, secondo la Normale 77 del 1925, la riscossione delle imposte dirette rappresenta una gestione a sé stante, alla quale l'Amministrazione rimane estranea. E, sebbene la dottrina si manifestasse contraria a questa tesi e la Corte dei conti si fosse già orientata verso l'affermazione della propria competenza in materia, le incertezze e le discussioni durarono fino a che la questione non fu riesaminata a fondo dalla Sezione ordinaria del contenzioso contabile con la decisione 19 gennaio-23 maggio 1939 (esattore Castelnuovo contro il ricevitore provinciale di Messina), successivamente confermata dalla Corte di Cassazione con sentenza 11 marzo-16 giugno 1942.

Oggetto di contestazione nel caso allora verificatosi era la richiesta del conto delle reste da parte di un esattore decaduto al ricevitore provinciale assuntore dei residui. In questa oc-

casione la Corte ebbe a rilevare che la sua competenza piena ed esclusiva in materia di conti e di responsabilità verso l'erario implica la conoscenza di tutte le controversie che con questa abbiano comunque attinenza o connessione, come è dato anche desumere dalla lata dizione dell'articolo 67 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti: al qual principio si ricollega tutto lo sviluppo dell'attività giurisdizionale dell'Istituto, attuatosi nel periodo successivo alla legge istitutiva (giudizi per quote inesigibili, ritenuta cautelare, ecc.). Ora, trattandosi di competenza per ragione di materia, la quale prescinde dai soggetti interessati, non possono in essa non comprendersi le contestazioni fra contabili, ancorché non espressamente contemplate dalla legge.

Inoltre — aggiunse la Corte — occorre por mente al particolare rapporto di riscossione e alla serie di rapporti che ne derivano fra gli agenti della riscossione e fra questi e lo Stato; rapporti di triplice ordine, costituiti da quello dell'esattore verso i contribuenti, dello stesso esattore verso il ricevitore provinciale e di quest'ultimo verso lo Stato. Se non sussistono rapporti diretti fra l'esattore e lo Stato (salvo quelli derivanti dall'anticipazione di somme in conseguenza dell'obbligo del non riscosso per riscosso), ma soltanto rapporti dell'esattore verso il ricevitore, al quale il primo deve rendere il conto, pur tuttavia non si può prescindere dal fatto che nel conto che il ricevitore provinciale deve a sua volta rendere allo Stato sono compenetrati i conti dei singoli esattori della provincia; e quindi non può suppersi che il conto dell'esattore sia sottratto alla giurisdizione contabile, dal momento che quello del ricevitore provinciale vi rientra e deve essere giudicato dalla Corte con la liberazione o la responsabilità di chi lo rende. Dal che consegue che le possibili controversie fra agente principale e agente secondario non possono non ritenersi attratte dalla giurisdizione contabile, la quale, per necessità logica della sua esplicazione, deve estendersi al tutto ed alle parti, unitamente congiunte, del conto. E ciò che accade nello svolgimento ordinario del rapporto di riscossione deve pur verificarsi in caso di decadenza dell'esattore, in quanto l'esattore decaduto non trovasi fuori del rapporto di riscossione, dato che questo continua in suo danno a mezzo del ricevitore provinciale, e dato pure che la cessazione dall'ufficio non fa venire meno la competenza affermata in considerazione dell'esercizio dell'ufficio stesso. Né quale motivo di incompetenza della Corte può addursi che l'Amministrazione non ha alcun interesse nelle controversie del genere, giacché, anche a voler considerare i residui di riscossione quali crediti di natura privata per essere l'Amministrazione soddisfatta dalle anticipazioni dell'esattore cessato e da quelle complementari del ricevitore, non può disconoscersi che nell'ordinamento della Corte dei conti è disciplinato, fra gli altri, il giudizio ad istanza di parte nei confronti di persone o enti diversi dallo Stato, anche quando manchi l'interesse di quest'ultimo (articolo 58 del regolamento di procedura). D'altronde va considerato che finché vi sono residui da esigere, vi saranno quote inesigibili per l'esattore non meno che per il ricevitore, sulle quali è competente a giudicare la Corte: e con ciò si rendono palesi l'intima correlazione tra residui ed inesigibilità, inerenza al conto e conseguente devoluzione alla stessa giurisdizione.

§ 42. — OBBLIGO DEL RICEVITORE PROVINCIALE  
DI RENDERE IL CONTO DELLA GESTIONE DEI RESIDUI ALL'ESATTORE DECADUTO.

Riconosciuta così, in linea di massima, la competenza della Corte in materia, con successive decisioni sono stati precisati i limiti delle controversie che in essa rientrano e definiti a tale scopo i rapporti fra l'esattore decaduto e il ricevitore provinciale in ordine alla riscossione dei residui dalla cessata gestione esattoriale, e così la complessa e delicata materia si è andata a poco a poco elaborando. Tra i principi affermati merita speciale rilievo quello col quale si è stabilito l'obbligo del ricevitore provinciale di rendere all'esattore decaduto il conto della gestione dei residui di imposta da quest'ultimo non riscossi, in quanto il primo, nell'assumere tale gestione, oltre a curare e tutelare un proprio interesse, viene di fatto e di diritto a sostituirsi (non importa se per un mandato *ex lege* oppure per effetto di surrogazione) nelle ragioni ed azioni del secondo, e quindi, oltre le proprie ragioni, è tenuto a difendere quelle del titolare dei diritti che viene ad azionare, giacché egli assume l'intera gestione dei residui e non soltanto quella delle partite utili al suo interesse. Tale obbligo, non previsto da alcuna norma di legge, è diretta emanazione del principio generale che chiunque gestisca la cosa altrui è tenuto a darne conto (Sezione I, 26 novembre 1942-23 febbraio 1943, Fiumandò contro Banco di Napoli; 28 giugno-18 ottobre 1945, Marone contro Banco di Napoli; 5 luglio 1945-17 gennaio 1946, Castelnuovo contro Banco di Sicilia).

§ 43. — FORMA DEL CONTO E OGGETTO DEL GIUDIZIO.

A dirimere dubbi e contestazioni sorte in proposito, la Corte ha avuto cura di precisare che il conto, pur non dovendo sottostare a forme speciali e per così dire sacramentali, deve sempre contenere tutti gli elementi indicati dall'articolo 616 del regolamento di contabilità generale dello Stato: non deve consistere cioè, in un semplice prospetto di dati relativi al carico e al discarico, ma deve comprendere la documentazione delle somme riscosse e comunque esitate, nonché la giustificazione delle somme non riscosse. Altrimenti il conto si ridurrebbe ad una pura e semplice affermazione di parte interessata, senza alcun elemento probatorio e senza alcuna garanzia per l'avente diritto. Ha affermato altresì la Corte, a scanso di equivoci, che la sua competenza non può intendersi limitata all'accertamento dell'obbligo della resa del conto, ma deve ritenersi estesa a tutto ciò che attiene al merito giuridico e contabile delle partite di carico e di scarico comprese nel conto stesso non essendo ammissibile che nei giudizi del genere, di contenuto e limiti sostanzialmente identici a quelli dell'ordinario giudizio di conto, il suo intervento si riduca ad una semplice formalità.

§ 44. — GIUDIZIO DI CONTO PROMOSSO DAI CAUZIONANTI DELL'ESATTORE DECADUTO.

Due questioni meritano infine di essere segnalate per il loro particolare interesse, l'una consistente nel decidere se i terzi cauzionanti dell'esattore decaduto siano legittimati a promuovere in sua vece il giudizio per resa di conto, l'altra riguardante la competenza della Corte dei conti su tale controversia.

La prima questione ha precedenti soltanto nei giudizi per rimborso di quote inesigibili nei quali è stato costantemente ammesso che il cauzionante di un esattore decaduto possa agire a tale titolo, e ciò non solo per l'impersonabilità della cauzione, ma anche, come successivamente si è precisato, per l'assimilazione dell'azione in parola a quella surrogatoria accordata al creditore dal Codice civile. Il cauzionante — ha ragionato la Corte — è un creditore dell'esattore, creditore che si trova in una posizione giuridica speciale e diversa da quella degli altri creditori privati, per effetto del rapporto di diritto pubblico nascente dal contratto esattoriale. Egli è un soggetto di questo rapporto, nel quale assume un'obbligazione accessoria a quella principale dell'esattore, vincolandosi con lui e per lui di fronte all'Amministrazione; è quindi un coobbligato della gestione, che appunto per la connessione di interessi e di rapporti derivanti dal medesimo negozio giuridico, ha facoltà di surrogarsi all'esattore nell'esercizio delle azioni da questo non sperimentate, dirette ad accertare situazioni di debito e credito inerenti alla gestione stessa. Per il quale accertamento il cauzionante ha un interesse legittimo e attuale, specie dopo la vendita della cauzione, potendo in tal caso temere che l'esattore si astenga dallo sperimentare l'azione spettantegli, per essere stati i suoi debiti pagati con il sacrificio del cauzionante.

Circa la competenza a conoscere dell'azione promossa dal cauzionante, la Corte ha osservato che, una volta affermata la competenza nei confronti dell'esattore decaduto e accertato il carattere surrogatorio dell'azione del cauzionante, non può questa rimanere esclusa dalla giurisdizione del magistrato contabile, avendo l'azione stessa la identica obiettività giuridica di quella dell'esattore. Ed invero, per effetto della sostituzione processuale, che in virtù della surrogatoria viene ad attuarsi, il cauzionante, nel richiedere al ricevitore il conto dovuto all'esattore decaduto, non fa che sperimentare l'azione di cui l'esattore è titolare, e cioè quella medesima per la quale è stata riconosciuta la competenza del magistrato contabile (Sezione I, 2 novembre 1945-2 maggio 1946, Papali, Cacopardo e Carpita contro ricevitore provinciale di Messina).



## CAPITOLO SETTIMO

### IL GIUDIZIO DI APPELLO CONTRO LE DECISIONI DEI CONSIGLI DI PREFETTURA

#### § 45. — PRECEDENTI LEGISLATIVI.

L'articolo 66 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti dispone che « la Corte, Sezione del contenzioso contabile, giudica in grado di appello dalle decisioni dei Consigli di Prefettura sui conti consuntivi delle province, dei comuni, dei relativi consorzi, delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e degli altri enti locali contemplati da leggi speciali; nonché dalle decisioni degli stessi Consigli emesse, a norma delle leggi riguardanti gli enti medesimi, sulle responsabilità dei rispettivi amministratori, impiegati e contabili di fatto ».

A una così ampia portata della giurisdizione di cui si tratta si è giunti, però, attraverso una lenta e alquanto disorganica elaborazione legislativa. Già la legge istitutiva della Corte dei conti, uniformandosi al sistema della legge piemontese e di quella del Regno delle Due Sicilie, attribuì al magistrato contabile il giudizio in seconda istanza contro le decisioni dei Consigli di Prefettura sui conti consuntivi dei comuni e delle province. La successiva legge 20 marzo 1865 sull'abolizione del contenzioso amministrativo mantenne integra quest'attribuzione, ma non fu altrettanto esplicita nel considerare quale giurisdizione di prima istanza l'analoga attribuzione dei Consigli di Prefettura. Per giunta la legge comunale della stessa data, col disporre che « i conti sono approvati dai Consigli di Prefettura, salvo ricorso alla Corte dei conti », e il relativo regolamento, col non occuparsi affatto della procedura di approvazione dei conti, costituirono una nuova fonte di incertezze circa il carattere giurisdizionale di tale funzione, e per conseguenza fecero anche dubitare se il giudizio affidato alla Corte dei conti in siffatta materia fosse di primo grado o di appello. Ma con l'andar degli anni, sia ad opera della giurisprudenza che per l'elaborazione di altri testi legislativi e regolamentari, si venne a poco a poco affermando il concetto della natura giurisdizionale della suddetta attribuzione dei Consigli di Prefettura e, quindi, al presente, come del resto è espressamente sancito nel citato articolo 66, la giurisdizione della Corte nella materia contabile relativa agli enti locali o istituzionali si esplica in grado di appello.

Per quanto riguarda il giudizio sui conti, poiché nessuna innovazione sostanziale è stata apportata dalle leggi comunali e provinciali che si sono succedute a tutt'oggi, può dirsi che esso è rimasto identico, nella sua struttura, a quello concepito dal legislatore del 1862. Per ciò che attiene, invece, alla responsabilità degli amministratori, non può risalirsi ad epoca anteriore alla legge 30 dicembre 1888, n. 5865, giacché fino a tale data nessun caso di responsabilità del genere rientrava nella competenza del magistrato contabile, all'infuori di quello del contabile di fatto, già previsto nella legge comunale e provinciale del 1865. La legge 1888, però, prevedeva soltanto l'ipotesi di responsabilità di amministratori che « ordinino spese non autorizzate dal bilancio e non deliberate dai rispettivi consigli e che ne contraggano i relativi impegni », disponendo all'uopo che su di esse fossero competenti a pronunziare il Consiglio di Prefettura e la Corte dei conti in occasione del giudizio sui conti. Con i successivi testi unici delle leggi comunali e provinciali del 1898, del 1908 e del 1915, nonché con i regi decreti 30 dicembre 1923, n. 2839, e 23 ottobre 1925, n. 2289, vennero aggiunti altri numerosi casi di responsabilità tassativamente elencati, e si dispose che le relative procedure, come anche quelle per i contabili di fatto, potessero essere iniziate di ufficio o sopra richiesta dell'autorità di vigilanza, e che il giudizio per tali responsabilità potesse svolgersi separatamente dal giudizio di conto. La materia è stata infine riordinata dal testo unico del 3 marzo 1934, n. 383, il quale, ampliando il concetto della responsabilità soggetta al sindacato degli organi di giurisdizione contabile, vi ha compreso genericamente ogni responsabilità dipendente dalla conservazione e gestione del patrimonio dell'ente (articoli 251 a 260), demandando invece al magistrato ordinario le responsabilità di amministratori o impiegati dell'ente per danno prodotto con dolo o colpa grave all'ente medesimo o a terzi verso i quali il primo debba rispondere (articoli 261 a 265).

Circa le istituzioni di pubblica assistenza e beneficenza, la giurisdizione della Corte dei conti ripete la sua origine dalla legge 17 luglio 1890, n. 6972, che attribuì in primo grado alla Giunta provinciale amministrativa (sostituita nel 1904 dal Consiglio di Prefettura) e in secondo grado alla Corte dei conti il giudizio sui conti consuntivi di detti enti, nonché sulle responsa-

bilità degli amministratori nel caso in cui avessero contratto impegni senza legale autorizzazione o si fossero indebitamente ingeriti nel maneggio di denaro o valori dell'Istituzione. Demandò invece alla competenza dei tribunali ordinari ogni altra responsabilità dipendente dalla gestione amministrativa dell'ente (articolo 30). Il regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2841, all'articolo 17, stabilì che le cause di responsabilità contro gli amministratori potessero iniziarsi — a differenza di quanto prima avveniva — anche indipendentemente dal giudizio di conto, ed infine il regio decreto 20 febbraio 1927, n. 257, (articolo 3) aggiunse altri casi di responsabilità che venivano ad allargare la sfera di competenza del magistrato contabile, pur senza raggiungere quel grado di sviluppo che la corrispondente materia per gli enti locali ebbe a trovare nel testo unico della legge comunale e provinciale del 1934.

#### § 46. — FORMA E CONTENUTO DELL'ATTO DI APPELLO.

Per il combinato disposto degli articoli 61 e 63 del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti 13 agosto 1933, n. 1038, l'appello contro le decisioni del Consiglio di Prefettura deve proporsi, sotto forma di ricorso alla Sezione competente, entro 30 giorni dalla data di notificazione di tale decisione, con atto notificato giudizialmente alla parte contraria. La notifica della decisione del Consiglio di Prefettura alla parte interessata deve essere fatta nella forma speciale di cui all'articolo 310 del testo unico della legge comunale e provinciale, sostituito per questa parte dagli articoli 1 e 4 del regio decreto-legge 21 aprile 1948, n. 1372: forma che si allontana da quella solenne a mezzo di ufficiale giudiziario, che era richiesta dall'articolo 228 del regolamento comunale e provinciale 12 febbraio 1911, n. 297, e alla quale non può farsi riferimento, non essendo più applicabile quest'ultima disposizione (Sezione I, 5-31 luglio 1945, Buonaccorsi contro Comune di Messina; 29 gennaio-26 agosto 1948, Martinelli e Fedeli contro comune di Sant'Elpidio a Mare). L'atto di appello, invece, deve essere notificato giudizialmente alla parte contraria, come è espressamente disposto dalla citata norma di procedura. Non basta quindi una semplice comunicazione del gravame, quand'anche eseguita a mezzo di un pubblico ufficiale, ma occorre — come la Corte ha osservato — una regolare notifica nei modi e termini stabiliti dal codice di rito, essendo tale formalità elemento costitutivo ed essenziale della *vocatio in ius*. In mancanza della notificazione, l'atto di appello e la domanda giudiziale che vi è contenuta non possono produrre gli effetti giuridici cui sono destinati e quindi non valgono a costituire il rapporto processuale, la cui inesistenza deve essere rilevata anche di ufficio (Sezione I, 14 febbraio-14 marzo 1946, Onorati contro comune di Albano in Lucania).

Quando vi sia assoluta incertezza sulla *causa petendi* e sul *petitum*, l'atto di appello è nullo (articolo 3 del regolamento di procedura). Su questo punto la Corte ha rilevato che, « se da un lato bisogna aver riguardo in via generale all'intenzione del legislatore di tener lontani dagli atti giudiziari, con la maggior larghezza di criteri, gli effetti distruttori delle sanzioni di nullità, dall'altro il giudice deve preoccuparsi di non secondare gli intenti defattuatori di chi, con formulazioni generiche e assolutamente indeterminate, si accinge a promuovere giudizi inconsulti, nei quali sia resa impossibile una utile discussione fra le parti e si preclude la via ad una decisione di merito. Indicare infatti l'oggetto della domanda giudiziale in modo che riesca impossibile averne una nozione concreta equivale in sostanza a non indicarla affatto, onde trovano giustificazione le sanzioni di nullità previste dalle norme di rito ordinarie e speciali. Ma poiché non è possibile stabilire un criterio uniforme, è doveroso in ogni caso accertare se nella formulazione dell'atto vi sia quel grado di difettosità che comporti l'estrema sanzione della dichiarazione di nullità, e le stesse norme processuali, con la loro formulazione, lasciano intendere che compete sempre al magistrato un largo margine di apprezzamento dal quale appunto, caso per caso, dipende l'applicazione o meno del principio rigoroso di nullità suindicato ». Premesso tutto ciò in via generale, la Corte osservava che nel caso particolare « non fosse possibile, nel groviglio inestricabile delle cifre e dei rilievi contenuti nella domanda giudiziale, sceverare, nemmeno approssimativamente, i capi che l'appellante intendeva porre in contestazione » e quindi dichiarava la nullità dell'atto di appello (Sezione I, 1° luglio-26 agosto 1943, Rospetti contro comune di Cursi). In un altro caso, nel quale il fondo di cassa formava oggetto di impugnativa generica, mentre venivano contestate specificatamente alcune partite fra quelle decise dal Consiglio di Prefettura, la Corte ha invece ritenuto che non vi fosse incertezza assoluta circa l'oggetto della domanda, in quanto la controversia vertente sul fondo di cassa investiva anche le partite non contestate che con-

tribuivano a determinarlo nelle sue risultanze finali: sicché vi era l'esatta percezione di quello che l'interessato intendeva chiedere o negare (Sezione I, 10 giugno-23 ottobre 1948, Cassa di risparmio di Rieti contro Università agraria di Colle Tora).

§ 47. — PRONUNCE APPELLABILI.

Dal contesto letterale e dal senso del citato articolo 61 del regolamento di procedura, nonché dalle applicazioni fattene dalla giurisprudenza, si desume che, per essere appellabili, le pronunzie del Consiglio di Prefettura debbono avere il carattere di vere e proprie decisioni definitive. Onde, al fine di stabilire se un appello sia suscettibile di esame da parte della Corte, è indispensabile accertare la natura dell'atto impugnato nei suoi elementi essenziali, e in particolare, se esso si concluda con una formula che abbia il valore di dispositivo, e cioè contenga l'affermazione della volontà della legge nel caso concreto, con effetto vincolante tra le parti. Pertanto, allorché il Consiglio di Prefettura si sia limitato ad esprimere un parere, rimettendo le parti innanzi al prefetto, tale pronuncia non riveste il carattere di atto impugnabile innanzi alla Corte, quand'anche emanata dall'organo costituito nella forma prescritta per la sede giurisdizionale (Sezione I, 10 dicembre 1942-5 gennaio 1943, Mancini contro comune di Praia a Mare).

È necessario inoltre accertare se la pronuncia del Consiglio di Prefettura non rientri fra le « ordinanze » che il 2° comma dello stesso articolo 61 espressamente dichiara non appellabili. In relazione a tale divieto, la Corte ha avuto occasione di rilevare « che, per il carattere necessario e sindacatorio della funzione del magistrato contabile, spetta talvolta al giudice di formulare nei confronti del convenuto la pretesa dell'attuazione della concreta volontà di legge in favore dell'ente pubblico. Ciò si verifica nell'ipotesi in cui non potendo, in mancanza di un contabile di diritto, attuarsi le procedure prescritte dagli articoli 221 e 226 del regolamento comunale e provinciale, ed esistendo invece un'illecita gestione di fatto, spetta al Consiglio di istituire il giudizio col dare inizio di ufficio alla contestazione sulla indebita ingerenza nel maneggio del denaro pubblico e con l'invitare il gestore a renderne conto. Senonché, quest'atto di impulso processuale, contenente, come ogni domanda giudiziale, la pretesa all'attuazione della tutela giuridica dell'ente pubblico, alla quale il destinatario potrà eventualmente opporre le sue osservazioni e difese, non è altro che una ordinanza la quale eleva e contesta responsabilità di contabile; ordinanza che non è suscettibile di gravame » (Sezione I, 30 ottobre 1947-9 febbraio 1948, Contartese contro comune di Rombiolo; 11 giugno-22 agosto 1949, Ferrara contro comune di Muro Lucano; 3 marzo-1° agosto 1949, Proietti contro comune di Passignano sul Trasimeno).

