

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **112/1973** (ECLI:IT:COST:1973:112)

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

Presidente: **BONIFACIO** - Redattore: - Relatore: **CRISAFULLI**

Udienza Pubblica del **30/05/1973**; Decisione del **26/06/1973**

Deposito del **05/07/1973**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **6775 6776 6777 6778 6779 6780**

Atti decisi:

N. 112

SENTENZA 26 GIUGNO 1973

Deposito in cancelleria: 5 luglio 1973.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 176 dell'11 luglio 1973.

Pres. BONIFACIO - Rel. CRISAFULLI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO, Presidente - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Dott. LUIGI OGGIONI - Dott. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALLOZZA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - Prof. VEZIO CRISAFULLI - Dott. NICOLA REALE - Prof. PAOLO ROSSI - Avv. LEONETTO AMADEI - Prof. GIULIO GIONFRIDA - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Prof. GUIDO ASTUTI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 52, primo comma, e 53, secondo comma,

della legge regionale siciliana 23 marzo 1971, n. 7 (ordinamento degli uffici e del personale dell'Amministrazione regionale), promosso con ordinanza emessa l'8 luglio 1971 dalla Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Regione siciliana - nel giudizio di responsabilità per danni arrecati alla Regione siciliana da Flandina Renato ed altri, iscritta al n. 130 del registro ordinanze 1972 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 134 del 24 maggio 1972 e nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana n. 21 del 6 maggio 1972.

Visto l'atto d'intervento del Presidente della Regione siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 30 maggio 1973 il Giudice relatore Vezio Crisafulli;

udito l'avv. Salvatore Villari, per il Presidente della Regione siciliana.

Ritenuto in fatto:

Nel corso di un giudizio di responsabilità per danni alla Regione siciliana, promosso dal Procuratore generale per frodi perpetrate da un impiegato dell'Azienda forestale di quella Regione nei confronti, oltre che del responsabile penale, di funzionari in servizio presso la suddetta Azienda e di dirigenti dell'Ufficio provinciale contributi agricoli unificati (C.A.U.) con vincolo di solidarietà, la Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Regione siciliana - ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 52, primo comma, e dell'art. 53, secondo comma, della legge reg. sic. 23 marzo 1971, n. 7, per contrasto con gli artt. 108 e 3, primo comma, della Costituzione.

Le due norme impugnate dispongono, rispettivamente, che "l'impiegato è tenuto a risarcire all'Amministrazione i danni derivanti da violazione di obblighi di servizio commessi con dolo o colpa grave" e che "l'Amministrazione rimborsa al dipendente dichiarato esente da responsabilità le spese sostenute per il giudizio dinanzi alla Corte dei conti".

Sotto il profilo della rilevanza il giudice a quo osserva che alcuni dei convenuti risultano inquadrati nei ruoli regionali e che comunque per gli altri convenuti, impiegati dello Stato, proprio la inapplicabilità nei loro confronti in un giudizio di responsabilità per danni alla Regione dei benefici previsti per i dipendenti di quest'ultima rende necessaria una valutazione della legittimità costituzionale delle norme in questione.

Da questo punto di vista, infatti, risulterebbe anzitutto violata la riserva di legge statale fissata all'art. 108 Cost., poiché le due disposizioni regionali non contengono norme sulla contabilità pubblica (la cui validità non potrebbe essere posta in dubbio sotto l'aspetto della competenza: cfr. sentenza n. 107 del 1970), bensì una regolamentazione della materia dei giudizi di responsabilità: la prima di esse, differenziandosi sensibilmente dall'art. 18 del t.u. 10 gennaio 1957, n. 3, relativo allo Statuto degli impiegati civili dello Stato; la seconda, addirittura, senza alcuna corrispondenza nella legislazione statale. La materia giurisdizionale - prosegue l'ordinanza - è da ritenere sottratta alla potestà legislativa della Regione, anche quando si tratta, come nel caso di specie, di attuare o modificare una disciplina che inerisca a settori devoluti alla sua competenza esclusiva.

