

9.1.1.2 Il procedimento: quadro normativo

Legge 19/94

Indice:

- a. Introduzione
- b. Istituzione delle Sezioni giurisdizionali regionali
- c. Trasferimento ricorsi pendenti dinanzi alle sezioni centrali
- d. Art. 6 Legge 19/94 commentato
- e. Normativa di riferimento

La Legge n. 19/94, legge di conversione del decreto legge n. 453/93, è la legge istitutiva delle Sezioni Giurisdizionali Regionali con competenza generale in materia di contabilità pubblica e di pensioni con contestuale istituzione di due Sezioni giurisdizionali centrali (successivamente diventate tre) con funzioni di giudice d'appello.

La medesima Legge reca disposizioni transitorie inerenti alla disciplina del trasferimento di competenze dal Giudice collegiale centrale al giudice regionale.

a. Introduzione

Più volte si è tentato nel corso degli anni di addivenire ad una integrale riforma delle funzioni giurisdizionali e di controllo della Corte ma non si era mai giunti all'approvazione parlamentare.

Solo, nel 1994, con le leggi nn. 19 e 20 il legislatore è riuscito ad intervenire radicalmente sulle funzioni giurisdizionali della CdC.

Per quel che riguarda più da vicino la funzione giurisdizionale, occorre soffermare l'attenzione sull'art. 6 della Legge 19/94 e sull'art. 5 della successiva L. 205 del 2000.

b. Istituzione delle Sezioni giurisdizionali regionali

Preliminarmente, va detto che, con la L. 19/94 sono state istituite le Sezioni Giurisdizionali Regionali con competenza generale in materia di contabilità pubblica e di pensioni. Presso ciascuna sezione è stato istituito un ufficio di Procura.

In secondo luogo la Legge *de quo* ha istituito due Sezioni giurisdizionali centrali (successivamente diventate tre) con funzioni di giudice d'appello avverso le sentenze emesse dalle sezioni giurisdizionali regionali.

In terzo luogo le Sezioni Riunite della Corte dei Conti sono state trasformate in organo di chiusura del sistema di giurisdizione amministrativo-contabile, essendo ad esse attribuita la competenza a decidere unicamente le questioni di massima ed i conflitti di competenza.

Nel periodo precedente alla sua entrata in vigore, per le pensioni di guerra e per quelle privilegiate tabellari esisteva una sola sezione giurisdizionale centrale ed il Giudice giudicava in forma collegiale con la partecipazione necessaria del procuratore generale, con funzioni simili a quelle del pubblico ministero di derivazione penalistica, il quale aveva l'onere di istruire il giudizio nella ricerca della legittimità e correttezza dell'operato dell'amministrazione e quindi di acquisire documentazione (tra cui il fascicolo amministrativo relativo ai fatti di causa) e finanche di disporre mezzi istruttori (tra cui, sovente in materia di pensioni di guerra e privilegiate tabellari, l'acquisizione di una consulenza tecnica d'ufficio). Il tutto prima ancora che la causa fosse portata dinanzi al Collegio Giudicante.

c. Trasferimento ricorsi pendenti dinanzi alle sezioni centrali

Successivamente all'entrata in vigore e quindi successivamente all'assunzione delle competenze in sede regionale, il contenzioso pendente dinanzi alle sezioni centrali e quindi i fascicoli processuali,

contenenti nella generalità dei casi anche i fascicoli amministrativi, fu trasferito e quindi riassegnato, in base alla competenza territoriale individuata con riferimento al luogo di residenza dei ricorrenti.

Ciò premesso, l'art. 6 della Legge 19/94, più tecnicamente, art. 6 del decreto legge n. 453/93, convertito in legge, con modificazioni, sostanzialmente reca disposizioni transitorie inerenti alla disciplina del trasferimento di competenze dal Giudice collegiale centrale al giudice regionale.

d. Art. 6 Legge 19/94 commentato

Testualmente, le singole disposizioni di legge, brevemente commentate, recitano:

Art.6

Giudizi in materia pensionistica.

1. Per i giudizi in materia pensionistica pendenti alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, entro il termine perentorio di sei mesi dalla comunicazione di cui all'art. 1, comma 4 bis , la parte che vi ha interesse deve proporre al presidente della sezione istanza per la prosecuzione del giudizio .

