CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **422/1988** (ECLI:IT:COST:1988:422)
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: **13730 13731**
Atti decisi:

N. 422

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 Liguria e della Regione Lombardia notificati il 30 novembre 1984 e il 5 e l'11 gennaio 1985, depositati in cancelleria il 10 dicembre 1984 e il 15 e il 29 gennaio 1985 ed iscritti al n. 54 del registro ricorsi 1984 e ai nn. 2, 3 e 10 del registro ricorsi 1985 per conflitti di attribuzione sorti a seguito delle delibere nn. 2 bis/1984, 28/1984, 33/1984 e 26/1984 della Corte dei conti - Sezione Enti locali - concernente la gestione degli Enti locali.

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 gli avvocati Enrico Romanelli per la Regione Liguria, Valerio Onida per la Regione Lombardia e l'Avvocato dello Stato Giorgio Azzariti per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato in data 30 novembre 1984 (confl. 54/1984) il Presidente della Giunta regionale della Liguria, rappresentato e difeso dagli avvocati Luigi Cocchi e Giuseppe Petrocelli, ha proposto conflitto per la declaratoria del difetto di attribuzione dello Stato, e per esso della Corte dei conti, all'emanazione della deliberazione n. 2 bis/84 assunta dalla Corte dei conti, sez. Enti locali, nella adunanza 5 marzo 1984, in quanto invasiva della sfera costituzionalmente garantita agli organi regionali.

Il ricorso, premesso che il sistema dei controlli delle amministrazioni dello Stato e degli Enti locali è disciplinato dagli artt. 100 e 130 della Costituzione, rileva che ai sensi dell'art. 13 del d.l. 22 dicembre 1981 n. 786 convertito con modificazioni nella legge 26 febbraio 1982 n. 51 è stato imposto alle province ed ai comuni con popolazione superiore agli ottomila abitanti di trasmettere i conti consuntivi alla Corte dei conti. In detta norma è stato altresì previsto che la Corte possa chiedere dati ed elementi di informazione "ai competenti Ministeri". Con la deliberazione n. 2 bis/1984, pervenuta alla Regione Liguria in data 3 ottobre 1984, la Sezione Enti locali della Corte ha accertato l'obbligo degli organi regionali di controllo di provvedere agli adempimenti istruttori richiesti dalla Corte ed alla trasmissione dei relativi dati ed elementi, ravvisando la conciliabilità di detti adempimenti con l'attività di controllo sugli atti dagli organi medesimi espletata. Secondo il ricorso la deliberazione appare invasiva della sfera di attribuzione dell'organo regionale di controllo per i seguenti motivi:

1) Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 5, 115, 117, 118, 119, 128 e 130 della Costituzione. La deliberazione della Sezione Enti locali della Corte dei Conti appare finalizzata mediante un atto amministrativo alla attribuzione agli organi di controllo di compiti e funzioni estranee alla loro sfera di attribuzione e rientranti più propriamente nelle esclusive attribuzioni della Corte dei conti medesima, da esplicarsi mediante un'attività istruttoria per legge demandata ad organi od Enti di amministrazione attiva, quali i Ministeri competenti, ovvero direttamente agli Enti soggetti a controllo.

2) Violazione degli artt. 5, 115, 117, 118, 119, 128 e 130 della Costituzione. La deliberazione impugnata, che si fonda sulla erronea estensiva interpretazione dell'art. 16 T.U. 1214 del 1934 e dell'art. 13 d.l. n. 786/1981, muove da due presupposti fondamentali:

- l'obbligo discendente dall'art. 119, primo comma, Cost.;

- la non necessità di una specifica norma impositiva di un correlativo obbligo per l'esistenza di un dovere istituzionale di tutti i pubblici apparati di partecipazione alla attività di cognizione della Corte dei conti. Peraltro la Corte dei conti - ad avviso della ricorrente - pare non essersi avveduta:

- che il richiamo fatto all'art. 119 Cost. appare privo di rilievo e di significato in quanto dal limite posto dalla norma costituzionale all'autonomia finanziaria regionale non può essere fatto discendere un obbligo per gli organi regionali di controllo di svolgere attività istruttorie per conto della Corte;

- che in assenza di norma espressa, l'autonomia delle regioni a statuto ordinario e la sfera di organi regionali a rilevanza costituzionale non può essere compressa in assoluto e comunque

non certamente mediante atti atipici, quale quello in esame assunto dalla Corte dei conti. Sulla base delle esposte considerazioni si chiede che la Corte costituzionale voglia dichiarare il difetto di attribuzione dello Stato in relazione alla deliberazione n. 2 bis/1984 del 5 marzo 1984 della Corte dei conti, Sezione Enti locali, e per l'effetto annullare detto atto.

