

CORTE DEI CONTI

Consiglio di Presidenza
Corso di formazione e aggiornamento
Roma 1-3 aprile 2008

La responsabilità amministrativa nella più recente giurisprudenza costituzionale

Relazione v.p.g. Sergio Auriemma

Roma, aprile 2007

La responsabilità amministrativa nella più recente giurisprudenza costituzionale

SOMMARIO: 1. Un decennio di pronunce - 2. Il dialogo ermeneutico - 3. Gli esiti degli scrutini di costituzionalità - 4. Tratti essenziali della disciplina sostanziale della responsabilità - 5. Tratti essenziali della giurisdizione e del processo contabile - Appendice

1. Un decennio di pronunce.

Una rassegna degli andamenti giurisprudenziali maturati sul tema affidatomi per l'incontro di formazione dal Consiglio di Presidenza, che ringrazio per l'invito, allo scopo di assumere un minimo di significatività euristica deve investire un periodo temporale sufficientemente largo.

Il tema, infatti, ha dimensioni coinvolgenti quasi tutti i profili della disciplina normativa, sostanziale e processuale riguardante un intero segmento di giurisdizione.

Diventa facile immaginare che, quali che siano il periodo preso in esame, il metodo di analisi e la selezione delle decisioni, l'esposizione complessiva comunque rischia di apparire incompleta, frammentaria, non soddisfacente.

Questi limiti mi hanno spinto a leggere in misura relativistica la dicitura «*più recente*» riferita al periodo da considerare, sicchè mi è sembrato utile attingere alle decisioni della Corte costituzionale che hanno scandito un intero decennio, dal 1998 al 2008.

Sui contenuti del tema, tra l'altro, aleggia un rischio supplementare, da scongiurare spendendo qualche breve parola in proposito.

Dottrina e giurisprudenza contabile, nel pur encomiabile sforzo di costruire un'architettura concettuale capace di dare sistemazione teorica agli istituti regolati dal diritto positivo, da sempre si sono interrogate e frequentemente continuano ad interrogarsi sulla cosiddetta «natura giuridica» della responsabilità amministrativa e contabile.

In tale prospettiva è risaputo si confrontano, non da ora, due opposte concezioni, entrambe sensibilmente intenzionate a proporre una qualificazione, talvolta articolata sul filo conduttore di opinioni metagiuridiche, che appaia essere univoca ed energicamente contrapposibile a qualsivoglia diversa considerazione.¹

Una prima impostazione teorica tende a porre di continuo l'accento su elementi dimostranti la consistenza di una forma di responsabilità tutta e rigorosamente disegnata dentro i margini del modello civilistico-risarcitorio di cui si occupa il giudice civile, modello di tipo contrattuale ed al quale automaticamente viene ricondotta qualsiasi questione interpretativa.

¹ Le varie ed opposte concezioni teoriche sulla responsabilità amministrativa, anche interne alla Corte dei conti, sono passate in rassegna e citate nella note dell'articolo di L. VENTURINI, *La Consulta pone luce sui fini ed i limiti costituzionali dei giudizi di responsabilità amministrativa*, su rivista on line www.lexitalia.it

L'altra teorica, all'opposto, tende a valorizzare, vieppiù dopo le novelle del 1994 e del 1996, aspetti di stampo extracontrattuale, pubblicistico-sanzionatorio o afflittivo, sugli stessi prevalentemente basando tutte indistintamente le proprie opzioni esegetiche, persino quando si discuta di eventuali modifiche o innovazioni da apportare *de iure condendo* alla giurisdizione o al processo contabile.

Invero, se ci si è ancora all'unico parametro realmente irrinunciabile per tutti, offerto dal diritto positivo da applicare, va almeno riconosciuto un merito alle riforme del 1994 e del 1996.

Esse hanno disegnato una nutrita serie di innovazioni regolatrici che, insieme con riforme più generali maturate nell'ordinamento giuridico, hanno permesso di identificare una forma di responsabilità *sui generis* affidata alla competenza cognitiva della Corte dei conti, in nessun modo ritagliabile a perfezione sull'uno o sull'altro paradigma teorico, ma quasi corpo di un *tertium genus* connotato da fondamenti ed elementi di innegabile peculiarità.

Di ciò si trovano chiari segnali indicatori nella sentenza della Corte costituzionale n. 371 del 1998, che concentra l'attenzione sulla «*combinazione di elementi restitutori e di deterrenza*» connotante, entro il quadro legislativo riformatore sviluppatosi nel corso degli anni '90, la responsabilità amministrativa e contabile.

Considerazioni di segno omogeneo sono rinvenibili anche nella sentenza n. 453 del 1998, con la quale la stessa Corte ricorda di avere, anche in altre occasioni, affermato che «*la responsabilità per danno ingiusto può essere oggetto... di discipline differenziate rispetto ai principi comuni in materia*» .

Inoltre, come meglio si avrà modo di osservare in prosieguo, chiari e fondamentali elementi identificativi, nella stessa linea, si rinvergono nelle più vicine decisioni n. 340 del 2001, n. 345 del 2004, nn. 183 e 184 del 2007, n. 272 del 2007.

Lungo identiche direttrici esegetiche, infine, si è più volte mosso il giudice regolatore della giurisdizione.

Per citare un solo precedente, le SS.UU. della Corte di Cassazione nella sentenza n. 132/2001 hanno osservato le diversità normative esistenti tra l'ordinaria responsabilità civile (contrattuale o aquiliana) e la responsabilità amministrativa.

Si tratta di diversità in parte preesistenti alle riforme del 1994 e del 1996 (si pensi al potere giudiziale *determinativo del quantum*, che sicuramente non nutra alcun parallelismo dall'ordinaria responsabilità civilistica) ed in parte apportate da queste ultime (si pensi alla limitazione dei casi di trasmissibilità del debito risarcitorio, alla soglia minima di intensità dell'elemento psicologico, alla limitazione della solidarietà passiva, alla necessità di tener conto dei vantaggi, alle regole per i membri di organi collegiali, all'esimente o scriminante riguardante gli organi politici, alla parzialità dell'obbligazione risarcitoria).

Le innumerevoli diversità, vecchie e nuove, integrano altrettanti elementi in punto di diritto che non modificano i requisiti di fondo della responsabilità (1.- un «danno economico» sofferto da una pubblica amministrazione, quale che sia la veste formale e la struttura organizzativa della stessa; 2.- una relazione funzionale o finalistica «di servizio»; 3.- l'esercizio illecito, commissivo od omissivo, *contra ius* o *non de iure*, di doverose attività; 4.- un

profilo soggettivo a soglia di intensità prefissata dalla legge) e neppure ne alterano il perdurante profilo risarcitorio.

Tuttavia, gli stessi elementi oggettivamente colorano la responsabilità amministrativa di specificità aventi esplicite basi normative.

Detti elementi della responsabilità ed il loro radicato fondamento normativo sono tali da spingere attendibilmente ad escludere sia la sua perfetta equipollenza alla *responsabilità civile* sia, a voler tener dietro ad opposte teoriche, la sua tendenziale assimilazione alla *responsabilità sanzionatoria* (di matrice penalistica) ed alle regole processuali che caratterizzano quest'ultima (si pensi, in proposito, al tema della archiviazione in fase preprocessuale, costantemente portato alla ribalta da coloro che auspicano, variamente motivando con principi desunti dell'art. 111 Cost. e dal giusto processo, un accostamento omogeneizzante alla responsabilità penale ed al rito penale).

Ovviamente – eccetto la stringata digressione che ho qui fatto – non intendo né affrontare le problematiche teoriche summenzionate, perché sconfinano dal compito assegnatomi, né indugiare oltre sulle stesse.

Torno, perciò, all'analisi degli orientamenti giurisprudenziali emersi nell'ultimo decennio.

2. Il dialogo ermeneutico.

Il controllo di costituzionalità in Italia, come si sa, è di tipo misto, assumendo il giudice *rimettente* nei confronti del giudice *decidente*, salvo i casi di *accesso diretto* allo scrutinio, il ruolo di intermediario necessario.

Pregiudizialità ed incidentalità sono, dunque, i perni su cui poggia il sistema.

La dottrina del diritto costituzionale ha osservato che ciò vale con riguardo sia al *momento dell'investitura* (la Corte costituzionale dipende inevitabilmente dalla sensibilità e dall'attivismo dei giudici a quibus, non potendo autoinvestirsi delle questioni di costituzionalità), sia per *l'efficacia delle decisioni* del Giudice costituzionale, spettando in larga misura all'autorità giudiziaria dar loro seguito e farne applicazione. Leopoldo Elia, nel periodo più acceso della famosa «guerra tra le due Corti», constatava che «*se molti giudici rifiutassero in modo sistematico di sottostare ai vincoli interpretativi [fissati dalla Corte] potrebbero risultarne vanificati tutti i tipi di sentenza emanati dalla Corte*». ²

La stessa Corte costituzionale ammette a chiare lettere che l'interpretazione della disposizioni legislative non è un monopolio affidato al giudice delle leggi, né al giudice comune, in ispecie quello della nomofilachia. ³

² R. ROMBOLI, *Qualcosa di nuovo ... anzi d'antico: la contesa sull'interpretazione conforme della legge*, relazione tenuta al Convegno «La giustizia costituzionale fra memoria e prospettive (a cinquant'anni dalla pubblicazione della prima sentenza della Corte costituzionale)», Roma 14 e 15 giugno 2006. L. ELIA, *Sentenze "interpretative" di norme costituzionali e vincolo dei giudici*, in *Giur. cost.*, 1966, pp. 1715 ss.

³ Per cogliere con nettezza ed in estrema sintesi tale chiara ammissione basta, in proposito, consultare le Relazioni – in particolare quelle degli anni dal 2004 al 2008 -

L'attività di collaborazione tra i due interlocutori del giudizio incidentale di costituzionalità è, invece, la connotazione intrinseca del Sistema, tanto che l'interpretazione della legge, da realizzarsi alla luce ed in conformità della Costituzione, è la risultante di un ideale «dialogo ermeneutico» a distanza.

Il dialogo, naturalmente, non esclude che via sia una ripartizione dei rispettivi compiti.

Infatti, se è vero che il giudice delle leggi deve necessariamente tenere conto degli indirizzi esegetici maturati nella giurisprudenza ordinaria o speciale (il cd. diritto vivente, a sua volta assoggettabile a scrutinio di compatibilità costituzionale), è anche vero che soltanto la Consulta è chiamata ad annullare leggi che si mostrino essere con questa confliggenti.

In sostanza, sul piano interpretativo si realizza *un'azione convergente o simbiotica* tra giudice costituzionale e giudice rimettente, svolta dentro un quadro ordinamentale significativamente variato nella più che cinquantennale esperienza costituzionale italiana ed il cui precipuo fine è quello di realizzare una permanente funzione promozionale dei valori della Costituzione e di garantire i diritti e le libertà previste nella Carta fondante.

Se ciò lo si declina con prudente accuratezza, se ne può desumere e si può far fruttare un'avvenuta, notevole valorizzazione, proprio attraverso l'accentuazione del dialogo interpretativo, del ruolo del giudice contabile e, di conseguenza, del ruolo ordinamentale dell'intero Istituto-Corte dei conti.

E' nella trama di questo incessante dialogo, pertanto, che a mio parere devono essere ricercati i fili che, negli ultimi anni, hanno intessuto le acquisizioni interpretative maturate sul tema della responsabilità amministrativa.

3. Gli esiti degli scrutini di costituzionalità.

Nel corso del decennio 1998-2008 preso in considerazione, la Corte costituzionale ha reso 19 decisioni in tema di responsabilità amministrativa e contabile, delle quali nove intervenute nell'ultimo triennio.

Le decisioni – adottate nella forma di 10 sentenze e 9 ordinanze – nel loro complesso hanno recato cinque declaratorie di manifesta inammissibilità delle questioni proposte, due di inammissibilità, nove di non fondatezza, tre di manifesta infondatezza, due di restituzione di atti al giudice a quo ed una sola declaratoria di illegittimità costituzionale di legge provinciale (su ricorso governativo).

La sintesi riepilogativa degli esiti raggiunti nel giudizio di costituzionalità, se letta nel freddo ed asettico linguaggio degli statistici, parrebbe offrire un quadro pesantemente negativo, nonchè scarsamente adatto ad offrire materiale adeguato per svolgere riflessioni di studio sull'assetto della disciplina normativa sostanziale della responsabilità e della giurisdizione che di essa si occupa. Ciò, quanto meno, se si intendesse ragionare soltanto alla stregua delle prospettazioni e dei presupposti interpretativi da cui lo stesso

giudice contabile, di volta in volta, è partito per sottoporre al vaglio del giudice delle leggi i suoi dubbi di legittimità costituzionale.

Non molto tempo fa ⁴ ho avuto occasione di notare che, stanti peraltro le peculiarità del sindacato incidentale di legittimità costituzionale come è configurato nell'ordinamento italiano, sia senz'altro da escludere che l'esito non fruttuoso del giudizio di costituzionalità possa essere considerato una censura rivolta al giudice *a quo né*, all'opposto e come pure qualcuno si affanna genericamente ad asserire, senza mai fornire adeguati riscontri, possa essere denunciato come la naturale conseguenza di visioni «politicizzate» delle questioni e delle norme di legge che affliggerebbero, indistintamente, tutti gli scrutini svolti dalla Consulta.

Adoperando un'espressione della dottrina costituzionale, mi sono perciò permesso di rammentare che l'esito negativo del vaglio di costituzionalità non è una "pagella" di brutti voti consegnata al giudice rimettente, neppure quando la pronuncia della Corte costituzionale si sostanzia nella declaratoria di manifesta inammissibilità.

Tenendo ben chiare e ferme siffatte, ovvie considerazioni, è mio convincimento che altrettanto poco produttore possa essere il limitarsi ad indagare, come pure in qualche caso si è mirato a fare ⁵, sulla natura, sulla qualificazione classificatoria o sul valore relativo della tipologia di decisione assunta dalla Corte costituzionale, analizzando se trattasi di una mera *interpretativa di rigetto*, nella veste cosiddetta *mascherata* o non, come tale solo parzialmente vincolante e comunque priva di effetti in giudizi diversi da quello principale.

In tal maniera, a mio modo di vedere, si può perdere l'occasione, quanto meno ai più ristretti e precipui fini che qui interessano, per cogliere l'opportunità di interrogarsi a fondo sulla solidità ed attendibilità giuridica (o meno) delle prospettazioni esegetiche e delle censure messe a base dell'ordinanza di rimessione che è poi andata incontro ad esito sfavorevole.

Per dirla con parole affatto diverse, ho l'impressione che in qualche caso, intrapresa che sia una preconstituita tesi esegetico-dottrinarica sulla natura in

⁴ S. AURIEMMA, *L'interpretazione conforme: tra onere del giudice e potestà discrezionale ampia*, articolo leggibile nel sito www.contabilità-pubblica.it e tratto dalla relazione tenuta il giorno 13 dicembre 2007 nell'ambito di un corso di formazione e aggiornamento organizzato dal Consiglio di Presidenza della Corte dei conti.

⁵ A proposito delle sentenze n. 183 e 184 del 2007 una lettura aventi tali caratteristiche sembra rinvenirsi nell'articolo *"Il giusto processo contabile nella interpretazione della Corte costituzionale"*, di P. SANTORO, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 2/2007, p. 197. La Corte costituzionale avrebbe cioè avallato, sulla base di una concezione della responsabilità sradicata ed avulsa dal contesto normativo ed ordinamentale vigente, un'esegesi della legge n. 266/2005 affetta da "anomalie" ed "asimmetrie" processuali, quali ad esempio una "rivalutazione della colpa in appello senza contraddittorio e senza processo", oppure un "assemblaggio del beneficio nell'ambito dei poteri discrezionali del giudice di determinare il quantum", oppure ancora una irragionevole "disparità" per i soggetti assolti in prima cure. Le manifestate opinioni si muovono, però, in divergenza non solo delle pronunce rese dalla Consulta, ma anche di prevalenti e oramai consolidati orientamenti della giurisprudenza contabile, quest'ultima orientata sia per il contraddittorio in camera di consiglio ed una valutazione che prenda in considerazione il "fatto" così come accertato dal giudice di primo grado nella sentenza, affatto rivalutandolo, sia per una determinazione della "percentuale" di abbattimento entro la banda di oscillazione voluta dalla legge (dal 10 al 30 per cento) secondo l'ordinario esercizio valutativo del giudice contabile sulla "congruità" della parte di danno adossabile all'agente responsabile (v. artt. 82 e 83 r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, ma anche art. 1 legge n. 20/1994 e succ. modific.), sia infine per la trattazione dell'appello a cognizione piena qualora sia impugnante il pubblico ministero.

astratto della responsabilità amministrativa - sulla cui piattaforma semmai sia stata costruita l'ordinanza di rimessione degli atti alla Corte costituzionale - l'esito negativo del giudizio di costituzionalità, anche quando vada specificamente ad appuntarsi sulla erroneità del presupposto interpretativo da cui è partito il giudice rimettente, sia sempre e comunque ritenuto essere un approdo avente identica valenza teorico-dottrina, perciò non condivisibile e non accettato.

L'esito del giudizio di costituzionalità, in questi casi, viene letto non più che occasionale *flatus vocis* o, nella migliore delle ipotesi, come espressione di una recondita, non confessata ed opposta concezione della responsabilità amministrativa che riposerebbe, verosimilmente da molti anni, nelle storiche stanze del Palazzo della Consulta e che alimenterebbe intensamente il convincimento decisionale di un organo giudicante collegiale costituito, è noto, da ben quindici giudici di diversa estrazione.

Avverso detta «presunta concezione», talora a forza intravista tra le righe delle sentenze della Corte costituzionale e tutta orbitante nelle sfere della teoria generale del diritto, si corre il rischio di continuare a nutrire qualche personale e soggettiva avversione, nonostante i puntuali riferimenti sia legislativi, sia costituzionali esplicitamente enunciati nella sentenza che dichiara l'infondatezza o l'inammissibilità della questione, in qualche caso « manifesta ».

Orbene tutto ciò, a voler dimenticare la basilare regola che impone anche alle migliori dottrine di confrontarsi motivatamente con i precedenti giurisprudenziali, quanto meno sorvola su di un dato oggettivo e incontrovertibile: la *erroneità del presupposto interpretativo* dichiarata in una decisione della Corte costituzionale, qualunque sia la tipologia di dispositivo della decisione medesima, è il preludio per successive declaratorie di inammissibilità, specie quando il giudice rimettente insista e perseveri in identica ed erronea esegesi delle norme di legge.

Ecco, quindi, nascere la necessità di mettersi - forse più umilmente e sicuramente fuori dalla pur stimolante e luminosa ribalta delle diatribe dottrinarie - alla ricerca delle tracce di fondo che permettono di identificare la conformazione della responsabilità amministrativa quale risulta disegnata nel vigente diritto positivo, in un doveroso sforzo di analisi affrancato da precostituite concezioni teoriche ed alla luce anche di un andamento ultracinquantennale della giurisprudenza costituzionale che, a sua volta, ha tenuto dietro all'evoluzione normativa progressivamente maturata nel tempo.

4. Tratti essenziali della disciplina sostanziale della responsabilità.

Tre sentenze della Corte costituzionale - la n. 340 del 2001, la n. 345 del 2004 e la n. 184 del 2007 - hanno segnato un passaggio ermeneutico di notevole importanza definitoria quanto alla *disciplina normativa sostanziale* che regola la responsabilità amministrativa.

Rese in contesti processuali diversi (la prima in un giudizio avverso legge provinciale attivato su ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, la

seconda e la terza in giudizi avverso legge statale promossi da Autonomie regionali e provinciali), le tre decisioni sottolineano il carattere unitario della disciplina.

La sentenza 340 qualifica il limite minimo di imputazione della responsabilità (colpa grave, prevista unitamente all'imputazione per dolo) quale «*principio acquisito all'ordinamento*», non derogabile in attenuazione ad opera di singole legislazioni territoriali che semmai, attraverso riduzioni prefissate e forfetarie della misura del risarcimento, potrebbero alterare la potestà di determinazione, ad opera del giudice contabile, del danno addossabile al responsabile, deroga non consentita neppure quando la Autonomie territoriali siano dotate di un titolo costituzionale legittimante l'emanazione di norme in materia di «ordinamento degli uffici e del personale».

In maniera più penetrante le sentenze 345/2004 e 184/2007, tramite la lettura dell'art. 117 Cost. nella versione novellata dalla riforma costituzionale del 2001, precisano che la potestà legislativa residuale delle Regioni a statuto ordinario in materia di ordinamento dei propri uffici, se può esplicarsi nel senso di disciplinare il rapporto di impiego o di servizio dei propri dipendenti, prevedendo obblighi la cui violazione comporti responsabilità amministrativa, non può incidere sul regime normativo generale della stessa, né – nel caso del cosiddetto “condono erariale” – i parametri statutari autonomistici possono dirsi lesi da un intervento normativo apprestato dal legislatore statale.

Il portato delle tre decisioni si sostanzia, quindi, nel collocare la disciplina sostanziale della responsabilità amministrativa e delle situazioni giuridiche soggettive ad essa riconducibili – ogniqualvolta venga in evidenza la questione del catalogo costituzionale di «materie» variamente dislocate tra potestà legislativa statale o regionale - nell'ambito materiale dell'ordinamento civile di cui all'art. 117, comma 2, lettera l) della Costituzione.

