

cioè l'astratto diritto all'assegno, per cui non era nemmeno possibile passare alla determinazione del *quantum*, in ordine al quale quel criterio avrebbe potuto avere rilievo. In mancanza della domanda della parte fondata sul criterio assistenziale, che è l'unico rilevante ai fini dell'attribuzione del diritto all'assegno, la diversa domanda, così come descritta e limitata dallo stesso giudice del merito, non avrebbe potuto essere nemmeno esaminata nel merito, mancando il necessario presupposto dell'inadeguatezza dei redditi, per fondare il diritto all'assegno.

L'accoglimento dei suddetti motivi conduce all'assorbimento del quarto, riguardante la violazione egli art. 345 e 99 c.p.c., 10 l. 74/87, 5 l. 898/70, 360, n. 3, c.p.c., sotto il profilo che la corte romana avrebbe violato il principio della domanda, avendo attribuito alla resistente l'adeguamento automatico dell'assegno, non specificamente richiesto con appello incidentale.

Invero, poiché cade la pronuncia sull'assegno, viene travolta automaticamente, ex art. 336, 1° comma, c.p.c., la pronuncia conseguenziale sulla rivalutazione automatica.

Col quinto motivo, il ricorrente denuncia la violazione degli art. 100-710 c.p.c., 2909, 445, 148 c.c., ai sensi dell'art. 360, nn. 3 e 5, c.p.c., osservando che nel giudizio di appello era stata eccepita l'inammissibilità della riconvenzionale con cui l'Alberti aveva richiesto il versamento di una somma, a titolo integrativo del contributo di mantenimento della prole, pari ad un terzo di eventuali aumenti del trattamento economico percepito dal Ricci da parte del ministero della difesa.

La difesa del Ricci aveva eccepito, oltre all'inammissibilità della domanda, in quanto non dipendente dallo stesso titolo della domanda principale, anche l'inammissibilità o, in alternativa, l'infondatezza (almeno per le somme asseritamente dovute per il periodo antecedente la domanda), in quanto o l'impegno del Ricci omologato dal tribunale si doveva ritenere automaticamente obbligatorio, ed allora la domanda era da considerarsi inammissibile per il divieto del *ne bis in idem*; o l'impegno doveva considerarsi meramente indicativo, ed allora la domanda doveva intendersi tendente ad effetti costitutivi e di condanna ad una diversa e nuova misura del contributo al mantenimento, precedentemente non attivata, che non poteva riguardare il periodo antecedente.

La corte d'appello — lamenta il ricorrente — ha ignorato le eccezioni che, nell'ipotesi in cui avesse dovuto intendersi proponibile la domanda e superata l'eccezione del *ne bis in idem*, avrebbero dovuto portare a rigettare in tutto o in parte il richiesto aumento, sia perché i fatti sopravvenuti avrebbero dovuto essere presi in considerazione anche in presenza di un impegno a praticare in aumento, sia perché gli aumenti del trattamento economico avrebbero dovuto considerarsi al netto di quegli emolumenti di carattere straordinario corrispondenti non già ad un miglioramento del regime retributivo, ma a particolari contingenze, tali da non rappresentare stabile e garantito aumento del reddito.

Il motivo è fondato. La corte d'appello, su tali punti dell'impugnazione, già proposti in secondo grado, si è limitata ad affermare che la condanna era legittima, in conformità dei criteri di aumento del contributo di mantenimento in favore dei figli fissato nelle condizioni di separazione, per cui l'*an* non era contestato, risultando dalle statuizioni economiche negoziate in sede di separazione. Per quanto attiene al *quantum*, la corte ha ritenuto non contestato l'ammontare della domanda, perché accertato tramite le informazioni del ministero della difesa, senza tener conto delle eccezioni basate sulle condizioni sopravvenute dei coniugi.

È evidente che la corte d'appello ha considerato non contestato l'*an* in base ad una certa interpretazione delle condizioni della separazione, che però non è espressa, di guisa che non è dato riscontrare in questa sede come la corte stessa abbia superato (dichiarando addirittura «non contestato» l'*an*) le eccezioni alternativamente mosse dal Ricci, sulla base della duplice ipotesi, o che il titolo fosse già formato, ovvero che esso dovesse essere formato giudizialmente. La mancanza di una chiara *ratio decidendi* in ordine all'*an* impedisce a questa corte di specificare l'attuale rilevanza delle eccezioni, che dovranno esaminarsi soltanto dopo che la corte di rinvio avrà chiarito la portata ed il significato delle condizioni della separazione, con conseguente esame delle gradate eccezioni della parte, anche per quanto attiene al *quantum*, nonché al tempo in relazione al quale la domanda poteva essere proposta.

