CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **371/1998** (ECLI:IT:COST:1998:371)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **VASSALLI** - Redattore: - Relatore: **VARI**
Udienza Pubblica del **02/06/1998**; Decisione del **11/11/1998**
Deposito del **20/11/1998**; Pubblicazione in G. U. **25/11/1998**
Norme impugnate:
Massime: **24247 24248 24249**
Atti decisi:

N. 371

SENTENZA 11-20 NOVEMBRE 1998

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Giuliano VASSALLI; Giudici: prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543 (Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti), convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 1996, n. 639, che sostituisce l'art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, promossi con ordinanze emesse il 29 novembre, il 27 novembre 1996 e il 25 febbraio 1997 dalla Corte dei conti, Sezione prima centrale di appello, il 15 maggio 1997 dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la regione Liguria, ed il 26 settembre 1997 dalla Corte dei conti, Sezione prima centrale di appello, rispettivamente iscritte ai nn. 182, 185, 500 e 881 del registro ordinanze 1997 ed al n. 211 del registro ordinanze 1998 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 16, 35 e 53,

prima serie speciale, dell'anno 1997 e n. 14, prima serie speciale, dell'anno 1998.

Visto l'atto di costituzione di Trani Roberto, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 2 giugno 1998 il giudice relatore Massimo Vari;

Uditi l'avvocato Vincenzo Colacino per Trani Roberto e l'Avvocato dello Stato Ignazio F. Caramazza per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con tre ordinanze di contenuto pressoché identico, emesse, rispettivamente, il 29 novembre 1996, il 27 novembre 1996 e il 25 febbraio 1997 (r.o. nn. 182, 185 e 500 del 1997), la Sezione prima centrale di appello della Corte dei conti ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), del d.-l. 23 ottobre 1996, n. 543, recante "Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti", denunciandone il contrasto con gli artt. 3, 97 e 103, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui "limita la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o colpa grave". Il predetto articolo viene denunciato dalle prime due ordinanze nel testo risultante dal d.-l. e, dalla terza, nella versione finale contenuta nella legge di conversione 20 dicembre 1996, n. 639.

1.1. - Le ordinanze - ritenuta rilevante la questione, in quanto, da un lato, nei casi esaminati dal giudice contabile sarebbe configurabile l'ipotesi della "colpa normale" e, dall'altro, la disciplina denunciata risulta applicabile anche ai giudizi in corso, giusta l'art. 3, secondo comma, dello stesso d.-l. n. 543 del 1996 - osservano, quanto alla non manifesta infondatezza, che già in passato la Corte costituzionale si è occupata di norme che limitavano la responsabilità amministrativa di amministratori e dipendenti pubblici ai soli casi di dolo e di colpa grave, dichiarandone la conformità ai principi costituzionali.

Peraltro, nelle varie pronunce, la Corte costituzionale riconoscerebbe che la regola della comune responsabilità per colpa lieve, vigente anche per i dipendenti pubblici, è, tuttavia, suscettibile di deroga, da parte del legislatore, graduando e determinando discrezionalmente i tipi e i limiti di responsabilità, che, in relazione alle varie categorie di appartenenza o alle particolari situazioni regolate, appaiano i più idonei a garantire il buon andamento della pubblica amministrazione ed il controllo contabile.

Invece, la disposizione censurata estenderebbe in maniera indifferenziata a tutto l'universo dei pubblici dipendenti ed amministratori la limitazione della responsabilità stessa ai soli casi di dolo e colpa grave e, quindi, comporterebbe l'irragionevole livellamento, verso un più intenso grado di colpa, di una responsabilità che, nel requisito comune della colpa lieve, non solo non risulterebbe di ostacolo - di regola - al sollecito ed efficiente svolgimento dell'azione amministrativa, ma anzi rappresenterebbe l'indispensabile presidio per il corretto esercizio delle funzioni pubbliche.

