

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **72/1983** (ECLI:IT:COST:1983:72)

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

Presidente: **ELIA** - Redattore: - Relatore: **SAJA**

Udienza Pubblica del **25/01/1983**; Decisione del **08/03/1983**

Deposito del **23/03/1983**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **9446**

Atti decisi:

N. 72

SENTENZA 8 MARZO 1983

Deposito in cancelleria: 23 marzo 1983.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 88 del 30 marzo 1983.

Pres. ELIA - Rel. SAJA

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. LEOPOLDO ELIA, Presidente - Dott. MICHELE ROSSANO - Prof. ANTONINO DE STEFANO - 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 - Prof. ETTORE GALLO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale dell'art. 252 del r.d. 3 marzo 1934, n. 383 (approvazione del testo unico della legge comunale e provinciale) promossi con ordinanze emesse il 18 e il 30 ottobre 1975 dalla Corte dei conti - Sez. II giurisdizionale, nei giudizi di responsabilità promossi nei confronti di Piritto Stefano ed altri e di Poletti Pietro ed altri rispettivamente iscritte al n. 288 del registro ordinanze 1976 e al n. 12 del registro ordinanze 1977 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 145 del 1976 e n. 51 del 1977.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 25 gennaio 1983 il Giudice relatore Francesco Saja;

udito l'avvocato dello Stato Giacomo Mataloni, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - Con citazione del 15 novembre 1974 il Procuratore generale della Corte dei conti conveniva in giudizio Michele Scalise ed altri amministratori del Comune di Castelsilano, onde sentirli condannare ai sensi dell'art. 252 del testo unico della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934 n. 383 per avere effettuato spese eccedenti gli stanziamenti di bilancio.

La Corte, con ordinanza del 18 ottobre 1975 (in G.U. n. 145 del 3 giugno 1976; reg. ord. n. 288 del 1976) sollevava diverse questioni di legittimità costituzionale del citato art. 252, il quale prevede la responsabilità degli amministratori (s'intende: dei comuni o delle province) che abbiano ordinato spese non autorizzate in bilancio, o non deliberate nei modi di legge, o ne abbiano contratto l'impegno o abbiano eseguito provvedimenti non deliberati o approvati nei modi di legge, oppure abbiano adottato o eseguito deliberazioni urgenti senza poi ottenerne la ratifica o l'approvazione, o, in fine, abbiano proposto lo stanziamento di entrate puramente figurative dirette a pareggiare fittiziamente il bilancio.

La Corte dubitava che la detta norma contrastasse con l'art. 3 della Costituzione, per ingiustificato deteriore trattamento degli amministratori dei comuni e delle province - i quali, in base alla norma stessa, erano chiamati a rispondere del loro operato anche in assenza di danno e di colpa - rispetto agli amministratori dello Stato e degli altri enti pubblici.

Da questa diversità di trattamento sembrava derivare anche un contrasto tra la norma impugnata ed i principi di cui all'art. 97 Cost., relativi al buon andamento dell'amministrazione e all'attribuzione di responsabilità ai singoli funzionari. Ulteriore conseguenza era data dal possibile contrasto della norma con l'art. 24 Cost., perché il detto trattamento differenziato degli amministratori locali rendeva eccessivamente difficile la difesa all'amministratore chiamato in giudizio.

2. - La Corte dei conti denunciava il citato art. 252 t.u. 1. com. e prov. anche con ordinanza del 30 ottobre 1975 (in G.U. n. 51 del 23 febbraio 1977, reg. ord. n. 12 del 1977), emessa nel procedimento promosso dal Procuratore generale contro gli eredi di Medici Remo ed altri amministratori del Comune di San Possidonio, incolpati di avere effettuato spese fuori bilancio.

La Corte ripeteva sostanzialmente le censure già espresse nella precedente ordinanza in riferimento all'art 3 Cost. ed aggiungeva che la prospettata disparità di trattamento sembrava porre la norma in contrasto anche con gli artt. 5 e 128 Cost., ossia con l'autonomia dei comuni e delle province, nonché con l'art. 28 Cost., che secondo l'ordinanza di rimessione prevede la responsabilità dei pubblici funzionari (anche verso le amministrazioni di appartenenza) solo per violazione di diritti e non anche per mere irregolarità procedurali.