La corte di rinvio si designa in altra sezione della Corte d'appello di Roma; essa, inoltre a provvedere sulle spese del giudizio di cassazione, riesaminerà la domanda a cui si riferisce l'ultimo motivo supplendo al vizio di attività riscontrato, e cioè stabilendo il contenuto e gli effetti delle condizioni della separazione ed esaminando successivamente le eccezioni dell'appellante, in coerenza con il suddetto esame preliminare. Riesaminerà, inoltre, la domanda di assegno periodico di divorzio in base ai seguenti principi:

«A seguito della disciplina introdotta dall'art. 10 l. 6 marzo 1987 n. 74, modificato dall'art. 5 l. 1° dicembre 1970 n. 898, l'accertamento del diritto di un coniuge alla somministrazione di un assegno periodico a carico dell'altro va compiuto mediante una duplice indagine, attinente all'*an* ed al *quantum*. Il presupposto per concedere l'assegno è costituito dall'inadeguatezza dei mezzi del coniuge richiedente (tenendo conto non solo dei suoi redditi, ma anche dei cespiti patrimoniali e delle altre utilità di cui può disporre) a conservare un tenore di vita analogo a quello avuto in costanza di matrimonio, senza che sia necessario uno stato di bisogno dell'avente diritto, il quale può essere anche economicamente autosufficiente, rilevando l'apprezzabile deterioramento, in dipendenza del divorzio, delle condizioni economiche del medesimo che, in via di massima, devono essere ripristinate, in modo da ristabilire un certo equilibrio. La misura concreta dell'assegno — che ha carattere esclusivamente assistenziale — deve essere fissata in base alla valutazione ponderata e bilaterale dei criteri enunciati dalla legge (condizioni dei coniugi, ragioni della decisione, contributo personale ed economico dato da ciascuno alla conduzione familiare ed alla formazione del patrimonio di ciascuno o di quello comune, reddito di entrambi, durata del matrimonio) con riguardo al momento della pronuncia di divorzio. Il giudice, purché ne dia sufficiente giustificazione, non è tenuto ad utilizzare tutti i suddetti criteri, anche in relazione alle deduzioni e richieste delle parti, e dovrà valutarne in ogni caso l'influenza sulla misura dell'assegno stesso, che potrà anche essere escluso sulla base dell'incidenza negativa di uno o più di essi.

«Se l'assegno di divorzio è richiesto soltanto sulla base del riconoscimento del contributo personale ed economico dato dal coniuge richiedente al patrimonio dell'altro, senza alcun riferimento all'inadeguatezza dei mezzi dello stesso richiedente (nel senso suddetto), l'assegno, avendo natura esclusivamente assistenziale, non potrà essere riconosciuto».

CORTE DI CASSAZIONE; sezioni unite civili; sentenza 15 novembre 1990, n. 11035; Pres. GRANATA, Est. TADDEUCCI, P.M. DI RENZO (concl. conf.); Giacalone e altri (Avv. JARICCI, RAIMONDI) c. Proc. gen. Corte dei conti per la regione siciliana. *Regolamento di giurisdizione.*

Responsabilità contabile e amministrativa — Comuni e province — Erogazione ai dipendenti di somme non dovute — Responsabilità degli amministratori — Giurisdizione della Corte dei conti (Cost., art. 103; cod. proc. civ., art. 5; r.d. 18 novembre 1923 n. 2440, norme sulla amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, art. 82, 83; r.d. 3 marzo 1934 n. 383, t.u. della legge comunale e provinciale, art. 261, 263, 264, 265; r.d. 12 luglio 1934 n. 1214, t.u. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, art. 52; d. pres. reg. sic. 29 ottobre 1955 n. 6, ordinamento amministrativo degli enti locali della regione siciliana, art. 253; d.p.r. 10 gennaio 1957 n. 3, statuto degli impiegati civili dello Stato, art. 18, 19; l. 8 giugno 1990 n. 142, ordinamento delle autonomie locali, art. 58, 64).

Dopo l'entrata in vigore del nuovo ordinamento delle autonomie locali, rientra nella giurisdizione della Corte dei conti l'azione di responsabilità nei confronti degli amministratori di un comune (nella specie siciliano), che abbiano deliberato,

anche se anteriormente a tale legge, la corresponsione ai dipendenti di somme non dovute. (1)

Ritenuto in fatto: — che con atto notificato il 3 dicembre 1988 il procuratore generale della Corte dei conti per la regione siciliana conveniva in giudizio davanti a quella sezione giurisdizionale Ignazio Giacalone, Gaspare Bovina, Vito Bruno, Giuseppe Burzotta, Vincenzo Calafato, Leonardo Crocchiolo,

(1) L'art. 58, 1° comma, l. 8 giugno 1990 n. 142, ordinamento delle autonomie locali, disponendo seccamente che «Per gli amministratori e per il personale degli enti locali si osservano le disposizioni vigenti in materia di responsabilità degli impiegati civili dello Stato» (anche in connessione con il successivo art. 64, 1° comma, lett. c, che abroga il r.d. 3 marzo 1934 n. 383, tranne qualche disposizione qui non rilevante), pone la parola fine ad annose questioni in materia, delle cui vicende il Foro ha dato puntuale e tempestiva notizia.