In relazione ai profili esposti emergerebbe, dunque, il contrasto della norma con l'art. 3 della Costituzione. Al tempo stesso il carattere generale della disposta limitazione di responsabilità si presterebbe a determinare situazioni di incuria nell'esercizio delle pubbliche funzioni, con conseguente sottrazione alla giurisdizione contabile di una serie di comportamenti lesivi di beni la cui tutela la Costituzione affida alla detta giurisdizione. Ne conseguirebbe la violazione anche degli artt. 97 e 103, secondo comma, della Costituzione, che sanciscono principi volti a realizzare l'efficienza e la regolarità della gestione finanziaria e

patrimoniale degli enti pubblici.

2. - Con ordinanza n. 881 del 1997, emessa il 15 maggio 1997, la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la regione Liguria, ha sollevato anch'essa questione di legittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 3, comma 1, lettera a) del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 1996, n. 639, per contrasto con gli artt. 3, 97 e 103, secondo comma, della Costituzione.

Il rimettente - ritenuta rilevante la questione per le stesse ragioni di cui alle altre sopra menzionate ordinanze - osserva che il principio della responsabilità per colpa lieve può subire deroghe ad opera del legislatore, in relazione alle varie categorie di dipendenti, o alle particolari situazioni regolate, avendo, comunque, l'obiettivo della salvaguardia delle garanzie costituzionali del buon andamento della p.a. e del controllo contabile.

Pertanto apparirebbe irragionevole il generalizzato livellamento della responsabilità contabile al grado della colpa grave, specie ove si consideri che, in contrasto con il principio dell'eguaglianza, si vengono ad assoggettare ad identico regime comportamenti che il legislatore ha sempre regolato diversamente, dando luogo alla conseguente parificazione di situazioni niente affatto omogenee.

In tal guisa si determinerebbe, altresì, una sostanziale sottrazione alla giurisdizione contabile di una serie di comportamenti lesivi del patrimonio pubblico la cui tutela, ai sensi dell'art. 103, secondo comma, della Costituzione, è affidata alla Corte dei conti.

Inoltre, secondo le prospettazioni rappresentate dal Procuratore regionale e richiamate integralmente dall'ordinanza di rimessione, non andrebbe trascurato l'ulteriore effetto costituito dal fatto che analoghe situazioni sarebbero assoggettate a regimi giuridici diversi, a seconda del giudice che è chiamato a pronunciarsi (come nel caso della costituzione della p.a. quale parte civile nel giudizio penale per i danni conseguenti al reato colposo commesso dal dipendente). La disposizione censurata risulterebbe, quindi, in contrasto con il principio di eguaglianza previsto dall'art. 3 della Costituzione, nonché con i principi del buon andamento della p.a. e del controllo contabile, contemplati dagli artt. 97 e 103, secondo comma, i quali sono legati entrambi dal comune fine di assicurare l'efficienza e la regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale degli enti pubblici.

3. - La stessa disposizione sopra menzionata, nel testo di cui alla legge di conversione 20 dicembre 1996, n. 639, risulta denunciata anche dalla Sezione prima centrale di appello della Corte dei conti, con ordinanza emessa il 26 settembre 1997 (r.o. n. 211 del 1998), in riferimento agli artt. 3, 11, 24, 81, 97 e 103, secondo comma, della Costituzione, relativamente alla responsabilità degli agenti contabili e degli altri soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, in ragione di obblighi propriamente contabili. Il giudice rimettente - nel rammentare i dubbi già sollevati dalla stessa Sezione, nella precedente ordinanza del 25 febbraio 1997 (r.o. n. 500 del 1997) - ravvisa, con riferimento alla responsabilità contabile in senso proprio, ulteriori e più specifici profili di illegittimità della norma denunciata, osservando che gli obblighi di conservazione, restituzione o rendicontazione incombenti sugli affidatari di beni pubblici sono preordinati a garantire il permanere della consistenza patrimoniale dell'erario ai livelli cui la portano i flussi di cassa e i movimenti di materie. Di qui la necessità che gli equilibri alterati dalla condotta dei contabili vengano immancabilmente e compiutamente ricostituiti, concretandosi la responsabilità contabile in una inderogabile obbligazione restitutoria (di secondo grado) del contabile inadempiente, la quale (secondo il disposto dell'art. 194 del regio decreto n. 827 del 1924) permane anche nel caso di furto, forza maggiore o deperimento dei beni, ove non sia provata la non imputabilità del danno a negligenza, anche solo concorrente, del contabile stesso o ad un suo indugio a richiedere per tempo i necessari provvedimenti conservativi. L'ordinanza osserva che la introdotta limitazione di responsabilità si appaleserebbe, dunque, irrazionale, atteso l'evidente contrasto con le