Fra le decisioni non appellabili, la passata giurisprudenza comprendeva quelle con le quali il Consiglio di Prefettura aveva stralciato dal conto giudiziale del tesoriere comunale alcune partite, iscrivendole ai residui passivi affinché venissero riprodotte nel conto successivo e riservando a questa sede il giudizio definitivo. Tali decisioni, invero, venivano riguardate come pronunce provvisorie le quali, non producendo una lesione in atto e non avendo carattere di giudicato, non fornivano titolo al tesoriere di gravarsene in sede di giudizio, salvo che si trattasse dell'ultimo conto della gestione o che il contabile si trovasse nell'impossibilità materiale di fornire la prova del suo diritto per colpa del comune o per causa di forza maggiore. Ma un nuovo e più approfondito esame della questione di recente avvenuto, ha dato occasione alla Corte di ripudiare questa soluzione. Si è considerato, infatti, « che la eliminazione di una partita dal discarico, in attesa delle giustificazioni del caso da parte del contabile, e la contemporanea iscrizione di essa ai residui passivi costituiscono una decisione definitiva, in quanto la pronuncia risolve il rapporto controverso e spiega i suoi effetti sulle risultanze finali del conto, variando l'ammontare del fondo di cassa (in aumento se il conto si chiude con una rimanenza a debito del tesoriere, in diminuzione se invece si chiude con una rimanenza a credito). Di conseguenza il contabile, in base alle variazioni apportate alle risultanze del conto, è divenuto debitore della somma contestata ed obbligato a tenerla a disposizione dell'ente fino a quando non potrà ottenerne il discarico; per cui egli ha un interesse attuale a gravarsi di appello contro siffatta decisione. Né alcuna giustificazione può avere la distinzione fra gestioni definite e quelle in corso di espletamento, giacché, anche se le decisioni afferiscono a queste ultime gestioni, il tesoriere ha sempre un pregiudizio effettivo e manifesto, in quanto la esclusione dal discarico della partita influisce sul fondo di cassa e la determinazione di questo spiega i suoi effetti sulla gestione dei futuri esercizi » (Sezione I, 17 giugno-5 settembre 1948, tesoriere di Massa contro comune di Peschici).

§ 48. — SOGGETTI DEL RAPPORTO PROCESSUALE.

Nell'accertamento indispensabile della regolare costituzione del rapporto processuale la Corte ha dovuto constatare che il giudizio di appello viene talora istituito a carico del prefetto della provincia, anziché dell'ente interessato: e ciò nella considerazione che, impersonando il prefetto l'organo che ha emanato la pronunzia contro cui si ricorre, la notificazione a lui fatta sia logicamente necessaria quando esista uno stato di impossibilità di far pervenire il gravame a cognizione di persona legittimata a riceverlo per conto dell'ente. Senonché, la Corte in questi casi ha sempre dichiarato improponibile l'appello, osservando che le decisioni del Consiglio di Prefettura riguardano esclusivamente i rapporti tra il comune e i suoi amministratori o tesorieri, ai quali il prefetto rimane estraneo, sicché questo non è legittimato ad intervenire in giudizio come parte in causa, qualunque sia il motivo che ha indotto l'appellante a notificargli l'atto di appello (Sezione I, 7 aprile-1° agosto 1949, Gallo contro comune di Bella; 7 giugno-1° dicembre 1949, Tropeano e Guerrisi contro comune di Cinquefrondi). Circa la questione se la notifica al comune, eseguita in persona del sindaco interessato alla lite, fosse idonea a costituire il rapporto processuale nei confronti del comune stesso, la Corte si è mostrata propensa alla soluzione affermativa. E ciò sia per la considerazione che nel caso particolare nessun atto o provvedimento era intervenuto a rimuovere o sospendere il sindaco dall'esercizio delle sue funzioni, sia perché la suddetta notifica era stata eseguita in piena rispondenza alle norme contenute nel vigente codice di procedura civile per le persone giuridiche (decisione 7 giugno-1° dicembre 1949 già citata in precedenza).

§ 49. — POTERI DEL GIUDICE DI APPELLO.

Anche in questa materia la Corte dei conti esercita una giurisdizione piena e di carattere sindacatorio per l'interesse pubblico che la pervade, sicché essa può riesaminare integralmente la controversia decisa in primo grado, salvo che l'appello verta soltanto su alcuni capi della decisione impugnata, al cui esame non ostino eccezioni rilevabili di ufficio. Così, se una questione di competenza sia stata risolta dal giudice di primo grado e per questa parte la decisione non sia stata impugnata, non può ritenersi precluso l'esame della questione stessa nel giudizio di appello. Ed invero — la Corte ha considerato — « il giudice di appello anche quando sia impugnato un solo capo della sentenza di merito, si trova egualmente investito della cognizione dei presupposti processuali e cioè delle condizioni richieste dalla legge perché possa aversi una pronuncia del giudice, ed ha il dovere, anche nel silenzio delle parti, di dichiarare d'ufficio l'incompetenza assoluta materiale o funzionale del giudice di primo grado » (Sezione I, 24 giugno — 27 novembre 1941, De Luca contro provincia di Napoli). Può altresì la Corte rilevare di ufficio la irrituale composizione del Consiglio di Prefettura, nonché la mancanza di data nella decisione impugnata, in quanto tali irregolarità importano nullità della pronuncia (Sezione I, 14 aprile — 2 giugno 1942, Maiorano contro comune di Scala Coeli). Può infine sostituirsi al primo giudice nell'indicare i motivi che questo ha omessi nella propria pronuncia in contravvenzione all'articolo 227 del regolamento comunale e provinciale e alle norme del codice di rito, ben potendo la pronuncia della Corte supplire a tale difetto, a meno che questo non sia assoluto e insanabile (Sezione I, 17 giugno — 5 settembre 1948, tesoriere di Massa contro comune di Peschici).

§ 50. — INTERVENTO IN CAUSA.

L'intervento nel giudizio di appello, disciplinato, com'è noto, dall'articolo 69 del regolamento di procedura, ha dato luogo ad una interessante applicazione del principio dell'azione popolare, essendosi ammesso l'intervento adesivo da parte del contribuente nella veste di *quisque de populo* allo scopo di sostenere le ragioni dell'ente contro il quale pende l'appello. Motivo di incertezza e di perplessità al riguardo era l'interpretazione letterale delle norme vigenti, in quanto l'articolo 225 della legge comunale e provinciale del 1915, rimesso in vigore con la legge 9 giugno 1947, n. 530, nel disporre che « il magistrato ordina al comune di intervenire in giudizio » contempla l'ipotesi dell'intervento *iussu iudicis* del comune in un giudizio promosso dal contribuente in qualità di attore popolare contro contabili o amministratori, ma non anche quella di un intervento volontario del contribuente a vantaggio del comune in un

giudizio pendente contro quest'ultimo. Analogamente, l'articolo 310 del vigente testo unico della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 384, prevede il ricorso del contribuente contro le decisioni del Consiglio di Prefettura, laddove nel caso di cui si tratta l'attività processuale del contribuente non è diretta ad impugnare una decisione bensì a contrastare l'altrui impugnativa e quindi a mantenere ferma la decisione stessa.

Ma a superare questi ostacoli è valsa l'interpretazione logica desunta dallo spirito della legge. A tal uopo, la Corte, dopo essere risalita alle origini dell'azione popolare nell'ambito della legge comunale e provinciale (articolo 129 del testo unico del 1889) e dopo avere osservato che essa costituisce una particolare forma di pubblico controllo, preordinato al fine di rafforzare i normali mezzi di tutela nella gestione e conservazione del patrimonio degli enti, ha considerato che « già sotto l'impero del testo unico del 1915 era stato ammesso dalla dottrina e dalla giurisprudenza che il contribuente potesse non soltanto sostituirsi al comune nel promuovere le azioni, ma anche intervenire nei giudizi da altri istituiti contro il comune, nella precipua considerazione che la mancata o negligente difesa potesse riuscire nociva all'Ente quanto lo stesso mancato esercizio dell'azione; che, peraltro, la questione perdetta gran parte della sua importanza con la legislazione successiva, principalmente per l'orientamento cui fu ispirata la legislazione stessa nell'ambito dell'ordinamento giuridico generale; che, avendo le norme vigenti richiamato quelle delle precedenti leggi comunali e provinciali, e in particolare le disposizioni afferenti al regime elettorale degli enti locali (il che costituisce un indice del deciso ritorno a vecchi istituti ritenuti rispondenti alla situazione attuale), nuovi principi generali sono stati posti in essere che autorizzano ad interpretare il complesso delle norme coesistenti (articolo 225 del testo unico del 1915 e articolo 310 del testo unico del 1934) nel senso di rendere largamente operanti le norme che perseguono esigenze di sindacato, specie in un campo come quello giurisdizionale contabile, avente di regola carattere di necessarietà e sindacatorietà, nel quale quindi possono giovare le iniziative del contribuente. Pertanto — ha proseguito la Corte — non è da escludere che il contribuente possa per supplire all'inerzia dei legali rappresentanti del comune assumere una collaterale posizione di resistenza in veste simile a quella di un interveniente adesivo, dato anche che egli può dimostrare — ai sensi dell'articolo 105 del Codice di procedura civile — un interesse alla controversia, interesse che sorge dalla pendenza della lite e che è di grado minore di quello richiesto dall'articolo 100 dello stesso Codice per promuovere una lite. E quindi, se la legge riconosce al contribuente l'interesse di promuovere un giudizio con legittimazione ad agire nella veste di sostituto processuale dell'ente, e se ammette che il contribuente possa iniziare un giudizio di appello, ancorché non abbia previamente reclamato in primo grado, sarebbe invero contrario allo spirito della legge negare al contribuente stesso (terzo *sui generis*) quell'interesse di minore rilevanza che è richiesto per l'intervento ai sensi del citato articolo 105 » (Sezione I, 6 febbraio-30 marzo 1950, Villanova e Pagnozzi contro comune di San Martino-Rauci).

#### § 51. — INTEGRAZIONE DEL GIUDIZIO.

Il regolamento di procedura (articolo 62) prevede unicamente il caso di litisconsorzio passivo, disponendo al riguardo che, se la domanda sia stata proposta soltanto contro alcuni tra i soggetti interessati ad opporsi all'appello, il giudizio deve essere integrato con la chiamata in causa degli altri. Tale disposizione è infatti modellata sull'analoga norma del Codice di procedura civile del 1865 (articolo 469), da cui si discosta l'articolo 331 del nuovo Codice, secondo il quale se la sentenza pronunciata in primo grado tra più parti in causa inscindibile o in cause tra loro dipendenti sia stata impugnata soltanto da alcuna di esse il giudice ha la potestà di ordinare l'integrazione del contraddittorio in confronto di tutte le parti siano vincitrici o soccombenti, configurandosi così l'ipotesi del litisconsorzio attivo non prevista dal vecchio Codice. Ora, di fronte a situazioni processuali di questo genere, verificatesi sotto l'impero del nuovo Codice, la Corte si è trovata nella necessità di affrontare la questione se, pure essendo l'integrazione limitata, secondo il regolamento di procedura alla pluralità di vincitori, possa per l'altra ipotesi farsi riferimento al citato articolo 331. E non ha esitato a pronunciarsi in senso affermativo, avvalendosi dell'articolo 26 dello stesso regolamento, il quale, nella sua dizione lata e comprensiva, permette di estendere ai procedimenti contenziosi della Corte dei conti le norme e i termini della procedura civili, in quanto applicabili (Sezione I, 5 dicembre 1949-23 febbraio 1950, Banca di Legnago e Bigatti contro comune di Legnago; 4° giugno-7 dicembre 1950, Chiucchiariello e altri contro comune di Montefalcione).

§ 52. — CONTROVERSIE SUL DIRITTO ALL'AGGIO.

Le controversie fra esattori, tesoriere ed enti pubblici in materia di aggio hanno formato oggetto di numerose e notevoli decisioni.

Prima da segnalare, in ordine logico, è la decisione che risolve il quesito se il Consiglio di Prefettura, in primo grado, e la Corte dei conti, in grado di appello, siano competenti a pronunciarsi su questioni contabili, quali sono quelle sul diritto all'aggio, in sede diversa dal giudizio di conto. Al riguardo la Corte ha osservato che « possono sussistere, e di fatto sussistono, rapporti, che, pure attenendo alle questioni di dare e d'avere che formano oggetto del conto, possono essere considerati e definiti all'infuori della sede del giudizio di conto vero e proprio. Deroche infatti al suddetto principio sono stabilite dal diritto positivo, come risulta dall'articolo 200 del regolamento comunale e provinciale 12 febbraio 1911, n. 297, (tuttora in vigore compatibilmente con le modifiche successive apportatesi), il quale prevede che, per il rimborso di quote inesigibili di tasse e entrate comunali, il Consiglio di Prefettura si pronuncia fuori della sede del conto, e che potrà pronunciarsi in questa ultima sede solo quando le quote stesse siano compenstrate nel conto consuntivo del tesoriere o esattore-tesoriere; e come risulta altresì dall'articolo 260 del testo unico del 1934, che, per le responsabilità di cui agli articoli precedenti, dispone che esse possono essere definite anche separatamente dall'esame e dal giudizio sui conti. Non vi è quindi ragione — ha concluso la Corte — di non ammettere la stessa possibilità per le questioni concernenti l'aggio dovuto all'esattore, pur non essendo il relativo ricorso esplicitamente disciplinato dalla legge, attesa anche la considerazione che basterebbe che il comune, in caso di contestazione, si rifiutasse di emettere il mandato per il pagamento dell'aggio, perché la corrispondente partita non possa figurare nel conto e ne resti così impedita la discussione in tale sede » (Sezione I, 10 luglio-6 novembre 1947, Marone contro comune di Quindici). Né altro motivo di incompetenza può fondarsi sulla considerazione che il diritto all'aggio è un diritto soggettivo patrimoniale la cui lesione dà luogo alla competenza del giudice ordinario, perché « è chiaro — ha rilevato la Corte — che, quando la legge attribuisce ad un giudice speciale una materia in cui si fa questione di diritti soggettivi, esclude con ciò stesso la competenza del giudice ordinario. E difatti questo è uno dei casi di eccezione alla competenza dell'organo giurisdizionale, giacché, pur trattandosi di questione avente per oggetto un diritto soggettivo, la legge devolve la controversia ad un organo speciale, come risulta chiaramente dalla legge sulla abolizione del contenzioso amministrativo, che, nell'attribuire alla giurisdizione ordinaria le controversie su diritti privati, ha mantenuta integra coll'articolo 12 la giurisdizione della Corte dei conti, che già comprendeva a quell'epoca gli appelli dalle decisioni dei Consigli di Prefettura » (Sezione I, 15 gennaio-8 luglio 1948, comune di Summonte contro Guerriero, esattore-tesoriere).

È sorta poi discussione se costituisca atto impugnabile avanti il Consiglio di Prefettura la deliberazione della giunta comunale che disconosce il diritto all'aggio, o se, invece, ai fini dell'impugnabilità, occorra una analoga manifestazione di volontà da parte del Consiglio comunale. In proposito la Corte, pur riconoscendo che l'esame del conto consuntivo è di indubbia competenza del Consiglio comunale, ha osservato che tra comune ed esattore-tesoriere esiste un vincolo nascente dal negozio giuridico d'esattoria, il quale non è soltanto il presupposto e la base della gestione di tesoreria e dei relativi consuntivi annuali, ma è anche fonte di diritti e di obblighi dell'ente e del contabile. Dell'esecuzione di tale contratto, come degli altri contratti vincolanti per il comune, è competente il sindaco, nella qualità di capodell'amministrazione comunale, e, come tale, organo esecutivo degli impegni regolarmente assunti dal comune da lui rappresentato, rispetto ai quali legittimamente delibera sulle istanze di coloro che in via amministrativa ne chiedono l'adempimento. Pertanto — ha concluso la Corte — se per l'interpretazione ed esecuzione di impegni assunti dal comune è legittimo e sufficiente il provvedimento del sindaco, non può ritenersi illegittima la deliberazione eventualmente adottata dalla Giunta, che ha anche un potere di vigilanza sull'ordinamento dell'Amministrazione e della quale fa parte il sindaco che la presiede (Sezione I, 15 gennaio-8 luglio 1948, comune di Summonte contro Guerriero, esattore-tesoriere). In un altro caso, in cui il provvedimento di diniego dell'aggio era stato adottato dal sindaco, la Corte ha ritenuto ammissibile contro il medesimo l'impugnativa al Consiglio di Prefettura, considerando, altresì, che l'aggio, « quantunque attenga al conto, non può far parte di esso fino a quando non viene liquidato; onde ogni contestazione sul diritto relativo, pur rientrando nella competenza del giudice contabile, non è soggetta nella fase preliminare amministrativa alle formalità richieste per l'esame o l'approvazione del conto. È sufficiente invece che, come per la definizione di ogni controversia derivante da rapporti di credito e debito, si pronunzi il sindaco » (Sezione I, 16 febbraio-20 aprile 1950, Greco, esattore-tesoriere contro comune di Mendicino).

In merito al diritto all'aggio per la riscossione delle entrate comunali da parte dell'esattore-tesoriere, la Corte ha costantemente affermato il principio che tale diritto deriva direttamente dalla legge e precisamente dall'articolo 5 del testo unico 17 ottobre 1922, n. 1401, e dall'articolo 5 del regolamento 15 settembre 1923, n. 2090, sulla riscossione delle imposte dirette, secondo i quali l'esattore riscuote col medesimo aggio stabilito per l'imposta principale anche le entrate patrimoniali dei comuni, dei consorzi e degli altri enti. Il fondamento di tale diritto risiede nel rischio inerente all'obbligo del « non scosso per riscosso » cui l'esattore può essere soggetto, oppure nella responsabilità della riscossione che, anche in mancanza di tale obbligo, deriva dall'articolo 323 del testo unico della legge comunale e provinciale in vigore, per il quale l'esattore-tesoriere nell'ipotesi di inadempienza dei debitori è tenuto da esperire, anche solo potenzialmente, la procedura speciale di esazione di cui al testo unico 4 aprile 1919, n. 639. La Corte ha tuttavia ritenuto che l'esattore e l'ente pubblico possono derogare, col contratto esattoriale, alla norma di legge; ma tale deroga deve essere chiara ed inequivocabile, nel senso che siano espressamente pattuiti la gratuità del servizio di esazione delle entrate, nonché l'esonero per l'esattore sia dall'obbligo del « non scosso per riscosso » che da quello delle cure legali di riscossione. Pertanto, nelle questioni inerenti al diritto all'aggio, preminente su ogni altra indagine è l'interpretazione delle clausole stipulate al riguardo nel contratto di esattoria e tesoreria o nei capitoli speciali. Qualora, poi, tali clausole contrattuali siano di dubbia interpretazione, può giovare l'esame delle forme e degli oneri che accompagnano l'opera dell'esattore-tesoriere (Sezione I, 2 maggio-11 luglio 1946, Cannas, esattore-tesoriere contro comune di Segni; 17 novembre 1949-23 marzo 1950, Savio, esattore-tesoriere contro comune di Serle).

Fermi restando questi principi, la Corte ha adottato un criterio discriminativo circa le entrate derivanti dai tagli di bosco, che più frequentemente formano oggetto di contestazione fra esattori e comuni, nel senso di considerare rendite patrimoniali e quindi produttive di aggio quelle relative a tagli ordinari, ed invece semplice incasso del prezzo di alienazione, da eseguirsi gratuitamente ai sensi dell'articolo 93 della legge di riscossione, quelle derivanti da tagli straordinari. Ed invero i tagli ordinari, e cioè quelli che vengono eseguiti nei limiti delle prescrizioni dei piani economici e per normale rotazione sopra piante giunte a maturazione, rappresentano la rendita del terreno coltivato a bosco, mentre il taglio straordinario costituisce invece alienazione di patrimonio e quindi movimento di capitale (Sezione I, 2 dicembre 1947-5 agosto 1948, Guglielame, esattore-tesoriere contro comune di Cosio d'Arroscia; 15 gennaio-8 luglio 1948, comune di Summonte contro Guerriero, esattore-tesoriere).

### § 53. — RESPONSABILITÀ DEGLI AMMINISTRATORI.

Fra i casi che si sono verificati in questa materia durante l'ultimo decennio merita di essere segnalata la decisione emessa nel giudizio svoltosi fra Falcigno e Varrone, rispettivamente delegato podestarile e segretario del comune di Pietrarroia, e il comune stesso. In tale giudizio è stata trattata una questione d'indole generale tendente a stabilire se l'articolo 260 del testo unico della vigente legge comunale e provinciale, che demanda al magistrato contabile il giudizio sulle responsabilità di cui ai precedenti articoli 252 a 259 e su ogni altra dipendente dalla conservazione e gestione del patrimonio comunale, provinciale e consorziale, possa considerarsi una norma di estensione di competenza ovvero una norma di rinvio d'ordine esclusivamente processuale, diretta a compendiare in un solo contesto i casi di responsabilità previsti da altre disposizioni della legge comunale e provinciale. Al riguardo la Corte ha osservato che « dalla legge Crispi del 30 dicembre 1888, n. 5865, che contemplava i primi casi di responsabilità specifica e che per prima attribuiva i relativi giudizi alla giurisdizione del magistrato contabile di primo e secondo grado, fino al testo unico del 1934, si è venuto attuando un continuo, costante e progressivo ampliarsi della competenza di detto magistrato con la chiara tendenza ad avvicinarsi, anche per gli amministratori e impiegati degli enti locali, a quanto si fa per i funzionari statali in base agli articoli 82 e 83 della legge di contabilità generale nei casi di danni arrecati all'Amministrazione per loro azione od omissione anche colposa; che, appunto seguendo tale tendenza amplificatrice, il testo unico del 1934 ha riunite tutte le disposizioni relative in un complesso organico e coordinato compreso sotto la rubrica delle responsabilità degli amministratori, degli impiegati e di chi maneggia denaro pubblico, aprendo così un più vasto campo d'azione alla libertà dell'interprete, e ha usato la formula ampia dell'articolo 260 per far riferimento ad altri casi oltre quelli già previsti. Dare invece a tale formula — ha proseguito la Corte — la portata di un semplice richiamo ad altre norme, contenute nella stessa legge fuori del titolo VI, significa

travisare il senso letterale delle parole e proclamare la superficialità del precetto legislativo che pur deve avere una sua ragione d'essere. È quindi preferibile ritenere che il legislatore, nell'impossibilità di prevedere tutti i casi che possono presentarsi nella pratica della complessa vita municipale, abbia semplicemente voluto affermare con l'articolo 260 che le ipotesi configurate negli articoli che lo precedono debbono essere considerate come enumerazione esemplificativa e non tassativa, lasciando all'interprete, entro i naturali confini della materia connessa alla conservazione e gestione del patrimonio, di farvi rientrare altre che, avendo identica struttura formale ed eguale contenuto, esigono l'applicazione dello stesso trattamento giuridico. Né con questo si viene a restringere fin quasi a sopprimere la competenza della magistratura ordinaria, poiché restano pur sempre affidati a quest'ultima innumerevoli casi di responsabilità per atti arbitrari o comunque illegittimi compiuti dagli amministratori e impiegati, nei quali non è evidentemente in gioco la conservazione o gestione del patrimonio » (Sezione I, 25 maggio 1943-14 dicembre 1944).



