

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **164/1982** (ECLI:IT:COST:1982:164)

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

Presidente: **ELIA** - Redattore: - Relatore: **BUCCIARELLI DUCCI**

Udienza Pubblica del **19/05/1982**; Decisione del **19/10/1982**

Deposito del **22/10/1982**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **9793 9794 9795 9796**

Atti decisi:

N. 164

SENTENZA 19 OTTOBRE 1982

Deposito in cancelleria: 22 ottobre 1982.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 297 del 27 ottobre 1982.

Pres. ELIA - Rel. BUCCIARELLI DUCCI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. LEOPOLDO ELIA, Presidente - Prof. GUGLIELMO ROEHRSEN -
Avv. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Avv. ALBERTO
MALAGUGINI- Prof. LIVIO PALADIN - Dott. ARNALDO MACCARONE - Prof. ANTONIO LA
PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI - Dott. FRANCESCO SAJA -
Prof. GIOVANNI CONSO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 52 del r.d. 31 agosto 1933, n. 1592

(Approvazione del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore) promossi con due ordinanze 27 novembre 1975 della Corte dei Conti - Sez. 2 giurisdizionale, con ordinanza 5 aprile 1977 della Corte dei Conti - Sez. 1 giurisdizionale e con ordinanza 18 ottobre 1978 della detta Corte - Sezione 2 giurisdizionale, rispettivamente iscritte ai nn. 534 e 623 del registro ordinanze 1976, al n. 208 del registro ordinanze 1978 e al n. 410 del registro ordinanze 1979 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 253 e 300 del 1976, n. 179 del 1978 e n. 196 del 1979.

Visti gli atti di costituzione di Archi Pio e Vitrano Antonino, degli eredi di Porzio Camillo, di Zanetti Michele, di Licciardello Enrico e Rondini Ottavio e gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 19 maggio 1982 il Giudice relatore Brunetto Bucciarelli Ducci;

uditi l'avv. Salvatore Villari, per Archi Pio e Vitrano Antonino, l'avv. Salvatore Cattaneo, per gli eredi di Porzio Camillo, l'avv. Gaspare Pacia, per Licciardello Enrico e Rondini Ottavio e l'avv. dello Stato Renato Carafa, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

La Corte dei Conti - Sezione 2 giurisdizionale - ha proposto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 52 Testo unico delle leggi sulla istruzione superiore, approvato con r.d. 31 agosto 1933, n. 1592, in riferimento agli artt. 3, 24, 28, 42, 54 e 97 della Costituzione, con due ordinanze 27 novembre 1975, dal contenuto identico, pronunciate nel corso dei due distinti giudizi promossi dal Procuratore Generale della stessa Corte, rispettivamente, nei confronti di Marcello Muccioli e degli altri componenti del Consiglio di Amministrazione dell'Istituto Orientale di Napoli quali responsabili del danno arrecato allo stesso Istituto, dell'importo complessivo di lire 8.245.833, per la concessione di indennità, non spettanti, ai professori direttori delle sezioni e nei confronti di Bombaci Alessio e degli altri componenti dello stesso Consiglio di Amministrazione dell'Istituto Orientale di Napoli quali responsabili del danno di lire 3.170.000 per l'ingiustificato mantenimento in servizio di tre dipendenti dopo il loro collocamento a riposo. In entrambi i giudizi il Procuratore Generale aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale del citato art. 52 Testo unico delle leggi sulla istruzione superiore in riferimento agli artt. 24, 42 e 97 della Costituzione. Le due ordinanze sono state pubblicate nella Gazzetta Ufficiale n. 253 del 22 settembre 1976 e n. 300 del 10 novembre 1976.

Nei giudizi davanti a questa Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri con atti depositati il 5 luglio e l'11 ottobre 1976, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata non fondata.

Si sono costituite, con atti depositati il 16 marzo e il 4 agosto 1976, le parti private, Guido, Massimo, Maria Rosaria, Bruno, Mario Porzio, figli di Camillo Porzio, deceduto; Beatrice Scalera; Antonio e Alessandro Masucci, figli di Attilio Masucci, deceduto; Pio Archi e Antonio Vitrano, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata non fondata.

La Corte dei Conti - Sezione 1 giurisdizionale - ha proposto la medesima questione di legittimità costituzionale del suddetto art. 52 Testo unico delle leggi sulla istruzione superiore, in riferimento agli artt. 3, 42 e 97 della Costituzione, con ordinanza 5 aprile 1977 pronunciata nel corso del giudizio promosso dal Procuratore Generale della medesima Corte nei confronti di Nicola Cilento e degli altri componenti del Consiglio di Amministrazione dell'Università di Salerno quali responsabili del danno di lire 488.240 per l'utilizzazione di un telefono di servizio

nell'abitazione del Rettore, autorizzato a risiedere in Napoli, e per il rimborso delle bollette del telefono privato dello stesso Rettore.

