

pedire un evento che si ha la possibilità di impedire, equivale a cagionarlo. Quindi, vanno considerati commessi dai soggetti di cui sopra, non soltanto gli atti di violenza da essi direttamente compiuti, ma anche quelli da essi ordinati, promossi o comunque non impediti, ove ne fosse possibile l'impedimento.

Individuata, nei termini appena precisati, l'area soggettiva da cui gli atti violenti devono provenire, occorre ora pervenire all'individuazione dell'area dei soggetti passivi della violenza, dei soggetti, cioè, che hanno titolo alle provvidenze in parola.

Una volta precisato, peraltro, che la violenza consiste essenzialmente nella lesione del fondamentale diritto della persona, in uno qualunque dei valori protetti, l'area dei potenziali beneficiari degli assegni va agevolmente individuata in tutti i soggetti che abbiano subito gli effetti lesivi di essa; in tutti i soggetti, cioè, che siano stati lesi nel fondamentale diritto della persona, quale si è sopra delineato. Hanno titolo alle provvidenze in parola, dunque, non soltanto i soggetti direttamente colpiti dagli atti violenti, ma anche quelli che da tali atti abbiano comunque ricevuto effetti lesivi del diritto della persona, purché si tratti di effetti causalmente collegabili a quella violenza.

13. Accanto ai requisiti appena citati, che sono comuni ad ambedue gli assegni di cui trattasi, altri ne occorrono, specifici per ciascuno di essi.

L'assegno di cui all'art. 1 della l. n. 96/1955 spetta, infatti, soltanto allorché la lesione del diritto della persona, in uno qualunque dei suoi valori, abbia comunque inciso sulla capacità lavorativa del soggetto, determinandone la riduzione non inferiore al 30%. Occorre, in altri termini, che gli atti di violenza, pur potendo consistere in meri atti discriminatori, lesivi della dignità della

persona umana, abbiano comunque avuto riflessi sull'integrità fisiopsichica del soggetto, riducendo la sua capacità di lavoro nella misura indicata.

A norma dell'art. 4 della l. n. 261/1967 (nel testo sostituito dall'art. 3 della l. n. 932/1980), gli atti di violenza di cui sopra sono idonei, invece, a fondare il diritto all'assegno corrispondente alla pensione minima INPS, anche se non hanno inciso sulla capacità lavorativa del soggetto (e sulla sua attitudine a produrre reddito); ma occorre, in tal caso, che il soggetto abbia raggiunto l'età pensionabile ovvero, in alternativa, che si a invalido a proficuo lavoro. Non è quindi sufficiente, a tali fini, la mera riduzione dell'attitudine a svolgere un proficuo lavoro. Occorre, invece, la perdita totale di essa, nei termini precisati dalla giurisprudenza, secondo l'interpretazione data a norme similari relative al settore della pensionistica civile, militare e di guerra.

14. Conclusivamente, può dunque affermarsi che il diritto agli assegni di benemerenda di cui trattasi spetta ai soggetti i quali, per la loro condizione razziale, nell'arco di tempo dal 7 luglio 1938 all'8 settembre 1943, abbiano subito atti persecutori di violenza, dai quali siano derivati, direttamente o indirettamente, effetti lesivi del diritto della persona in uno qualunque dei suoi valori costituzionalmente protetti, allorché gli atti di violenza stessi siano stati posti in essere da persone alle dipendenze dello Stato o appartenenti a formazioni militari o paramilitari fasciste, o da emissari del partito fascista, ovvero siano stati da essi ordinati o promossi o quando gli stessi - avendone avuta la possibilità - non li abbiano impediti.

In tali sensi le Sezioni riunite risolvono la questione di massima ad esse deferite.

10/QM - Sezioni riunite, 1° aprile 1998: Pres. (ff) de Mita - Est. Gatti - P.M. Barrella - Testa (avv. Pintus) e Nunziata (avv. Papanti Pelletier) c. Ministero tesoro e difesa (Avv. Stato Macaluso).

Corte dei conti - Gravami avverso le decisioni - Appello - In genere - In materia pensionistica - Limiti - Difetto di motivazione - Ammissibilità.

Corte dei conti - Gravami avverso le decisioni - Appello - In materia pensionistica - In caso di difetto di motivazione - Effetti.

(C.p.c., artt. 383 e 384).

Appartiene al giudice di seconda istanza, in materia pensionistica, la cognizione del difetto di motivazione - da estendersi anche all'insufficiente e contraddittoria motivazione - in tema di classifica di infermità o lesioni, nonché di dipendenza di infermità, lesioni o morte da causa di servizio o di guerra e di aggravamento di infermità o lesioni.

