

CONSIGLIO DI STATO.

Sezione IV, decisione 9 ottobre 1896, *Pres. ed est. GIORGI; Monzilli (AVV. COSTABILE) c. Ministero di agricoltura e commercio.*

Giustizia amministrativa — Provvedimento conforme alle domande del ricorrente — Ricorso — Inammissibilità (L.2 giugno 1889 sul Consiglio di Stato, art.24).

Impiegato governativo — Dispensa dal servizio — Facoltà del Governo (L.14 aprile 1864 sulle pensioni e collocamento a riposo, art.1, 3; L.15 giugno 1893, art.7).

Non è ammesso il ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato contro un provvedimento provocato dallo stesso ricorrente e pienamente conforme a quanto egli ebbe a domandare, salvo il caso di scusabile errore nella sua domanda. Il Governo del Re ha piena facoltà di dispensare dal servizio gli impiegati che non hanno diritto all'inamovibilità, senza di previo parere di un Consiglio d'amministrazione o di una Commissione, se tal parere non sia richiesto da regolamenti speciali all'amministrazione di cui l'impiegato faccia parte. (1)

La Sezione, ecc. — Ritenuto che in seguito ai disordini bancari del 1892 e ad altri fatti notori attinenti alla Banca romana, il Monzilli, allora direttore capo di divisione nel Ministero di agricoltura, industria e commercio, venne arrestato per imputazioni relative al processo della Banca e sospeso dallo stipendio.

Che avendo la Corte di assise di Roma prosciolto il Monzilli da ogni accusa, il Ministero revocava la sospensione, ma quasi contemporaneamente provocava un regio decreto 23 agosto 1894 che dispensò il Monzilli dal servizio.

Che il Monzilli con istanza del 10 gennaio 1895 esponeva al Ministero che la Corte dei conti, interpretando quella dispensa come un provvedimento o punizione disciplinare, gli aveva ridotta di un quarto la pensione, e domandava che la sua posizione venisse rettificata: chiedeva perciò che venisse promosso un nuovo decreto reale, il quale, modificando quello del 23 agosto 1894, dichiarasse che egli era dispensato per ragioni di servizio, e ammesso a far valere i suoi titoli alla pensione a decorrere dal 23 agosto 1894.

Che il Consiglio dei ministri secondò tale domanda, e con decreto reale in data 24 gennaio 1895 statui in conformità della istanza, dispensandolo all'impiego per ragioni di servizio dal 23 agosto 1894, ed ammettendolo a far valere i suoi titoli per il conseguimento della pensione, che potesse spettargli a termini di legge.

Che per altro il Monzilli non è rimasto contento di questo provvedimento sovrano, e quantunque la Corte dei conti gli abbia poi concessa la totalità, a quanto egli asserisce, della pensione, attesa la mancanza di regolare procedimento disciplinare, lo ha denunciato alla IV Sezione per i seguenti motivi: 1° per eccesso di potere, non essendo la dispensa dal servizio giustificata da giusti motivi, e perché il provvedimento impugnato essendo stato dalla Corte dei conti dichiarato di carattere disciplinare non poteva, a mente dell'art.12 R. D. 5 settembre 1895, esser promosso senza un procedimento disciplinare, udita la Commissione dei capi servizio; per modo che è nullo se si considera, come è veramente, quale una punizione disciplinare emessa senza le garanzie di un giudizio disciplinare, ed è nullo anche se sia stato motivato realmente da ragioni di servizio, perché emesso senza il parere del Consiglio di amministrazione;

2° perché il decreto è nullo anche se si esclude da esso ogni carattere disciplinare e ogni ragione di servizio; e la ragione si è che in tale caso il Governo non aveva facoltà di dispensarlo dall'impiego, ma

doveva collocarlo a riposo nelle forme che l'uso tradizionale impone quando si tratta di un funzionario che prestò utili e nobili servizi: e perciò chiede in linea principale che il decreto impugnato sia dichiarato nullo perché non giustificato da giusti motivi, e non preceduto da regolare procedimento;

In linea subordinata, che il decreto stesso sia annullato per vizio di forma, per essere sostituito da un nuovo decreto reale di collocamento a riposo, che elimini il carattere di misura disciplinare attribuitogli dalla Corte dei conti.