Ciò premesso, può aggiungersi per quanto attiene alla limitazione del risarcimento alla ipotesi di colpa grave che se essa da un lato sembra configurabile come una mera rinuncia, di carattere quasi civilistico, della Regione a fruire di talune entrate patrimoniali, d'altra parte vi è motivo di dubitare che incida anche sul modo di esercizio delle funzioni del giudice della responsabilità ad esso imponendo in questi casi un'indagine sistematica ed una valutazione sul grado di colpa. Parimenti, analoghe perplessità sorgono per il rimborso delle spese previsto dall'altra norma contestata che, meglio assicurando il diritto di difesa del dipendente,

corrisponderebbe anche ad un'esigenza di buon andamento dell'Amministrazione, ma per la genericità della sua formulazione si presenterebbe quanto mai vaga e suscettibile di provocare oneri di vasta portata o comunque di non agevole quantificazione, come ad esempio nella ipotesi di compensazione tra le parti delle spese del giudizio, ed inoltre sembrerebbe per il suo disposto testuale non estensibile agli eredi dei dipendenti regionali, sebbene siano anch'essi passivamente legittimati in questo tipo di procedimento.

Con riferimento al principio di eguaglianza, viene poi rilevato che la stessa normativa darebbe luogo a disparità di trattamento non razionalmente giustificabile tra impiegati statali e regionali in ordine alle responsabilità conseguenti alla gestione del pubblico denaro ed all'esercizio della comune attività amministrativa, tanto più che la Regione svolge, sia pure con diverse procedure e modalità, in alcuni settori attività integrativa ed in altri parallela a quella dello Stato. La disparità di trattamento sarebbe ancor più evidente in relazione al personale di varia provenienza e di diverso stato giuridico che ha rapporti di servizio con l'Amministrazione regionale, come avviene sia quando la Regione, tuttora priva in molti settori di propri organi periferici, si avvale costantemente e sistematicamente del personale dello Stato, sia quando ricorre ad un rapporto di servizio temporaneo e limitato con il personale, soprattutto tecnico, degli enti locali territoriali dell'Isola: entrambi i benefici - esimente per la colpa lieve e rimborso delle spese giudiziali - si applicherebbero soltanto ai convenuti legati alla Regione da un rapporto di pubblico impiego, pur nei giudizi in cui siano chiamati a rispondere solidalmente con le altre categorie di dipendenti.

2. - È intervenuto in giudizio il Presidente della Regione con deduzioni depositate il 15 maggio 1972, nelle quali sostiene la infondatezza di tutte le questioni proposte, trattandosi di norme che avrebbero carattere prettamente sostanziale, concernenti la contabilità pubblica e lo stato del personale e che riguarderebbero il presupposto e non già l'esercizio della funzione giurisdizionale: questa, d'altra parte, comporterebbe in ogni ipotesi di accertamento di colpa la valutazione della sua entità. La legislazione statale conoscerebbe, del resto, già altri casi di riduzione di colpa, mentre per quanto attiene alla responsabilità per ordinazioni e impegni di spesa non autorizzati in bilancio e non deliberati nei modi di legge la Corte dei conti con la recente decisione n. 113 del 28 febbraio - 8 aprile 1972 avrebbe rielaborato la materia, dando inizio ad un nuovo orientamento giurisprudenziale. La lamentata disparità di trattamento non soltanto appare giustificabile alla luce del progressivo distacco dell'organizzazione regionale dagli schemi, dalla regolamentazione e dal modo di funzionamento propri dell'Amministrazione statale, in altri casi - come in materia pensionistica - già riconosciuto costituzionalmente legittimo, ma potrebbe evitarsi con un'interpretazione estensiva delle norme impugnate e del concetto di "dipendenza" della Regione che esse presuppongono.

Le conclusioni della parte intervenuta, ulteriormente argomentate in successiva memoria e ribadite alla pubblica udienza, si precisano pertanto in una richiesta di infondatezza delle questioni in oggetto.