## PARTE QUARTA

### LA GIURISDIZIONE SULLE PENSIONI ORDINARIE

#### CAPITOLO PRIMO

#### GENERALITÀ

##### § 1. — FONTI LEGISLATIVE DELLA GIURISDIZIONE.

Con la riforma Rattazzi del 1859 la giurisdizione in materia di pensioni civili e militari fu attribuita al Consiglio di Stato, quale Supremo Tribunale del contenzioso amministrativo. Ma questa attribuzione fu di breve durata, perché, sopraggiunta la legge istitutiva della Corte dei conti 14 agosto 1862, n. 800, le due funzioni della liquidazione e della giurisdizione furono accentrate nel nuovo Istituto, unitamente al giudizio sui conti e al controllo di legittimità sugli atti del potere esecutivo.

Si è molto discusso in passato sul carattere della funzione liquidatrice, che la Corte dei conti del Regno d'Italia aveva ereditato da quella del Granducato di Toscana, sostenendosi da alcuni che si trattasse di attività puramente amministrativa, da altri di un particolare aspetto di attività contenziosa diretta al riconoscimento e alla dichiarazione di diritti virtualmente controversi, da altri ancora di una funzione mista, amministrativa nel suo contenuto, giurisdizionale dal lato esteriore, per la forma del procedimento (collegialità, intervento del pubblico ministero, termine perentorio per l'impugnativa) e per gli effetti della pronuncia, parzialmente analoghi a quelli del giudicato (irrevocabilità della deliberazione). Comunque sia, quando nel 1933 si apportarono alcune modificazioni all'ordinamento della Corte dei conti (legge 3 aprile 1933, n. 255), si ritenne opportuno di trasferire la liquidazione delle pensioni alle singole amministrazioni centrali, per il motivo che essa doveva considerarsi una funzione di carattere amministrativo (relazione al disegno di legge n. 1651), lasciandosi alla Corte la sola giurisdizione sui ricorsi contro i provvedimenti di tali amministrazioni, in armonia al principio della legge sul contenzioso amministrativo, ribadito recentemente dalla Carta Costituzionale.

La norma fondamentale vigente in materia è l'articolo 62 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti 12 luglio 1934, n. 1214, il quale stabilisce che contro i provvedimenti definitivi di liquidazione di pensione a carico totale o parziale dello Stato è ammesso il ricorso alla competente Sezione della Corte (sostituita alle Sezioni Unite e poi, col regio decreto 28 giugno 1941, n. 856, suddivisa in due Sezioni aventi ciascuna una propria competenza per materia). Ma con altre particolari disposizioni, la giurisdizione della Corte è stata estesa alle pensioni a carico di enti distinti dallo Stato, quali il Fondo pensioni per il personale delle ferrovie statali, il Monte pensioni per gli insegnanti elementari (abolito con il decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 1066, del quale si attendono le norme di attuazione), nonché le Casse di previdenza per le pensioni ai sanitari, agli impiegati e ai salariati degli enti locali, agli ufficiali giudiziari, gli Archivi notarili e Banche di Napoli e di Sicilia. Sicché è facile prevedere che, quando cesseranno di avere applicazione i regolamenti speciali ancora in vigore per alcuni personali assunti in servizio da vecchia data, tutta la materia delle pensioni a carico dello Stato o di altri enti pubblici, ivi comprese le aziende municipalizzate e le Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, verrà a formare oggetto della giurisdizione della Corte dei conti.

##### § 2. — CARATTERE DELLA GIURISDIZIONE.

La giurisdizione della Corte in materia di pensioni è esclusiva, nel senso che non comporta alcuna ingerenza da parte di altro giudice, sia questo ordinario o amministrativo; è piena, in quanto la Corte conosce delle controversie sotto l'aspetto dell'accertamento del fatto e dell'applicazione del diritto; è assorbente perché implica l'esame di ogni questione relativa

al diritto a pensione, comprese quelle pregiudiziali e incidentali, escluso solo l'incidente di falso, e fermo naturalmente il principio che « non si può estendere la controversia su materia diversa da quella che è oggetto della lite » (Sezione III, 14 dicembre 1949, su ricorso Mangano). Inoltre, la Corte, quando lo ritenga opportuno, può sostituirsi all'autorità liquidatrice nelle operazioni di liquidazione della pensione, modificandone i risultati e correggendo gli errori del provvedimento impugnato; sicché può anche verificarsi che il suo giudizio investa la materia controversa al di fuori del contenuto di tale atto, come è provato dalle seguenti decisioni di cui si riporta il testo per la parte che interessa:

1°) « La Corte è sempre competente a conoscere delle nuove norme che regolano il diritto a pensione divenute applicabili dopo l'emanazione del provvedimento impugnato; essa, per la sua piena competenza in materia, può sostituirsi completamente all'Autorità amministrativa di prima istanza e provvedere in base alla esistenza delle nuove norme » (Sezione II, 20 ottobre 1941, su ricorso Giordano).

2°) « In mancanza di qualsiasi pronuncia in sede amministrativa circa la dipendenza o meno da causa di servizio degli esiti di pleurite, la questione da risolvere in via preliminare è se l'esame del ricorso debba necessariamente essere limitato alla sola parte riflettente l'infermità che ha formato oggetto del provvedimento negativo dell'Amministrazione, o si possa invece estendere anche alla parte relativa all'affezione tubercolare, di cui non venne fatta esplicita menzione nel decreto impugnato ». *Omissis...* « Che, se nel provvedimento impugnato fu fatto riferimento soltanto alla insufficienza mitralica come infermità non dipendente da causa di servizio, ciò non vuol dire che l'Amministrazione non abbia inteso di considerare alla stessa stregua anche l'infermità tubercolare; per cui il ricorso, pur se formulato in termini generici, deve essere esaminato anche in relazione a questa ultima infermità ». (Sezione III, 14 gennaio 1948, su ricorso Cagnino).

### § 3. — PRESUPPOSTO OGGETTIVO DEL GIUDIZIO.

Oggetto di impugnativa nelle controversie sul diritto a pensione è il provvedimento emesso dalla competente autorità liquidatrice (decreto ministeriale per i dipendenti statali, deliberazione del Consiglio di amministrazione per gli iscritti alle Casse o Istituti di previdenza, ecc.). Ove manchi il provvedimento, il ricorso è inammissibile, secondo l'articolo 71 del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti 13 agosto 1933, n. 1038; ma più propriamente la mancanza di oggetto impedisce la costituzione del rapporto processuale, e quindi la Corte in tali casi dichiara di non trovar luogo a deliberare (Sezione II, 13 febbraio 1948, su ricorso Garin). Diverso è il caso in cui il provvedimento sia stato emesso da autorità incompetente, perché allora, essendo precluso l'esame di merito, il giudizio si conclude con il rinvio degli atti all'autorità competente per una nuova pronuncia in sede amministrativa.

Allorché invece il provvedimento, pur essendo emanato da organo competente, non riveste la forma prescritta, come potrebbe essere una semplice nota o lettera di comunicazione, la Corte in un primo tempo negò la proponibilità del ricorso (decisione 15 novembre 1937, su ricorso Spalletta; Sezione II, 2 febbraio 1945, su ricorso Tremigliozi); ma più recentemente ha mutato parere, considerando che la forma del decreto ministeriale, pure essendo l'atto conclusivo della manifestazione di volontà dell'Amministrazione, non è richiesta *ad substantiam*, e quindi anche una lettera firmata « per il ministro », purché contenga tale manifestazione in modo chiaro ed inequivocabile, può costituire atto impugnabile. Al riguardo giova riportare una parte della decisione 7 novembre 1947, della Sezione II su ricorso Serin, che ha inaugurato il nuovo indirizzo giurisprudenziale: « L'atto impugnato è innegabilmente una vera e propria pronuncia, potenzialmente lesiva di un diritto subiettivo, perché disconosce il diritto a pensione che invece il ricorrente afferma spettargli e lo nega in modo non dubbio, non equivoco e in modo definitivo; né è subordinato a riesame di autorità superiori, come semplice opinione o parere. Come tale, dunque, l'atto è impugnabile, perché appunto il ricorrente usa del suo diritto violato o disconosciuto, tale essendo ufficio e funzione della giurisdizione, a nulla importando se la lesione o il disconoscimento del diritto sia avvenuta in questa o quella forma, la lesione, se esiste (e si vedrà nell'esame di merito) deve essere riparata per opera del giudice. Tutto sta, dunque, a vedere nel nostro caso se la negazione del diritto di cui il ricorrente si lamenta è intervenuta con atto idoneo a tale scopo di manifestare o dichiarare la volontà di negare o disconoscere, da parte di colui che l'attore ha chiamato in giudizio come obbligato inadempiente (l'Amministrazione dello Stato). Ora non si può negare che

una nota ufficiale, protocollata, comunicata per mezzo del prefetto, per ordine del Ministero, sia una dichiarazione di volontà dell'Amministrazione, e non si può sostenere che sia invece una lettera privata, o che debba considerarsi come atto inesistente e da equipararsi a silenzio dell'Amministrazione, anzi meno ancora del silenzio, perché almeno contro il silenzio, quando gli sia tolto con la diffida il carattere di ambiguità e di equivocità che ha per sua natura, la giurisprudenza della Corte ammette il ricorso. A maggior ragione quindi questo deve ammettersi quando invece di tacere, l'Amministrazione ha dichiarato per iscritto che non intende dare la pensione. Né può indurre in contrario avviso l'osservazione che la pronuncia in esame non ha la veste del decreto come è prescritto per i provvedimenti di pensione dal regio decreto 27 giugno 1933, n. 703, poiché essa manca della forma solenne del decreto e non è firmata personalmente dal ministro. Tali rilievi non possono ritenersi di ostacolo alla impugnazione. A prescindere dall'esaminare se la norma dell'articolo 19 del decreto stesso abbia innovato alle precedenti norme che tali requisiti non richiedevano, si osserva che se di regola, i provvedimenti di pensione debbono rivestire la forma del decreto, tuttavia il citato regio decreto n. 703, tale forma non prescrive *ad substantiam*, in quanto, mentre per i decreti di concessione allega il modello, non altrettanto dispone per quelli negativi. D'altra parte poiché il semplice inadempimento, nei rapporti obbligatori dà luogo all'azione, è difficile ritenere che il rifiuto di adempimento debba rivestire una data forma perché il creditore possa agire in giudizio, e ciò, anzi, spiega la ragione per la quale al regio decreto n. 703, non è stato allegato alcun modello per le pronunce negative.

È pure *tus receptum* che il silenzio mantenuto dall'Amministrazione, dopo regolare diffida a provvedere, costituisca provvedimento negativo impugnabile (decisione 24 gennaio 1940, su ricorso Dentini; Sezione II, 23 marzo 1945, su ricorso Cargiulo; Sezione III, 28 gennaio 1948, su ricorso Meola; Sezione II, 11 giugno 1948, su ricorso Vaccarezza, ecc.). Il momento in cui il silenzio si sostanzia in tale presunto provvedimento coincide con la scadenza del termine assegnato con l'atto di diffida, il quale serve anche a determinare il contenuto del provvedimento stesso, in quanto le richieste con esso formulate s'intendono come altrettante manifestazioni negative di volontà da parte dell'Amministrazione (Sezione II, 17 giugno 1949, su ricorso Vaccchini). Anzi, al silenzio di quest'ultima si attribuisce un significato ancora più esteso, ritenendosi che esso, indipendentemente dalle questioni proposte in sede di domanda di liquidazione, implichi sempre il disconoscimento del diritto a pensione, e quindi giustifichi in sede di giurisdizione l'esame integrale del rapporto controverso, anche in relazione a nuove richieste avanzate dal ricorrente.

#### § 4. — LIMITI AL SINDACATO GIURISDIZIONALE.

Se e in quale misura il sindacato giurisdizionale della Corte dei conti possa esercitarsi all'infuori della materia che attiene al provvedimento di liquidazione, è questione diversamente risolta, a seconda che si tratti di atti che formano il presupposto del diritto a pensione, come l'atto di cessazione dal servizio, oppure di atti che riguardano lo svolgimento del rapporto in sede di esecuzione. Circa il primo punto la questione fu già da tempo risolta in senso affermativo, nella considerazione che alla Corte dei conti, quale unico giudice sul diritto a pensione, non possono essere negati gli stessi poteri che furono riconosciuti all'autorità giudiziaria ordinaria con l'articolo 5 della legge abolitiva del contenzioso amministrativo 20 marzo 1865, n. 2248, allegato E. Qualche incertezza, tuttavia, vi fu dopo la creazione degli organi della giustizia amministrativa e specialmente dopo che al Consiglio di Stato fu attribuita la giurisdizione esclusiva sui ricorsi attinenti al rapporto d'impiego (decisione delle Sezioni Unite 21 novembre 1930, su ricorso Berra). Ma, se si tiene presente la giurisprudenza di questi ultimi anni, può darsi ormai per pacifico che la Corte, pur non avendo facoltà di revocare o modificare gli atti di cessazione dal servizio, può tuttavia accertare se, ai fini del diritto a pensione, essi siano conformi a legge, e quindi se si possa accedere alla pretesa del ricorrente in ordine al trattamento di quiescenza (Sezione II, 9 febbraio 1945, su ricorso Costanzo; Sezione II, 21 gennaio 1949, su ricorso Gallitelli; Sezione II, 12 agosto 1949, su ricorso Dalmazzone). È controverso se il sindacato in parola abbia la stessa estensione di quello del Consiglio di Stato, agli effetti dell'oggetto dedotto in giudizio, e in particolare della conoscenza dell'eccesso del potere (in senso negativo, Sezione II, 22 ottobre 1948, su ricorso Ansalone).

Poiché il giudizio della Corte verte su tutti gli elementi formativi del diritto a pensione, ne deriva logicamente che ogni altro atto di stato giuridico ed economico, relativo alla carriera dell'impiegato, può formare oggetto di cognizione ai fini del trattamento di quiescenza, purché,

naturalmente, non ne sia stata dichiarata la legittimità con decisione del Consiglio di Stato o di altro organo di giustizia amministrativa (decisione Sezioni Unite 13 luglio 1928, su ricorso Flaiani). Questo principio parve contrastato in qualche decisione con la quale la Corte ebbe a dichiarare di non poter estendere il suo esame ad un atto attributivo di stipendi (influenti sul *quantum* della pensione), per non avere l'impiegato esperito tempestivamente il rimedio giurisdizionale che la legge gli offriva (decisione Sezione II, 24 febbraio 1950, su ricorso Zannella). Ma in questa come in altre decisioni su casi analoghi, si trattava di situazioni particolari, relative ad agenti delle ferrovie dello Stato provenienti dalle cessate gestioni austro-ungariche, per i quali fu ritenuto che il mancato tempestivo ricorso alla commissione istituita per l'inquadramento nel personale italiano implicasse rinuncia a speciali benefici economici derivanti dalle norme dello Stato di provenienza. Invece, nella decisione 19 gennaio 1945, ricorrente Poccia, la Sezione II della Corte esclude in modo esplicito che in sede contenziosa dovessero considerarsi invariati gli assegni percetti di fatto, anche se di diritto non dovuti; come del pari esclude che al giudice delle pensioni fosse vietato di considerare dovuti gli assegni pensionabili in fatto non percetti, ma di diritto spettanti. Ed in questo senso la giurisprudenza della Corte si è venuta man mano orientando rispetto a tutti gli atti di stato giuridico ed economico che incidono sul trattamento di quiescenza.

Rimane esclusa dalla competenza della Corte ogni controversia circa l'esecuzione dell'atto di liquidazione, e cioè tutto quanto attiene al pagamento degli assegni di quiescenza, nonché alle ritenute da effettuarsi sulla pensione (esempio: ritenute in conto entrate del Tesoro e analoghe), a meno che queste non traggano motivo dal carattere della concessione (esempio: ritenute per riscatto di servizio) o da un trattamento incompatibile con quello di pensione (esempio: restituzione di indennità *una tantum*, quando a questa sia stata sostituita la pensione: Sezione II, 29 novembre 1940, su ricorso Guarnieri; Sezione II, 27 maggio 1949, su ricorso Di Carlo; Sezione II, 19 gennaio 1945, su ricorso Poccia). Su questo argomento giova anche ricordare la sentenza della Suprema Corte di Cassazione a Sezioni unite, in data 29 luglio 1940, su ricorso Pecoraro e Regno, con la quale si afferma che esulano dalla competenza della Corte dei Conti « le questioni relative ad assegni di caro-viveri, recupero di quote di pensione indebitamente pagate, interessi di mora pretesi dall'Amministrazione in sede di recupero di indennità e così via. La pensione e gli altri assegni di quiescenza, una volta attribuiti, costituiscono un preciso diritto di credito del concessionario, diritto garantito, come tale, dalla comune tutela giurisdizionale di ogni diritto perfetto, demandata di regola alla magistratura ordinaria ».

Così, concludendo, mentre la Corte penetra nel passato dell'ormai estinto rapporto d'impiego, col ricercarne gli effetti in ordine alla formazione del rapporto pensionistico, tutto ciò che è vita e futuro svolgimento di tale rapporto, una volta costituito, viene ad essere sottratto alla sua cognizione.

#### § 5. — NATURA GIURIDICA DELLA PENSIONE.

Nell'ordinamento moderno la pensione costituisce un vero e proprio diritto patrimoniale verso lo Stato (decisione su ricorso Di Carlo, già citata). Le cosiddette pensioni « di grazia » sono ormai scomparse, mentre quelle che di volta in volta vengono concesse per benemerienze nazionali con apposite leggi non sono in realtà che elargizioni fatte dallo Stato *animo donandi*, quali attestati di pubblica riconoscenza che non trovano alcuna rispondenza nei presupposti propri del diritto a pensione (servizio prestato, stipendi, ecc.).

Circa la natura intrinseca del diritto, si discute se la pensione, e in particolare quella per anzianità di servizio, abbia la stessa causa giuridica dello stipendio e cioè rappresenti postuma remunerazione di un servizio prestato, oppure sia una particolare forma di previdenza di carattere assicurativo, o infine se si debba considerare come la continuazione dello stipendio sulla base di una finta protrazione del servizio. Quest'ultima opinione si fonda sulla prassi legislativa, la quale, da molti anni a questa parte, cerca di mantenere immutato il rapporto economico fra l'ammontare della pensione e quello dello stipendio, aggiornandolo via via, in modo che esso conservi la consistenza reale che aveva al momento della cessazione dal servizio effettivo. Basterà ricordare al riguardo le numerose leggi di aumento di pensione e specialmente le leggi dette di « perequazione » (regio decreto 13 agosto 1926, n. 1431, regio decreto 27 giugno 1937, n. 1033, legge 29 aprile 1949, n. 221), il cui scopo fu appunto di adeguare il trattamento dei vecchi pensionati a quello che ad essi sarebbe spettato se avessero prestato servizio fino all'entrata in vigore delle leggi stesse.

Quanto alla terminologia, è bene ricordare che per pensione normale s'intende il trattamento per anzianità di servizio, mentre la pensione privilegiata è quella spettante per morte o invalidità dipendenti da causa di servizio. L'una e l'altra figura vengono, poi, comprese nella generale locuzione di « pensione ordinaria » in contrapposto alla pensione di guerra.

#### § 6. — NORME REGOLATRICI DEL DIRITTO A PENSIONE.

Per le pensioni dovute dallo Stato, le fonti legislative si rinvengono in alcune leggi sarde e nelle provvidenze emanate durante il primo trentennio dell'unità Italiana, riunite poi nel testo unico approvato con regio decreto 21 febbraio 1895, n. 70. In seguito, sino alla prima guerra mondiale, la produzione legislativa in questa materia fu scarsa e, salvo che per i militari, di poco rilievo. Con la fine di quella guerra, il regio decreto 23 ottobre 1919, n. 1970, per i personali civili, e il regio decreto 18 novembre 1920, n. 1626, per i militari, apportarono notevoli innovazioni alle norme del vecchio testo unico. Vennero poi i regi decreti 21 novembre 1923, n. 2480, e 30 dicembre 1923, n. 2855, ed infine il regio decreto 31 dicembre 1925, n. 2383, prima e fondamentale legge di pensione per tutti i salariati dello Stato. Da quel tempo a tutt'oggi la serie dei provvedimenti non ha avuto più sosta, la maggior parte aventi per oggetto particolari situazioni, come l'adeguamento della misura delle pensioni al crescente caro-vita, la ammissione di nuovi personali a pensioni di Stato, le speciali provvidenze per il personale sfollato, epurato, e così via. Inoltre, una infinita serie di norme di carattere generale, innovative, modificative, integrative e talora interpretative, spesso contenute in provvedimenti riguardanti materia diversa dal trattamento di quiescenza, rendono la legislazione sulle pensioni frammentaria e inorganica, e per conseguenza di non facile applicazione.

Tutto ciò dimostra che è ormai giunto il momento di riordinare la materia relativa alle pensioni civili e militari in un unico testo, a somiglianza di quanto si è fatto recentemente per le pensioni di guerra.

### CAPITOLO SECONDO

#### IL DIRITTO ALLA PENSIONE ORDINARIA (NORMALE O PRIVILEGIATA) NELL'AMBITO DELLA FAMIGLIA

#### § 7. — CONDIZIONI GENERALI PER L'ACQUISTO DEL DIRITTO.

Alcuni membri della famiglia del dipendente dello Stato hanno diritto al trattamento di pensione: diritto proprio, originario e non successorio (Sezione II, 17 maggio 1949, su ricorso Antoniotti). Essi sono la vedova e gli orfani dell'impiegato, militare o salariato, nonché — per le sole pensioni privilegiate militari — i genitori e i collaterali. Deve trattarsi sempre di famiglia legittima, non, come per le pensioni di guerra, anche adottiva o naturale, e quindi la prima condizione per il riconoscimento del diritto a favore dei soggetti sopra indicati è l'esistenza di un valido matrimonio.

A tale proposito, occorre ricordare che la Corte può conoscere in via incidentale delle questioni di stato, alla cui soluzione sia subordinata quella delle controversie sul diritto a pensione. Quando però il giudizio verte sul caso previsto dall'articolo 124 del Codice civile (vincolo di precedente matrimonio), « la richiesta di pensione pone in essere la necessità di decidere sulla validità del primo matrimonio, poiché solo dalla dichiarata nullità di questo può sorgere il diritto a pensione a favore dei congiunti del secondo ». In tal caso la Corte ha ritenuto che, conformemente al disposto del citato articolo 124 del Codice civile, la nullità del primo matrimonio deve essere preventivamente dichiarata. « Occorre cioè un giudizio a sè stante e completo che attraverso i vari gradi di giurisdizione conferisca alla soluzione della questione autorità di cosa giudicata, restando preclusa alla Corte dei conti la definizione *incidenter tantum* della controversia stessa. Ciò a prescindere dal considerare che in base ai principi generali di diritto non sarebbe nemmeno opportuno che una questione di stato di così rilevante importanza, come quella in esame, sia per la ripercussione nel campo etico-sociale che per la complessità dell'accertamento, fosse risolta con un giudizio non avente autorità di giudicato ». (Sezione III, 9 giugno 1948, su ricorso Conchiglia).

