

Gli assegni vitalizi dei deputati dell'A.R.S.:
sotto la giurisdizione del giudice ordinario o della Corte dei Conti?
di Marina Sciarrino

1. Premessa.

Di recente¹ la Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana, ha rinviato alle Sezioni Riunite della stessa Corte la questione di massima sulla giurisdizione in materia di assegni vitalizi² dei deputati regionali siciliani stante il contrasto della stessa giurisprudenza contabile ora orientata in senso affermativo della giurisdizione contabile ora in senso negativo.

In particolare la Corte dei Conti³, in tempi più recenti, ha ritenuto sussistente la giurisdizione contabile in materia di assegni vitalizi dei parlamentari regionali a dispetto di quanto aveva in precedenza affermato⁴ rimettendo analoga controversia alla giurisdizione del giudice ordinario.

In questo ultimo caso, partendo dalla premessa che “il fondamento giuridico della giurisdizione in materia di pensioni della Corte dei Conti è costituito dall’art.62 del R.D. 12-7-1934 n.1214”, che “in base alla predetta norma alla Corte dei Conti è demandata la competenza a giudicare in via principale dei provvedimenti definitivi di liquidazione di pensione a carico totale o parziale dello Stato” e che “alla Corte medesima sono, poi, devoluti, in base al disposto dell’art.62, c.2, del predetto R.D. anche tutti gli altri ricorsi in materia di pensione che leggi speciali attribuiscono alla Corte dei Conti”, si conclude che alla Corte dei Conti non fosse da attribuire una generale competenza.

La giurisdizione della Corte, secondo questo primo orientamento, era legislativamente delimitata alle pensioni a totale o parziale carico dello Stato sulle quali è esclusiva e completa, e agli altri casi nei quali la giurisdizione medesima le viene attribuita da leggi speciali, di modo che “al di fuori di queste ipotesi situazioni analoghe

¹ Con ordinanza n.443/2005.

² Per i quali è previsto un apposito regolamento (Regolamento di Previdenza per i deputati).

³ Corte dei Conti, Sez.Giurisdiz.Sicilia, 12 aprile 2002, n.567.

⁴ Corte dei Conti, Sez.Giurisdiz.Sicilia, 19 maggio 1998, n.150.

devono trovare tutela presso l'A.G.O., cui l'ordinamento demanda in generale la tutela dei diritti soggettivi.”

Per ciò che concerne la Regione Siciliana il d.lgs. 6.5.1948 n.655 estende gli effetti dell'art.62 del R.D.12-7-1934, n.1214 ed espressamente prevede (art.3, 1co., n.3) che siano attribuiti alla cognizione della Sezione giurisdizionale della Corte dei Conti “i giudizi sui ricorsi e sulle istanze di cui all'art.62 del testo unico delle leggi sulla Corte dei Conti, concernenti il trattamento di quiescenza degli *impiegati* della Regione, qualora la Regione stabilisca per i propri dipendenti un trattamento di quiescenza nella forma di pensione”.

A dire della Corte, il riferimento inequivocabile agli “impiegati” non lascia dubbi sull'individuazione dei soggetti nei confronti dei quali esiste in materia pensionistica la giurisdizione della Corte dei Conti. Impiegati sarebbero da intendersi solo quei soggetti che intrattengono il tipico rapporto intersoggettivo che intercorre tra il datore di lavoro - Amministrazione regionale ed il suo dipendente -impiegato.

La figura del “deputato dell'Assemblea Regionale Siciliana” non può -a dire della Corte- essere assimilata a quella dell'impiegato, cui esplicitamente si riferisce il disposto dell'art.3, 1°co., del d.lgs..n.655 del 1948; “questo, richiamandosi all'art.62 del T.U.sulle leggi della Corte dei Conti, rende operativa la giurisdizione in materia di pensione della Corte stessa soltanto nei confronti dei dipendenti dell'amministrazione regionale, cui non possono assolutamente assimilarsi i parlamentari regionali”.

Tra la posizione del dipendente regionale e quella del deputato, a parere del giudice contabile, non sussisterebbe alcuna identità nè di natura nè di regime giuridico, dal momento che la funzione svolta dal deputato attiene, a differenza di quella dell'impiegato, all'esercizio di funzione di un mandato elettorale che interessa la sfera pubblica dell'autonomia costituzionale che è propria dell'A.R.S. in forza del suo Statuto e quindi estranea alla sfera intersoggettiva del datore di lavoro e del suo dipendente.

Così argomentando la Corte ribadiva a chiare lettere che la materia di trattamento di previdenza dei deputati dell'Assemblea Regionale Siciliana involge posizioni qualificabili in linea di massima di diritto soggettivo e posto che l'esistenza di un diritto soggettivo viene a costituire elemento indefettibile della tutela giurisdizionale ex artt.24 e

113 della Costituzione la questione doveva essere affidata all'Autorità Giudiziaria Ordinaria.

2. I deputati nazionali e regionali funzionari "onorari" a tutti gli effetti.

Le motivazioni della Corte del 1998, di cui si è detto, sembrano supportate non solo da precisi riferimenti normativi, ma soprattutto da elementi di pura e semplice logica costituzionale e cioè quella che vuole tenere, com'è ovvio, distinte le due figure: l'impiegato, pubblico dipendente, da una parte e il deputato, che svolge sì la sua attività per lo Stato e per i cittadini, ma che non può essere qualificato pubblico dipendente, dall'altra.

