

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **100/1986** (ECLI:IT:COST:1986:100)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALTE**

Presidente: **PALADIN** - Redattore: - Relatore: **LA PERGOLA**

Udienza Pubblica del **18/02/1986**; Decisione del **16/04/1986**

Deposito del **22/04/1986**; Pubblicazione in G. U. **30/04/1986**

Norme impugnate:

Massime: **9152**

Atti decisi:

N. 100

SENTENZA 16 APRILE 1986

Deposito in cancelleria: 22 aprile 1986.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 17/1 s.s. del 30 aprile 1986.

Pres. PALADIN - Rel. LA PERGOLA

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. LIVIO PALADIN, Presidente - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI - Dott. FRANCESCO SAJA - Prof. GIOVANNI CONSO - Prof. ETTORE GALLO - Dott. ALDO CORASANITI - Prof. GIUSEPPE BORZELLINO - Dott. FRANCESCO GRECO - Prof. RENATO DELL'ANDRO - Prof. GABRIELE PESCATORE, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 22, 23, 24, 27 e 29 della legge regionale

Abruzzo 7 novembre 1973, n. 41 recante "Nuove norme sulla previdenza e sul fondo di solidarietà a favore dei consiglieri della Regione Abruzzo", modificata dalla legge regionale 16 aprile 1975, n. 34, promosso con ordinanza emessa il 18 giugno 1977 dalla Corte dei Conti nel giudizio di responsabilità nei confronti di Crescenzi Ugo ed altri, iscritta al n. 296 del registro ordinanze 1978 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 250 dell'anno 1978;

visto l'atto di costituzione di Crescenzi Ugo ed altri;

udito nell'udienza pubblica del 18 febbraio 1986 il Giudice relatore Antonio La Pergola.

Ritenuto in fatto:

1. - La II Sezione della Corte dei Conti, con ordinanza emessa il 18 giugno 1977, ha sollevato davanti a questa Corte, in riferimento agli artt. 97, 117 e 123 Cost., questione di legittimità costituzionale degli artt. 22, 23, 24, 27 e 29 della legge Regione Abruzzo 7 novembre 1973, n. 41 (in materia di assicurazione ai consiglieri regionali), come modificata dalla legge regionale 16 aprile 1975, n. 34.

Con atto di citazione emesso in data 25 ottobre 1976 la Procura Generale presso la Corte dei Conti conveniva in giudizio i consiglieri della Regione Abruzzo, che avevano espresso voto favorevole alla delibera del 13 marzo 1974, con la quale veniva stipulata una polizza assicurativa relativa ai rischi di morte e invalidità causati da infortuni connessi con l'esercizio dell'attività pubblica e con altre cause. La relativa spesa era in buona parte posta a carico del bilancio regionale.

Il Procuratore Generale, ritenuto che Così fosse stato posto illegittimamente un onere a carico dell'ente Regione, pertanto chiedeva che i suddetti consiglieri regionali venissero dichiarati responsabili. La delibera era stata adottata in esecuzione della legge regionale n. 41 del 1973; e di quest'ultima legge il Procuratore Generale aveva eccepito l'illegittimità costituzionale, relativamente alle seguenti disposizioni: gli artt. 22, 23, 24, 29 e 30, per sospetta violazione degli artt. 81, 97, 117 e 123 Cost..

Con decisione presa in pari data la Corte dei Conti ha ritenuto propria la competenza a giudicare della responsabilità patrimoniale dei detti consiglieri, avendo escluso che essi godano, con riferimento all'accertamento della responsabilità patrimoniale, di particolari immunità o privilegi.

La questione di costituzionalità posta dal Procuratore Generale è stata poi ritenuta rilevante per la decisione del giudizio di responsabilità patrimoniale. Qualora le censure fossero ritenute infondate, non sussisterebbe il danno imputato ai convenuti. Dove, viceversa, si dovesse accertare la pur parziale incostituzionalità della legge n. 41 dovrebbe stabilirsi se dalla legge incostituzionale è derivato un danno patrimoniale per la Regione, e se il comportamento dei consiglieri sia nell'approvare la legge, sia nel dare ad essa successiva applicazione abbia dolosamente perseguito un fine diverso, rispetto a quelli istituzionalmente attribuiti alla Regione.

Il Collegio rimettente ha ritenuto non manifestamente infondata l'eccezione sollevata dal Procuratore Generale, allargando peraltro il campo della normativa censurata all'art. 27, mentre ha giudicato irrilevante l'eccezione di costituzionalità dell'art. 30, sollevata in riferimento all'art. 81 Cost..

Le norme oggetto della questione sollevata pongono a carico del bilancio regionale un rilevante onere ai fini della copertura dei rischi e degli infortuni che possono subire i

consiglieri nel corso del loro mandato per cause connesse o meno all'esercizio del mandato stesso.

