

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **108/1967** (ECLI:IT:COST:1967:108)

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

Presidente: **AMBROSINI** - Redattore: - Relatore: **BENEDETTI**

Udienza Pubblica del **18/05/1967**; Decisione del **26/06/1967**

Deposito del **12/07/1967**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **4703 4704 4705 4706**

Atti decisi:

N. 108

SENTENZA 26 GIUGNO 1967

Deposito in cancelleria: 12 luglio 1967.

Pubblicazione in "Gazzetta Ufficiale" n. 177 del 17 luglio 1967.

Pres. AMBROSINI - Rel. BENEDETTI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GASPARE AMBROSINI, Presidente - Prof. NICOLA JAEGER - Prof. GIOVANNI CASSANDRO - Dott. ANTONIO MANCA - Prof. GIUSEPPE BRANCA - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI - Prof. GIUSEPPE CHIARELLI - Dott. GIUSEPPE VERZÌ- Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - Dott. LUIGI OGGIONI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge 30 marzo 1965, n. 340, recante "Norme concernenti taluni servizi di competenza dell'Amministrazione statale delle

antichità e delle arti", promosso con ordinanza emessa il 18 gennaio 1966 dalla Corte dei conti - Sezione seconda giurisdizionale - nel giudizio promosso dal Procuratore Generale contro Bartoccini Fiorella, Bartoccini Franco e Bartoccini Maria, nella loro qualità di eredi di Bartoccini Renato, e contro Giusto Giuseppe, iscritta al n. 54 del Registro ordinanze 1966 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 105 del 30 aprile 1966.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri e di costituzione dei Bartoccini e di Giusto Giuseppe;

udita nell'udienza pubblica del 18 maggio 1967 la relazione del Giudice Giovanni Battista Benedetti;

uditi gli avvocati Stefano Giagheddu e Mario Barra Caracciolo, per i Bartoccini e per il Giusto, e il sostituto avvocato generale dello Stato Luciano Tracanna, per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto:

Il Procuratore Generale della Corte dei conti, con atto in data 21 luglio 1961, conveniva in giudizio il Prof. Renato Bartoccini e il dott. Giuseppe Giusto, rispettivamente titolare ed economo della Soprintendenza alle antichità dell'Etruria meridionale, per sentire dichiarare il loro obbligo alla resa del conto giudiziale in ordine alla gestione extra-bilancio della somma di lire 4.164.000, avvenuta negli anni 1955-56, e, in caso di mancata dichiarazione, per sentirli condannare al pagamento di detta somma in favore del Ministero della pubblica istruzione.

Deceduto il Prof. Bartoccini nelle more del giudizio, questo veniva riassunto, con atto 26 aprile 1965, nei confronti degli eredi.

Sostenevano i convenuti in punto di diritto che la pretesa di credito dell'erario dovesse ritenersi cessata per effetto della sopravvenuta legge 30 marzo 1965, n. 340, la quale stabilisce che non vi è obbligo di dare giustificazione mediante la presentazione dei conti giudiziali (art. 11) di cespiti affluiti alla gestione delle Sovrintendenze in data anteriore di più di un quinquennio all'entrata in vigore (11 maggio 1965) della suddetta legge. Precisavano, inoltre, che da un conto a suo tempo reso, e dal quale comunque non potevano trarsi elementi a loro carico, la spesa della somma in questione risultava documentata (lire 1.500.000 erogate in conformità della volontà del donante e le restanti lire 2.664.000 per fronteggiare inderogabili necessità di servizio), e aggiungevano che, in ogni caso, data la insussistenza di dolo, essi convenuti non potevano essere chiamati a rispondere patrimonialmente ai sensi del citato art. 11 della legge n. 340 del 1965.

Con ordinanza emessa il 18 gennaio 1966 la Corte dei conti, in accoglimento della eccezione del Pubblico Ministero, il quale aveva però prospettato la questione solo in riferimento agli artt. 3 e 103, secondo comma, della costituzione, ha sollevato la questione di illegittimità costituzionale della citata norma anche in relazione agli artt. 81, primo comma, 97, primo e secondo comma, e 100, secondo comma, della costituzione.