In base all'art. 260 r.d. 383/34 (nel significato assunto dopo la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme sulla composizione dei consigli di prefettura), sussisteva già la giurisdizione della Corte dei conti sulla responsabilità degli amministratori degli enti locali (e, eccezionalmente, anche dei dipendenti, in quanto l'illecito non consistesse in deliberazioni riservate ai primi), per i danni a questi arrecati, nei casi delineati dai precedenti art. 252 ss., definibili sinteticamente come violazioni di norme di contabilità pubblica. Ma il successivo art. 265 riservava al giudice ordinario la giurisdizione sull'azione nei confronti dei medesimi amministratori e dipendenti, per la loro responsabilità amministrativa-patrimoniale, ossia per la violazione in genere degli altri loro doveri di servizio: con una deroga al principio generale che riserva comunque a tale corte la giurisdizione sulle responsabilità in genere dei pubblici dipendenti verso le rispettive amministrazioni di appartenenza (v., anzitutto, per i dipendenti dello Stato, gli art. 82 r.d. 2440/23, 52 r.d. 1214/34, 18 e 19 d.p.r. 3/57, al regime per i quali, rinvia anche, tra l'altro, per gli amministratori e i dipendenti regionali, l'art. 30 l. 19 maggio 1976 n. 335, principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di contabilità e di bilancio delle regioni; per i dipendenti degli enti pubblici non economici, l'art. 8 l. 20 marzo 1975 n. 70, disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente; per i dipendenti delle unità sanitarie locali, l'art. 28 d.p.r. 20 dicembre 1979 n. 761, stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali; in relazione a questa ultima norma, v. anche Corte conti, sez. I, 9 gennaio 1989, n. 6, *Foro it.*, 1990, III, 268, con nota di richiami, sulla propria giurisdizione sull'azione promossa dal procuratore generale, a nome del fondo sanitario nazionale, contro gli amministratori di un istituto di ricovero e cura a carattere scientifico, che avevano inquadrato alcuni dipendenti ad un livello superiore a quello loro proprio). La diversità di trattamento della responsabilità amministrativa degli amministratori e dei dipendenti degli enti locali non era circoscritta solo al giudice avente giurisdizione in proposito: l'attribuzione al giudice ordinario della giurisdizione al riguardo comportava automaticamente l'esclusione della altrimenti normale iniziativa processuale ufficiosa del procuratore generale presso la Corte dei conti, sostituita da quella, assai più improbabile; degli enti danneggiati; e il trattamento più favorevole degli amministratori e dei dipendenti suddetti si estendeva anche a risvolti sostanziali, quali la limitazione della loro responsabilità ai soli casi nei quali avessero operato con dolo o con colpa grave, nonché ad un quinquennio del termine di prescrizione della relativa azione (rispettivamente, art. 261, 1° comma, e 265 r.d. 383/34).

La giurisprudenza della Corte dei conti e quella della Cassazione come giudice della giurisdizione, che ha fatto applicazione di tale criterio di discriminazione tra giurisdizione ordinaria e giurisdizione contabile, e degli accennati corollario e implicazioni, si sono mosse lungo direttrici abbastanza prevedibili e scontate: tesa, la prima, ad ampliare i limiti delle ipotesi delineate dagli art. 252 ss. r.d. 383/34, di responsabilità per fatti di gestione contabile rientranti nella giurisdizione della Corte dei conti, con correlativa riduzione dell'estensione della responsabilità amministrativa riservata alla giurisdizione del giudice ordinario; e volta, la seconda, a ridimensionare in senso opposto questo ampliamento e questa riduzione. Si è sviluppata, così, una ricca casistica giurisprudenziale, che l'art. 58 l. 142/90, e l'interpretazione a favore di una sua applicabilità immediata anche a fatti pregressi adottata dalla sentenza della Cassazione che si riporta, ha reso di colpo priva di interesse, anche transitoriamente; al riguardo, comunque, v., a titolo esemplificativo, Corte conti, sez. riun., 27 maggio 1988, n. 584/A (*id.*, 1990, III, 28, con nota di richiami), che, sulla questione specificamente affrontata da tale sentenza, concernente l'azione di responsabilità di amministratori comunali e provinciali che avevano corrisposto a dipendenti dei rispettivi enti trattamenti economici superiori a quelli dovuti in base ai decreti presidenziali di ricezione degli esiti della contrattazione collettiva, aveva affermato la giurisdizione della Corte dei conti stessa già secondo il diritto previgente.

Ma la Corte dei conti aveva tentato di ampliare la propria giurisdi-

Santoro Genova, Giovanni Messina e Pietro Vellutato, amministratori tutti del comune di Mazara del Vallo, per sentirli condannare in solido al pagamento della somma di lire 729.770.261 (oltre a rivalutazione monetaria ed interessi), a titolo di ristoro del danno arrecato all'erario comunale mediante due deliberazioni, adottate dalla giunta in data 1° ottobre 1987 e 10 dicembre 1987, con le quali, a modifica di precedenti corretti provvedimenti, era stata decisa ed attuata l'erogazione in favore dei dipendenti dell'ente di emolumenti per un ammontare pari alla somma sopraindicata sebbene essa non fosse dovuta; ciò in base ad una scorretta applicazione dell'art. 41 d.p.r. 25 giugno 1983 n. 347 (norma risultante dalla disciplina prevista dell'accordo del 29 aprile 1983 per il personale degli enti locali e rela-