Le suddette norme violerebbero in primo luogo i principi del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione, dato che i consiglieri regionali - afferma il giudice a quo - si sono autoconcessi forme assicurative di particolare favore, che non troverebbero riscontro in alcun'altra norma previdenziale o assicurativa. Infatti viene addossato alla Regione quasi tutto l'onere assicurativo; e ciò a prescindere dalla connessione dell'infortunio con lo svolgimento delle funzioni proprie dei beneficiari. In altri termini, il costo assicurativo è trasferito dagli interessati alla Regione, senza che, rileva la Corte dei Conti, tale disposizione sia giustificata da alcun interesse pubblico.

L'art. 97 Cost. esclude che venga fatto a vantaggio di soggetti in qualche modo collegati con la Regione un trattamento sui generis, razionalmente non giustificabile.

I principi di cui all'art. 97 Cost., applicabili tanto all'attività esecutiva, quanto alle stesse disposizioni legislative regolatrici dell'attività amministrativa, non sarebbero stati appunto rispettati dalle norme censurate.

Con riferimento alla pretesa violazione dell'art. 117 Cost., rileva il giudice a quo che le previsioni legislative regionali censurate risultano estranee alle materie attribuite alla competenza delle Regioni. Dovendosi ritenere che la previdenza non rientri fra tali materie, si delinea, secondo la Corte dei Conti, la possibile violazione dell'art. 117 Cost..

Quanto, infine, al preteso contrasto con l'art. 123 Cost. viene osservato che l'art. 37 dello Statuto abruzzese dispone la competenza legislativa regionale con riguardo alle sole indennità dei consiglieri, collegate indiscutibilmente all'esercizio delle loro funzioni. Ora - prosegue il giudice rimettente - essendo coperti dal predetto contratto assicurativo, sulla base delle norme censurate, anche gli infortuni non derivanti da cause collegate con l'esercizio delle funzioni istituzionali, tali norme contrasterebbero con l'art. 37 dello Statuto, con il risultato di vulnerare l'art. 123 della Costituzione.

Con il previsto trattamento assicurativo i consiglieri regionali sarebbero venuti a godere nella sostanza di un aumento delle loro indennità, senza che tale aumento fosse stato espressamente deliberato. Anche sotto questo ulteriore profilo sussisterebbe il contrasto con l'art. 37 e la violazione dell'art. 123 Cost..

2. - Si sono costituiti nel presente giudizio di costituzionalità i consiglieri regionali nei cui confronti è stata promossa l'azione di responsabilità patrimoniale.

Considerato in diritto:

1. - La presente questione di legittimità costituzionale trae origine, com'è spiegato in narrativa, da una controversia demandata alla II sezione della Corte dei Conti. La Procura Generale presso detto organo giurisdicante ha infatti convenuto in giudizio i consiglieri della Regione Abruzzo, i quali avevano espresso voto favorevole alla delibera conciliare del 13 marzo 1974. Con tale atto il corpo legislativo regionale aveva deliberato di stipulare una polizza assicurativa a favore dei propri membri, con riguardo ai rischi di morte ed invalidità derivanti da infortuni connessi anche con cause diverse dall'esercizio della pubblica attività dei beneficiari. La relativa spesa era in larga misura posta a carico del bilancio regionale. Precisamente, secondo le disposizioni della legge regionale 7 novembre 1973, n. 41 ("Nuove norme sulla previdenza e sul fondo di solidarietà a favore dei consiglieri della Regione

Abruzzo"), i versamenti relativi ai premi assicurativi da corrispondere all'Istituto contraente sono per il 30% a carico dell'apposito fondo di solidarietà, alimentato dal contributo mensile obbligatorio da ciascun consigliere in carica, nonché da quello, anch'esso mensile, concesso dalla Regione, che ammonta, per ciascun componente del consiglio, al 3% dell'indennità mensile lorda a questo spettante; il 70% della spesa è fatto direttamente gravare sul bilancio della Regione.

I consiglieri regionali sono stati convenuti in giudizio sull'assunto che l'onere posto a carico della Regione risulti illegittimo, e Così si configuri la loro responsabilità patrimoniale. In questa sede sono denunciati gli artt. 22, 23, 24, 27 e 29 della citata legge regionale per asserita violazione degli artt. 97, 117 e 123 Cost.. Le censure della Corte dei Conti s'incentrano, in sostanza, nel seguente rilievo: ai consiglieri regionali sarebbe concessa una forma assicurativa di particolare favore, la quale non trova giustificazione in alcun interesse pubblico, in quanto la polizza assicurativa copre qualsiasi infortunio, non importa se connesso con l'esercizio del mandato consiliare. Di qui discenderebbe, prima di tutto, la violazione dell'art. 97 Cost., alla quale si aggiungono gli altri dedotti vizi di illegittimità costituzionale. La legge in esame avrebbe disciplinato la materia previdenziale, che, non rientra fra quelle attribuite alla Regione, con il risultato di vulnerare il disposto dell'art. 117 Cost.. È inoltre prospettata la lesione dell'art. 123 Cost.. L'art. 37 dello Statuto abruzzese, si afferma al riguardo dal giudice a quo, contempla la competenza legislativa regionale con riferimento alle indennità dei componenti il Consiglio, le quali devono comunque connettersi con l'esercizio delle funzioni loro spettanti: laddove, si soggiunge, il contratto assicurativo, stipulato sulla base delle norme censurate, concerne anche gli infortuni scaturenti da cause non connesse con le attività che in via istituzionale competono ai consiglieri regionali. In sostanza, ad avviso del Collegio rimettente, è stato disposto un aumento dell'indennità, di cui i consiglieri regionali fruiscono senza che il conseguente aggravio a carico dell'ente Regione sia stato espressamente e formalmente previsto a tal titolo dall'organo deliberante in sede legislativa. Anche sotto quest'ultimo profilo, risulterebbero allora violati l'art. 37 dello Statuto abruzzese, nonché l'art. 123 Cost., posto a presidio della sfera riservata alla fonte statutaria.

