

Nella combinazione di elementi restitutori e di deterrenza, che connotano l'istituto della responsabilità amministrativa, la disposizione di imputazione solo per dolo o colpa grave, ha la 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.

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

LA Corte Costituzionale con la sentenza numero 371 del 20 novembre 1998, rilevando che l'Istituto della Responsabilità amministrativa ha carattere risarcitorio oltrechè sanzionatorio, lascia aperta la possibilità di sottoscrivere un contratto di assicurazione per la copertura di tale responsabilità.

Attenzione però'.....

Il pagamento del relativo premio deve essere a carico del singolo dipendente!

Precedenti giurisprudenziali:

- √ Sez. Giuris.le Friuli-Venezia Giulia Corte dei Conti - Sentenza del 19 10.2000 n. 489/EL/2000;
- √ Sez. Terza Giuris.le Centrale D' Appello Corte dei Conti - Sentenza del 13.03.2002 n. 78/2002;
- √ Sez. Giuris.le Lombardia Corte dei Conti – sentenza del 9.05.2002 n. 942
- √ Sez. Giuris.le Umbria Corte dei Conti - sentenza del 10.12.2002 n.553/E.L./2002
- √ Corte dei conti sezione terza giurisdizionale centrale d'appello, numero 509 del 28 settembre 2004
- √ Sez. Giuris.le Puglia Corte dei Conti - Sentenza del 7 febbraio 2004 n. 95/EL/2004

Inoltre non è da dimenticare

Corte dei conti - Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato - 'adunanza congiunta del I e II Collegio del 13 gennaio 2005 depositata il 9 febbraio 2005

E ci sono anche alcune sentenze molto recenti:

Corte dei Conti- Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana - Sentenza numero 396 del 3 marzo 2005

Corte dei Conti Sezione giurisdizionale del Friuli Venezia Giulia - Sentenza numero 519 del 19 luglio 2005

Da Ultimo:

Corte dei Conti Sezione giurisdizionale della Puglia - Sentenza numero 582 del 2 agosto 2005 il cui pensiero viene così riassunto:

< è evidente che la contrazione della polizza assicurativa a favore dei dipendenti e/o degli amministratori contro i rischi derivanti dalla responsabilità amministrativo-contabile con oneri a carico dell'Amministrazione di

appartenenza, si risolve nell'assunzione, a carico dell'ente, del rischio stesso e nella sua contestuale traslazione onerosa sulla Compagnia assicuratrice e, pertanto, in definitiva, in una non consentita limitazione, sino alla concorrenza del massimale di polizza, della responsabilità del dipendente per colpa grave>

a cura di Sonia LAZZINI

CORTE COSTITUZIONALE N. 371 - 20 novembre 1998, Pres. Vassalli - Est. Vari - (ordi. Corte dei conti, Sezione prima centrale di appello, Sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, Sezione prima di appello, nn. 182, 185, 500 e 881/1997 e n. 211/1998 (G.U. nn. 16, 35 e 53, prima serie speciale 1997, e n. 14, prima serie speciale 1998) Trani (avv. Colacino) Presidenza Consiglio ministri (Avv. Stato Caramazza)

Considerato in diritto: 1. - I giudizi di cui alle ordinanze in epigrafe possono essere riuniti e decisi con un'unica pronuncia, in ragione dell'identità o connessione dell'oggetto, atteso che concernono la legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), del decreto-legge 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. - 1 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 pronunciarsi, come nel caso di costituzione di parte civile della pubblica amministrazione nel giudizio penale, il reato colposo commesso dal dipendente (R.O. n. dei 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 dei 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, oltre 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 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 dei riequilibri 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 decreto-legge 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 dei 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 decreto-legge 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 titoli 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 talune delle ordinanze, che possono evidenziare, tutt'al più, problemi di mera disarmonia ovvero di non compiuto raccordo fra il nuovo regime introdotto ed alcuni 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. l. - 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).