

**REGIONE SICILIANA**  
**GIUNTA REGIONALE**

**Assessorato regionale della famiglia, delle  
politiche sociali e delle autonomie locali**  
**Ufficio di Gabinetto**

**OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE**

Roma 1/2 aprile 2004

*Giurisprudenza non costituzionale*  
*di interesse regionale*

*Redatto a cura di:*  
*Simone Montalto*

**Consiglio di Stato Sezione VI**  
**Decisione 15 dicembre 2003, n. 8231**

*La copertura finanziaria di un provvedimento di spesa, sia esso legislativo che amministrativo, costituisce canone fondamentale recepito dall'ordinamento interno a livello costituzionale (artt. 81 e 97 Cost.), in coerenza col dettato comunitario (cfr. artt. 2 e 3° del Trattato dell'Unione europea, dove si definisce il principio fondamentale della sana finanza pubblica), al fine di perseguire l'obiettivo primario della gestione nazionale della spesa pubblica, compatibile con le risorse effettivamente disponibili.*

Il principio costituzionale dell'obbligo della copertura finanziaria di ogni legge che comporti nuove o maggiori spese è certamente di conoscenza comune ed ha avuto una tale applicazione in sede di Corte costituzionale che non sarebbe il caso di parlarne. Quello che, viceversa, può destare nuovi interessi è la sua estensione ai provvedimenti amministrativi (dato che l'art. 81 della Costituzione parla soltanto di "ogni altra legge che importi nuove e maggiori spese").

L'estensione è operata attraverso la citazione del primo comma dell'art. 97 ove è disposto che i pubblici uffici siano organizzati secondo disposizioni in modo che sia assicurato il buon andamento degli uffici pubblici, considerandosi quello della copertura finanziaria di ogni provvedimento un principio costituzionale di generale portata, tale da essere un "ingrediente" necessario di un buon andamento in ogni gestione di ente od ufficio.

Altra estensione della validità del principio è quella operata, nel versante delle fonti, ai principi degli articoli 2 e 3/A del Trattato dell'Unione europea.

Si tratta, in sostanza, d'una ricostruzione sistematica delle base del principio includendosi tra gli obblighi della copertura finanziaria quello del mantenimento della gestione complessiva degli Stati membri entro criteri d'una sana finanza pubblica; il che comporta, tra l'altro, che gli oneri veri e quelli anche solo giuridicamente possibili, assunti dal complesso delle amministrazioni e degli enti che concorrono a formare lo Stato-ordinamento siano compatibili con le effettive risorse su cui il complesso sistema finanziario può contare.

**Consiglio di Stato – Sez. IV**  
**Decisione 30 dicembre 2003, n. 9178**

*Rientrano nella giurisdizione della Corte dei conti, prevista dagli artt. 13 e 62 T.U. 12 luglio 1934, n. 1214, non solo le controversie attinenti al diritto a pensione, ma anche quelle connesse, pur se implicanti il sindacato di poteri discrezionali dell'Amministrazione, quali quelle relative alla ripetizione di somme indebitamente corrisposte a titolo di pensione.*

Questa decisione del Consiglio di Stato conferma un orientamento espresso già altre volte (v., per es. A.p. n. 21 del 5 dicembre 1984; Corte dei conti, Sez. giurisd. per la Sicilia n. 66/C del 5 luglio 1994).

Circa l'ampiezza della giurisdizione della Corte, con riferimento ai soggetti erogatori di pensioni, quale espressa dagli articoli 13 e 62 del Testo unico 12 luglio 1934, n. 1214, cui la massima che si commenta fa riferimento, va appena ricordato che l'art. 13 del R.D. n. 1214 del 1934, che fissa le attribuzioni della Corte dei conti dispone, tra l'altro, che la Corte "*giudica sui ricorsi in materia di pensione in tutto o in parte a carico dello Stato, o di altri enti designati dalla legge, ect.*".

L'art. 62 dello stesso R.D. dispone, inoltre, che "*contro i provvedimenti definitivi di liquidazione di pensione a carico totale o parziale dello Stato è ammesso il ricorso alla competente sezione della Corte, la quale giudica con le norme di cui agli articoli seguenti. Alla medesima sezione sono devoluti anche **tutti gli altri ricorsi in materia di pensione, che leggi speciali attribuiscono alla Corte dei Conti***".

