

CONSIGLIO DI STATO.

Sezione IV, decisione 23 agosto 1895, *Pres. BIANCHI P., Est. TIEPOLO; Marescalchi (Avv. GOLINELLI, GOZZI) c. Ministero dell'Interno.*

Impiegato governativo — Destituzione — Ricorso alla IV Sezione — Competenza (L.2 giugno 1889 sul Consiglio di Stato, art.24; R.D.24 ottobre 1866, art.31). **Impiegato governativo — Natura delle sue funzioni — Dimissioni — Accettazione** (Reg. gen. d'amministrazione 23 ottobre 1853, art.27).

Nei ricorsi contro la destituzione d'un impiegato governativo la IV Sezione del Consiglio di Stato non può sindacare il merito del provvedimento preso, ma deve solo indagare se esso sia impugnabile per incompetenza, eccesso di potere o violazione di legge. (1)

Quindi, quando la Sezione trova le constatazioni di fatto contenute nel Decreto di destituzione, e che non può direttamente apprezzare, corrispondenti alle cause di destituzione contemplate nell'art. 31 del R. Decreto 24 ottobre 1866, non ha facoltà di annullare il provvedimento impugnato. (2)

Le funzioni di pubblico impiegato non danno vita a un semplice rapporto contrattuale di locazione d'opera, ma sibbene a un rapporto di diritto pubblico per cui è impedito al funzionario, che da le sue dimissioni, di abbandonare il proprio ufficio sino a che le dimissioni non siano state accettate. (3)

La Sezione, ecc. (*Omissis*) — *Attesoché* di fronte al duplice ordine di questioni che il ricorrente Marescalchi propone, con due distinti mezzi, il Collegio deve anzitutto esaminare quali sono i limiti della sua competenza nella materia del contendere.

È indubitato che la Sezione si trova investita della cognizione del presente ricorso solo sotto i riguardi dell'art.24 della legge 2 giugno 1889 sul Consiglio di Stato, il quale non comporta sindacato nel merito del provvedimento amministrativo, ma circoscrive lo esame dei mezzi d'impugnazione nei punti della incompetenza, dell'eccesso di potere e della violazione di legge. Quando pertanto il Marescalchi accusa il Governo, come fa col mezzo primo, di violazione e di errata interpretazione dell'art.31 del R.decreto 24 ottobre 1866, n.3306, e lo accusa perché pretende di non trovarsi in alcuna delle condizioni dal detto articolo contemplate, per le quali la misura della destituzione può essere legittimamente inflitta, occorre vedere se il Governo abbia tenuto conto di quelle cause e di quei criteri che sono preposti a regola di un consimile atto, ed abbia ai medesimi conformato il suo provvedimento. Per quanto concerne la ponderazione dei fatti specifici, i quali sotto i diversi aspetti del dovere e della disciplina del funzionario possano giungere a porre in sodo la causa legale giustificativa della misura e rendere in una parola applicabile in fatto la disposizione di legge che riguarda il caso, deve essere lasciato al Governo quell'apprezzamento che è, si può dire, connaturale alla stessa sua missione.

Attesoché, l'art.31 del R.decreto 24 ottobre 1866, n. 2306, indicando una serie di cause per le quali s'incorre nella pena della destituzione, *cogli effetti stabiliti dall'art.22 della legge sulle pensioni*, pone fra queste al n.3 la dolosa mancanza di riserva che porti altrui pregiudizio. Ora quali siano le responsabilità che il Ministero ha trovato di addossare al Marescalchi risulta dalla stessa relazione premessa all'impugnato Decreto di destituzione: «Egli, così la relazione, diede parvenza d'intimidazione ad osservazioni legittime del prefetto, accusò l'autorità di coercizioni indegne, disertò il suo posto prima che le date dimissioni fossero accettate. E non basta, si aggiunge dalla relazione: pubblicò una lettera sui giornali, nella quale s'industria a farsi merito di avere resistito contro atti che nessuno pensò d'imporgli, si scaglia contro superiori che con lui non ebbero relazioni di sorta, parla di cose di ufficio, che quandanche non mancassero di fondamento, avrebbe dovuto in sé custodire; dà

insomma l'esempio di una condotta che per poco si abbia coscienza della riservatezza imposta ad un funzionario si è costretti a condannare senza esitanza ».