Attesoché la R. Avvocatura generale erariale nell'interesse del Ministero resiste al ricorso e contrappone:

Primieramente che il ricorso è irricevibile: giacché il decreto reale impugnato fu emanato sulle istanze dello stesso Monzilli, che esaudì pienamente, rettificando secondo il desiderio da esso espresso la formula del decreto anteriore 23 agosto 1894; anche perché la dispensa dal servizio di cui sostanzialmente si duole il Monzilli fu pronunciata con decreto reale del 1894, che non è impugnato, e non potrebbe revocarsi. Anche annullando il secondo decreto, resterebbe il primo, e tanto basterebbe perché i desideri del ricorrente non trovassero accoglimento;

Che inoltre non essendo la materia in controversia tra quelle per le quali è attribuito alla IV Sezione un giudizio di merito, non si possono esaminare le ragioni che indussero il Ministero a pronunciare la dispensa dal servizio. La facoltà di decretare tale dispensa nasce dall'art.1 della legge 14 aprile 1864;

Che invano il ricorrente invocherebbe l'art.24 della legge 15 giugno 1893: quell'articolo dice solo che gli impiegati destituiti senza l'esplicita dichiarazione della perdita del diritto a pensione, o comunque allontanati dal servizio per effetto di regolare procedimento disciplinare, avranno diritto soltanto a tre quarti della pensione. Il procedimento regolare non è dunque una condizione dell'allontanamento dal servizio, ma è condizione perché questo allontanamento produca la perdita di un quarto della pensione. Ma qui non si può discutere se giusta o ingiusta sia la pronunzia della Corte dei conti che ha inflitto questa perdita.

Che nemmeno si può invocare l'art.12 del decreto 14 giugno 1895 che vuole il parere della Commissione sulle mancanze disciplinari, giacché non si tratta qui di tali mancanze.

Attesoché non è dubbio che il reale decreto 24 gennaio 1895, contro il quale ricorre il Monzilli, fu da lui provocato, e corrispose esattamente alle domande che esso faceva. Sta invero negli atti prodotti dalla regia Avvocatura erariale l'istanza diretta dal ricorrente al Ministro di agricoltura, industria e commercio nel 10 gennaio 1895 e da lui sottoscritta. Ed in siffatta istanza il Monzilli, allegando che un precedente decreto reale, col quale era stato dispensato dal servizio senza dichiarazione dei motivi, ledeva il suo diritto all'integrità della pensione, domandava un nuovo reale decreto, il quale modificasse quello precedente con una formula che dichiarasse essere la dispensa motivata da ragioni di servizio.

Che effettivamente il Ministro secondo l'istanza del Monzilli, provcò il sovrano provvedimento 24 gennaio 1895, col quale, in modificazione del precedente, fu aggiunta alla formula della dispensa dall'impiego la clausola *per ragioni di servizio*.

Che ciò posto, non senza ragione l'Amministrazione resistente contrasta la ricevibilità del ricorso, ed osserva che non vi può essere lesione d'interesse, e perciò diritto di ricorso a norma dell'art.24 della legge 2 giugno 1889 (testo unico) contro un provvedimento che fu secondo le domande del ricorrente; quando in specie non si allega alcuna ragione di scusabile errore in cui fosse caduto l'istante; e quando negli effetti non si vede quale suo interesse economico o morale sia stato leso.

Non economico, perché il Monzilli, per sua stessa confessione, ha ottenuto dalla Corte dei conti la liquidazione della totalità della pensione, che possa spettargli per collocamento a riposo. Non morale, dacché la formula per ragioni di servizio, da esso stesso provocata, non allude a motivi disciplinari e non tocca il decoro e la stima del ricorrente.

Attesoché pertanto il ricorso dovrebbe dichiararsi irricevibile senza bisogno di esaminare intrinsecamente i mezzi di gravame su cui è fondato.