Per quanto riguarda l'art. 3 della costituzione la Corte dei conti osserva che il legislatore del 1965, sia nel limitare all'ultimo quinquennio l'obbligo di dare giustificazione, mediante la presentazione dei conti giudiziali, delle somme gestite fuori bilancio, sia nel circoscrivere la responsabilità patrimoniale alla sola ipotesi di dolo, avrebbe creato, per gli agenti contabili ed ordinatori di spese delle gestioni in parola, una particolare situazione di favore non solo nei confronti dei contabili di fatto e di diritto e degli ordinatori di spese delle altre amministrazioni statali, ma anche nei riguardi dei funzionari della stessa Amministrazione delle antichità e

belle arti che ebbero ad operare - nel medesimo periodo di tempo - in normali gestioni di bilancio. Tale disparità di trattamento, secondo l'ordinanza, non sarebbe sorretta da una diversità di situazioni posto che la legge n. 340 del 1965, intesa a riportare nell'alveo della legalità le gestioni fuori bilancio, non solo non ha riconosciuto l'esistenza di ragioni tali da giustificarle, ma, al contrario, ne ha disposto la soppressione.

Circa la violazione dell'art. 103, secondo comma, della costituzione che riserva alla Corte dei conti la giurisdizione nella materia di contabilità pubblica, nonché degli artt. 81, primo comma, 97, primo e secondo comma, e 100, secondo comma, della costituzione i cui precetti assicurano il controllo sulla gestione del pubblico denaro da parte del Parlamento e della Corte dei conti e la buona organizzazione degli uffici pubblici e la responsabilità dei funzionari, l'ordinanza afferma che l'avere esonerato taluni funzionari delle antichità e belle arti dall'obbligo della presentazione dei conti e l'avere per di più limitato il giudizio di responsabilità alle sole ipotesi di dolo, importa come conseguenza la sottrazione delle relative gestioni finanziarie al controllo e alla giurisdizione della Corte e quindi anche al controllo successivo del Parlamento. Né varrebbe, per contro, il rilievo che il controllo previsto dall'art. 100, comma secondo, della costituzione si riferisce alle gestioni del bilancio dello Stato e non anche a quelle fuori bilancio perché - a parte ogni considerazione circa la legittimità costituzionale di siffatte gestioni (questione questa che non ha rilevanza nel presente giudizio in cui si discute su gestioni non previste da leggi o da norme aventi valore di legge) - è fuori di dubbio che il rendiconto consuntivo di cui all'art. 81 della costituzione debba comprendere tutte le somme comunque riscosse ed erogate dalle amministrazioni dello Stato e che, conseguentemente, il controllo e la giurisdizione della Corte dei conti concerne ogni riscossione ed ogni spesa delle amministrazioni stesse.

L'ordinanza è stata ritualmente comunicata, notificata e pubblicata.

Nel giudizio dinanzi a questa Corte si sono costituite le parti private, rappresentate e difese dagli avvocati Stefano Giagheddu e Mario Barra Caracciolo, mediante deposito di deduzioni in cancelleria in data 18 maggio 1966. È pure intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri col patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato che ha depositato atto di intervento e deduzioni in data 29 aprile 1966.

La difesa delle parti private contesta anzitutto che la norma impugnata violi l'art. 3 della costituzione e, dopo aver richiamato la costante giurisprudenza della Corte in ordine all'interpretazione del principio di eguaglianza, afferma che nella legge in esame il legislatore ha, con chiara evidenza, voluto disciplinare in modo particolare un complesso di situazioni soggettivamente ed oggettivamente diverse.

Si sostiene al riguardo che le attività dell'Amministrazione delle antichità e belle arti hanno un carattere del tutto particolare per le esigenze alle quali hanno fatto fronte, per il processo storico che le hanno determinate, per le fonti dei cespiti gestiti, nella maggiore parte non di pertinenza statale, ed infine per le ragioni psicologiche e soggettive che hanno indotto i funzionari in parola a soddisfare con questi mezzi esigenze imprescindibili, cui non sarebbe stato possibile far fronte con i fondi di bilancio, cronicamente e gravemente inadeguati.

Infondate - secondo la difesa - sarebbero anche le altre censure di incostituzionalità. Insussistente quella dell'art. 103, comma secondo, perché la Corte costituzionale ha già disatteso l'assunto (sent. n. 17 del 1965) che la giurisdizione della Corte dei conti sia assoluta ed esclusiva; in ogni caso, a parte questo insegnamento pur decisivo, non si vede quale incidenza possa avere nella "giurisdizione" un precetto legislativo che, come quello in esame, riduca il termine di prescrizione e limiti le ipotesi di responsabilità patrimoniale. Ininfluenti sarebbero altresì i riferimenti agli artt. 81, comma primo, 97, comma primo e secondo, e 100, comma secondo della costituzione.