3. - La Presidenza del Consiglio dei ministri è intervenuta in entrambe le cause, chiedendo che venga dichiarata l'infondatezza della questione relativa all'art. 3 Cost., perché nell'ordinamento comunale e provinciale le esigenze di correttezza contabile sono particolari e non riscontrabili nell'ordinamento di qualsiasi altro ente pubblico. Da ciò deriva, secondo l'interveniente, anche l'assenza di contrasto tra la disposizione impugnata e le altre norme costituzionali indicate dal giudice a quo.

Considerato in diritto:

1. - Le due ordinanze in epigrafe prospettano questioni relative alla medesima disposizione di legge, sicché i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica sentenza.

2. - Con esse la Corte dei conti dubita della legittimità costituzionale dell'art. 252 t.u. legge comunale e provinciale 3 marzo 1934 n. 383, che prevede alcuni casi di responsabilità degli amministratori dei comuni e delle province (nella specie: per spese non autorizzate in bilancio). Il dubbio trae motivo dalla considerazione che detta norma (ed analogamente è da dire per quella sancita dal successivo art. 253) darebbe luogo alla c.d. responsabilità formale, la cui previsione normativa, determinando un'irrazionale disparità di trattamento, contrasterebbe non solo con l'art. 3, ma indirettamente anche con gli artt. 5, 24, 28, 97 e 128 della Costituzione. Si osserva infatti, nei provvedimenti di rimessione, come la norma denunciata, senza giustificato motivo, stabilisce relativamente agli amministratori comunali e provinciali un trattamento deteriore rispetto a quello previsto per gli amministratori degli altri enti pubblici: e ciò in quanto sancisce nei loro confronti oltre la normale responsabilità patrimoniale civile e quella contabile, comuni a tutti i dipendenti pubblici, anche quella c.d. formale, consistente, secondo la giurisprudenza della Corte dei conti prevalente all'epoca in cui le ordinanze furono emesse, nell'obbligo di rispondere delle somme illegalmente erogate, prescindendo sia dalla produzione di un danno patrimoniale effettivo sia dall'elemento psicologico.

3. - Proprio sul contenuto della responsabilità formale, intesa come ora si è precisato, le ordinanze di rimessione appuntano la loro critica, accostandosi così ad un autorevole orientamento dottrinale, il quale ha espresso il più netto dissenso dalla ricordata interpretazione della norma da parte della giurisprudenza della Corte dei conti. In proposito è stato osservato da detta dottrina come non sussista alcuna ragione idonea a giustificare l'indicato indirizzo giurisprudenziale, decisamente contrastante con il sistema vigente; e ciò perché non si può considerare che ogni spesa effettuata senza il rispetto delle norme prestabilite cagioni ipso iure all'ente pubblico un nocumento patrimoniale pari all'importo delle stesse spese: nocumento che, nella multiforme varietà di casi concreti, non sempre sussiste in quanto la spesa - anche se illegalmente erogata - può in realtà riuscire sostanzialmente giustificata.

Situazioni di emergenza-si aggiunge-possono invero essere idonee ad escludere l'illiceità di interventi diretti sostanzialmente alla soddisfazione di un interesse pubblico e quindi non contrastanti con i principi a cui deve ispirarsi l'azione amministrativa.

Da ciò la stessa dottrina ha tratto l'illazione di una grave frattura di criterio logico, in quanto, da una parte, si richiede da quella giurisprudenza la sussistenza del danno, caratteristico dell'illecito civile, e, dall'altra, si prescinde dal danno stesso inteso in senso civilistico, ritenendo sufficiente la mera condotta illegittima. Conclude la dottrina che in situazioni del genere dovrebbe essere tutt'al più prevista una sanzione amministrativa pecuniaria.

4. - Anche la possibilità dell'amministratore di esperire l'actio de in rem verso non si è

sottratta a critiche dottrinali.