esigenze fondamentali dell'ordinamento contabile e con i criteri di ragionevolezza ed equità della legislazione insiti nell'art. 3 della Costituzione; infatti, escludere la responsabilità contabile nei confronti dell'erario, nel caso di "colpa normale", equivarrebbe a rimuovere l'effetto garantistico delle regole contabili, rendendo, altresì, incerta la consistenza patrimoniale dello Stato e degli altri enti, ed anche quella finanziaria, in virtù della connessione fra le due valenze sancita dalle regole sui bilanci pubblici, di cui alla legge n. 468 del 1978 e successive modifiche. In termini di ingiustificata disparità, censurabile ex art. 3 della Costituzione, la denunciata limitazione di responsabilità ai soli casi di colpa grave finirebbe, inoltre, per delineare - a favore dei contabili pubblici - un regime meno rigoroso di quello previsto per le consimili figure privatistiche dei tutori, curatori ed amministratori in genere, i quali - per comune principio - rispondono secondo il criterio della diligenza del buon padre di famiglia, che, di regola, non soffre il limite della colpa grave.

Ciò apparirebbe tanto più irrazionale in quanto la limitazione di responsabilità si estende anche ai soggetti con i quali la p.a. instaura rapporti convenzionali per i servizi di riscossione, tesoreria e di cassa (che danno luogo a rapporti di carattere contabile), sicché anche detti soggetti sarebbero esonerati da qualsiasi obbligazione restitutoria (oltre che eventualmente risarcitoria), in presenza di danni derivanti da trascuratezze dei dipendenti, che non si presentino "sconsiderate in modo accentuato". Rilevato, altresì, che la disposizione finirebbe per sfavorire ingiustamente il creditore pubblico e il datore di lavoro pubblico rispetto ai corrispondenti soggetti privati, l'ordinanza ritiene violato anche l'art. 97 della Costituzione, non solo su un piano più generale (già trattato nella richiamata ordinanza di rimessione n. 500 del 1997), ma, soprattutto, con specifico riguardo agli effetti negativi che possono sortire dagli ampi margini di immunità introdotti per gli errori compiuti; effetti che, in contrasto con i tradizionali canoni di precisione e coerenza nelle operazioni contabili e con la crescente domanda di professionalità del pubblico impiego, espongono a grave rischio i pubblici averi. Secondo l'ordinanza, data la stretta connessione esistente tra le gestioni contabili dei vari settori in cui si articola la finanza pubblica ed i conti generali della medesima, la disposizione contrasterebbe anche con l'art. 81 della Costituzione: infatti la nuova disciplina, in conseguenza del lassismo che da essa può sortire, avrebbe l'effetto di non garantire la tempestività e la completezza dei dati finanziari e patrimoniali generali, con conseguenze negative sul piano delle leggi di bilancio e di riequilibrio della finanza pubblica, nonché su quello della credibilità dei dati dimostrativi del rispetto dei "parametri di Maastricht", dando luogo, in tal guisa, anche alla violazione dell'art. 11 della Costituzione, sotto il profilo del mancato rispetto degli obblighi internazionali e delle limitazioni derivanti da quel Trattato, oltre che da quello precedente di Roma.