L'esito giurisprudenziale non è di scarso risalto.

Per coglierne appieno le valenze è forse utile soffermarsi su almeno due considerazioni.

La prima, a matrice storica, ci fa risalire al varo della Costituzione repubblicana, che quest'anno ha celebrato il sessantesimo anniversario, nonché al fondamento di origine della giurisdizione contabile.

In ordine all'art. 95 del Progetto originario di Costituzione, poi confluito nell'art. 103 vigente e nell'intestazione alla Corte dei conti della «*giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge*», nel lontano 1947, in seno alla Commissione dei Settantacinque, alla Seconda Sottocommissione ed in Assemblea ebbero luogo intense discussioni.

Nelle aule del Parlamento della Repubblica Italiana – così come già era accaduto 95 anni prima, il 27 dicembre 1852, in quelle del Parlamento Subalpino e ad opera del Cavour - risuonarono parole dedicate al giudice ed alla giurisdizione in materia di responsabilità contabile e amministrativa.

Si discusse di unicità della giurisdizione, di mantenimento o meno delle già esistenti giurisdizioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, si confrontarono le tesi di Calamandrei, Mortati, Leone, Ruini, si cercò una

formulazione testuale capace di evitare inconvenienti pratici o difficoltà interpretative o di funzionamento della giustizia nell'interesse dei cittadini.

Tra le diverse opzioni possibili non si raggiunse l'accordo sulla unicità strutturale della giurisdizione in genere (che, tra l'altro, è assetto conosciuto in alcuni ordinamenti stranieri) ma, come si può leggere negli atti parlamentari dell'epoca, si convenne sull'idea di una «razionale unità» della stessa, intesa come strumento complessivo e armonico di protezione da accordare alle libertà ed ai diritti dei cittadini.

In ideale coerenza e continuità con quella scelta costituzionale di origine, che lasciò in vita la preesistente ed autonoma giurisdizione contabile sulla responsabilità di pubblici agenti, le sentenze n. 345/2004 e 184/2007 prima citate hanno ribadito non solo l'unitarietà nazionale della disciplina sostanziale della responsabilità amministrativa, ma anche l'intrecciarsi dei profili sostanziali della medesima *«con i poteri che la legge attribuisce al giudice chiamato ad accertarla (come si rileva, ad esempio, dalla disposizione dell'art. 52 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, secondo la quale la Corte, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto»*.

Su questo stesso radicamento costituzionale la Corte di Cassazione, nella sentenza n. 22059/2007, ha potuto individuare nel giudice contabile il *«giudice naturale»* che accerta e tutela la *«riparazione del danno erariale»*.

Qualcuno potrebbe essere indotto ad intravedere un'antinomia tra quest'ultima affermazione e quella presente nella sentenza della Corte costituzionale n. 641 del 1987, nella quale si legge invece che *«la Corte dei conti non è il giudice naturale della tutela degli interessi pubblici e della tutela dei danni pubblici»*.

Senonchè l'antinomia è soltanto apparente e scaturisce dallo svolgimento del dialogo ermeneutico tra giudice rimettente e giudice costituzionale, del quale ho fatto cenno in precedenza.

Se, infatti, si esamina la prospettazione che fu proposta dal rimettente (SS.RR. Corte dei conti, ordinanza del 10 ottobre 1986), diventa ben spiegabile l'esito sfavorevole in quell'occasione raggiunto nel giudizio di costituzionalità.

Non solo, infatti, in applicazione dell'art. 103, secondo comma, Cost. e nei limiti ad esso imposti spetta al legislatore la determinazione della sfera di giurisdizione dei giudici (ordinario, amministrativo, contabile, militare ecc...), dovendosi nella cd. *interpositio* ⁶ individuare il limite funzionale delle attribuzioni giudicanti della Corte dei Conti, ma :

- la nozione di giudice naturale non si cristallizza nella determinazione legislativa di una competenza generale, mentre si forma anche a seguito di tutte quelle disposizioni di legge le quali possono anche derogare da tale

⁶ La interposizione legislativa opera non solo sul piano della attribuzione di giurisdizione, ma anche su quello della disciplina sostanziale della responsabilità. Corte Cost. sent. n. 371/1998, infatti, afferma che non sussiste *«alcun motivo di dubitare che il legislatore sia arbitro di stabilire non solo quali comportamenti possano costituire titolo di responsabilità, ma anche quale grado di colpa sia richiesto ed a quali soggetti la responsabilità sia ascrivibile (sentenza n. 411 del 1988), senza limiti o condizionamenti che non siano quelli della non irragionevolezza e non arbitrarietà»* .

competenza, in base a criteri che ragionevolmente valutano i disparati interessi in gioco ⁷

- la nozione di tutela degli interessi e dei danni pubblici intesi in senso generale ed indistinto non può dirsi costituzionalmente riservata alla giurisdizione contabile, poiché, più esattamente, è per Costituzione affidata e riservata alla giurisdizione contabile la potestà cognitiva e decisionale sul cd. «danno erariale» o danno inferto ad una amministrazione pubblica (anche se la qualificazione soggettiva di quest'ultima va operata alla stregua del criterio sostanziale, e non formale, della relazione funzionalizzata alla resa di un pubblico servizio).

In definitiva, la locuzione «*materie di contabilità pubblica*» andava letta, e va tuttora letta, nel senso di comprendere ciò che attiene ad un uso «funzionalizzato» del denaro pubblico, all'impiego dello stesso quando sia diretto alla soddisfazione, in dimensione collettiva, di diritti, interessi, aspettative, bisogni della cittadinanza.

Non rilevano le regole procedurali e contabili pubblicistiche da osservare oppure la veste formale rivestita dall'agente, ma innegabilmente rileva la «funzionalizzazione» delle condotte (attive od omissive), oggetto della cognizione giudiziale, verso attività di rilievo e di interesse pubblicistico (in massima sintesi: rileva il concetto di servizio pubblico).

Le citate sentenze n. 340, n. 345 e n. 184 permettono una seconda, possibile riflessione.

Essa consegue al fatto che l'unitarietà della regolazione legislativa della responsabilità amministrativa è elemento indispensabile non solo affinché sia mantenuta una simmetria nazionale nelle azioni di contrasto e di tutela giudiziale volte a preservare interessi la cui dimensione travalichi, per sua natura, i confini geografici locali, ma anche in ragione dell'esistenza di evidentissimi nessi di interferenza con altra materia di competenza esclusiva dello Stato (la giurisdizione).

Orbene questo diverso profilo, riguardato in un'eventuale prospettiva evolutiva, è di non minore importanza.

Infatti, quali che siano gli sviluppi ordinamentali che in futuro potranno registrare gli assetti organizzativi delle pubbliche amministrazioni, anche sul piano delle articolazioni territoriali sub-nazionali, sono state messe in risalto e sussistono valide ragioni per il permanere di un presidio di tutela giudiziale che corrisponde ad esigenze unitarie, anche in funzione dell'unitarietà della disciplina sostanziale che il legislatore statale detta per questa peculiare forma di responsabilità.

⁷ Indicazioni ancor più esplicite in tal senso si rinvencono nella sentenza n. 327/1998, la quale afferma che i precetti di cui agli articoli 25 e 103 della Costituzione non sono «*tali da impedire al legislatore stesso di escludere, in modo non irragionevole e non arbitrario, dal novero dei casi fonte di danno erariale, una fattispecie dopo che la stessa sia venuta in essere*».

5. Tratti essenziali della giurisdizione e del processo contabile.

La giurisprudenza costituzionale, nel corso del decennio esaminato, ha fornito importanti enunciazioni riguardanti la disciplina sostanziale della responsabilità, ma ha anche messo a fuoco tre aspetti concernenti, rispettivamente, la «specialità» e la «esclusività» della giurisdizione contabile, nonché talune particolarità del suo *modus interno* di esercizio o, meglio, delle regole processuali che la caratterizzano.

Il concetto di *specialità* della giurisdizione si ricollega, da un lato, alle connotazioni proprie della forma di responsabilità di cui ho fatto in precedenza menzione e, dall'altro, alle caratteristiche dei poteri cognitivi e giudicanti esercitabili.

Le sentenze n. 183 e n. 184 del 2007, nonché l'ord. n. 292 del 2007, si sono pronunciate sul cosiddetto "condono erariale" (più correttamente denominabile definizione abbreviata del giudizio di appello, in quanto l'istituto nulla spartisce con le ipotesi di condono conosciute in ordinamento).

Non sono mancati commenti sulle indicazioni rese dal giudice delle leggi, ai quali è possibile rinviare per più distesi studi, analisi, riflessioni.⁸

In questa sede ci si può limitare ad osservare che le menzionate decisioni hanno variamente rimarcato l'estensione e le peculiarità della potestà giudicante contabile, che normalmente accerta e valuta le fattispecie trasgressive di legge in tutti i loro elementi costitutivi, oggettivi e soggettivi, anche di intensità nello scostamento dal precetto normativo e, di conseguenza, determina in via costitutiva l'ammontare del danno risarcibile.

E' vero che le indicazioni del giudice delle leggi, nel sottolineare un'asorta di scissione tra *obligatio* e *debito* (o dovere) risarcitorio, determinato quest'ultimo in via costitutiva dal giudice, riecheggiano note teorie di derivazione tedesca poi trapiantatesi nella dottrina italiana e la distinzione tra vincolo e debito.

Altrettanto vero, però, è il fatto che molto più recenti riflessioni svolte anche in sede civilistica vedono similmente attenuarsi, se non sfumare, la rigorosa differenza tra carattere contrattuale ed extracontrattuale della responsabilità. L'esigenza di vedere rafforzata e garantita l'effettività della protezione di posizioni giuridiche esposte a lesioni causabili da comportamenti illeciti è alla base di un fenomeno ermeneutico che osserva le forme di responsabilità sempre più accomunate dall'elemento sostanziale della previsione, da parte dell'ordinamento, di tenere determinati comportamenti (cd. *obblighi ex lege*), dettandosi nel contempo le conseguenze della trasgressione delle regole realizzatasi con ingiusta lesione di un interesse giuridico altrui.⁹

Mi sembra di diretto rilievo, piuttosto, il dire che la Corte costituzionale, nell'affrontare e risolvere le questioni, non ha effettuato né una rilettura della legge n. 266/2005 tradottasi in una modificazione strutturale dell'enunciato normativo che ne abbia obliterato il testo letterale, né ha fatto

⁸ P. SANTORO, *Il giusto processo contabile nella interpretazione della Corte costituzionale*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 2/2007, pp. 186 ss.; L. VENTURINI, *Il giudizio di responsabilità amministrativa a carico dei dipendenti e degli amministratori pubblici*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 9/2007, pp. 967 ss.

⁹ Al riguardo si può suggerire la lettura di Cass. SS.UU. n. 14712 del 2007.

riferimento ad un principio poi dichiarato suscettibile di deroghe, né infine ha realizzato operazioni di ortopedia o di manipolazione legislativa.

Piuttosto, attraverso una ricostruzione anche storica, ineccepibile dal punto di vista del diritto positivo vigente, ha calato la legge 266 esattamente nel sistema normativo-ordinamentale di settore in cui essa va tuttora concretamente ad operare ed ivi ha ritrovato principi ed elementi, di antica, consolidata e mai mutata o contestata vigenza, tali da mostrare la compatibilità costituzionale delle norme scrutinate.

Qualsiasi diversa opinione, più che lamentare una presunta incostituzionalità della legge in discorso, dovrebbe eventualmente (e molto più arditamente) ipotizzare un'incostituzionalità dell'intero sistema normativo vigente, fondato come esso è sull'art. 83, primo comma, del regio decreto 18.11.1923, n. 2440 e sull'art. 82, secondo comma, del medesimo decreto, secondo i quali la Corte dei conti - proprio come accade nel concreto delle decisioni quotidianamente assunte dai giudici contabili, in tutte le articolazioni giudicanti centrali e periferiche - «valutate le singole responsabilità» pone a carico dei responsabili «tutto o parte del danno accertato o del valore perduto» e, quando l'azione o l'omissione è dovuta al fatto di più soggetti, chiama ciascuno a rispondere «per la parte che vi ha preso»

Passando al concetto di *esclusività*, mi sembra pacifico che esso si perimetri essenzialmente sull'ambito oggettivo e soggettivo della disciplina dettata in tema di responsabilità amministrativa.

Molto significativi, per questo versante, sono i principi desumibili dalla sentenza n. 272/2007 concernente i rapporti tra processo penale e processo contabile.

In continuità con principi di diritto già in precedenza enunciati nella sentenza n. 773 del 1988, la decisione ha puntualizzato i margini esterni della giurisdizione, sia sotto il profilo dell'esclusività cognitiva nell'accertare il *quantum* del danno risarcibile (laddove il giudice penale, a fronte di eventuale costituzione di parte civile, può se del caso liquidare unicamente una somma a titolo di provvisionale ovvero altra tipologia di danno come quello «morale» da reato), sia sotto quello dell'inesistenza di un obbligo di sospensione, di un «*bis in idem*» o di un conflitto tra giurisdizioni.¹⁰

Tra l'altro, proprio l'esclusività *determinativa del quantum* indirettamente attesta e conferma il permanere della connotazione essenzialmente *risarcitoria* della responsabilità fatta valere tramite la domanda che il Pubblico Ministero officiosamente aziona innanzi alla Corte dei conti.

Vorrei aggiungere che il profilo dell'esclusività cognitiva della giurisdizione intestata al giudice contabile mi sembra possa adeguatamente spiegare anche l'esito negativo registrato dall'ordinanza di rimessione poi sfociata nell'ordinanza della Corte costituzionale n. 273/2006, in tema di soggezione a responsabilità amministrativa dei magistrati ordinari per attività giudiziaria che sia illecitamente causativa di un danno patrimoniale diretto all'Amministrazione della giustizia.

La Consulta, in questo caso, ha tacciato di *aberratio ictus* il provvedimento emesso dal rimettente, affermando testualmente quanto segue : « *la norma*

¹⁰ Un approfondito commento sulla sentenza è quello di L. VENTURINI, *La competenza della Corte dei conti circa il danno erariale in vicenda oggetto di giudizio penale*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 1/2008, pp. 45 ss.

censurata non ha alcuna incidenza sulla questione della responsabilità dei magistrati per attività giudiziaria oggetto del giudizio a quo, la quale trova la sua soluzione nell'interpretazione dell'ambito oggettivo e soggettivo della disciplina dettata in tema di responsabilità amministrativa ovvero di disposizioni non fatte oggetto di censura dal giudice a quo». ¹¹

Nello scegliere la titolazione del presente paragrafo ho ritenuto di fare riferimento ad indicazioni desumibili dalla giurisprudenza costituzionale anche a proposito del «processo contabile».

Il tema sembra appassionare una parte della dottrina, incline a considerare il processo che si svolge innanzi la Corte dei conti interessato da regole di rito che lascerebbero intravedere vulnus di vario genere irrimediabilmente inferti ai principi del giusto processo presidiati dall'art. 111 Cost.

Orbene, senza pretendere né di analizzare in profondità la tanto dibattuta problematica, né di far valere miei personali convincimenti (in verità, di segno diametralmente opposto), mi limito a riportare succintamente alcune indicazioni di recente offerte da decisioni della Corte costituzionale.

L'ordinanza n. 315 del 1998 ha avuto modo di richiamare lo stretto collegamento che, tramite l'art. 26 del regolamento di procedura, esiste tra rito contabile e rito civile ordinario, rammentando che in tema di obblighi di astensione non sono estensibili alla giurisdizione contabile, esattamente come accade per la giurisdizione civile, i principi giurisprudenziali diffusamente elaborati per il processo penale.

La sentenza 513 del 2002 e l'ordinanza 261 del 2006, non senza richiamare analoghi precedenti (es. sent. 415 del 1995), hanno avuto occasione di precisare che l'intero segmento procedimentale anteriore all'emissione dell'atto di citazione, affidato alle cure istruttorie del Pubblico Ministero, non ha natura processuale o giurisdizionale, non riveste alcun carattere decisorio idoneo alla formazione di un giudicato, è solo preordinato all'eventuale, successiva instaurazione di un giudizio.

L'ordinanza 261 ha, altresì, ricordato l'applicabilità *de plano* dell'art. 210 c.p.c., che affida, anche al giudice civile, poteri officiosi di ordinare alle parti in causa la produzione di atti e documenti ritenuti necessari alla decisione della controversia (quindi: anche il giudice contabile ha il potere officioso di richiedere la produzione di provvedimento di archiviazione eventualmente adottato dal PM nei riguardi di alcuni, e solo alcuni, dei corresponsabili).

Né l'esistenza di poteri officiosi può essere letta tout court come un retaggio di impostazioni inquisitorie inconciliabili con l'art. 111 e con il principio di terzietà del giudice.

Se alle citate pronunce si somma l'ordinanza n. 68 del 2007, che si è soffermata sull'art. 14 del regolamento di cui al r.d. n. 1038/1933 e sul cosiddetto potere sindacatorio (la denominazione è tutta e solo pretoria), invitando il giudice rimettente a darne una praticabile interpretazione costituzionalmente orientata, che si muova in linea con le ordinarie regole

¹¹ A mero fine informativo si segnala che il giudice a quo, ricevuto restituito il fascicolo dalla Corte costituzionale, si è comunque pronunciato per l'insussistenza di giurisdizione con la sentenza Sez. I n. 144/2007/A del 31.5.2007. La sentenza è stata impugnata per cassazione dalla Procura Generale, ai sensi dell'art. 111, ultimo comma, Cost. (il relativo giudizio è pendente).

civilistiche dell'acquisizione probatoria anche "officiosa" (nei limiti in cui è consentita), mi resta la personale sensazione, naturalmente anch'essa liberamente opinabile, che le accese discussioni sul giusto processo, ancora una volta, siano il sintomo di dotte ed intriganti diatribe dottrinarie, piuttosto che gli indicatori di effettive lacunosità, o peggio, di incostituzionalità che affliggerebbero le regole del rito contabile.

Ho lasciato da ultimo la citazione della recentissima sentenza n. 46 del 4 marzo 2008, non soltanto per motivi di serialità cronologica.

La decisione riguarda l'applicabilità al processo contabile della norma dettata dall'art. 3, comma 3, ultimo periodo, della legge 20 giugno 2003, n. 140, recante *"Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato"*.

L'esito del giudizio di costituzionalità è stato negativo rispetto alla prospettazione del giudice rimettente, avendo la Corte costituzionale ritenuto non fondata la tesi che la legge n. 140 ritaglierebbe *«un'inammissibile area di impunità in un delicato settore della contabilità pubblica»*.

Ribadendo per l'ennesima volta concetti cui ho fatto cenno in precedenza, mi sembra di poter dire che solo una lettura riduttivistica o pessimistica possa dolersi dell'esito.

In realtà, dalla decisione possono desumersi, in positivo, quanto meno due indicazioni concettuali, le quali delimitano una sorta di principi "di chiusura" in ordine alla giurisdizione ed al processo contabile :

a) il processo contabile ha dignità perfettamente equiparabile ed equivalente a quella di qualsiasi altro processo, civile o penale, restando conseguentemente assoggettato a regole procedurali in generale dettate, senza deroghe o varianti, per tutti i processi;

b) la Corte dei conti, ove ne sussistano i presupposti e come accade per qualunque altro giudice, è legittimata a sollevare un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, anche nella sede di esercizio della giurisdizione di responsabilità ed avverso decisione lesiva eventualmente assunta dalle Camere.

L'area cognitiva di giurisdizione indiscutibilmente racchiude un settore delicato (la contabilità pubblica).

Tuttavia, ho l'impressione che, persino al cospetto di regole normative generali e chiare, sopravviva talvolta l'idea, forse un po' troppo autoreferenziale, che la Corte dei conti sia l'unico organo-giudice posto a presidio degli interessi pubblici.

L'intento riposto che alimenta siffatta posizione è sicuramente lodevole, perché si fa preoccupato carico di protezioni e garanzie che non sempre sono assicurate in maniera efficiente ed efficace dalle previsioni del potere legislativo.

Ma ambiti e regole di esercizio della giurisdizione restano normativamente stabiliti, sicché non credo se ne possa in alcun modo prescindere.

Roma, 1 aprile 2008

APPENDICE di GIURISPRUDENZA

Si riporta di seguito il testo delle 14 decisioni della Corte costituzionale citate nella presente relazione ed intervenute in materia di responsabilità amministrativa nel decennio dal 1998 al 2008.

Per intuibili esigenze di economia espositiva, di ciascuna decisione sono trascritte le sole parti del «considerato in diritto» e del «dispositivo».

Ordinanze n. 119 e 120 del 9-16 aprile 1998

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 58, comma 4, della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali), promosso con ordinanza emessa il 29 giugno 1995 della Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Sardegna, nei giudizi riuniti di responsabilità proposti dal Procuratore regionale nei confronti di Tidu Costantino ed altri, iscritta al n. 466 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 1996.