zione, e la correlata iniziativa processuale del proprio procuratore generale, in ordine alla responsabilità amministrativa degli amministratori e dei dipendenti degli enti locali, soprattutto sollevando ripetutamente la questione di legittimità costituzionale dei citati art. 261 e 265 r.d. 383/34: in riferimento all'art. 103, 2° comma, Cost., interpretato nel senso che questo le riserverebbe in modo completo ed immediato la giurisdizione «... nelle materie di contabilità pubblica...», tra le quali rientrerebbe quella responsabilità. Peraltro, senza ottenere risultati positivi, giacché la Corte costituzionale non ha accolto la questione. In particolare, con la sentenza 11 luglio 1984, n. 189, *id.*, 1985, I, 38, con nota di VERRIENTI (v. anche, *ibid.*, la sentenza 30 luglio 1984, n. 241, di uguale tenore, in riferimento all'analoga norma per gli amministratori e dipendenti delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza), ha dichiarato la questione stessa inammissibile: perché involge una scelta del regime da applicare alla responsabilità degli amministratori e dei dipendenti suddetti, tra quello proprio del giudizio davanti ai tribunali ordinari e quello proprio dei giudizi dinanzi al giudice contabile, che viceversa rientrerebbe «... nella discrezionalità del potere legislativo, al quale soltanto può spettare di valutare se e quali siano le soluzioni più idonee alla salvaguardia dei pubblici interessi insiti nella materia *de qua*». La Corte costituzionale è venuta ad affermare, così, la riserva di un ruolo al legislatore ordinario, nella definizione dei regimi processuali, ma anche sostanziali, delle responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici, e nella precisazione stessa dei contenuti delle «... materie di contabilità pubblica...», che poi confermerà in successive pronunce: nella sentenza 7 aprile 1988, n. 411, e nella successiva ordinanza 12 maggio 1988, n. 549, *id.*, 1988, I, 2507, con nota redazionale, che hanno dichiarato, rispettivamente, inammissibile e manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 254 r.d. 383/34 (e 253 l. reg. sic. 15 marzo 1963 n. 16), nella parte in cui non estende anche ai dipendenti degli enti locali che abbiano concorso con gli amministratori nella commissione degli illeciti ivi previsti, la giurisdizione della Corte dei conti ed il regime sostanziale disposto per questi secondi: in risposta ad un altro tentativo della Corte dei conti di erodere anche sotto questo profilo l'alternativa della giurisdizione del giudice ordinario e del correlato, diverso regime sostanziale; e, soprattutto, nella sentenza 30 dicembre 1987, n. 641, *ibid.*, 694, con nota di F. GIAMPIETRO (annotata *ibid.*, 1057, da PONZANELLI; e, tra gli altri, da TALICE, in *Foro amm.*, 1988, I; FERRARI, in *Regioni*, 1988, 525; da POSTIGLIONE e da CARAVITA, in *Riv. giur. ambiente*, 1988, 93; da ANGIOLINI, in *Dir. regione*, 1988, 83), che ha dichiarato infondata, in riferimento agli art. 5, 25 e 103 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 l. 8 luglio 1986 n. 349, nella parte in cui attribuisce al giudice ordinario la giurisdizione sulla responsabilità per danno ambientale, sottraendo alla Corte dei conti quella sulla responsabilità in materia di pubblici funzionari.

Il 1° comma dell'art. 58 l. 142/90 costituisce così una scelta che le richiamate sentenze della Corte costituzionale hanno riservato al legislatore; anche se una scelta di segno opposto a quella della legislazione pre-vigente, nei limiti suddetti: la norma rende omogeneo il regime processuale e sostanziale della responsabilità amministrativa degli amministratori e dei dipendenti degli enti locali (tranne i profili adombrati nella sentenza riportata, regolati al successivo 4° comma, relativi alla limitazione al quinquennio della prescrizione dell'azione, confermata, e anzi estesa ai casi di responsabilità per fatti contabili, e alla sua trasmissibilità agli eredi), a quello degli altri amministratori e pubblici dipendenti in genere, mediante la tecnica del rinvio alle norme concernenti i dipendenti dello Stato, già adottata dalle altre disposizioni sopra richiamate. La Corte dei conti, in tal modo, ha ottenuto dal legislatore quell'ampliamento della propria giurisdizione che aveva cercato invano, essendo stata frenata dalla Cassazione, sul piano interpretativo della legislazione pre-vigente, e, essendo stata bloccata dalla Corte costituzionale, sul piano della costituzionalità. La sentenza riportata, dal canto suo, applica la nuova disposizione recisamente: non solo, considerando irrilevante la diversa normativa della regione siciliana, conforme a quella statale pre-vigente; ma soprattutto, assoggettandovi anche i fatti pregressi, almeno per quel che riguarda la questione di giurisdizione.

tivo al riequilibrio tra anzianità giuridica effettiva ed anzianità economica);

— che gli intimati sopra nominati, costituitisi nel giudizio, hanno proposto ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione: sostenendo che il giudizio sulla responsabilità rientrava nell'ambito della cognizione del giudice ordinario in quanto venivano addebitate, a loro amministratori dell'ente locale, attività solo indirettamente e di riflesso incidenti sul patrimonio di quello, e non inquadrabili in alcuna delle ipotesi di c.d. responsabilità «formale» previste nell'art. 244 dell'Orel (ex l. 15 marzo 1983 n. 16 della regione Sicilia):

* * *

Corte dei conti e responsabilità degli amministratori e dei dipendenti degli enti locali.