2. - Con tre ricorsi notificati rispettivamente in data 5 gennaio 1985 (confl. 2, 3/1985) e in data 11 gennaio 1985 (confl. 10/1985) anche il Presidente della Giunta regionale della Lombardia, rappresentato e difeso dagli avvocati Valerio Onida e Gualtiero Rueca, ha sollevato conflitto di attribuzione in relazione alle deliberazioni n. 28/1984, n. 33/1984 e n. 26/1984 della Corte dei conti, Sezione Enti locali, adottate nell'adunanza plenaria del 29 ottobre 1984, in sede di esame della gestione degli Enti locali della Provincia di Brescia (confl. n. 2/1985), del circondario di Lodi (n. 3/1985) e della Provincia di Milano (confl. 10/1985). I ricorsi rilevano che i provvedimenti impugnati, lungi dal richiedere alla sezione del Comitato regionale di controllo lombardo informazioni precisamente determinate, o documenti specificamente indicati, ordinano il deposito di dati e di elementi ed impongono, altresì, la comunicazione di una serie numerosa di questi che non si riferiscono a singoli procedimenti amministrativi individuati, bensì all'intera attività di controllo e all'intera attività di gestione degli enti controllati. Vengono chiesti, infatti, dati e documenti in ordine alle "osservazioni formulate... sugli atti di gestione rilevanti in relazione ai vincoli e ai divieti posti dalla legislazione relativa alla gestione degli Enti locali nel 1983", senza precisare di quali categorie di atti di gestione, né di quali divieti e di quali vincoli si tratti. Ancora, la Corte esige notizie "in ordine ai casi di spese ordinate fuori bilancio, a delibere di urgenza non ratificate, alle deliberazioni a sanatoria di forniture già effettuate il cui pagamento sia stato dilazionato oltre i novanta giorni".

Si tratta, dunque, di una serie di atti qualificati esclusivamente in base all'applicazione di criteri che la Corte dei conti ritiene rilevanti ai fini del proprio esame sulla gestione, individuabili quindi solo assumendo tali criteri a norma dell'attività di controllo, anche al di là dei parametri normativi a cui per legge questa deve conformarsi. Rilevando che la Corte chiede ancora, con formula del tutto generica, "ogni altro elemento, risultante dal controllo eseguito, utile nell'esame dei conti consuntivi", con ciò addossando ai Comitati l'onere di individuare essi stessi detti elementi, i ricorsi osservano che si evidenzia l'intento di far assumere, d'autorità, ai Comitati stessi il ruolo di organi istruttori o pre-istruttori ai fini dell'attività della Corte, di organi "serventi" rispetto a quest'ultima. Tale intento è confermato da ciò che la Corte ha affermato nella deliberazione n. 2 bis/84 del 5 marzo 1984, nella quale chiede ai Comitati di assumere a criterio del loro esame degli atti degli enti locali non già solo i parametri normativi sulla cui base si effettua il controllo di legittimità degli atti medesimi, proprio dei Co.re.co., ma altri parametri, rilevanti ai fini di valutazioni proprie della Corte dei conti. Dichiara la Regione che nella menzionata delibera si afferma che i Comitati dovrebbero informarsi, nell'esame degli atti sottoposti a controllo, non ai soli criteri legali, ma altresì ai criteri indicati dalla Corte, assumendosi l'onere di individuare "irregolarità di gestione", "aspetti dubbi" di essa, "fenomeni e prassi non in linea con criteri di funzionalità ed economicità di gestione": dove, fra l'altro, l'estrema genericità delle espressioni e dei criteri indicati conferma il fatto che non si chiedono specifiche informazioni o specifici documenti, ma lo svolgimento di una vera e propria attività istruttoria o pre-istruttoria in vista dell'esame e delle valutazioni della Corte dei conti. Ciò premesso, nei ricorsi si osserva che la Corte dei conti non può pretendere di costruire, senza alcuna base normativa, obblighi di esame o di istruttoria a carico dei Co.re.co. né può guidarne l'attività o avvalersene ai fini dell'esercizio delle proprie funzioni. Non rileva in contrario invocare il generico potere della Corte di chiedere notizie e documenti alle amministrazioni (art. 16 r.d. n. 1214 del 1934), e nemmeno d'altronde può valere invocare, come fa la Corte dei conti (delibera n. 2 bis/84), il principio del coordinamento nell'ambito della finanza pubblica. In realtà il principio del coordinamento e le connesse esigenze conoscitive non possono da soli, in assenza cioè di specifiche previsioni legislative, bastare a costruire un potere di potersi avvalere, da parte della Corte dei conti, di altri organi come i Co.re.co., né un obbligo di funzionalizzare l'attività degli organi regionali di controllo allo svolgimento dei compiti della Corte medesima. Ne risulterebbe fra l'altro, secondo la

ricorrente, violato il principio di legalità e di riserva di legge in ordine alla determinazione delle funzioni dei vari apparati pubblici (art. 97 Cost.).