Che per altro non è affatto superfluo, per le speciali considerazioni che può meritare il ricorrente, l'osservare fuggacemente come anche in questo esame la decisione non potrebbe essergli favorevole.

Che invero due motivi di censura principalmente si allegano nel ricorso contro l'impugnato provvedimento. Con uno si dice infetto da eccesso di potere, perché al Governo spetta bensì la facoltà di collocare a riposo di ufficio gli impiegati che hanno più di 25 anni di servizio, ma non già di dispensarli dal servizio, senza congrui motivi e regolare procedimento. Ed in sostegno di questo concetto si allegano nella memoria ampliativa del ricorso principi di diritto costituzionale e di diritto amministrativo; i progetti su vagheggiati miglioramenti legislativi e le discussioni parlamentari intervenute a proposito dei progetti medesimi e delle leggi vigenti.

Che per altro, qualunque siano i voti della scienza e i progressi legislativi desiderati dal Governo e dal Parlamento, non è da dimenticare che le attribuzioni della IV Sezione sono determinate tassativamente dalla legge che l'ha istituita, e che la chiamano soltanto a giudicare della legalità di un provvedimento del Governo, secondo lo stato del diritto positivo al tempo dell'emanato provvedimento, vale a dire secondo le disposizioni di legge che imperavano e l'interpretazione che costantemente avevano ricevuto nella pratica e nella giurisprudenza amministrativa. Ora è fuori di dubbio che per gli art.1 e 3 della legge 14 aprile 1864, n. 1731, fu riconosciuta al Governo la facoltà di dispensare dal servizio un impiegato che non avesse da leggi speciali prerogative di inamovibilità: la giurisprudenza amministrativa, e segnatamente quella di questa IV Sezione, seguirono costantemente siffatta massima: e la legge del 15 giugno 1893, n. 279, la confermò, quando con l'art.7, oltre ai collocamenti a riposo, riconobbe *le dispense dal servizio con diritto a pensione*, non solo su domanda dell'impiegato, ma anche di autorità: e solo pose un limite a tal facoltà del Governo nel pubblico interesse, interdicendo alla Corte dei conti di registrarli quando fosse esaurito il fondo posto a disposizione di ciascun Ministero.

Che dal ricorrente si dice violato l'art.12 del regolamento 5 settembre 1895, n. 603, per cui la dispensa dall'impiego per ragioni di servizio non può esser decretata senza il parere di un consiglio di amministrazione o di un'apposita Commissione, parere che nel caso non fu sentito. Ma in replica a tale deduzione non è fuori di proposito notare come il regolamento in parola abbia una data posteriore al decreto reale impugnato, il quale perciò non può aver violato una disposizione regolamentare che allora non esisteva. Nè giova invocare la teorica delle leggi interpretative, che hanno effetto retroattivo: perché un regolamento non è una legge, e il Governo non può fare interpretazioni autentiche del testo legislativo, che sono riservate esclusivamente al legislatore. Da questo riservo in fuori l'interpretazione della legge è compito della giurisprudenza, e questa non ritenne mai la necessità del parere suindicato, quando non fosse stato richiesto da qualche disposizione speciale all'Amministrazione in cui trovavasi l'impiegato dispensato dal servizio. E niuna disposizione di questo genere s'invoça dal ricorrente a riguardo del Ministero di agricoltura, industria e commercio.

Che finalmente si deduce pure nel ricorso la violazione delle norme sul procedimento disciplinare, sostenendosi che questo carattere gli sia stato attribuito dalle considerazioni della sentenza della Corte dei conti, che ha liquidata la pensione al ricorrente. Se non che, a prescindere da altre considerazioni, la IV Sezione non può desumere il carattere del decreto reale impugnato, altro che dal testo letterale del decreto medesimo. Ora siffatto testo è chiaro abbastanza; ed esclude il carattere di misura disciplinare alla dispensa dall'impiego del Monzilli, perché parla esclusivamente di dispensa per ragioni di servizio, né v'ha il menomo accenno a ragioni di carattere disciplinare.

Per questi motivi, rigetta, ecc.