Il diritto della vedova è subordinato, altresì, alla condizione che non sia stata pronunziata e non sia passata in giudicato sentenza di separazione personale per colpa di lei. La legge non prevede il caso di separazione per colpa di entrambi i coniugi; e in tale ipotesi la giurisprudenza si è manifestata talvolta nel senso che la vedova abbia diritto alla pensione (Sezione II, 6 aprile 1940, su ricorso Calciati e 7 aprile 1941, su ricorso Bonini), e successivamente in senso negativo, ritenendo che la norma dell'articolo 13 del regio decreto 18 novembre 1920, n. 1626, è operante nei confronti della moglie colpevole, indipendentemente dalla coesistenza o meno di colpa nell'altro coniuge. (Sezione III, 30 gennaio 1946, su ricorso Naccari).

Altra condizione di legge per il diritto a pensione a favore delle vedove dei militari (e di alcuni personali civili) è che il matrimonio, contratto durante il servizio effettivo, la disponibilità o l'aspettativa, sia stato preventivamente autorizzato nel modo prescritto (articolo 125 del testo unico 1895, n. 70). Si è discusso se questa disposizione sia applicabile nei confronti della vedova di un ufficiale appartenente alla categoria degli invalidi riassunti in servizio sedentario, ai sensi dei regi decreti 10 agosto 1916, n. 1012, e 7 settembre 1917, n. 1185. Con la decisione 13 luglio 1949, su ricorso Sarti, la Sezione III della Corte ha risposto negativamente, nella considerazione che « la norma limitativa di diritti — epperò non suscettibile di applicazione analogica — contenuta nell'articolo 125 del testo unico non può che riferirsi agli ufficiali in servizio permanente effettivo, e cioè alla categoria alla quale il testo unico del 1895 riconosceva il diritto a trattamento di pensione ordinaria ».

Infine, l'articolo 119 del testo unico su ricordato, al 3° comma, prescrive che la vedova del militare deceduto per causa di servizio ha diritto a pensione privilegiata « purché il matrimonio sia anteriore al tempo delle riportate ferite o malattie ». Con la decisione 7 aprile 1948, su ricorso Beltramo, la stessa Sezione ha precisato, che, ai fini del giudizio sulla tempestività del matrimonio, occorre riferirsi ad una circostanza precisa, e cioè alla data dell'effettivo accertamento dell'infermità, e non a quello della sua insorgenza, perché ciò nel maggior numero dei casi darebbe luogo ad una eccessiva discrezionalità di apprezzamenti.

#### § 8. — RAPPORTO DI ESCLUSIONE FRA ALCUNI SOGGETTI DELLA FAMIGLIA DEL MILITARE.

Una questione di carattere generale, ma riguardante solo le pensioni privilegiate militari, è sorta recentemente circa la posizione reciproca dei due gruppi di chiamati, quello della famiglia di elezione (vedova e orfani) e quello della famiglia di origine (genitori e collaterali), e cioè se fra il primo e il secondo di tali gruppi vi sia un rapporto di esclusione oppure un rapporto di successione cronologica, nel senso che il diritto già esercitato dalla vedova o dagli orfani del militare, una volta venuto meno in questi soggetti, possa costituirsi nei genitori o nei collaterali del militare stesso. La giurisprudenza della Corte era sempre partita dal principio che tutte le condizioni a cui la legge subordina la concessione della pensione, compresa quella della mancanza di altri soggetti con priorità di diritto, dovessero sussistere alla data di morte del militare: e con ciò, veniva negato in ogni tempo il diritto dei genitori e dei collaterali quando il defunto militare avesse lasciato vedova o orfani con diritto a pensione. Ma con ardita innovazione, rimasta peraltro soffocata, come si vedrà, dal sopraggiungere di una norma di carattere interpretativo, la Corte ripudiò il suddetto principio, come quello che rappresentava una sopravvivenza di vecchi concetti non più compatibili col mutato spirito della legislazione, e quindi affermò che il diritto a trattamento privilegiato, perduto dalla vedova per passaggio a nuove nozze, poteva essere riconosciuto a favore dei genitori, anche se le condizioni di età, di disagio economico e di stato civile fossero venute a verificarsi posteriormente alla morte del militare (decisione della III Sezione in data 28 novembre 1945, su ricorso Celauro). Osservò al riguardo la Sezione: « Nel rigettare l'istanza l'Amministrazione non ha fatto che seguire una costante giurisprudenza che risale a tempi remoti, secondo la quale occorre che le condizioni di età, di stato civile, di bisogno economico, di capacità a proficuo lavoro, di mancanza di altri soggetti con priorità di diritto, cui la legge subordina il diritto dei genitori, esistessero alla data del decesso del militare. Secondo tale giurisprudenza, in sostanza, il diritto del genitore non si perfezionerebbe nel momento in cui si verifica il concorso di tutte le condizioni richieste dalla legge, ma all'istante in cui il militare cessa di vivere, onde la mancanza di una sola delle condizioni richieste constatata al momento della morte del militare, costituirebbe, per il perfezionamento del diritto, un impedimento irrimediabile, perfino se le esigenze della legge trovassero piena soddisfazione nell'istante immediatamente successivo ». La decisione sottopose, quindi, ad una accurata revisione la vecchia giurisprudenza, « per chiarire se effettivamente essa rispecchi non soltanto il pensiero e la volontà del legislatore del lontano 1895, ma anche il pensiero e la volontà

del legislatore più recente, quali si manifestano nella evoluzione che da allora hanno subito gli istituti relativi alle pensioni militari », e giunse alla conclusione che nessuna disposizione prescrive che la sussistenza delle condizioni subiettive e obiettive, cui la legge subordina il diritto a trattamento privilegiato dei genitori del militare, debba coincidere con l'evento letale. « Venendo poi a quello che maggiormente interessa per la soluzione della presente controversia, cioè alla condizione che il militare non abbia lasciato né vedova né prole, si deve precisare innanzi tutto che la legge non contempla la vedova e i figli nella loro essenza di persone fisiche, ma nella loro qualità di soggetti di diritto. In tal senso si è costantemente pronunziata la giurisprudenza, ed il concetto del legislatore è stato poi chiarito nell'articolo 37 del regio decreto 12 luglio 1923, ove si precisa che il militare non deve aver lasciato vedova o figli con diritto alla pensione. Tenuto presente il significato tecnico da attribuire alla locuzione usata dalla legge, è agevole scorgere l'intenzione del legislatore, che non fu quella di negare il diritto dei genitori il cui figlio morto a causa di servizio, fosse ammogliato o vedovo con prole, ma quella di impedire che da un solo evento di servizio sorgesse il diritto a due diverse pensioni, una a favore della vedova e dei figli, l'altra a favore dei genitori. Ma nulla vieta che il diritto di questi ultimi possa essere fatto valere, quando cessi quello dei primi. Vero è che qui siamo nel campo delle pensioni di guerra. Ora da quale norma sorge questo diritto del genitore? Unicamente dal combinato disposto degli articoli 37 e 38 del regio decreto 12 luglio 1923. Ma poiché l'articolo 37 disciplina il diritto dei genitori con termini identici a quelli usati dalle leggi sulle pensioni normali, e l'articolo 38 non fa altro che rimuovere un ostacolo che, come si è visto, nelle leggi sulle pensioni normali non esiste, viene di conseguenza che anche per queste ultime leggi il genitore può aver diritto alla pensione non solo quando all'atto della morte del militare non sopravvivano vedova ed orfani, ma anche quando questi soggetti vengano successivamente a mancare ». Dopo aver sottolineato che nel concetto di pensione è insito il concetto dell'assegno alimentare e che, in questi casi, « lo Stato si sostituisce al militare morto per causa di servizio nell'obbligazione di costui verso le persone alle quali egli doveva gli alimenti », la decisione aggiunge che si deve ricorrere ai principi generali del diritto per interpretare le leggi sulle pensioni privilegiate, quali si trovano nel Codice civile, sotto il titolo « Degli alimenti ». « La teoria che contempla due ordini di vocazione, quello della famiglia di elezione del militare e quello della famiglia di origine, e secondo la quale la presenza, al momento della morte del militare, di un appartenente al primo ordine impedisce in perpetuo il sorgere del diritto negli appartenenti al secondo, è inesatta. Essa non trova alcun fondamento, né nei principi che reggono l'istituto degli alimenti, ove tutti gli aventi diritto sono posti sullo stesso piano, né nella legge speciale ove l'unico motivo degli ordini preferenziali, come si è visto, è costituito dallo scopo di esonerare l'Esercito dall'obbligo di corrispondere contemporaneamente due pensioni per il medesimo fatto. Nulla vieta perciò, in materia di pensioni privilegiate normali, che, cessato il diritto di tutti coloro che ne hanno già goduto in precedenza, possano il padre, e dopo di lui la madre ed infine i collaterali, esercitare il loro proprio, purché riuniscano in sé i requisiti per ciascuno di essi richiesti dalla legge ».

I concetti affermati da questa decisione trovarono conferma e sviluppo in altre decisioni su fattispecie analoghe al caso Celauro. Infatti, con la decisione 23 gennaio 1946, su ricorso Del Bosco, la Sezione III, applicando il nuovo criterio interpretativo anche in relazione all'ultimo comma dell'articolo unico della legge 19 aprile 1906, n. 135, stabilì i seguenti principi:

a) ai fratelli di un militare morto per causa di servizio può riconoscersi il diritto a pensione anche se lo stato orfanile si sia verificato successivamente alla data di morte del militare;

b) il diritto a pensione spettante ai congiunti di un militare defunto, secondo l'ordine di vocazione stabilito dalla legge, sorge come diritto autonomo e originario in ogni soggetto. Da ciò consegue che il riconoscimento di tale diritto ad un secondo o terzo chiamato non è condizionato alla sussistenza o meno del diritto stesso nel precedente vocato, il che, a sua volta, evita la necessità di ricorrere al concetto di reversibilità o consolidamento per designare il passaggio della pensione da uno all'altro soggetto, data l'autonomia e l'indipendenza del diritto in ciascuno di essi.

L'indirizzo giurisprudenziale così inaugurato ebbe tuttavia ad arrestarsi di fronte al decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 31 luglio 1947, n. 810, il quale all'articolo 4 stabilì che « Le disposizioni di legge relative all'acquisto del diritto a pensione privilegiata ordinaria da parte dei genitori e dei collaterali di un militare devono essere interpretate nel senso che le condizioni e i requisiti richiesti devono sussistere all'atto della morte del militare », e che « deve altresì intendersi che il diritto a pensione privilegiata ordinaria a favore della vedova o degli orfani esclude, in qualsiasi tempo, il diritto dei genitori e dei collaterali del militare ».

## CAPITOLO TERZO

### IL TRATTAMENTO NORMALE DI QUIESCENZA

#### A) SOGGETTI DEL DIRITTO

##### § 9. — IL DIPENDENTE DELLO STATO.

Perché il dipendente statale acquisti il diritto alla pensione ordinaria per anzianità di servizio non basta che egli sia unito allo Stato da un rapporto d'impiego, ma occorre che egli abbia anche la qualità di impiegato o salariato di ruolo o quella di militare di carriera. In tal senso si è pronunciata la Sezione II della Corte nella decisione 27 aprile 1945, su ricorso La Hara: « le disposizioni del testo unico del 1895 si riferiscono agli impiegati di ruolo, e cioè non a tutti coloro che prestano comunque servizio alle dipendenze dello Stato, ma a coloro che, assunti in base a regolare atto di nomina, sono assistiti da determinate garanzie di carriera e si trovino nelle altre condizioni previste dal detto testo unico e successive disposizioni ». Una eccezione è fatta dalla legge (regio decreto 30 dicembre 1937, n. 2411) per gli ufficiali delle categorie in congedo e per i sottufficiali e militari di truppa che si siano trovati in particolari condizioni di servizio. Come si rileva dalla decisione della Sezione III in data 14 dicembre 1949, su ricorso Mangano, « l'ufficiale di complemento acquista diritto alla pensione normale di quiescenza quando abbia prestato almeno 20 anni di servizio effettivo, escluso però il servizio prestato su domanda o comunque non obbligatorio ai sensi della legge sullo stato degli ufficiali, salvo che si tratti di servizio prestato volontariamente in caso di guerra dichiarata o di mobilitazione, sia pure parziale, presso unità mobilitate ».

Il diritto alla pensione di anzianità (non quello alla pensione privilegiata, di cui si dirà in seguito) è subordinato alla condizione che l'impiegato (o militare o salariato) abbia prestato un minimo di anni di servizio effettivo (normalmente 20) e che la cessazione di tale servizio sia avvenuta per atto della competente autorità, che non importi la perdita del diritto stesso (dimissioni volontarie o presunte, destituzione qualificata, ecc.). Su quest'ultimo punto giova ricordare una recente decisione, con la quale, partendo dal principio che « in tanto un dipendente statale può perdere il suo diritto al trattamento di quiescenza (pensione o indennità) in quanto una esplicita norma commini tale perdita », si è ritenuto che non incorre nella perdita del diritto un magistrato cessato dal servizio con provvedimento di autorità emesso in seguito alla partecipazione ufficiale della sua nomina a notaio, dato che per l'articolo 3 del regio decreto 23 ottobre 1919, n. 1970, hanno diritto alla pensione gli impiegati civili che siano stati comunque allontanati dal servizio per disposizione di ufficio, (Sezione II, 5 maggio 1950, su ricorso Fabricio).

##### § 10. — LA VEDOVA.

Le condizioni per l'acquisto del diritto a pensione, sostanzialmente uguali per tutte le categorie, sono specificate nell'articolo 4 del regio decreto 23 ottobre 1919, n. 1970, modificato dalla legge 21 agosto 1921, n. 1144, (impiegati civili), nell'articolo 13 del regio decreto 18 novembre 1920, n. 1626, (militari) e nell'articolo 23 del regio decreto-legge 31 dicembre 1925, n. 2383, (salariati).

Condizione essenziale è la tempestività del matrimonio, che, in ogni caso, deve essere contratto anteriormente alla cessazione dal servizio (Sezione III, 17 dicembre 1941, su ricorso Reale). « Di fronte al tassativo precetto di legge non sarebbe possibile alcuna indagine del giudice delle pensioni sui motivi di forza maggiore che abbiano impedito la celebrazione del matrimonio prima della cessazione dal servizio, al fine di riconoscerne la tempestività agli effetti della pensione ». (Sezione III, 16 giugno 1948, su ricorso Giammaitoni).

S'intende che in caso di riassunzione del dipendente statale che già era cessato dal servizio, la condizione di legge deve ritenersi verificata se il matrimonio sia stato contratto prima della seconda cessazione. Così fu deciso dalla Corte nel caso di vedova di un militare che aveva contratto matrimonio dopo il collocamento a riposo, ma che in seguito era stato richiamato



presso la Croce Rossa Italiana in servizio pensionabile. (Sezione III, 9 gennaio 1946, su ricorso Buchi).

Così fu anche ritenuto per la vedova di un militare già collocato nella riserva e contemporaneamente trattenuto in servizio in tempo di guerra presso unità mobilitate (servizio pensionabile e ricongiungibile con quello precedente), il quale durante quest'ultimo servizio aveva contratto matrimonio. (Sezione III, 24 settembre 1947, su ricorso Aldovrandi).

« Il rapporto di servizio per un sottufficiale di carriera non è sciolto con l'invio in licenza illimitata straordinaria, ma dal giorno di iscrizione nella forza in congedo, e pertanto è tempestivo, ai fini del riconoscimento del diritto a pensione della vedova, il matrimonio contratto durante il periodo della suddetta posizione di licenza ». (Sezione III, 11 gennaio 1950, su ricorso Azzali).

Se l'impiegato abbia contratto matrimonio dopo il 50° anno di età, la vedova di lui non acquista diritto a pensione ordinaria se alla data di cessazione dall'impiego non sia trascorso un biennio, a meno che dal matrimonio non sia nata prole, ancorché concepita dopo il collocamento a riposo (decisione, Sezioni Unite, 21 giugno 1929, su ricorso Palazzi).

#### § 11. — GLI ORFANI.

L'orfano minorenni, e inoltre nubile se di sesso femminile (le disposizioni che parificavano agli orfani minorenni quelli maggiorenni inabili al lavoro sono state abrogate, con effetto dal primo gennaio 1924, dall'articolo 12 del regio decreto 21 novembre 1923, n. 2480), è soggetto di diritto solo in mancanza della vedova. E per mancanza della vedova, deve intendersi, secondo la costante giurisprudenza, mancanza del diritto nella vedova, in quanto questa va considerata non « nella sua essenza di persona fisica, ma nella sua qualità di soggetto di diritto », (Sezione III, 28 novembre 1945, su ricorso Celauro).

La posizione dell'orfano e della vedova dell'impiegato, nei loro rapporti reciproci, è ampiamente illustrata nella decisione 24 marzo 1941, su ricorso d'Amico, di cui si ritiene opportuno trascrivere il testo integrale:

« La Sezione considera che l'ultimo comma dell'articolo 4 del regio decreto 23 ottobre 1919, n. 1970, modificato dalla legge 21 agosto 1921, n. 1144, e poi abrogato con effetto dal 1° gennaio 1924, dall'articolo 12 del regio decreto 21 novembre 1923, n. 2480, stabiliva: Sono parificati ai figli minori i figli e le figlie nubili maggiorenni, purché sia provato che al giorno della morte dell'impiegato erano ancora a suo carico e che siano inabili a qualsiasi lavoro e nullatenenti; che, nell'ordine di vocazione degli ammessi al beneficio della pensione di reversibilità tra i componenti la famiglia creata dall'impiegato, il diritto della vedova precede quello dei figli; che pertanto potrebbe sembrare, a prima vista, che la pretesa del ricorrente (la cui madre, già ammessa fin dal 23 dicembre 1921 al beneficio dell'assegno di reversibilità, è morta l'11 ottobre 1936) non sia assistita da una norma obiettiva, per l'avvenuta abrogazione del comma citato; che la disposizione abrogativa non ha inteso manomettere e disconoscere i diritti sorti anteriormente al 1° gennaio 1924; che, se l'impiegato avente titolo al trattamento di quiescenza venga a morte sotto l'impero del regio decreto n. 1970 del 1919 ed entro il 31 dicembre 1923, gli orfani maggiorenni inabili, privi anche della madre, perfezionano immediatamente il loro diritto alla reversibilità della pensione; che, però, nell'ipotesi in cui si abbia la sopravvivenza della madre il diritto alla immediata riversione dell'assegno è pertinente alla vedova medesima, ma gli orfani maggiorenni inabili, come i minorenni, vengono parimenti presi in contemplazione della legge agli effetti di un aumento della quota vedovile, il quale ha palese destinazione alimentare per gli orfani; tanto vero che essi, in caso di separazione dalla madre, possono ottenere il riparto della pensione vedovile, con riduzione della misura dell'assegno spettante alla madre come vedova senza orfani; che in caso di riparto, pur apparendo gli orfani come titolari di una concessione in proprio, il loro diritto è normalmente secondario a quello della loro madre, in quanto l'oggetto della ripartizione è la pensione vedovile, cioè quella pensione che risulta aumentata avuto riguardo all'esistenza degli orfani e che soltanto la vedova è normalmente ammessa a rivendicare; che non pertanto ai fini della reversibilità della pensione diretta, se l'articolo 4 del regio decreto n. 1970, del 1919 determina l'ordine di vocazione tra la vedova e gli orfani dell'impiegato o pensionato, dando la precedenza alla prima, il successivo articolo 8, comma 1°, modificato dall'articolo 12 del regio decreto 21 novembre 1923, n. 2480, nel fissare le aliquote reversibili, al n. 3, indica la vedova con orfani aventi diritto a pensione; che ciò significa doversi gli orfani, anche in coesistenza della vedova, reputare come soggetti di diritto alla data di morte del padre, pur es-

sendo semplici compartecipi al godimento del diritto della vedova; e il legislatore ha così posto la vedova e gli orfani nella stessa situazione dei genitori del militare morto per causa di servizio, secondo si desume dall'articolo unico della legge 19 aprile 1906, n. 135, (diritto a pensione nei genitori con precedenza al padre convivente; consolidamento della pensione nella madre allorché divenga vedova); che la conclusione predetta è confermata dalla circostanza che il capoverso dell'articolo 8 citato, nel prevedere il caso in cui viene a cessare la pensione della vedova dell'impiegato o pensionato, dispone doversi procedere alla modificazione della misura della pensione colle norme precedenti, dando così a dividere che il diritto a pensione per la vedova e per gli orfani è unico alla data della morte del dante causa, salve le variazioni di misura rispetto a coloro che ne trarranno beneficio. Le ragioni suesposte inducono la Sezione a ritenere con più fermo convincimento che le norme di pensione da applicarsi nei confronti della vedova e degli orfani siano quelle vigenti alla data di morte del rispettivo marito e padre, come del resto ha costantemente affermato la giurisprudenza di questa Corte ».

## B) OGGETTO DEL DIRITTO

### § 12. — TRATTAMENTO DI QUIESCENZA IN GENERE.

Poiché i due concetti di attività e di quiescenza sono tra loro antitetici, è evidente che il rapporto di quiescenza ha inizio quando termina quello di attività di servizio. Ben s'intende che per un diverso titolo l'impiegato in servizio attivo può godere di pensione; ma ciò accade normalmente soltanto allorché si tratti di pensioni privilegiate, ordinarie o di guerra, o derivanti da fatti che non abbiano riferimento al rapporto d'impiego in corso di attuazione, (Cfr. legge 11 aprile 1938, n. 420).

Al momento della cessazione dal servizio, per atto dell'autorità competente o della morte dell'impiegato, sorge il diritto a trattamento di quiescenza, diretto nel primo caso, indiretto nel secondo. Finché l'impiegato (o salariato) trovasi in attività di servizio, il suo diritto è potenziale e non attuale, poiché non sono ancora posti in essere tutti gli elementi che concorrono a formarlo. Da ciò deriva anche che le norme applicabili sono quelle vigenti al momento della cessazione dal servizio, salvo diversa disposizione di legge. Come al riguardo ha precisato la Corte, « è principio informatore di tutto il sistema delle norme pensionistiche che il diritto a pensione è regolato dalle disposizioni vigenti alla cessazione del servizio dell'impiegato. E la dimostrazione di tale principio, costantemente seguito dalla giurisprudenza, si desume fra l'altro anche dalle disposizioni speciali dettate di volta in volta per l'applicazione di norme modificatrici delle precedenti in materia di pensione, con le quali disposizioni, soltanto in via transitoria, è stato fatto salvo il trattamento più favorevole a quegli impiegati che avrebbero dovuto essere collocati a riposo dalla data di entrata in vigore delle nuove norme ». (Sezione II, 12 agosto 1949, su ricorso Dalmazzone).

