CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **421/1988** (ECLI:IT:COST:1988:421)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **BORZELLINO**
Udienza Pubblica del **23/02/1988**; Decisione del **24/03/1988**
Deposito del **07/04/1988**; Pubblicazione in G. U. **20/04/1988**
Norme impugnate:
Massime: **13729**
Atti decisi:

N. 421

SENTENZA 24 MARZO-7 APRILE 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi promossi con ricorsi della Regione Friuli-Venezia Giulia notificati il 14 aprile 1983, il 24 ottobre 1984 e il 23 gennaio 1987, depositati in Cancelleria il 26 aprile 1983, il 7 novembre 1984 e il 2 febbraio 1987 ed iscritti al n. 14 del registro ricorsi 1983, nn. 47 e 48 del registro ricorsi 1984 e n. 4 del registro ricorsi 1987, per conflitti di attribuzione sorti a seguito delle lettere 5 febbraio 1983, n. 241368/PUR, 25 agosto 1984, nn. 241645 e 241738 FCH e 27 novembre 1986, n. 260907 CAS della Procura Generale della Corte dei conti, con le quali si è attribuito il potere di esercitare una azione di risarcimento danni nei confronti di appartenenti all'Amministrazione regionale.

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

Udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 1988 il Giudice relatore Giuseppe Borzellino;

Uditi l'avvocato Gaspare Pacia per la Regione Friuli-Venezia Giulia e l'Avvocato dello Stato Giorgio Azzariti per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

Con ricorso notificato in data 14 aprile 1983 (confl. n. 14/1983) il Presidente della Giunta regionale del Friuli-Venezia Giulia, rappresentato e difeso dall'avv. Gaspare Pacia, ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, "in relazione alla lettera 5 febbraio 1983 n. 241368/PUR", con la quale la Procura generale della Corte dei conti - assume la Regione - si è attribuito il potere di esercitare un'azione di risarcimento danni nei confronti di appartenenti all'Amministrazione regionale, suppostamente responsabili di culpa in vigilando "per il danno che si presume arrecato alle pubbliche finanze ed all'economia nazionale in conseguenza della mancata esecuzione" di un'opera pubblica da parte del Comune di Rigolato.

Con altri tre ricorsi notificati in data 24 ottobre 1984 (confl. nn. 47 e 48 del 1984) e 23 gennaio 1987 (confl. n. 4 del 1987) è stato proposto dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, rappresentata e difesa dallo stesso avv. Pacia, conflitto di analogo contenuto, in relazione alle lettere 25 agosto 1984 n. 241645 FCH, 25 agosto 1984 n. 241738 FCH e 27 novembre 1986 n. 260907/CAS, con le quali la Procura generale della Corte dei conti si è attribuito identico potere per la mancata esecuzione di un'opera pubblica, ammessa a contributo regionale, nei Comuni rispettivamente di Treppo Grande, di Sauris e di Verzegnis.

Secondo i ricorsi, le indagini istruttorie disposte dalla Procura generale della Corte dei conti e preordinate alla eventuale instaurazione di un giudizio di responsabilità amministrativa nei confronti di "appartenenti all'Amministrazione regionale", lederebbero, nel voler perseguire un danno arrecato alla Regione, la sfera di competenza e di autonomia propria di questa, contrastando:

con l'art. 1 dello Statuto speciale (l.c. 31 gennaio 1963 n. 1) che, nel conferire alla Regione la personalità, non ha inteso di certo privarla della piena capacità d'agire per la tutela dei propri diritti ed interessi;

con l'art. 46 del medesimo Statuto, che riserva alla Giunta regionale di "deliberare in materia di liti attive e passive, rinunce e transazioni";

con l'art. 5 della Costituzione che "riconosce e promuove le autonomie locali";

con l'art. 24 della Costituzione, che riconosce ad ogni persona fisica e giuridica il potere esclusivo di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi;

La Regione, assume la ricorrente, è centro di imputazione e di riferimento, non meno che di gestione, di una molteplicità d'interessi e adotta per la loro cura, pertanto, le più svariate determinazioni, in piena libertà di apprezzamento e con valutazioni soggette esclusivamente al controllo di legittimità del competente Organo a ciò demandato.

Si precisa, in punto, che la facoltà d'iniziativa della Procura generale della Corte dei conti, prevista da una norma regolamentare (art. 43 r.d. 13 agosto 1933 n. 1038), attiene esclusivamente ai danni cagionati allo Stato.

Nei ricorsi si rileva di non ignorare che la Corte costituzionale (sentenze n. 68 del 1971 e n. 211 del 1972) ha affermato princìpi, ai quali non si conformano le tesi sopra esposte. Si confida tuttavia in un riesame sia alla luce di successive sentenze (n. 112 del 1973 e n. 102 del 1977), sia nella considerazione che il potere esclusivo di agire per il risarcimento dei danni non può essere riconosciuto ad un Organo unico (Procura generale della Corte dei conti), per conto e nell'interesse dello Stato e di tutti gli altri Enti pubblici, in cui la Repubblica si riparte.

Il titolare del potere di azione non può non essere differenziato per ciascun soggetto giuridico giacché un unico Organo chiamato a far valere le varie pretese, quali che ne siano i soggetti titolari, dovrebbe necessariamente operare una scelta - per agire nell'interesse dell'uno e contro l'interesse dell'altro - tutte le volte che si determinino contrasti d'interessi.

Né vale invocare la legge 19 maggio 1976 n. 335 che, all'art. 31, stabilisce la competenza della Corte dei conti, per i giudizi di responsabilità a carico degli amministratori e dei dipendenti delle Regioni (ordinarie) ed all'art. 32 sancisce l'obbligo della denunzia al Procuratore generale dei fatti che diano luogo a responsabilità, lasciando supporre che a questi, soltanto, spetti di promuovere tali giudizi.