Infine, sminuendo all'origine il basilare obbligo di tempestiva rendicontazione, la disposizione avrebbe riflessi negativi sulla regolarità delle gestioni, e quindi sull'effettività del giudizio di conto, disattendendo così sia l'art. 103, secondo comma, della Costituzione - che attribuisce alla Corte dei conti la verifica della regolarità delle gestioni contabili pubbliche attraverso l'esperimento del giudizio di conto - sia l'art. 24, atteso che la garanzia giurisdizionale della difesa dei diritti patrimoniali dell'erario - in tal caso - si ridurrebbe ad una formula di stile, inadeguata a dare certezza di giudicato ai dati contabili.

4. - In tutti i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dell'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate.

4.1. - Sotto il primo aspetto si rileva che, successivamente alla pubblicazione delle ordinanze, il d.-l. 23 ottobre 1996, n. 453, in cui è inserita la disposizione denunciata, è stato convertito nella legge 20 dicembre 1996, n. 639, che, da un lato, reca una norma "più complessa ed articolata" rispetto a quella censurata e, dall'altro, apporta significative ulteriori modifiche ed integrazioni alle restanti parti dell'art. 1 della legge n. 20 del 1994, oggetto dell'intervento legislativo d'urgenza sopracitato.

4.2. - Nel merito la questione sarebbe, comunque, infondata.

La giurisprudenza costituzionale, richiamata anche dalle ordinanze di rimessione, metterebbe in risalto come la diversa valutazione del titolo della responsabilità di alcune categorie di dipendenti pubblici non contrasta con l'art. 3 della Costituzione, in quanto espressione dell'adeguamento dell'ordinamento a differenti realtà lavorative ed organizzative. In particolare, nella sentenza n. 1032 del 1988, si sottolinea come non sia desumibile dall'ordinamento il principio secondo il quale il pubblico dipendente è tenuto a rispondere per qualsiasi grado di colpa.

Ricordato, inoltre, che il potere riduttivo affidato alla Corte dei conti dimostra come il principio vigente sia quello di "graduabilità in via generale dell'elemento psicologico", l'Avvocatura osserva che il legislatore, nella norma denunciata, ha conformato la responsabilità dei dipendenti alle mutate realtà del pubblico impiego; d'altra parte la limitazione della responsabilità ai casi di dolo o colpa grave, più che ad una colpa valutata con minor rigore, alluderebbe ad un restringimento generalizzato delle ipotesi di responsabilità amministrativa ai soli casi definiti gravemente colposi. Quanto, poi, agli altri prospettati profili di illegittimità costituzionale, si rileva che gli artt. 97 e 103, secondo comma, della Costituzione, lungi dal far configurare in capo ai pubblici dipendenti un principio di inderogabilità delle comuni regole della responsabilità civile, conducono, invece, ad affermare la regola della responsabilità di quei dipendenti in conformità alla specifica situazione.

Pertanto, fermo restando che le norme che regolano la responsabilità dei pubblici dipendenti sono sindacabili solo in caso di cattivo uso della discrezionalità da parte del legislatore, nel caso di specie la nuova disciplina terrebbe conto del mutato assetto dell'organizzazione della pubblica amministrazione, nascente dal decreto legislativo n. 29 del 1993, che collega la valutazione del personale ai risultati conseguiti.

Proprio in questa ottica dovrebbe essere letta la scelta di richiedere la valutazione della responsabilità in concreto, sulla base dei canoni di prevedibilità e prevenibilità, al fine di accertare la reale attività che il soggetto ha posto in essere o ha omesso; allo stesso modo si atteggerebbe la conseguente scelta di imporre alla Corte dei conti la valutazione delle singole responsabilità, ponendo a carico dei responsabili (esclusa l'ipotesi del dolo) la sola porzione di danno addebitabile e, sintomaticamente, l'obbligo di considerare i vantaggi comunque conseguiti dalla pubblica amministrazione, o dalla comunità amministrata; considerazione che esplicitamente viene sottratta all'ambito del c.d. potere riduttivo della Corte dei conti.