Pur tuttavia, sembra altrettanto certo che, nella ricerca della natura dello *status* di parlamentare regionale, ci si debba fermare a dare uno sguardo alla figura del deputato nazionale, che, sia pure diversa sotto il profilo della normativa di riferimento, comunque si presta a fertili accostamenti.

Avendo riguardo agli elementi di diversità è da dirsi che i membri delle Camere, com'è noto, godendo di particolari prerogative⁵ tutelate e riconosciute in linea generale dalla Carta Costituzionale e nel dettaglio dai regolamenti parlamentari, che costituiscono atti normativi primari nell'ambito della riserva costituzionalmente stabilita, sfuggono a qualsiasi interessamento dell'autorità giudiziaria, cui fa difetto, pertanto, il potere di disapplicare le norme dei regolamenti predetti quand'anche essa ne ravvisi l'illegittimità⁶.

L'autodichia della Camera dei Deputati, infatti, in tema di controversie che attengono ai rapporti di lavoro dei dipendenti, nonché alle procedure concorsuali per l'assunzione di nuovo personale, trovando la sua base istitutiva in una specifica norma primaria⁷, non è suscettibile di disapplicazione da parte del giudice ordinario e si sottrae

⁵ Di recente v. Cass. civ., SS.UU., 10-6-2004, n.11019.

⁶ Per es.v. Cass. civ., SS.UU., 23/04/1986, n.2861; ma in senso diverso Cass. civ. (Ord.), 23/03/1981, n.134 "I regolamenti parlamentari costituiscono fonti di diritto oggettivo di livello pari alle leggi, e rientrano perciò tra gli atti normativi soggetti al sindacato della Corte costituzionale".

⁷ Cioè l'art. 12 del Regolamento della Camera dei Deputati 18 febbraio 1971, deliberato ai sensi dello art.64 Cost. e rimasto sostanzialmente identico nel nuovo testo del 16 febbraio 1998.

altresì al sindacato di legittimità costituzionale in ragione dell'indipendenza garantita alle Camere del Parlamento da ogni altro potere⁸.

Né si può affermare che tale sistema ha subito effetti innovativi ad opera del nuovo testo dell'art. 111 Cost., introdotto dalla legge costituzionale n. 2 del 1999, che - pur senza estromettere l'autodichia dall'area della giurisdizione - non ha comunque scalfito le garanzie di indipendenza del Parlamento, mantenendo alcune aree di esenzione o di delimitazione del sindacato di legittimità proprio della Corte di Cassazione⁹.

Rispetto ai provvedimenti posti in essere dalla sezione giurisdizionale dell'ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati per la risoluzione delle controversie con i dipendenti della Camera¹⁰, si conferma l'esigenza che l'esercizio del relativo potere d'emissione non sia in alcun modo condizionato da interventi di altri poteri, i quali potrebbero indebolire quell' indipendenza che costituisce condizione essenziale per il pieno sviluppo della libera azione degli organi in questione¹¹.

Siffatte argomentazioni certamente non valgono per i deputati regionali.

Pur tuttavia, le due figure, parlamentari nazionali e consiglieri regionali, vengono ad essere necessariamente accostate per l'attività che essi svolgono nell'esercizio della funzione di mandato elettorale e per la veste che essi ricoprono, nell'interesse dei cittadini, quali 'funzionari onorari'.

Ed infatti, alla luce di quanto esposto prima, ben può affermarsi che con la pronuncia del 2002¹² la Corte dei Conti, a pieno titolo, ha ritenuto di doversi discostare dalla precedente del 1998 affermando che la disposizione dell'art.3 del d.lgs. 6 maggio 1948, n.655 è norma meramente riproduttiva, per la Regione Siciliana, di quella dettata per lo Stato, "secondo il principio del 'doppio binario' al quale si è ispirato il legislatore statutario, prima, e poi delle norme di attuazione, nel senso di estendere nei confronti della Regione Siciliana, già allora concepita come una realtà di rango appena sub-statuale e quasi federale, tutte quelle norme inerenti la giurisdizione che caratterizzavano

⁸ Con la conseguenza che è inammissibile il ricorso straordinario per Cassazione proposto avverso decisioni emanate, nelle predette controversie, dalla Sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati (v. sent. Cost. n. 154 del 1985).

⁹ Così Cass. civ., sez. un., 10/06/2004, n.11019.

¹⁰ Provvedimenti i quali finiscono per inerire essi stessi strettamente all'organizzazione ed al funzionamento di quest'ultima.

¹¹ Cass. civ., sez. un., 27/05/1999, n.317.

¹² La cit. n.567.

l'esercizio delle funzioni della Corte dei Conti (ma anche del Consiglio di Stato) nell'ambito dello Stato centrale".

In questa direzione la norma *de qua*, lungi dal costituire una eccezione al sistema, assume anch'essa una valenza di natura generale che ne consente un'interpretazione estensiva¹³.