Rileva la difesa che non può condividersi la tesi sostenuta nell'ordinanza che "il rendiconto consuntivo debba comprendere tutte le somme comunque riscosse ed erogate dalle Amministrazioni dello Stato" osservando in contrario che le gestioni fuori bilancio, proprio perché tali, sono estranee al bilancio e non vengono comprese né nello stato di previsione, né nel rendiconto consuntivo;

che le fonti di entrate dello Stato sono tassativamente determinate con legge mentre *praeter legem* sono, invece, le somme affluenti alle gestioni fuori bilancio.

Conclude, pertanto, chiedendo che la Corte voglia dichiarare l'infondatezza della denunciata questione.

Anche per l'Avvocatura dello Stato la questione di illegittimità costituzionale deve ritenersi infondata.

Sul contrasto con il principio di eguaglianza l'Avvocatura osserva che dal testo della norma impugnata e dalla relazione sul disegno di legge si desumono con sufficiente chiarezza le peculiarità e i motivi speciali della situazione alla quale la norma ha inteso provvedere. Diversità che si sostanziano: a) nella particolare condizione nella quale sono venuti a trovarsi gli agenti contabili, interessati alle gestioni fuori bilancio, in relazione all'obbligo di presentazione dei conti relativi alle gestioni passate, per le quali i conti stessi non si presentavano, e quindi non sarebbe stato possibile reperire i documenti giustificativi; b) nella necessità di attenuare la responsabilità di funzionari che hanno agito quasi sempre in buona fede per salvare tesori dello Stato di immenso valore culturale ed economico. Orbene, ad avviso dell'Avvocatura, si tratta nella specie di valutazione di situazioni speciali con conseguente speciale normazione, ispirata all'intento di accordare una sanatoria a pregresse obbiettive irregolarità formali verificatesi per riconosciute esigenze di servizio.

Per quanto riguarda la pretesa violazione dell'art. 81, primo comma, della costituzione, l'Avvocatura sostiene che per il nostro ordinamento il bilancio di previsione dello Stato non contiene "poste" di entrata e "stanziamenti di spesa" relativi a gestioni fuori bilancio ed il rendiconto consuntivo non contiene parimenti le somme riscosse ed erogate dalle Amministrazioni dello Stato al di fuori del bilancio dello Stato. Se questa è la situazione amministrativa-contabile delle gestioni fuori bilancio, ne deriva altresì che nella espressione "gestione del bilancio dello Stato" contenuta nell'art. 100, secondo comma, della costituzione, con riferimento alla funzione di controllo successivo della Corte dei conti, non possono comprendersi le gestioni fuori bilancio che, in effetti, non sono state soggette a quel controllo.

Sotto il profilo dell'asserita violazione dell'art. 103, secondo comma, della Costituzione, l'Avvocatura rileva che la concreta disciplina del controllo giurisdizionale da parte della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica ed eventualmente in altre materie è demandata al legislatore ordinario.

Non essendo le gestioni fuori bilancio in questione - prima della legge n. 340 del 1965 - previste e disciplinate da norme legislative, appare chiaro che, per il passato, erano sottratte al controllo della Corte dei conti. Sotto questo aspetto, l'art. 11 non appare in contrasto con i precetti costituzionali richiamati nell'ordinanza, giacché esso estende al passato il controllo della Corte, altrimenti non esercitabile, in base alla legge stessa, se non per il futuro, in conseguenza della attrazione di tali gestioni nell'orbita del bilancio dello Stato, secondo il principio stabilito nell'art. 1 della legge, mentre il controllo, per il passato, non era stato, comunque, esercitato dalla Corte stessa. Può quindi affermarsi che l'art. 11 ha operato una concreta determinazione dei limiti dell'esercizio del controllo e della giurisdizione della Corte dei conti nella sfera di discrezionalità spettante al legislatore ordinario, né può imputarsi alla legge n. 340 del 1965 la precedente assenza di disposizione legislative circa la disciplina delle gestioni fuori bilancio.

