

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **205/1974** (ECLI:IT:COST:1974:205)

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

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

Udienza Pubblica del **15/05/1974**; Decisione del **27/06/1974**

Deposito del **04/07/1974**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **7374**

Atti decisi:

N. 205

SENTENZA 27 GIUGNO 1974

Deposito in cancelleria: 4 luglio 1974.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 180 del 10 luglio 1974.

Pres. BONIFACIO - Rel. CRISAFULLI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 44 e seguenti del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti); degli artt. 43 e seguenti

del r.d. 13 agosto 1933, n. 1038 (Approvazione del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti); degli artt. 82 e 83 del r.d. 18 novembre 1923, n. 2440 (Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato); e degli artt. 18 e 19 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato), promosso con ordinanza emessa il 15 ottobre 1971 dal tribunale di Napoli nel procedimento civile vertente tra Bombaci Alessio e Rubinacci Roberto contro l'Istituto universitario orientale di Napoli e l'Opera universitaria del predetto Istituto universitario, iscritta al n. 27 del registro ordinanze 1972 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 78 del 22 marzo 1972.

Visti gli atti di costituzione di Bombaci Alessio, di Rubinacci Roberto, dell'Istituto universitario orientale di Napoli e dell'annessa Opera universitaria, nonché l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 15 maggio 1974 il Giudice relatore Vezio Crisafulli;

uditi l'avv. Stefano Varvesi, per Bombaci e Rubinacci, l'avv. Antonio Sorrentino, per l'Istituto universitario orientale di Napoli e per l'Opera universitaria dell'Istituto universitario orientale di Napoli ed il sostituto avvocato generale dello Stato Renato Carafa, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

Con ordinanza emessa il 15 ottobre 1971, nel corso di un procedimento civile vertente tra Bombaci Alessio ed altro e l'Istituto universitario orientale di Napoli e l'Opera universitaria dell'Istituto universitario orientale di Napoli, il tribunale di Napoli ha sollevato, in riferimento agli artt. 5 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 44 e seguenti del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214; 43 e seguenti del r.d. 13 agosto 1933, n. 1038; 82 e 83 del r.d. 18 novembre 1923, n. 2440; 18 e 19 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, limitatamente alla loro applicazione agli enti pubblici ed in particolare all'Istituto universitario ed Opera universitaria già menzionati.

Nella specie, il giudizio a quo ha per oggetto l'accertamento dell'esistenza di una responsabilità degli attori relativamente ad alcune delibere dei Consigli di amministrazione degli enti convenuti cui essi avevano partecipato e le norme impugnate, collegate con l'art. 103 della Costituzione ed interpretate secondo consolidata giurisprudenza come riferentisi anche a tutti gli enti pubblici e non soltanto cioè alla pubblica amministrazione in senso stretto, comporterebbero il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore di quella esclusiva della Corte dei conti.

Ne deriverebbe, in contrasto con i principi costituzionali di autonomia degli enti pubblici e di libertà per tutti di agire in giudizio, l'impossibilità per l'ente danneggiato di promuovere azioni basate sulla responsabilità dei suoi dipendenti e la difficoltà di intervenire nei corrispondenti giudizi intentati dalla procura generale della Corte dei conti, come pure la facoltà da parte della Corte stessa di ridurre insindacabilmente l'entità del risarcimento e la mancanza di un diritto al recupero delle spese.

È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocato generale dello Stato, con deduzioni depositate il 4 marzo 1972, nelle quali chiede una pronuncia di infondatezza della questione, sostenendo in primo luogo l'estraneità alla materia considerata dell'art. 5 Cost., che riguarderebbe soltanto le autonomie locali e gli enti territoriali e sostenendo altresì, quanto alla asserita violazione dell'art. 24, che dall'art. 103 Cost. si evince il principio dell'unicità della tutela degli interessi patrimoniali della pubblica

amministrazione in senso ampio, attuata secondo norme improntate alle particolari esigenze dei giudizi di responsabilità, nei quali verrebbero a coincidere i fini dello Stato con quelli degli enti pubblici.

Si sono costituite in questo giudizio le parti attrici, con deduzioni depositate l'11 aprile 1972, nelle quali concludono per l'inammissibilità della questione e comunque per l'incostituzionalità delle norme denunciate, sottolineando le differenze tra i giudizi sulla responsabilità contabile ed amministrativa, distinguendo la posizione delle regioni, che in determinate materie sono succedute allo Stato, da quella degli altri enti pubblici, ed evidenziando la necessità di apposite norme legislative perché nei riguardi di questi ultimi possa affermarsi la competenza del giudice speciale in materia di responsabilità amministrativa.

Anche gli enti convenuti, costituitisi con deduzioni depositate l'8 aprile 1972, chiedono una declaratoria di incostituzionalità delle norme in questione, deducendo, fra l'altro, che dal secondo comma dell'art. 103 Cost. si evince solo un principio tendenzialmente generale, nel senso cioè che la giurisdizione ivi prevista possa avere concreta attuazione in quei soli casi in cui il legislatore ordinario ne abbia realizzato i presupposti di applicazione.