Utilizzando, perciò, questa tecnica, è possibile ritenere che i deputati dell' A.R.S., oltre che i dipendenti veri e propri dell'A.R.S., possano rientrare nella categoria degli 'impiegati della Regione Siciliana'.

Nel ragionamento dei giudici contabili si formò la convinzione che il deputato, anche se non qualificabile come 'impiegato' in senso stretto, rivesta comunque il ruolo di 'funzionario onorario'. Peraltro, la Corte¹⁴ ebbe a precisare, con riferimento ai membri del Governo, che "...sono legati allo Stato-ente da un rapporto di preposizione all'ufficio"¹⁵.

Inoltre, i giudici di legittimità¹⁶ hanno individuato precisi indici di riconoscibilità ai fini del riconoscimento della natura onoraria di una funzione pubblica, che sono i seguenti: "...1) la scelta del funzionario, che nell'impiego pubblico viene effettuata mediante procedure concorsuali ed è, quindi, di carattere tecnico-amministrativo, mentre per le funzioni onorarie è di natura politico-discrezionale; 2) l'inserimento nell'apparato organizzativo della P.A., che è strutturale e professionale per il pubblico impiegato, è meramente funzionale per il funzionario onorario; 3) lo svolgimento del rapporto, che nel pubblico impiego è regolato da un apposito statuto, mentre nell'esercizio delle funzioni onorarie è privo di una specifica disciplina, quest'ultima potendo essere individuata unicamente nell'atto di conferimento dell'incarico e nella natura di tale incarico; 4) il compenso, che consiste in una vera e propria retribuzione, inerente al rapporto sinallagmatico costituito fra le parti, con riferimento al pubblico impiegato e che invece, riguardo al funzionario onorario, ha carattere meramente indennitario, e in senso lato, di

¹³ La Corte precisa che l'interpretazione estensiva si verifica quando il contenuto effettivo della disposizione, accertato attraverso i mezzi consentiti dalla logica e dalla tecnica giuridica, risulta più ampio di quello che appare dalle espressioni letterali che la compongono.

¹⁴ Corte dei Conti, Sez. Contr., 6 dicembre 1979, n.1020.

¹⁵ Vedi per es. l' art.65 D.P.R. 10-1-1957 n.3 oppure l'art.8 della L.18-3-1958 n.311.

¹⁶ Cass. SS.UU., n° 11272/98 e Cass.SS.UU., 10-4-1997, n.3129.

ristoro degli oneri sostenuti; 5) la durata del rapporto che, di norma, è a tempo indeterminato nel pubblico impiego e a termine quanto al funzionario onorario¹⁷.

Il funzionario onorario è, quindi, anch'egli legato da un rapporto di servizio con la P.A.; si tratta, *ceteris verbis*, di una figura che ha carattere residuale rispetto a quella del pubblico dipendente, che va ricompresa, quale '*minus*', nella prima e che si configura ogni qualvolta esista un rapporto di servizio con attribuzione di funzioni pubbliche ma manchino gli elementi caratterizzanti del pubblico impiego¹⁸.

Nelle osservazioni della Corte: "la differenziazione tra le due figure corre, inoltre, sul piano previdenziale, poiché, a fronte di un trattamento meramente indennitario, è normalmente (ma non sempre) esclusa ogni previsione in ordine ad eventuali trattamenti di quiescenza o vitalizi"¹⁹. Non così è per i deputati della Regione Siciliana, così come per i membri delle Camere per i quali è previsto un sistema previdenziale e di quiescenza variamente articolato.

Ed ancora si è affermato che la condivisione (o estensione analogica) da parte dei deputati dell'A.R.S. delle norme relative ai dipendenti regionali risulta giustificata dall'assenza di specifiche norme derogatorie, che risulterebbero, comunque, ove presenti, ampiamente discriminatorie ed ingiustificate.

A ciò si aggiunga che la norma che attribuisce la giurisdizione in materia pensionistica alla Corte dei Conti ha come *ratio* proprio quella di attribuire ad un giudice specializzato la tutela dei rapporti di quiescenza che, in quanto a carico totale o parziale dell'erario e radicati in un rapporto di impiego o di servizio con la P.A., nella cognizione della loro genesi o del loro successivo sviluppo necessitano di un particolare bagaglio tecnico-giuridico afferente l'area della P.A. e potrebbero ingenerare, se non correttamente gestiti in sede giurisdizionale, anche sensibili squilibri nella finanza pubblica.

¹⁷ Ciò vale non solo per i deputati nazionali ma altresì per i consiglieri regionali, con l'unica differenza, però, che per i primi, relativamente all'aspetto economico-retributivo, la normativa di riferimento e la tutela è affermata, in forma di autodichia, dall'interno, laddove per i consiglieri regionali valgono le norme dette dai relativi statuti.

¹⁸ Così anche Corte dei Conti, Sez.III Giur.Centr.d'appello, 26-5-1999, n.102.

¹⁹ Così Corte dei Conti nella cit.sent.n.567/2002.

Per queste ragioni, il giudice delle pensioni coincide con quello²⁰, più in generale, delle materie di contabilità pubblica, tanto che sarebbe illogico escludere dalla giurisdizione pensionistica della Corte dei Conti i rapporti afferenti ai deputati regionali siciliani, la cui collocazione funzionale può essere ricompresa, a pieno titolo, in quella degli altri dipendenti regionali.