Nell'ipotesi di appello in materia pensionistica per vizio di motivazione, il giudice del gravame potrà trattenere o rinviare la causa al primo giudice, in diversa composizione, in applicazione della disciplina contenuta negli artt. 383 e 384 c.p.c., a seconda che siano o meno, necessari ulteriori accertamenti e valutazioni di fatto.

Diritto - L'identità delle questioni proposte nei due distinti giudizi in epigrafe indicati comporta, previa riunione in rito dei giudizi medesimi ai sensi dell'art. 274 c.p.c., la trattazione unitaria e la conseguente risoluzione con unica pronuncia delle questioni stesse.

A) Sono stati, ancora una volta, espressi dubbi sulla legittimazione del Procuratore generale a deferire a queste Sezioni riunite questioni di massima in materia pensionistica nel riflesso che, a termine della norma contenuta nel c. VI dell'art. 6 della l. 14 gennaio 1994 n. 19, sono state abrogate le disposizioni che prevedevano e disciplinavano le conclusioni e l'intervento del medesimo Procuratore generale nei giudizi in materia di pensioni civili, militari e di guerra.

Tali dubbi, trasfusi in apposita eccezione dal patrocinio del Testa - eccezione sulla quale, peraltro, lo stesso difensore ha dichiarato in udienza di non voler insistere - sono già stati rimossi, nei diversi profili sotto i quali sono stati prospettati, da queste Sezioni riunite con indirizzo giurisprudenziale da ritenere ormai consolidato (cfr. sent. 24/QM del 16 gennaio 1996; 38/QM del 7 ottobre 1997).

Rammentando, pertanto, che, al di là dell'espresso richiamo contenuto nel c. VII dell'art. 1 della l. n. 19/1994 alla «richiesta del Procuratore generale», la legittimazione di quest'ultimo a proporre questioni di massima anche in materia pensionistica trova ulteriore elemento di sostegno e conforto nella facoltà di intervento a tutela di un pubblico interesse, riconosciutagli, in via generale, dal codice di rito (art. 70, u.c., c.p.c.) e, in particolare, nel potere di ricorrere in via principale nell'interesse della legge attribuitigli in materia pensionistica del c. VI dell'art. 6 della già citata legge n. 19 del 1994, l'eccezione deve essere disattesa.

B) La norma contenuta nell'art. 1, c. V del d.l. 15 novembre 1993 n. 543, convertito nella l. 14 gennaio 1994 n. 19, così come modificato dall'art. 1 del d.l. 23 ottobre 1996 n. 543, convertito nella l. 20 novembre 1996 n. 639, che ha dato ingresso alla questione di massima, così si esprime: «Nei giudizi in materia di pensioni, l'appello è consentito per soli motivi di diritto; costituiscono questioni di fatto quelle relative alla dipendenza di infermità, lesione o morte da causa di servizio o di guerra e quelle relative alla classifica o all'aggravamento di infermità o lesioni».

L'ambiguità della norma e le difficoltà interpretative che ne sono derivate giustificano il vasto contrasto giurisprudenziale creatosi tra le tre Sezioni d'appello e, in qualche caso, nell'ambito di una stessa Sezione. Ambiguità che appare incontestabile sol che si consideri che un medesimo evento, se riguardato nei suoi aspetti materiali - primo fra tutti, il suo stesso accadimento -

pone questioni di fatto; se esaminato nei suoi riflessi giuridici - primo fra tutti, la sua inquadrabilità sotto l'impero di una determinata norma - coinvolge questioni di diritto. Qualificare, pertanto, determinati eventi - che nella fattispecie, concretizzano momenti, necessari od eventuali, del procedimento pensionistico - come questioni di fatto è sicuramente improprio e produttivo d'incertezza, potendo questi costituire questioni di fatto o di diritto non per loro natura, ma a seconda dell'angolo visuale dal quale vengono riguardati e della prospettazione delle censure e dei vizi dai quali si assume siano affetti.

Ciò premesso, il compito che spetta a questi giudici di stabilire il rapporto di comprensione, di intelligibilità tra norma e destinatari della stessa, ossia tra norma e generalità dei cittadini non necessariamente esperti in tecniche interpretative e, quindi, bisognosi di norme chiare e certe, non è quindi, di poco conto; in ogni caso, la soluzione della questione richiederà, successivamente, da parte dei giudici di seconda istanza un'applicazione attenta - nella fattispecie chiaramente riduttiva - del legislatore. Perché dalla norma quale sopra trascritta un dato è immediatamente rilevabile: che il legislatore non ha inteso dare ingresso, nella materia pensionistica, ad un vero e proprio giudizio d'appello, ma ad un giudizio dai contenuti più limitati. Limitazione che, ragionevolmente, trova la propria giustificazione sia nell'esigenza di non provocare un eccesso di contenzioso, sia nella considerazione che il giudizio pensionistico, ove promosso, segue un procedimento amministrativo dall'iter complesso, spesso lunghissimo, in cui gli accertamenti di fatto hanno solitamente avuto il più ampio sviluppo ed esaurito ogni possibile risvolto fattuale della vicenda.