### § 13. — SERVIZIO PENSIONABILE.

Il trattamento di quiescenza ha per contenuto una prestazione dello Stato e per oggetto una somma di denaro, la quale può essere corrisposta in unica soluzione (indennità *una tantum*) o in modo continuativo e periodico (pensione, assegni temporanei e assegni rinnovabili). L'ammontare dell'indennità e della pensione è in funzione diretta della durata del servizio e della misura dello stipendio, e quindi per prima cosa occorre esaminare quando e come un servizio e uno stipendio possano ritenersi pensionabili.

In senso lato, servizio pensionabile equivale a servizio utile a pensione, ma nel linguaggio strettamente pensionistico il servizio pensionabile si distingue in servizio effettivo e in servizio utile. Il primo è il servizio realmente prestato o a questo equiparato dalla legge (come il periodo di aspettativa per motivi di salute, che è pensionabile in tutto o in parte), il secondo, invece, consiste in un aumento sul servizio prestato in particolari condizioni (campagne di guerra, residenza disagiata, residenza in colonia, lavori insalubri, ecc.). La diversa qualificazione del servizio ha i suoi riflessi sul diritto a trattamento di quiescenza e sulla consistenza che questo assume; perché il servizio utile, come l'aumento per campagne di guerra e altri « aumenti di favore », è computato soltanto dopo raggiunto il minimo di servizio effettivo necessario rispettivamente per il diritto a indennità o a pensione (articolo 5, ultimo comma, del regio decreto 21 novembre 1923. n. 2480).

Nello stesso servizio effettivo occorre distinguere il servizio di ruolo (ivi compreso l'alunato, uditorato e simili) dal servizio non di ruolo: il primo pensionabile *ex se*, l'altro normalmente soltanto in seguito a riscatto. Il servizio di ruolo (o servizio permanente per i militari di carriera) è quello che ha piena e completa efficienza agli effetti della pensione, sia perché porta di per se stesso al trattamento di quiescenza, sia perché, ove manchi, nessun aumento di favore è utilizzabile, come nessun riscatto ammissibile. Qualche eccezione, però, è stata fatta di recente dalla legge, come quella relativa agli ufficiali e sottufficiali delle categorie in congedo, il cui servizio, quando sia prestato in determinate circostanze (mobilitazione, guerra) costituisce titolo per il diritto a pensione (regio decreto 30 dicembre 1937, n. 2411), restando peraltro escluse le possibilità del riscatto e quella di conseguire gli assegni di riforma (Sezione III, 6 dicembre 1941, su ricorso Coia; Sezione III, 14 settembre 1949, su ricorso Milosa; Sezione III, 14 dicembre 1949, su ricorso Mangano). Come viene precisato in quest'ultima decisione, agli ufficiali di complemento non è applicabile l'articolo 6 del regio decreto 18 novembre 1920, n. 1626, (riscatto dei servizi straordinari), in quanto, « tale articolo presuppone, ai fini del riconoscimento dell'avventiziato, che i militari abbiano compiuto tale servizio anteriormente alla loro nomina ad impiego di ruolo in servizio permanente effettivo. Il che non può verificarsi per gli ufficiali di complemento che, per le vigenti disposizioni, non percorrono una vera e propria carriera di ruolo. Nei riguardi dell'assegno di riforma invocato dal ricorrente, deve osservarsi che, per l'articolo 22 del testo unico 21 febbraio 1895, n. 70, la riforma viene applicata agli ufficiali che non siano ammissibili al servizio effettivo per infermità incurabile o per riconosciuta inabilità e non abbiano diritto al collocamento a riposo. E per servizio effettivo, di cui al suddetto articolo, non può intendersi che quello equivalente al servizio attivo permanente, cioè all'impiego di ruolo. L'istituto della riforma non può quindi applicarsi agli ufficiali di complemento ».

#### § 14. — SERVIZIO CON AFFIDAMENTO DI CARRIERA.

Dispone l'articolo 1 del regio decreto 24 novembre 1923, n. 2480, che « i servizi prestati nella qualità di straordinario, avventizio e simili, non sono equivalenti ad alunnato, ai sensi dell'articolo 26 del testo unico del 1895, n. 70, neppure dopo affidamento di nomina ad impiego di ruolo ».

Accadeva spesso in passato che la legge, prendendo in considerazione una determinata categoria di personale avventizio o straordinario, ne disponesse il passaggio in ruolo (o pianta stabile) al verificarsi di alcune condizioni e dopo un certo periodo di prova. Avvenuta la nomina in ruolo, il servizio prestato in questo periodo era equiparato ad alunnato, per antica e costante giurisprudenza della Corte, e quindi ritenuto utile a pensione. Ma, entrata in vigore la norma di cui sopra, la Corte, in seguito a più approfondito esame della questione, ebbe ad avvertire che non tutti i servizi prestati con affidamento di nomina ad impiego statale potevano qualificarsi come servizio straordinario o di avventizio, in quanto molti di essi difettavano delle note di provvisorietà e temporaneità proprie di questo e, pur non avendo la denominazione e le caratteristiche del volontariato, costituivano un vero e proprio inizio di carriera, riferendosi a personale ammesso al servizio di prova in base a speciali disposizioni organiche, al preordinato scopo di attribuire ad esso un impiego di ruolo. Ritenne perciò la Corte che dovesse « equipararsi ad alunnato e simili anche il servizio reso con affidamento di carriera, purché si trattasse di legittima aspettativa di conseguire un posto di ruolo, risultante da una norma positiva, e vi fosse stata una nomina regolare » (decisione 3 gennaio 1934, su ricorso Call; decisione 27 giugno 1934, su ricorso Pagano; decisione 6 giugno 1934, su ricorso Verci; decisione 27 giugno 1934, su ricorso Calosso; decisione 5 maggio 1934, su ricorso Gianfranceschi; Sezione II, 12 dicembre 1947, su ricorso Colzi). Furono così trattati alla stregua dell'alunnato molti servizi ai quali la legge non attribuisce espressamente tale qualifica, come quelli di aiutante postale in tirocinio, assistente postale, assistente telegrafico, ausiliario telegrafico, apparecchiatore fuori ruolo, custode in esperimento nei canali demaniali e così via, nonché il servizio « in esperimento » dei sottufficiali aspiranti ad impiego civile.

#### § 15. — SERVIZIO VALUTABILE IN SEGUITO A RISCATTO.

L'istituto del « riscatto » dei servizi di straordinario, avventizio e simili (e di altri pochi speciali servizi espressamente indicati dalla legge) ebbe vita con la disposizione di carattere generale contenuta nell'articolo 14 del regio decreto 23 ottobre 1919, n. 1970, sostituito dalla legge 21 agosto 1921, n. 1144.

Il gran numero di impiegati assunti e mantenuti in servizio al di fuori delle norme sullo stato giuridico ed economico degli impiegati civili, specialmente durante e dopo la guerra 1915-1918 (poi sempre aumentato), fece sorgere il problema della valutabilità di quel servizio, dopo che l'impiegato, in seguito a concorso o per legge speciale, fosse stato assunto in ruolo. A tale effetto, fu disposto che l'impiegato civile e il militare di carriera potesse chiedere il riconoscimento di non più di dieci anni del servizio anteriormente prestato in qualità di avventizio (o simile) con nomina di autorità ministeriale o delegata e in modo continuativo, anche se in più periodi (articolo 14 citato e articolo 6 del regio decreto 18 dicembre 1920, n. 1626). Per questo riconoscimento, denominato riscatto, l'impiegato era sottoposto all'onere di un contributo commisurato allo stipendio iniziale di ruolo (qui non è il caso di richiamare la giurisprudenza, ormai assodata, circa le condizioni e le modalità del riscatto). In seguito (articolo 2 e 3 del regio decreto 21 dicembre 1923, n. 2480, modificato dal regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2385, e successive disposizioni), il riconoscimento fu ammesso solo per non più della metà della durata effettiva del servizio riscattabile e il contributo (in misura diversa) fu commisurato non più allo stipendio iniziale di ruolo, ma allo stipendio di cui l'interessato fosse provvisto all'atto della presentazione della domanda. Unitamente a queste disposizioni, vige ora la norma dell'articolo 10 del decreto legge 7 aprile 1948, n. 262, che ammette il riscatto per intero (con contributo più elevato): questa, però, è in attesa di essere coordinata con le prime: il che è augurabile che avvenga al più presto.

Su questo tema basterà ricordare qualcuna delle più recenti decisioni, come quella che riafferma potersi ammettere il riscatto « esclusivamente per i servizi non di ruolo prestati alle dipendenze dello Stato e con retribuzione a carico diretto del bilancio statale » (Sezione II, 7 marzo 1947, su ricorso Caddemi), e quella nella quale si chiarisce che il servizio straordinario, per essere riscattabile, deve presentare i caratteri della prevalenza e dell'abitudine da parte della persona che vi è addetta, caratteri che non si riscontrano nel servizio di direttore spirituale nei Convitti nazionali. (Sezione III, 18 febbraio 1948, su ricorso Gravasio).

Poiché le domande di riscatto, per gli impiegati cessati dal servizio, sono soggette ad un breve termine di decadenza, la Corte ha ritenuto che questo non decorre dalla data di cessazione, ma da quella di comunicazione del provvedimento di riposo o dispensa (Sezione II, 24 settembre 1948, su ricorso Di Fabio). Così, per i professori universitari e secondari, rispetto ai quali, oltre alle norme comuni, vigono speciali disposizioni che comminano la decadenza dal diritto a riscatto oltre il termine di un anno dalla ammissione in ruolo, la Corte ha ritenuto che tale termine decorre non dalla data del decreto di nomina, né da quella della sua registrazione (per la natura non costitutiva di questo atto), ma dal momento in cui l'interessato ebbe legale conoscenza del decreto di nomina: la quale conoscenza non è data esclusivamente dalla pubblicazione dell'atto sul bollettino ufficiale, ma altresì dalla comunicazione all'interessato degli elementi essenziali del provvedimento (Sezione II, 3 giugno 1949, su ricorso Morbidelli).

#### § 16. — RICONGIUNZIONE DEI SERVIZI.

Tutti i servizi prestati dal dipendente dello Stato, anche se in carriere diverse (civile, militare o di salariato), sono valutabili agli effetti di pensione, all'atto della definitiva cessazione dal servizio. Se la cessazione avviene nella qualità di impiegato civile, trovano applicazione gli articoli 29 del testo unico, n. 70, del 1895 e 8 del regio decreto 31 dicembre 1925, m. 2383; se avviene nella qualità di militare, soccorrono l'articolo 8 ora citato e l'articolo 57 dello stesso testo unico; se, infine, il dipendente cessa dal servizio come salariato, tutti i precedenti servizi civili e militari si ricongiungono in forza dell'articolo 4 del regio decreto 31 dicembre 1925, n. 2383.

La ricongiunzione dei servizi ha luogo anche se vi sia interruzione fra l'una e l'altra carriera o fra l'uno e l'altro servizio della stessa carriera, e anche se la precedente cessazione dal servizio escluda il beneficio della pensione, come avviene nel caso di dimissioni accettate o dichiarate d'ufficio (articolo 49 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2960). Ciò che importa, infatti, è che l'ultimo e diverso titolo di cessazione non implichi la perdita del diritto, perché la sanzione inerente alla primitiva forma di cessazione perde ogni valore con la riassunzione in servizio del dipendente dello Stato (Sezione III, 30 marzo 1949, su ricorso Santillo).

§ 17. — BASE PENSIONABILE.

Il secondo elemento per la formazione del *quantum* della pensione (o indennità) è dato dall'assegno pensionabile. In questa locuzione, oltre agli emolumenti qualificati come stipendi, retribuzioni o paghe dalle leggi sullo stato economico degli impiegati civili, dei militari o dei salariati, sono compresi anche tutti gli assegni che, per espressa disposizione di legge, siano dichiarati utili a pensione e, come tali, sottoposti alla ritenuta in conto entrate del tesoro.

Salvo che per i militari di truppa, le cui pensioni sono tabellari, l'ammontare del trattamento di quiescenza è in funzione diretta dell'altezza degli assegni utili. La base pensionabile, ossia la somma sulla quale si applicano le varie aliquote (diverse, per i vari personali), era data, per il testo unico del 1895, dalla media degli stipendi percepiti durante l'ultimo quinquennio di servizio attivo. Fu poi ridotta agli stipendi percepiti nell'ultimo triennio, con il regio decreto 23 ottobre 1919, n. 1970, e tale mantenuta con i decreti del 1923 (n. 2480 e 2385), che meglio la definirono come « media degli stipendi o delle paghe e degli altri assegni dichiarati per legge utili a pensione, effettivamente e integralmente percetti nell'ultimo triennio di servizio effettivo ». Attualmente vige la legge 29 aprile 1949, n. 221, secondo la quale « la liquidazione si effettua sulla base dell'ultimo stipendio, paga o retribuzione ed altri eventuali assegni utili a pensione integralmente percepiti ».

Si è ottenuta con ciò una grande semplificazione nel calcolo della pensione (l'indennità *una tantum* veniva già liquidata sull'ultimo stipendio), senza eccessivo aggravio per l'erario, dato il leggero scarto esistente tra i vari aumenti periodici di stipendio e fra il trattamento economico di un grado e quello del grado successivo. Sono stati anche eliminati alcuni dubbi sorti nella interpretazione delle norme del 1923, per la condizione ivi contenuta della effettiva percezione (ora venuta meno), sembrando dalla lettera di tali norme che lo stipendio computabile fosse quello di fatto percepito, mentre secondo lo spirito della legge doveva essere quello spettante di diritto, come ebbe a dichiarare la citata decisione 10 gennaio 1945, su ricorso Poccia, confermata da altre successive, fra le quali la decisione della Sezione II, in data 2 marzo 1945, su ricorso Autiero. In quest'ultima pronuncia fu dichiarato altresì che fosse da calcolarsi, perché più favorevole, lo stipendio militare percepito da un impiegato civile richiamato alle armi, benché questi avesse conservato il rapporto d'impiego con la sua Amministrazione di origine. Per quanto riguarda poi la disposizione relativa alla percezione integrale dello stipendio, è pacifico che essa vada interpretata nel senso di escludere la pensionabilità di uno stipendio ridotto come accade nei casi di aspettativa per motivi di salute, di punizioni disciplinari, ecc. dovendosi in tali casi tenere conto dell'ultimo stipendio percepito per intero.

Una innovazione alle disposizioni relative alla formazione della base pensionabile è stata apportata con l'articolo 3 della recente legge 29 aprile 1949, n. 221, secondo il quale, agli effetti della liquidazione del trattamento di quiescenza, gli stipendi, paghe o retribuzioni tabellari vengono in ogni caso aumentati del 20 per cento in considerazione degli assegni accessori, e inoltre della somma fissa di lire 60.000 annue, in considerazione della indennità caro-vita. La finalità di questa disposizione è evidente, ove si consideri che in passato non era consentito di valorizzare nel trattamento di pensione i vari assegni di attività che, con diversa denominazione (supplemento di servizio attivo, caro-viveri, aggiunta di famiglia, ecc.), erano stati via via concessi in aggiunta allo stipendio per far fronte al crescente costo della vita: con che era venuto ad accentuarsi sempre più il distacco fra il trattamento di attività e quello di quiescenza.

In una recente decisione, la Corte ha affermato al riguardo che la nuova base pensionabile stabilita dall'articolo 3 della legge 29 aprile 1949, n. 221, è costituita in sostanza da assegni con carattere di stipendio e facenti parte integrante di questo. « La conferma del carattere di stipendio degli assegni predetti si desume, oltre che dalla dizione letterale della norma del citato articolo 3 (che stabilisce, sia pure ai fini di pensione, doversi gli stipendi considerare aumentati degli assegni in parola), anche dalla disposizione dell'articolo 6 della legge stessa per cui le ritenute in conto entrate del Tesoro (e cioè le ritenute per la pensione) debbono applicarsi sugli stipendi considerati aumentati in base alla detta norma del precedente articolo 3. Inoltre, dall'esame di altre disposizioni (per esempio, dell'articolo 8 del decreto legislativo 13 agosto 1947, n. 833) in relazione alla ripetuta disposizione dell'articolo 3 della legge n. 221, si nota che nei casi in cui le leggi stabiliscono come limite massimo della pensione « l'ultimo stipendio », non si può non fare riferimento al complesso dei citati assegni come un tutt'unico da considerarsi stipendio pensionabile » (Sezione II, 14 luglio 1950, su ricorso Sbrana).

È da augurarsi che l'espedito ora adottato dal legislatore per attenuare il grande divario fra il trattamento di attività e quello di quiescenza non sarà più necessario allorché, con l'auspicata riforma degli ordinamenti dell'Amministrazione, l'emolumento di attività potrà essere di nuovo costituito, almeno in grandissima parte, dallo stipendio vero e proprio.

### C) I SALARIATI

#### § 18. — VALUTAZIONE E RISCATTO DI SERVIZI.

Speciali norme di pensione e di stato giuridico vigono per i salariati dello Stato (regio decreto 31 dicembre 1925, n. 2383, e testo unico approvato con regio decreto 24 dicembre 1924, n. 2114). Servizi di ruolo sono considerati soltanto quelli di operaio permanente e di incaricato stabile, restandone escluse le prestazioni degli operai temporanei e degli incaricati provvisori. Agli effetti della valutazione per la pensione, i primi sono trattati alla stregua degli impiegati di ruolo, mentre le seconde sono valutabili solo parzialmente e purché immediatamente seguite da assunzione in ruolo (anche in qualità di impiegato civile o militare). Il servizio di operaio giornaliero non è valutabile né in alcun modo riscattabile (a meno che non sia stato prestato con mansioni di impiegato). È però da notare che per i servizi prestati anteriormente all'inquadramento disposto con la riforma del 1923, (regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2994, e testo unico citato) si applicano tuttora le norme già in vigore a quell'epoca (decisione Sezioni Unite 15 febbraio 1929, su ricorso Palmieri e decisione 23 gennaio 1931, su ricorso Briglia, successivamente confermate).

Pur non esistendo un'apposita norma, non è da escludere che anche i salariati siano ammessi a riscattare i servizi di avventizio e simili prestati anteriormente alla loro nomina a salariati di ruolo, in base all'articolo 38 del regio decreto n. 2383 del 1925. Su questo punto mancano giudicati, ma esiste una prassi amministrativa approvata dalla Corte in sede di controllo.

### CAPITOLO QUARTO

#### IL TRATTAMENTO PRIVILEGIATO

##### A) PRESUPPOSTI DEL DIRITTO E CARATTERISTICHE DEL SUO ESERCIZIO

#### § 19. — PRESUPPOSTI GENERALI.

Mentre nella pensione normale prevalgono, come elementi formativi del diritto, il servizio prestato e lo stipendio percepito, nella pensione privilegiata prevale, al di sopra di ogni condizione che operi nell'ambito del rapporto d'impiego, la causa di servizio. Infatti la durata del servizio non ha influenza decisiva sull'ammontare della pensione privilegiata, nè sull'acquisto del diritto, potendo bastare quell'attimo di prestazione che coincide con l'evento dannoso. È irrilevante altresì la qualità del servizio, in quanto non solo il servizio di ruolo, ma anche quello non di ruolo (purché in seguito riconosciuto) è preso in considerazione agli effetti del diritto a pensione privilegiata (decisione Sezioni Unite 15 gennaio 1932, su ricorso Cocco), come per i militari è sufficiente un semplice rapporto di servizio che sia espressione del vincolo di sudditanza verso lo Stato, quand'anche non possa configurarsi come rapporto d'impiego e si tratti di servizio non obbligatorio (Sezione III, 9 maggio 1942, su ricorso Chiera di Vasco, nella quale si pone in evidenza che nei casi del genere trova applicazione non già l'articolo 61 del testo unico 1895, che prescrive l'obbligatorietà del servizio ai soli effetti del trattamento normale di anzianità di servizio, bensì l'articolo 18 dello stesso testo unico, che contempla la pensione privilegiata a favore di militari in servizio per istruzione « o per qualunque altro motivo »).

I soggetti del diritto vengono così a moltiplicarsi, sia per le pensioni dirette (militari di leva, ufficiali e sottufficiali in congedo, ecc.) che per le indirette, anche perché il concetto di famiglia pensionistica si allarga rispetto alle pensioni privilegiate militari, comprendendo, oltre alla famiglia di elezione, alcuni membri della famiglia d'origine (genitori e collaterali).

§ 20. — CAUSA DI SERVIZIO.

La definizione della causa di servizio è data dalla legge, e più precisamente dall'articolo 40 del regolamento sulle pensioni 5 settembre 1895, n. 603: « Sarà considerato come causa di servizio qualunque fatto richiesto dal medesimo, ed avente in sé virtualmente il pericolo della lesione o infermità riportata » e, al fine di distinguere la causa di servizio da ogni altro fatto non idoneo a produrre gli stessi effetti, l'articolo 41 dello stesso regolamento soggiunge: « È occasione quel fatto o quella circostanza attinente al servizio, che ha solo un nesso casuale con la lesione o infermità, di cui la causa vera e propria sta nel novero dei fatti comuni estranei al servizio ». Non ostante queste precisazioni, di valore indubbiamente dogmatico ma poco aderente alla realtà, non sempre è possibile, nel succedersi e concatenarsi dei fatti, individuare la causa efficiente di un determinato evento dannoso, o, per dirla col Cartesio, il fenomeno antecedente o concomitante, necessario e sufficiente a produrre un altro fenomeno. E forse è questo il motivo per cui, nella legislazione sulle pensioni di guerra, l'occasione di servizio è stata elevata a presunzione della causa di servizio di guerra.

Tre sono i dati da tenere presenti in tema di pensione privilegiata: il fatto di servizio, il nesso di causalità necessario fra questo fatto e l'evento dannoso, la minorazione fisica o la morte del soggetto. Sulla logica concatenazione fra tali elementi, che di regola portano all'estinzione del rapporto di impiego (o di servizio), si fonda il giudizio sul diritto a pensione privilegiata. Se e quando un fatto debba ritenersi necessario e sufficiente a produrre un determinato evento dannoso, va giudicato in base ad un criterio desunto dall'esperienza, col sussidio della scienza medica, la quale soltanto può dire se tra due o più fatti esista un rapporto costante di causalità oppure un semplice incontro accidentale.