1. - L'art. 58, 1° comma, del nuovo ordinamento delle autonomie locali (l. 142/90) recita che «Per gli amministratori e per i dipendenti degli enti locali si osservano le disposizioni vigenti in materia di responsabilità degli impiegati civili dello Stato». Alle medesime disposizioni, d'altra parte, avevano già fatto rinvio con formule analoghe, le norme settoriali ricordate nella nota redazionale che precede, concernenti, in particolare, gli amministratori e i dipendenti delle regioni, i dipendenti degli enti pubblici non territoriali, i dipendenti delle unità sanitarie locali, ecc. In questa prospettiva, la nuova norma può essere valutata come un ulteriore tassello, molto rilevante se si considera quanto diversa era la precedente disciplina della materia e quanto ampio il suo ambito di applicazione, in un disegno sempre più tendenzialmente unitario del regime della responsabilità di tutti i soggetti legati da un rapporto di servizio all'amministrazione dello Stato o di altri enti pubblici, verso questa amministrazione stessa: almeno per quel che riguarda i fattori fondamentali costituiti dalla giurisdizione in proposito della Corte dei conti, e dalla legittimazione processuale attiva del suo procuratore generale, della cui connessione con tale giurisdizione non si sottolineerà mai abbastanza l'essenzialità. Non importa qui rilevare i casi ai quali questo regime unitario (ancora?) non si applica, o, quanto meno, si può discutere se non si applichi, soprattutto per il difetto di corrispondenti specifiche disposizioni espresse; più significativo, semmai, è notare come, rispetto all'evoluzione precisata, si presenti in controtendenza l'art. 18 l. 349/86: in quanto sottrae, viceversa, a quella giurisdizione e a quella legittimazione la responsabilità per danno ambientale, anche quando questo sia arrecato da un pubblico amministratore o dipendente.

Dall'angolo visuale indicato, oltre che per quel che riguarda i due suddetti fattori fondamentali (in ordine ai quali, v. anche il 2° comma del medesimo art. 58, concernente la responsabilità dei tesoriери e degli agenti contabili in genere, degli stessi enti locali), si deve anche ricordare che non è più riprodotta la limitazione della responsabilità di quegli amministratori e dipendenti, ai soli casi nei quali abbiano agito con dolo o colpa grave, viceversa apposta dall'abrogato r.d. 383/34, ma nella sola ipotesi della responsabilità amministrativa prevista dal precedente art. 261. D'altra parte, sempre da quello stesso angolo visuale, e a prescindere da quegli stessi due fattori, si deve rilevare che tale articolo mantiene, e, anzi, estende e introduce *ex novo*, un trattamento derogatorio più favorevole degli amministratori e dei dipendenti degli enti locali, sotto due diversi profili: perché prevede per la loro responsabilità, e, anzi, generalizza per tutti i casi di questa, quella limitazione al quinquennio del termine di prescrizione della relativa azione, che l'art. 265 r.d. 383/34 già disponeva, ma solo per la loro responsabilità c.d. amministrativa definita dal precedente art. 261; e perché introduce quella non trasmissibilità agli eredi di essa, che la Corte dei conti aveva sempre fermissimamente respinto in generale, argomentando logicamente dalla conseguente nascita di un'obbligazione pecuniaria a carico del *de cuius* (v., peraltro, l'analogo limitazione disposta dall'art. 7 l. 689/81, per la trasmissibilità del debito per le somme dovute in seguito alla violazione di norme per la quale ora è prevista la sola sanzione amministrativa c.d. depenalizzata). Vi è poi una disposizione che viceversa aggrava quel che parrebbe essere il regime comune: quella che assoggetta a responsabilità i componenti dei comitati regionali di controllo, e sia pure solo nell'ipotesi in cui essi abbiano agito con dolo o colpa grave, per i danni arrecati agli enti controllati; in deroga al principio per il quale gli amministratori e i dipendenti di un ente pubblico, rispondono dei danni che abbiano provocato alla sola amministrazione di appartenenza, e non ad altre, almeno secondo l'orientamento della Cassazione (sent. 18 dicembre 1985, n. 6437, in specifico riferimento proprio ai componenti di un comitato regionale di controllo, che ha negato la giurisdizione della Corte dei conti e la legittimazione attiva del suo procuratore generale, sull'azione di responsabilità nei loro confronti per i danni da essi arrecati ad un ente controllato, non annullando una sua deliberazione illegittima, *Foro it.*, 1987, I, 1564, con ampia nota di richiami, pure dell'opposto e più rigoroso orientamento della Corte dei conti, riaffermato successivamente dalle sezioni riunite, con la decisione 25 luglio 1989, n. 626/A, che sarà riportata nel prossimo fascicolo).

Considerato in diritto: — che non può tenersi conto della «memoria» del procuratore generale della Corte dei conti per la regione siciliana, perché depositata in atti senza essere stata notificata ai ricorrenti;

— che l'istanza di regolamento, proposta anteriormente alla entrata in vigore della l. 8 giugno 1990 n. 142 (in G.U. n. 42 del 12 giugno 1990): a) recepisce, nella sua impostazione, la diversità della previgente regolamentazione legislativa della giurisdizione in tema di responsabilità amministrativa-contabile degli amministratori ed impiegati degli enti territoriali minori (art. 265 t.u. 3 marzo 1934 n. 383 legge comunale e provin-