Emergerebbe - quindi - un nuovo modello di responsabilità del pubblico dipendente (diverso dal generale paradigma aquiliano), da rapportare non più ad una formale valutazione di colpevolezza, ma ad una misurazione del concreto pregiudizio.

5. - Nel giudizio di cui all'ordinanza r.o. n. 500 del 1997 si è costituita anche la parte privata, per chiedere che la questione sia dichiarata inammissibile e/o infondata, richiamando, all'uopo, la consolidata giurisprudenza costituzionale secondo la quale rientra nella discrezionalità del legislatore stabilire quali comportamenti possano costituire titolo di responsabilità, nonché il grado di colpa richiesto. Ad avviso della parte la generalizzata esclusione della colpa lieve non apparirebbe irragionevole e tale da far ritenere alterato il principio della par condicio di tutti gli interessati di fronte alla legge.

Considerato in diritto

1. - I giudizi di cui alle ordinanze in epigrafe possono essere riuniti e decisi con un'unica

pronunzia, in ragione dell'identità o connessione dell'oggetto, atteso che concernono la legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), del d.-l. 23 ottobre 1996, n. 543, recante "Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti", convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 1996, n. 639, nella parte in cui, sostituendo l'art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, limita la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, in materia di contabilità pubblica, ai fatti ed omissioni posti in essere con dolo o colpa grave.

2. - I giudici rimettenti ritengono che la disposizione censurata si ponga in contrasto con l'art. 3 della Costituzione:

per l'irragionevole livellamento della responsabilità, conseguente all'estensione indifferenziata, a tutte le categorie di dipendenti ed amministratori pubblici, della limitazione della responsabilità stessa ai soli casi di dolo o colpa grave (r.o. nn. 182, 185, 500 e 881 del 1997);

per l'assoggettamento di situazioni analoghe a regimi giuridici diversi, a seconda del giudice chiamato a pronunziarsi, come nel caso di costituzione di parte civile della pubblica amministrazione nel giudizio penale, per il reato colposo commesso dal dipendente (r.o. n. 881 del 1997).

2.1. - In riferimento al predetto art. 3 della Costituzione, e con specifico riguardo ai casi di responsabilità degli agenti contabili e degli altri soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte in virtù di obblighi propriamente contabili, l'ordinanza iscritta al r.o. n. 211 del 1998 sviluppa ulteriori censure sotto il profilo:

della violazione dei principi di "ragionevolezza ed equità", atteso che l'esclusione della responsabilità contabile nel caso di "colpa normale" equivale a rimuovere l'effetto garantistico delle regole contabili ed a rendere, altresì, incerta la consistenza patrimoniale e finanziaria dello Stato e degli enti pubblici;

dell'introduzione, in favore dei contabili pubblici, di un regime meno rigoroso di quello previsto per le consimili figure privatistiche; il che sarebbe tanto più irrazionale, ove si consideri che tale regime si estende anche ai soggetti con i quali la pubblica amministrazione instaura rapporti convenzionali, per i servizi di riscossione, tesoreria e cassa;

del diseguale trattamento riservato al creditore pubblico e al datore di lavoro pubblico rispetto ai corrispondenti soggetti privati, per quel che concerne l'ampiezza della tutela dei rispettivi interessi, nei riguardi degli agenti contabili e dei dipendenti addetti ad adempimenti contabili.

3. - Comune ai diversi giudici rimettenti è, altresì, il dubbio di illegittimità costituzionale della disposizione in questione, per violazione dell'art. 97 della Costituzione, che le prime quattro ordinanze (r.o. nn. 182, 185, 500 e 881 del 1997) pongono in connessione con l'art. 103, secondo comma, denunciando gli effetti di permissività ed incuria che la disposizione stessa può indurre nell'esercizio delle pubbliche funzioni; e ciò in palese contrasto con i principi costituzionali volti a realizzare l'efficienza e la regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale degli enti pubblici. Viene sottolineata, altresì, la sostanziale sottrazione alla giurisdizione contabile di una serie di comportamenti lesivi del patrimonio pubblico la cui tutela, ai sensi del predetto art. 103, secondo comma, della Costituzione, è affidata alla Corte dei conti (r.o. n. 881 del 1997).