Può darsi che all'evento dannoso finale abbiano concorso, con il fatto di servizio, altre circostanze, non aventi con questo alcuna relazione. In tal caso, stando alla lettera della legge (« causa unica »), dovrebbe escludersi il diritto alla pensione di privilegio: il che equivarrebbe quasi ad abolire tale istituto, tante e così svariate sono le circostanze che non soltanto accompagnano, ma dalle quali direttamente o indirettamente dipende il verificarsi di un determinato evento. La giurisprudenza della Corte ha perciò ammesso il diritto a trattamento privilegiato anche in caso di concorso di cause: e con ciò non è venuta meno al precetto della legge, in quanto la condizione della unicità della causa è riferita al momento in cui si verifica l'inabilità al servizio o avviene la morte del soggetto. Esempio tipico è quello della infermità preesistente al fatto di servizio o della predisposizione. In tal caso si è ritenuto che il fatto di servizio acquisti il valore di concausa o causa concomitante agli effetti giuridici della pensione, nel senso che abbia determinato l'aggravamento dello stato morboso dell'individuo o il conclamarsi di un'infermità latente, producendo l'inabilità o la morte (fra le più recenti, Sezione III, 20 dicembre 1944, su ricorso Colucci; Sezione II, 30 novembre 1945, su ricorso Gaudiosi; Sezione II, 8 giugno 1946, su ricorso Vigilante; Sezione II, 21 novembre 1947, su ricorso Mancini; Sezione II, 5 dicembre 1947, su ricorso Abate; Sezione III, 24 settembre 1947, su ricorso Della Giustina; Sezione III, 19 novembre 1947, su ricorso Battistina; Sezione II, 22 ottobre 1948, su ricorso Pastore, ecc.).

Inoltre è stato deciso, e ormai forma *ius receptum*, che l'influenza nociva del servizio militare debba sempre misurarsi in relazione alle condizioni di salute di colui che lo presta, sicché nei confronti di un soggetto minorato o predisposto anche la prestazione di un servizio normale può assurgere di per se stessa a fattore determinante dell'insorgere o dell'aggravarsi di una infermità inabilitante (Sezione III, 23 giugno 1948, su ricorso Matassa). In questi casi non si va più alla ricerca di un particolare fatto di servizio, ma tale si considera tutto il complesso delle prestazioni inerenti al servizio stesso, specialmente se gravoso per il soggetto, ed in base ad esso si determina il nesso concausale con l'evento dannoso (decisione 8 gennaio 1947, su ricorso Angius; decisione 5 febbraio 1947, su ricorso Epifanio; decisione 26 aprile 1947, su ricorso Tolu; decisione 29 aprile 1948, su ricorso Reina, tutte della Sezione III).

Ben s'intende che il criterio è diversamente applicato e può variare nelle singole fattispecie: così nelle malattie a sfondo costituzionale o a decorso fatale si nega generalmente che la prestazione di un servizio normale o anche gravoso possa avere agito come concausa, occorrendo in questi casi che un particolare evento, anche di scarso rilievo, abbia avuto influenza decisiva sullo sviluppo o sull'esito letale di tali malattie (Sezione III, 19 novembre 1947, su ricorso Ganino; Sezione III, 19 novembre 1947, su ricorso Violini, ecc.).

Per la legislazione pensionistica di Stato, contrariamente a quanto è disposto nelle leggi che disciplinano il diritto a pensione privilegiata per gli iscritti ad alcuni enti di previdenza,

qualsiasi fatto di servizio che cagioni un'infermità inabilitante o letale è preso a fondamento giuridico del diritto, ciò che, del resto, trova riscontro nello stesso articolo 40, già riportato, del regolamento sulle pensioni del 1895. Né occorre che l'infermità abbia i caratteri della ferita o lesione traumatica (come per gli insegnanti elementari, in base all'articolo 36 della legge 6 febbraio 1941, n. 176) o della malattia professionale o da contagio (come per gli impiegati e i salariati degli enti di previdenza). Ciò che importa è che il fatto abbia prodotto una minorazione fisica di qualsiasi natura e tale da determinare l'inabilità al servizio (permanente per i civili e per i salariati, anche temporanea per i militari). Come si esprime una recente decisione, « essendo il rapporto di servizio un complesso di diritti e di obblighi, cioè, di prestazioni da parte dell'impiegato e di diritti correlativi, il concetto di atto o fatto di servizio comprende tutte le prestazioni a cui l'impiegato è tenuto o, se si tratta di eventi, tutti quei fatti che dalle norme che regolano il rapporto sono presi in considerazione come fatti giuridici » (Sezione II, 23 gennaio 1948, su ricorso del procuratore generale contro D'Amore).

Così, l'impiegato che percorre la strada per eseguire un ordine ricevuto o per attendere, anche spontaneamente, ad uno specifico dovere di ufficio, compie una prestazione di servizio; come è atto di servizio l'andare o il tornare dalla licenza da parte di un militare. Anzi, in particolari circostanze, frequenti per gli agenti di pubblica sicurezza, i carabinieri, ecc., un evento di servizio può non escludersi neppure durante la stessa licenza, perché non al tempo e al luogo in cui il fatto avvenne occorre por mente in questi casi, ma al modo in cui esso viene considerato sotto il riflesso delle norme regolatrici del rapporto d'impiego o di servizio (Sezione III, 11 marzo 1949, su ricorso Ribecchini). Così pure, costituisce evento di servizio l'infortunio *in itinere* di un funzionario delle imposte, che si rechi dalla sua residenza ad altra località per compiere verifiche di ufficio, quand'anche vi sia stata libera scelta del mezzo di locomozione: perché tutto ciò che mira all'attuazione di uno scopo di servizio deve essere posto in opera dal funzionario per il conseguimento dello scopo stesso (decisione 25 marzo 1939, su ricorso Ferretti).

Né può dirsi che il nesso di causalità venga meno quando alla produzione dell'evento dannoso abbia concorso l'imprudenza o la negligenza del soggetto, perché soltanto il dolo o la colpa grave interrompono o, meglio, escludono quel nesso e fanno risalire la causa dell'evento alla volontà determinata del soggetto. Su questo punto la giurisprudenza della Corte è pacifica o costante. Se l'atto o fatto sia tale da sorpassare il limite di una semplice negligenza o imprudenza, è questione rimessa all'equo apprezzamento del giudice, il quale deve risolverla caso per caso. Alcuni esempi possono trovarsi nelle decisioni che affermano non costituire colpa grave il bere acqua infetta, nonostante le disposizioni in contrario, durante un periodo di esercitazioni estive; il provocare lo scoppio di una bomba a mano, che non appare deteriorata, nel tentativo di smontarla; lo scaricare l'arma in modo maldestro al rientro da una perlustrazione, ecc. (decisioni della Sezione III, 23 giugno 1948, su ricorso Bonfanti; 27 ottobre 1948, su ricorso Anelli; 4 maggio 1949, su ricorso Frugone ecc.). Colpa grave è stata invece ritenuta quella del militare, che, nell'attraversare una strada sottoposta a traffico intenso, abbia omesse le cautele comunemente necessarie per salvaguardare la propria incolumità (Sezione III, 29 ottobre 1941, su ricorso Peschetola).

#### § 21. — RAPPORTI FRA LA PENSIONE NORMALE E QUELLA PRIVILEGIATA.

In passato la Corte aveva sempre ritenuto che l'essersi provveduto in senso positivo o negativo sul diritto a pensione normale non costituisse ostacolo alla presentazione di una nuova domanda per la pensione privilegiata (decisione Sezioni Unite, 22 maggio 1896, su ricorso Silvestrini; 21 luglio 1905, su ricorso Longo ecc.); ma ad un certo momento aveva mutato avviso, partendo dal presupposto che la pensione fosse diritto essenzialmente unico, che può assumere forme e misure diverse, a seconda delle variabili contingenze dei casi specifici, ferma sempre ed immutata restando l'identità giuridica di essa (Sezioni Unite, 3 gennaio 1908, su ricorso Fracchia). Senonché, dopo alcuni anni e precisamente con la decisione 27 dicembre 1925, su ricorso D'Ercole, la Corte ritornò al primo concetto, ammettendo che la richiesta di pensione privilegiata potesse presentarsi, come domanda nuova, dopo la concessione della pensione normale. Infatti, essa considerò, « manca l'identità obiettiva fra le due pensioni e diversa è la *causa petendi* (durata del servizio prestato oltre un limite minimo stabilito dalla legge e stipendio percepito, per il trattamento normale; inabilità o morte dipendenti da causa di servizio, oltre all'elemento servizio e stipendio, per la pensione privilegiata), e inoltre è anche diversa la *res* cioè il *quantum* liquidato ». Sicché si giunse in tal modo al concetto opposto di due



distinti diritti, che sono in tale relazione tra loro, che l'ammissibilità dell'uno esclude quella dell'altro.

Una recente decisione ha confermato questa giurisprudenza ormai venticinquennale; e, poiché essa riassume lo sviluppo della questione, è il caso di riportarne il testo per la parte che interessa: « La Sezione ricorda che per molto tempo la giurisprudenza di questa Corte, aderì al criterio della unicità del trattamento di quiescenza, ritenendo che, proposta in sede di liquidazione qualunque domanda per tale trattamento, la relativa statuizione fosse comprensiva di ogni pronunzia, quanto meno implicita, sull'intero trattamento. Onde, liquidata dall'organo competente la pensione ordinaria per anzianità di servizio, non si poteva far distinzione sull'oggetto di tale pronunzia; e, quindi, ove fosse mancato tempestivo ricorso in sede giurisdizionale, sarebbe rimasto precluso in ogni caso l'esercizio del diritto al più favorevole trattamento di privilegio. Ma da quando, con la decisione d'Ercole (Sezioni Unite, 27 dicembre 1925), si ammise che tale preclusione non esistesse, dovendo applicarsi l'intervenuta pronunzia limitatamente a quanto in oggetto statuito, parve chiaro che il presupposto di tale diverso orientamento giurisprudenziale dovesse consistere in una nuova distinta valutazione dei due trattamenti ordinari (quello di anzianità di servizio e quello per pensione privilegiata). Cosicché al posto della precedente ritenuta unica *causa petendi* si sostituì la differenziazione delle singole cause, e in luogo della ritenuta precedente unicità dell'oggetto del *petitum* si pose la separazione del *quantum* rispettivamente dovuto: da un lato, cioè, si venne ad assumere come causa ed oggetto rispettivamente la prestazione del servizio nella sua effettiva durata con l'ammontare dell'assegno di quiescenza a questa commisurato, dall'altro l'apprezzamento del servizio in rapporto a particolari suoi eventi con l'ammontare del *quantum* determinabile indipendentemente dalla effettiva durata delle prestazioni » (Sezione II, 23 dicembre 1949, su ricorso Culotta).

#### § 22. — RAPPORTI FRA LA PENSIONE PRIVILEGIATA ORDINARIA E LA PENSIONE DI GUERRA.

« Causa di guerra e causa di servizio ordinario sono due titoli giuridici ben distinti che danno luogo ad altrettanti distinti ordini di provvidenze (trattamento di guerra e trattamento privilegiato ordinario): una volta riconosciuta la causa di guerra, non può questa convertirsi in causa di servizio ordinario, al fine di poter eventualmente beneficiare del trattamento a questo relativo ». Così la decisione in data 8 settembre 1936, su ricorso Montini, la quale ricordava altresì che la discriminazione dell'evento di servizio in evento di guerra ed evento di servizio ordinario aveva appunto dato luogo ad un nuovo istituto giuridico « quello delle pensioni di guerra, nell'ambito del quale andavano assunti e regolati tutti i fatti di guerra e le relative conseguenze, in ordine a trattamento di pensione ».

In diverso avviso è venuta la Corte in alcune recenti decisioni, ritenendo che il fondamento della pensione di guerra sia sempre quello della pensione privilegiata ordinaria « ossia un evento dannoso in relazione di causa ed effetto col servizio prestato all'Amministrazione dal suo dipendente. Sicché per gli eventi verificatisi in occasione del servizio di guerra, se l'interessato può fornire con le norme comuni la prova che la invalidità o la morte del militare dipende da causa unica, diretta ed immediata di servizio (con le precisazioni che di questo concetto ha dato la giurisprudenza) e quando si verifichino le condizioni previste dalle norme comuni, accanto al diritto alla pensione di guerra continua a sussistere in istato potenziale, perché mai soppresso da nessuna disposizione positiva, il diritto alla pensione privilegiata normale, pronto a passare dalla potenza all'atto nella ipotesi che il diritto alla pensione di guerra venga a mancare per qualsiasi motivo » (Sezione III, 31 gennaio-7 febbraio 1945, su ricorso Zanelli).

Una successiva decisione ha precisato quest'ultimo punto, affermando che la possibilità di chiedere, per un evento di guerra, il trattamento ordinario deve intendersi limitato al solo caso in cui il diritto alla pensione di guerra sia venuto meno per causa di decadenza (Sezione III, 30 aprile 1947, su ricorso Tanda). Da ciò la conseguenza che, una volta negato in sede di pronunzia sulla pensione di guerra ogni rapporto di causalità tra il servizio e l'invalidità o la morte del militare, non può sorgere, per lo stesso evento di servizio, il diritto a pensione privilegiata ordinaria, a meno che non si sia inteso negare soltanto il nesso di causalità rispetto al servizio di guerra.

Questo nuovo indirizzo giurisprudenziale non ha, peraltro, avuto seguito, per effetto dell'emanazione del decreto legislativo 31 luglio 1947, n. 810, il quale, all'articolo 5, ha disposto che in tutti i casi in cui per un evento di guerra o attinente alla guerra non si sia concesso trattamento di pensione di guerra « non si fa luogo, per qualsiasi ragione, a concessione di pensione

privilegiata ordinaria ». Questa norma ha carattere interpretativo come quella del precedente articolo 4 di cui si è già parlato (vedasi paragrafo 4); ma, poiché poteva sorgere qualche dubbio al riguardo, la Corte ha ritenuto opportuno di eliminarlo con la decisione che qui si trascrive: « A questo punto è da esaminare se la norma contenuta nel decreto legislativo n. 810, del 1947, che detta « disposizioni in materia di pensioni privilegiate ordinarie » abbia carattere interpretativo o innovativo: perché in quest'ultima ipotesi l'esame del servizio potrebbe essere integrale nel senso che potrebbero valutarsi per i fini di cui si discute i servizi resi in tempo di pace ed in tempo di guerra. La formulazione delle norme, specie se messa in confronto con quella che la legge adopera nel precedente articolo 4, in cui espressamente si parla di disposizione interpretativa, potrebbe far sorgere il dubbio che la norma stessa sia a carattere innovativo e quindi ad essa sfuggirebbero tutti gli eventi verificatisi anteriormente all'entrata in vigore del menzionato decreto legislativo n. 810. Ma un più attento esame della disposizione stessa, inquadrata in tutto il sistema legislativo di guerra vigente, induce a diverso avviso ed a ritenere invece che essa abbia natura interpretativa, anche in considerazione del fine che la norma si è proposto di raggiungere e della circostanza che essa sarebbe, almeno in atto, inoperante, qualora dovesse applicarsi per i fatti di guerra da venire. Ciò si evince da tutta la legislazione vigente ed in particolare dal regio decreto 13 luglio 1919, n. 1250, articolo 2, il quale stabilisce che tutti gli accertamenti amministrativi e sanitari riguardanti militari divenuti invalidi durante il servizio prestato in tempo di guerra debbono in ogni caso essere trasmessi al Ministero per l'assistenza e le pensioni di guerra (oggi Direzione generale pensioni di guerra) e nel caso in cui il detto Ministero « non riconosca il diritto alla pensione di guerra », curerà l'invio degli atti alla Corte dei conti (oggi alle varie Amministrazioni cui è addimandata la liquidazione della pensione ordinaria) per gli eventuali provvedimenti di competenza. Il che significa, in altri termini, che in ogni caso di evento verificatosi in tempo di guerra, spetta all'organo competente a liquidare trattamento bellico di stabilire preliminarmente se detto evento sia di guerra o attinente alla guerra o meno. E nella ipotesi che la natura bellica sia comunque esclusa, subentra la competenza degli altri organi chiamati a liquidare trattamento privilegiato ordinario. E quindi, quando l'organo chiamato a liquidare pensioni di guerra scende all'esame di merito e nega il trattamento di guerra per una pregiudiziale comunque e variamente prevista dalla sopraccennata apposita legge, significa che l'organo stesso ha dichiarato la propria competenza, ritenendo l'evento di guerra o attinente alla guerra, e quindi con esclusione di indennizzi di diversa natura da parte d'altri organi. Da tutto quanto si è detto è agevole l'inferire che il disposto dell'articolo 5 in discussione è una conferma del principio così descritto e ricavato dalle norme vigenti in materia, e quindi è da ritenersi di carattere interpretativo » (Sezione III, 4 maggio 1949, su ricorso Bertola).

### § 23. — DIRITTO A PENSIONE PRIVILEGIATA E AZIONE PER RISARCIMENTO DI DANNI.

Come è noto, la difesa dello Stato ha sostenuto la tesi dell'improponibilità dell'azione di danno per le infermità o la morte dipendenti da causa di servizio, in quanto « la permanente inabilitazione o la morte in dipendenza di eventi di servizio sono fatti che le leggi sulle pensioni civili e militari prevedono e di cui disciplinano le conseguenze in modo organico e con criterio obiettivo, facendo cioè completa astrazione dall'eventuale coesistenza della causa originatrice del danno e assicurando lo stesso trattamento in relazione all'evento per avventura addebitabile a colpa altrui o dello stesso danneggiato ». (Relazione della Avvocatura erariale per gli anni 1912-1925, pagina 53). È noto altresì che, avendo in passato la questione dato luogo a profondi dissensi nella giurisprudenza, è intervenuto il legislatore, prima con il decreto luogotenenziale 21 ottobre 1915, n. 1558, e poi con il regio decreto 6 febbraio 1936, n. 313, disponendo che la inabilità di ogni grado o la morte, da qualunque causa prodotta in servizio o in occasione di servizio, danno luogo, nei confronti dei dipendenti dello Stato, unicamente al trattamento previsto, a favore dei medesimi o degli aventi diritto, dalle norme che regolano il rapporto di servizio e la quiescenza. In tal modo, secondo quanto si legge nella sentenza 26 agosto 1948, della Corte di cassazione, si è voluto evitare che il dipendente dello Stato, danneggiato per causa o in occasione del servizio « potesse usufruire di un doppio titolo di risarcimento secondo la legge speciale l'uno, secondo il diritto comune, l'altro »; e si è inteso pertanto limitare il risarcimento per gli eventi di servizio « alle utilità che lo Stato assicura ai propri dipendenti, nell'ambito del rapporto d'impiego ».

Senonché questo sistema dovrà essere abbandonato, perché le norme limitatrici contenute nei due accennati provvedimenti legislativi del 1915 e del 1936 sono state abrogate con la legge 6 marzo 1950, n. 104, osservandosi dalla relazione della commissione del Senato che « in

base all'articolo 28 della Costituzione, non è più ormai ammissibile una discriminazione di responsabilità dello Stato, per il fatto che il danneggiato si trovi o meno in un particolare rapporto di servizio con lo Stato stesso. Sarà compito della giurisdizione ordinaria risolvere le questioni che potranno sorgere in base alla nuova disciplina, ma, com'è facile prevedere, non mancheranno eventuali interferenze di tali questioni nell'ambito della giurisdizione pensionistica. Perciò non è fuor di luogo riportare qui due importanti decisioni della Corte, emesse quando ancora vigevano le disposizioni ora abrogate.

Nella prima di tali decisioni si affermano i seguenti principi:

a) la proponibilità dell'azione per risarcimento di danno contro la pubblica amministrazione nei casi ipotizzati dall'articolo 1 del regio decreto n. 313, del 1936, è subordinata alla condizione che l'Autorità amministrativa, con provvedimento non impugnato dall'interessato con ricorso alla Corte dei conti o da questa confermato, abbia escluso che l'infortunio si sia verificato in servizio o in occasione di servizio;

b) è competente la Corte dei conti a conoscere della domanda di danni proposta contro la pubblica amministrazione qualora l'infortunato deduca che l'evento dannoso, verificatosi in servizio o in occasione di servizio, sia imputabile al comportamento colposo dell'Amministrazione stessa;

c) lo Stato, una volta accertata la sua responsabilità per colpa, è tenuto a corrispondere all'infortunato, a titolo di risarcimento dei danni, soltanto la pensione privilegiata ordinaria, e ciò ai sensi ed in applicazione dell'articolo 1 del regio decreto 6 febbraio 1936, n. 313, (Sezione III, 18 gennaio 1950, su ricorso Maddaluno).

La seconda decisione, premesso che nel sistema del regio decreto-legge 6 febbraio 1936, n. 313, il giudizio sul diritto a pensione privilegiata deve precedere l'azione per il risarcimento dei danni e costituire, in caso di riconoscimento del diritto a pensione, causa ostativa alla proponibilità di tale azione, afferma che, tuttavia, l'esistenza di un giudicato civile di condanna ai danni non può spostare i limiti della giurisdizione della Corte dei conti. Si riportano alcune considerazioni contenute in detta decisione, notevoli anche per la ricostruzione storica della questione: « In sede di applicazione del testo unico 21 febbraio 1895, n. 70, sorse la questione se, in dipendenza di un medesimo evento connesso al servizio prestato da un impiegato civile o militare, fosse cumulabile con la pensione privilegiata il risarcimento che la magistratura ordinaria aveva in parecchi casi, prima o dopo la liquidazione del trattamento di quiescenza, riconosciuto competere agli impiegati infortunati. La giurisprudenza sulla cumulabilità dei due diritti, dapprima discorda, si andò man mano decisamente orientando verso la tesi affermativa. E poiché i casi di cumulo (specialmente per infortuni ferroviari) divennero particolarmente numerosi durante la guerra 1915-18, il legislatore, con regio decreto 21 ottobre 1915, n. 1558, che venne dichiarato norma di interpretazione autentica, espressamente stabilì che, con le disposizioni contenute nel testo unico del 21 febbraio 1895, n. 70, e successive aggiunte e varianti, si intendeva completamente regolato qualsiasi diritto dell'impiegato civile o militare che nell'esercizio o in occasione delle sue funzioni avesse riportato ferite o infermità invalidanti, e quelli degli aventi diritto in caso di morte ». Ma anche dopo la emanazione della surriferita norma di legge continuarono a sussistere dubbi ed incertezze per regolare i rapporti fra Stato e suoi dipendenti, quando nell'infortunio si poteva ravvisare un elemento di colpa da parte dell'Amministrazione; ed a queste manchevolezze si credette di porre riparo col regio decreto-legge 6 febbraio 1936, n. 313, che pure si autodefinisce norma di interpretazione autentica, e che, all'articolo 1 stabilisce « la inabilità di ogni grado e durata o la morte, da qualunque causa prodotta, in servizio o in occasione del servizio, ai dipendenti civili e militari di qualsiasi Amministrazione dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, danno luogo, nei confronti dello Stato, unicamente al trattamento previsto a favore dei medesimi o degli altri aventi diritto dalle norme che regolano il rapporto di servizio o la quiescenza. È esclusa ogni azione di danni da parte di chiunque altro ». Anche questa ultima disposizione non è rimasta immune da critiche severe in quanto non ha regolato in modo chiaro e con spirito di giustizia i rapporti fra Stato ed impiegati nei casi sopra ipotizzati ed ha anzi accentuato la grave limitazione nei riguardi dei dipendenti statali di un diritto che, quale è quello del risarcimento dei danni, è ispirato ad un principio di carattere universale ed immutabile ed è connesso all'ordinario svolgimento della vita sociale. E tali affermazioni trovano rispondenza nei rilievi piuttosto aspri fatti in sede di approvazione del disegno di legge che abroga la norma in parola e quella del 1915. Comunque, l'esame del decreto del 1936 consente di escludere con certezza che esso abbia portato un ampliamento della competenza contenziosa della Corte dei conti, onde qualsiasi pronuncia da parte di questo Collegio afferente alla cumulabilità del trattamento privilegiato col risarcimento danni o al recupero di somme pagate a tale titolo sarebbe viziata da assoluto

difetto di giurisdizione dato il carattere di magistratura speciale della Corte. Nei suaccennati rapporti la Corte era, ed è rimasta, giudice competente esclusivamente nei riguardi del trattamento privilegiato di quiescenza. E, se pure nel pensiero del legislatore la conoscenza di tale diritto doveva precedere quella del risarcimento dei danni e costituire causa ostativa all'esame da parte del giudice ordinario della domanda tendente ad ottenerlo, non sembra che l'invasione, nella specie verificatasi, possa spostare i limiti dell'attività giurisdizionale della Corte, come sopra definiti. Esclusa pertanto la possibilità di qualsiasi giudizio della Sezione sul recupero dell'indennizzo liquidato dalla Corte d'appello di Napoli a favore dell'orfano del capitano Laviano, resta da esaminare se la morte dell'ufficiale possa attribuirsi a causa di servizio ai sensi dell'articolo 13 del regio decreto 21 novembre 1923, n. 2480 (Sezione III, 15 febbraio 1950, su ricorso Laviano).