L'Avvocatura pone inoltre in rilievo il carattere transitorio della norma impugnata osservando che essa non vale per il futuro mentre numerose sono le norme limitatrici delle responsabilità dei dipendenti pubblici che valgono, nel nostro ordinamento, in via normale, e cioè anche per l'avvenire.

Del pari inesistente sarebbe il preteso contrasto con l'art. 97, primo e secondo comma, della Costituzione perché l'art. 11 costituisce, se mai, un valido mezzo per la normalizzazione, sul piano della legalità, di una situazione anomala, assicurando il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. La limitazione della responsabilità contabile al quinquennio, osserva infine l'Avvocatura, è conforme anche alle norme ed ai principi di diritto comune circa la normale conservazione dei documenti giustificativi delle spese: conclude pertanto per la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale.

Considerato in diritto:

1. - La prima censura di incostituzionalità mossa dall'ordinanza di rinvio all'art. 11 della legge 30 marzo 1965, n. 340, riguarda la violazione del principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione.

La censura non è fondata.

Dalla relazione al disegno di legge, presentato al Senato nella seduta del 16 giugno 1964 e dalle successive discussioni parlamentari (sedute del 15 e 22 ottobre 1964 della VI Commissione del Senato in sede deliberante), è dato dedurre quale sia lo spirito informatore della legge in esame e quali siano in particolare le ragioni giustificatrici delle limitazioni disposte dalla norma denunciata. Si desume anzitutto da tali atti che i motivi del provvedimento si riassumono nella urgente necessità di risolvere una situazione irregolare in cui era venuta a trovarsi l'Amministrazione delle antichità e belle arti, costretta, nella mancanza di norme e strutture adeguate e nella persistente scarsità di fondi di bilancio, a ricorrere a forme anomale di gestione fuori bilancio per poter adempiere i suoi compiti istituzionali e soddisfare le complesse e crescenti esigenze della propria azione in difesa del patrimonio artistico e paesistico. Il legislatore, peraltro, legittimamente preoccupato del pregiudizio e dei gravi danni che sul piano scientifico e culturale sarebbero derivati dalla soppressione pura e semplice delle predette gestioni, ritenne necessario dettare una disciplina che ne assicurasse la continuità e pertanto stabilì di ricondurle nell'ambito del bilancio dello Stato, con la conseguente concreta applicabilità, per il futuro, degli ordinari controlli previsti dalle norme sulla contabilità generale dello Stato. L'art. 1 della legge ha perciò disposto la soppressione di tutte le gestioni non previste da norme legislative e regolamentari esistenti presso l'Amministrazione delle antichità e belle arti nonché il versamento in Tesoreria sia delle somme pertinenti alle predette gestioni, non erogate alla data di pubblicazione della legge, sia di quelle conseguite dopo tale data.

Per regolare poi tali gestioni per il periodo anteriore all'entrata in vigore della legge è stato dettato l'art. 11 che limita ad un quinquennio l'obbligo degli agenti contabili di dare giustificazione delle loro gestioni mediante la presentazione dei conti giudiziali e limita inoltre la loro responsabilità e quella degli ordinatori di spese ai danni arrecati all'Erario imputabili a dolo.

I motivi di questo differenziato trattamento emergono con tutta evidenza dai citati lavori preparatori nei quali può leggersi che la norma risponde ad evidenti ragioni di equità vuoi per circostanze di carattere obbiettivo, quali le particolari ed effettive esigenze di servizio che dettero vita alle gestioni fuori bilancio e gli indubbi notevoli vantaggi che esse hanno procurato

allo Stato, vuoi di carattere soggettivo, perché - si afferma - "sarebbe non solo disumano ma controproducente nell'interesse della collettività se si continuasse a mantenere nello stato di disagio e apprensione moltissimi, ottimi funzionari che hanno solo la colpa di avere anteposto al regolamento di contabilità generale la necessità di salvare tesori di immenso valore culturale ed economico".

Il legislatore ha altresì chiarito lo scopo della disposizione precisando che esso consiste nella sanatoria di irregolarità formali la quale - lungi dal voler tradurre in norma una situazione antiggiuridica - mira solo a riconoscere le esigenze particolari che l'hanno provocata e che ne costituiscono la base. Contrariamente a quanto sostenuto nell'ordinanza può quindi affermarsi che il legislatore, nella specie, ha voluto dettare, dopo meditate e ponderate discussioni, una disciplina diversa, implicante un differenziato trattamento, per regolare situazioni particolari di una speciale categoria di ordinatori di spese e di contabili. La valutazione di tali situazioni, per come risulta dall'indagine compiuta, non è arbitraria ma appare per contro sorretta da criteri logici e razionali, e ciò è sufficiente per escludere che la norma impugnata urti col principio di eguaglianza enunciato nell'art. 3 della Costituzione.