Considerato in diritto:

1. - Le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Sezione per la Regione siciliana della Corte dei conti hanno ad oggetto le disposizioni degli artt. 52, primo comma, e 53, secondo comma, della legge regionale 23 marzo 1971, n. 7 (contenente norme sull'ordinamento degli uffici e sull'azione dell'Amministrazione): la prima delle quali limita la responsabilità degli impiegati della Regione, per danni a questa recati in violazione di obblighi di servizio, ai casi di dolo e di colpa grave; la seconda stabilisce che l'Amministrazione rimborsi al dipendente dichiarato esente da responsabilità le spese sostenute per il giudizio dinanzi alla

Secondo l'ordinanza, entrambe queste disposizioni disciplinerebbero in realtà i giudizi di responsabilità, contravvenendo alla riserva di legge statale istituita dall'art. 108 Cost., primo comma, per quanto attiene alle "norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura", e contrasterebbero altresì con l'art. 3 Cost., per la disparità di trattamento che determinerebbero tra impiegati regionali ed impiegati statali, con particolare riguardo alla ipotesi in cui questi ultimi abbiano causato il danno alla Regione nello svolgimento di mansioni ad essi affidate in quanto posti alle dipendenze funzionali della Regione medesima.

2. - La questione relativa all'art. 53 è manifestamente irrilevante, non essendo la Corte dei conti chiamata a farne né diretta né indiretta applicazione nel giudizio in corso. La norma si riferisce, infatti, a rapporti interni tra l'Amministrazione regionale e i suoi dipendenti, successivi al giudizio di responsabilità, per il caso che tale giudizio abbia a concludersi con pronuncia assolutoria; e pertanto nessuna influenza potrebbe su di esso esplicare una qualsiasi decisione di questa Corte.

3. - Le stesse considerazioni valgono ad escludere, nel merito, il contrasto - peraltro, solo dubitativamente prospettato nell'ordinanza - dell'art. 52, primo comma, della legge regionale del 1971 con l'art. 108, primo comma, della Costituzione.

Che la norma costituzionale stabilisca una riserva esclusiva di legge statale, è fuori dubbio, essendo pacifico che alle Regioni non spettano potestà legislative comunque concernenti la materia giurisdizionale. Ma la disposizione della legge regionale, circoscrivendo la responsabilità degli impiegati regionali alle ipotesi di dolo e di colpa grave, non è diretta a regolare la materia dei giudizi di responsabilità riservati alla Corte dei conti, né ha, sull'esercizio da parte di questa della sua giurisdizione, altra e diversa incidenza da quella di tutte le norme di diritto sostanziale, dettate da leggi statali o regionali, che ogni giudice, ordinario o speciale, è istituzionalmente tenuto ad applicare per definire le controversie sottopostegli. La norma de qua ha per oggetto la responsabilità per danni alla Regione inerente al rapporto di servizio con gli impiegati che ne dipendono, e non diventa norma sulla giurisdizione per la sola circostanza che tale responsabilità non possa farsi valere che in sede di giurisdizione necessaria della Corte dei conti, allo stesso modo come, ad esempio, le norme di diritto penale materiale rimangono ben distinte dalle norme processuali, pur non essendo suscettibili di applicazione se non ad opera dell'autorità giudiziaria competente.

Che, per effetto della limitazione della responsabilità per colpa alla sola colpa grave, la Corte dei conti debba procedere, come si osserva nell'ordinanza, a particolari indagini e valutazioni sul grado di colpa, che esulano invece dagli analoghi giudizi nei confronti degli impiegati civili dello Stato, è semplice conseguenza della diversa disciplina della materia delle responsabilità degli impiegati della Regione, stabilita dalla legge regionale: non attiene, in altri termini, all'ordinamento della giurisdizione della Corte dei conti e alla procedura dei giudizi dinanzi a questa svolgentisi, ma al merito dei giudizi medesimi allorché quella speciale disciplina debba in essi trovare applicazione, ricorrendone le condizioni soggettive ed oggettive.