Il Procuratore Generale aveva sollevato la questione in riferimento agli artt. 42, 24 e 97 della Costituzione.

L'ordinanza è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 179 del 28 giugno 1978.

Nel giudizio davanti a questa Corte non si sono costituite le parti private.

È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocato Generale dello Stato, con atto depositato il 7 novembre 1977, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata non fondata.

La questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 52 Testo unico delle leggi sulla istruzione superiore è stata sollevata, di ufficio dalla Corte dei Conti - Sezione la giurisdizionale - in riferimento agli artt. 3, 54 e 97 della Costituzione, con ordinanza 18 ottobre 1978 pronunciata nel giudizio promosso dal Procuratore Generale della medesima Corte nei confronti di Giampaolo de Ferra e degli altri componenti del Consiglio di amministrazione dell'Università di Trieste per avere deliberato, nella seduta del 3 maggio 1973, il rimborso di spese di viaggio e di soggiorno per l'importo complessivo di lire 6.222.350, non spettanti ai professori con incarico di insegnamento nella stessa Università e nella sede distaccata di Udine.

L'ordinanza è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 196 del 18 luglio 1979.

Nel giudizio davanti a questa Corte si sono costituite le parti private Michele Zanetti, con atto depositato il 17 maggio 1979, Enrico Licciardello e Ottavio Rondini, con atto depositato l'11 giugno 1979, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata non fondata.

È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocato Generale dello Stato, con atto depositato il 27 luglio 1979, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata in parte manifestamente infondata e in parte non fondata.

Considerato in diritto:

1. - I quattro giudizi vanno riuniti e decisi con unica sentenza perché hanno per oggetto questioni, nella maggiore parte identiche, concernenti la legittimità costituzionale del medesimo art. 52 Testo unico delle leggi sulla istruzione superiore (r.d. 31 agosto 1933, n. 1592), il quale prescrive che il Presidente ed i componenti del Consiglio di Amministrazione delle Università e degli Istituti di istruzione superiore sonopersonalmente responsabili delle spese deliberate ed ordinate in eccedenza ai fondi disponibili e dei danni economici arrecati alle Università ed agli Istituti di istruzione superiore a causa dell'inosservanza di disposizioni di carattere legislativo o regolamentare per dolo o colpa grave.

2. - Con tutte le quattro ordinanze è denunciata la violazione dell'art. 3 della Costituzione con motivazione identica nelle due ordinanze 27 novembre 1975 e con espressi richiami a tale motivazione nelle due successive ordinanze 5 aprile 1977 e 18 ottobre 1978.

Secondo la Corte dei Conti l'art. 52 del Testo unico delle leggi sulla istruzione superiore

sarebbe norma di carattere eccezionale che, limitando la responsabilità patrimoniale degli amministratori delle Università e degli Istituti di istruzione superiore alle ipotesi di dolo o colpa grave, determinerebbe una disparità di trattamento non giustificata, dato che l'ordinamento prevederebbe in linea generale la responsabilità patrimoniale dei funzionari e dei dipendenti pubblici - che si trovino nella stessa situazione - per i casi di colpa lieve (art. 52 T. U. delle leggi sulla Corte dei Conti approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214; art. 18 dello Statuto degli impiegati civili dello Stato approvato con d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3); e subordinerebbe la stessa responsabilità nei confronti della Pubblica Amministrazione alla sussistenza del dolo e della colpa grave soltanto in alcune fattispecie di comportamento caratterizzate o dalla previsione di particolari capacità tecniche (art. 22 citato d.P.R. n. 3 del 1957; art. 15 legge 5 marzo 1961, n. 90; art. 1 legge 31 dicembre 1962, n. 1833) o da situazioni di carattere contingente (art. 11 legge 30 marzo 1965, n. 340), ovvero dalla violazione di specifici obblighi di servizio (art. 20 citato d.P.R. n. 3 del 1957).

Il particolare trattamento riservato agli amministratori delle Università e degli Istituti di istruzione superiore non potrebbe ritenersi giustificato dalla loro particolare posizione e dalla gratuità del loro incarico, che non è considerata causa limitatrice della responsabilità per alcun amministratore di ente pubblico, o dalla previsione dello stesso limite di responsabilità per gli amministratori di altri enti, come le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (art. 12 r.d. 30 dicembre 1923, n. 2841), i comuni e le provincie (art. 261 T.U. 3 marzo 1934, n. 383); la regione Sicilia (art. 52 legge regionale 23 marzo 1971, n. 7), dovendo effettuarsi la comparazione, in relazione al principio di eguaglianza, con situazioni di carattere generale e non con le eccezioni ad esse.