2. - Del pari infondate sono le censure di incostituzionalità sollevate in riferimento agli artt. 81, comma primo, 100, comma secondo, e 103, comma secondo, della Costituzione.

Per quanto riguarda la pretesa violazione dei primi due precetti costituzionali la Corte osserva che essi sono indubbiamente ispirati al principio del controllo del Parlamento e della Corte dei conti su tutta la gestione finanziaria dello Stato e che per conseguenza nel bilancio di previsione e nel rendiconto consuntivo dovrebbe essere compresa ogni entrata ed ogni spesa a qualsiasi titolo introitata ed erogata. Ora, la legge nella quale è contenuta la norma impugnata, proprio perché ha ricondotto nell'ambito del bilancio dello Stato le gestioni fuori bilancio dell'Amministrazione delle antichità e belle arti non autorizzate da leggi e regolamenti, è da considerarsi conforme al principio sopra ricordato.

Va peraltro rilevato che la questione di legittimità costituzionale proposta investe le disposizioni dell'art. 11 che riguardano i giudizi di conto e di responsabilità amministrativa relativi alle gestioni fuori bilancio onde più pertinente va ritenuto il riferimento all'art. 103, comma secondo, della Costituzione che tratta appunto della giurisdizione della Corte nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge.

La norma denunciata ha per di più carattere transitorio giacché la limitazione al quinquennio dell'obbligo della presentazione dei conti giudiziali e la limitazione della responsabilità ai danni imputabili a dolo è stata disposta solo per il periodo precedente all'entrata in vigore della legge.

Naturalmente la responsabilità per dolo sia degli ordinatori di spese che degli agenti contabili può essere accertata anche per il periodo anteriore al quinquennio dato che il diritto al risarcimento si estingue solo con il decorso del termine ordinario di prescrizione previsto dal codice civile.

Non è quindi esatta l'affermazione che la norma abbia completamente sottratto le gestioni fuori bilancio al sindacato giurisdizionale, ma è vero, per contro, che essa - in via transitoria e per situazioni meritevoli di un differenziato trattamento - ha soltanto limitato l'estensione e le modalità di esercizio del potere giurisdizionale che la Corte dei conti ha nella materia in base alle comuni norme sulla contabilità generale dello Stato e sull'ordinamento della Corte. Ed è fuor di dubbio che ciò il legislatore potesse fare, posto che la disciplina concreta della funzione giurisdizionale contabile è demandata proprio al legislatore ordinario.

3. - Ha infine rilevato l'ordinanza che la disposizione di cui trattasi, dispensando i funzionari dello Stato dal dare giustificazione di somme gestite ed esonerandoli da qualsiasi

responsabilità, anche nella ipotesi di colpa grave, è in contrasto col primo e secondo comma dell'art. 97 della Costituzione.

Questa Corte ritiene che nessun pregiudizio derivi dalla norma impugnata ai principi del buon andamento e imparzialità dell'Amministrazione e della responsabilità dei funzionari. La norma è, se mai, in armonia con tali principi perché con essa è stata determinata la responsabilità patrimoniale di una data categoria di funzionari sia pure nei limiti in cui la responsabilità stessa poteva essere ammessa in relazione alle obiettive particolarità della situazione che il legislatore ha inteso normalizzare.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge 30 marzo 1965, n. 340, recante "Norme concernenti taluni servizi di competenza dell'Amministrazione statale delle antichità e delle arti", sollevata con ordinanza 18 gennaio 1966 della Corte dei conti, in riferimento agli artt. 3, comma primo, 81, comma primo, 97, comma primo e secondo, 100, comma secondo, e 103, comma secondo, della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 giugno 1967.

GASPARE AMBROSINI - NICOLA JAEGER - GIOVANNI CASSANDRO - ANTONIO MANCA - GIUSEPPE BRANCA - MICHELE FRAGALI - COSTANTINO MORTATI - GIUSEPPE CHIARELLI - GIUSEPPE VERZÌ - GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - LUIGI OGGIONI.

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

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