2. - Non vi è dubbio, peraltro, che il profilo di gran lunga più saliente dell'art. 58 l. 142/90 sia quello concernente l'assoggettamento alla giurisdizione della Corte dei conti, e all'iniziativa processuale del suo procuratore generale, della responsabilità amministrativa definita dall'art. 261 r.d. 383/34 degli amministratori e dei dipendenti comunali e provinciali, in precedenza attribuita dal successivo art. 265 all'autorità giudiziaria ordinaria, e, quindi, all'iniziativa processuale anzitutto dell'ente danneggiato: in deroga al principio della onnicomprensività di quella giurisdizione contabile e di quella iniziativa processuale officiosa stabilita per gli impiegati dello Stato dagli art. 81 e 82 r.d. 2440/23, 52 r.d. 1214/34 e 18 e 19 d.p.r. 3/57, e dalle norme di rinvio a questi cui si è sopra accennato, tendenzialmente per tutti gli amministratori e i dipendenti di enti pubblici. È un ampliamento di questa giurisdizione e di questa iniziativa processuale che la Corte dei conti aveva vanamente cercato di ottenere da decenni sulla base di un'interpretazione della formula dell'art. 103, 2° comma, Cost., secondo la quale le sarebbero state immediatamente attribuite le controversie in materia di contabilità pubblica, intesa come comprensiva anche della responsabilità amministrativa: in particolare, sollevando questione di legittimità costituzionale, per violazione di tale disposizione, di quelle norme derogatorie. E la Corte costituzionale, nella sentenza 189/84 sopra richiamata, con la quale aveva definitivamente sbarrato questa strada, aveva senz'altro ricordato che «Questa corte ha già da tempo ritenuto... che l'art. 103, 2° comma, Cost., nel riservare alla Corte dei conti «le materie di contabilità pubblica», ha assunto di queste, sotto l'aspetto oggettivo, la nozione tradizionalmente accolta nella legislazione e nella giurisprudenza, per cui detta materia risulta comprensiva sia dei giudizi di conto sia di quelli di responsabilità a carico degli impiegati e degli agenti dello Stato e degli enti pubblici in genere i quali cagionino danni allo Stato o ad altra amministrazione»; ma, poi, aveva vanificato il rigore di questa affermazione: in presenza di una diversa configurazione della responsabilità amministrativa degli amministratori e dei dipendenti degli enti locali, derogatoria al diritto comune sotto vari profili sostanziali oltre che processuali, risalente nel tempo, e confermata da norme anche le più recenti delle quali anteriori alla Costituzione, aveva fatto salva la diversa scelta del legislatore, facendo rientrare nella sua discrezionalità l'eventuale riconduzione di tale configurazione alle regole generali; di qui, il dispositivo addirittura di inammissibilità, e non solo di infondatezza della dedotta questione.

Con tale pronuncia, quindi, e malgrado l'apparente perentorietà dell'affermazione che si è trascritta, la Corte costituzionale, nella determinazione del campo di applicazione dell'art. 103, 2° comma, Cost., ha aperto uno spazio al legislatore, che poi ha confermato, e anzi ampliato, in particolare con la sentenza 411/88, già richiamata, ugualmente di inammissibilità della questione di costituzionalità dell'art. 254 r.d. 383/34, in quanto non estende anche ai dipendenti degli enti locali il regime della responsabilità previsto per gli amministratori dal successivo art. 260: anche se, per la verità, con una più diretta considerazione degli aspetti sostanziali della disciplina della materia, che di quelli processuali, rimasti solo sullo sfondo. Dopo, la vicenda relativa all'art. 18 della legge sull'ambiente, assai importante perché ha investito una disposizione che, adottata in piena vigenza dell'art. 103, 2° comma, Cost., non solo non attuava un'espansione della giurisdizione della Corte dei conti che questa considerava costituzionalmente doverosa, ma gli toglieva una fetta di giurisdizione che si era conquistata, in particolare nei ben noti casi del parco nazionale d'Abruzzo e dei fanghi rossi di Scarlino (vedili richiamati in nota a Cass. 25 gennaio 1989, n. 440, *id.*, 1990, I, 232, che ha concluso per il difetto di giurisdizione della Corte dei conti in ordine a quest'ultimo); vicenda troppo nota perché meriti di essere qui ripresa, se non, forse, per sottolineare due passi della sentenza di infondatezza 641/87 che l'ha chiusa: quello nel quale si configura la giurisdizione contabile come «...un limite funzionale alla giurisdizione del giudice ordinario che nell'ordinamento è il giudice dei diritti soggettivi, tranne le eccezioni legislativamente stabilite» e quindi attribuendole un carattere sostanzialmente derogatorio; e quello nel quale, a conforto di simili diverse scelte legislative, si afferma che «...la scelta del giudice ordinario assicura una regolarità di giudizio sia per la sussistenza di tre gradi di giurisdizione sia per la struttura del sistema istruttorio e probatorio, sia, infine, per la maggiore idoneità del giudice ordinario alla cura di interessi concernenti rapporti

ziale; art. 253 d.l. pres. reg. Sicilia 29 ottobre 1955 n. 6 sull'ordinamento amministrativo di detta regione) rispetto a quella stabilita per i funzionari, agenti e impiegati dello Stato (art. 52 r.d. 12 luglio 1934 n. 1214, t.u. delle leggi sulla Corte dei conti, art. 82 ed 83 r.d. 18 novembre 1923 n. 2440 sulla contabilità dello Stato, e succ. mod. *sub* art. 18 e 19 l. 10 gennaio 1957 n. 3, sullo statuto degli impiegati civili dello Stato; b) ripropone il problema della individuazione della linea discriminante tra la giurisdizione contabile e quella ordinaria in materia di controversie per danno erariale arrecato all'amministratore dell'ente locale; c) tende, nella sua finalità, a far inquadrare gli addetti sottoposti all'esame della Corte dei conti nel novero di quelli che erano allora assegnati (secondo le scelte a suo tempo operate dal legislatore e ritenute costituzionalmente legittime: cfr. Corte cost. n. 102 del 1977, *Foro it.*, 1977, I, 1607, e n. 189 del 1984, *id.*, 1985, I, 38) alla cognizione dell'autorità giudiziaria ordinaria;

