CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **530/1989** (ECLI:IT:COST:1989:530)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CONSO** - Redattore: - Relatore: **PESCATORE**
Camera di Consiglio del **04/10/1989**; Decisione del **30/11/1989**
Deposito del **11/12/1989**; Pubblicazione in G. U. **13/12/1989**
Norme impugnate:
Massime: **14288 14289 14290**
Atti decisi:

N. 530

SENTENZA 30 NOVEMBRE-11 DICEMBRE 1989

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Giovanni CONSO; Giudici: prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 24 della legge 19 gennaio 1942, n. 22 (Istituzione di un ente nazionale di previdenza ed assistenza per i dipendenti statali), abrogato dall'art. 29 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032 (Approvazione del testo unico delle norme sulle prestazioni previdenziali a favore dei dipendenti civili e militari dello Stato), promosso con ordinanza emessa il 13 luglio 1988 dalla Corte dei Conti sul ricorso proposto da Polacchi Nazzarena, iscritta il n. 262 del registro ordinanze 1989 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 1989;

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 4 ottobre 1989 il Giudice relatore Gabriele Pescatore;

Ritenuto in fatto

1. - Con ordinanza in data 13 luglio 1988, la Corte dei Conti ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 24 della legge 19 gennaio 1942, n. 22, abrogato dall'art. 29 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032, nella parte in cui prevedeva, in luogo del ricorso diretto alla Corte dei Conti, quello preventivo al Consiglio di amministrazione dell'ente, nonché nella parte in cui mancavano nell'atto decisorio di questo ricorso talune indicazioni.

Il problema si è posto a seguito della delibera 13 ottobre 1958, n. 10715, con cui il Presidente dell'E.N.P.A.S. aveva negato, per l'addotto ritardo nella presentazione della domanda, il riconoscimento del diritto all'assegno vitalizio richiesto dalla vedova del maresciallo pilota Sirolli Eugenio, deceduto il 18 maggio 1943 per causa di guerra.

L'interessata, Polacchi Nazzarena vedova Sirolli, ha presentato ricorso alla Corte dei Conti, sostenendo che l'invocato diritto non era prescritto e chiedendo quindi il riesame della delibera impugnata.

L'Avvocatura generale dello Stato, intervenuta in rappresentanza e difesa dell'E.N.P.A.S., ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità del ricorso, perché proposto contro la delibera dell'E.N.P.A.S., che non è provvedimento definitivo, in quanto contro la stessa avrebbe dovuto essere proposto ricorso gerarchico al Consiglio di amministrazione dell'Ente, ai sensi dell'art. 24 della legge 19 gennaio 1942, n. 22; in subordine, ha chiesto il rigetto del ricorso per intervenuta prescrizione del diritto, a norma dell'art. 2946 cod. civ.

La Corte dei Conti ritiene, quanto alla situazione oggetto del giudizio, che sono rilevanti le già indicate questioni, perché, se la Corte costituzionale dichiarasse l'illegittimità del menzionato art. 24, non avrebbe fondamento l'eccezione pregiudiziale di inammissibilità del ricorso e quindi potrebbe procedersi ai complementari accertamenti istruttori ed al conseguente esame di merito, attesa anche la imprescrittibilità dell'assegno vitalizio e la sua liquidabilità d'ufficio al coniuge superstite ed agli orfani del dipendente deceduto in attività di servizio, nella specie per causa di guerra, come disposto dalle sopravvenute norme (artt. 20 e 27) del d.P.R. n. 1032 del 1973.

Ad avviso della Corte dei Conti, la norma impugnata risulta viziata di illegittimità in riferimento agli artt. 3, 24, 97 e 113 della Costituzione.

Quanto al principio di uguaglianza, sarebbe irrazionale che mentre per i provvedimenti relativi a pensioni, assegni od indennità, se emanati dai competenti Ministri, è ammesso direttamente il ricorso alla Corte dei Conti, per i provvedimenti relativi ad analoghe prestazioni previdenziali, se emanati dall'E.N.P.A.S., debba farsi preventivo ricorso al Consiglio di amministrazione dell'Ente, così come è previsto dall'art. 24 della legge n. 22 del 1942 e dall'art. 29 del sopravvenuto d.P.R. n. 1032 del 1973.