4. - Per quanto concerne poi la lamentata violazione dell'art. 3 Cost., con riguardo, in generale, alla diversità di trattamento tra impiegati dello Stato e impiegati della Regione, deve rilevarsi che alla Regione siciliana spetta - a norma dell'art. 14 dello Statuto - potestà legislativa primaria in materia di "ordinamento degli uffici e degli enti regionali" (lett. p) e "stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione, in ogni caso non inferiore a quello del personale dello Stato" (lett. q). La possibilità, dunque, che il rapporto di servizio dei dipendenti regionali, ed i connessi obblighi e responsabilità, ricevano una disciplina differenziata è implicita nella stessa attribuzione alla Regione di siffatte potestà, che incontrano i soli limiti delle norme costituzionali e dei principi generali dell'ordinamento

giuridico dello Stato, oltre a quelli del rispetto degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali.

Perciò, la diversa disciplina dettata dall'art. 53, primo comma, della legge regionale non contrasta - di per sé - con il principio di eguaglianza ed in conseguenza, sotto il profilo ora accennato, la questione, nei termini in cui viene proposta, si rivela infondata.

5. - A diverse conclusioni deve pervenirsi, considerando invece, l'ulteriore profilo - sul quale soprattutto si insiste nell'ordinanza - del diverso trattamento cui sarebbero assoggettati, per danni arrecati alla Regione, e nell'assolvimento dei medesimi compiti espliciti per conto e nell'interesse di questa, gli impiegati regionali e gli impiegati dello Stato o di altri enti pubblici, dei quali essa si avvale in larga misura, nell'esercizio delle sue attribuzioni amministrative.

Ora, che lo stato giuridico delle varie categorie di pubblici impiegati possa, non illegittimamente per quanto si è sopra detto, essere diverso, non implica altresì che sia ammissibile che le rispettive responsabilità, per danni causati alla Regione nello svolgimento di un rapporto sostanzialmente unico, siano da valutare diversamente, alla stregua delle differenti norme che ne disciplinano il rapporto d'impiego con le rispettive amministrazioni di provenienza. Qui, la forma deve cedere alla sostanza e la situazione di tutti coloro che dalla Regione dipendono solo funzionalmente quanto alle responsabilità in cui possono incorrere nei confronti della stessa, deve essere attratta nell'ambito della regolamentazione applicabile - a parità di condizioni di fatto - ai dipendenti regionali che sono, pleno jure, anche impiegati regionali, così come, del resto, i relativi giudizi nei confronti degli uni e degli altri si fanno egualmente rientrare - per giurisprudenza costante - nell'area della speciale giurisdizione della Corte dei conti.

Sotto il profilo ora in esame, pertanto, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 52, primo comma, della legge regionale n. 7 del 1971 è fondata, nei limiti in cui l'omessa previsione delle ipotesi testé accennate e la dizione letterale della formula normativa, che si riferisce soltanto e restrittivamente all'"impiegato" alle dipendenze della Regione, stia a significare, come ritiene l'ordinanza, esclusione dei dipendenti non impiegati dal beneficio della limitazione della responsabilità per danni alla Regione ai casi di dolo e di colpa grave, di cui fruiscono gli impiegati regionali.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, secondo comma, della legge della Regione siciliana 23 marzo 1971, n. 7 (ordinamento degli uffici e del personale dell'Amministrazione regionale), sollevata dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione siciliana, con l'ordinanza di cui in epigrafe;

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 52, primo comma, della legge predetta, nella parte in cui esclude dalla disciplina dallo stesso dettata gli impiegati dello Stato e di altri enti pubblici che abbiano recato danno alla Regione nello svolgimento di un rapporto di servizio alle dipendenze di essa.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 giugno 1973.

FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - GIUSEPPE VERZÌ - GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - LUIGI OGGIONI - ANGELO DE MARCO - ERCOLE ROCCHETTI - ENZO CAPALOTTA - VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - VEZIO CRISAFULLI - NICOLA REALE - PAOLO ROSSI - LEONETTO AMADEI - GIULIO GIONFRIDA - EDOARDO VOLTERRA - GUIDO ASTUTI.

ARDUINO SALUSTRI - Cancelliere

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

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