Attesoché esiste una correlazione tra queste accuse che il Ministero trovò fondate, e per le quali divenne al provvedimento di destituzione, ed una delle cause legittime di destituzione che sono dal decreto del 1866 espressamente contemplate. L'impugnato decreto ha trovato nel contegno del Marescalchi una mancanza di riserva, pregiudiziale e dolosa, dando a questa parola quel significato più ampio ed induttivo, che è necessario per porre il *dolo* a stregua dell'ordine di rapporti fra il funzionario e l'Amministrazione dalla quale dipende. Non essendo poi pertinente a questa sede la cognizione di merito, non spetta a questa Sezione entrare in apprezzamento sulla portata dei fatti che motivarono la destituzione, quando nessuna contraddizione e logica repugnanza si manifesta fra lo stato d'atti e quelle *constatazioni* che l'impugnato decreto ritenne veridiche. A questo proposito non si ha che da osservare che la lettera del Marescalchi, pubblicata nel giornale «*Il resto del carlino*» del 1° novembre 1894, e riportata in narrativa, è ben lungi dal contraddire virtualmente a quei motivi dai quali il Governo si mostrò ispirato. Nulla si ha poi da far indurre che il provvedimento del Governo non fu abbastanza ponderato nelle emergenze della istruzione di fatto e che ne abbia travisato la portata e conseguenze. Con tutto ciò niun fondamento è da riconoscere nel primo mezzo dal ricorso.

Attesoché col secondo mezzo il Marescalchi vorrebbe eludere le difficoltà che incontra per salvarsi, come impiegato, dall'applicazione del Reale decreto 24 ottobre 1866, con declinare la stessa qualità che lo rende responsabile del suo fatto, sostenendo che egli aveva cessato di essere impiegato fin dal 22 ottobre 1894, epoca delle sue dimissioni, o quanto meno sino dal 31 dello stesso mese ed anno, e quindi in epoca anteriore alla pubblicazione per le stampe dello scritto. Con ciò rimproverava il Governo di eccesso di potere per avergli applicato le sanzioni di quel decreto-legge. Ma il Marescalchi non poteva collocare la sua questione sopra un terreno più malfermo e repugnante ad ogni buona norma regolatrice dei rapporti fra i funzionari e lo Stato.

Tutto il suo ragionamento si aggira nello sforzo di dare a questi rapporti un'apparenza meramente contrattuale, con inferire che la dimissione volontaria dell'impiegato e soluzione del contratto per di lui volontà, la quale soluzione fa perfetto riscontro alla dispensa del servizio per volontà del Governo preponente. D'onde trae la conseguenza enorme che la dimissione deve essere valutata come atto formale, pieno e produttivo di effetto, di rinuncia alla qualità d'impiegato, colla revoca del prestato consenso contrattuale, e che come lo Stato ha piena facoltà di risolvere il contratto per suo conto, la stessa facoltà debba essere lasciata all'altro contraente il meno interessato a mantenere la stabilità dei rapporti. Senza entrare però in particolari osservazioni di diritto comune per dimostrare che anche stando in questa materia alla stregua puramente contrattuale si dovrebbe venire a conclusioni ben diverse da quelle che il ricorrente propugna, occorrerà dire che ben più alti e più importanti sono i doveri che il funzionario ritrae una volta fatto partecipe degli uffici di pubblica autorità, e che questi non possono regolarsi a puro dettame di convenzione bilaterale.

Attesoché invero *munus publicum proprie est quod necessarie obimus, lege, more, imperiove eius qui jubendi habet potestatem* (L. 214, Dig., *de verb. signif.*). La quale definizione antica, che ben si dilunga da quel concetto di *locazione* d'impiego che verrebbe a dominare nel ricorso, si attaglia altresì alle più accreditate dottrine che nello Stato moderno configurano l'indole dei suoi rapporti coi funzionari pubblici, per effetto dei quali da una parte si hanno quelle prerogative che l'ufficio conferisce al suo titolare, dall'altra quegli obblighi che sono consentanei allo scopo per il quale l'ufficio fu costituito. Il rapporto giuridico dell'ufficio pubblico non è, come un tempo si volle sforzarsi di credere, un rapporto di privato diritto, imperocché ad esso si predispose l'organo nell'interesse pubblico per atto volontario dello Stato, che ne regola forma, contenuto e conferimento. Onde lo impiego rappresenta il permanente e determinato organo dello Stato, per un permanente e determinato fine, e la persona del titolare, che nel compimento della funzione trova considerazione, autorità e remunerazione,

deve essere razionalmente ossequiente ad un superiore scopo, che meglio direbbesi *etico* che contrattuale, nella gerarchia della disciplina.