In ultima analisi le convinzioni prima esposte appaiono convincenti non solo perchè l'esclusione delle controversie relative alle questioni pensionistiche dei consiglieri regionali dalla giurisdizione contabile si pone in contrasto rispetto al *trans* che considera questi stessi quali funzionari onorari parificati, sia pure sotto determinati effetti, ai dipendenti veri e propri, ma soprattutto giustificano – e di questo si dirà in prosieguo – le linee di tendenza in senso per così dire ‘espansivo’ della giurisdizione contabile.

3. La giurisdizione della Corte dei Conti: il fenomeno espansivo in relazione ai diversi ambiti interessati.

L'eventuale sottrazione alla giurisdizione della Corte dei Conti della materia pensionistica dei deputati dell'A.R.S. si porrebbe, infatti, in distonia con il c.d. fenomeno espansivo della giurisdizione contabile²¹.

Di questo fenomeno ne dava già conto un ventennio fa la Corte Costituzionale dando rilievo al dato che la materia della contabilità pubblica è sufficientemente individuata nell'elemento soggettivo (amministrazione pubblica soggetto passivo del danno) e nell'elemento oggettivo (qualificazione pubblica del denaro e del bene oggetto della gestione)²².

²⁰ Queste le argomentazioni della Corte nella sent.n.567, nella quale vengono svolte ulteriori e più puntuali spiegazioni sull'attività che la Corte dei Conti, storicamente, è chiamata a svolgere. Infatti si riferisce a : "...quel particolare feedback istituzionale nascente dall'essere la Corte dei Conti il supremo organo di referto al Parlamento.." ed anche al P.M.contabile che "estromesso dal giudizio pensionistico come parte necessaria ha acquisito, però, il ricorso in via principale nell'interesse della legge, mantenendo pure quello di intervento facoltativo (Corte dei Conti, Sez.I Giur.Centr.d'appello, 6 aprile 1998, n.93/A)".

²¹ Di tale fenomeno ne dà una compiuta descrizione Pilato S., *La responsabilità amministrativa. Profili sostanziali e processuali nelle leggi 19/94, 20/94 e 639/96*, Padova, 1999, 52 e ss. ed anche Staderini F-Silveri A., *La responsabilità nella Pubblica Amministrazione*, Padova, 1998, 87.

²² Così Corte Cost., 30-12-1987, n.641.

E' qui opportuno aggiungere che l'ambito soggettivo si articola ulteriormente in ambito soggettivo attivo (con riguardo al soggetto autore del danno) ed in ambito soggettivo passivo (che guarda al soggetto danneggiato).

La definizione, cioè, di due precisi ambiti, quello soggettivo e quello oggettivo, ai fini dell'accertamento della giurisdizione in capo al giudice contabile chiarisce come sia errato escludere tra le materie oggetto dell'attenzione di questi quella pensionistica-previdenziale relativa ai deputati regionali.

Più in generale, la Corte dei Conti ha giustificato la capacità espansiva della sua cognizione generale e, quindi, l'allargamento di una pluralità di centri soggettivi ed oggettivi di competenza in relazione ai processi evolutivi della finanza²³.

3.1. L'elemento soggettivo attivo.

Dal primo punto di vista, quello soggettivo attivo, tanto la giurisprudenza di legittimità tanto la dottrina hanno assecondato la *vis expansiva* della giurisdizione contabile.

Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, spesso chiamate a risolvere questioni di giurisdizioni afferenti la Corte dei Conti²⁴, hanno ritenuta sussistente²⁵ tale giurisdizione non solo nelle ipotesi di una responsabilità patrimoniale per danni derivanti da rapporto di pubblico impiego, ma anche in quelle ipotesi inerenti ad un rapporto di semplice servizio²⁶ nonché nell'ipotesi²⁷ del danno all'immagine dello Stato²⁸.

²³ L'evoluzione che si registra e che si è registrata nell'ultimo ventennio -come evidenzia Corte dei Conti, Sez.I, Giur.26/4/82 n.53- è quella della finanza pubblica da "finanza dello Stato e degli enti territoriali minori verso forme più complesse ed articolate su una pluralità di enti pubblici", per cui "...poiché la giurisdizione contabile tende a seguire quella evoluzione, devesi dedurre che quanto più cresce e prende radici il sistema pluralistico della p.a. -attraverso i fenomeni che la migliore dottrina usa indicare come decentramento autarchico, policentrismo e pluralismo autonomistico- e con riferimento ad altri aspetti evolutivi dell'economia nazionale, quanto più cresce la dimensione della nazionalizzazione dei mezzi e delle attività economiche..".

²⁴ Come registra Oricchio M., *La giustizia contabile*, Napoli, 1998, 139.

²⁵ Così Cass.SS.UU., n.2668 del 5-3-1993, ma anche sent.20-1-1995, n.5393, sent.9-6-1995, n.1128, sentt.nn.2611 e 2612 del 30-3-1990.