## B) LA PENSIONE PRIVILEGIATA DIRETTA

### § 24. — CATEGORIE DI INFERMITÀ O LESIONI.

L'ammontare della pensione privilegiata è normalmente superiore e, in ogni caso, mai inferiore a quella della pensione per anzianità di servizio. Sono stabilite, per i civili e per i militari, categorie di infermità, cui corrispondono misure diverse di pensione, e cioè due categorie per i civili e dieci per i militari, l'ultima delle quali dà diritto soltanto ad un assegno *una tantum* (per i salariati vige un sistema diverso).

Le varie categorie di infermità sono stabilite, per i militari, nella tabella A allegata al decreto luogotenenziale 20 maggio 1917, n. 876, tuttora in vigore per le pensioni privilegiate ordinarie. Poiché in una tabella, per quanto particolareggiata, non possono essere previste tutte le infermità che affliggono il genere umano, l'articolo 1 dello stesso decreto luogotenenziale dispone che nei casi non contemplati espressamente dalla tabella, le infermità devono ascrivere alla categoria che comprenda infermità equivalenti per il grado di inabilità a proficuo lavoro che ne deriva.

È sorta questione per la tubercolosi, la quale è espressamente contemplata nella tabella alla voce n. 19, della quinta categoria, e al riguardo la Corte ha ritenuto che detta malattia non possa mai ascrivere, in base alla valutazione del grado di inabilità, ad una categoria meno favorevole della quinta, dovendosi per l'assegnazione a questa categoria tener conto della natura dell'infermità e non dell'entità di essa; la quale ultima tuttavia riprende il sopravvento nei casi di maggiore gravità e, quindi, per assegnazione di categoria superiore alla quinta (Sezione III, 5 novembre 1947, su ricorso Di Cicco).

### § 25. — AGGRAVAMENTO E RIVALUTAZIONE.

Una volta divenuto definitivo il provvedimento di concessione, in seguito a giudicato della Corte dei conti (o per scadenza del termine d'impugnativa) resta ferma la misura della pensione assegnata. Tuttavia dalle norme sulle pensioni militari è previsto che, in caso di aggravamento della malattia, possa l'interessato, entro un determinato termine perentorio, chiedere l'assegnazione ad una categoria superiore. In tal caso, il più favorevole trattamento decorre dal primo giorno del mese successivo a quello della presentazione della domanda (articolo 10 del decreto luogotenenziale 1° maggio 1916, n. 497).

L'istituto della rivalutazione è disciplinato soltanto dalle leggi sulle pensioni di guerra (articolo 21, 2° comma, del regio decreto 12 luglio 1923, n. 1491; e, ora, articolo 53, 3° comma, della legge 10 agosto 1950, n. 648), e per esso « si considera che sia sopravvenuto aggravamento anche quando l'infermità, sebbene non aggravata, sia tuttavia da ascrivere ad una categoria superiore a quella cui venne prima assegnata ». Ora, con recenti decisioni della Corte, questo principio è stato applicato anche alle pensioni privilegiate militari ordinarie. Data l'importanza dell'argomento, si ritiene opportuno trascrivere, per la parte che interessa, il testo della decisione che per prima ha risolto la questione: « Come risulta dal parere emesso nell'adunanza del 17 giugno 1949, il Collegio medico legale, in seguito a visita diretta disposta dalla Sezione III Giurisdizionale della Corte con decisione interlocutoria del 13-17 febbraio 1946, pure escludendo che, alla data degli accertamenti sanitari praticati a cura della Commissione medica ospedaliera di Taranto, gli esiti della infermità sofferta dal Michelizzi potessero considerarsi aggravati, ha dichiarato che, alla data stessa (18 settembre 1941), la infermità « per una più equa valutazione », sarebbe stata ascrivibile alla 8ª categoria di pensione per anni tre.

Con tale esplicita dichiarazione, il Supremo consesso sanitario ha, in sostanza, riconosciuto che le precedenti pronunce sanitarie dalle quali ebbe origine l'assegnazione alla nona categoria debbono considerarsi fondate su erronea valutazione e, quindi, su inesatto apprezzamento della infermità invalidante del soggetto. Di fronte a siffatto riconoscimento di palese errore commesso in sede di accertamenti medico legali, il quesito che si pone il giudice nella soluzione della presente controversia è se sia consentito di sanare la irregolarità dalla quale evidentemente è derivato un danno all'interessato. L'istituto della rivalutazione (terminologia comunemente adottata nella prassi, ma che non trova riscontro nel testo della disposizione legislativa) venne introdotto con il regio decreto 12 luglio 1923, n. 1491, riguardante la riforma tecnico-giuridica delle norme vigenti sulle pensioni di guerra. L'articolo 21 di detto decreto stabilisce, infatti, al 2° comma, che si considera che sia sopravvenuto aggravamento, anche quando la Commissione di cui all'articolo 56 dichiara che la invalidità, sebbene non aggravata, sia tuttavia da ascrivere ad una categoria superiore a quella a cui venne prima assegnata. Trattasi, come è facile rilevare, di una disposizione che, sia pure attraverso una *fictione iuris*, consente, in omaggio al principio generale della revocabilità degli atti amministrativi viziati da errore di fatto, di regolarizzare la posizione sanitaria dell'invalido tutte le volte che, pur dovendosi escludere l'aggravamento della infermità, risulti che questa, per una inesatta valutazione tecnica, abbia avuto, agli effetti pensionistici, una classificazione inferiore a quella effettivamente dovuta. Poiché trattasi di materia di diritto generale, qual'è quella pensionistica, la Sezione manifesta l'opinione che il principio dianzi enunciato possa, per analogia, trovare applicazione anche nel campo delle pensioni privilegiate ordinarie. Né vale obiettare che la legislazione delle pensioni di guerra, per la sua stessa peculiare natura, costituisce materia di diritto singolare, perché sarebbe erroneo attribuire il carattere di *ius singulare* ad una sola parte del vasto complesso di norme che disciplinano e regolano la materia pensionistica. Tale concetto è avvalorato dalla considerazione che, originariamente, il complesso giuridico che regolava l'intera materia, tanto cioè delle pensioni di guerra quanto delle pensioni ordinarie, era costituito da un *corpus iuris* unico che rimase in vita ed ebbe vigore fino a quando le accresciute esigenze non suggerirono la opportunità di disciplinare con norme a parte la materia delle pensioni di guerra. Non norma, quindi, di carattere particolare quella contenuta nel 2° comma, del citato articolo 21, del regio decreto 1941, del 1923, ma disposizione di carattere generale che può trovare applicazione in tutti i settori della materia pensionistica, perché — come si è già detto innanzi — è applicazione di un principio generale di diritto, secondo cui l'Amministrazione, per soddisfare le superiori esigenze della giustizia, può sempre revocare quegli atti amministrativi che risultino manifestamente errati. Giova, del resto, tener presente che, nel campo delle pensioni privilegiate ordinarie, l'articolo 10 del decreto luogotenenziale 1° maggio 1916, n. 497, nel disciplinare il caso normale e più frequente del militare cui possano essere riconosciuti ulteriori diritti in seguito a riconosciuto aggravamento, ha inteso riferirsi all'*id quod plerumque accidit*, senza per questo voler escludere la possibilità di normalizzare quelle posizioni che, per errore di diagnosi o per inesatta valutazione della lesione o della infermità, debbono considerarsi irregolari. Ma v'ha di più. L'articolo 9 del decreto luogotenenziale 20 maggio 1917, n. 876, nel consentire, alla scadenza dell'assegno rinnovabile, il riconoscimento del diritto a una categoria superiore, anche quando la entità morbosa che dette luogo alla precedente concessione sia rimasta inalterata, implicitamente sancisce il principio della regolarizzazione di quelle concessioni che risultino basate su pronunce sanitarie riconosciute inesatte. Per le considerazioni suesposte, la Sezione ritiene che l'istituto della rivalutazione, ammesso esplicitamente per le pensioni di guerra, possa considerarsi applicabile anche nel campo delle pensioni privilegiate ordinarie » (Sezione III, 18 gennaio 1950, su ricorso Michelizzi).

Conforme a questa decisione è altra in data 25 gennaio 1950, su ricorso Milo.

### C) — IL TRATTAMENTO INDIRETTO NELLE PENSIONI PRIVILEGIATE MILITARI

#### § 26. — LE CONDIZIONI DI LEGGE IN RAPPORTO AI SOGGETTI.

Perché la vedova del militare morto per causa di servizio acquisti il diritto alla pensione privilegiata, occorre non soltanto che il matrimonio sia stato contratto durante il servizio (come è regola per le vedove degli impiegati civili), ma che esso sia altresì « anteriore al tempo delle riportate ferite o malattie » (vedasi paragrafo 7). Questa condizione non è richiesta per gli orfani; anzi, secondo una più che decennale giurisprudenza della Corte, si prescinde, per

questi ultimi, anche dall'altra condizione della celebrazione del matrimonio in costanza di servizio (Sezione III, 23 febbraio 1949, su ricorso Molato).

In mancanza della vedova e degli orfani, possono vantare diritto a pensione privilegiata i genitori e i collaterali del militare, i primi purché sessagenari o inabili a qualsiasi proficuo lavoro, i secondi purché minori e, se si tratti di sorelle, anche nubili (articolo 123 del testo unico del 1895, articolo 16, decreto luogotenenziale 1° maggio 1916, n. 497, articolo 2, legge 22 gennaio 1934, n. 121.). I requisiti e le condizioni richieste dalla legge debbono sussistere per tutti al momento della morte del militare (articolo 4, I comma del decreto legislativo 31 luglio 1947, n. 810), e « deve altresì intendersi che il diritto a pensione privilegiata ordinaria a favore della vedova o degli orfani esclude, in qualsiasi tempo, il diritto dei genitori e dei collaterali del militare » (vedasi paragrafo 8). Secondo la prassi e la giurisprudenza, il diritto dei genitori si attua in ordine successivo con priorità a favore del padre. Se entrambi i genitori siano viventi all'atto in cui sorge il diritto a pensione, questo, in caso di decesso dell'uno, si consolida nel superstite (articolo 123 del testo unico del 1895 e articolo 4 citato). Così pure quando i collaterali del militare divengono orfani dopo la morte del militare, la pensione di cui godevano i genitori o che sarebbe ad essi spettata si consolida in favore dei collaterali stessi (articolo 4 citato, 3° comma).

Il diritto della madre del militare, anche vivente il padre, può rendersi autonomo quando essa sia separata dal marito, senza ricevere gli alimenti, e in tal caso la pensione « viene divisa in parti uguali fra i genitori » (articolo 1 della legge 22 gennaio 1934, n. 121). Al riguardo la Corte ha ritenuto che, per farsi luogo al riconoscimento del diritto a pensione, non è necessario che la separazione dei coniugi sia l'effetto della volontà di uno di essi o di ambedue, riconosciuta in una vertenza giudiziale o in un accordo omologato dall'autorità giudiziaria, ma è sufficiente che il marito (anche se di seconde nozze) si rifiuti o si trovi nella impossibilità di prestare alla moglie quell'assistenza materiale e morale che costituisce il contenuto e l'essenza dell'istituto matrimoniale (Sezione III, 19 giugno 1946, su ricorso Esposito). Se poi la madre separata dal marito riceve da questo gli alimenti fissati dal magistrato, essa non ha diritto a pensione; né la Corte dei conti ha competenza a giudicare sulla congruità o meno della misura di tali alimenti (Sezione III, 21 dicembre 1949, su ricorso Massara).

Come già si è accennato al paragrafo 7, e benché la legge non lo dica espressamente, il diritto alla pensione ordinaria è riconosciuto soltanto entro l'ambito della famiglia legittima. Pertanto, un rapporto di filiazione legittima o legittimata è il presupposto del diritto dei genitori. La legittimazione deve essere anteriore alla morte del militare. In caso contrario, mancando nel genitore, al momento della morte del figlio, il possesso di stato legittimo, non può farsi luogo a riconoscimento del diritto (Sezione III, 3 dicembre 1941, su ricorso Velitani). Del resto, così nel Codice civile del 1865 (articolo 196) come in quello vigente (articolo 282), la legittimazione dei figli premorti è operativa di effetti giuridici solo in favore dei loro discendenti, e quindi non può avere efficacia nei confronti del padre la legittimazione postuma del figlio militare.

#### § 27. — IL PRESUPPOSTO ECONOMICO DEL DIRITTO DEI GENITORI E COLLATERALI.

Presupposto del diritto a pensione privilegiata per i genitori e per i collaterali del militare è che questi costituissero il loro unico sostegno (articolo 123 citato). Circa il concetto di « unico sostegno », quale si è venuto formando attraverso l'elaborazione giurisprudenziale, giova ricordare, fra le tante, la decisione della III Sezione in data 23 giugno 1948, su ricorso Trionfi, che qui si riporta per esteso: « Il Collegio in relazione al disposto del sopra richiamato articolo 123, che richiede come condizione della concessione della pensione privilegiata che il figlio defunto costituisca l'unico sostegno dei genitori, ritiene, confermando la sua giurisprudenza, di chiarire ancora il suo punto di vista. Osserva anzitutto al riguardo che, ai fini del più volte citato articolo 123, il ricorrere puramente e semplicemente ai criteri privatistici dell'istituto degli alimenti è fuori posto, in quanto la materia di tale istituto non esaurisce il concetto più complesso del sostegno pensionistico, e quindi la sopravvivenza di più figli maggiorenni celibi, atti al lavoro, non esclude necessariamente che un figlio militare, deceduto a causa di servizio, nella svariata congerie dei casi, possa costituire l'unico sostegno, perché, se così non fosse, il concetto di unico sostegno dovrebbe teoricamente identificarsi con quello di unico figlio. Quanto tale interpretazione sarebbe, oltre che rigorosa, anche illogica, lo palesa il fatto che la norma in parola sarebbe limitata, come applicazione, a qualche fattispecie e quasi sempre inoperante, qualora si consideri che nella maggior parte dei casi i militari di cui si parla disimpegnano il servizio di leva o di anteriore volontario arruolamento — *quod plerumque accidit* — in una età in cui non si è raggiunta una formata capacità lavorativa. Il vero è che il sostegno pensionistico

è un concetto oltremodo complesso ed è una risultante di vari elementi, quali possono essere le condizioni di età, di salute, di stato civile, di guadagni, di residenza, di convivenza; e questi elementi poi sono da valutare in relazione al ceti o classe sociale cui si appartiene. Non è il numero dei figli superstiti, *sic et simpliciter*, che possa essere di criterio per la discriminazione del sostegno, ma è l'esame concreto degli aiuti attuali e potenziali che i figli, compreso il militare, sono nella possibilità di dare ai genitori, e tutto ciò involge una minuta e particolare disamina. Non basta l'esistenza di figli superstiti, anche di formata capacità lavorativa (atti al lavoro), perché si possa parlare di possibilità di aiuti validi ai fini del più volte menzionato articolo 123, in quanto per la prestazione di aiuti efficaci occorre che i figli ritraggano dal lavoro un guadagno che possa anzitutto soddisfare i bisogni propri — intesi questi secondo la classe sociale, età, condizione di salute ecc. come sopra chiariti — e poi consentire un margine che permetta di provvedere ai bisogni in tutto o in parte dei genitori ».

Altra importante decisione in materia è quella in data 24 novembre 1948, su ricorso Giuriola, con la quale la Sezione III ebbe a precisare che la formula « unico sostegno » va interpretata nel senso che il militare rappresentasse anche solo « potenzialmente » il sostegno dei genitori o dei collaterali.

Ecco il testo di tale decisione: « Per l'articolo 123 del testo unico 21 febbraio 1895, n. 70, e successive modificazioni, il diritto a trattamento privilegiato dei genitori di un militare deceduto per causa di servizio è subordinato alla condizione che il figlio ne costituisca l'unico sostegno. Questa formula, che risale all'articolo 32 della legge 27 giugno 1850, per i militari dell'esercito e all'articolo 33 della legge 20 giugno 1851, per quelli della marina, è rimasta immutata, per le pensioni privilegiate ordinarie, nelle successive modificazioni dell'articolo 123 del testo unico citato. Per quanto essa richiami istintivamente alla mente l'idea di un aiuto economico in atto, vi sono tuttavia ragioni per ammettere che la legge abbia voluto prendere in considerazione, nei debiti casi, anche il militare deceduto per causa di servizio che rappresentasse solo potenzialmente il sostegno dei genitori. Sta intanto di fatto che nessuno dei testi citati precisa in modo inequivocabile che solo di sostegno in atto si debba trattare, e perciò non si può escludere, *a priori*, la possibilità di interpretare la disposizione nel significato più ampio sopra citato. Si osserva, in aggiunta, che il testo originario prevedeva il diritto a pensione privilegiata del genitore, quando il militare deceduto per causa di servizio fosse figlio ed unico sostegno, tra l'altro, di un « quinquagenario » o di « padre vedovo ». Ora il genitore in età di cinquanta anni e quello vedovo (eventualmente non quinquagenario) rappresentano, di regola, entità lavorative in piena efficacia, sicché il requisito dell'età di cinquanta anni e quello di vedovanza, specie quando non si hanno nemmeno cinquanta anni, mal si conciliano col concetto di unico sostegno nel senso di aiuto economico esclusivamente attuale. Analoga osservazione si può fare in relazione ai militari di leva che muoiono per causa di servizio, se si consideri che all'età giovanile in cui si inizia il servizio militare — età che per gli arruolati volontari può essere anche di venti anni — non sempre è facile raggiungere un'operosità lucrativa tale da realizzare il concetto di valido aiuto economico. Questa osservazione investe la generalità dei casi, se si pensa all'articolo 15 del regio decreto 21 novembre 1923, n. 2480, (sostituito dall'articolo 15 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2835), che limitò il diritto a pensione privilegiata dei genitori ai soli casi di morte di militari avvenuta per causa di servizio dipendente dagli obblighi di leva o di servizio valido agli effetti dell'adempimento di tali obblighi. È vero che le citate disposizioni sono state modificate, in quanto all'età di cinquanta anni, nel padre, si è sostituita quella di sessanta anni (legge 22 gennaio 1934, n. 121) ed è stato escluso dal diritto a pensione il padre per la esclusiva condizione di vedovanza (articolo 16 del decreto luogotenenziale 1° maggio 1916, n. 497), ed inoltre è stata abrogata, con la citata legge 22 gennaio 1934, n. 121, la disposizione dell'articolo 15 del regio decreto 21 novembre 1923, n. 2480. Malgrado tali modificazioni, però, la osservazione relativa al caso di padre quinquagenario o vedovo, vale con riferimento al periodo anteriore alle modificazioni stesse, mentre l'ultima conserva la sua efficacia anche al presente; e quindi l'espressione « unico sostegno » in vigore, può, a seconda dei casi, essere intesa come aiuto economico o in atto o in potenza ».

#### § 28. — INCAPACITÀ AL LAVORO DEL GENITORE NON SESSAGENARIO.

Anche il concetto della « incapacità al lavoro », quale condizione alternativa rispetto a quella dell'età sessagenaria, è stato oggetto di elaborazione giurisprudenziale, come risulta dalle seguenti decisioni:

a) « Quanto al primo requisito, il ricorrente non aveva l'età sessagenaria richiesta dalla legge, ma risultava affetto da diverse infermità indicate in narrativa. La valutazione di questo

infermità nel loro insieme, nei riguardi di un soggetto il quale, se non era sessagenario, trovavasi tuttavia in età piuttosto avanzata ed esercitava un'attività che richiede la continua applicazione ad istruire complessi musicali, nonché la direzione degli stessi nelle esecuzioni loro affidate, venendo così a trovarsi impegnato al massimo grado nell'attività stessa, deve dunque essere fatta tenendo conto di questa particolare circostanza. In uno stato fisico come quello sopra delineato, il Poleggi era senza dubbio costretto, dall'azione nociva delle concorrenti infermità, a soffrire limitazioni tali da essere praticamente inabile al suo lavoro. Che la necessità economica costringesse il Poleggi a superare, con sforzo e sacrificio, quelle limitazioni, pur di continuare nell'attività predetta e con ciò far fronte ai bisogni dell'esistenza propria e della famiglia nella mancanza di ogni altro cespite, non impedisce certo di vedere in lui un soggetto inabile al lavoro proficuo, perché l'idoneità al lavoro che esclude l'equipollente dell'età sessagenaria è quella che sussiste e si esplica normalmente in quanto resa manifesta da un'attività ordinaria e non da un'attività che in tutto od in parte considerevole sia effetto di uno stato di costrizione » (Sezione III, 16 giugno 1948, su ricorso Poleggi);

b) « Vari sono, infatti, i principi giurisprudenziali affermati dalla Corte in materia, tutti concordi nello stabilire che il requisito sostitutivo dell'età non deve rapportarsi ad un'astratta inettitudine fisica a qualsiasi attività redditizia, ma deve valutarsi in relazione all'esercizio di quel concreto mestiere o di quella professione, che dal soggetto possono essere proficuamente esercitati, e dal cui effettivo e costante rendimento il soggetto stesso sia almeno posto in grado di soddisfare, in modo apprezzabile, i più essenziali bisogni della vita. La Sezione ritiene, per altro, che, a ribadire i concetti già affermati in materia, la questione debba essere esaminata anche sotto un altro riflesso: in rapporto, cioè, alla presunzione di inabilità che deriva dal fatto stesso della età sessagenaria del soggetto. Non vi ha dubbio che la legge, nel porre l'alternativa fra i due requisiti, sessanta anni di età oppure inabilità assoluta a proficuo lavoro, parta dal presupposto che essi rappresentino due condizioni equivalenti dal punto di vista della minorazione fisica del soggetto. Ammessa, cioè, la presunzione che il sessagenario sia fisicamente minorato per il fatto stesso dell'età (minorazione che in una persona normale non può essere che limitata), consegue che, ai fini del riconoscimento del diritto a trattamento privilegiato ordinario a favore del padre che non abbia raggiunto il sessantesimo anno di età, la condizione che il soggetto sia fisicamente inidoneo a produttivo lavoro per malattie deve essere intesa con criterio di relatività; e perché essa si ritenga adempiuta è sufficiente quindi che l'inabilità derivante da dette malattie non sia maggiore di quella che la legge stessa presume esistente nel sessagenario per il fatto solo dell'età. Tale è l'interpretazione logica che, a parere del Collegio, deve essere data alla norma in questione, se si vuole ovviare l'assurdo che chi ha raggiunto il sessantesimo anno di età può aver diritto a pensione in base ad una semplice presunzione di inabilità, mentre chi non ha raggiunto, sia pure per pochi giorni, l'età sessagenaria, deve dimostrare — per potere conseguire uguale diritto — di essere affetto da infermità così grave o da un complesso morboso così imponente, da non essere più in grado di esercitare una qualsiasi attività lavorativa: assurdo che la legge non può aver voluto per evidenti motivi di logica e di giustizia ». (Sezione III, 11 maggio 1949, su ricorso Marracci).