Invero è stato osservato come risulti particolarmente oneroso e artificioso un sistema che impone rispetto ad un unico rapporto due distinti giudizi: l'uno innanzi alla giurisdizione contabile per il rimborso delle spese illegalmente effettuate e l'altro avanti al giudice ordinario per il recupero della somma corrispondente all'utilità di cui l'ente pubblico si sia arricchito; con l'ovvia conseguenza che, in caso di coincidenza dei relativi importi (circostanza questa ricorrente in tutti i casi in cui la pubblica amministrazione ha riconosciuto l'integrale utilità della spesa) vi sarebbe un vuoto e assurdo dispendio di attività processuale, in quanto il secondo giudizio verrebbe ad annullare gli effetti della prima pronuncia. Per contro, una diversa concezione della c.d. responsabilità formale importerebbe un'unicità dei giudizi, senza gli inconvenienti ora accennati.

Ai quali un altro, molto grave, potrebbe aggiungersi nell'ipotesi in cui l'ente pubblico per ragioni non obiettive (arbitrio, ritorsione, ecc.) abbia negato l'utilità della spesa illegittimamente effettuata, impedendo così in radice l'accoglimento dell'azione prevista dall'art. 2041 cod. civile.

5. - Le incongruenze denunciate dalla dottrina sono state gradualmente avvertite anche dalla Corte dei conti, la quale ha abbandonato il precedente indirizzo, orientandosi verso la tesi dottrinale superiormente accennata. Cosicché ormai si è formata una giurisprudenza ripetutamente espressa dalle sezioni semplici e ribadita anche dalle Sezioni Riunite, in base alla quale la responsabilità prevista dal cit. art. 252 non è che una comune responsabilità patrimoniale fondata sugli elementi precipui della colpa e del danno; essa determina un unico, integrale giudizio avanti il giudice contabile, al quale spetta la potestà giurisdizionale in subiecta materia. Né tale giurisprudenza può dirsi contraddetta da una più recente decisione di una Sezione semplice, la quale in definitiva si rifà anch'essa al requisito del danno inteso come effettivo nocumento patrimoniale; il che consente al giudice contabile di considerare l'importo della somma la cui erogazione è risultata utile all'ente pubblico, in modo che la condanna dell'amministratore venga limitata soltanto alla differenza e quindi, in sostanza, esclusivamente al nocumento patrimoniale effettivamente subito dalla pubblica amministrazione.

Giova aggiungere per completezza che la Corte dei conti, coerentemente al nuovo indirizzo, ha esteso il potere riduttivo dell'addebito (art. 52 t.u. 12 luglio 1934 n. 1214) anche alle ipotesi comprese nella c.d. responsabilità formale, traendo così dal suo più recente orientamento tutte le necessarie conseguenze.

6. - Il presupposto da cui ha preso le mosse il giudice a quo per sollevare la prospettata questione non può quindi dirsi più sussistente, dovendosi invece ritenere che per il "diritto vivente" la responsabilità in esame consiste nella normale responsabilità patrimoniale fondata sui requisiti del danno e dell'elemento psicologico.

Non sussiste quindi quella diversità di trattamento per cui la norma era stata denunciata, sicché le prospettate questioni sotto i vari profili dedotti, in quanto ricollegabili tutte a tale diversità, risultano prive di giuridico fondamento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi, dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 252 t.u. della legge comunale e provinciale approvato con r.d. 3 marzo 1934 n. 383, sollevate dalla Corte dei conti in riferimento agli artt. 3, 5, 24, 28, 97 e 128 della Costituzione con le ordinanze in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 marzo 1983.

F.to: LEOPOLDO ELIA - MICHELE ROSSANO - ANTONINO DE STEFANO - GUGLIELMO ROEHRSEN - ORONZO REALE - BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - ALBERTO MALAGUGINI - LIVIO PALADIN - ARNALDO MACCARONE - ANTONIO LA PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI - GIUSEPPE FERRARI - FRANCESCO SAJA - GIOVANNI CONSO - ETTORE GALLO.

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.