La conseguente sanzione dell'inammissibilità del ricorso proposto direttamente alla Corte dei Conti sarebbe non conforme all'art. 24 della Costituzione perché non consentirebbe di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi. Analogamente sarebbe violato anche l'art. 113 Cost., secondo il quale contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa, tutela che non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione e che nel caso di specie rimarrebbe invece esclusa.

La disciplina in esame sarebbe infine in contrasto con l'art. 97 della Costituzione, non essendo conforme al buon andamento e alla imparzialità dell'amministrazione il fatto che la vedova di un sottufficiale pilota, deceduto per causa di guerra, sia stata privata di un vitale beneficio previdenziale, che rappresentava una delle essenziali finalità costitutive dell'E.N.P.A.S.

2. - L'ordinanza, ritualmente comunicata e notificata, è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 22, prima serie speciale, del 31 maggio 1989.

3. - Nel giudizio davanti alla Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la sollevata questione venga dichiarata manifestamente infondata.

Circa il richiamo all'art. 3 della Costituzione, nell'atto di intervento si osserva che l'asserita violazione non sussiste "in quanto trattasi di situazioni soggettive differenti, per di più concernenti enti diversi (Stato ed E.N.P.A.S.)".

Non appare d'altra parte contrario ai principi di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione il prevedere che prima di agire in giudizio si debba esperire il ricorso gerarchico.

Non sussistono infine - osserva ancora l'Avvocatura generale dello Stato - la violazione degli artt. 24 e 113 della Costituzione.

Considerato in diritto

1. - L'ordinanza della Corte dei Conti denuncia l'illegittimità costituzionale dell'art. 24 della legge 19 gennaio 1942, n. 22, abrogato dall'art. 29 d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032, nella parte in cui prevedeva, in luogo del ricorso diretto alla Corte dei Conti, quello preventivo al Consiglio di amministrazione dell'ente. L'ordinanza stessa prospetta inoltre la illegittimità della norma per la mancanza di talune indicazioni nell'atto di comunicazione dei provvedimenti dell'E.N.P.A.S.

Il giudice remittente osserva che la norma impugnata, statuendo, in tema di concessione delle prestazioni stabilite dalla stessa legge, la competenza del consiglio di amministrazione, adito in sede di ricorso amministrativo, a decidere in via definitiva, precludeva l'azione giurisdizionale davanti alla Corte dei Conti a chi avesse omesso o proposto, oltre il previsto termine di trenta giorni, tale ricorso amministrativo. La norma impediva e impedisce quindi alla Corte di procedere agli accertamenti istruttori e al conseguente esame di merito. Tali adempimenti sarebbero altrimenti ancora possibili, tenuto conto della imprescrittibilità dell'assegno vitalizio e della sua liquidabilità d'ufficio al coniuge superstite ed agli orfani del dipendente deceduto in attività di servizio (nella specie per causa di guerra), come disposto dai sopravvenuti artt. 20 e 27 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032.

2. - La questione risulta fondata.

Questa Corte ha bensì affermato ripetutamente la legittimità in via di principio di forme di accesso alla giurisdizione, condizionate al previo esperimento di rimedi di carattere amministrativo (sentt. n. 87 del 1962; n. 107 del 1963; n. 47 del 1964; n. 39 del 1969; n. 87 del 1969; n. 130 del 1970; n. 46 del 1974), esaminando anche la natura processuale che tale vincolo può assumere: obbligo preliminare da cui dipenda la trattazione o decisione del merito, ovvero presupposto giurisdizionale di carattere generale, ovvero ancora condizione di

proponibilità della domanda (in particolare, sent. n. 107 del 1963).

Essa è però giunta più volte, soprattutto in riferimento all'art. 24 della Costituzione, a dichiarare l'illegittimità di tali previsioni, quando esse comportino una compressione penetrante del diritto di azione, ostacolandone o rendendone difficoltoso l'esercizio, in particolare comminando la sanzione della decadenza (sentt. n. 57 del 1972, n. 186 del 1972 e n. 93 del 1979).

Detti caratteri risultano sussistenti nella situazione qui considerata. La mancata proposizione del ricorso al consiglio di amministrazione nel breve termine di trenta giorni preclude infatti il ricorso giurisdizionale davanti alla Corte dei Conti. Ne deriva la definitiva perdita del diritto.