E dunque, il vero problema da affrontare e risolvere, in questa sede, conformemente anche alle istanze degli organi remittenti, è questo: quali siano i limiti effettivi - essendosi manifestata incertezza giurisprudenziale sul punto - entro i quali è consentita l'impugnazione delle sentenze in materia pensionistica e, conseguentemente, quale sia la natura del mezzo di doglianza introdotto nell'ordinamento.

C) In tale accertamento queste Sezioni riunite non possono che lasciarsi guidare dalle regole ermeneutiche contenute nell'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale, secondo cui «nell'applicare la legge non si può ad esse attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore».

Orbene, se è vero che nell'analisi interpretativa - il cui unico vero scopo è quello di ricercare il significato della norma da applicare ove non sia d'immediata intellegibilità - non ci si può affidare alla sola lettera della

legge, è altrettanto vero che da questa, in omaggio ad un'esigenza di certezza, non si può prescindere.

Sicché, se la presunta intenzione del legislatore non è riuscita a tradursi nella formulazione della norma e non è da questa deducibile con un sufficiente grado di chiarezza e certezza, rimane al di fuori di questa e non è in alcun modo evocabile, non potendo l'attività interpretativa spingersi sino al punto di «indovinare» la volontà del legislatore o di attribuire alla norma il significato che si vorrebbe che avesse. In realtà, il comando giuridico contenuto nella disposizione – ma questa può esprimere, oltre che un ordine, anche un principio, un programma, una direttiva – ha una propria vita autonoma e distinta rispetto a quella del suo autore; la legislazione è, in altre parole, opera che acquisisce una propria indipendenza ed autonomia rispetto alla volontà dei soggetti che in concreto hanno provveduto alla stesura delle singole norme.

Tutto questo va detto perché la parte della giurisprudenza che dà alle norme di cui si discute un'interpretazione molto rigorosa e restrittiva – oltre il limite già insito nella riduzione dell'impugnazione ai motivi di diritto – parte dal convincimento che il legislatore, con l'espressione «costituiscono questioni di fatto» abbia inteso escludere dalle questioni impugnabili quelle attinenti alla dipendenza, classifica e aggravamento delle infermità in qualsiasi modo e sotto qualsiasi profilo denunciate.

Ma, contrariamente a tale assunto, osservano questi giudici che in nessun altro significato l'espressione può essere obiettivamente intesa se non in quello che le questioni relative a dipendenza, classifica e aggravamento di infermità non possono essere dedotte né esaminate in sede d'appello nei loro aspetti fattuali.

È, pertanto, da escludere che tale espressione possa essere interpretata, se non forzando il senso delle parole usate, nel significato della totale sottrazione delle questioni ivi contemplate alla cognizione del giudice di secondo grado, il quale dovrebbe pronunciarsi per l'inammissibilità anche ove sia dedotta una violazione di legge o una motivazione inadeguata, riferite alla dipendenza, classifica o aggravamento delle infermità, requisiti cui è subordinata la concessione del richiesto trattamento pensionistico di privilegio o di guerra. Con ciò violando il basilare principio contenuto nello stesso art. 1, l. n. 19/1994, che consente l'impugnazione delle sentenze pensionistiche per motivi di diritto.

D) Tali ultime considerazioni determinano l'esigenza, dapprima di individuare i più volte richiamati motivi di diritto su cui può e deve essere fondata l'impugnativa pensionistica e, poi, di fugare ogni dubbio sulla loro completa deducibilità, ove fra essi ve ne sia taluno

utilizzabile per realizzare scopi diversi da quelli consentiti e da considerare, quindi, con particolare attenzione.

La prima ricerca non pone problemi di difficile soluzione, non rinvenendosi nell'ordinamento motivi di diritto diversi da quelli contemplati nell'art. 360 c.p.c., in particolare ai punti 3), 4(, e 5); violazione o falsa applicazione di norme di diritto; nullità della sentenza o del procedimento; omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione circa un punto decisivo della controversia, prospettato dalle parti o rilevabile d'ufficio.