Considerato che, in un momento successivo alla proposizione della presente questione di legittimità costituzionale, sono sopravvenute numerose modifiche all'art. 1 della legge n. 20 del 1994, prima ad opera dell'art. 3 del decreto-legge 26 agosto 1996, n. 441 - il quale ha stabilito che "la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica é personale e limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o colpa grave" - successivamente ad opera dell'art. 3 del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, recante disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti, e della legge di conversione 20 dicembre 1996, n. 639, art. 1 e Allegato;

- che tali nuove disposizioni incidono su vari aspetti del regime della responsabilità amministrativa: limitandola ai casi di dolo o colpa grave; introducendo una nuova disciplina della responsabilità amministrativa per i membri degli organi collegiali; prevedendo la "insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali", e la trasmissibilità agli eredi del "debito" anziché della "responsabilità"; stabilendo l'obbligo del giudice contabile, "fermo restando il potere di riduzione", di tener conto "dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità"; prevedendo la non estensione della responsabilità, per atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi, ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione; affermando il principio della parzialità dell'obbligazione risarcitoria, ed in particolare disponendo che la Corte dei conti, ove il fatto dannoso risulti commesso da più persone, valutate le singole responsabilità, condanni ciascuno "per la parte che vi ha preso"; prevedendo infine la prescrizione del diritto al risarcimento del danno "in ogni caso" in cinque anni;

- che il decreto-legge n. 543 del 1996 e la legge di conversione n. 639 dello stesso anno hanno ridefinito la disciplina della materia della responsabilità amministrativa e, quindi, innovato ulteriormente il quadro normativo oggetto di scrutinio nell'ordinanza di rimessione;

- che pertanto deve disporsi la restituzione degli atti affinché il giudice rimettente possa riesaminare, alla stregua delle nuove disposizioni, la rilevanza della questione sollevata, sotto entrambi i profili prospettati.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti alla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Sardegna.

Ordinanza n. 307 del 9-22 luglio 1998

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10 del decreto legge 1° dicembre 1993, n. 487 (Trasformazione dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni in ente pubblico economico e riorganizzazione del ministero), convertito in legge 29 gennaio 1994, n. 71, promosso con ordinanza emessa l'11 aprile 1996 dalla Corte dei conti sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, nel giudizio di responsabilità di Pasquale Leo, iscritta al n. 758 del registro ordinanze 1997, e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 1997.

Considerato che i giudici a quibus dubitano, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 103, secondo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, del d.l. n. 487 del 1993, disposizione che disciplina la fattispecie sottoposta al loro esame;

- che, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte - richiamata dallo stesso Collegio rimettente - il precetto dell'art. 103, secondo comma, della Costituzione stabilisce il carattere della tendenziale e non assoluta generalità della giurisdizione della Corte dei conti (ex plurimis, sentenze n. 24 del 1993; n. 641 del 1987; n. 129 del 1981; n. 102 del 1977), sicchè la sua concreta attribuzione richiede l'interpositio legislatoris, all'esito di valutazioni che non toccano soltanto gli aspetti procedurali del giudizio, ma investono la stessa disciplina sostanziale della responsabilità (per tutte, sentenze n. 385 del 1996; n. 24 del 1993; n. 773 del 1988);

- che la norma denunziata, attribuendo alla autorità giudiziaria ordinaria <<le controversie concernenti il rapporto di lavoro di diritto privato>> dei dipendenti dell'ente <<Poste Italiane>>, appare meramente esplicativa di un principio in ogni caso derivante dalla espressa configurazione data all'ente ed ai rapporti di lavoro dei dipendenti del medesimo;

- che, infatti, gli articoli 1, comma 1, e 6, comma 2, del d.l. n. 487 del 1993, rispettivamente qualificano le <<Poste Italiane>> come ente pubblico economico ed il rapporto di lavoro dei dipendenti come <<di diritto privato>>, configurazioni recepite dallo statuto dell'ente e dal contratto collettivo nazionale, in forza dei quali il rapporto di lavoro evocato nel giudizio a quo viene disciplinato dalle norme del codice civile (art. 17, comma 1 dello statuto dell'ente) anche relativamente alla responsabilità <<per i danni prodotti dal dipendente all'Ente>> (art. 35, comma 2, del CCNL);

- che, dunque, nel caso di specie - nel quale, secondo la prospettazione dell'ordinanza di rimessione, si tratta proprio della responsabilità cagionata all'ente da un dipendente legato da un rapporto di lavoro di diritto privato, per atti non riconducibili all'esercizio di pubbliche funzioni - la contestata giurisdizione non solo non può dirsi attribuita alla Corte dei conti da norme costituzionali, ma la scelta del legislatore neppure appare irragionevole ed è anzi coerente con la disciplina del rapporto, secondo il criterio generale dell'art. 409, numero 4, cod. proc. civ., il quale riserva all'autorità giudiziaria ordinaria le controversie concernenti i <<rapporti di lavoro dei dipendenti di enti pubblici che svolgono esclusivamente o prevalentemente attività economica>>;

- che il Collegio rimettente prospetta, inoltre, la violazione dell'art. 3, primo comma, della Costituzione indicando quali *tertium comparationis* le fattispecie regolate dagli articoli 58, comma 1, della legge n. 142 del 1990 ed 1 della legge n. 20 del 1994 i quali, disciplinando rispettivamente la responsabilità degli amministratori e dei dipendenti degli enti locali, nonchè l'esercizio dell'azione di responsabilità nei confronti degli amministratori e dei dipendenti pubblici, tutti espressamente sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, si riferiscono a situazioni palesemente disomogenee rispetto a quella all'esame dei giudici a quibus, che concerne invece il rapporto di lavoro di diritto privato dei dipendenti di un ente pubblico economico;

- che l'attribuzione all'autorità giudiziaria ordinaria delle controversie concernenti il rapporto di lavoro dei dipendenti dell'ente <<Poste Italiane>>, derivando dalla natura dell'ente e dal tipo di rapporto di lavoro ed essendo altresì coerente con il criterio generale stabilito dal già richiamato art. 409, numero 4, cod. proc. civ., costituisce puntuale applicazione del canone di razionalità dell'ordinamento che, dunque, erroneamente si eccepisce sia stato leso; - che, pertanto, la questione deve essere dichiarata manifestamente infondata.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 1, del decreto-legge 1° dicembre 1993, n. 487 (Trasformazione dell'Amministrazione delle poste e

delle telecomunicazioni in ente pubblico economico e riorganizzazione del ministero), convertito nella legge 29 gennaio 1994, n. 71, sollevata, in riferimento agli articoli 3, primo comma, e 103, secondo comma, della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, con l'ordinanza in epigrafe.

Ordinanza n. 315 del 9-22 luglio 1998

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 51 del codice di procedura civile promosso con ordinanza emessa il 4 giugno 1997 dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, nel giudizio di responsabilità a carico di Cardella Francesco ed altri, iscritta al n. 848 del registro ordinanze 1997 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 1997.

Considerato che questa Corte ha già avuto modo di ritenere, nell'ambito del processo civile, non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 51 cod. proc. civ. nella parte in cui non impone l'obbligo di astensione al giudice della causa di merito che abbia concesso un provvedimento d'urgenza ante causam (sentenza n. 326 del 1997; successivamente, per la manifesta infondatezza, vedi ordinanza n. 193 del 1998);

- che, a tal riguardo, sono state evidenziate, tra le altre ragioni, la non estensibilità alla giurisdizione civile della giurisprudenza formatasi sul processo penale e, soprattutto, l'assenza di identità di res iudicanda tra il giudizio di merito ed il giudizio espresso sulla domanda cautelare;

- che, inoltre, proprio in riferimento a quest'ultimo giudizio, si é ritenuto che lo stesso non porta ad esprimere una "valutazione contenutistica", ma lascia "assolutamente irrisolto il quesito circa l'esito finale del giudizio", in quanto non "anticipa affatto la decisione del merito, mirando solo a tutelare temporaneamente un preteso diritto, onde salvaguardarlo dal pregiudizio grave ed irreparabile, ravvisato sulla base di una valutazione provvisoria e di semplice verosimiglianza";

- che potendosi estendere la sopra evidenziata ratio decidendi alla situazione segnalata dall'ordinanza di rimessione, la questione di costituzionalità sollevata dal giudice a quo - non trovando supporto in argomenti o profili che non siano stati già oggetto di esame da parte di questa Corte - va dichiarata manifestamente infondata.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 51 del codice di procedura civile, sollevata, in riferimento all'art. 24, secondo comma, della Costituzione, dalla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Siciliana con l'ordinanza in epigrafe indicata.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 1998.
Depositata in cancelleria il 22 luglio 1998.

Sentenza n. 327 del 14 luglio-24 luglio 1998

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2-ter, del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543 (Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti), convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 1996, n. 639, promossi con ordinanze emesse: 1) il 16 gennaio 1997 dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per la Basilicata, di Potenza, nel giudizio di responsabilità promosso dal Procuratore regionale della Corte dei conti nei confronti di Signorella Maria ed altri, iscritta al n. 117 del registro ordinanze 1997 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 1997; 2) il 9 gennaio 1997 dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Molise, di Campobasso, nel giudizio di responsabilità a carico di Meffe Domenicantonio ed altri, iscritta al n. 275 del registro ordinanze 1997 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 1997.

Considerato in diritto

1.— Entrambe le ordinanze in epigrafe — emesse, rispettivamente, dalla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per la Basilicata (R.O. n. 117 del 1997) e da quella per il Molise (R.O. n. 275 del 1997) — dubitano, evocando parametri in gran parte coincidenti, della legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2-ter, del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543 (Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti), convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 1996, n. 639, il quale dispone che "l'azione di responsabilità per danno erariale non si esercita nei confronti degli amministratori locali per la mancata copertura minima del costo dei servizi comunali".

Le censure sollevate dai giudici rimettenti attengono agli effetti che la contestata disposizione comporta, in contrasto con vari canoni costituzionali, da un canto, sugli equilibri di gestione degli enti locali e sulle connesse responsabilità e, dall'altro, sui mezzi riservati agli enti medesimi per la tutela in via giurisdizionale dei loro interessi.

2.— Sotto il primo aspetto, assume rilievo, fra i vari articoli della Costituzione evocati dai giudici rimettenti, anzitutto, l'art. 3 della Costituzione, che, secondo la prima ordinanza (R.O. n. 117 del 1997), risulterebbe inciso per l'inammissibilità del privilegio cui dà luogo una condizione di "perpetua" irresponsabilità, anche futura, per atti dannosi; ne discenderebbe, altresì, una diffusa disparità di trattamento fra soggetti che versano nella medesima situazione giuridica, e cioè fra gli amministratori degli enti locali e quelli di enti non locali, come pure fra i primi e i dipendenti dei medesimi enti locali che abbiano partecipato all'illecito; ed, infine, fra il Comune e gli altri enti non rientranti nella medesima categoria.

A sua volta, la seconda ordinanza (R.O. n. 275 del 1997), nell'evidenziare il trattamento singolarmente derogatorio riservato, in maniera irragionevole ed immotivata, ad una fattispecie astrattamente inquadrabile nell'ipotesi generale di responsabilità per danno, quale si desume dai principi recati, tra l'altro, dalla legge n. 20 del 1994 e dall'art. 58 della legge n. 142 del 1990, lamenta la violazione dello stesso art. 3, primo comma, sotto il profilo del principio di eguaglianza e della certezza del diritto, per aver riservato il medesimo trattamento agli amministratori che hanno rispettato le norme in materia e a quelli che le hanno violate.

3.— Le ordinanze ritengono, poi, che la denunciata disposizione contrasti con:

— l'art. 97, primo comma, della Costituzione, per la lesione recata al principio di buon andamento, dal momento che essa, da un canto, induce gli amministratori a non sentirsi vincolati a disporre un impopolare adeguamento delle tariffe e, dall'altro, impedisce il risarcimento dei danni, così violando anche il principio di imparzialità (R.O. n. 117 del 1997);

— il medesimo art. 97, giacché viene a mancare, per le norme sulla copertura minima del costo dei servizi, "una parte della loro forza persuasiva", con riflessi negativi sul raggiungimento delle finalità di buona amministrazione che lo stesso legislatore aveva inteso perseguire (R.O. n. 275 del 1997);

— l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, per la mancata indicazione dei mezzi di copertura della minore entrata, derivante dal mancato recupero delle somme andate perdute dalle finanze locali.

4.— Inoltre, in relazione ai mezzi di tutela giurisdizionale, apprestati dall'ordinamento in favore dell'ente locale, la prima ordinanza (R.O. n. 117 del 1997), ritiene incisi:

— gli artt. 24, primo comma, e 113, primo e secondo comma, della Costituzione, venendo meno la possibilità per il Comune di far valere i suoi diritti innanzi al giudice contabile o ad altro giudice;

— gli artt. 103, secondo comma, e 25, primo comma, della Costituzione, per l'esclusione di ipotesi specifiche di responsabilità, "tradizionalmente e genericamente", rientranti nella materia della contabilità pubblica, nonchè per la sottrazione al giudice di una sfera di giurisdizione, successivamente al verificarsi del fatto generatore della responsabilità, sia nel senso di attribuzione ad altro organo giudiziario che in quello di esclusione di ogni forma di giurisdizione.

In termini più o meno analoghi, la seconda ordinanza (R.O. n. 275 del 1997) denuncia violazione:

— dell'art. 24, primo comma, della Costituzione, a causa dell'esclusione della tutela giurisdizionale delle collettività locali, in ordine al ristoro del danno ingiustamente cagionato dagli amministratori;

— dell'art. 25, primo comma, della Costituzione, in quanto la norma, intervenendo a posteriori su specifiche controversie, analiticamente individuate, le sottrae, arbitrariamente ed irrazionalmente, al giudice precostituito per legge, senza che se ne possa individuare alcun altro competente a giudicare;

— dell'art. 103, secondo comma, della Costituzione, per l'incidenza che la censurata disciplina ha sulla sfera di attribuzione riservata, in via generale, alla Corte dei conti, appalesandosi la deroga ora introdotta incoerente con il sistema preesistente, come pure irragionevole ed arbitraria, perchè interferisce su singoli giudizi già incardinati, al di fuori di alcun interesse pubblico che tale interferenza giustifichi.

5.— Infine, la sola prima ordinanza ritiene che la disposizione collida anche con l'art. 128 della Costituzione, per l'ostacolo che da essa deriverebbe al perseguimento di finalità di immediato interesse per le comunità locali.

6.— I giudizi, avendo ad oggetto questioni analoghe ovvero connesse, possono essere riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

7.— Le questioni non sono fondate in riferimento ad alcuno dei richiamati parametri.

8.— Onde delineare il quadro normativo nell'ambito del quale le stesse si collocano, giova rammentare che la contestata disposizione ha il suo presupposto sistematico nelle varie leggi in materia di finanza locale, che hanno previsto, nel tempo, l'obbligo, per gli enti locali, di adeguare le tariffe dei servizi pubblici erogati (segnatamente, quelli c.d. a domanda individuale, quello di smaltimento dei rifiuti solidi urbani nonchè quello degli acquedotti), al fine di raggiungere il livello minimo di copertura del costo di erogazione fissato in misure legislativamente predeterminate, contemplando, come sanzione, in caso di inosservanza, la perdita di una quota del c.d. fondo perequativo. Tali leggi, per quanto riguarda particolarmente lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, hanno disposto — negli anni in contestazione innanzi ai giudici rimettenti, e cioè gli anni 1988 e 1989 — una percentuale di copertura ammontante, rispettivamente, al 60 per cento, secondo quanto stabilito dall'art. 16 del decreto-legge 31 agosto 1987, n. 359, convertito, con modificazioni, nella legge 29 ottobre 1987, n. 440, e del 50 per cento, in virtù dell'art. 9 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 1989, n. 144; a sua volta seguito dall'art. 14 del decreto-legge 28 dicembre 1989, n. 415, convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1990, n. 38, che stabilì tale percentuale del 50 per cento, quale livello minimo a regime.

Senonchè, detti criteri, con gli elementi di rigidità che comportavano nella gestione di enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita, sono stati in gran parte superati dalla legislazione successiva che, a partire dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'art. 4 della legge 23 dicembre 1992, n. 421), ha ristretto in linea di massima l'obbligo di copertura minima ai servizi degli enti in situazione strutturalmente deficitaria (art. 45), di pari passo con il potenziamento della capacità impositiva degli enti locali, a seguito della contestuale istituzione dell'imposta comunale sugli immobili. Tenuto conto, poi, degli ulteriori più recenti interventi, é dato, allo stato, rilevare che detto obbligo, ormai, risulta di portata generale soltanto in ordine al servizio comunale di smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni, secondo la disciplina dettata dal decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507, restando, viceversa, limitato, quanto agli altri servizi, solo agli enti che denotano disfunzioni gestionali, secondo le ipotesi legislativamente previste (per cui, vedi, tra l'altro, l'art. 19 del decreto legislativo 13 settembre 1997, n. 342).

In via del tutto generale non va, inoltre, ignorato che, correlativamente all'abbandono del menzionato sistema di vincoli gestionali, in tempi più recenti é venuta, invece, emergendo la tendenza verso regole volte più ad orientare, che a condizionare, le scelte degli enti locali, in modo maggiormente rispettoso della loro autonomia decisionale. In tal senso va considerata l'introduzione di un sistema di indicatori delle linee di politica tariffaria e fiscale dell'ente (il c.d. "sforzo tariffario" e il c.d. "sforzo fiscale"), previsto dalla legge delega 23 dicembre 1996, n. 662, alla quale ha dato attuazione il decreto legislativo 30 giugno 1997, n. 244, che, fra gli strumenti di provvista finanziaria in favore degli enti locali, ha annoverato (art. 1) il fondo per "la perequazione e gli incentivi", destinato, tra l'altro,

all'erogazione degli "incentivi allo sforzo tariffario", che vengono commisurati al "maggiore tasso di copertura dei costi, con introiti da tariffa, realizzato, nel corso dell'ultimo biennio precedente". I singoli contributi sono attribuiti "agli enti che hanno valori superiori a quelli medi generali", nell'ambito degli "aggregati" in cui sono suddivisi i comuni.

A fronte di un orientamento legislativo volto a salvaguardare maggiormente la sfera dell'autonomia gestionale ed a rendere, nel contempo, recessivo il criterio dei vincoli rigidi di copertura dei costi dei servizi, non può ritenersi impedito al legislatore di stabilire che il mancato rispetto dei parametri legislativamente predeterminati, in tema di copertura del costo dei servizi, non costituisca in sé fonte di responsabilità amministrativa, riconducendo, in tal modo, le determinazioni che incidono sul grado di copertura all'area della discrezionalità. E ciò avuto riguardo anche ai nuovi principi introdotti in materia di responsabilità proprio dall'articolo in cui è contenuta la contestata disposizione; e cioè l'art. 3 del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 1996, n. 639, il cui primo comma espressamente contempla, con riferimento ai soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, "l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali".

9.— Innanzitutto, la norma impugnata non può considerarsi in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, invocato da entrambe le ordinanze sotto il profilo della irragionevolezza del peculiare trattamento riservato, in deroga alle regole generali della responsabilità amministrativa, agli amministratori che non abbiano osservato l'obbligo di copertura minima e, per converso, agli enti locali danneggiati.

Invero, il parametro della eguaglianza contenuto nel predetto art. 3, come la Corte altra volta ha avuto occasione di rilevare (sentenza n. 89 del 1996), non determina affatto l'obbligo di rendere immutabilmente omologhi fra loro fatti e rapporti, ma individua la relazione che deve funzionalmente correlare la positiva disciplina di quei fatti o rapporti al paradigma dell'armonico trattamento che ai destinatari di tale disciplina deve essere riservato. Lo stesso non impedisce, dunque, al legislatore ordinario di emanare norme differenziate quando la disparità di trattamento sia fondata su presupposti logici obiettivi, i quali razionalmente ne giustifichino l'adozione, purchè si rinvenga una motivazione obiettivata nel sistema, che consenta di riscontrare una "causa" o ragione della disciplina introdotta, tale da renderla non irragionevole e per ciò stesso non arbitraria. Per le stesse ragioni, non appare fondata, nel quadro dei nuovi indirizzi legislativi in tema di gestioni locali, nemmeno la censura sollevata sotto il profilo della violazione dei principi dell'art. 97 della Costituzione.

10.— Quanto agli altri parametri evocati con riferimento all'ambito dei rimedi giurisdizionali, è sufficiente rilevare che la garanzia apprestata dall'art. 24 della Costituzione opera attribuendo la tutela processuale delle situazioni giuridiche soggettive nei termini in cui queste risultano riconosciute dal legislatore; di modo che quella garanzia trova confini nel contenuto del diritto al quale serve e si modella sui concreti lineamenti che il diritto riceve dall'ordinamento (sentenza n. 118 del 1969). È evidente, perciò, che tale tutela resta esclusa quando il legislatore, in modo non irragionevole e non arbitrario, stabilisce — sia pure attraverso una norma riguardante lo jus postulandi del Procuratore della Corte dei conti — di far venir meno, come è dato ritenere dalla ricostruzione del quadro normativo più sopra operata, proprio il riconoscimento delle situazioni sottostanti. Nel contempo va negato anche il vulnus all'art. 25 e all'art. 103 della Costituzione, dovendosi rilevare, quanto alla prima disposizione, che la finalità della stessa è quella di assicurare che il giudice venga individuato attraverso criteri precostituiti per legge, e non in vista di singole controversie, sì da garantirne l'assoluta imparzialità; e, quanto alla seconda, che il suo obiettivo è quello di riservare alla Corte dei conti la giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica, secondo ambiti la cui concreta determinazione è rimessa alla discrezionalità del legislatore. Ma nè l'uno nè l'altro precetto sono tali da impedire al legislatore stesso di escludere, in modo non irragionevole e non arbitrario, dal novero dei casi fonte di danno erariale, una fattispecie dopo che la stessa sia venuta in essere. Ciò non induce, perciò, a considerare illegittima la norma, essendo evidente che, come già altra volta rilevato, il legislatore e il giudice agiscono su piani diversi: l'uno su quello suo proprio introducendo nell'ordinamento un quid novi; l'altro applicando al caso concreto la legge (sentenza n. 155 del 1990).