3. - Con i ricorsi proposti dalla Regione Lombardia non dissimili sono le considerazioni che si impongono a proposito della seconda parte delle deliberazioni nn. 28/84, 33/84 e 26/84, relativamente alla nomina di commissari ad acta per gli adempimenti omessi da parte degli Enti locali in tema di approvazione e trasmissione dei conti consuntivi. Infatti, le forme e i casi del così detto controllo sostitutivo nei confronti degli Enti locali sono previsti e disciplinati dalla legge e non può ammettersi che la Corte dei conti eserciti una sorta di alta direzione, ordinando la nomina di commissari o determinandone l'attività. Nei provvedimenti impugnati non ci si limita alla segnalazione di situazioni tali da poter richiedere l'attivazione del controllo sostitutivo, ma si dispone la nomina di commissari ad acta ad opera dei Comitati regionali di controllo. Conclusivamente, si chiede che la Corte costituzionale voglia dichiarare che (impregiudicato il generale dovere di collaborazione e di reciproca informazione fra organi dello Stato e della Regione) non spetta allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, in particolare alla sezione Enti locali della medesima Corte, il potere di disporre a carico del Comitato regionale di controllo della Regione Lombardia e delle sue sezioni l'obbligo di fornire alla Corte dei conti notizie, elementi e documenti, estranei alla istituzionale attività di controllo del Comitato medesimo, concernenti la gestione degli Enti locali; né il potere di ordinare la nomina presso gli Enti locali di commissari ad acta, e di disciplinarne l'attività; e per l'effetto annullare le deliberazioni dettate dalla sezione Enti locali della Corte dei conti.

4. - Nel giudizio promosso dalla Regione Liguria si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato; questa, nella memoria depositata in data 20 dicembre 1984, osserva che "l'art. 16 del T.U. n. 1214 del 1934 dimostra che i poteri istruttori della Corte dei conti sono esercitabili in confronto di qualunque soggetto che faccia capo all'amministrazione pubblica soggetta al suo controllo, il quale sia istituzionalmente in possesso di elementi informativi ritenuti dalla stessa Corte necessari all'esercizio delle sue attribuzioni. Una volta che, in ragione dell'ordinamento della amministrazione, un aspetto della cui attività è oggetto del controllo della Corte, i dati informativi necessari possano trovarsi istituzionalmente in possesso di organi estranei, l'inclusione di questi nell'area di esercizio dei poteri istruttori della Corte rappresenta una proiezione dell'ordinamento dell'ente controllato". D'altronde, secondo l'Avvocatura dello Stato, la circostanza che ai Comitati regionali di controllo siano dall'art. 130 Cost. affidati il controllo di legittimità e di merito sugli Enti locali, non impedisce loro di corrispondere alle richieste di informazioni e documenti, giacché è questa un'attività neutra, non necessariamente propria di organi di amministrazione attiva, che solo presuppone il possesso dei dati informativi acquisiti in occasione dello svolgimento dell'attività dell'organo cui viene richiesto di fornirli. Dimostrato che non manca la norma in forza della quale i Comitati sono tenuti a corrispondere alle richieste della Corte dei conti, diviene - ad avviso dell'Avvocatura - privo di consistenza anche l'altro motivo di ricorso. Si tratta di stabilire se spetti o no alla Corte dei conti il potere di richiedere ai Comitati informazioni e documenti; è invece irrilevante che l'affermazione del potere consista in un atto a contenuto generale anziché in una specifica richiesta. Si conclude perciò chiedendo che la Corte costituzionale dichiari che spetta alla Corte dei conti il potere di chiedere ai Comitati regionali di controllo i dati informativi ritenuti necessari all'esercizio del controllo previsto dall'art. 13 del d.l. n. 786/1981 convertito con modificazioni nella legge n. 51/1982.

5. - Nei giudizi promossi dalla Regione Lombardia (Confl. 2, 3 e 10/85) si è del pari costituita l'Avvocatura generale dello Stato, che nella memoria depositata il 24 gennaio 1985, oltre a reiterare le già ricordate considerazioni sull'art. 16 T.U. n. 1214 del 1934, osserva che nella specie la Corte dei conti non chiede ai Comitati di svolgere un'attività di controllo diversa ed ulteriore, rispetto a quella che è loro propria. La Corte chiede informazioni e documenti, che sono in possesso dei Comitati, in quanto essi hanno svolto la funzione di controllo loro propria sugli atti che debbono esservi stati sottoposti. In conclusione il primo motivo del

ricorso appare privo di fondamento.