3. - Questa Corte rileva che la medesima questione di legittimità costituzionale dell'art. 52 Testo unico delle leggi sulla istruzione superiore in riferimento all'art. 3 della Costituzione fu già proposta dalla Corte dei Conti e dichiarata non fondata con la sentenza 5 marzo 1975, n. 54, richiamata ora dalla medesima Corte dei Conti in tutte le quattro ordinanze di rinvio. Con tale sentenza questa Corte osservò, preliminarmente, che la responsabilità amministrativa ben poteva ricevere un trattamento differenziato con riguardo agli amministratori delle Università in quanto si trattava di componenti dell'organo di governo di un ente tipico, dotato di particolare autonomia, la cui posizione, quindi, si diversificava da quella degli amministratori pubblici in genere. Aggiunse che il diverso trattamento, nella misura e nei termini in cui risultava inconcreto operato dalla norma denunciata (cioè limitando la responsabilità alle ipotesi di dolo o colpa grave), appariva, peraltro, pienamente razionale e giustificato perché teneva conto del fatto che nei consigli di amministrazione delle Università erano presenti soggetti (rappresentanti di enti e privati, contribuenti al mantenimento dell'istituto; rappresentanti di comuni e provincie), per i quali la legge non stabiliva alcun requisito di capacità e da cui, quindi, non era coerentemente esigibile un grado massimo di diligenza nell'esercizio di una gestione economica e finanziaria, quale era appunto, l'attività di amministrazione in questione.

Pose, anche, in evidenza che il principio di non rilevanza del grado della colpa, considerato dalla Corte dei Conti, nella ordinanza di rinvio, di carattere generale in materia di responsabilità di amministratori di enti pubblici in genere, non era né rigido, né assoluto perché conosceva non poche eccezioni, come, ad esempio, le ipotesi di cui agli artt. 15 legge n. 90 del 1961; 1 legge n. 1833 del 1962; 20 e 22 d.P.R. n. 3 del 1957; 11 legge n. 340 del 1965.

Rilevò, inoltre, che erano previste analoghe attenuazioni della responsabilità per gli amministratori e anche per gli impiegati di altri enti, come i comuni, le provincie, i consorzi (art. 261 r.d. 3 marzo 1934, n. 383, Testo unico della legge comunale e provinciale).

Con le attuali quattro ordinanze la Corte dei Conti insiste nella denuncia di violazione dell'art. 3 della Costituzione da parte dell'art. 52 Testo unico delle leggi sulla istruzione superiore con più ampia motivazione, ma non adduce elementi di giudizio nuovi tali da indurre

questa Corte a modificare la precedente decisione, nella quale erano state già richiamate le stesse norme che prevedono attenuazioni della responsabilità e sono state ora invocate dalla Corte dei Conti.

Inoltre, è da tenere anche presente che, come è già stato indicato in narrativa, i quattro giudizi di responsabilità sono stati promossi dal Procuratore Generale della Corte dei Conti perché i componenti dei Consigli di Amministrazione dell'Istituto Orientale di Napoli e delle Università di Salerno e Trieste avevano deliberato di corrispondere indennità o di rimborsare spese non dovute e non di erogare spese prive di copertura.

Conseguentemente la questione deve essere dichiarata manifestamente infondata.

4. - Con le quattro ordinanze la Corte dei Conti denuncia anche la violazione dell'art. 97 della Costituzione in quanto l'art. 52 T. U. leggi sulla istruzione superiore, limitando la responsabilità ai casi di dolo e colpa grave, assicurerebbe concretamente agli amministratori delle Università e degli Istituti di istruzione superiore - che non sono neppure soggetti a responsabilità disciplinare per la peculiare natura del loro rapporto - un'ampia immunità per l'attività svolta, il che non può non influire sul contenuto di questa.

La censura non è fondata.

La norma impugnata non solo non arreca alcun pregiudizio ai principi del buon andamento e della imparzialità dell'amministrazione, ma, al contrario, è in armonia con tali principi perché contiene una disciplina della responsabilità di una certa categoria di pubblici amministratori, limitandola razionalmente in relazione alle obbiettive particolarità della situazione (cfr. sent. di questa Corte n. 108 del 1967).

5. - Con le due ordinanze 27 novembre 1975 la Corte dei Conti sostiene, inoltre, che l'art. 52 T. U. delle leggi sulla istruzione superiore violerebbe anche l'art. 24 della Costituzione in quanto limiterebbe il potere dello Stato e degli enti pubblici di agire in giudizio in difesa degli interessi patrimoniali; e l'art. 28 della Costituzione, il quale non consentirebbe al legislatore di adottare una disciplina della responsabilità tale da escluderla in modo più o meno manifesto.