11.— Non maggiore appare il fondamento della censura prospettata in riferimento all'art. 81, quarto comma, della Costituzione, il quale contempla per il legislatore ordinario l'onere — a fronte della previsione di nuove spese ovvero, come chiarito dalla giurisprudenza, di minori entrate — di indicare i mezzi di copertura, secondo una regola che questa Corte ha ritenuto valere anche per il caso in cui detti oneri ricadano sugli enti rientranti nella finanza pubblica allargata.

Infatti l'art. 81 esprime un principio che attiene ai limiti che il legislatore ordinario è tenuto ad osservare nella sua politica finanziaria, ma non può certo investire la scelta che il legislatore compie nel ben diverso ambito della disciplina della responsabilità amministrativa.

12.— Non pertinente appare, infine, l'evocazione sia del parametro dell'art. 113, primo e secondo comma, della Costituzione, che assicura la tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione, sia del parametro dell'art. 128, il quale stabilisce che le province ed i comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni; articoli, entrambi, che, invero, non appaiono assumere specifico rilievo ai fini della problematica qui affrontata.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi, dichiara:

- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2-ter, del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543 (Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti), convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 1996, n. 639, sollevate, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 25, primo comma, 81, quarto comma, 97, primo comma, 103, secondo comma, 113, primo e secondo comma, e 128 della Costituzione, dalla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per la Basilicata, con la prima delle ordinanze in epigrafe;

- non fondate le questioni di legittimità costituzionale della medesima disposizione sollevate, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 25, primo comma, 81, quarto comma, 97 e 103, secondo comma, della Costituzione, dalla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per il Molise, con la seconda delle ordinanze in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 luglio 1998.
Depositata in cancelleria il 24 luglio 1998.

Sentenza n. 371 dell' 11-20 novembre 1998

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543 (Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti), convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 1996, n. 639, che sostituisce l'art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, promossi con ordinanze emesse il 29 novembre, il 27 novembre 1996 e il 25 febbraio 1997 dalla Corte dei conti, Sezione prima centrale di appello, il 15 maggio 1997 dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la regione Liguria, ed il 26 settembre 1997 dalla Corte dei conti, Sezione prima centrale di appello, rispettivamente iscritte ai nn. 182, 185, 500 e 881 del registro ordinanze 1997 ed al n. 211 del registro ordinanze 1998 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 16, 35 e 53, prima serie speciale, dell'anno 1997 e n. 14, prima serie speciale, dell'anno 1998.

Considerato in diritto

1. - I giudizi di cui alle ordinanze in epigrafe possono essere riuniti e decisi con un'unica pronunzia, in ragione dell'identità o connessione dell'oggetto, atteso che concernono la legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), del d.l. 23 ottobre 1996, n. 543, recante "Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti", convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 1996, n. 639, nella parte in cui, sostituendo l'art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, limita la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, in materia di contabilità pubblica, ai fatti ed omissioni posti in essere con dolo o colpa grave.

2. - I giudici rimettenti ritengono che la disposizione censurata si ponga in contrasto con l'art. 3 della Costituzione:

- per l'irragionevole livellamento della responsabilità, conseguente all'estensione indifferenziata, a tutte le categorie di dipendenti ed amministratori pubblici, della limitazione della responsabilità stessa ai soli casi di dolo o colpa grave (r.o. nn. 182, 185, 500 e 881 del 1997);

- per l'assoggettamento di situazioni analoghe a regimi giuridici diversi, a seconda del giudice chiamato a pronunciarsi, come nel caso di costituzione di parte civile della pubblica amministrazione nel giudizio penale, per il reato colposo commesso dal dipendente (r.o. n. 881 del 1997).

2.1. - In riferimento al predetto art. 3 della Costituzione, e con specifico riguardo ai casi di responsabilità degli agenti contabili e degli altri soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte in virtù di obblighi propriamente contabili, l'ordinanza iscritta al r.o. n. 211 del 1998 sviluppa ulteriori censure sotto il profilo:

- della violazione dei principi di "ragionevolezza ed equità", atteso che l'esclusione della responsabilità contabile nel caso di "colpa normale" equivale a rimuovere l'effetto garantistico delle regole contabili ed a rendere, altresì, incerta la consistenza patrimoniale e finanziaria dello Stato e degli enti pubblici;

- dell'introduzione, in favore dei contabili pubblici, di un regime meno rigoroso di quello previsto per le consimili figure privatistiche; il che sarebbe tanto più irrazionale, ove si consideri che tale regime si estende anche ai soggetti con i quali la pubblica amministrazione instaura rapporti convenzionali, per i servizi di riscossione, tesoreria e cassa;

- del diseguale trattamento riservato al creditore pubblico e al datore di lavoro pubblico rispetto ai corrispondenti soggetti privati, per quel che concerne l'ampiezza della tutela dei rispettivi interessi, nei riguardi degli agenti contabili e dei dipendenti addetti ad adempimenti contabili.

3. - Comune ai diversi giudici rimettenti è, altresì, il dubbio di illegittimità costituzionale della disposizione in questione, per violazione dell'art. 97 della Costituzione, che le prime quattro ordinanze (r.o. nn. 182, 185, 500 e 881 del 1997) pongono in connessione con l'art. 103, secondo comma, denunciando gli effetti di permissività ed incuria che la disposizione stessa può indurre nell'esercizio delle pubbliche funzioni; e ciò in palese contrasto con i principi costituzionali volti a realizzare l'efficienza e la regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale degli enti pubblici. Viene sottolineata, altresì, la sostanziale sottrazione alla giurisdizione contabile di una serie di comportamenti lesivi del patrimonio pubblico la cui tutela, ai sensi del predetto art. 103, secondo comma, della Costituzione, è affidata alla Corte dei conti (r.o. n. 881 del 1997).

Analogamente l'ordinanza di cui al r.o. n. 211 del 1998, nell'evocare i testé ricordati parametri, rileva:

- quanto all'art. 97, gli effetti negativi derivanti dagli introdotti ampi margini di immunità per gli errori compiuti, restando così disattesi, tra l'altro, i canoni di precisione e di coerenza nelle operazioni

contabili, a fronte della crescente domanda di professionalità e delle esigenze di salvaguardia della finanza pubblica;

- quanto all'art. 103, secondo comma, i riflessi negativi che la disposizione censurata avrebbe sull'effettività del giudizio di conto e, quindi, sulla verifica della regolarità delle gestioni pubbliche, nonché sull'effettività della garanzia giurisdizionale dei diritti patrimoniali dell'erario, assicurata dall'art. 24 della Costituzione.

4. - Quest'ultima ordinanza, infine, prospetta la violazione dell'art. 81 della Costituzione, giacché la nuova disciplina, data la stretta connessione fra le varie gestioni in cui si articola la finanza pubblica, potrebbe non garantire la tempestività e la completezza dei dati finanziari e patrimoniali generali, con implicazioni negative sul piano del riequilibrio della finanza pubblica e dei dati dimostrativi del rispetto dei parametri di Maastricht, sì da restarne inciso anche l'art. 11 della Costituzione, sotto il profilo del mancato rispetto degli obblighi internazionali e delle limitazioni derivanti da quel Trattato, oltre che da quello precedente di Roma.

5. - In via preliminare va esaminata l'eccezione di inammissibilità della questione, sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato negli atti di intervento depositati, in base al rilievo che la legge di conversione sarebbe intervenuta successivamente alle ordinanze di rimessione, recando, peraltro, una norma più complessa ed articolata di quella dell'art. 3, comma 1, lettera a) del d.-l. n. 543 del 1996, portata all'esame della Corte.

Preso atto della precisazione effettuata nella difesa orale dall'Avvocatura erariale, nel senso che la eccezione preliminare non riguarda le ordinanze di cui al r.o. n. 500 e n. 881 del 1997 e n. 211 del 1998, le quali, emesse in epoca successiva all'entrata in vigore della legge n. 639 del 1996, fanno in effetti riferimento alla disposizione quale risulta dall'avvenuta conversione, la medesima eccezione va respinta con riferimento alle restanti ordinanze (r.o. n. 182 e n. 185 del 1997), che sono, invece, anteriori a detta legge.

Invero, non è riscontrabile nella "norma" censurata una diversità tale, rispetto a quella contenuta nella legge di conversione, da ostare allo scrutinio di costituzionalità, alla luce dell'orientamento secondo il quale è l'immutata persistenza della norma stessa ad assicurare la perdurante ammissibilità del giudizio innanzi a questa Corte, sotto il profilo dell'inalterata sussistenza del suo oggetto (sentenza n. 84 del 1996). Pur considerando che la legge n. 639 del 1996 reca integrazioni e modificazioni di non scarso momento alla disposizione in cui è ricompresa la norma denunciata, tuttavia le stesse non appaiono sufficienti a concretare la dedotta diversità dell'oggetto dello scrutinio, poiché riguardano profili e connotazioni dell'istituto della responsabilità amministrativa e contabile, che non investono l'elemento soggettivo dell'illecito, in ordine al quale la legge stessa si è limitata a riprodurre, in maniera pressoché letterale, la formulazione dell'enunciato già contenuto nel d.-l. n. 543 del 1996.

6. - Nel merito le questioni non sono fondate con riguardo ad alcuno degli invocati parametri.

I rimettenti, nel richiamare le sentenze con le quali questa Corte, in riferimento a molteplici settori della p.a., ha ritenuto non incostituzionale la limitazione della responsabilità di amministratori o dipendenti pubblici ai soli casi di dolo o colpa grave (sentenze n. 1032 del 1988, n. 164 del 1982 e n. 54 del 1975), ritengono che da tali precedenti, ancorché non sia possibile desumere l'esistenza di un principio di inderogabilità delle comuni regole in tema di elemento soggettivo della responsabilità, si possa, tuttavia, ricavare quello secondo il quale la discrezionalità del legislatore, per essere correttamente esercitata, deve determinare e graduare i tipi e i limiti della responsabilità, caso per caso, in riferimento alle diverse categorie di dipendenti pubblici ovvero alle particolari situazioni, stabilendo, per ciascuna di esse, le forme più idonee a garantire i principi del buon andamento e del controllo contabile. Ne conseguirebbe la non conformità ai principi dell'art. 3 della Costituzione di un esercizio di detta discrezionalità intesa ad introdurre una previsione limitativa in forma generalizzata ovvero con riferimento indiscriminato a tutti i pubblici dipendenti.

La Corte è, invece, dell'avviso che i termini in cui le richiamate decisioni enunciano il principio relativo alla discrezionalità di cui gode il legislatore, nella conformazione delle fattispecie di responsabilità, riflettano la singolarità dei casi di volta in volta esaminati, ma non consentano di accreditare una lettura riduttiva del principio stesso, nel senso che allo stesso legislatore sia preclusa la facoltà di valutare anche l'ampiezza dell'esigenza cui si ritiene di far fronte.

Non v'è, infatti, alcun motivo di dubitare che il legislatore sia arbitro di stabilire non solo quali comportamenti possano costituire titolo di responsabilità, ma anche quale grado di colpa sia richiesto ed a quali soggetti la responsabilità sia ascrivibile (sentenza n. 411 del 1988), senza limiti o condizionamenti che non siano quelli della non irragionevolezza e non arbitrarietà.

In proposito occorre rilevare che la norma denunciata si colloca nel quadro di una nuova conformazione della responsabilità amministrativa e contabile, alla stregua di peculiari connotazioni di cui dà dimostrazione, tra l'altro, il principio peraltro già anticipato in parte dall'art. 58 della legge n. 142 del 1990 (Ordinamento delle autonomie locali) secondo il quale il debito per il fatto dannoso non si trasmette agli eredi, salvo il caso dell'illecito arricchimento del dante causa e, conseguentemente, dell'indebito arricchimento anche degli stessi eredi.

A tale processo di nuova conformazione dell'istituto, sviluppato con le ulteriori previsioni contenute nella legge di conversione, fa riscontro la revisione dell'ordinamento del pubblico impiego, attuata, in epoca di poco precedente, dal decreto legislativo n. 29 del 1993 (cui ha fatto seguito il decreto legislativo n. 80 del 1998) attraverso la c.d. "privatizzazione", in una prospettiva di maggiore valorizzazione anche dei risultati dell'azione amministrativa, alla luce di obiettivi di efficienza e di rigore di gestione.

Quali siano le finalità ispiratrici della contestata norma è dato desumere, del resto, dagli stessi lavori parlamentari, che evidenziano l'intento di predisporre, nei confronti degli amministratori e dei dipendenti pubblici, un assetto normativo in cui il timore delle responsabilità non esponga all'eventualità di rallentamenti ed inerzie nello svolgimento dell'attività amministrativa.

Nella combinazione di elementi restitutori e di deterrenza, che connotano l'istituto qui in esame, la disposizione risponde, perciò, alla finalità di determinare quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo. E ciò secondo valutazioni che, ovviamente, non spetta alla Corte sindacare dal punto di vista della convenienza ed opportunità, restando, perciò, fuori dal presente giudizio ogni apprezzamento al quale, sotto il profilo da ultimo accennato, potrebbe, in ipotesi, prestarsi l'avvenuta generalizzazione del criterio della colpa grave; parimenti sfuggono all'apprezzamento, che va espresso in questa sede, anche altri profili, fra quelli segnalati da taluna delle ordinanze, che possono evidenziare, tutt'al più, problemi di mera disarmonia ovvero di non compiuto raccordo fra il nuovo regime introdotto ed altri istituti vigenti nell'ordinamento.

Quanto testé osservato vale, ovviamente, sia per la responsabilità amministrativa che per quella contabile, posto che, quanto ad elementi costitutivi, quest'ultima, a prescindere dalla specificità delle obbligazioni che incombono su coloro che hanno maneggio di beni e valori di pubblica pertinenza, si modella come da tempo chiarito dalla stessa giurisprudenza contabile sullo stesso paradigma che caratterizza la c.d. responsabilità amministrativa.

Per le medesime ragioni va escluso, altresì, il contrasto della disposizione all'esame con l'art. 97, primo comma, della Costituzione, sotto l'aspetto del buon andamento nonché della efficienza e regolarità delle gestioni pubbliche, atteso che, per i motivi sopra esposti, la modifica introdotta dalla disposizione censurata non appare né arbitraria né irragionevole.

7. - Privata di fondamento è anche la censura di violazione dell'art. 103, secondo comma, della Costituzione; articolo che ha soltanto la finalità di riservare alla Corte dei conti la giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica, secondo ambiti la cui concreta determinazione, peraltro, è rimessa alla discrezionalità del legislatore, mentre la norma denunciata concerne la disciplina sostanziale della responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici.

8. - Ugualmente infondate sono le censure prospettate (nell'ordinanza r.o. n. 211 del 1998) in riferimento, da un canto, all'art. 24, e, dall'altro, all'art. 81 in connessione con l'art. 11 della Costituzione.

Quanto all'art. 24, è da rammentare, a tacer d'altro, il pacifico orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo il quale la garanzia apprestata da detto articolo opera attribuendo la tutela processuale delle situazioni giuridiche soggettive nei termini in cui queste risultano riconosciute dal legislatore; di modo che quella garanzia trova confini nel contenuto del diritto al quale serve e si modella sui concreti lineamenti che il diritto stesso riceve dall'ordinamento.

8.1. - Infine, circa gli altri due parametri evocati, è sufficiente rilevare che la disciplina censurata non presenta nesso diretto né con l'adempimento di obblighi internazionali, cui ha riguardo l'art. 11 della Costituzione, né con l'art. 81, il quale attiene ai limiti al cui rispetto è vincolato il legislatore ordinario nella sua politica finanziaria, ma non concerne le scelte che il medesimo compie nel ben diverso ambito della disciplina della responsabilità amministrativa (da ultimo, v. sentenza n. 327 del 1998).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara:

- non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), del d.-l. 23 ottobre 1996, n. 543 (Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 97 e 103, secondo comma, della Costituzione, dalla Corte dei conti, Sezione prima centrale d'appello, con ordinanze (r.o. n. 182 e n. 185 del 1997) emesse, rispettivamente, il 29 novembre ed il 27 novembre 1996;

- non fondata la questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 3, comma 1, lettera a), del d.-l. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 1996, n. 639, sollevata, in riferimento ai medesimi artt. 3, 97 e 103, secondo comma, della Costituzione, dalla Corte dei conti, Sezione prima centrale di appello e Sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, con ordinanze (r.o. n. 500 e n. 881 del 1997) emesse, rispettivamente, il 25 febbraio 1997 ed il 15 maggio 1997;

- non fondata la questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 3, comma 1, lettera a), del d.-l. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 1996, n. 639, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 11, 24, 81, 97 e 103, secondo comma, della Costituzione, dalla Corte dei conti, Sezione prima centrale d'appello, con ordinanza (r.o. n. 211 del 1998) emessa il 26 settembre 1997.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 novembre 1998. Depositata in cancelleria il 20 novembre 1998.

Sentenza n. 453 del 16-30 dicembre 1998

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1-quinquies, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), introdotto dall'art. 3 del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543 (Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti), convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 1996, n. 639, promosso con ordinanza emessa il 19 febbraio 1997 dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia, nel giudizio di responsabilità a carico di Lovecchio Marco ed altri, iscritta al n. 7 del registro ordinanze 1998 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 1998.

Considerato in diritto

1. - Con l'ordinanza in epigrafe la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per la Lombardia, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1-quinquies, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), nella parte in cui limita, nell'ipotesi di danno erariale causato da più persone, la responsabilità solidale ai soli concorrenti che abbiano conseguito un illecito arricchimento o abbiano agito con dolo.

Secondo il rimettente il predetto comma 1-quinquies, aggiunto all'art. 1 della legge n. 20 del 1994 dall'art. 3, comma 1, del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 1996, n. 639, si pone in contrasto con:

- gli artt. 3 e 24 della Costituzione, per la ingiustificata disparità di trattamento e per la limitazione del diritto di azione del Procuratore regionale della Corte dei conti, rispetto al regime di responsabilità civile del diritto privato, ispirato al principio generale della solidarietà passiva;

- il medesimo art. 3, sotto il profilo della disparità di trattamento e della irragionevolezza, in riferimento all'art. 28 della Costituzione, in quanto, mentre in base a detta ultima disposizione il terzo può ottenere l'integrale ristoro del danno nei confronti dell'ente pubblico, quest'ultimo incontrerebbe limiti, nel far valere il suo diritto, a causa della sottrazione dei dipendenti alla condanna in via solidale; ciò senza considerare che l'esclusione del vincolo di solidarietà passiva nei confronti di colui, che, venendo meno al dovere di vigilanza, ha concorso a provocare il danno, porrebbe il giudice nella necessità di determinare un arricchimento ingiustificato del soggetto danneggiato, dovendo condannare l'autore del reato ad un importo che non può essere inferiore all'intero, al quale si aggiunge la condanna, per una ulteriore quota, del soggetto corresponsabile a titolo di colpa grave;

- l'art. 23 della Costituzione, in quanto la ridotta reazione dell'ordinamento comporterebbe l'esigenza di imporre irragionevolmente ai cittadini ulteriori prestazioni patrimoniali;

- l'art. 97 della Costituzione, in quanto la limitazione introdotta inciderebbe negativamente sul buon andamento della pubblica amministrazione la cui promozione, attraverso il perseguimento delle responsabilità, rientra tra le finalità della giurisdizione contabile.

2. - La questione non è fondata.

La disposizione denunciata, al pari dell'altra, sulla quale questa Corte ha avuto recentemente occasione di pronunziarsi con una sentenza di infondatezza - e cioè quella che limita la responsabilità di dipendenti ed amministratori pubblici ai soli casi di dolo o colpa grave - si colloca nell'ambito di una nuova conformazione dell'istituto della responsabilità amministrativa e contabile, secondo linee volte, tra l'altro, ad accentuarne i profili sanzionatori rispetto a quelli risarcitori (sentenza n. 371 del 1998). Nel quadro di tale nuovo ordinamento il legislatore, in caso di danno cagionato da più persone, ha dettato una disciplina dei rapporti fra i corresponsabili tale da renderla più aderente, come emerge dai lavori parlamentari, alla misura della partecipazione avuta da ciascuno dei vari soggetti nella causazione dell'evento dannoso, disponendo che la Corte dei conti, valutate le singole responsabilità, condanni "ciascuno per la parte che vi ha preso" (art. 1, comma 1-quater, della legge n. 20 del 1994), salva l'ipotesi in cui i concorrenti "abbiano conseguito un illecito arricchimento o abbiano agito con dolo", nel qual caso essi sono invece "responsabili solidalmente", così come espressamente dispone il successivo comma 1-quinquies, sul quale specificamente si appuntano le censure del rimettente.

Onde cogliere la reale portata innovativa della disposizione, va considerato che al precedente ordinamento della materia era tutt'altro che estraneo il criterio della parziarietà, il quale risulta sancito, in termini pressoché analoghi a quelli attuali, dall'art. 82 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, accanto alla norma sulla facoltà del giudice, "valutate le singole responsabilità", di "porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto" (art. 83). Tuttavia un consistente

filone della giurisprudenza della Corte dei conti riteneva che la parziarietà riguardasse il rapporto interno fra condebitori e che, invece, nei confronti del danneggiato, i corresponsabili fossero comunque legati dal vincolo derivante dal principio di solidarietà, che, peraltro, veniva applicato, sovente, infliggendo a coloro che, ad avviso del giudice, avevano avuto minor peso nel cagionare l'evento, la condanna in solido con gli altri corresponsabili, ma limitando la quota dovuta fino a concorrenza di una parte del danno.