Analogamente l'ordinanza di cui al r.o. n. 211 del 1998, nell'evocare i testé ricordati parametri, rileva:

quanto all'art. 97, gli effetti negativi derivanti dagli introdotti ampi margini di immunità

per gli errori compiuti, restando così disattesi, tra l'altro, i canoni di precisione e di coerenza nelle operazioni contabili, a fronte della crescente domanda di professionalità e delle esigenze di salvaguardia della finanza pubblica;

quanto all'art. 103, secondo comma, i riflessi negativi che la disposizione censurata avrebbe sull'effettività del giudizio di conto e, quindi, sulla verifica della regolarità delle gestioni pubbliche, nonché sull'effettività della garanzia giurisdizionale dei diritti patrimoniali dell'erario, assicurata dall'art. 24 della Costituzione.

4. - Quest'ultima ordinanza, infine, prospetta la violazione dell'art. 81 della Costituzione, giacché la nuova disciplina, data la stretta connessione fra le varie gestioni in cui si articola la finanza pubblica, potrebbe non garantire la tempestività e la completezza dei dati finanziari e patrimoniali generali, con implicazioni negative sul piano del riequilibrio della finanza pubblica e dei dati dimostrativi del rispetto dei parametri di Maastricht, sì da restarne inciso anche l'art. 11 della Costituzione, sotto il profilo del mancato rispetto degli obblighi internazionali e delle limitazioni derivanti da quel Trattato, oltre che da quello precedente di Roma.

5. - In via preliminare va esaminata l'eccezione di inammissibilità della questione, sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato negli atti di intervento depositati, in base al rilievo che la legge di conversione sarebbe intervenuta successivamente alle ordinanze di rimessione, recando, peraltro, una norma più complessa ed articolata di quella dell'art. 3, comma 1, lettera a) del d.-l. n. 543 del 1996, portata all'esame della Corte.

Preso atto della precisazione effettuata nella difesa orale dall'Avvocatura erariale, nel senso che la eccezione preliminare non riguarda le ordinanze di cui al r.o. n. 500 e n. 881 del 1997 e n. 211 del 1998, le quali, emesse in epoca successiva all'entrata in vigore della legge n. 639 del 1996, fanno in effetti riferimento alla disposizione quale risulta dall'avvenuta conversione, la medesima eccezione va respinta con riferimento alle restanti ordinanze (r.o. n. 182 e n. 185 del 1997), che sono, invece, anteriori a detta legge.

Invero, non è riscontrabile nella "norma" censurata una diversità tale, rispetto a quella contenuta nella legge di conversione, da ostare allo scrutinio di costituzionalità, alla luce dell'orientamento secondo il quale è l'immutata persistenza della norma stessa ad assicurare la perdurante ammissibilità del giudizio innanzi a questa Corte, sotto il profilo dell'inalterata sussistenza del suo oggetto (sentenza n. 84 del 1996). Pur considerando che la legge n. 639 del 1996 reca integrazioni e modificazioni di non scarso momento alla disposizione in cui è ricompresa la norma denunciata, tuttavia le stesse non appaiono sufficienti a concretare la dedotta diversità dell'oggetto dello scrutinio, poiché riguardano profili e connotazioni dell'istituto della responsabilità amministrativa e contabile, che non investono l'elemento soggettivo dell'illecito, in ordine al quale la legge stessa si è limitata a riprodurre, in maniera pressoché letterale, la formulazione dell'enunciato già contenuto nel d.-l. n. 543 del 1996.

6. - Nel merito le questioni non sono fondate con riguardo ad alcuno degli invocati parametri.