²⁶ Il rapporto di servizio, come già anticipato, ricorre, secondo i giudici di legittimità (nella sent.n.2668/93, ma vedi anche Corte dei Conti, sez.I, 9-2-1989, n.58), quando 'un soggetto venga comunque investito dello svolgimento in modo continuativo di una determinata attività in favore della pubblica amministrazione con inserimento in moduli organizzativi di essa e con assunzione di particolari vincoli e obblighi diretti ad assicurare il buon andamento dell'attività affidata e la rispondenza di essa alle esigenze generali cui è preordinata'. Il rapporto di servizio è stato, peraltro, configurato (v.Corte Conti, Sez.Giur.Sicilia, 27-5-1988, n.57) con riguardo al rapporto tra l'ente privato (l'Enaip, Ente nazionale acli istruzione professionale) e la regione siciliana sulla base dell'esistenza di

In dottrina, poi, l'estensione della giurisdizione contabile (in materia di danno pubblico) è stata in vario modo giustificata ora facendo perno sulla nozione letterale dell'art.103, comma 2, della Costituzione²⁹, ora ancorando la giurisdizione di responsabilità alla ricorrenza del requisito del rapporto di servizio del presunto responsabile del danno erariale³⁰.

Il dato conclusivo che è fuoriuscito dai contributi e dottrinali e giurisprudenziali è stato comunque quello per cui la responsabilità amministrativa copre, infatti, tutte le zone occupate dalle regole proprie del diritto pubblico, anche quando ad agire sono soggetti privati³¹.

I soggetti che applicano le regole proprie di una struttura pubblica concorrono allo svolgimento dell'attività di questa e pertanto "si ingeriscono in senso funzionale e non materiale nell'organizzazione della struttura stessa; l'attività svolta in base a regole proprie dell'azione amministrativa comporta pacificamente particolari vincoli e obblighi"³².

Il principio che governa l'affidamento della giurisdizione alla Corte dei Conti è, in definitiva, quello per cui ogni qualvolta viene posta in essere una condotta che costituisce strumento di realizzazione del fine pubblico lì si estende l'ambito della giurisdizione

un collegamento funzionale tra l'attività del soggetto privato, sottoposta ad obblighi e vincoli specifici, ed i fini istituzionali dell'ente pubblico.

²⁷ V.Cass.SS.UU. n.5668 del 25-6-1997.

²⁸ Qui affermando che "quello che genericamente viene definito 'danno morale' sia in effetti un vero e proprio danno patrimoniale, consistente nella spesa necessaria al ripristino del bene giuridico leso, cioè alla grave perdita di prestigio e il grave detrimento dell'immagine e della personalità pubblica dello Stato". Analogamente Corte dei Conti, Sez.Riun. n.10/2003/QM del 23-4-2003, secondo cui 'Nella responsabilità amministrativa rientra anche la tutela di interessi ulteriori rispetto all'integrità patrimoniale: fra questi vi è la tutela dell'immagine della P.A., ossia la tutela della propria identità, buon nome, reputazione e credibilità nonché l'interesse che le competenze individuate siano rispettate, le funzioni assegnate siano esercitate, le responsabilità dei funzionari siano attivate'.

²⁹ Per una panoramica generale più recente v. AA.VV. (a cura di Caia G. e Nottola S.), *Corte dei Conti riformata e prospettive istituzionali*, Rimini, 1998 ed anche, ma datata, Moretti B.-Mastelloni A.-Mancuso E., *La Corte dei Conti, Origini, ordinamento, funzioni*. Milano, 1985.

³⁰ Vero è che, qualcuno, facendo leva su una ormai datata pronuncia del Giudice delle leggi (v.Corte Cost., 20-12-1987, n.641), ribadisce che in materia di contabilità pubblica la giurisdizione della Corte dei Conti è 'solo tendenzialmente generale' e necessita della c.d. '*interpositio legislatoris*' per potersi espandere e ricomprendere nuove figure di responsabilità finanziaria.

³¹ Relativamente alle ipotesi della direzione dei lavori, del collaudo dell'opera pubblica, della progettazione dell'opera pubblica, del concessionario d'opera pubblica vedi Garri F., *I giudizi innanzi alla Corte dei Conti. Responsabilità, conti, pensioni*, Milano, 1997, 192 e ss., e la giurisprudenza in tema (per es. Cass.Sez.Un.11-4-1994 n.3358, Cass.civ.Sez.I, 27-2-1996, n.1528, Cass.Sez.Un.29-12-1990, n.12221, Cass.civ., Sez.Un.3-12-1991. n.12966) .

³² Così Garri.F., op.cit., 193.

contabile³³; sono così sottoposti alla giurisdizione della Corte tutti quei soggetti che, a qualsiasi titolo, sia volontario che coattivo, sia professionale che onorario, si trovino inseriti nell'apparato organizzativo della P.A. ed agiscano in conformità alle leggi, ai regolamenti e alle norme interne.