Di fronte ad un panorama giurisprudenziale non privo, invero, di profili di incertezza, il legislatore, con la norma denunciata, nel ribadire come regola generale il principio di parziarietà, individua, espressamente, nei casi di dolo o di illecito arricchimento le ipotesi derogatorie in cui più soggetti corresponsabili restano legati dal vincolo della solidarietà passiva.

3. - La scelta così operata non può reputarsi illegittima, in quanto, per i pubblici dipendenti, la responsabilità per il danno ingiusto può essere oggetto, come questa Corte ha avuto occasione di affermare, di discipline differenziate rispetto ai principi comuni in materia.

È sufficiente, perciò, rifarsi al predetto orientamento per dissipare il dubbio di violazione dell'art. 3, prospettato dal rimettente, richiamando, tra l'altro, la diversa disciplina che, a suo avviso, si desumerebbe, per i rapporti fra pubblica amministrazione e terzo danneggiato, dall'art. 28 della Costituzione.

Inoltre, proprio con riguardo a fattispecie consimile a quella dalla quale ha tratto spunto l'ordinanza di rimessione, questa Corte ha avuto modo di affermare che non può certo essere la mancata applicabilità del principio di solidarietà a dar fondamento a censure di violazione del principio di eguaglianza, giacché proprio il trasferimento del peso del risarcimento dal maggiore al minore colpevole rischierebbe di non essere consona con tale principio, nonché con le prescrizioni di cui all'art. 97 della Costituzione (sentenza n. 773 del 1988).

4. - Quanto, poi, all'art. 24 della Costituzione è sufficiente rilevare, a tacer d'altro, che la garanzia apprestata da tale articolo opera attribuendo la tutela processuale delle situazioni giuridiche soggettive nei termini in cui queste risultano riconosciute dal legislatore; di modo che quella garanzia trova confini nel contenuto del diritto al quale serve, e si modella sui concreti lineamenti che il diritto riceve dall'ordinamento.

5. - Per corroborare la tesi dell'incostituzionalità della censurata disposizione, l'ordinanza si sofferma sugli esiti irragionevoli cui essa darebbe luogo, imponendo al giudice di infliggere, in una fattispecie quale quella all'esame del rimettente, condanne per importi superiori alla perdita subita dall'erario. In proposito, nel rammentare il principio secondo il quale (cfr. sentenze n. 307 del 1996 e n. 354 del 1997) è compito del giudice dare, per quanto sia possibile, alle norme denunciate una interpretazione *secundum Constitutionem*, si osserva che l'inconveniente segnalato deriva da una scelta interpretativa che appare tutt'altro che scontata, risultando, infatti, disattesa da quella giurisprudenza, che, proprio per evitare le illogiche conseguenze prospettate dal rimettente, in casi analoghi afferma che l'agente il quale, a titolo di colpa, risponde soltanto per una quota del danno, resti obbligato solo in via eventuale dopo l'infruttuosa escussione di coloro che abbiano agito con dolo.

Tale orientamento, già accolto in passato dalla giurisprudenza contabile nell'ambito del regime che tendeva a coniugare, come si è detto, solidarietà e parziarietà, è stato recentemente ribadito (v. Corte dei conti, Sezioni riunite, 25 febbraio 1997, n. 29) nei confronti della nuova disciplina, valendo, perciò, ad evitare proprio gli effetti paventati dall'ordinanza.

6. - Ugualmente infondate sono le censure prospettate in riferimento agli artt. 23 e 97 della Costituzione. Infatti, mentre va rilevata l'estraneità alla problematica qui in esame della prima disposizione, la quale contempla la riserva di legge per le prestazioni personali e patrimoniali, è da escludere, del pari, la lesione della seconda, sotto il profilo del buon andamento, attesa la non irragionevolezza della denunciata disciplina.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1-quinquies, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), sollevata in riferimento agli artt. 3, 23 e 24, primo comma, 28 nonché 97, primo e secondo comma, della Costituzione, dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Lombardia, con l'ordinanza in epigrafe indicata.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1998. Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1998.

Sentenza n. 340 dell' 8-24 ottobre 2001

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Provincia autonoma di Bolzano, riapprovata il 3 febbraio 2000, recante "Responsabilità amministrativa degli amministratori e del personale della provincia e degli enti provinciali", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 22 febbraio 2000, depositato in cancelleria il 2 marzo 2000 ed iscritto al n. 7 del registro ricorsi 2000.

Considerato in diritto

1. - Le questioni di legittimità costituzionale sottoposte in via principale all'esame della Corte con il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri riguardano:

la legge della Provincia autonoma di Bolzano recante "Responsabilità amministrativa degli amministratori e del personale della provincia e degli enti provinciali", già rinviata dal Governo e riapprovata a maggioranza assoluta dal consiglio provinciale nella seduta del 3 febbraio 2000, nel suo complesso, sotto il profilo che, nel fissare una disciplina congiunta della responsabilità amministrativa degli amministratori e del personale della provincia e degli enti provinciali, e nel dettare norme in materia estranea alla competenza legislativa della provincia stessa, si porrebbe in contrasto con la normativa statale vigente in materia, e con i principi fondamentali e generali di essa, interferendo con l'ordinamento della giurisdizione contabile e violando i principi di ragionevolezza, buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione;

l'art. 2, comma 3, della predetta legge, che, nel tipizzare i casi di colpa grave, interferirebbe con le attribuzioni giurisdizionali della Corte dei conti di cui all'art. 103, secondo comma, della Costituzione;

l'art. 3 della stessa legge, che, nel prevedere, in materia di risarcimento dei danni subiti dai terzi e di pagamento delle sanzioni amministrative, la diretta assunzione da parte dell'amministrazione del risarcimento, nonché del pagamento di dette sanzioni, irrogate a carico degli amministratori e dipendenti della provincia e degli enti provinciali, sia pure facendo salva l'azione di rivalsa, si porrebbe in contrasto con il principio della responsabilità solidale e con quello del carattere personale della responsabilità amministrativa, finalizzata a garantire che i comportamenti dei pubblici agenti siano improntati alla massima diligenza, efficienza ed efficacia;

l'art. 4 della predetta legge, nella parte in cui (comma 1), nel limitare il risarcimento dei danni arrecati dal pubblico dipendente, prevedendo la corresponsione di una somma rapportata al compenso o allo stipendio anziché al danno effettivamente cagionato, violerebbe nei loro principi fondamentali le leggi di contabilità generale dello Stato che disciplinano la quantificazione dell'addebito, ed opererebbe una sorta di "forfezzazione" preventiva e generalizzata di quella "riduzione" che l'ordinamento riserva al potere della Corte dei conti, interferendo ancora una volta con le attribuzioni giurisdizionali di questa;

l'art. 7, che estendendo le disposizioni della legge in questione anche alle persone estranee che esercitano funzioni istituzionali in seno ad organismi collegiali o partecipano allo svolgimento di funzioni istituzionali, si esporrebbe alle stesse censure sopra riferite.

2. - In via preliminare, deve essere esaminata la eccezione di inammissibilità (sollevata dalla Provincia autonoma di Bolzano), relativa all'impugnativa dell'intero testo legislativo, con riferimento alla mancanza di censure specifiche delle singole disposizioni e alla genericità dei rilievi.

L'eccezione è priva di fondamento per quanto riguarda la censura della complessiva estraneità della materia della responsabilità amministrativa alla competenza legislativa della provincia. Infatti, la censura proposta con il ricorso, coinvolgendo la legittimità dell'intero testo normativo e contestando in radice il potere normativo della provincia sulla materia e, quindi, riferendosi a tutte le norme (a carattere omogeneo, appartenenti a specifico settore) contenute nella legge denunciata, deve ritenersi ammissibile.

Invece, i restanti profili generali possono essere presi in considerazione, in questa sede, solo in quanto ad essi corrispondano le specifiche contestazioni relative alle singole previsioni dell'articolato normativo impuginate nel ricorso.

3. - Passando all'esame del contenuto delle censure ritenute ammissibili, la prima censura (a carattere generale) è priva di fondamento.

In realtà la materia della responsabilità amministrativa (v. sentenza n. 112 del 1973) rientra nelle competenze della Provincia autonoma di Bolzano, dovendosi ritenere ricompresa nella previsione di "ordinamento degli uffici e del personale" (art. 8 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige),

tenuto conto della ampiezza - sul piano costituzionale - della nozione di "ordinamento degli uffici", quale risulta dall'art. 97, secondo comma, della Costituzione, da interpretarsi in correlazione con l'art. 28 della stessa Costituzione.

Del resto, la diretta connessione tra determinazione delle sfere di competenze e delle attribuzioni degli uffici e dei relativi funzionari o dipendenti addetti e corrispondente responsabilità ha portato il legislatore nazionale ad accentuare, soprattutto in epoca più recente, il nesso (vincolante anche per le Regioni come principio fondamentale e norme di riforma economico-sociale) tra organizzazione e responsabilità (d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, art. 1; legge 15 marzo 1997, n. 59, art. 11, comma 4; in precedenza, v. legge 19 maggio 1976, n. 335, art. 32).

Quanto al profilo della disciplina unitaria della responsabilità amministrativa degli amministratori e dei dipendenti, deve ritenersi che rientra nella discrezionalità del legislatore configurare unitariamente la responsabilità ovvero diversificarla (v. sentenza n. 197 del 2000) in ordine a taluni ambiti o benefici, secondo la configurazione delle sfere di competenze e dell'ordinamento.

4. - La censura relativa all'art. 2, comma 3, è fondata in quanto la norma viene ad alterare il concetto di colpa grave, riducendo la portata della relativa responsabilità senza alcun riferimento al contenuto delle funzioni dei dipendenti ed amministratori e attribuzioni degli uffici. Infatti, può ritenersi ormai acquisito il principio dell'ordinamento, desumibile anche dalla collocazione dell'art. 3 del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543 (Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti), convertito in legge con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 20 dicembre 1996, n. 639, secondo cui la imputazione della responsabilità ha come limite minimo quella della colpa grave (prevista, in via generale, insieme all'imputazione per dolo).

In realtà, non è conforme ai principi dell'ordinamento, quale configurato nell'attuale sistema normativo, attenuare ulteriormente, in via generale, i casi di responsabilità per colpa grave.

Ciò nella specie si verifica, anche ad ammettere l'interpretazione che la norma denunciata abbia un valore esemplificativo, come potrebbe dedursi dalla espressione adoperata (*im Besonderen*", "*in particolare*", con valore di segnatamente o specialmente), che, tuttavia, non esclude la tassatività degli elementi previsti per la imputazione nelle singole ipotesi. Infatti, in mancanza dei vari elementi limitativi introdotti dalla norma denunciata, quali la inescusabilità della negligenza o della incontrastabilità del fatto, la facile prevedibilità, la violazione di elementari regole di comportamento o la gravità del disinteresse, la disposizione denunciata preclude, nelle singole ipotesi considerate, la configurazione di responsabilità amministrativa per effetto di esclusione della colpa grave che viene ad assumere caratteristiche rigidamente più ristrette.

5. - Egualmente fondato è il profilo del ricorso relativo all'art. 3, limitatamente al comma 3, in quanto questo prevede la diretta assunzione, da parte degli "enti", del pagamento delle sanzioni amministrative per le violazioni afferenti la propria attività istituzionale, anche per le ipotesi in cui non sia prevista una responsabilità diretta o solidale dell'ente stesso. Infatti, nell'ambito delle sanzioni amministrative a carico dei dipendenti o amministratori non esiste una generale estensione della responsabilità o solidarietà degli "enti", a differenza della solidarietà per il risarcimento del danno a terzi, di modo che una tale assunzione di pagamento generalizzato si pone in contrasto con i principi dell'ordinamento, quando non preesista una previsione di responsabilità propria degli "enti" (diretta o solidale).

6. - Risulta fondato anche il motivo relativo all'art. 4, comma 1, in quanto anche il limite patrimoniale della responsabilità amministrativa per colpa grave, agganciato alla metà di una annualità (al netto) del compenso o stipendio complessivo, si risolve in un ulteriore contrasto con i principi dell'ordinamento. Infatti, nel sistema la attenuazione della responsabilità amministrativa, nei singoli casi, è rimessa al potere riduttivo sul quantum affidato al giudice, che può anche tenere conto delle capacità economiche del soggetto responsabile, oltre che del comportamento, al livello della responsabilità e del danno effettivamente cagionato. In contrasto con questi principi dell'ordinamento ed assolutamente irragionevole è, invece, una riduzione predeterminata ed automatica della responsabilità amministrativa per colpa grave, sotto il profilo quantitativo patrimoniale, attraverso l'aggancio, come limite massimo, alla metà dello stipendio annuo o del compenso (che può anche essere esiguo), senza che possa soccorrere una valutazione sul comportamento complessivo e sulle funzioni effettivamente svolte, nella produzione del danno, in occasione della prestazione che ha dato luogo alla responsabilità.

7. - Sulla base delle considerazioni già esposte, in ordine all'ambito della competenza legislativa della Provincia autonoma di Bolzano, che comprende il potere di regolare la responsabilità amministrativa, risulta l'infondatezza delle censure proposte relativamente all'art. 3, sulla diretta assunzione da parte

della provincia o degli enti provinciali del risarcimento dei danni cagionati a terzi dai rispettivi amministratori e dal rispettivo personale (comma 1) - con relativa autorizzazione a concedere anticipazioni e a transigere le vertenze (comma 2), e con previsione della possibilità per la provincia, che ne sia richiesta dagli enti pubblici da essa dipendenti, di provvedere per conto degli stessi agli adempimenti amministrativi necessari ai fini descritti (comma 4) - e all'art. 7 della legge provinciale di cui si tratta, sulla estensione delle predette disposizioni a persone estranee che esercitano funzioni istituzionali in seno ad organismi collegiali o partecipano allo svolgimento di funzioni istituzionali. Giova aggiungere che dette "persone estranee", così come gli amministratori o i funzionari onorari, sono pur sempre soggetti che esercitano pubbliche funzioni, come tali ricadenti nell'ambito della responsabilità amministrativa. Detta responsabilità non richiede necessariamente l'esistenza di un rapporto d'impiego o la qualità di dipendente, ma il semplice inserimento nella organizzazione della pubblica amministrazione con lo svolgimento di funzioni proprie della stessa amministrazione (argomentando dagli artt. 28 e 97 della Costituzione). In realtà l'esercizio di pubbliche funzioni di una pubblica amministrazione non deve necessariamente avvenire utilizzando esclusivamente dipendenti legati da rapporto d'impiego, non coincidendo con l'apparato burocratico degli uffici caratterizzato da rapporto di lavoro dipendente. Il legislatore può prevedere l'esercizio di dette funzioni da parte di soggetti con un rapporto sottostante anche meramente onorario o di mero servizio o di obbligo (v. ordinanza n. 157 del 2001): in questi casi il legislatore (anche quello regionale o provinciale competente per materia) può assoggettarli alla disciplina sostanziale della responsabilità amministrativa propria dei dipendenti.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, e dell'art. 4, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano recante "Responsabilità amministrativa degli amministratori e del personale della provincia e degli enti provinciali", riapprovata nella seduta del 3 febbraio 2000;

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della medesima legge provinciale, nella parte in cui prevede che gli enti di cui all'art. 1 provvedano al pagamento delle sanzioni amministrative anche in mancanza di responsabilità diretta o solidale con gli amministratori o i dipendenti;

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'intera predetta legge provinciale e dell'art. 3, commi 1, 2 e 4, e dell'art. 7, della medesima legge provinciale, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 103, e 97 della Costituzione e all'art. 8 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante "Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige"), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 ottobre 2001.
Depositata in cancelleria il 24 ottobre 2001.

Sentenza n. 513 del 20 novembre-4 dicembre 2002

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), convertito nella legge 14 gennaio 1994, n. 19 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 dicembre 1993, n. 453, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), come sostituito dall'art. 1, comma 3-bis, del decreto-legge 23 ottobre 1996 n. 543 (Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti), convertito nella legge 20 dicembre 1996, n. 639 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, recante disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti), promosso con ordinanza emessa il 4 marzo 2002 dalla Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Regione Puglia -, nel giudizio di responsabilità a carico di Antonio Lonigro ed altri, iscritta al n. 285 del registro ordinanze 2002 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2002.

Considerato in diritto

1. - Come agevolmente si evince da quanto esposto in narrativa, la questione di legittimità costituzionale prospettata dal giudice a quo poggia sull'affermazione che quel segmento procedimentale antecedente all'emanazione dell'atto di citazione, che va dalla presentazione dell'istanza di proroga da parte del pubblico ministero fino all'autorizzazione o alla mancata autorizzazione della proroga stessa da parte della Sezione, ha natura processuale: di qui la necessità del contraddittorio nell'ambito di questo sub-procedimento e di qui la conseguenza necessaria di una notifica dell'istanza di proroga da parte del pubblico ministero alle parti interessate. La mancata previsione legislativa di un obbligo di notifica, impedendo il contraddittorio delle parti, si porrebbe in contrasto con l'art. 111 della Costituzione, nel testo novellato dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2.

2. - La questione non è fondata.

Questa Corte con la sentenza n. 163 del 1997 ha avuto modo di precisare che l'invito a dedurre - in quanto diretto all'acquisizione di ulteriori elementi in vista delle determinazioni del pubblico ministero - attiene ad una fase del procedimento avente natura pre-processuale, sicché l'effettiva proposizione dell'azione di responsabilità è del tutto eventuale e solo con l'atto di citazione il giudice è investito della causa ed ha inizio il relativo giudizio (analogamente, sentenza n. 415 del 1995).

Nel ritenere la natura pre-processuale della fase che precede la notifica dell'atto di citazione, questa Corte ha preso le mosse dalla giurisprudenza contabile, la quale ne trae la conseguenza che l'invito a dedurre non valga a conferire al presunto responsabile del danno la qualità di parte e, quindi, a rendere necessaria la notifica ad esso dell'istanza di proroga proposta dal pubblico ministero.

Ora, se si segue la giurisprudenza della Corte dei conti secondo cui la decisione sull'istanza di proroga è reclamabile al collegio, ai sensi dell'art. 739 cod. proc. civ., nel termine di dieci giorni dalla avvenuta conoscenza del decreto, il presunto responsabile del danno dispone di uno strumento processuale utilizzabile per dolersi della concessa proroga; e la possibilità di instaurare il contraddittorio su questa esclude il denunciato vizio di legittimità costituzionale, ben potendo il legislatore differire il contraddittorio ad un momento successivo al provvedimento di adozione della proroga.

Qualora, poi, si ritenesse estraneo alla fase pre-processuale l'istituto del reclamo, introdotto in via pretoria dalla giurisprudenza contabile, dovrebbe concludersi che l'eventuale illegittimità del provvedimento concessivo della proroga potrebbe essere dedotta nella fase pienamente processuale iniziata con l'atto di citazione.

Nell'un caso e nell'altro, la posizione del presunto responsabile del danno non risulterebbe compromessa, nemmeno sotto il profilo della certezza rispetto all'iniziativa del pubblico ministero, poiché, ove non riceva l'atto di citazione entro centosessantacinque giorni dall'invito a dedurre, egli potrà verificare se sia stata disposta l'archiviazione, ovvero concessa la proroga. Il presunto responsabile del danno verrebbe così gravato di un onere di attività non eccedente il limite della ragionevolezza e che pertanto non incide negativamente sul suo diritto di difesa.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti),

convertito nella legge 14 gennaio 1994, n. 19 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 dicembre 1993, n. 453, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), come sostituito dall'art. 1, comma 3-bis, del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543 (Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti), convertito nella legge 20 dicembre 1996, n. 639 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543, recante disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti), sollevata, in relazione all'art. 111 della Costituzione, dalla Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Puglia -, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 novembre 2002. Depositata in Cancelleria il 4 dicembre 2002.

Sentenza n. 345 del 28 ottobre – 15 novembre 2004

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 24 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003) e della legge 1° agosto 2003, n. 212 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2003, n. 143, recante disposizioni urgenti in tema di versamento e riscossione tributi, di Fondazioni bancarie e di gare indette da CONSIP s.p.a.), nella parte in cui apporta modificazioni all'art. 24 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, promossi con i ricorsi della Regione Toscana, della Regione Piemonte, della Regione Valle d'Aosta, della Provincia autonoma di Bolzano, della Regione Umbria, della Regione Emilia-Romagna, della Regione Veneto e della Regione Valle d'Aosta, notificati il 25, il 26 ed il 28 febbraio, il 1° marzo ed il 10 ottobre 2003, depositati in cancelleria il 5 e il 7 marzo ed il 18 ottobre 2003 ed iscritti ai nn. 15, 18, 19, 20, 22, 25, 26 e 73 del registro ricorsi 2003.

Considerato in diritto

Omissis....

7. - La Regione Veneto ha impugnato il comma 4 dell'art. 24 della legge n. 289 del 2002 anche sotto il profilo dell'incompetenza dello Stato a dettare la disciplina sostanziale della responsabilità amministrativa dei dipendenti della Regione e degli enti pubblici regionali e locali, sostenendo che si versi in tema di competenza residuale della Regione in materia di ordinamento dei propri uffici (art. 117, quarto comma, della Costituzione).