Da queste norme sembra derivare che, essendo la materia delle pensioni una materia attinente a diritti, la competenza della Corte dei Conti viene a rivestire i caratteri di una disciplina eccezionale e la Corte quella di un giudice speciale. Ciò in quanto le relative attribuzioni sono sottratte alla competenza della magistratura ordinaria. D'altra parte, l'art. 103 della Costituzione, che prevede la giurisdizione speciale del Consiglio di Stato e degli altri organi di giustizia amministrativa soltanto per le questioni intentate nei confronti della P. A. e riguardanti interessi legittimi, dispone espressamente che "la Corte dei conti ha giurisdizione nella materia di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge"; con ciò inserendo nell'ordinamento giuridico italiano una riserva di legge circa le attribuzioni giurisdizionali della stessa Corte. Riserva di cui è conferma nella stesse citate norme sull'ordinamento della Corte dei conti con le espressioni in cui è confermato che, oltre alle materie in tema di pensioni a carico totale o parziale dello Stato, alla Corte dei conti sono devoluti soltanto **gli altri ricorsi in materia di pensioni che le leggi speciali attribuiscono alla stessa Corte.**

Con sentenza n. 48/C/Bis/94 la Sezione giurisdizionale della **Corte dei conti ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione** sul ricorso in quanto i trattamenti di pensione del personale della Camera di commercio sono amministrati

ed erogati direttamente da tali enti ed i relativi giudizi pensionistici non risultano espressamente attribuiti alla Corte.

Altri dipendenti di Camera di commercio hanno rivolto invece ricorso al TAR, il quale con sentenza n. 1317/01 ha dichiarato il ricorso inammissibile così motivando: "**la competenza esclusiva della Corte dei Conti nella materia delle pensioni a carico totale o parziale dello Stato, ai sensi degli artt. 13 e 62 del R.D. n. 1214/34, si estende a tutte le questioni inerenti all'an e al quantum delle pensioni. La controversia incardinata con il ricorso introduttivo, esula pertanto dalla giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo, per rientrare in quella della Corte dei Conti.**"

Sembra evidente, ad un'analisi delle norme, la carenza di competenza della Corte dei conti nella detta materia data la mancata previsione di una legge speciale. La stessa Corte si era, del resto, già pronunciata in tal senso con sentenza della Sezione giurisdizionale per la Sicilia n. 66/C bis del 5 luglio 1994; con ciò confermando l'orientamento autorevole già espresso dalla corte di cassazione con sentenza n. 4246 del 26 giugno 1986.

Di conseguenza, le pensioni di enti, la cui competenza non è attribuita espressamente alla Corte dei conti, secondo quanto prevede l'art. 62 citato del R.D. n. 1214 del 1934, non potevano, fino alla devoluzione del contenzioso in materia di impiego pubblico ai tribunali ordinari (Giudice del lavoro) che rientrare nella competenza dei TAR: data l'attrazione della materia nella competenza generale ed esclusiva di questo Tribunale in quella complessiva del pubblico impiego e dato che le pensioni, sono una forma di retribuzione differita dell'impiego e che oggetto dei ricorsi in materia di pensioni di enti pubblici sono pur sempre degli atti amministrativi.

Così ha, finalmente, deciso il Consiglio di Giustizia amministrativa (Sezione, come è noto, del Consiglio di Stato) con decisione n. 341 del 22 ottobre 2003.

Su una tale determinazione, di natura logica, ora per i rapporti conclusi entro il 30 giugno 2000, interferisce il dato normativo (D.L.gvo 29/93 e successive modifiche ed integrazioni) dell'avvenuta devoluzione di tutta la materia relativa ai rapporti di impiego dei dipendenti della pubblica amministrazione al giudice ordinario dei diritti, dovendosi astrarre la materia dalle competenze della Corte dei conti (per i motivi che abbiamo detto) e non potendosi, conseguentemente, ricomprendere le pensioni nella vasta materia dei rapporti giuridico-economici tra datore di lavoro e lavoratore.

Praticamente, succede però che a giudicare sulla interpretazione ed applicazione (e formazione di giurisprudenza) delle stesse norme siano chiamati due ordini giudicanti diversi; cosicché qualche voce dottrina (Garri F., *I giudizi innanzi alla Corte dei Conti*, Giuffrè ed., 2000) ritiene che "*dovrebbe essere considerata la possibilità di attribuire tutte le controversie in materia di pensione dei dipendenti pubblici alla cognizione della corte dei conti, realizzando il principio che l'attribuzione di una materia ad un giudice è coerente e funzionale, sempre che non sorgano nel suo ambito problemi di ripartizione della giurisdizione.*"

Il che risponderebbe ad una esigenza di specializzazione e di univocità di indirizzi (per quanto un tale intento sia conseguibile in un vasto ordinamento giurisdizionale).

