CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **340/2001** (ECLI:IT:COST:2001:340)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **RUPERTO** - Redattore: - Relatore: **CHIEPPA**
Udienza Pubblica del **05/06/2001**; Decisione del **08/10/2001**
Deposito del **24/10/2001**; Pubblicazione in G. U. **31/10/2001**
Norme impugnate:
Massime: **26579 26580 26581 26582 26583 26584 26585**
Atti decisi:

N. 340

SENTENZA 8 - 24 OTTOBRE 2001.

Pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale» n. 42 del 31 ottobre 2001

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Cesare RUPERTO; Giudici: Fernando SANTOSUOSSO, Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Provincia autonoma di Bolzano, riapprovata il 3 febbraio 2000, recante "Responsabilità amministrativa degli amministratori e del personale della provincia e degli enti provinciali", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 22 febbraio 2000, depositato in cancelleria il 2 marzo 2000 ed iscritto al n. 7 del registro ricorsi 2000.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;

Udito nell'udienza pubblica del 5 giugno 2001 il giudice relatore Riccardo Chieppa;

Uditi l'Avvocato dello Stato Ignazio F. Caramazza per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Roland Riz e Sergio Panunzio per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso 19-22 febbraio 2000 (r. ric. n. 7 del 2000), il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge della Provincia autonoma di Bolzano recante "Responsabilità amministrativa degli amministratori e del personale della provincia e degli enti provinciali", rinviata dal Governo e riapprovata, nella seduta del 3 febbraio 2000, a maggioranza assoluta dal consiglio provinciale, con modifiche - si osserva nel ricorso - solo parzialmente rispondenti alle motivazioni del rinvio. Il provvedimento legislativo è impugnato nella sua globalità per il fatto che esso detta una disciplina congiunta della responsabilità amministrativa degli amministratori e del personale della provincia e degli enti provinciali, in materia, cioè, asseritamente estranea alla competenza legislativa della provincia. Detta disciplina, per di più, si porrebbe in contrasto con la normativa statale vigente in materia e con i suoi principi fondamentali e generali, interferendo con l'ordinamento della giurisdizione contabile e violando i principi di ragionevolezza e buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione.

Sono, poi, censurate singole previsioni dell'articolato. In particolare, il ricorrente impugna l'art. 2, comma 3, della legge, che contiene una tipizzazione dei casi di colpa grave, tipizzazione che, ancorché attenuata, come si rileva nel ricorso, in sede di riapprovazione attraverso la introduzione della locuzione "in particolare", che renderebbe tale tipizzazione esemplificativa e non esaustiva, impingerebbe, tuttavia, nelle attribuzioni giurisdizionali della Corte dei conti di cui all'art. 103, secondo comma, della Costituzione.

Oggetto di impugnativa è, altresì, l'art. 3, in materia di risarcimento dei danni subiti dai terzi e di pagamento delle sanzioni amministrative, che prevede la diretta assunzione da parte dell'amministrazione del risarcimento nonché del pagamento delle sanzioni amministrative irrogate a carico degli amministratori e del personale di cui si tratta, sia pure facendo salva l'azione di rivalsa.

Tale disposizione sarebbe in contrasto con il principio della responsabilità solidale e con quello del carattere personale della responsabilità amministrativa, la quale sarebbe funzionale al buon andamento della pubblica amministrazione, essendo finalizzata a garantire che i comportamenti dei pubblici agenti siano improntati alla massima diligenza, efficienza ed efficacia.

Il ricorrente censura ancora l'art. 4, che limita il risarcimento dei danni arrecati al pubblico dipendente, prevedendo la corresponsione di una somma rapportata al compenso o allo stipendio "non superiore alla metà di un'annualità del compenso o stipendio complessivo al netto delle trattenute previste per legge, percepito al tempo in cui l'azione di responsabilità è proposta", anziché al danno effettivamente cagionato, così violando, si afferma nel ricorso, i principi fondamentali delle leggi di contabilità generale dello Stato, che disciplinano la quantificazione dell'addebito, ed operando una sorta di "forfetizzazione" preventiva e generalizzata di quella "riduzione" che l'ordinamento riserva al potere della Corte dei conti.

Infine, è impugnato l'art. 7, che estende le disposizioni della legge di cui si tratta alle persone estranee che esercitano funzioni istituzionali in seno ad organismi collegiali o partecipano allo svolgimento di funzioni istituzionali.