La questione non è fondata.

La ricorrente trascura che, in proposito, vengono in evidenza le disposizioni dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, secondo le quali spettano alla competenza esclusiva dello Stato le materie della giurisdizione e dell'ordinamento civile.

Nella disciplina generale della responsabilità amministrativa i profili sostanziali sono strettamente intrecciati con i poteri che la legge attribuisce al giudice chiamato ad accertarla (come si rileva, ad esempio, dalla disposizione dell'art. 52 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante il "Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti", secondo la quale "la Corte, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto"), ovvero fanno riferimento a situazioni soggettive riconducibili alla materia dell'ordinamento civile.

Ne discende che la potestà legislativa residuale delle Regioni a statuto ordinario in materia di ordinamento dei propri uffici (art. 117, quarto comma, della Costituzione), se può esplicarsi nel senso di disciplinare il rapporto di impiego o di servizio dei propri dipendenti, prevedendo obblighi la cui violazione comporti responsabilità amministrativa, non può tuttavia incidere sul regime della stessa.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce ogni decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto altre disposizioni della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003), sollevate con i ricorsi in epigrafe, riuniti i giudizi,

Omissis...

4) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di costituzionalità dell'art. 24, commi 1, 2, 4, 5 e 9, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, sollevate in riferimento all'art. 117 della Costituzione dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 26 del 2003).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 ottobre 2004.
Depositata in Cancelleria il 15 novembre 2004.

Ordinanza n. 261 del 21 giugno-4 luglio 2006

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 19 – recte: del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19 –, nel testo sostituito dall'art. 1 del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, promosso con ordinanza del 28 giugno 2004 dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo, nel giudizio di responsabilità promosso dal Procuratore regionale nei confronti di Vincenzo Del Colle ed altro, iscritta al n. 750 del registro ordinanze 2004 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2004.

Considerato che la questione di legittimità costituzionale, sollevata dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo, concerne il potere di archiviazione del procuratore regionale contabile nei procedimenti di responsabilità amministrativa, ed investe l'art. 5, comma 1, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, nel testo sostituito dall'art. 1 del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639;

- che il giudice a quo, nel muovere dalla configurazione dell'archiviazione come un atto interno, non conoscibile né dal giudice né dai convenuti tratti a giudizio successivamente alla disposta chiusura di istruttoria a carico di altri soggetti non citati dal pubblico ministero, prospetta la questione di costituzionalità in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione;

- che l'art. 5, comma 1, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, contrasterebbe con il diritto di difesa, impedendo l'instaurarsi di un pieno contraddittorio tra le parti, posto che la mancata previsione di una formale conclusione dell'istruttoria pregressa, da assoggettare eventualmente al vaglio di un giudice istruttore, non solo priverebbe i soggetti coinvolti nella istruttoria di un qualsivoglia riscontro conclusivo della vicenda, ma li porrebbe nella impossibilità di avvalersi a propria difesa degli esiti, qualora ad essi favorevoli o comunque significativi, di una pregressa istruttoria in un giudizio su fatti che possono presumersi coincidenti o correlati o riferibili a quegli altri, laddove – si sostiene – la garanzia di un processo nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, non tollera la segretezza di un atto così rilevante agli effetti della chiarezza del quadro delle possibili responsabilità o delle cause esimenti della responsabilità;

- che, inoltre, la norma denunciata darebbe luogo ad una distinzione, contraria al principio di ragionevolezza e a quello di eguaglianza, della posizione di colui che sia stato raggiunto da atti istruttori di vario tipo (per il quale non è prevista la necessità di definire formalmente la chiusura dell'istruttoria) e colui che sia stato raggiunto da formale invito a controdedurre (per il quale un atto specifico sarebbe previsto), mentre le due diverse posizioni non sarebbero «sufficientemente differenti da giustificare una disciplina a tal punto difforme che si articola, in un caso, nell'adozione di un provvedimento formale, e non nell'altro»;

- che questa Corte ha già affermato (sentenza n. 415 del 1995) che, nei giudizi di responsabilità innanzi alla Corte dei conti, l'attività anteriore alla citazione è preordinata all'eventuale instaurazione del giudizio, ma non assume carattere decisorio, anche quando si concluda con un'archiviazione: questo atto, rimesso alla determinazione propria della parte pubblica che ritenga di non dover promuovere l'azione, non ha natura di pronuncia giurisdizionale, ma chiude un'attività istruttoria diretta a verificare se sussistano le condizioni per iniziare utilmente un giudizio di responsabilità, senza che con l'archiviazione si formi un giudizio o che ne derivi un vincolo per lo stesso ufficio del pubblico ministero;

- che – essendo l'archiviazione, in alternativa alla citazione, l'atto con cui può concludersi l'attività di indagine del pubblico ministero prima del processo – ogni questione relativa all'assenza di un controllo esterno del giudice sulla legittimità dell'inazione del pubblico ministero ovvero concernente la motivazione, il deposito e la comunicazione dell'atto di archiviazione, si colloca in una fase anteriore al giudizio di responsabilità, che si apre con l'atto di citazione emesso dal pubblico ministero;

- che, nella specie, la questione di legittimità costituzionale, avente ad oggetto la configurazione dell'archiviazione – come atto proprio del pubblico ministero o come atto soggetto al vaglio di un

giudice terzo – nonché la forma di tale atto, è stata sollevata dal giudice una volta terminata la fase delle indagini rimessa al pubblico ministero e quando, ormai, il giudizio di responsabilità a carico di altri soggetti, presunti concorrenti nel medesimo fatto produttivo di responsabilità amministrativa, si era instaurato con l'emissione dell'atto di citazione;

- che, pertanto, la soluzione del dubbio avanzato non è in alcun modo necessaria ai fini del giudizio di cui è investita la Corte rimettente;

- che in quel giudizio, difatti, rileva solo la correttezza del potere istruttorio esercitato dalla Corte dei conti con l'ordine di acquisizione dell'atto di archiviazione; e vengono in considerazione, non la norma denunciata dal rimettente, ma gli artt. 14 e 26 del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038 – e, per il tramite di quest'ultima disposizione, l'art. 210 del codice di procedura civile – , che consentono alla Corte di ordinare alle parti di produrre gli atti e i documenti ritenuti necessari alla decisione della controversia, e quindi di richiedere l'esibizione dell'atto di archiviazione disposto nei confronti di altri soggetti, concorrenti nel medesimo fatto produttivo di responsabilità amministrativa: al fine, all'esito di quella esibizione, non solo di ordinare, se del caso, l'intervento in causa dei concorrenti nella causazione del danno pubblico (allargamento del contraddittorio non impedito dal fatto che la loro posizione sia stata archiviata dal Procuratore regionale, non formandosi il giudicato con l'archiviazione), ma anche, eventualmente, di procedere ad una più esatta personalizzazione ed individualizzazione della responsabilità nei confronti di coloro che sono stati citati a giudizio dal pubblico ministero, e ciò alla luce del principio – ribadito dall'art. 1, comma 1-quater, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (aggiunto dall'art. 3 del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione) – secondo cui «se il fatto dannoso è causato da più persone, la Corte dei conti, valutate le singole responsabilità, condanna ciascuno per la parte che vi ha preso»;

che, quindi, la questione va dichiarata manifestamente inammissibile per irrilevanza.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, nel testo sostituito dall'art. 1 del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 2006. Depositata in Cancelleria il 4 luglio 2006.

Ordinanza n. 272 del 21 giugno-6 luglio 2006

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), promosso con ordinanza dell'11 novembre 2005 dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, nel giudizio di responsabilità amministrativa promosso dal PM contro Bolognari Mario ed altri, iscritta al n. 22 del registro ordinanze 2006 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2006.

Considerato che la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, con ordinanza dell'11 novembre 2005, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti); che il giudizio principale ha ad oggetto l'azione di responsabilità amministrativa proposta nei confronti del sindaco del Comune di Taormina e dei componenti della Giunta comunale che hanno adottato la delibera di autorizzazione alla stipula di contratti di assicurazione produttivi di un danno per l'ente locale, nonché del segretario generale di detto Comune;

- che la norma impugnata, nel disciplinare la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, stabilisce che «il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso»;
- che, tuttavia, la responsabilità degli amministratori e dei dipendenti dei comuni e delle province è stata disciplinata dall'art. 58, comma 4, della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali), disposizione poi riprodotta dal successivo decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), all'art. 93, comma 4, in virtù del quale «l'azione di responsabilità si prescrive in cinque anni dalla commissione del fatto»;
- che, peraltro, la stessa disposizione è stata recepita dalla Regione siciliana - titolare di competenza legislativa in materia di ordinamento degli enti locali (art. 14, primo comma, lettera o, art. 15, secondo e terzo comma, regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2) - nell'ordinamento regionale con l'art. 1, comma 1, lettera l), della legge regionale 11 dicembre 1991, n. 48 (Provvedimenti in tema di autonomie locali);
- che, a fronte di tale complesso quadro normativo, il rimettente non ha chiarito le ragioni che, a suo avviso, rendono applicabile proprio la norma censurata nel giudizio a quo e, conseguentemente, l'ordinanza appare carente di specifica motivazione in punto di rilevanza della questione prospettata;
- che, sotto un ulteriore e concorrente profilo, il rimettente, sottolineando le ragioni che indurrebbero a ritenere l'azione non esperibile per i ratei del premio non pagati, dimostra nella sostanza di non condividere l'interpretazione censurata alla quale tuttavia si adegua, in quanto «diritto vivente»; pertanto mira ad ottenere l'avallo dell'interpretazione costituzionalmente corretta, omettendo di prendere in considerazione altri orientamenti, pure espressi dalla stessa Corte dei conti;
- che, pertanto, la questione è manifestamente inammissibile anche in quanto il giudice a quo è venuto meno all'onere di offrire un'adeguata motivazione sul contenuto della norma censurata e sulla effettiva impraticabilità di una diversa interpretazione, tenuto conto che una disposizione non può essere dichiarata costituzionalmente illegittima perché suscettibile di essere interpretata in contrasto con precetti costituzionali, ma soltanto quando non sia possibile attribuirle un significato che la renda conforme alla Costituzione (ordinanze n. 86 del 2006; n. 427 del 2005);

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, con l'ordinanza in epigrafe. Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 2006. Depositata in Cancelleria il 6 luglio 2006.

Ordinanza n. 273 del 21 giugno – 6 luglio 2006

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 172 del decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia. Testo B), trasfuso nell'art. 172 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. Testo A), promosso con ordinanza del 30 maggio 2005 dalla Corte dei conti – sezione giurisdizionale centrale, sull'appello proposto dal Procuratore generale nei confronti di C. G., iscritta al n. 529 del registro ordinanze 2005 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2005.

Considerato che la Corte dei conti – sezione giurisdizionale centrale solleva questione di legittimità costituzionale dell'articolo 172 del decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia. Testo B), trasfuso nell'art. 172 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. Testo A), in riferimento agli articoli 3, 101, 102, 104 e 108 della Costituzione;

- che il rimettente muove dal presupposto che questa previsione estenderebbe in via retroattiva, con norma di interpretazione autentica, le ipotesi di responsabilità dei magistrati per il non corretto esercizio della predetta attività giudiziaria (o strumentale) ai danni diretti (all'erario);

- che tale prospettazione è accompagnata dalla specificazione che, ai sensi della previgente disciplina della responsabilità amministrativa (che il rimettente identifica negli articoli 10, comma 3, del decreto legislativo n. 237 del 1997, 455 del regio decreto n. 827 del 1924, 81, 82 e 83 del regio decreto n. 2440 del 1923, 52 del regio decreto n. 1214 del 1934 e 1 della legge n. 20 del 1994), non sarebbe configurabile una responsabilità dei magistrati per attività giudiziaria;
- che il rimettente nega, peraltro, natura innovativa alla previsione censurata, sull'assunto che, altrimenti, essa sarebbe in contrasto con l'articolo 76 della Costituzione, atteso il carattere meramente ricognitivo della delega legislativa esercitata «(art. 7 e punti n. 9, 10 e 11 dell'allegato 1 della legge 8.3.1999, n. 50 modificata dall'art. 1, comma 6, lettere d) ed e) della legge 24 novembre 2000, n. 340 intitolata “Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi – legge di semplificazione 1998”)»;
- che tali argomentazioni sono erranee e, in tutta evidenza, contraddittorie;
- che l'impugnato articolo 172 del decreto legislativo n. 113 del 2002 non ha, infatti, alcun contenuto innovativo dell'ordinamento giuridico previgente, limitandosi a prevedere che «i magistrati e i funzionari amministrativi sono responsabili delle liquidazioni e dei pagamenti da loro ordinati e sono tenuti al risarcimento del danno subito dall'erario a causa degli errori e delle irregolarità delle loro disposizioni, secondo la disciplina generale in tema di responsabilità amministrativa»;
- che, pertanto, la norma censurata non ha alcuna incidenza sulla questione della responsabilità dei magistrati per attività giudiziaria oggetto del giudizio a quo, la quale trova la sua soluzione nell'interpretazione dell'ambito oggettivo e soggettivo della disciplina dettata in tema di responsabilità amministrativa ovvero di disposizioni non fatte oggetto di censura dal giudice a quo;
- che, d'altro canto, l'assunto del rimettente è intrinsecamente contraddittorio, laddove, da un lato, indica nel carattere non innovativo (bensì interpretativo e retroattivo) della disposizione il presupposto della sua applicazione a fatti avvenuti anteriormente alla sua entrata in vigore e, dall'altro, individua la lesività della norma nel suo carattere innovativo di una precedente disciplina, dalla quale, a dire del rimettente (ma in senso affatto diverso v., da ultimo, ordinanza n. 6582 del 2006 delle Sezioni unite della Cassazione), non sarebbe desumibile una responsabilità del magistrato per danno arrecato all'erario nell'esercizio dell'attività giudiziaria;
- che, pertanto, la questione va dichiarata manifestamente inammissibile.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 172 del decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia. Testo B), trasfuso nell'articolo 172 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. Testo A), sollevata, in riferimento agli articoli 3, 101, 102, 104 e 108 della Costituzione, dalla Corte dei conti – sezione giurisdizionale centrale con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 2006. Depositata in Cancelleria il 6 luglio 2006.

Ordinanza n. 68 del 21 febbraio - 9 marzo 2007

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 14 del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti, approvato con r.d. 13 agosto 1933, n. 1038, promosso, con ordinanza del 4 febbraio 2005, dalla Corte dei conti, terza sezione giurisdizionale centrale, sul ricorso proposto da Ruta Nunzio ed altri contro il Procuratore Regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Molise ed altro, iscritta al n. 273 del registro ordinanze 2005 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2005.

Considerato che questa Corte è chiamata a scrutinare l'art. 14 del regolamento di procedura per i giudizi innanzi la Corte dei conti, approvato con regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038, «nella parte in cui consente al giudice di “ordinare al procuratore generale” (ora anche regionale) anche di (secondo il diritto in atto vivente) “integrare l'atto di citazione con riferimento ad alcuni profili della domanda riguardanti anche l'elemento oggettivo del danno ed il nesso di causalità”»;

- che, ad avviso della rimettente Corte dei conti, sarebbe violato l'art. 24 Cost. – «secondo il quale la difesa è un diritto inviolabile “in ogni stato e grado del procedimento”» – giacché «il soggetto

convenuto in giudizio si vede “mutare”, nel corso del giudizio, i presupposti con riferimento ai quali aveva improntato la sua difesa»;

- che, inoltre, sussisterebbe la lesione dell'art. 111 Cost. – «che ha previsto che il processo, definito “giusto”, si svolge “nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti ad un giudice terzo ed imparziale”» – in quanto la medesima parte convenuta «soprattutto si vede mutare detti presupposti su iniziativa del giudice come tale, di sicuro, non terzo ed imparziale»;

- che, preliminarmente, va esaminata l'eccezione di inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, sollevata dalla difesa erariale sul presupposto che il rimettente non dovrebbe fare applicazione della norma denunciata, «non essendo rilevante lo scrutinio del corretto uso del potere di integrazione dell'atto introduttivo», ma «la valutazione dell'effettiva persistente nullità dell'atto introduttivo anche dopo l'integrazione»;

- che, invero, non risulta implausibile la motivazione che si ricava dall'ordinanza di rimessione circa l'applicazione dell'art. 14 del r.d. n. 1038 del 1933, cui lo stesso giudice a quo sarebbe tenuto: cioè di deliberare se la disposta integrazione della domanda introduttiva del giudizio, innestandosi su una citazione ritenuta validamente proposta dal giudice di primo grado, fosse consentita, nei termini in cui si è realizzata, proprio dalla disposizione denunciata, nella portata che il medesimo rimettente le ascrive e che assume contraria a Costituzione;

- che la predetta eccezione deve, quindi, essere respinta;

- che la questione va, invece, dichiarata manifestamente inammissibile sotto altro profilo, giacché il giudice a quo non sottopone alla Corte un dubbio di costituzionalità, bensì una questione di mera interpretazione, così da utilizzare impropriamente il giudizio di legittimità costituzionale, che non è volto a fornire avalli alle interpretazioni dei giudici comuni, ai quali invece spetta scegliere, tra più interpretazioni possibili, quella conforme a Costituzione (ex plurimis, ordinanze n. 299, n. 114, n. 64 e n. 28 del 2006; n. 420 e n. 306 del 2005);

- che, a tal riguardo, occorre anzitutto osservare che il denunciato art. 14, sotto la rubrica «Della istruzione», stabilisce: «La corte può richiedere all'amministrazione e ordinare alle parti di produrre gli atti e i documenti che crede necessari alla decisione della controversia e può ordinare al procuratore generale di disporre accertamenti diretti anche in contraddittorio delle parti. In tale ultimo caso queste sono a cura del procuratore generale avvisate, almeno cinque giorni prima, del luogo, giorno ed ora in cui si eseguiranno gli accertamenti stessi»;

- che, pertanto, risulta evidente, dalla lettura di tale articolo, che la norma sottoposta allo scrutinio di questa Corte non discende immediatamente, nella portata ritenuta dal rimettente, dalla formulazione letterale della disposizione in esso contenuta;

- che, inoltre, la stessa parte privata – appellante nel giudizio a quo – pur invocando l'incostituzionalità della disposizione, rammenta come nella più recente giurisprudenza della Corte dei conti sul giudizio di responsabilità amministrativa si registrino, quanto all'interpretazione del denunciato art. 14, posizioni differenziate e, addirittura, di segno opposto a quella indicata dal giudice a quo come “diritto vivente”;

- che, in effetti, emergono nella giurisprudenza contabile, proprio a seguito della novella dell'art. 111 Cost., orientamenti non univoci in relazione alla portata della norma denunciata, i quali oscillano da posizioni più radicali, che addirittura negano che il cosiddetto potere sindacatorio del giudice contabile possa ancora essere esercitato, a convincimenti che ne restringono il campo di applicazione soltanto alla fase dell'acquisizione probatoria e, ancora, ad interpretazioni che valorizzano il legame del denunciato art. 14 con l'art. 26 dello stesso regolamento di procedura, così da ampliare l'applicazione delle norme del codice di rito civile, tenendo presente la specificità del giudizio di responsabilità amministrativa, che deriva anche dal principio secondo cui, ove il danno all'erario sia causato da più persone, la valutazione delle responsabilità è operata singolarmente e ciascuno risponde «per la parte che vi ha preso» (art. 1, comma 1-quater, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante «Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti», come introdotto dall'art. 3 del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, recante «Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti», convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 1996, n. 639);

- che, dunque, il giudice a quo, «nell'adeguarsi ad un supposto e da lui non condiviso “diritto vivente”, [...] non ha preso in considerazione altri orientamenti della giurisprudenza [...], così omettendo di esplorare la possibilità di pervenire, in via interpretativa, alla soluzione che egli ritiene conforme a Costituzione» (così la citata ordinanza n. 64 del 2006).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 del regolamento di procedura per i giudizi innanzi la Corte dei conti, approvato con regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038, sollevata, in riferimento agli artt. 24 e 111 della Costituzione, dalla Corte dei conti, terza sezione giurisdizionale centrale, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 febbraio 2007. Depositata in Cancelleria il 9 marzo 2007.

Sentenza n. 183 del 5-12 giugno 2007

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 231, 232 e 233, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), promossi con ordinanze dell'11 aprile, del 17 maggio e del 13 giugno 2006 dalla Corte dei conti – sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, rispettivamente iscritte ai nn. 351, 352 e 353 del registro ordinanze 2006 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2006.

Considerato in diritto

1. Le questioni sollevate dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, investono le norme sulla definizione in appello dei giudizi di responsabilità amministrativa dinanzi alla Corte dei conti, introdotte dall'art. 1, commi 231, 232 e 233, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006).

Le norme impugnate prevedono:

– che «Con riferimento alle sentenze di primo grado pronunciate nei giudizi di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti per fatti commessi antecedentemente alla data di entrata in vigore della presente legge, i soggetti nei cui confronti sia stata pronunciata sentenza di condanna possono chiedere alla competente sezione di appello, in sede di impugnazione, che il procedimento venga definito mediante il pagamento di una somma non inferiore al 10 per cento e non superiore al 20 per cento del danno quantificato nella sentenza» (comma 231);

– che «La sezione di appello, con decreto in camera di consiglio, sentito il procuratore competente, delibera in merito alla richiesta e, in caso di accoglimento, determina la somma dovuta in misura non superiore al 30 per cento del danno quantificato nella sentenza di primo grado, stabilendo il termine per il versamento» (comma 232);

– che «Il giudizio di appello si intende definito a decorrere dalla data di deposito della ricevuta di versamento presso la segreteria della sezione di appello» (comma 233).