2. La mancata o non tempestiva proposizione dell'istanza di cui al comma 1 produce l'estinzione del giudizio, che viene dichiarata d'ufficio.

Pertanto, all'atto della ricezione dei fascicoli processuali già pendenti dinanzi alla Corte dei Conti centrale, le Sezioni giurisdizionali regionali erano tenute ad inviare una comunicazione che, ovviamente, aveva la duplice finalità di rendere edotto il ricorrente del trasferimento di competenza dalla sede centrale preventivamente adita, alla sede regionale e, nel contempo, aveva lo scopo di accertare l'esistenza in vita del ricorrente medesimo, tenuto conto che un gran numero di ricorsi erano pendenti già da diversi decenni.

Nulla quaestio nell'eventualità di accertato decesso del ricorrente poiché le sezioni regionali erano tenute ad operare in conseguenza.

Diversamente, in caso di esito positivo della notifica, il ricorrente veniva onerato della necessità di proporre apposita istanza di prosecuzione del giudizio, manifestando quindi la propria volontà di addivenire alla decisione della causa. Tale dichiarazione di volontà, doveva necessariamente pervenire alla Sezione Regionale nel termine perentorio e quindi decadenziale di sei mesi dalla data della notifica dell'avviso di cui all'art. 1, comma 4 bis.

In mancanza, ovvero in caso di tardiva presentazione dell'istanza, conseguiva l'estinzione del giudizio dichiarata d'ufficio dal Presidente della Sezione.

3. In ogni altro caso il presidente della sezione fissa l'udienza per la trattazione, designando un magistrato relatore. La data dell'udienza viene comunicata, a cura della segreteria, con un preavviso di almeno sessanta giorni alle parti costituite, che possono produrre, con deposito in segreteria, memorie e documenti sino al decimo giorno precedente la data di udienza.

Diversamente da quanto previsto nei primi due commi, in caso di tempestiva proposizione della istanza ovvero nell'eventualità che la Sezione regionale avesse ommesso di inviare l'avviso (circostanza non rara), il Presidente della sezione interessata fissava l'udienza per la trattazione e designava il magistrato relatore.

La disposizione di legge prevede poi che dell'assegnazione e della data d'udienza debba essere data comunicazione alle parti costituite, cui è concessa facoltà di depositare memorie e documenti sino a dieci giorni prima dell'udienza.

Va chiarito sin da subito che il termine non è da intendersi come termine decadenziale ben potendo prodursi memorie e documenti anche alla data di udienza poiché le Sezioni Riunite della Corte dei Conti (cfr CdC S.R. 02/2008 QM) hanno definitivamente statuito che il mancato rispetto del termine non comporta effetti preclusivi per la parte che non abbia rispettato il termine determinandosi, nell'eventualità, il solo diritto della parte avversa di chiedere un termine per esame della documentazione ovvero per produrre memorie di replica.

Nel contempo, va segnalato che, i termini possono essere dimezzati e quindi diventare di almeno “trenta giorni prima” per la notifica dell’avviso di udienza e di cinque giorni prima per il deposito di memorie e/o documenti.

4. L'amministrazione, ove non ritenga di avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, può farsi rappresentare in giudizio da un proprio dirigente o da un funzionario appositamente delegato.

5. I ricorsi possono essere proposti anche senza patrocinio legale, ma i ricorrenti non possono svolgere oralmente, in udienza, le proprie difese. L'assistenza legale dei ricorrenti può essere svolta da professionisti iscritti all'albo degli avvocati o dei procuratori.

Il ricorrente quindi può validamente proporre ricorso personalmente, può validamente richiedere le notifiche, può depositare note difensive e documenti, non esistono preclusioni in ordine alla possibilità di formulare richieste istruttorie attraverso gli scritti difensivi e può stare personalmente in udienza ma, in udienza, non può svolgere oralmente le proprie difese e/o richieste.

6. Sono abrogate le disposizioni che prevedono e disciplinano le conclusioni e l'intervento del procuratore generale dei giudizi in materia di pensioni civili, militari e di guerra; è fatto salvo il potere dello stesso di ricorrere in via principale nell'interesse della legge.