di natura paritaria, attribuiti alla sua competenza». Passi che parrebbero molto significativi del pensiero della corte; e, anzi, di una sua evoluzione nel senso di una progressiva svalutazione e dei vantaggi della specializzazione della Corte dei conti, e della rilevanza della previsione costituzionale di una riserva di sua giurisdizione, resa disponibile, viceversa, in termini abbastanza ampi, da parte del legislatore ordinario.

L'art. 58 l. 142/90 costituisce puntuale esercizio, da parte di questo legislatore, della discrezionalità che la corte, in particolare con la sentenza 189/84 le ha riconosciuto; ma la scelta così operata, da un punto di vista interno a quell'evoluzione, sembrerebbe piuttosto inopinata e in controtendenza.

3. - Si è tutt'altro che sicuri che una nota tecnica ad una sentenza che fa applicazione di una norma, sia la sede più pertinente per valutazioni sull'opportunità di questa. Pare purismo giuridico eccessivo, peraltro, non ricordare neppure quale fossero gli inconvenienti ora superati dalla disciplina pre-vigente, più generalmente riconosciuti: quelli che si ricollegavano alla sottrazione della responsabilità amministrativa degli amministratori e dei dipendenti degli enti locali non tanto e non solo alla giurisdizione del giudice contabile specializzato, ma all'iniziativa processuale del suo procuratore generale, la cui connessione con essa si è sottolineata. Sono luoghi comuni, infatti, il rilievo della scarsità di casistica della giurisprudenza del giudice ordinario in materia: specie se contrapposta alla relativa ricchezza di quella della Corte dei conti, in ordine alla responsabilità dei medesimi amministratori per i fatti di cui agli art. 252 ss. r.d. 383/34, e sia pure per la facilità di accesso a dati da questo punto di vista rilevanti, che essa si è procurata, mediante la nota sua utilizzazione a tal fine delle risultanze dei giudizi di conto dei medesimi enti, che le devono necessariamente pervenire; e la supposizione che quella scarsità di sentenze civili derivi dalla riluttanza degli amministratori degli enti danneggiati ad intraprendere azioni risarcitorie (anche quando ciò sarebbe praticamente meno difficile, ossia anche quando essi siano succeduti ai potenziali convenuti), oltre che dall'inerzia degli organi che potrebbero intervenire in via sostitutiva. Né pare che il complicato sistema escogitato dall'art. 18 l. 349/86, almeno in base all'esperienza di questi primi anni di sua applicazione, o non applicazione, si avvii a costituire un'efficiente alternativa alla iniziativa del procuratore generale presso la Corte dei conti. D'altra parte, la relativamente maggiore incidenza di questo ufficio, si rivela già malgrado i limiti della sua attuale dimensione quantitativa, e ancor più malgrado il suo attuale accentramento: e, quindi, dovrebbe accentuarsi in misura marcata, specie se la Corte dei conti, si articolerà nel territorio in parallelo con quanto disposto per il giudice amministrativo in attuazione dell'art. 125, 2° comma, Cost., per scelte certo non costituzionalmente imposte, ma ciò non di meno per il legislatore ordinario disponibili; scelte già in precedenza opportune, e che ora proprio l'art. 58 l. 142/90 potrebbe rendere praticamente obbligate: per l'aumento del lavoro che porta al giudice contabile, e per la sua localizzazione.

4. - Nel caso deciso dalla sentenza che si riporta, il procuratore generale presso la Corte dei conti aveva promosso azione di responsabilità, anteriormente all'entrata in vigore della l. 142/90, nei confronti dei componenti della giunta di un comune, la quale aveva deliberato, ovviamente ancor più anteriormente, la corresponsione ai dipendenti di retribuzioni superiori a quelle previste dal decreto presidenziale di ricezione degli esiti della contrattazione collettiva del settore: evidentemente, affermando che l'ipotesi rientra tra quelle di cui agli art. 252 ss. r.d. 383/34, per le quali, in base al successivo art. 260, la giurisdizione era già della Corte dei conti, e accogliendo una loro nozione ampia, come comprensivo di ogni illecito di gestione che anche indirettamente provochi una diminuzione o un pregiudizio per il patrimonio comunale e provinciale (v., in termini, Corte conti, sez. riun., 27 maggio 1988, n. 584/A, *id.*, 1990, III, 28, con nota di richiami dai quali emerge il ben più restrittivo orientamento della Cassazione). Come è naturale, e secondo un copione tante volte ripetuto, i convenuti avevano propo-