Secondo tutte le ordinanze di rimessione, le norme denunciate violerebbero gli artt. 3, 97 e 103 della Costituzione, perché sarebbero ancorate all'unica ratio di limitare il risarcimento patrimoniale dovuto dal soggetto condannato in primo grado e determinerebbero perciò un effetto premiale ingiustificato, con conseguente negazione, illogica e ingiustificata, dei principi del buon andamento e del controllo contabile; inoltre, in contrasto con l'art. 101 della Costituzione, le norme stesse inciderebbero sul principio del libero convincimento del giudice, non prevedendo alcun criterio di orientamento per il giudice contabile, laddove nel sistema positivo vigente l'attenuazione della responsabilità amministrativa, nei singoli casi, è rimessa al potere riduttivo di tale giudice che, a tal fine, può tenere conto del comportamento e del livello di responsabilità, nonché delle capacità economiche del soggetto responsabile.

Una delle ordinanze di rimessione (reg. ord. n. 353 del 2006) prospetta ulteriori profili e parametri. Con essa, infatti, viene denunciata la violazione, ancora, dell'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo del principio di eguaglianza, perché le norme censurate sarebbero applicabili soltanto ai soggetti nei cui confronti sia stata pronunciata in primo grado sentenza di condanna, e non anche, irragionevolmente, ai soggetti nei cui confronti la sentenza di assoluzione in primo grado sia stata riformata, in appello, a séguito di gravame interposto dal pubblico ministero. Con tale ordinanza viene dedotto, altresì, il contrasto delle norme censurate con gli artt. 24 e 111 della Costituzione, perché al pubblico ministero contabile sarebbe assegnata una funzione, limitata e marginale, di carattere consultivo.

2. Considerata l'identità di materia, nonché la sostanziale analogia delle questioni prospettate, i giudizi possono essere riuniti, per essere esaminati congiuntamente e decisi con unica sentenza.

3. Le ordinanze di rimessione muovono dal presupposto interpretativo che, in presenza di una istanza di definizione, in appello, del giudizio di responsabilità amministrativa avanzata dal condannato in primo grado, il potere di cognizione della Corte dei conti sia limitato alla verifica delle condizioni formali di ammissibilità della domanda. A fronte di una condanna pronunciata per fatti commessi antecedentemente alla data di entrata in vigore della legge, il giudice contabile – si sostiene – sarebbe obbligato ad accogliere in ogni caso la richiesta di applicazione del beneficio, potendo unicamente decidere l'entità del quantum (dieci, venti o trenta per cento del danno quantificato nella sentenza in

primo grado), ma in assenza di criteri idonei ad orientare la relativa determinazione. In questa prospettiva, le norme denunciate si risolverebbero in una limitazione della responsabilità automatica e predeterminata.

Tale presupposto interpretativo è erroneo.

Contrariamente a quanto mostrano di ritenere le ordinanze di rimessione, le disposizioni censurate non limitano il potere di cognizione del giudice in sede camerale al mero esame dei presupposti di ammissibilità dell'istanza di definizione, ma richiedono che il giudice stesso valuti tutti gli elementi desumibili dall'accertamento dei fatti, già compiuto nella sentenza di primo grado (sussistenza del dolo, illecito arricchimento, gravità dei fatti, entità del danno, grado di intensità della colpa, condizione patrimoniale del condannato).

In questo senso è, del resto, orientata la giurisprudenza della Corte dei conti, Sezione centrale d'appello, secondo cui l'ammissione alla definizione presuppone una valutazione di merito da parte del giudice contabile sul fatto che l'esigenza di giustizia possa ritenersi soddisfatta a mezzo della procedura accelerata, escludendosi che a tale definizione possa accedersi in presenza di dolo del condannato o di particolare gravità della condotta.

Si deve pertanto ritenere che la sussistenza di un ampio potere del giudice contabile di rigettare l'istanza in caso di non meritevolezza della definizione in via abbreviata costituisca un presidio adeguato alla tutela dei principi costituzionali – buon andamento della pubblica amministrazione; ragionevolezza delle scelte del legislatore, alla luce del principio di responsabilità dei pubblici dipendenti; effettività della giurisdizione contabile – evocati dalle ordinanze di rimessione.

Inoltre, la previsione concernente la determinazione, ad opera della Corte dei conti in sede di appello, della somma dovuta – in misura non superiore al trenta per cento del danno «quantificato nella sentenza di primo grado» – va inquadrata nel tradizionale assetto della responsabilità amministrativa.

In tale sistema, l'intero danno subito dall'Amministrazione, ed accertato secondo il principio delle conseguenze dirette ed immediate del fatto dannoso, non è di per sé risarcibile e, come la giurisprudenza contabile ha sempre affermato, costituisce soltanto il presupposto per il promuovimento da parte del pubblico ministero dell'azione di responsabilità amministrativa e contabile. Per determinare la risarcibilità del danno, occorre una valutazione discrezionale ed equitativa del giudice contabile, il quale, sulla base dell'intensità della colpa, intesa come grado di scostamento dalla regola che si doveva seguire nella fattispecie concreta, e di tutte le circostanze del caso, stabilisce quanta parte del danno subito dall'Amministrazione debba essere addossato al convenuto, e debba pertanto essere considerato risarcibile.

Ciò si ricava da due norme fondamentali della legge di contabilità generale dello Stato, poi ribadite in tutte le leggi successive, secondo le quali la Corte dei conti, «valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto» (art. 83, primo comma, del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440), e, quando l'azione o l'omissione è dovuta al fatto di più soggetti, «ciascuno risponde per la parte che vi ha preso» (art. 82, secondo comma, del citato regio decreto).

Tali norme, in relazione alle quali si è impropriamente parlato di potere riduttivo, distinguono chiaramente il danno accertato secondo il principio di causalità materiale, cioè il danno subito dall'Amministrazione, dal danno addossato al responsabile: la relativa sentenza di condanna della Corte dei conti è pertanto determinativa e costitutiva del debito risarcitorio.

Le norme censurate non ignorano tale assetto e, muovendosi all'interno del perimetro di detta discrezionalità decisionale, consentono l'accoglimento dell'istanza di definizione in appello solo se il giudice – avuto riguardo ai criteri in base ai quali egli forma la propria decisione – ritenga congrua una condanna entro il limite del trenta per cento del danno addebitato al responsabile nella sentenza di primo grado.

In altri termini, esse non comportano alcuna deroga al sistema della responsabilità amministrativa. Se, facendo uso dei poteri che gli competono, il giudice di appello si convince che l'intensità della colpa e le altre circostanze del caso fanno ritenere equa una riduzione fino al trenta per cento della condanna di primo grado, egli accoglierà l'istanza; in caso contrario, la respingerà.

Così interpretate, le norme denunciate si sottraggono ai dubbi di legittimità costituzionale prospettati dalle ordinanze di rimessione in riferimento agli artt. 3, 97, 101 e 103 della Costituzione. Esse, infatti, non producono alcun ingiustificato ed automatico effetto premiale, essendo dirette a determinare, con un rito abbreviato, quanto dovuto dai responsabili in base alle norme proprie del sistema della responsabilità amministrativa, ed hanno una finalità di accelerazione dei giudizi e di garanzia dell'incameramento certo ed immediato della relativa somma.

4. Inammissibili sono le ulteriori censure sollevate.

La questione, sollevata in riferimento all'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo del principio di eguaglianza, rivolta ad allargare l'ambito di applicazione dell'istituto della definizione a coloro la cui sentenza di assoluzione in primo grado sia stata riformata in appello, a séguito di gravame interposto dal pubblico ministero, è priva di rilevanza, giacché nel giudizio a quo gli amministratori comunali sono stati condannati in primo grado.

La questione concernente le funzioni del pubblico ministero contabile nel procedimento di definizione che si svolge in camera di consiglio, è sollevata dal giudice rimettente, in riferimento agli artt. 24 e 111 della Costituzione, senza una previa verifica delle soluzioni interpretative ipotizzabili. L'ordinanza di rimessione, infatti, non si dà neppure cura di precisare se il procedimento in camera di consiglio consenta o meno la partecipazione di tutte le parti, affinché in esso possano trovare ingresso in contraddittorio tutte le ragioni a favore e contro la concessione del beneficio della definizione del giudizio, o se il procedimento camerale si limiti ad un vaglio dell'istanza scritta e del parere scritto del pubblico ministero.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 231, 232 e 233, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 97, 101 e 103 della Costituzione, dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, con le ordinanze indicate in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 231, 232 e 233, della stessa legge n. 266 del 2005, sollevate, in riferimento agli artt. 3, sotto altro profilo, 24 e 111 della Costituzione, dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, con l'ordinanza, indicata in epigrafe, iscritta al n. 353 del 2006 del registro ordinanze.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2007.
Depositata in Cancelleria il 12 giugno 2007.

Sentenza n. 184 del 5-12 giugno 2007

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 231 e 232, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), promosso con ricorso della Provincia autonoma di Bolzano, notificato il 24 febbraio 2006, depositato in cancelleria il 2 marzo 2006 ed iscritto al n. 33 del registro ricorsi 2006.

Considerato in diritto

1. La Provincia autonoma di Bolzano ha promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006).

Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nella legge n. 266 del 2005, vengono in esame in questa sede quelle di cui all'art. 1, commi 231 e 232.

Tali norme prevedono:

– che «Con riferimento alle sentenze di primo grado pronunciate nei giudizi di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti per fatti commessi antecedentemente alla data di entrata in vigore della presente legge, i soggetti nei cui confronti sia stata pronunciata sentenza di condanna possono chiedere alla competente sezione di appello, in sede di impugnazione, che il procedimento venga definito mediante il pagamento di una somma non inferiore al 10 per cento e non superiore al 20 per cento del danno quantificato nella sentenza» (comma 231);

– che «La sezione di appello, con decreto in camera di consiglio, sentito il procuratore competente, delibera in merito alla richiesta e, in caso di accoglimento, determina la somma dovuta in misura non superiore al 30 per cento del danno quantificato nella sentenza di primo grado, stabilendo il termine per il versamento» (comma 232).

Ad avviso della ricorrente, i commi 231 e 232 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 contrasterebbero con le competenze riconosciute alla Provincia autonoma di Bolzano in materia di ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto (artt. 8, numero 1, e 16 dello statuto, approvato con il d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), perché priverebbero l'ente che ha subito il danno – la Provincia, nonché gli enti strumentali della stessa – del diritto di vedersi adeguatamente risarcire.

Sarebbero altresì violati gli artt. 97 e 3 della Costituzione, perché le norme denunciate introdurrebbero un anomalo provvedimento di “clemenza” in materia di responsabilità erariale, contrario ai principi di buon andamento dell'amministrazione, di certezza del diritto, di razionalità ed eguaglianza, e comporterebbero una disparità di trattamento tra i dipendenti e gli amministratori provinciali, a seconda che ad essi siano addebitabili illeciti commessi prima o dopo l'entrata in vigore della legge n. 266 del 2005, ed a seconda che essi siano stati condannati o assolti in primo grado.

2. Il dubbio di legittimità costituzionale sollevato dalla Provincia autonoma di Bolzano muove da un erroneo presupposto interpretativo.

Come questa Corte ha stabilito (sentenza n. 183 del 2007) scrutinando una questione di legittimità costituzionale in via incidentale avente ad oggetto le stesse disposizioni, l'art. 1, commi 231 e 232, della legge n. 266 del 2005 non priva l'ente che ha subito il danno del diritto di vedersi adeguatamente risarcire.

Per un verso, l'operatività delle disposizioni denunciate presuppone una valutazione di merito da parte del giudice contabile sul fatto che l'esigenza di giustizia possa ritenersi soddisfatta a mezzo della procedura accelerata, sicché alla definizione in appello non può accedersi in presenza di dolo del condannato o di particolare gravità della condotta. Per l'altro verso, le norme impugnate vanno collocate nell'ambito del sistema tradizionale della responsabilità amministrativa, in cui al giudice è affidato il compito di determinare quanta parte del danno prodotto deve ritenersi risarcibile in relazione all'intensità della colpa del responsabile, da individuare in relazione a tutte le circostanze di fatto in cui si è svolta l'azione produttiva del danno; e, muovendosi all'interno del perimetro di tale discrezionalità decisionale, esse consentono l'accoglimento dell'istanza di definizione in appello solo se il giudice – avuto riguardo ai criteri in base ai quali egli forma la propria decisione – ritenga congrua una condanna entro il limite del trenta per cento del danno addebitato al responsabile nella sentenza di primo grado.

In ogni caso, non sussiste la lamentata violazione delle competenze riconosciute alla Provincia autonoma di Bolzano in materia di ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto (artt. 8, numero 1, e 16 dello statuto).

Difatti, le norme denunciate investono direttamente la responsabilità amministrativa, avendo una finalità di accelerazione dei relativi giudizi e di garanzia dell'incameramento certo ed immediato della quota di risarcimento dovuto, in un quadro di consonanza con i principi che governano la responsabilità amministrativa.

La disciplina della responsabilità amministrativa – nella quale i profili sostanziali sono strettamente intrecciati con i poteri che la legge attribuisce al giudice chiamato ad accertarla, ovvero fanno riferimento a situazioni soggettive riconducibili alla materia dell'ordinamento civile (sentenza n. 345 del 2004) – è materia di competenza dello Stato e non rientra tra le attribuzioni della Provincia autonoma di Bolzano, come del resto si ricava dall'art. 10-bis del d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto), aggiunto dall'art. 5 del d.lgs. 14 giugno 1999, n. 212, norma a tenore della quale per l'attività giurisdizionale delle sezioni aventi sede a Trento e a Bolzano si applicano le leggi statali sulla disciplina dell'ordinamento e delle procedure della Corte dei conti.

La potestà della Provincia autonoma in materia di ordinamento dei propri uffici, se può esplicarsi nel senso di disciplinare il rapporto di impiego o di servizio dei propri dipendenti, prevedendo obblighi la cui violazione comporti responsabilità amministrativa, non può tuttavia incidere sul regime di quest'ultima (sentenza n. 345 del 2004).

La questione proposta in riferimento al parametro statutario è, dunque, infondata.

3. Il dubbio sollevato in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione è inammissibile, dovendo ribadirsi la consolidata giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 116 del 2006, n. 383 del 2005 e n. 287 del 2004), secondo cui la Provincia autonoma può far valere il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle attributive di competenza legislativa soltanto se esso si risolve in una esclusione o limitazione dei poteri provinciali, senza che possano avere rilievo denunce di illogicità o di violazione di principi costituzionali che non ridondino in lesione delle sfere di competenza provinciale.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisioni delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse, nei confronti della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 231 e 232, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), promossa, in riferimento agli artt. 8, numero 1, e 16, dello statuto speciale, approvato con il d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 231 e 232, della stessa legge n. 266 del 2005, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2007.
Depositata in Cancelleria il 12 giugno 2007.

Sentenza n. 272 del 4-13 luglio 2007

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 75, comma 3, del codice di procedura penale, promosso con ordinanza del 30 marzo 2006 dalla Corte dei conti – sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia, nel giudizio di responsabilità amministrativa promosso dal Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia nei confronti di Facchini Carlo, iscritta al n. 170 del registro ordinanze 2006 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2006.

Considerato in diritto

1. La Corte dei conti – sezione giurisdizionale per la Lombardia ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'articolo 103, secondo comma, della Costituzione, dell'articolo 75, comma 3, del codice di procedura penale, nella parte in cui, applicato «in conformità all'indirizzo interpretativo delle Sezioni unite della Corte di cassazione in ordine ai rapporti fra giudizi di competenza del giudice ordinario e quelli devoluti al giudice contabile», comporterebbe la sospensione del processo contabile instaurato, nei confronti delle medesime persone e per i medesimi fatti, dopo l'emanazione della sentenza penale di primo grado che abbia pronunciato sulla domanda civile proposta in quella sede dalla amministrazione.

1.1. La rimettente sezione giurisdizionale della Corte dei conti svolge un ampio ed articolato ragionamento, che può essere sintetizzato in quattro fondamentali proposizioni:

a) la ratio dell'articolo 75, comma 3, cod. proc. pen. è quella di evitare la duplicazione tra l'azione risarcitoria proposta in sede civile e la medesima azione proposta in sede penale, e, pertanto, esso dispone che il giudizio civile, instaurato dopo la sentenza penale di primo grado che abbia pronunciato anche sulla domanda civile proposta in quella sede, è sospeso fino alla pronuncia penale irrevocabile;

b) il “diritto vivente” delle sezioni unite della Corte di cassazione (sentenza 23 novembre 1999, n. 822; ordinanza 21 maggio 1991, n. 369) ritiene concorrenti l'azione civile proposta in sede penale e l'azione di responsabilità amministrativa, dacché risolve la loro contemporanea pendenza non in termini di conflitto positivo di giurisdizione, bensì in termini di proponibilità della domanda, nel senso che, una volta formatosi il giudicato su una delle due domande, non è possibile proporre (o proseguire) l'azione nell'altra sede;

c) a fronte di tale “diritto vivente”, che afferma la sostanziale fungibilità tra le due giurisdizioni, l'articolo 75, comma 3, cod. proc. pen., deve essere applicato anche al giudizio di responsabilità amministrativa, il quale deve pertanto anch'esso essere necessariamente sospeso, se proposto dopo la sentenza penale di primo grado che abbia pronunciato anche sulla domanda civile proposta in quella sede dall'amministrazione che si sia costituita parte civile;

d) questo obbligo di sospensione del giudizio di responsabilità amministrativa, derivante dalla ritenuta concorrenza delle azioni civile e contabile, contrasta con l'articolo 103, secondo comma, della Costituzione, in quanto in base a tale norma, alla luce della interpretazione datane dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenze nn. 33 del 1968, 211 del 1972, 102 del 1977, 641 del 1987, 773 del 1988, 24 del 1993 e 385 del 1996), una volta intervenuta la attribuzione legislativa della materia della responsabilità amministrativa alla giurisdizione della Corte dei conti, tale giurisdizione è esclusiva ed alternativa a quelle ordinaria.

1.2. Per rafforzare tali argomentazioni, il rimettente richiama, poi, quella giurisprudenza delle sezioni unite della Corte di cassazione (sentenze 22 dicembre 1999, n. 933 e 4 dicembre 2001, n. 15288), che ha più volte escluso che l'amministrazione pubblica danneggiata possa esercitare (al di fuori della costituzione di parte civile nel processo penale) l'azione civile contro i propri dipendenti, in base all'argomento che la Corte dei conti ha, in materia, giurisdizione esclusiva.

Il giudice rimettente sottolinea che «trattandosi allora della medesima azione civile, se essa non viene considerata esperibile in sede civile in ragione dell'esclusività della giurisdizione del giudice contabile» sarebbe «implausibile una diversa conclusione sol che la stessa azione venga invece esercitata, come nella specie, in sede penale».

1.3. Il rimettente sviluppa, infine, una ulteriore ampia serie di argomenti tesi ad avvalorare, alla luce delle evoluzioni della materia della responsabilità amministrativa, una sostanziale scissione tra la titolarità del diritto (sostanziale) al risarcimento e quella del conseguente diritto (processuale) di azione risarcitoria, la cui legittimazione spetterebbe alla sola Procura della Corte dei conti (ed in nessun caso alla amministrazione pubblica danneggiata, con conseguente difetto di legittimazione della stessa alla costituzione di parte civile nel processo penale).

2. Prima di esaminare la questione proposta dal rimettente, devono essere valutate le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla parte privata costituita.

Il convenuto del giudizio a quo sostiene, anzitutto, la sopravvenuta irrilevanza della questione proposta in riferimento alla sospensione del giudizio contabile ai sensi dell'articolo 75, comma 3, cod. proc. pen., per essere ormai passata in giudicato la sentenza penale relativa al medesimo fatto, statuente pure sugli effetti civili e, quindi, venuta meno, anche in astratto, ogni possibilità di sospensione. La parte privata prospetta, poi, l'irrilevanza della questione anche sull'assunto che l'azione di responsabilità erariale sarebbe prescritta e che, pertanto, a fronte della relativa eccezione sollevata dalla stessa parte nel giudizio a quo, il giudice rimettente avrebbe dovuto dichiarare la prescrizione del credito risarcitorio azionato e non sollevare la questione di legittimità costituzionale. Le eccezioni non sono fondate.

2.1. Quanto alla prima, è pacifica la giurisprudenza di questa Corte nel riconoscere la irrilevanza dei successivi sviluppi del giudizio a quo, dopo una valida introduzione del giudizio di costituzionalità.

2.2. Quanto alla seconda, è sufficiente osservare che la questione, pregiudiziale in senso tecnico, sulla sospensione del giudizio per pendenza di un processo penale interferente, cui è riferita la ordinanza di rimessione, è logicamente precedente rispetto a quella, preliminare di merito, relativa alla prescrizione del diritto. A tacer poi del fatto che, come costantemente ritenuto dalla giurisprudenza di questa Corte (ex plurimis, sentenza n. 100 del 1993), spetterebbe, comunque, al giudice rimettente la individuazione dell'ordine logico delle questioni sottoposte al proprio giudizio.