Alla pubblica udienza le parti hanno insistito nelle già prese conclusioni.

Considerato in diritto:

L'ordinanza del tribunale di Napoli denuncia l'intera normativa in tema di responsabilità amministrativa e di responsabilità contabile dei dipendenti statali, dettata dalle disposizioni degli artt. 44 e seguenti del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, recante "Approvazione del t.u. delle leggi sulla Corte dei conti", 43 e seguenti del r.d. 13 agosto 1933, n. 1038, recante "Approvazione del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti", 82 e 83 del r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, "Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato", 18 e 19 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, "Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato".

Tale normativa forma oggetto di censura, limitatamente alla sua applicabilità agli enti pubblici, ed in particolare all'Istituto universitario orientale di Napoli ed alla connessa Opera universitaria, quale risulterebbe dalla interpretazione affermatasene in una giurisprudenza che l'ordinanza considera ormai "consolidata" (così della Corte dei conti come della Corte di cassazione), sul fondamento dell'art. 103, secondo comma, della Costituzione, che, con formula latissima e parzialmente innovativa rispetto alle locuzioni originariamente adoperate dalle sopra menzionate disposizioni di legge, attribuisce alla Corte dei conti la giurisdizione "nelle materie di contabilità pubblica".

L'ordinanza non contesta siffatta interpretazione estensiva, alla quale, anzi, espressamente aderisce, e non manca di rammentare come essa sia stata accolta, con particolare riguardo alle Regioni, in ordine alle quali ne era sorta questione, nelle decisioni nn. 110 del 1970, 68 del 1971 e 211 del 1972, emesse da questa Corte, la prima in tema di giudizi di conto, le due successive in tema di responsabilità amministrativa. Dubita, peraltro, che, così interpretate e rese applicabili, tra l'altro, come avverrebbe nella specie, alle Istituzioni universitarie, le disposizioni in oggetto si pongano in contrasto con gli artt. 5 e 24 della Costituzione, per violazione dell'autonomia delle Istituzioni medesime (come, più generalmente, degli enti pubblici non territoriali): in primo luogo, sottraendo loro quel potere di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi che è costituzionalmente riconosciuto a "tutti" i soggetti, pubblici e privati, e menomandone altresì, sotto aspetti ulteriori, la facoltà di

disposizione dei crediti da esse vantati per danno derivante da azioni dei loro amministratori e dipendenti (in quest'ordine di idee, il tribunale si sofferma particolarmente sul potere riduttivo dell'entità del risarcimento spettante alla Corte dei conti).

Tali essendo i termini della questione, ne risulta manifesta la irrilevanza, anche a circoscriverne l'ambito - come sarebbe pur sempre necessario - a quanto concerne i soli giudizi di responsabilità amministrativa, nel novero dei quali sicuramente rientra quello di accertamento negativo dal quale trae origine la presente controversia.

Ed invero, il problema che il tribunale di Napoli era chiamato a risolvere era ed è - esclusivamente - un problema di giurisdizione, e più precisamente di rapporti tra la giurisdizione ordinaria e quella della Corte dei conti in materia di responsabilità dei pubblici amministratori e dipendenti per danno da essi direttamente o indirettamente arrecato agli enti di pertinenza nel corso ed a causa del loro rapporto di ufficio con questo. Ora, come sopra ricordato, la stessa ordinanza mostra chiaramente di ritenere che tale problema - in forza di una disposizione di grado costituzionale, qual'è il secondo comma dell'art. 103, nella sua logica connessione con le precedenti disposizioni di legge ordinaria - sia da risolvere nel senso del difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria.

Le censure tuttavia mosse al principio così risultante dal sistema, per violazione degli artt. 5 e 24 della Costituzione, sono in realtà consequenziali alla affermata illegittimità costituzionale, sempre limitatamente alla loro applicazione agli enti in oggetto, delle norme di legge disciplinanti il processo dinanzi alla Corte dei conti, nei suoi presupposti di legittimazione, nelle sue forme di svolgimento, nelle particolari e differenziate modalità di definizione. Ma l'eventuale fondatezza di queste censure, o di alcune tra esse, comporterebbe - in ipotesi - la parziale illegittimità delle singole norme cui specificamente si riferiscono, e non anche della norma attributiva della giurisdizione, che solamente rileva nel giudizio a quo.

Deve pertanto concludersi per la inammissibilità della questione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 44 e seguenti del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, recante "Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti", 43 e seguenti del r.d. 13 agosto 1933, n. 1038, recante "Approvazione del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti", 82 e 83 del r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, "Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato", 18 e 19 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, "Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato", limitatamente alla loro applicazione agli enti pubblici ed in particolare all'Istituto universitario orientale di Napoli ed alla connessa Opera universitaria, sollevata, in riferimento agli artt. 5 e 24 della Costituzione, dal tribunale di Napoli con l'ordinanza in epigrafe indicata.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 giugno 1974.

FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - GIUSEPPE VERZÌ - GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - LUIGI OGGIONI - ANGELO DE MARCO - ERCOLE ROCCHETTI - ENZO CAPALLOZZA - 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.