2. - Nel giudizio innanzi alla Corte si è costituita la Provincia autonoma di Bolzano, sollevando anzitutto eccezione di inammissibilità del ricorso per quanto riguarda la impugnativa dell'intero testo legislativo, con riferimento sia alla mancata censura delle

specifiche disposizioni in esso contenute, sia alla genericità dei rilievi. Nel merito, sarebbero, comunque, infondate le censure rivolte alla legge nella sua globalità, costituendo la stessa espressione della competenza legislativa della provincia in materia di ordinamento degli uffici provinciali e del relativo personale, nella quale è ricompresa la disciplina dello status giuridico ed economico del personale stesso. Né avrebbe pregio il rilievo relativo al presunto contrasto con l'art. 103, secondo comma, della Costituzione, non incidendo la disciplina legislativa provinciale di cui si tratta sulla giurisdizione della Corte dei conti, avuto riguardo al carattere sostanziale della disciplina stessa. Del pari infondata sarebbe la censura relativa ad un preteso contrasto con i principi di cui agli artt. 3 e 97 della Costituzione, del resto, affermato in modo apodittico nel ricorso.

Quanto alle censure relative alle singole disposizioni, la provincia conclude per la infondatezza delle stesse. In particolare l'art. 2, comma 3, nel definire talune ipotesi di colpa grave, avrebbe carattere meramente esemplificativo, e, pertanto, non limiterebbe le valutazioni e la discrezionalità interpretativa della Corte dei conti, inoltre sarebbe stata fatta salva l'azione di rivalsa e il principio di responsabilità solidale dell'ente pubblico e del proprio amministratore o dipendente e l'azione disciplinare; l'art. 4 avrebbe posto un limite alla sola responsabilità amministrativa del dipendente nei confronti dell'amministrazione e non alla responsabilità civile verso i terzi; la irragionevolezza sarebbe smentita dalla analoga disciplina dell'art. 8 della legge 13 aprile 1988, n. 117, in ordine alla responsabilità civile dei magistrati.

Considerato in diritto

1. - Le questioni di legittimità costituzionale sottoposte in via principale all'esame della Corte con il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri riguardano:

la legge della Provincia autonoma di Bolzano recante "Responsabilità amministrativa degli amministratori e del personale della provincia e degli enti provinciali", già rinviata dal Governo e riapprovata a maggioranza assoluta dal consiglio provinciale nella seduta del 3 febbraio 2000, nel suo complesso, sotto il profilo che, nel fissare una disciplina congiunta della responsabilità amministrativa degli amministratori e del personale della provincia e degli enti provinciali, e nel dettare norme in materia estranea alla competenza legislativa della provincia stessa, si porrebbe in contrasto con la normativa statale vigente in materia, e con i principi fondamentali e generali di essa, interferendo con l'ordinamento della giurisdizione contabile e violando i principi di ragionevolezza, buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione;

l'art. 2, comma 3, della predetta legge, che, nel tipizzare i casi di colpa grave, interferirebbe con le attribuzioni giurisdizionali della Corte dei conti di cui all'art. 103, secondo comma, della Costituzione;

l'art. 3 della stessa legge, che, nel prevedere, in materia di risarcimento dei danni subiti dai terzi e di pagamento delle sanzioni amministrative, la diretta assunzione da parte dell'amministrazione del risarcimento, nonché del pagamento di dette sanzioni, irrogate a carico degli amministratori e dipendenti della provincia e degli enti provinciali, sia pure facendo salva l'azione di rivalsa, si porrebbe in contrasto con il principio della responsabilità solidale e con quello del carattere personale della responsabilità amministrativa, finalizzata a garantire che i comportamenti dei pubblici agenti siano improntati alla massima diligenza, efficienza ed efficacia;

l'art. 4 della predetta legge, nella parte in cui (comma 1), nel limitare il risarcimento dei danni arrecati dal pubblico dipendente, prevedendo la corresponsione di una somma rapportata al compenso o allo stipendio anziché al danno effettivamente cagionato, violerebbe

nei loro principi fondamentali le leggi di contabilità generale dello Stato che disciplinano la quantificazione dell'addebito, ed opererebbe una sorta di "forfetizzazione" preventiva e generalizzata di quella "riduzione" che l'ordinamento riserva al potere della Corte dei conti, interferendo ancora una volta con le attribuzioni giurisdizionali di questa;

l'art. 7, che estendendo le disposizioni della legge in questione anche alle persone estranee che esercitano funzioni istituzionali in seno ad organismi collegiali o partecipano allo svolgimento di funzioni istituzionali, si esporrebbe alle stesse censure sopra riferite.