3. La questione è, peraltro, inammissibile sotto diverso profilo.

3.1. Il rimettente, sulla base di una assimilazione del giudizio contabile a quello civile, che egli fa derivare dal "diritto vivente" della Corte di cassazione (la quale considera concorrenti i due giudizi), ritiene che il giudizio contabile debba essere sospeso in caso di pronuncia del giudice penale anche sugli effetti civili del reato.

La tesi è tuttavia contraddittoria ed è fondata su una erronea interpretazione della disposizione censurata.

Infatti l'articolo 75, comma 3, cod. proc. pen., collega l'effetto sospensivo del giudizio civile non alla circostanza che la decisione penale verta anche sugli effetti civili, ma alla proposizione dell'azione civile, alternativamente, dopo la costituzione di parte civile in sede penale ovvero dopo la sentenza penale di primo grado (indipendentemente dal fatto che essa statuisca o meno sugli effetti civili). Pertanto il rimettente censura una norma non enucleabile, ed anzi affatto diversa da quella dettata dalla disposizione impugnata.

A ben vedere, però, l'errore di prospettiva, in cui incorre il rimettente, è più in radice.

Questo, infatti, nel suo ragionamento trascura, anzitutto, di considerare che, non solo non sussiste un "diritto vivente" nel senso della sospensione del processo contabile, ma sussistono anzi diverse posizioni della Corte dei conti al riguardo, essendo state da questa affermate tanto la obbligatorietà quanto la impossibilità della sospensione del giudizio.

Accanto ad una lettura (data evidentemente per pacifica dal rimettente) che assimila giudizio civile e amministrativo sul danno ai fini dell'applicazione dell'articolo 75 cod. proc. pen., ne è stata, infatti, sostenuta una affatto diversa che, facendo leva sul tenore letterale di questa disposizione, ne esclude la riferibilità all'ambito di cognizione della Corte dei conti (cfr. ex multis Corte dei conti, sez. III, 4 novembre 2005, n. 651, e sez. I, 30 giugno 2004, n. 244)

In effetti l'articolo 75 cod. proc. pen. (espressamente intitolato ai rapporti tra azione civile e penale) si riferisce puntualmente e solo al giudizio civile. Il che, a fronte delle logicamente collegate previsioni degli articoli 651 e 652 del medesimo codice (i quali si riferiscono, espressamente, tanto nel titolo, quanto nel testo, sia al giudizio civile sia al giudizio amministrativo di danno), potrebbe costituire (e, per la sopra riferita giurisprudenza, ha costituito) argomento a favore della inapplicabilità di questa previsione al giudice contabile; la cui cognizione resterebbe, allora, del tutto autonoma da quella ordinaria (salvo che già sussista un giudicato penale sul punto).

Inoltre il rimettente omette di valutare l'applicabilità alla fattispecie in questione, come riconosce la dottrina, dell'articolo 538 del codice di procedura penale, il quale limita la giurisdizione del giudice penale in sede di pronuncia sul risarcimento del danno, alla sola condanna generica dell'imputato senza porre problemi di pregiudizialità, essendo questa venuta meno, con l'abrogazione dell'art. 3 del vecchio codice di procedura penale.

3.2 Il rimettente, dunque, non dà conto della pluralità di soluzioni date dalla giustizia contabile alla questione della sospensione del processo ai sensi dell'articolo 75, comma 3, cod. proc. pen., non valuta la possibile idoneità dell'articolo 538, comma 2, del medesimo codice a risolvere il prospettato

problema di raccordo tra la giurisdizione ordinaria e contabile, né, soprattutto, svolge argomenti atti a comprovare che il censurato orientamento della Corte di cassazione in ordine alla concorrenza delle giurisdizioni confermi o, addirittura, imponga la sospensione del processo contabile.

Alla luce di tale incerto indirizzo giurisprudenziale e a fronte del delineato quadro normativo, invece, proprio quelle ragioni che il rimettente individua a fondamento delle sue censure avverso la disposizione impugnata, avrebbero potuto direttamente condurre lo stesso a non sospendere il giudizio, risolvendo così, nell'esercizio della sua cognizione, una questione, in definitiva, meramente interpretativa, come tale inammissibile, in quanto estranea alla logica del proposto giudizio di costituzionalità.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 75, comma 3, del codice di procedura penale sollevata, in riferimento all'articolo 103, secondo comma, della Costituzione, dalla Corte dei conti – sezione giurisdizionale per la Lombardia con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 4 luglio 2007. Depositata in Cancelleria il 13 luglio 2007.

Ordinanza n. 392 del 19-23 novembre 2007

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 231, 232 e 233, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), promossi con ordinanze del 1° agosto, dell'11 luglio, del 28 giugno, del 17 luglio, del 29 novembre, del 26 ottobre e del 15 novembre 2006 della Corte dei conti, sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, rispettivamente iscritte ai nn. 46, 47, 48, 146, 279, 311 e 392 del registro ordinanze 2007 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 9, 13, 17, 18 e n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2007.

Considerato che le questioni sollevate dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, investono le norme sulla definizione in appello dei giudizi di responsabilità amministrativa dinanzi alla Corte dei conti, introdotte dall'art. 1, commi 231, 232 e 233, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006);

- che le norme censurate prevedono: che «Con riferimento alle sentenze di primo grado pronunciate nei giudizi di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti per fatti commessi antecedentemente alla data di entrata in vigore della presente legge, i soggetti nei cui confronti sia stata pronunciata sentenza di condanna possono chiedere alla competente sezione di appello, in sede di impugnazione, che il procedimento venga definito mediante il pagamento di una somma non inferiore al 10 per cento e non superiore al 20 per cento del danno quantificato nella sentenza» (comma 231);

- che «La sezione di appello, con decreto in camera di consiglio, sentito il procuratore competente, delibera in merito alla richiesta e, in caso di accoglimento, determina la somma dovuta in misura non superiore al 30 per cento del danno quantificato nella sentenza di primo grado, stabilendo il termine per il versamento» (comma 232); che «Il giudizio di appello si intende definito a decorrere dalla data di deposito della ricevuta di versamento presso la segreteria della sezione di appello» (comma 233);

- che, secondo tutte le ordinanze di rimessione, le norme denunciate violerebbero gli artt. 3, 97 e 103 della Costituzione, perché sarebbero ancorate all'unica ratio di limitare il risarcimento patrimoniale dovuto dal soggetto condannato in primo grado e determinerebbero perciò un effetto premiale ingiustificato, con conseguente negazione, illogica e ingiustificata, dei principi del buon andamento e del controllo contabile; inoltre, in contrasto con l'art. 101 della Costituzione, le norme stesse inciderebbero sul principio del libero convincimento del giudice, non prevedendo alcun criterio di orientamento per il giudice contabile, laddove nel sistema positivo vigente l'attenuazione della responsabilità amministrativa, nei singoli casi, è rimessa al potere riduttivo di tale giudice che, a tal fine, può tenere conto del comportamento e del livello di responsabilità, nonché delle capacità economiche del soggetto responsabile;

- che alcune ordinanze di rimessione (reg. ord. n. 146, n. 279 e n. 311 del 2007) prospettano ulteriori profili di illegittimità in riferimento a parametri diversi: con esse, infatti, viene denunciata la violazione, ancora, dell'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo del principio di eguaglianza, perché le

norme censurate sarebbero applicabili soltanto ai soggetti nei cui confronti sia stata pronunciata in primo grado sentenza di condanna, e non anche, irragionevolmente, ai soggetti nei cui confronti la sentenza di assoluzione in primo grado sia stata riformata, in appello, a séguito di gravame interposto dal pubblico ministero; viene dedotto, altresì, il contrasto delle norme censurate con gli artt. 24 e 111 della Costituzione, perché al pubblico ministero contabile sarebbe assegnata una funzione, limitata e marginale, di carattere consultivo;

- che, considerata l'identità di materia, nonché la sostanziale analogia delle questioni prospettate, i giudizi possono essere riuniti, per essere esaminati congiuntamente e decisi con unica pronuncia;

- che, successivamente all'emanazione delle ordinanze di rimessione, questioni identiche sono state esaminate con la sentenza n. 183 del 2007, e dichiarate non fondate e inammissibili;

- che, come la Corte ha già statuito nella citata sentenza, le norme censurate non producono alcun ingiustificato ed automatico effetto premiale, in quanto l'operatività delle disposizioni denunciate presuppone una valutazione di merito, da parte del giudice contabile, sul fatto che l'esigenza di giustizia possa ritenersi soddisfatta a mezzo della procedura accelerata, sicché alla definizione in appello non può accedersi in presenza di dolo del condannato o di particolare gravità della condotta;

- che, inoltre, le norme denunciate vanno collocate nell'ambito del sistema tradizionale della responsabilità amministrativa, in cui al giudice è affidato il compito di determinare e costituire il debito risarcitorio, stabilendo quanta parte del danno prodotto deve ritenersi risarcibile in relazione all'intensità della colpa del responsabile, da individuare in relazione a tutte le circostanze di fatto in cui si è svolta l'azione produttiva del danno; e, muovendosi all'interno del perimetro di tale discrezionalità decisionale, esse consentono l'accoglimento dell'istanza di definizione in appello solo se il giudice – avuto riguardo ai criteri in base ai quali egli forma la propria decisione – ritenga congrua una condanna entro il limite del trenta per cento del danno addebitato al responsabile nella sentenza di primo grado;

- che, pertanto, muovendo da un erroneo presupposto interpretativo, devono essere dichiarate manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 231, 232 e 233, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sollevate in riferimento agli artt. 3, 97, 101 e 103 della Costituzione;

che manifestamente inammissibili, per difetto di rilevanza, sono le questioni di legittimità costituzionale sollevate, ancora in riferimento all'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo del principio di eguaglianza, sul rilievo che le norme censurate sarebbero applicabili soltanto ai soggetti nei cui confronti sia stata pronunciata in primo grado sentenza di condanna, e non anche, irragionevolmente, ai soggetti nei cui confronti la sentenza di assoluzione in primo grado sia stata riformata, in appello, a séguito di gravame interposto dal pubblico ministero: difatti, nei giudizi a quibus, tutti i convenuti sono stati condannati in primo grado;

che del pari manifestamente inammissibili sono le questioni di legittimità costituzionale concernenti la limitazione dei poteri del pubblico ministero contabile, giacché tali questioni sono state sollevate senza una previa verifica delle soluzioni interpretative ipotizzabili, non avendo i rimettenti verificato se il procedimento in camera di consiglio, applicabile nella specie, consenta o meno la partecipazione di tutte le parti ovvero se in detto procedimento il giudice si debba limitare ad un vaglio dell'istanza scritta e del parere scritto del pubblico ministero.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti in giudizi,

1) dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 231, 232 e 233, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 97, 101 e 103 della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, con le ordinanze indicate in epigrafe;

2) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 231, 232 e 233, della stessa legge n. 266 del 2005, sollevate, in riferimento agli artt. 3, sotto altro profilo, 24 e 111 della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, con le ordinanze, indicate in epigrafe, iscritte ai numeri 146, 279 e 311 del registro ordinanze del 2007.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 novembre 2007. Depositata in Cancelleria il 23 novembre 2007.

Sentenza n. 46 del 25 febbraio-4 marzo 2008

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 3, ultimo periodo, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), promosso con ordinanza del 19 aprile 2007 dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Campania nel giudizio di responsabilità amministrativa promosso dal Procuratore regionale nei confronti di Masciari Silvano ed altri iscritta al n. 653 del registro ordinanze 2007 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2007.

Considerato in diritto

1. – La Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Campania, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, ultimo periodo, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), nella parte in cui estende la «garanzia prevista dall'art. 68, primo comma, della Costituzione ai procedimenti innanzi a tutti i giudici», ivi compreso quello dinanzi alla Corte dei conti in sede giurisdizionale. Ciò perché la disposizione denunciata, «nell'evidenza, eccede l'ambito fissato dall'art. 68, commi secondo e terzo, della Costituzione, che si riferisce al processo penale e ad ogni connessa limitazione alla libertà personale o alla riservatezza».

La disposizione censurata violerebbe l'art. 3, primo comma, della Costituzione, in quanto, estendendo prerogative eccezionali a favore di alcuni soggetti, ancorché investiti di funzioni di vertice nel sistema costituzionale, determinerebbe una violazione del principio di eguaglianza, comportando una «diffusa disparità di trattamento tra soggetti sottoposti a procedimenti giurisdizionali», nonché, sotto il profilo della irragionevolezza, ritagliando «un'inammissibile area di impunità in un delicato settore della contabilità pubblica».

Sarebbero lesi anche gli artt. 24, primo comma, e 113, primo e secondo comma, della Costituzione, dal momento che il Comune e lo Stato, che aspirano al risarcimento dei danni sofferti, risulterebbero posti nella «deteriore condizione di poter essere privati, con un eventuale diniego di autorizzazione a procedere, della possibilità di tutelarsi giudizialmente».

Risulterebbe anche violato l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, giacché, potendo la disposizione censurata precludere l'azione risarcitoria nei confronti di parlamentari autori di danni, non sarebbe rinvenibile «nel corpo del provvedimento legislativo complessivamente approvato una previsione di copertura finanziaria della minor entrata imposta agli enti locali a causa del mancato recupero dei danni provocati alle loro finanze di natura derivata».

Infine, sarebbero anche violati gli artt. 103, secondo comma, e 25, primo comma, della Costituzione, in quanto il legislatore ordinario non sarebbe legittimato ad escludere la assoggettabilità di soggetti operanti nel settore pubblico a responsabilità meramente patrimoniali, rientranti tradizionalmente e genericamente nella materia della contabilità pubblica, nonché in quanto il principio costituzionale secondo cui «nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge», precluderebbe anche «qualunque sottrazione di sfera giurisdizionale successivamente al verificarsi del fatto generatore, sia nel senso di attribuzione ad altro organo giudiziario che di esclusione di ogni forma di giurisdizione».

2. – In via preliminare, va rigettata l'eccezione di inammissibilità della questione, formulata dalla difesa erariale, per insufficiente descrizione della fattispecie.

Oltre al richiamo puntuale ai lavori di costruzione della linea metropolitana della città di Napoli rispetto ai quali è stato riscontrato in sede penale un ampio sistema di corruzione a favore di esponenti delle istituzioni locali e nazionali, l'ordinanza di remissione riporta circostanze di fatto provviste di un sufficiente grado di precisione ai fini della valutazione della rilevanza delle questioni sollevate.

3. – Nel merito la questione non è fondata.

Infatti, la lettura che il giudice a quo opera del primo comma dell'art. 68 Cost. risulta palesemente errata: è pacifico a livello sia dottrinale, sia giurisprudenziale che questa disposizione costituzionale, di natura sostanziale, nel testo originario così come in quello in parte mutato dalla legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3 (Modifica dell'art. 68 della Costituzione), esclude ogni forma di responsabilità giuridica dei parlamentari per le opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio delle funzioni, di modo che essi non possono, né potranno dopo la scadenza del mandato essere chiamati a rispondere per le attività da loro svolte in tale veste. Ciò al fine di garantire alle stesse Camere che i parlamentari

possano esercitare nel modo più libero le loro funzioni, senza i limiti derivanti dal timore di possibili provvedimenti sanzionatori a loro carico.

Invece, i commi secondo e terzo dell'art. 68 della Costituzione riconoscono ai membri delle Camere una prerogativa di natura procedimentale, garantendo loro, per la sola durata del mandato, che taluni atti tipici del procedimento penale – che incidono sulla sfera di libertà del parlamentare – non possano essere disposti, se non su autorizzazione della Camera competente.

In considerazione della profonda diversità fra gli istituti previsti rispettivamente al primo ed al secondo e terzo comma dell'art. 68 della Costituzione, non è possibile dedurre l'ampiezza della prerogativa dell'irresponsabilità, di cui al primo comma, dalle tipologie di inviolabilità previste al secondo e terzo comma dell'art. 68 della Costituzione.

Inoltre, questa Corte, nella sua costante giurisprudenza in tema di conflitti sorti in relazione all'applicazione del primo comma dell'art. 68 della Costituzione, non ha mai operato una distinzione fra i diversi tipi di responsabilità giuridica a cui può andare incontro un parlamentare di cui si asserisca che abbia ecceduto dall'esercizio delle sue tipiche funzioni; anzi, questa Corte ha avuto occasione di affermare espressamente che la prerogativa costituzionale di cui al primo comma dell'art. 68 della Costituzione «si riferisce non solo alla responsabilità penale, ma anche a quella civile, come a qualsiasi altra forma di responsabilità diversa da quella che può essere fatta valere nell'ambito dell'ordinamento interno della Camera di appartenenza» (sentenza n. 265 del 1997). In quest'ultima occasione la Corte, pur affermando che una tesi del genere era prevalente anche prima della legge cost. n. 3 del 1993, ha rilevato che ciò è ancora più chiaro dopo che la riforma del primo comma dell'art. 68 della Costituzione «ha sostituito l'originaria dizione (“i membri del Parlamento non possono essere perseguiti”) con una più univocamente comprensiva (“non possono essere chiamati a rispondere”)».

La pacifica riferibilità del primo comma dell'art. 68 della Costituzione a tutte le forme di responsabilità giuridica in cui potrebbe incorrere un parlamentare a causa delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle proprie funzioni, rende evidente la infondatezza dei rilievi riferiti all'ultima parte del comma terzo dell'art. 3 della legge n. 140 del 2003.

Questa disposizione, infatti, non estende l'ambito applicativo della prerogativa della insindacabilità a ipotesi di responsabilità diverse ed ulteriori rispetto a quelle previste dall'art. 68, primo comma, Cost., come sostenuto dal rimettente, ma è, invece, finalizzata a rendere immediatamente e direttamente operativo sul piano processuale il disposto della previsione costituzionale. In particolare, l'art. 3 della legge n. 140 del 2003 disciplina, per ogni tipo di procedimento giurisdizionale, nell'ipotesi in cui sia rilevata od eccepita l'applicabilità del primo comma dell'art. 68 Cost., un'apposita procedura «al fine di meglio assicurare il coordinamento istituzionale e la leale collaborazione tra i poteri dello Stato coinvolti» (sentenza n. 149 del 2007).

4. – Diversamente da quanto affermato dal giudice a quo, le norme processuali di cui ai commi 3 e seguenti dell'art. 3 della legge n. 140 del 2003 non reintroducono affatto ipotesi di autorizzazione a procedere, ma delimitano semplicemente entro brevi termini perentori l'esercizio delle diverse prerogative e dei differenziati poteri da parte dei diretti interessati, del giudice e della Camera di appartenenza: questa Corte ha avuto occasione di affermare che «con le disposizioni processuali che qui vengono in considerazione sono state poste alcune norme finalizzate a garantire sul piano procedimentale, un efficace e corretto funzionamento della prerogativa parlamentare: un sollecito coinvolgimento della Camera di appartenenza del parlamentare che abbia eccepito la insindacabilità dei propri comportamenti senza convincere il giudice competente; la successiva temporanea sospensione del giudizio per un limitato ed improrogabile periodo entro cui la Camera di appartenenza può esprimere la propria valutazione sulla affermata insindacabilità; le conseguenze processuali della delibera di insindacabilità che venga adottata dalla Camera di appartenenza del parlamentare» (sentenza n. 149 del 2007).

D'altra parte, il giudice (a quo) che non condividesse la eventuale delibera, assunta dalla Camera di appartenenza dell'interessato, favorevole all'applicazione nel caso di specie dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, ben potrebbe contestarne la legittimità sollevando un apposito conflitto di attribuzione fra i poteri dello Stato dinanzi a questa Corte.

5. – L'applicabilità della prerogativa di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione anche alla responsabilità amministrativa e contabile dei parlamentari, evidentemente, determina l'infondatezza delle censure concernenti la dedotta violazione degli artt. 3; 24, primo comma, e l'art. 113, commi primo e secondo, della Costituzione.

Le medesime ragioni determinano, altresì, l'infondatezza della doglianza relativa al contrasto con l'art. 103, secondo comma, ed all'art. 25, primo comma, della Costituzione. Con riguardo a tale censura, vi è

inoltre da ricordare che questa Corte ha più volte avuto occasione di affermare che la puntuale attribuzione della giurisdizione in relazione alle diverse fattispecie di responsabilità amministrativa non opera automaticamente in base all'art. 103 della Costituzione, ma è rimessa alla discrezionalità del legislatore ordinario (fra le molte, si vedano le sentenze n. 24 del 1993, n. 773 del 1988, n. 641 e n. 230 del 1987, n. 241 e n. 189 del 1984), e che la Corte dei conti non è «il giudice naturale della tutela degli interessi pubblici e della tutela dei danni pubblici» (sentenza n.641 del 1987).

Quanto all'asserita lesione del quarto comma dell'art. 81 della Costituzione, al di là della molto opinabile equiparazione fra «nuova o maggiore spesa» ed il mancato risarcimento ad una pubblica amministrazione per un danno patrimoniale o non patrimoniale prodotto da un parlamentare, è evidente l'inconferenza dei rilievi svolti dal rimettente a tale riguardo, atteso che l'irresponsabilità dei parlamentari è sancita direttamente da una disposizione costituzionale che non tollera eccezione ove ne ricorrano i presupposti applicativi.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, ultimo periodo, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), sollevata, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 25, primo comma, 68, secondo e terzo comma, 81, quarto comma, 103, secondo comma e 113, primo e secondo comma della Costituzione, dalla Corte dei conti con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 2008. Depositata in Cancelleria il 4 marzo 2008.