La seconda indagine, non sussistendo dubbi sulla deducibilità della violazione o falsa applicazione di norme di diritto e della nullità della sentenza o del procedimento, coinvolge il solo vizio riguardante la motivazione della sentenza.

Ciò in quanto esso rappresenta lo strumento di più facile e frequente utilizzazione per introdurre nel giudizio di secondo grado un non consentito riesame del merito della controversia. Pericolo che non è esclusivo – è bene rilevato – del giudizio pensionistico essendo ricorrente nell'ordinario giudizio civilistico di legittimità, ove il motivo di diritto in questione è stato ricondotto, ai fini della sua ammissibilità, nei suoi confini effettivi e nella finalità sua propria «di controllo di legalità sul modo e sui mezzi adoperati dal giudice nella motivazione delle fonti del suo convincimento, in modo da poterne seguire il processo logico».

Il lamentato pericolo ha indotto parte della giurisprudenza delle Sezioni d'appello di questo giudice delle pensioni, talora, a negare sostanzialmente l'inclusione, tra i motivi di diritto deducibili, del vizio di motivazione, tal'altra, a dubitare di tale possibilità o di ridurla alla sola ipotesi di difetto assoluto di motivazione.

Nessuno di tali orientamenti può essere condiviso.

Non si può, al proposito, non rilevare che l'obbligo di un'adeguata motivazione è assunto a livello di garanzia prevista dalla Costituzione (art. 3 Cost.): che esso è anche sancito da norme ordinarie (art. 132 c.p.c. e, per quanto riguarda questo giudice contabile, anche artt. 21 e 22, r.d. 13 agosto 1933 n. 1038) e che, infine, l'esigenza di motivare è, attualmente, tanto sentita che il legislatore ne ha esteso l'obbligo anche ai provvedimenti amministrativi (art. 3, l. 7 agosto 1990 n. 241).

In effetti, l'onere di supportare la sentenza di sufficiente motivazione attiene all'inviolabile diritto di chi si rivolge al giudice di conoscere e capire i motivi per cui la sua istanza – nella specie, pensionistica – è stata accolta o respinta: di conoscere le ragioni su cui si fonda la pronuncia giudiziale, soprattutto nell'ipotesi di rigetto della sua pretesa.

Un'ultima riflessione va, poi, sviluppata in relazione al fatto che il vizio di motivazione è, in definitiva, vizio che attiene all'organo giudicante.

Orbene, ove tale difetto, totale o parziale che sia, non fosse deducibile, si determinerebbe, in modo ingiustificato ed irrazionale, una sorta di incensurabilità del giudice che abbia motivato in misura insufficiente e inadeguata ovvero contraddicendosi nell'*iter* ragonativo, o, peggio, che non abbia motivato affatto su un punto decisivo della controversia.

Per tutte le suesposte argomentazioni, queste Sezioni riunite, esprimono l'avviso che il pericolo, ancorché sussistente, che il vizio di cui al n. 5 dell'art. 360 c.p.c. possa rappresentare il tramite strumentale per introdurre un non consentito giudizio di merito di seconda istanza non può essere preso a giustificazione dell'esclusione della deducibilità di tale motivo di diritto; che sarà, piuttosto, compito del giudice di secondo grado verificare, nell'esercizio del suo potere di deliberazione, se l'asserito motivo di diritto abbia in effetti consistenza come tale o venga utilizzato in modo strumentale; che, infine, se si deve negare la deducibilità di qualsiasi questione di fatto, comportante cioè accertamenti di mero fatto devoluti al giudice del merito, si deve però affermare l'inclusione nel novero dei motivi di diritto idonei a legittimare l'impugnazione in materia pensionistica anche di quello attinente alla motivazione della sentenza impugnata.

E) Resta ora da stabilire quale sia la natura del mezzo d'impugnazione di cui si è sinora trattato e quali siano i poteri del giudice di seconda istanza.

Sotto il primo aspetto, queste Sezioni riunite rilevano che non bisogna attribuire decisivo rilievo al *nomen juris* - appello - utilizzato nella norma in discorso, ma al contenuto o, meglio, ai vizi denunciabili con tale impugnativa, consentita, come più volte ribadito, per soli motivi di diritto e che, pertanto, dà luogo ad un giudizio caratterizzato, processualmente, da una fase rescindente, e da una fase rescissoria e, nel contenuto, dall'impossibilità di riesaminare, salva l'eccezione di cui si dirà, il merito della causa.