Tale essendo il concetto più vero della funzione governativa, nello Stato moderno, davanti al quale l'elemento contrattuale, se pure può avere una qualche parte, rimane però sempre subordinato ad una osservanza di diritto pubblico, e anche conseguente che non può rimanere a libito del funzionario lo spezzare questi rapporti, questi vincoli e questi doveri. Il principio di ragione superiore, consacrato altresì da una pratica costante, richiede che quando il funzionario trova di sua convenienza di offrire le sue dimissioni, la cessazione dagli obblighi correlativi non diventa giuridica e perfetta che coll'accettazione per parte della potestà che ha conferito l'impiego.

Le dimissioni del Marescalchi non furono mai accettate; per conseguenza egli non può sottrarsi alla responsabilità dei propri atti, per motivo che non era più impiegato quando fu destituito.

Attesoché indarno il Marescalchi vorrebbe fare suo pro della disposizione dell'art. 27 del regolamento generale di amministrazione 23 ottobre 1853, n. 1611, già riportato in narrativa, con indurre che a tenore di quello *l'accettazione delle dimissioni* è una condizione necessaria soltanto per potere *riacquistare* eventualmente la rinunziata qualità d'impiegato, non già per perdere la qualità stessa. La vera logica avrebbe fatto dedurre dal tenore di questa disposizione caratteri ben diversi. L'impiegato, la cui dimissione sarà accettata dal Re, potrà anche essere riammesso in servizio collo stesso grado, purché si accontenti di perdere l'anzianità che aveva fra gli impiegati di quel grado. Ciò vuol dire che solo l'accettazione della dimissione, e non la semplice rinuncia, fa cessare nell'impiegato quella posizione che aveva prima, e che se gli sia dato di essere riammesso in carriera, per la perdita subita dell'anzianità, gli occorre di riprinziare il cammino.

Che se le dimissioni non sono accettate, o fino a tanto che non lo sieno, egli rimane sempre in quella condizione di aspettativa che il Governo venga alla sua volta ad accettarle, nella convenienza di termine.

Attesoché non avrebbe nemmeno alcuna concludenza il fatto della consegna dell'ufficio per dimostrare che il Marescalchi rimaneva con ciò esonerato da qualunque obbligo ulteriore di servizio.

Si lascerà anche qui in disparte ogni questione di prova, se questa consegna sia avvenuta o meno, e se sia avvenuta con data anteriore alla pubblicazione dello scritto nel *Resto del Carlino*; bastando osservare che in ogni caso il Marescalchi non avrebbe fatto, e non avrebbe potuto fare che la consegna dell'ufficio che copriva nella prefettura di Bologna (Divisione delle Opere pie da lui diretta); ufficio che per lui andava a cessare pel fatto del traslocamento. Ma cessato l'ufficio antico, si apriva per lui l'ufficio nuovo nella prefettura di Parma, alla quale, anche in attesa di accettazione delle date dimissioni, avrebbe dovuto presentarsi tempestivamente per non mancare al proprio dovere, o per lo meno giustificare una causa scusante d'impedimento, anziché prefinire da sé un termine arbitrario alla durata del proprio servizio, e ritenersi esonerato da qualunque obbligo pel nuovo ufficio assegnatogli nella prefettura di Parma.

Attesoché rimanendo per tali considerazioni il ricorso del Marescalchi in stato di rigetto, torna inutile occuparsi della eccezione di tardività del ricorso opposta dalla Regia avvocatura generale erariale. Ed in quanto alle spese, queste devono limitarsi a quelle effettivamente incontrate dalla pubblica amministrazione per la difesa, che si riducono alla spesa della stampa prodotta dall'Avvocatura, che può ritenersi nell'importo di L.30.

Per questi motivi, rigetta, ecc.