Tale conseguenza, che di certo incide in modo fortemente limitativo sulla tutela giurisdizionale assicurata dall'art. 24 della Costituzione, risulta particolarmente grave, alla stregua della valutazione del giudice a quo. A suo avviso, una volta rimosso l'ostacolo procedurale, si applicherebbe nella specie la disciplina stabilita dal d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032, per il quale l'assegno vitalizio è dovuto quando il dipendente statale cessi dal servizio per raggiungimento del limite di età o per infermità, senza diritto a pensione (art. 7). Esso spetta al dipendente o, in caso di sua morte, ai familiari superstiti (art. 8) ed è liquidato di ufficio (art. 27). Il diritto all'assegno vitalizio, infine, non si perde per prescrizione (art. 20).

Sono dunque incontestabili la natura di diritto soggettivo patrimoniale della prestazione considerata e il carattere paritetico e non autoritativo dei relativi provvedimenti amministrativi, ai quali è demandato solo di accertare la sussistenza dei presupposti stabiliti dalla legge, in ordine sia alla spettanza del diritto al trattamento, sia alla determinazione del suo ammontare.

I prescritti elementi sono stati alla base di consolidati indirizzi giurisprudenziali, sia pure con riguardo ai termini di decadenza previsti per l'esercizio della tutela giurisdizionale.

Fu dapprima il Consiglio di Stato ad elaborare una giurisprudenza, costante ormai da decenni, con cui si è escluso che, per la proposizione di ricorsi contro provvedimenti che non hanno base nell'esercizio di una potestà autoritativa, potesse valere il termine di decadenza di sessanta giorni, stabilito in via generale dall'art. 36 del t.u. 26 giugno 1924, n. 1054.

Proprio il raffronto tra il regime così acquisito per la tutela dei diritti dei pubblici dipendenti ancora in servizio e il regime delle controversie relative al trattamento di quiescenza indusse poi questa Corte (sentenza n. 8 del 1976) a dichiarare l'illegittimità delle norme che prescrivevano, per la proposizione dei ricorsi in materia di pensione da parte degli aventi diritto, il termine perentorio di novanta giorni dalla data di comunicazione o notificazione del provvedimento impugnato.

Analoga decisione venne in seguito pronunciata con riguardo ai ricorsi in materia di pensioni, assegni o indennità di guerra (sent. n. 97 del 1980).

Sebbene, come si è già avvertito, le pronunce ricordate riguardino i termini relativi ai ricorsi giurisdizionali, appare evidente che analoghe rationes decidendi non possano non operare in relazione al termine previsto per il ricorso amministrativo, quando la tempestiva proposizione di esso sia condizione per il successivo esercizio dell'azione in sede giurisdizionale. L'efficace tutela dei diritti, garantita dall'art. 24 della Costituzione, verrebbe infatti gravemente limitata da una previsione che non sarebbe meno ostativa per il fatto di riguardare momenti antecedenti alla fase giurisdizionale.

Né può sfuggire, infine, quanto un così breve termine per ricorrere e le caducatorie conseguenze della sua inosservanza si pongano in contrasto con la imprescrittibilità del diritto

all'assegno vitalizio, espressamente sancita dal già ricordato art. 20 d.P.R. n. 1032 del 1973: il contenuto sostanziale del diritto verrebbe infatti vanificato dalla relativa disciplina processuale.

3. - L'accoglimento della questione nei termini indicati assorbe gli ulteriori motivi di censura enunciati nell'ordinanza di remissione, con riguardo al richiamo agli artt. 3, 97 e 113 della Costituzione.

4. - In conseguenza della pronuncia di incostituzionalità dell'art. 24 della legge n. 22 del 1942 cit., va dichiarata, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità negli stessi limiti dell'art. 29 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

a) dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 24 della legge 19 gennaio 1942, n. 22 (Istituzione di un ente nazionale di previdenza ed assistenza per i dipendenti statali), abrogato dall'art. 29 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032 (Approvazione del testo unico delle norme sulle prestazioni previdenziali a favore dei dipendenti civili e militari dello Stato), nella parte in cui non prevedeva l'esperibilità del ricorso alla Corte dei Conti anche in mancanza del preventivo ricorso amministrativo.

b) dichiara ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 29 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032, nella parte in cui non prevede l'esperibilità del ricorso alla Corte dei Conti anche in mancanza del preventivo ricorso amministrativo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 novembre 1989.

Il Presidente: CONSO

Il redattore: PESCATORE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria l'11 dicembre 1989.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.