I rimettenti, nel richiamare le sentenze con le quali questa Corte, in riferimento a molteplici settori della p.a., ha ritenuto non incostituzionale la limitazione della responsabilità di amministratori o dipendenti pubblici ai soli casi di dolo o colpa grave (sentenze n. 1032 del 1988, n. 164 del 1982 e n. 54 del 1975), ritengono che da tali precedenti, ancorché non sia possibile desumere l'esistenza di un principio di inderogabilità delle comuni regole in tema di elemento soggettivo della responsabilità, si possa, tuttavia, ricavare quello secondo il quale la discrezionalità del legislatore, per essere correttamente esercitata, deve determinare e graduare i tipi e i limiti della responsabilità, caso per caso, in riferimento alle diverse categorie di dipendenti pubblici ovvero alle particolari situazioni, stabilendo, per ciascuna di esse, le forme più idonee a garantire i principi del buon andamento e del controllo contabile. Ne

conseguirebbe la non conformità ai principi dell'art. 3 della Costituzione di un esercizio di detta discrezionalità intesa ad introdurre una previsione limitativa in forma generalizzata ovvero con riferimento indiscriminato a tutti i pubblici dipendenti.

La Corte è, invece, dell'avviso che i termini in cui le richiamate decisioni enunciano il principio relativo alla discrezionalità di cui gode il legislatore, nella conformazione delle fattispecie di responsabilità, riflettano la singolarità dei casi di volta in volta esaminati, ma non consentano di accreditare una lettura riduttiva del principio stesso, nel senso che allo stesso legislatore sia preclusa la facoltà di valutare anche l'ampiezza dell'esigenza cui si ritiene di far fronte.

Non v'è, infatti, alcun motivo di dubitare che il legislatore sia arbitro di stabilire non solo quali comportamenti possano costituire titolo di responsabilità, ma anche quale grado di colpa sia richiesto ed a quali soggetti la responsabilità sia ascrivibile (sentenza n. 411 del 1988), senza limiti o condizionamenti che non siano quelli della non irragionevolezza e non arbitrarietà.

In proposito occorre rilevare che la norma denunciata si colloca nel quadro di una nuova conformazione della responsabilità amministrativa e contabile, alla stregua di peculiari connotazioni di cui dà dimostrazione, tra l'altro, il principio peraltro già anticipato in parte dall'art. 58 della legge n. 142 del 1990 (Ordinamento delle autonomie locali) secondo il quale il debito per il fatto dannoso non si trasmette agli eredi, salvo il caso dell'illecito arricchimento del dante causa e, conseguentemente, dell'indebito arricchimento anche degli stessi eredi.

A tale processo di nuova conformazione dell'istituto, sviluppato con le ulteriori previsioni contenute nella legge di conversione, fa riscontro la revisione dell'ordinamento del pubblico impiego, attuata, in epoca di poco precedente, dal decreto legislativo n. 29 del 1993 (cui ha fatto seguito il decreto legislativo n. 80 del 1998) attraverso la c.d. "privatizzazione", in una prospettiva di maggiore valorizzazione anche dei risultati dell'azione amministrativa, alla luce di obiettivi di efficienza e di rigore di gestione.

Quali siano le finalità ispiratrici della contestata norma è dato desumere, del resto, dagli stessi lavori parlamentari, che evidenziano l'intento di predisporre, nei confronti degli amministratori e dei dipendenti pubblici, un assetto normativo in cui il timore delle responsabilità non esponga all'eventualità di rallentamenti ed inerzie nello svolgimento dell'attività amministrativa.

Nella combinazione di elementi restitutori e di deterrenza, che connotano l'istituto qui in esame, la disposizione risponde, perciò, alla finalità di determinare quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo. E ciò secondo valutazioni che, ovviamente, non spetta alla Corte sindacare dal punto di vista della convenienza ed opportunità, restando, perciò, fuori dal presente giudizio ogni apprezzamento al quale, sotto il profilo da ultimo accennato, potrebbe, in ipotesi, prestarsi l'avvenuta generalizzazione del criterio della colpa grave; parimenti sfuggono all'apprezzamento, che va espresso in questa sede, anche altri profili, fra quelli segnalati da taluna delle ordinanze, che possono evidenziare, tutt'al più, problemi di mera disarmonia ovvero di non compiuto raccordo fra il nuovo regime introdotto ed altri istituti vigenti nell'ordinamento.