Detta legge (ordinaria) non può aver reso costituzionalmente legittima la iniziativa processuale del Procuratore generale, giacché le violazioni più sopra denunciate ineriscono a precetti e principi di livello costituzionale.

In ordine ai mentovati ricorsi (fatta eccezione per confl. n. 14/83) si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, che deduce l'infondatezza degli assunti, osservando che identiche questioni sono già state risolte negativamente dalla Corte costituzionale proprio nei confronti della Regione Friuli-Venezia Giulia.

Quanto alle sentenze n. 112 del 1973 e n. 102 del 1977, nessuna relazione - ad avviso dell'Avvocatura - può sussistere tra i principi ivi affermati e quelli delle precedenti sentenze nn. 68 del 1971 e 211 del 1972; la seconda anzi, lungi dal collidere con quanto affermato in precedenza, richiama espressamente in motivazione la sentenza n. 211 del 1972.

Neppure gli ulteriori assunti della ricorrente circa l'unicità dell'Organo inquirente a fronte di interessi diversificati valgono a superare i principi affermati dalla Corte costituzionale, giacché l'indipendenza sancita per i giudici della Corte dei conti in forza dell'art. 108 Cost. assicura la loro neutralità nella valutazione degli interessi stessi, se e quando si presentino in contrasto. Del resto, come già rilevato dalla Corte costituzionale, il potere di iniziativa del Procuratore generale non esclude quello della Regione di partecipare al giudizio.

Si chiede perciò che i ricorsi siano respinti.

Considerato in diritto

1. - I quattro ricorsi concernono un'identica questione. I relativi giudizi vanno riuniti, pertanto, per formare oggetto di unica sentenza.

2. - Gli atti impugnati dalla Regione Friuli-Venezia Giulia determinanti conflitto sono costituiti dalle formali richieste ad essa Regione inoltrate dalla Procura generale presso la Corte dei conti, al fine d'ottenere elementi, ravvisati necessari, in ordine alla esecuzione di lavori pubblici da cui potrebbe esser derivato danno alle pubbliche finanze ivi compresa quella regionale.

Le richieste risultano assunte ex art. 74 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, là dove è previsto che il Pubblico Ministero (presso la Corte dei conti) nelle istruttorie di sua competenza può richiedere atti e documenti in possesso di autorità amministrative e giudiziarie e può disporre, altresì, accertamenti diretti.

Tale potere è contestato dalla Regione in quanto lesivo delle norme del proprio Statuto in tema di autonomia (art. 1) e di riserva di competenze (art. 46); correlatamente, dei disposti degli artt. 5 e 24 Cost.

3.1. - La questione non è fondata.

Come ricorda la stessa ricorrente, essa è stata già risolta in termini negativi, proprio per la Regione Friuli-Venezia Giulia, con le sentenze di questa Corte n. 68 del 1971 e n. 211 del 1972. È stato ivi chiarito precipuamente - premessi i contenuti dell'art. 103, comma secondo, Cost. - che quel che viene in considerazione, ai fini risarcitori che interessano, non attiene al rapporto (esterno) tra Amministrazione regionale e suoi dipendenti con terzi danneggiati, nell'ambito del quale la Regione esplica compiutamente il suo potere d'azione anche in giudizio, bensì alla verifica della condotta del dipendente - eventualmente pregiudizievole - nell'esplicazione del rapporto (interno) di servizio.

È in tale seconda ipotesi soltanto che sussiste la generale competenza dell'Organo della Corte dei conti abilitato alle istruttorie e al promovimento della conseguente azione: il Procuratore generale, cioè, rappresentante presso la Corte dei conti il Pubblico Ministero ai sensi dell'art. 1 del testo unico 12 luglio 1934, n. 1214 delle leggi sull'ordinamento della Corte stessa.

Poteri questi esplicitati nel sovraricordato art. 74 del testo unico, nonché nel r.d. 13 agosto 1933, n. 1038 con la procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti (art. 43), avente anch'esso forza di legge e non contenuti meramente regolamentari, come erroneamente ravvisa la difesa regionale (sentenze n. 41 del 1973 e n. 74 del 1978).

3.2. - La Corte non ha motivo per discostarsi da quanto già affermato. Né a formarne un diverso convincimento soccorrono le proprie sentenze n. 112 del 1973 e 102 del 1977, indicate dalla Regione: la prima deduce che la regolamentazione applicabile per i dipendenti regionali (nella specie, Sicilia) è proprio quella della "giurisdizione speciale" della Corte dei conti; la seconda enuncia versarsi in fattispecie assolutamente diversa.

Neppure induce a riesame il disposto recente, pure offerto dalla difesa (art. 12 del d.P.R. 15 gennaio 1987 n. 469, recante norme integrative dello Statuto): è ivi stabilito che nessuna azione può essere promossa nell'interesse della Regione Friuli-Venezia Giulia se non per specifica determinazione della Giunta. La disposizione è di attuazione dell'art. 46 dello Statuto, di una norma, cioè, che la Corte ha già ravvisato non incisa.

Conclusivamente pertanto, va riconosciuto che mediante gli atti impugnati il Pubblico Ministero presso la Corte dei conti ha agito nell'interesse obiettivo della legge (il che elimina ogni supposto contrasto d'interessi nella sua azione) e per i fini istituzionali che gli sono propri.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara che spetta alla Procura generale presso la Corte dei conti promuovere l'azione di responsabilità, a tali fini esercitando i relativi poteri istruttori, nei confronti dei funzionari e dei dipendenti della Regione Friuli-Venezia Giulia, per illeciti di danno connessi all'esercizio delle loro attribuzioni.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: BORZELLINO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 7 aprile 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

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.