Scompare quindi, nel giudizio pensionistico, la figura del procuratore generale e l’istruzione della causa è demandata integralmente alla parti ed al Giudice Unico.

7. I ricorsi giurisdizionali in materia di pensioni civili, militari e di guerra devono contenere, a pena di inammissibilità, oltre all'indicazione del giudice, l'esposizione dei fatti e degli elementi di diritto sui cui si fonda la domanda, con le relative conclusioni.

Finalmente, dopo decenni senza limitazioni e preclusioni di sorta e quindi dopo decenni in cui la Corte dei Conti ha ritenuto ammissibili ogni sorta di ricorso indipendentemente da qualsivoglia minimo requisito formale, sostanziale e lessicale, con la disposizione precedente, il legislatore ha introdotto un primo “filtro” disponendo che i ricorsi devono contenere dei requisiti minimi indispensabili per poter essere ritenuti ammissibili e quindi per poter addivenire ad un esame della vicenda e ad una statuizione al riguardo.

Ovviamente, trattandosi di norma processuale, la stessa è applicabile unicamente ai ricorsi depositati successivamente alla entrata in vigore della L. 19/94.

8. Qualora il ricorrente non sia reperibile nella residenza dichiarata o nel domicilio eletto, le notificazioni e le comunicazioni nei suoi confronti sono effettuate mediante deposito nella segreteria della sezione.

9. Avverso i provvedimenti che definiscono domande di aggravamento in conformità a giudizi delle commissioni mediche pensionistiche di guerra accettati dall'interessato, ovvero confermati dalla commissione medica superiore, il ricorso giurisdizionale è ammesso soltanto se la pretesa di diverso giudizio sanitario risulti documentata da perizia medica o certificazione rilasciata da strutture sanitarie pubbliche successivamente alla domanda di aggravamento o nei sei mesi antecedenti.

Con il precedente comma 9, il legislatore ha inteso porre un ulteriore e, almeno all’apparenza, più efficace “filtro” e/o deterrente per la proposizione dei ricorsi in materia pensionistica che però, di fatto, è rimasto lettera morta.

Infatti, mentre in precedenza non esisteva alcuna limitazione alla impugnazione dei provvedimenti pensionistici (non raramente sono stati impugnati provvedimenti concessivi al fine di ottenere una migliore classificazione delle infermità), successivamente alla entrata in vigore della norma in esame, il ricorso avverso provvedimenti che definiscono domande di aggravamento possono essere ammessi solo a condizione che:

- il ricorrente non abbia accettato il parere espresso dalle preposte commissioni mediche pensionistiche;

- il verbale non accettato non sia stato confermato dalla commissione medica superiore.

Laddove ricorrano entrambe le suindicate circostanze, il ricorrente potrà impugnare il provvedimento solo a condizione che documenti la propria diversa pretesa di giudizio sanitario a

mezzo di apposita relazione medica ovvero da certificazioni mediche prodotte da strutture sanitarie pubbliche successive alla domanda di aggravamento ovvero nei sei mesi precedenti.

E' evidente che tale norma pone dei vincoli e degli oneri a carico di chi intenda promuovere impugnazione nei confronti di un provvedimento amministrativo pensionistico. Vincoli ed oneri che erano completamente sconosciuti in precedenza con il conseguenziale effetto che domande di aggravamento ed impugnazioni venivano spesso presentate senza alcun "ritegno" verificandosi la pendenza di più giudizi pensionistici così come anche la contemporanea pendenza di procedimenti amministrativi di verifica dei presupposti per l'aggravamento.

Purtroppo però, la norma è stata svuotata del suo contenuto precettivo poiché non è più prevista la necessità di acquisire l'espressa accettazione o l'eventuale rifiuto dell'istante, tant'è che nei verbali di visita non compare più lo spazio destinato all'accettazione dell'esito da parte del pensionato e sia perché, gli interessati ricorrono sempre più spesso direttamente alla magistratura, piuttosto che alla Commissione Medica Superiore.

Conseguentemente, la norma non riesce più a trovare applicazione e la relativa eccezione, seppur formalmente sollevata, normalmente non trova accoglimento.

e. Normativa di riferimento

- ✓ Legge 19/94
- ✓ D.L. 453/93
- ✓ Legge 20/94
- ✓ Legge 205/2000