Ancora, qualche tempo fa³⁴, la Corte dei Conti si è spinta addirittura ad affermare la sua giurisdizione nei confronti del consigliere regionale per il danno subito da un consorzio di comuni per le minori entrate del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani in conseguenza di comportamenti illeciti consistenti nella riscossione di compensi non consentiti e poi accertati in sede penale. La Corte, cioè, ebbe a precisare che il rapporto di servizio ben può configurarsi non solo quando un soggetto, anche persona giuridica pubblica o privata, venga investito dello svolgimento di attività retta da regole 'proprie' della P.A., ma anche in tutti i casi nei quali il predetto soggetto partecipi comunque all'attività propria dell'amministrazione, venendosi così ad inserire in essa con un atto o un comportamento che comunque acquisti una reale influenza nell'iter deliberativo di questa, anche nelle fasi che precedono, con autonoma rilevanza, l'adozione dell'atto deliberativo, incidendo concretamente sull'*an*, sul *quantum* e sul *quomodo* di questo.

In questa direzione merita particolare attenzione la pronuncia, che di recente si è registrata, del giudice delle leggi³⁵, il quale ha avuto modo di ribadire che 'la responsabilità amministrativa non richiede necessariamente l'esistenza di un rapporto di impiego o la qualità di dipendente, ma il semplice inserimento nell'organizzazione della P.A. con lo svolgimento di funzioni proprie della stessa amministrazione, così come avviene per gli amministratori o i funzionari onorari'; infatti l'esercizio di pubbliche funzioni di un pubblica amministrazione non deve necessariamente avvenire utilizzando

³³ V. per es. Corte dei Conti, Sez.Riun.17/3/86 n.466, secondo cui "L'ambito della giurisdizione contabile ha per fondamentale presupposto ogni possibile rapporto di natura contrattuale da cui possa desumersi la sussistenza di un rapporto di servizio posto in essere tra un soggetto (persona fisica o giuridica) che è investito di una data attività, anche materiale, e la p.a. intesa nel suo complesso, con la conseguenza che è irrilevante la verifica sulla natura (privatistica o pubblicistica) del rapporto e la durata (a tempo determinato od indeterminato) del rapporto, sull'insorgenza del vincolo (volontario od obbligatorio) e sul contenuto dell'attività (professionale o materiale)".

³⁴ Corte dei Conti, Sz.Reg.Lombardia 24-3-1994, n.31.

³⁵ Corte Costituzionale, n.340 del 24-10-2001.

esclusivamente dipendenti legati da rapporto d'impiego, non coincidendo con l'apparato degli uffici caratterizzato da rapporto di lavoro dipendente³⁶.

Non di meno del rapporto di servizio tiene conto anche la normativa di recente dettata in materia di enti locali³⁷ che equipara, recependo le disposizioni di cui all'art.58 della L.142/90, la responsabilità del personale dipendente e onorario degli enti locali a quella degli impiegati civili dello Stato, estendendo così la giurisdizione della Corte dei Conti ad ogni forma di responsabilità contabile e patrimoniale nei confronti dell'ente di appartenenza.

Ciò che circoscrive l'ambito della giurisdizione della Corte dei Conti è, in definitiva, l'inserimento dei soggetti amministratori, siano essi deputati regionali, che consiglieri comunali o provinciali, nell'apparato organizzativo della Pubblica Amministrazione secondo le regole ed i principi ispiratori dell'attività di quest'ultima.

La Corte dei Conti diventa così 'giudice generale ed ordinario della responsabilità amministrativa, salve le eccezioni³⁸ previste dalla legge o desunte da interpretazioni che fondano il diritto vivente'³⁹.

Inoltre, in tema di responsabilità⁴⁰, il superamento del concetto tradizionale del danno come pregiudizio economico subito dalla Pubblica Amministrazione e la rilevanza riconosciuta⁴¹ al c.d. 'danno pubblico alla collettività' formano e confermano la convinzione che per configurare la giurisdizione della Corte dei Conti –e non solo in tema di responsabilità- non sia necessaria la configurabilità di un rapporto di dipendenza con l'ente pubblico, ma possa rilevare anche un rapporto di servizio sia onorario che professionale.

³⁶ La Corte (v.nota preced.) precisa perciò che 'è legittima la previsione dell'esercizio di dette funzioni da parte di soggetti con un rapporto sottostante anche meramente onorario o di mero servizio o di obbligo'.

³⁷ V.art.93 T.U.E.L.

³⁸ Le uniche eccezioni normative sarebbero costituite dalle materie del danno ambientale (v.Staderini F-Silveri A., *op.cit.*, 45 e ss.) e della responsabilità del giudice, che rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario (v. art.18 della L.n.349/86 e art.2 della l.n.117/88).

³⁹ Così Pilato, *op.cit.*, 51.

⁴⁰ Copiosa è la giurisprudenza in tema di responsabilità di amministratori e funzionari degli Enti Locali; quella più recente: Corte dei Conti, sez.II, Giur.centr., n.196 del 21-5-2003, Corte dei Conti, sez.II, Giur.centr., n.44 del 12-2-2003, Corte dei Conti, sez.III, Giur.centr.App., n.24 del 4-2-2002, Corte dei Conti, sez.II, Giur.Centr., n.281 del 5-9-2001 e Cass., sez.III, n.11969 del 25-11-1998.

⁴¹ V.Corte dei Conti, Sez.I, 18-9-1980, n.86.

Il principio ispiratore di fondo è, allora, che l'intervento del giudice contabile si rende necessario ogni qualvolta venga posta in essere una condotta rilevante sotto il profilo della responsabilità anche dai cc.dd. funzionari onorari, dai componenti di organi collegiali, dai funzionari di fatto⁴², etc.