## CAPITOLO QUINTO

### DECADENZA DAL DIRITTO A PENSIONE PRIVILEGIATA

#### § 29. — NORME DI DECADENZA.

Non esistono norme che comminino la decadenza dal diritto a pensione per anzianità di servizio (quella dell'articolo 182 del testo unico n. 70, del 1895, incide sul godimento e non già sul diritto a pensione). In materia di pensioni privilegiate, invece, una disposizione di carattere generale, comune al personale civile ed a quello militare, è contenuta nell'articolo 13, comma 2º, del regio decreto 21 novembre 1923, n. 2480, e altre norme particolari per il personale militare trovano posto nel decreto luogotenenziale 1º maggio 1916, n. 497, che, sebbene riguardi la disciplina delle pensioni di guerra, come risulta dalla sua intestazione, si è ritenuto applicabile anche alle pensioni privilegiate ordinarie.

Per costante e pacifica giurisprudenza della Corte, il disposto dell'articolo 13 del regio decreto 2480, del 1923, secondo il quale « non può considerarsi dipendente dal servizio l'infermista, la lesione o la morte che risalga a causa verificatasi oltre cinque anni prima della ces-



sazione dal servizio » va interpretato nel senso che « debba tenersi conto altresì dei fatti avvenuti prima del quinquennio dalla cessazione dal servizio, purché denunciati o accertati entro i cinque anni dal tempo in cui ebbero a verificarsi ». Questo principio è stato anche di recente confermato dalla Sezione III con la decisione 28 settembre 1949, su ricorso Bellocchio, nella quale, fra l'altro, si osserva che « va disatteso il parere del superiore organo sanitario militare, il quale, superando i limiti della propria competenza e quelli del quesito propostogli, ha creduto di esprimere dal punto di vista giuridico, che l'infermità del Bellocchio non potesse essere presa in considerazione perché insorta cinque anni prima della cessazione dal servizio ».

Per le pensioni privilegiate militari vigono in particolare gli articoli 9 e 10 del decreto luogotenenziale 497, del 1916, sopra ricordato, che comminano la decadenza dal diritto per il militare, che, avendo contratto una infermità a causa di servizio, lasci trascorrere cinque anni dalla cessazione, senza chiederne la constatazione (primo comma), come anche per il militare che non faccia constatare entro lo stesso termine l'aggravamento di una infermità riconosciuta durante l'attività di servizio senza però dar luogo ad alcun trattamento di pensione (secondo comma). Altra norma di decadenza è contenuta nell'articolo 10 dello stesso decreto, e riguarda « i maggiori diritti » del militare che già abbia ottenuto una pensione o un assegno privilegiato.

### § 30. — CONSTATAZIONE DELLE INFERMITÀ O LESIONI.

Quanto al significato del termine « constatazione », la Corte ha avuto modo di precisarlo in maniera sempre più realistica e conforme allo spirito della legge. Con la decisione 6 aprile 1938, su ricorso Cesari, era stato affermato che per « constatazione » dovesse intendersi « l'accertamento secondo le norme procedurali di pensione, il quale si inizia con la pronuncia sulla causa di servizio e termina con la classificazione della infermità e con la dichiarazione di idoneità o inidoneità al servizio ». Ma il rigore di questa interpretazione fu in seguito attenuato con l'attribuire al vocabolo di cui si tratta il significato più lato di « accertamento comunque avvenuto da parte delle autorità « sia ai fini pensionistici, sia ai fini di carriera o, comunque, di servizio, sia a fini terapeutici ». Lo stato attuale della giurisprudenza può desumersi dalla decisione della Sezione III, in data 14 gennaio 1948, su ricorso De Nicolais, che qui si riporta: « Ma prima di esaminare la fondatezza o non della eccezione di decadenza di cui al 1° o al 2° comma, dell'articolo 9 del decreto-legge 1° maggio 1916, n. 497, ora riconfermata pregiudizialmente dal procuratore generale, la Sezione reputa necessario porre in giusto rilievo, attraverso l'esatta interpretazione del surriferito articolo, i limiti e le condizioni che la norma stessa esige per poter applicare la grave comminatoria della decadenza dal diritto a pensione. Il 1° comma, dell'articolo 9 contempla tale comminatoria in tutti quei casi in cui durante l'attività di servizio del militare e prima della cessazione di esso non sia intervenuta una constatazione circa la dipendenza della infermità da causa di servizio, constatazione cioè non intesa limitatamente alla pronuncia sul rapporto concreto di dipendenza nei modi e nelle forme prescritte dai regolamenti sulle pensioni, bensì in senso molto più ampio (giusta i criteri ormai da tempo adottati da questa Sezione), di constatazione cioè di infermità risultante da atto ufficiale di autorità sanitaria, ivi compreso anche l'accertamento di una infermità in occasione di ricovero ospedaliero a scopo terapeutico e di semplice osservazione. In altri termini la decadenza trova piena applicazione soltanto in quei casi in cui, oltre il periodo quinquennale dalla cessazione dal servizio, l'interessato venga a denunciare uno stato invalidante riferibile a pretesa infermità o lesione della quale però non risulti alcuna traccia di domanda da parte del militare, prima della scadenza di detto termine, né alcun elemento certo di constatazione, intesa nel senso suespresso, da parte dell'Amministrazione. L'ipotesi invece della decadenza configurata nel secondo comma dello stesso articolo 9 concerne i casi in cui la infermità fu riconosciuta durante l'attività di servizio come dipendente dal servizio medesimo senza dar luogo ad alcun trattamento di quiescenza e gli interessati non ne facciano, nel termine di cinque anni, constatare l'aggravamento ove si manifesti. Ora necessita chiarire che nella locuzione della legge « senza dar luogo a trattamento di quiescenza » deve intendersi implicito non il solo concetto di mancanza di esiti apprezzabili ai fini pensionistici, bensì anche quello, e soprattutto quello, relativo ad una vera e propria pronuncia sul diritto a trattamento di quiescenza, pronuncia che non può desumersi dal parere delle autorità sanitarie ed amministrative, ma deve trovare concreta espressione in un vero e proprio provvedimento (concessivo o negativo) di pensione da parte della Amministrazione competente. In sostanza, per aggravamento di cui al secondo comma, non può intendersi un qualsiasi aggravamento di fatto nel decorso della infermità, ma soltanto quell'aggravamento che è previsto dalle

leggi sulle pensioni militari e che dà luogo ad una maggiore assegnazione in confronto di quella attribuita alla data di cessazione dal servizio del militare (o dell'accertamento sanitario definitivo): esso presuppone sempre un termine di paragone, cioè una precedente concessione in confronto della quale dovrebbero essere riconosciuti e liquidati i maggiori diritti. Di conseguenza la sanzione ivi prevista non può trovare applicazione in altri casi ipotizzabili, differenti da quello sopra enunciato e chiarito, in quanto diversamente resterebbe vulnerato un canone fondamentale contenuto nelle disposizioni preliminari sulla interpretazione ed applicazione delle leggi ».

## QUESTIONI DI PROCEDURA

### § 31. — ABBANDONO D'ISTANZA.

L'articolo 75 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, stabilisce che i ricorsi si avranno per abbandonati nella parte non ancora decisa se per il corso di un anno non siasi presentata domanda di fissazione d'udienza o compiuto alcun altro atto di procedura.

La Corte, nell'esaminare l'eccezione di abbandono sollevata alla pubblica udienza dal procuratore generale, ha generalmente ammesso l'eccezione, sia nell'ipotesi che con le conclusioni scritte dello stesso procuratore generale fosse stato chiesto l'accoglimento del ricorso, sia che ne fosse stato chiesto il rigetto. Con decisione 3 aprile 1946, su ricorso Urbinati, la III Sezione, discostandosi da questa prassi, ha affermato l'incompatibilità dell'eccezione di abbandono con la richiesta di accoglimento del ricorso contenuta nelle conclusioni scritte; rilevando che la presunta volontà di rinunciare al giudizio, quale si desume normalmente dall'inattività processuale dell'interessato, non appare conciliabile con la richiesta di accoglimento, da parte del pubblico ministero, anche perché questo, per la sua funzione diretta all'attuazione della volontà della legge, deve esso stesso nei casi del genere dare impulso al processo affinché l'atto che implica negazione di tale volontà sia eliminato.

### § 32. — CONCENTRAZIONE DI COMPETENZA.

L'articolo 87 del testo unico 12 luglio 1934, n. 1214, stabilisce che, se in dipendenza di un unico evento siano stati negati il diritto a trattamento di guerra e quello privilegiato ordinario e l'interessato impugni entrambi i provvedimenti negativi, la decisione anche sul primo trattamento spetta alla Sezione competente in materia di pensioni ordinarie. Presupposto della deroga alla competenza per materia è, dunque, la emanazione di due provvedimenti negativi da parte di due distinte autorità liquidatrici (Ministero della difesa per la pensione ordinaria, Ministero del tesoro per la pensione di guerra) sulla valutazione di un medesimo evento di servizio, ai quali deve fare riscontro una duplice valida impugnativa. La Sezione III ha osservato che quest'ultima circostanza non si verifica quando il ricorso in materia di pensione ordinaria sia nullo per mancanza di sottoscrizione, e quindi ha negato in tal caso la propria competenza a decidere il ricorso per pensione di guerra (decisione 12 novembre 1947, su ricorsi Paperini). Si è ritenuta invece competente a decidere sul ricorso per pensione di guerra, allorché i due provvedimenti impugnati abbiano negato l'uno la pensione di guerra, l'altro quella privilegiata ordinaria per motivi diversi, e cioè il primo per mancanza di causa di servizio di guerra, il secondo perché non si era verificata la condizione dell'« unico sostegno ». (Sezione III, 21 gennaio 1948, su ricorso Vincenzi). A tale conclusione la Corte è giunta, osservando che la disposizione del citato articolo 87 non consente di discriminare le ragioni del diniego, essendo solo necessario per il verificarsi della condizione che il medesimo evento di servizio abbia dato luogo a due pronunce negative da parte di due distinti organi amministrativi; ed osservando altresì che siffatta interpretazione appare più rispondente allo spirito della norma che mira ad evitare duplicazione di giudizi e pronunce eventualmente contraddittorie.

### § 33. — SOSPENSIONE DEL GIUDIZIO.

Con varie decisioni la Corte ha avuto occasione di precisare la portata dell'articolo 2 del regio decreto 13 luglio 1919, n. 1250, contenente disposizioni circa gli accertamenti sanitari per i militari invalidi di guerra, in forza del quale tutti gli atti degli accertamenti amministrativi e sanitari eseguiti a cura delle Amministrazioni della guerra, della marina e delle finanze,

circa i militari comunque divenuti mutilati o invalidi durante il servizio prestato in tempo di guerra, debbono essere in ogni caso trasmessi in esame al Ministero del tesoro, perché questo esamini preventivamente se l'interessato abbia diritto alla pensione di guerra e, in caso contrario, curi l'invio degli atti all'Amministrazione competente a liquidare la pensione privilegiata ordinaria.

La Corte ha ritenuto che tale norma ha per destinataria l'Amministrazione attiva e non l'organo giurisdizionale e che, pertanto, la sua inosservanza in sede amministrativa non fa necessariamente sospendere il corso di un giudizio istituito per il riconoscimento del diritto a pensione privilegiata ordinaria, (Sezione III, 23 novembre 1949, su ricorso Crafa; Sezione III, 17 maggio 1950, su ricorso Sommacal). Tuttavia, senza vulnerare l'affermato principio, essa ha in alcuni casi (quando l'infermità appariva, ad esempio, strettamente connessa anche con un episodio di guerra) disposto la preventiva pronuncia da parte del Ministero del Tesoro sul diritto a trattamento di guerra. Ma ciò, non in ossequio al precetto contenuto nel citato articolo 2 del regio decreto n. 1250, del 1919, bensì per eliminare la possibilità di un'eventuale doppia concessione.

#### § 34. — RIASSUNZIONE D'ISTANZA.

Per l'antérieure giurisprudenza si riteneva che la madre vedova del militare defunto potesse riassumere il giudizio istituito dal padre del militare stesso, data la stretta connessione del diritto a pensione da parte di entrambi i genitori. Ma recentemente la Corte ha mutato avviso, osservando che, a norma delle vigenti disposizioni del Codice di procedura civile, per proseguire il giudizio interrotto per morte di una delle parti, occorre essere di questa successore a titolo universale. Pertanto la vedova, per difetto di qualità ereditaria, nel caso di successione legittima, non ha veste per riassumere il giudizio iniziato dal marito. Tuttavia, la qualità di legataria *ex lege* le dà titolo ad intervenire in causa, ed, ove ciò faccia prima che gli eredi si siano costituiti, deve a questi notificare il ricorso (articolo 303 del Codice di procedura civile). Tale principio riguarda, però, solo i ratei di pensione e non pregiudica in alcun modo il diritto in proprio della madre divenuta vedova nelle more del giudizio. (Sezione III, 21 gennaio 1948, su ricorso Raspolini).

Sempre in materia di riassunzione d'istanza, si è presentata la questione, se per la riassunzione da parte di un erede si debba osservare il termine di un anno previsto per l'abbandono del ricorso dall'articolo 75 del testo unico 12 luglio 1934, n. 1214, ovvero quello più breve di quattro mesi prescritto nell'articolo 305 del Codice di procedura civile, o se si possa riassumere l'istanza fino a che il diritto non sia prescritto. La III Sezione, con recenti decisioni (11 maggio 1949, su ricorso Malavenda; 18 maggio 1949, su ricorso Brogi) ha ritenuto l'inapplicabilità del primo termine, perché l'abbandono presuppone la pendenza del rapporto processuale che, invece, è stato interrotto con la morte del ricorrente; e del secondo termine perché esso, per la sua brevità, se è in piena armonia con la nuova struttura del processo civile, non appare compatibile con la procedura che regola i giudizi dinanzi alla Corte dei conti (cfr. articoli 13 e 26 del regolamento approvato con regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038). Le altre Sezioni non si sono discostate dalla giurisprudenza tradizionale della Corte, per cui si ritiene applicabile e operante il termine di un anno di inattività, oltre il quale il ricorso deve essere dichiarato abbandonato.

#### § 35. — GIUDICATO IMPLICITO.

A conferma del principio che una decisione interlocutoria costituisce giudicato esplicito sulla ammissibilità del mezzo istruttorio e giudicato implicito sulla questione di cui tale mezzo presuppone la soluzione, la Corte ha affermato che, se con una decisione interlocutoria si dispone che sia richiesto un parere tecnico, con essa si deve ritenere già superata ogni eccezione che attenga all'esistenza del diritto in contestazione. Quindi, il sopravvenire di una nuova norma, anche se interpretativa, che escluda tale diritto non può influire sulla questione così implicitamente definita, perché vi osta l'autorità della cosa giudicata (Sezione III, 7 gennaio 1948, su ricorso Campaiola). Giova riferire qualche particolare sul caso che ha formato oggetto di quest'ultima decisione. Con precedente interlocutoria la Corte, uniformandosi al principio già affermato che la decadenza dal diritto a pensione di guerra non costituisce ostacolo allo esercizio dell'azione per conseguire il trattamento privilegiato ordinario (vedasi paragrafo 22), aveva ordinato la richiesta di un nuovo parere al Collegio medico legale sulla dipendenza da

causa di servizio dell'infermità del ricorrente. Avutone parere favorevole, la Corte riconobbe nella specie il diritto alla pensione privilegiata ordinaria sulla base di un servizio di guerra, nonostante che dopo la predetta decisione interlocutoria fosse intervenuta la norma dell'articolo 5 del decreto legislativo 31 luglio 1947, n. 810, che faceva espresso divieto di riconoscere il diritto a pensione privilegiata ordinaria quando quello relativo al trattamento di guerra fosse venuto a mancare per una qualsiasi ragione.

§ 36. — AMMISSIBILITÀ DEL RICORSO.

L'articolo 71 del regolamento di procedura per i giudizi innanzi la Corte dei conti dispone che i ricorsi in materia di pensioni, assegni od indennità non sono ammessi quando si propongano domande sulle quali non siasi provveduto in sede amministrativa.

In proposito la Corte ha ritenuto che quando la domanda amministrativa sia stata formulata in termini generici (pensione spettante ai sensi di legge), il provvedimento di pensione normale, concessivo o negativo che sia, implica pronuncia negativa sul diritto a trattamento privilegiato. Onde la proponibilità del ricorso anche pel conseguimento del diritto in tale senso negato (Sezione III, 23 giugno 1948, su ricorso Calvi). Altra decisione della Sezione III sulla generica formulazione della domanda in sede amministrativa è quella del 14 gennaio 1948, su ricorso Cagnino, con la quale è stata riconosciuta la dipendenza da causa di servizio di una infermità diversa da quella che aveva formato oggetto del decreto impugnato. Anche in questo caso per l'ammissibilità del ricorso è stato applicato il principio della pronuncia implicita, perché l'istanza dell'interessato diretta ad ottenere la pensione privilegiata « per la sua infermità » ben poteva ritenersi come fatta in relazione a tutto il complesso morboso di cui l'interessato stesso risultava affetto.

§ 37. — LEGITTIMAZIONE AD AGIRE.

La madre del militare ha veste per stare in giudizio, vivente anche il padre, allo scopo di fare accertare l'esistenza delle condizioni per il diritto a favore di quest'ultimo. Giova riportare il testo di alcune decisioni che hanno affermato questo importante principio. Nella decisione 19 maggio 1948, su ricorso Riolfo, la Sezione III della Corte ha considerato: « In base all'articolo 123 del testo unico 21 febbraio 1895, n. 70, e successive modificazioni, quando i genitori di un militare morto per causa di servizio siano viventi alla data di decesso del figlio, l'eventuale diritto a pensione della madre si fa dipendere da quella del padre. È quindi interesse della madre che sia accertata nei confronti del primo l'esistenza delle condizioni stabilite dalla legge, ed in generale si tratta di interesse attuale ove si tenga conto delle difficoltà sempre maggiori che l'accertamento, protratto nel tempo, può presentare. Ciò legittima, ai sensi dell'articolo 100 del Codice di procedura civile, l'azione della madre intesa a conseguire il riconoscimento delle condizioni anzidette. Invero la moderna concezione del processo non esige che per la proponibilità di un'azione sia in ogni caso necessaria la lesione in atto di un diritto. È sufficiente a sostanziare un interesse processuale ad agire il pericolo di lesione del proprio diritto, per effetto di una situazione di incertezza giuridica. Può esservi azione senza un diritto sostanziale preesistente: azione di mero accertamento, (vedasi relazione dell'Assemblea Costituente, volume I, pagina 61, 3° capoverso). Questo premesso, si rileva che, morto il militare Bianco Lorenzo, la signora Riolfo Adelaide inoltrava domanda ai fini di pensione e contro il decreto negativo del Ministero della marina ha proposto ricorso a questa Corte denunciando, tra l'altro, « di avere il marito infermo ». Ciò può far ritenere che, a tutela del suo eventuale diritto a pensione, la signora Riolfo abbia inteso provocare gli accertamenti necessari nei riguardi del padre del militare. Pertanto, nella fattispecie, il quesito se la ricorrente abbia veste o meno di stare in giudizio, non può che risolversi affermativamente ed il ricorso può esaminarsi nel merito ».

Nella successiva decisione 2 febbraio 1949, su ricorso Esposito, la stessa Sezione III, confermò il principio della legittimazione ad agire in giudizio da parte della madre del militare, anche vivente il padre, « trattandosi in definitiva di azione di mero accertamento ».

L'interesse ad agire da parte della madre fu messo in evidenza nella decisione della Sezione III, 6 aprile 1949, su ricorso Carfagna, con le seguenti considerazioni: « E che la ricorrente abbia interesse all'accertamento di tale diritto appare chiaro, ove si consideri che solo dalla esistenza delle condizioni stabilite dalla legge per il sorgere del diritto a pensione

del padre dipende, in caso di decesso i lui, il conferimento in proprio dell'assegno privilegiato nei confronti della madre del militare, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 123 del testo unico 21 febbraio 1895, n. 70, che disciplina il trattamento di quiescenza nei riguardi dei genitori di un militare, morto per causa di servizio, viventi alla data di decesso dello stesso militare. E per la proponibilità del presente ricorso non è necessaria la lesione in atto del diritto di quiescenza della ricorrente, ma è sufficiente, a sostanziare l'interesse processuale ad agire, il pericolo di lesione di esso diritto. Onde, riconosciuta alla ricorrente la facoltà di stare in giudizio, può esaminarsi il ricorso nel merito ».

#### § 38. — REVOCAZIONE.

Non occorre provare che vi è stata impossibilità da parte dell'attore di produrre un documento nuovo in sede di rimedio ordinario, in quanto il motivo di revocazione a questo titolo per i giudizi innanzi alla Corte dei conti non è circondato da quelle cautele che il Codice di rito richiede per le controversie private. Tale concetto è implicito nella parola « rinvenuti » adoperata dall'articolo 68 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti (regio decreto 1214 del 1934). Non occorre poi indagare quando un documento sia stato scoperto, se il ricorso in revocazione risulti prodotto entro i tre anni dalla pronuncia gravata, purché, s'intende, la scoperta sia avvenuta dopo l'emissione della pronuncia stessa. (Sezione III, 12 dicembre 1942, su ricorso Mancini).