2. - In via preliminare, deve essere esaminata la eccezione di inammissibilità (sollevata dalla Provincia autonoma di Bolzano), relativa all'impugnativa dell'intero testo legislativo, con riferimento alla mancanza di censure specifiche delle singole disposizioni e alla genericità dei rilievi.

L'eccezione è priva di fondamento per quanto riguarda la censura della complessiva estraneità della materia della responsabilità amministrativa alla competenza legislativa della provincia. Infatti, la censura proposta con il ricorso, coinvolgendo la legittimità dell'intero testo normativo e contestando in radice il potere normativo della provincia sulla materia e, quindi, riferendosi a tutte le norme (a carattere omogeneo, appartenenti a specifico settore) contenute nella legge denunciata, deve ritenersi ammissibile.

Invece, i restanti profili generali possono essere presi in considerazione, in questa sede, solo in quanto ad essi corrispondano le specifiche contestazioni relative alle singole previsioni dell'articolato normativo impugnate nel ricorso.

3. - Passando all'esame del contenuto delle censure ritenute ammissibili, la prima censura (a carattere generale) è priva di fondamento.

In realtà la materia della responsabilità amministrativa (v. sentenza n. 112 del 1973) rientra nelle competenze della Provincia autonoma di Bolzano, dovendosi ritenere ricompresa nella previsione di "ordinamento degli uffici e del personale" (art. 8 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), tenuto conto della ampiezza - sul piano costituzionale - della nozione di "ordinamento degli uffici", quale risulta dall'art. 97, secondo comma, della Costituzione, da interpretarsi in correlazione con l'art. 28 della stessa Costituzione.

Del resto, la diretta connessione tra determinazione delle sfere di competenze e delle attribuzioni degli uffici e dei relativi funzionari o dipendenti addetti e corrispondente responsabilità ha portato il legislatore nazionale ad accentuare, soprattutto in epoca più recente, il nesso (vincolante anche per le Regioni come principio fondamentale e norme di riforma economico-sociale) tra organizzazione e responsabilità (d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, art. 1; legge 15 marzo 1997, n. 59, art. 11, comma 4; in precedenza, v. legge 19 maggio 1976, n. 335, art. 32).

Quanto al profilo della disciplina unitaria della responsabilità amministrativa degli amministratori e dei dipendenti, deve ritenersi che rientra nella discrezionalità del legislatore configurare unitariamente la responsabilità ovvero diversificarla (v. sentenza n. 197 del 2000) in ordine a taluni ambiti o benefici, secondo la configurazione delle sfere di competenze e dell'ordinamento.

4. - La censura relativa all'art. 2, comma 3, è fondata in quanto la norma viene ad alterare il concetto di colpa grave, riducendo la portata della relativa responsabilità senza alcun riferimento al contenuto delle funzioni dei dipendenti ed amministratori e attribuzioni degli uffici. Infatti, può ritenersi ormai acquisito il principio dell'ordinamento, desumibile anche dalla collocazione dell'art. 3 del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543 (Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti), convertito in legge con modificazioni dall'art. 1,

comma 1, della legge 20 dicembre 1996, n. 639, secondo cui la imputazione della responsabilità ha come limite minimo quella della colpa grave (prevista, in via generale, insieme all'imputazione per dolo).

In realtà, non è conforme ai principi dell'ordinamento, quale configurato nell'attuale sistema normativo, attenuare ulteriormente, in via generale, i casi di responsabilità per colpa grave.

Ciò nella specie si verifica, anche ad ammettere l'interpretazione che la norma denunciata abbia un valore esemplificativo, come potrebbe dedursi dalla espressione adoperata (im Besonderen", "in particolare", con valore di segnatamente o specialmente), che, tuttavia, non esclude la tassatività degli elementi previsti per la imputazione nelle singole ipotesi. Infatti, in mancanza dei vari elementi limitativi introdotti dalla norma denunciata, quali la inescusabilità della negligenza o della incontrastabilità del fatto, la facile prevedibilità, la violazione di elementari regole di comportamento o la gravità del disinteresse, la disposizione denunciata preclude, nelle singole ipotesi considerate, la configurazione di responsabilità amministrativa per effetto di esclusione della colpa grave che viene ad assumere caratteristiche rigidamente più ristrette.