3.2. L'elemento soggettivo passivo.

Guardando, ora, al profilo soggettivo passivo anche qui la casistica giurisprudenziale registra, in linea col *trend* di cui si è detto, un allargamento delle figure soggettive passive ai fini dell'esercizio del potere di controllo da parte della Corte dei Conti.

Tra quest'ultime vanno ricompresi anzitutto gli enti pubblici economici per gli atti di gestione compiuti dai propri amministratori e dipendenti⁴³, nell'esercizio di poteri autoritativi di organizzazione ovvero di funzioni pubbliche svolte in sostituzione di amministrazioni statali, arrecando un pregiudizio patrimoniale agli enti stessi⁴⁴.

Soggetti al controllo della Corte dei Conti sono considerati altresì gli e.p.e. trasformati⁴⁵ in società per azioni, che devono, per l'appunto, essere considerate 'società di diritto speciale'⁴⁶ per la previsione di norme particolari diverse da quelle proprie del regime tipico delle altre società per azioni⁴⁷.

Ed infatti tale trasformazione, a dire della Corte Costituzionale⁴⁸, non precluderebbe il controllo da parte della Corte dei Conti sugli enti trasformati in s.p.a., che vengono a mantenere, comunque, il carattere di imprese pubbliche, perché società

⁴² Così Garri.F., *op.cit.*, 194 e ss.

⁴³ V.Voci, *La giurisprudenza sulla responsabilità patrimoniale degli amministratori degli enti pubblici economici*, in *Riv.trim.dir.pubbl.*, 1986, 1106.

⁴⁴ V. Cass.SS.UU., 14-12-1985, n.6328 in *Giur.Cost.*, 1987, II, 250; Cass. SS.UU., 18-3-1988, n.2489; Cass.SS.UU.15-11-1989, n.4860 in *Riv.Corte Conti*, n.6/1989,224.

⁴⁵ Tale trasformazione ha avuto luogo agli inizi degli anni '90, quando il lungo processo di privatizzazioni degli e.p.e. è stato avviato da una fertile produzione normativa : si pensi al d.l.3-10-1991, n.309, al d.l.5-12-1991 n.386 (conv.in L.29-1-1992, n.35), al d.l.26-5-1992, n.298, al d.l.n.333/1992 (conv.in L.n.359/1992).

⁴⁶ Tale difformità, secondo la pronuncia della Corte Costituzionale n.466/1993, riguarderebbe anzitutto 'la derivazione, senza soluzione di continuità né mutamento di identità, da un ente pubblico preesistente; l'assenza, all'origine, di un contratto o, più in generale, di un atto di autonomia, sostituito, nel caso, da un intervento legislativo; la mancanza iniziale di una pluralità di soci costituenti, con la concentrazione delle azioni e del controllo in una sola mano; la mancanza iniziale di un capitale determinato e di uno statuto (elementi che sopravverranno dopo la trasformazione); la statuizione per legge dell'esercizio dei poteri sociali da parte dell'azionista d'intesa con altri soggetti ed il carattere pubblico di tale intesa...'

⁴⁷ Così Staderini F- Silveri A., *op.cit.*, 93.

alimentate da mezzi provenienti dalla finanza pubblica e sulle quali lo Stato eserciterebbe influenza dominante.

A rigore può anzi affermarsi che con l'assunzione diretta delle partecipazioni al capitale di nuove società, lo Stato instaurerebbe un rapporto ancor più immediato di quanto lo avesse in precedenza e, come azionista di controllo, continuerebbe a contribuire 'ordinariamente' agli enti trasformati, conservando i poteri di direttiva e comando sulle nuove società.

E dunque, partendo dalla conclusione cui giunse il giudice delle leggi per cui gli enti, per effetto della trasformazione, non fuoriescono dal rapporto con lo Stato e lo Stato mantiene, perciò, poteri di autorizzazione e direttive, si può correttamente affermare che la Corte dei Conti continua ad esercitare il proprio controllo sul conto generale del patrimonio dello Stato, nel quale sono iscritte le partecipazioni ai fondi di dotazione ed al capitale degli enti pubblici e delle società.

Le ragioni che giustificano tale controllo non possono, infatti, ritenersi superate in conseguenza del solo mutamento della veste giuridica degli e.p.e., in quanto il passaggio del patrimonio di questi enti dalla sfera pubblica alla sfera privata è avvenuto nel rispetto di condizioni particolari poste con norme speciali di diritto pubblico.

A ciò è da aggiungersi⁴⁹ che, sul piano dei soggetti sottoposti al controllo, si deve ricordare come la dicotomia tra ente pubblico e società di diritto privata si sia andata, recentemente, stemperando, non solo in sede normativa, ma anche giurisprudenziale. Ciò è avvenuto, per un verso, grazie all'impiego crescente dello strumento delle società per azioni per il perseguimento di finalità di interesse pubblico⁵⁰ e, per altro verso, a seguito dell'influsso della normazione comunitaria, favorevole all'adozione di una nozione sostanziale di impresa pubblica⁵¹.

⁴⁸ Corte Cost. 28-12-1993, n.466.