Neanche queste censure sono fondate.

Questa Corte ha affermato che la garanzia giurisdizionale della difesa è riconosciuta entro i confini della configurazione giuridica di diritto sostanziale (sentenze n. 42 e n. 111 del 1964; n. 30 del 1965; n. 286 del 1974; n. 71 del 1979).

Conseguentemente, nel caso di specie, la mancanza della previsione legislativa della responsabilità anche per colpa lieve non comporta lesione del diritto di difesa.

Non può ravvisarsi neppure violazione dell'art. 28 della Costituzione, perché tale norma - nell'affermare il principio generale che i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili ed amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti, aggiungendo che in tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici - si riferisce chiaramente ed esclusivamente alla responsabilità verso i soggetti privati danneggiati e non anche alla diversa responsabilità di carattere interno del funzionario o impiegato verso lo Stato o l'ente pubblico.

Peraltro, va rilevato che lo stesso art. 28 della Costituzione non esclude, perché rinvia alle leggi ordinarie, che la responsabilità sia disciplinata in modo vario per categorie di soggetti e per speciali situazioni (cfr. sentenze di questa Corte n. 2 del 1968 e n. 123 del 1972).

6. - Con le due ordinanze 27 novembre 1975 e con l'ordinanza 5 aprile 1977 la Corte dei Conti afferma che l'art. 52 Testo unico leggi sulla istruzione superiore sarebbe in contrasto con

l'art. 42 della Costituzione - che, nel regolare i rapporti patrimoniali, garantisce una posizione di equilibrio tra le parti in modo da impedire che una di esse possa subire un danno a vantaggio dell'altra, senza un giustificato motivo - in quanto, limitando la responsabilità ai casi di dolo o di colpa grave, altera sostanzialmente la posizione di equilibrio tra lo Stato e i componenti del Consiglio di Amministrazione delle Università e non assicura una idonea tutela degli interessi patrimoniali dello Stato.

Questa censura è priva di ogni fondamento perché tra le Università e gli altri istituti di istruzione superiore ed i loro amministratori non sussistono quei rapporti di carattere esclusivamente patrimoniale che sono il solo oggetto di tutela da parte dell'art. 42 della Costituzione.

7. - Infine la Corte dei Conti con le due ordinanze 27 novembre 1975 e l'ordinanza 18 ottobre 1978 sostiene che l'art. 52 Testo unico leggi sulla istruzione superiore sarebbe in contrasto con l'art. 54, comma secondo, della Costituzione - il quale prescrive che le funzioni pubbliche, affidate ai cittadini, devono essere adempiute con disciplina e onore e, quindi, con la massima diligenza; e non condizionerebbe la loro responsabilità all'utile economico che ad essi deriva dalla carica - escludendo la responsabilità degli amministratori delle Università, che vengono meno alla disciplina e all'onore della loro carica, cioè agli obblighi del loro ufficio con un comportamento non idoneo ad assicurare l'interesse pubblico, purché non sia gravemente colposo.

Non ha consistenza neppure quest'ultimo rilievo perché la norma impugnata non esonera gli amministratori delle Università dal dovere di adempiere in modo corretto alle loro funzioni pubbliche con disciplina né li esclude da responsabilità amministrativa, ma limita razionalmente tale responsabilità, in relazione alle obiettive particolarità della loro situazione, come si è già sopra osservato in riferimento alla denunciata violazione dell'art. 97 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

a) dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 52 Testo unico delle leggi sulla istruzione superiore approvato con r.d. 31 agosto 1933, n. 1592, proposta dalla Corte dei Conti, con le due ordinanze 27 novembre 1975 e con le ordinanze 5 aprile 1977 e 18 ottobre 1978, in riferimento all'art. 3 della Costituzione;

b) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale del medesimo art. 52 Testo unico delle leggi sulla istruzione superiore approvato con r.d. 31 agosto 1933, n. 1592, proposte dalla Corte dei Conti con le due ordinanze 27 novembre 1975 in riferimento agli artt. 24, 28, 42, 54 e 97 della Costituzione, con ordinanza 5 aprile 1977 in riferimento agli artt. 42 e 97 della Costituzione e con ordinanza 18 ottobre 1978 in riferimento agli artt. 54 e 97 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 ottobre 1982.

F.to: LEOPOLDO ELIA - GUGLIELMO ROEHRSEN - ORONZO REALE - BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - ALBERTO MALAGUGINI - LIVIO PALADIN - ARNALDO MACCARONE - ANTONIO LA PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI - GIUSEPPE FERRARI - FRANCESCO SAJA -

GIOVANNI CONSO.

GIOVANNI VITALE - 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.