5. - Egualmente fondato è il profilo del ricorso relativo all'art. 3, limitatamente al comma 3, in quanto questo prevede la diretta assunzione, da parte degli "enti", del pagamento delle sanzioni amministrative per le violazioni afferenti la propria attività istituzionale, anche per le ipotesi in cui non sia prevista una responsabilità diretta o solidale dell'ente stesso. Infatti, nell'ambito delle sanzioni amministrative a carico dei dipendenti o amministratori non esiste una generale estensione della responsabilità o solidarietà degli "enti", a differenza della solidarietà per il risarcimento del danno a terzi, di modo che una tale assunzione di pagamento generalizzato si pone in contrasto con i principi dell'ordinamento, quando non preesista una previsione di responsabilità propria degli "enti" (diretta o solidale).

6. - Risulta fondato anche il motivo relativo all'art. 4, comma 1, in quanto anche il limite patrimoniale della responsabilità amministrativa per colpa grave, agganciato alla metà di una annualità (al netto) del compenso o stipendio complessivo, si risolve in un ulteriore contrasto con i principi dell'ordinamento. Infatti, nel sistema la attenuazione della responsabilità amministrativa, nei singoli casi, è rimessa al potere riduttivo sul quantum affidato al giudice, che può anche tenere conto delle capacità economiche del soggetto responsabile, oltre che del comportamento, al livello della responsabilità e del danno effettivamente cagionato. In contrasto con questi principi dell'ordinamento ed assolutamente irragionevole è, invece, una riduzione predeterminata ed automatica della responsabilità amministrativa per colpa grave, sotto il profilo quantitativo patrimoniale, attraverso l'aggancio, come limite massimo, alla metà dello stipendio annuo o del compenso (che può anche essere esiguo), senza che possa soccorrere una valutazione sul comportamento complessivo e sulle funzioni effettivamente svolte, nella produzione del danno, in occasione della prestazione che ha dato luogo alla responsabilità.

7. - Sulla base delle considerazioni già esposte, in ordine all'ambito della competenza legislativa della Provincia autonoma di Bolzano, che comprende il potere di regolare la responsabilità amministrativa, risulta l'infondatezza delle censure proposte relativamente all'art. 3, sulla diretta assunzione da parte della provincia o degli enti provinciali del risarcimento dei danni cagionati a terzi dai rispettivi amministratori e dal rispettivo personale (comma 1) - con relativa autorizzazione a concedere anticipazioni e a transigere le vertenze (comma 2), e con previsione della possibilità per la provincia, che ne sia richiesta dagli enti pubblici da essa dipendenti, di provvedere per conto degli stessi agli adempimenti amministrativi necessari ai fini descritti (comma 4) - e all'art. 7 della legge provinciale di cui si tratta, sulla estensione delle predette disposizioni a persone estranee che esercitano funzioni istituzionali in seno ad organismi collegiali o partecipano allo svolgimento di funzioni

istituzionali. Giova aggiungere che dette "persone estranee", così come gli amministratori o i funzionari onorari, sono pur sempre soggetti che esercitano pubbliche funzioni, come tali ricadenti nell'ambito della responsabilità amministrativa. Detta responsabilità non richiede necessariamente l'esistenza di un rapporto d'impiego o la qualità di dipendente, ma il semplice inserimento nella organizzazione della pubblica amministrazione con lo svolgimento di funzioni proprie della stessa amministrazione (argomentando dagli artt. 28 e 97 della Costituzione).

In realtà l'esercizio di pubbliche funzioni di una pubblica amministrazione non deve necessariamente avvenire utilizzando esclusivamente dipendenti legati da rapporto d'impiego, non coincidendo con l'apparato burocratico degli uffici caratterizzato da rapporto di lavoro dipendente. Il legislatore può prevedere l'esercizio di dette funzioni da parte di soggetti con un rapporto sottostante anche meramente onorario o di mero servizio o di obbligo (v. ordinanza n. 157 del 2001): in questi casi il legislatore (anche quello regionale o provinciale competente per materia) può assoggettarli alla disciplina sostanziale della responsabilità amministrativa propria dei dipendenti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, e dell'art. 4, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano recante "Responsabilità amministrativa degli amministratori e del personale della provincia e degli enti provinciali", riapprovata nella seduta del 3 febbraio 2000;

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della medesima legge provinciale, nella parte in cui prevede che gli enti di cui all'art. 1 provvedano al pagamento delle sanzioni amministrative anche in mancanza di responsabilità diretta o solidale con gli amministratori o i dipendenti;

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'intera predetta legge provinciale e dell'art. 3, commi 1, 2 e 4, e dell'art. 7, della medesima legge provinciale, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 103, e 97 della Costituzione e all'art. 8 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante "Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige"), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 ottobre 2001.

Il Presidente: Ruperto

Il redattore: Chieppa

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 24 ottobre 2001.

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.