⁴⁹ Sottolinea la Corte Costituzionale con la citata pronuncia n.466.

⁵⁰ V. ad es. L.5-3-1982 n.63, L.19-12-1983, n.700, art.18, c.9, L.22-12-1984, n.887, art.22, L.8-6-1990, n.142.

4. L'elemento oggettivo.

Come si è già anticipato, anche l'elemento oggettivo (qualificazione pubblica del denaro e del bene oggetto della gestione) circoscrive, in senso espansivo, l'ambito di giurisdizione della Corte dei Conti.

Vero è –come ricordava la Corte Costituzionale nella citata pronuncia del 1987- che il contrasto con l'art.103, 2° co., della Costituzione è stato prospettato storicamente sotto il profilo che le deroghe alla giurisdizione della Corte dei Conti in tema di responsabilità per danni arrecati allo Stato sono state nel tempo apportate solo in ragione delle funzioni di particolari categorie di soggetti, laddove i motivi oggettivi sono stati sottovalutati.

Altrettanto vero è il dato che qui adesso bisogna rivalutare proprio quest'ultimo elemento: cioè l'elemento oggettivo, vale a dire la qualificazione pubblica del denaro e del bene oggetto della gestione.

Ancora una volta viene a sussidio la casistica giurisprudenziale.

Più volte, infatti, si è osservato⁵², sia pure con riguardo ai giudizi di responsabilità, che è necessaria non solo la natura pubblica dell'ente danneggiato dalla condotta dei suddetti soggetti, ma occorre altresì che la gestione della risorsa monetaria sia assoggettata nei vari momenti della destinazione, dell'impegno dell'erogazione e della contabilizzazione ai vincoli previsti per la spesa del denaro pubblico.

Ed ancora si è detto⁵³ che ai fini della ripartizione della giurisdizione fra giudice ordinario e Corte dei Conti costituiscono 'materia di contabilità pubblica' o 'gestione del patrimonio' non tutte le attività, ma quelle giuridicamente 'idonee alla concreta utilizzazione dei mezzi patrimoniali e finanziari dell'ente pubblico'.

Si tratta, in definitiva, di casi di responsabilità a danno di enti pubblici in cui viene in rilievo l'elemento oggettivo-danaro pubblico, che costituisce un *quid* essenziale per la configurabilità della fattispecie di responsabilità.

L'elemento oggettivo-danaro pubblico rileva in un'altra accezione ed in altro contesto laddove ci si sposti dall'ambito delle controversie in tema di responsabilità

⁵¹ Si pensi alla Dirett.CEE n.80/723, art.2, in tema di trasparenza delle relazioni finanziarie tra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche; nonché all'art.1 Dirett.CEE n.90/531, in tema di procedure di appalto degli enti erogatori di servizi.

⁵² Cass.civ., SS.UU., 22-10-1992, n.11560.

all'ambito delle controversie relative alla materia delle pensioni e dei trattamenti previdenziali.

5. Conclusioni.

Come vengono erogate le pensioni? O meglio qual è la provenienza del denaro che costituisce il fondo per le pensioni a qualsiasi titolo erogate ?

Guardando al caso che qui ci ha interessato, va infatti osservato che le modalità di concessione dell'assegno vitalizio, ancorché regolamentate da provvedimenti amministrativi dell'A.R.S., non sono dissimili da quelle relative agli impiegati pubblici con riguardo sia alla normativa, sia al sostanziale onere a carico della finanza pubblica.

Ed infatti i deputati sono assoggettati al versamento di contributi a fronte dei quali, l'Assemblea (art. 1 Regolamento di previdenza) assume a proprio carico gli oneri necessari per fare fronte a tutte le prestazioni di previdenza, assistenza ed assicurative.

E', dunque, evidente che l'entità dei contributi versati dagli interessati non costituisce l'unica provvista sufficiente alla liquidazione degli assegni vitalizi, ma l'A.R.S. con mezzi propri, a carico del bilancio regionale, integra tutto quanto necessario al fine di corrispondere agli aventi diritto il trattamento previsto dalle norme regolamentari, e sopporta il rischio connesso alla durata del vitalizio (sia diretto che di reversibilità).

In seconda battuta va precisato che non è stato costituito uno specifico e separato fondo, di natura assicurativa, attraverso il quale gestire la corresponsione degli assegni vitalizi, ben distinto dal bilancio dell'Assemblea e che assicuri l'inesistenza di oneri a carico del bilancio regionale.

La corresponsione dell'assegno vitalizio ha, pertanto, luogo attraverso la utilizzazione di fondi pubblici, in misura non diversa dal sistema relativo all'attribuzione del trattamento di quiescenza degli impiegati pubblici, i quali contribuiscono egualmente, mediante ritenute sugli stipendi e, pur tuttavia, in presenza di un, sia pure parziale, onere a carico della finanza pubblica, trovano regolamentazione in norme di rango primario o secondario e tutela nella giurisdizione del giudice contabile al quale va riconosciuta la più ampia giurisdizione ogni qualvolta il trattamento di quiescenza venga assicurato, parzialmente o totalmente, con mezzi pubblici.

⁵³ Così Corte Conti, Sez.giur.Sicilia, 25-8-1989, n.158.