**Consiglio di Stato, Sezione VI**  
**Decisione 9 gennaio 2004, n. 14**

*La pendenza di un ricorso giurisdizionale non osta né alla sussistenza del diritto di accesso previsto dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 né all'ammissibilità dell'azione prevista dall'art. 25 della stessa legge, restando al libero apprezzamento dell'interessato la scelta di avvalersi della tutela giurisdizionale, ai sensi dell'art. 25 cit. o di conseguire la conoscenza dei documenti amministrativi nel giudizio pendente, mediante esibizione istruttoria.*

*Il bilanciamento tra il diritto di accesso ai documenti amministrativi da parte degli interessati e il diritto alla riservatezza dei terzi non è rimesso alla potestà regolamentare o alla discrezionalità delle singole Amministrazioni, ma è stato compiuto direttamente dalla legge 7 agosto 1990 n. 241, che, nel prevedere la tutela della riservatezza dei terzi, ha fatto salvo il diritto degli interessati alla visione degli atti la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici. (Nella specie, è stato riconosciuto il diritto di accesso dell'impresa partecipante ad una gara ai documenti contenenti l'offerta dell'aggiudicatario).*

La prima delle due massime, che conferma giurisprudenza già espressa (C.S., Sez. IV, dec. 27 novembre 1996, n. 1252), sancisce in sostanza la possibilità (e quindi la non incompatibilità, con conseguenze di esclusione di eventuali "litispedenze") che, ove sia in corso un giudizio per il quale ad una delle parti sia necessario esibire dei documenti, questa possa provvedervi o richiedendole ai sensi del quinto comma dell'art. 25 della legge n. 241 del 1990, ovvero facendo ricorso al mezzo processuale dell'*esibizione di copia dei documenti*, da esperire nel processo in corso ai sensi dell'art. 210 del codice di procedura civile.

Trattasi, in sostanza, di scelta libera tra i seguenti due mezzi:

**a) art. 25 , commi 5 e 6 della legge n. 241 del 1990:**

*Contro le determinazioni amministrative concernenti il diritto di accesso e nei casi previsti dal comma 4 è dato ricorso, nel termine di trenta giorni, al tribunale amministrativo regionale, il quale decide in camera di consiglio entro trenta giorni dalla scadenza del termine per il deposito del ricorso, uditi i difensori delle parti che ne abbiano fatto richiesta. La decisione del tribunale è appellabile, entro trenta giorni dalla notifica della stessa, al Consiglio di Stato, il quale decide con le medesime modalità e negli stessi termini.*

*In caso di totale o parziale accoglimento del ricorso il giudice amministrativo, sussistendone i presupposti, ordina l'esibizione dei documenti richiesti.*

**b) art. 210 del codice di procedura civile:**

*Negli stessi limiti entro i quali può essere ordinata a norma dell'art. 118, l'ispezione di cose in possesso di una parte o di un terzo, il giudice istruttore, su istanza di parte, può ordinare all'altra parte o a un terzo di esibire in giudizio un documento o altra cosa di cui ritenga necessaria l'acquisizione al processo.*

*Nell'ordinare l'esibizione, il giudice dà i provvedimenti opportuni circa il tempo, il luogo e il modo dell'esibizione.*

*Se l'esibizione importa una spesa, questa deve essere in ogni caso anticipata dalla parte che ha proposto l'istanza di esibizione.*

In pratica, dunque, ove penda già un giudizio in sede giurisdizionale, per i quali fini si intenda produrre un documento, né l'Amministrazione pubblica può rifiutarsi di consentire l'accesso, adducendo che ormai la domanda è questione di istruttoria processuale ai sensi dell'art. 210 c.p.c.; né il giudice può opporsi alla richiesta istruttoria rinviando all'esperimento del rimedio ex commi 5 e 6 dell'art. 25 della legge n. 241, sopra riprodotti.

La seconda delle massime riprodotte non ha bisogno di particolare commento. Il suo senso sembra evidente ove ci si soffermi sul termine "*bilanciamento*" ossia sul necessario equilibrio che deve esservi tra rispetto della riservatezza e rispetto dei diritti sostanziali dei consociati; per cui, ove la conoscenza riguardante uno di essi è presupposto per il rispetto di un interesse protetto di altri, la riservatezza del primo deve cedere soltanto alla ragione di giustizia dell'altro.