Quanto testé osservato vale, ovviamente, sia per la responsabilità amministrativa che per quella contabile, posto che, quanto ad elementi costitutivi, quest'ultima, a prescindere dalla specificità delle obbligazioni che incombono su coloro che hanno maneggio di beni e valori di pubblica pertinenza, si modella come da tempo chiarito dalla stessa giurisprudenza contabile sullo stesso paradigma che caratterizza la c.d. responsabilità amministrativa.

Per le medesime ragioni va escluso, altresì, il contrasto della disposizione all'esame con l'art. 97, primo comma, della Costituzione, sotto l'aspetto del buon andamento nonché della efficienza e regolarità delle gestioni pubbliche, atteso che, per i motivi sopra esposti, la modifica introdotta dalla disposizione censurata non appare né arbitraria né irragionevole.

7. - Priva di fondamento è anche la censura di violazione dell'art. 103, secondo comma, della Costituzione; articolo che ha soltanto la finalità di riservare alla Corte dei conti la giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica, secondo ambiti la cui concreta determinazione, peraltro, è rimessa alla discrezionalità del legislatore, mentre la norma denunciata concerne la disciplina sostanziale della responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici.

8. - Ugualmente infondate sono le censure prospettate (nell'ordinanza r.o. n. 211 del 1998) in riferimento, da un canto, all'art. 24, e, dall'altro, all'art. 81 in connessione con l'art. 11 della Costituzione.

Quanto all'art. 24, è da rammentare, a tacer d'altro, il pacifico orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo il quale la garanzia apprestata da detto articolo opera attribuendo la tutela processuale delle situazioni giuridiche soggettive nei termini in cui queste risultano riconosciute dal legislatore; di modo che quella garanzia trova confini nel contenuto del diritto al quale serve e si modella sui concreti lineamenti che il diritto stesso riceve dall'ordinamento.

8.1. - Infine, circa gli altri due parametri evocati, è sufficiente rilevare che la disciplina censurata non presenta nesso diretto né con l'adempimento di obblighi internazionali, cui ha riguardo l'art. 11 della Costituzione, né con l'art. 81, il quale attiene ai limiti al cui rispetto è vincolato il legislatore ordinario nella sua politica finanziaria, ma non concerne le scelte che il medesimo compie nel ben diverso ambito della disciplina della responsabilità amministrativa (da ultimo, v. sentenza n. 327 del 1998).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara:

non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), del d.-l. 23 ottobre 1996, n. 543 (Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 97 e 103, secondo comma, della Costituzione, dalla Corte dei conti, Sezione prima centrale d'appello, con ordinanze (r.o. n. 182 e n. 185 del 1997) emesse, rispettivamente, il 29 novembre ed il 27 novembre 1996;

non fondata la questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 3, comma 1, lettera a), del d.-l. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 1996, n. 639, sollevata, in riferimento ai medesimi artt. 3, 97 e 103, secondo comma, della Costituzione, dalla Corte dei conti, Sezione prima centrale di appello e Sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, con ordinanze (r.o. n. 500 e n. 881 del 1997) emesse, rispettivamente, il 25 febbraio 1997 ed il 15 maggio 1997;

non fondata la questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 3, comma 1, lettera a), del d.-l. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre

1996, n. 639, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 11, 24, 81, 97 e 103, secondo comma, della Costituzione, dalla Corte dei conti, Sezione prima centrale d'appello, con ordinanza (r.o. n. 211 del 1998) emessa il 26 settembre 1997.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 novembre 1998.

Il Presidente: Vassalli

Il redattore: Vari

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 20 novembre 1998.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

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.