2. - Occorre in primo luogo vedere se la questione sia ammissibile. La Corte dei Conti afferma di avere, con decisione parziale adottata in pari data dell'ordinanza di rinvio, ritenuta la propria competenza a conoscere della responsabilità patrimoniale dei consiglieri regionali, i quali non godrebbero, nel giudizio ad essa demandato, di "alcuna particolare posizione di immunità o di privilegio". Posto ciò, il giudice a quo ha ritenuto di dover motivare la rilevanza della presente questione in questi termini: qualora fosse adottata una pronuncia di infondatezza, cadrebbe l'addebito formulato nei confronti dei convenuti, per mancanza di danno; qualora fosse, invece, pronunciata la richiesta declaratoria d'incostituzionalità, la Corte dei Conti dovrebbe accertare se dall'illegittimità delle disposizioni denunciate sia derivato un danno patrimoniale alla Regione e se il comportamento dei consiglieri regionali nell'approvare la legge o nel dare ad essa successiva applicazione sia stato, oppur no, diretto a perseguire dolosamente un fine diverso da quello istituzionalmente attribuito alla Regione.

Senonché, il vigente ordinamento preclude a questa Corte di esaminare la questione nel merito. Le disposizioni di legge che configurano la competenza della Corte dei Conti, la quale concerne, nella specie, un giudizio di responsabilità patrimoniale, si riferiscono esclusivamente agli amministratori e ai dipendenti della Regione (cfr. gli artt. 18, 30, 31 e 32 della legge 19 maggio 1976, n. 335 "Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni"). Ora, il Collegio rimettente propone l'attuale questione perché, una volta rimosse le norme censurate mediante un'eventuale pronuncia di fondatezza, esso possa sindacare il comportamento tenuto dai consiglieri regionali anche in sede legislativa, quale si è concretato nella previsione e disciplina del sistema assicurativo sopra descritto. La tesi sottostante all'ordinanza di rinvio è, dunque, questa: il legislatore regionale verrebbe nel giudizio di merito a rispondere, se sussistono gli estremi del danno e del comportamento doloso, con riguardo alle conseguenze scaturenti dalla sua stessa produzione normativa, affetta

dai vizi prospettati all'attenzione della Corte. Prima ancora di controllare il fondamento di un tale punto di vista, va però ricordata la statuizione del quarto comma dell'art. 122 Cost.: "I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni". Di questa guarentigia i consiglieri regionali fruiscono anche nella sfera della responsabilità patrimoniale, che viene in considerazione nel caso in esame. Le denunciate norme di legge incidono sul trattamento dei consiglieri regionali e costituiscono emanazione dei poteri di cui il corpo legislativo della Regione dispone, in ordine alla propria organizzazione e alla posizione dei suoi componenti. Si tratta di poteri che discendono, in via immediata ed uniforme, dalle norme costituzionali con le quali è stato disegnato il caratteristico modello funzionale dell'ente Regione. Si deve dunque ritenere, anche alla stregua della pregressa giurisprudenza di questa Corte (cfr., da ultimo, la sentenza n. 69/1985), che nell'esercizio di attribuzioni Così configurate i consiglieri regionali siano assistiti dalla guarentigia sancita nell'art. 122 Cost.: la loro responsabilità nel giudizio principale resta allora, in forza di questo disposto del testo fondamentale, comunque esclusa. Se Così è, la questione è inammissibile. La sua definizione non potrebbe in alcun caso influire sull'esito della controversia rimessa alla Corte dei Conti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 22, 23, 24, 27 e 29 della legge Regione Abruzzo 7 novembre 1973, n. 41, in riferimento agli artt. 97, 117 e 123 Cost., promossa dalla Corte dei Conti con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 aprile 1986.

F.to: LIVIO PALADIN - ANTONIO LA PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI - GIUSEPPE FERRARI - FRANCESCO SAJA - GIOVANNI CONSO - ETTORE GALLO - ALDO CORASANITI - GIUSEPPE BORZELLINO - FRANCESCO GRECO - RENATO DELL'ANDRO - GABRIELE PESCATORE.

GIOVANNI VITALE - Cancelliere

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

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