— che il problema di giurisdizione in esame deve invece essere risolto alla stregua della nuova legge (n. 142 dell'8 giugno 1990) sopravvenuta nelle more processuali dato che, per consolidata giurisprudenza, in tema di competenza giurisdizionale lo *ius superveniens* è di immediata applicazione ed opera senza che possa essere invocato ex art. 5 c.p.c. il principio della *perpetuatio* (il quale concerne le modifiche dello stato di fatto e non già quelle della sfera del potere giurisdizionale attribuito a ciascun giudice);

sto il regolamento preventivo di giurisdizione, sempre anteriormente alla l. 142/90; altrettanto evidentemente, sostenendo che il caso, viceversa, andasse inquadrato nella responsabilità amministrativa in precedenza devoluta alla giurisdizione ordinaria, secondo gli art. 261 e 265 del medesimo r.d. 383/34. La Cassazione sembrava avviata ad emettere una delle tante pronunce su questa alternativa, di cui è ricca la sua giurisprudenza (v., a puro titolo esemplificativo, sent. 12 dicembre 1988, n. 6765, *id.*, 1989, I, 1865, e le altre richiamate nella relativa nota). Senonché la sentenza che si riporta afferma che tale alternativa è diventata irrilevante, anche per fatti e azioni commessi e promossi prima della l. 142/90: perché la nuova regola della giurisdizione della Corte dei conti sulla responsabilità amministrativa degli amministratori e dei dipendenti degli enti locali, si applica anche ai giudizi pendenti, in forza dell'art. 5 c.p.c., che fa salva la *perpetuatio iurisdictionis* nell'ipotesi di mutamenti dello stato di fatto, interpretato nel senso che consente, ed anzi impone di tenere subito conto di quelli concernenti quella regola (per la giurisprudenza in proposito della Suprema corte, v. sent. 10 febbraio 1987, n. 1393, che ha subito applicato la nuova regola della competenza pretorile, e quindi della giurisdizione ordinaria, disposta dall'art. 23 l. 210/85, sulle controversie di impiego dei dipendenti dell'attuale ente «Ferrovie dello Stato», ad un regolamento di giurisdizione proposto del 1978, e deciso nel 1986, *id.*, 1987, I, 1051, con nota di richiami della convergente giurisprudenza del Consiglio di Stato, e con chiosa sui tempi della decisione di A. PROTO PISANI).

La sentenza che si riporta, così, assicura il massimo di retroattività al 1° comma dell'art. 58; e se la si potesse valutare anche sotto il profilo dei risultati pratici cui perviene, per i motivi sopra accennati, la si dovrebbe applaudire. Ma è sul piano strettamente giuridico che solleva perplessità. Esa ha impostato il problema di diritto transitorio solo in termini di vigenza nel tempo della regola sulla giurisdizione; ma questi termini appaiono troppo riduttivi: perché vi è anche, e non meno importante, come si è già sottolineato più di una volta, una questione di legittimazione processuale attiva.

Non importa qui vedere se anche secondo l'evocata giurisprudenza della Corte di cassazione, sul caso sussistesse già, oppure no, la giurisdizione della Corte dei conti affermata dal suo procuratore generale. Qui è sufficiente notare che se tale giurisprudenza difettesse, avrebbe difettato anche la corrispondente legittimazione di questo. E l'applicazione retroattiva del nuovo art. 58, non tanto e non solo implicherebbe allora l'attribuzione di giurisdizione ad un giudice che all'epoca del promovimento della controversia non l'aveva; ma anche e soprattutto una legittimazione che a chi l'ha promossa, quando l'ha promossa, l'ordinamento non riconosceva. E un suo conferimento retroattivo non appare desumibile dall'art. 5 c.p.c., e che sia basabile su altre norme, o su altri principi dell'ordinamento, andrebbe argomentato.

Con questo rilievo, non si vuole negare *in radice* la possibilità che alla Corte dei conti, e al suo procuratore generale, si possa riconoscere la giurisdizione e la legittimazione attribuite loro dalla l. 142/90, anche su giudizi di responsabilità amministrativa degli amministratori e dei dipendenti degli enti locali, per illeciti compiuti anteriormente all'entrata in vigore di essa; per quanto si debba aggiungere che si tratterebbe di una possibilità comunque problematica: proprio perché i previgenti articoli dal 252 al 265 r.d. 383/34 delineavano un sistema complesso, nel quale erano peculiari anche vari profili di diritto sostanziale non retroattivamente innovabili, e in cui, ha affermato tra l'altro la Corte costituzionale nelle sentenze ricordate, questi erano strettamente connessi con quelli processuali. Solo, in ogni caso, il massimo di retroattività che parrebbe possibile consentire al nuovo art. 58, sembrerebbe dover essere circoscritto a questo: il procuratore generale presso la Corte dei conti, dopo l'entrata in vigore della l. 142/90, potrebbe promuovere *ex novo* l'azione di responsabilità anche amministrativa in base alla legittimazione e alla giurisdizione che tale legge attribuisce all'uno e all'altro, pure per fatti ad essa anteriori. Ma sempreché non sia interamente decorso il termine quinquennale di prescrizione previsto dal 4° comma del medesimo art. 58 per le azioni di responsabilità in genere nei confronti degli amministratori e dei dipendenti degli enti locali. E salvo il possibile esito positivo di un giudizio di costituzionalità la cui proposizione, presumibilmente, non tarderà troppo, concernente appunto la norma che (giustificatamente?) dimezza il termine di prescrizione per le azioni di responsabilità nei confronti di tali amministratori e dipendenti, rispetto a quello decennale che la giurisprudenza della Corte dei conti afferma essere proprio delle azioni di responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici in generale.

ALBERTO ROMANO