Questi due connotati concorrono, da un lato, a differenziare il mezzo di gravame in discorso dell'appello tradizionalmente concepito, che, al contrario, può essere evocato quando si lamenti un'ingiustizia integrale della sentenza, nei suoi aspetti di fatto o di diritto o sotto entrambi i profili, e che, quale strumento che consente una *revisio prioris instantiae*, può condurre ad un'integrale riesame della controversia; dall'altro, e conseguentemente, ad assimilare lo stesso mezzo di doglianza al ricorso disciplinato dagli artt. 360 e segg. c.p.c. e ad attribuire alle Sezioni centrali di questa Corte dei conti, nei limiti dei giudizi d'impugnazione di sentenze pensionistiche, la veste di giudici della legittimità in totale sintonia con i giudici della Cassazione.

Invero, potrebbe a conforto di tale assunto aggiungersi anche la duplice considerazione che per la proposizione del gravame in questione occorre il patrocinio di avvocato iscritto all'albo delle magistrature superiori e che le Sezioni centrali d'appello di questa Corte dei conti hanno competenza estesa a tutto il territorio nazionale - come, per l'appunto, la cassazione - laddove le Corti d'appello hanno competenza territoriale limitata ai distretti.

Ma tali elementi, in quanto coinvolgenti tutti i giudizi di seconda istanza di questo giudice contabile, non hanno valenza determinante e specifica ai fini che qui interessano, essendo semmai utilizzabili a sostegno della posizione di magistratura superiore riconosciuta a questa Corte dei conti in ogni ambito giurisdizionale affidatole e dell'esigenza di circondare di maggiori garanzie il giudizio di secondo grado da celebrare dinanzi ad essa, in quanto, diversamente dal rito ordinario, non è esperibile un successivo ricorso alla Corte di cassazione se non per motivi attinenti alla giurisdizione.

Dalla rilevata assimilazione consegue, necessariamente, che la disciplina cui fare ricorso, a termini dell'art. 26 r.d. 13 agosto 1933 n. 1038, è quella, contenuta nel codice di rito, che regola il ricorso per cassazione e che i provvedimenti giudiziari da adottare in sede di riesame sono quelli ivi previsti, in particolare quelli portati dagli artt. 383 e 384 c.p.c.

L'utilizzazione, ove possibile, della norma contenuta in quest'ultima disposizione, che consente al giudice della legittimità di decidere la causa nel merito, ove accolga il gravame per violazione o falsa applicazione di norme di diritto e non siano necessari ulteriori accertamenti di fatto, e che sta a dimostrare come lo stesso legislatore tenda lentamente, ma progressivamente, ad estendere i poteri del giudice della legittimità dall'originario controllo sul giudizio di diritto al controllo sul giudizio di fatto svolto dai giudici di merito, servirà a ridurre i tempi dell'*iter* procedurale necessario per definire ogni controversia.

Quanto, poi, all'ipotesi del rinvio ad altro giudice, che dovrà comunque decidere in una diversa composizione, queste Sezioni riunite si rendono conto che ciò potrà comportare problemi d'attuazione, attesa l'attuale situazione organizzativa di questa Corte dei conti. E, tuttavia, ritengono che tali problemi - così come questioni di politica giudiziaria - esulino del tutto dai loro poteri e doveri nel momento in cui sono chiamati alla stretta interpretazione di regole di diritto, rientrando tali compiti, secondo un tradizionale principio troppo spesso ignorato, nella sfera di competenza di organi diversi.

Considerato, infine, che la dedotta questione di legittimità costituzionale è improponibile in questa sede in quanto, per costante giurisprudenza (SS.RR. 19 set-

tembre 1988 n. 71/C; 1° giugno 1989 n. 83/C; 16 gennaio 1996 n. 24/QM; 4 giugno 1996 n. 32/QM; 11 agosto 1997 n. 39-40/QM; 12 luglio 1997 n. 21-44/QM) le questioni di costituzionalità sono di stretta competenza delle Sezioni giudicanti - e che, comunque, il deducente ha dichiarato di rinunciare alla stessa - conclusivamente la questione di massima deferita a queste Sezioni riunite va risolta, con particolare riferimento ai quesiti specifici contenuti nell'ordinanza di rimessione della Sezione I centrale, nel senso:

a) che appartiene al giudice di seconda istanza in materia pensionistica la cognizione del difetto di motiva-

zione in punto di classifica di infermità o lesioni, così come - si soggiunge - in punto di dipendenza di infermità, lesioni o morte da causa di servizio o di guerra e di aggravamento di infermità o lesioni;

b) che la cognizione del vizio di motivazione concerne non solo il difetto assoluto di motivazione, ma si estende anche all'insufficiente e contraddittoria motivazione;

c) che il giudice del gravame potrà ritenere o rinviare la causa al primo giudice, in diversa composizione, in applicazione della disciplina contenuta negli artt. 383 e 384 c.p.c.

* * *