Secondo l'Avvocatura, neppure fondati sono i ricorsi nella parte in cui si chiede che la Corte costituzionale dichiari che la Corte dei conti non ha il potere di ordinare che i Comitati nominino commissari ad acta presso gli Enti locali che si rendano inadempienti all'obbligo di trasmettere, alla stessa Corte, i propri conti consuntivi.

Da un lato nella parte motiva della delibera della Corte è esplicito il richiamo all'art. 59 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, come base del potere di controllo sostitutivo. Le prescrizioni contenute nel dispositivo ("della intervenuta nomina va data comunicazione a questa Sezione alla quale va anche rimessa la distinta della indennità corrisposta al Commissario....") sono poi dettate in funzione dell'accertamento della responsabilità contabile preveduta dall'art. 255 del r.d. 3 marzo 1934 n. 383, espressamente richiamato.

Conclusivamente si chiede, perciò, che anche i ricorsi della Regione Lombardia siano rigettati.

Considerato in diritto

1. - I ricorsi concernono identiche o connesse questioni ed i relativi giudizi vanno riuniti, pertanto, per formare oggetto di un'unica pronuncia.

2. - L'art. 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786 (Disposizioni in materia di finanza locale) nel testo sostituito per effetto della legge di conversione 26 febbraio 1982, n. 51 stabilisce che le province e i comuni con popolazione superiore a ottomila abitanti sono tenuti a trasmettere i propri conti consuntivi alla Corte dei conti entro trenta giorni dall'avvenuto esame da parte degli organi regionali di controllo, in uno alle relazioni dei revisori e ad ogni altro documento e informazione che la Corte abbia a richiedere.

L'apposita Sezione, all'uopo costituita in seno alla Corte dei conti, esamina, previa adozione di un piano di rilevazioni e relativi criteri, i consuntivi stessi, riferendone annualmente al Parlamento, con carico di evidenziare i risultati d'indagine "sulla gestione finanziaria e sul buon andamento dell'azione amministrativa degli enti".

In conseguenza di tale normativa, la Corte dei conti ha richiesto ai Comitati di controllo previsti dall'art. 130 Cost. l'individuazione - attraverso la lettura dei singoli atti soggetti a riscontro e ancorché questi riconosciuti legittimi - delle eventuali irregolarità di gestione. Inoltre, sempre ai Comitati di controllo, la detta Corte ha richiesto, in particolare, dati sulle osservazioni formulate in tema di bilanci, di conti consuntivi e di atti di gestione rilevanti, oltreché notizie sulle spese ordinate fuori bilancio e su delibere d'urgenza non ratificate ovvero emesse in sanatoria.

3. - Le Regioni Liguria e Lombardia contestano il potere suddetto, quale compressivo delle autonomie locali, in assenza di specifiche statuizioni al riguardo; attiene esso "all'esercizio della peculiare funzione di controllo successivo" proprio della Corte dei conti che non potrebbe pretenderne un parziale svolgimento, ancorché istruttorio, dai Comitati regionali di controllo.

4. - Nei termini di cui in appresso, la questione non è fondata.

Occorre ricordare anzitutto che il conto del tesoriere del Comune (e della Provincia) dopo la deliberazione su di esso da parte del Consiglio comunale (o provinciale) veniva, anteriormente alla sentenza di questa Corte n. 55 del 1966, sottoposto al giudizio del Consiglio

di prefettura, giusta l'art. 310, comma quarto, del testo unico comunale e provinciale approvato con r.d. 3 marzo 1934, n. 383.

Tale disposizione - come è noto - è stata dichiarata illegittima con la citata sentenza n. 55, in uno alle altre concernenti la giurisdizione del Consiglio di prefettura.

In forza di consolidata elaborazione giurisprudenziale, l'esame giurisdizionale del conto e delle eventuali connesse responsabilità è ora esercitato dalla Corte dei conti a mezzo delle competenti Sezioni del contenzioso contabile.

Senonché, col provvedimento di approvazione del conto consuntivo, era compito del Consiglio di prefettura porre in rilievo anche "il risultato economico dell'esercizio", ai sensi dell'art. 289, ultimo comma, del T.U. n. 383/1934.

La norma rimasta in vigore (fatta eccezione dell'organo) racchiudeva già l'essenza dei compiti di riscontro sulla gestione finanziaria degli Enti locali, che ora più razionalmente e compiutamente, in una visione organica complessiva dell'intero contesto della finanza pubblica, il legislatore ha affidato (art. 13 d.l. n. 786/1981 così come sostituito dalla legge n. 51/1982) alla Corte dei conti, previa peraltro l'esame dei consuntivi "da parte degli organi regionali di controllo".

Dalla ricostruzione anzicennata, risulta che:

a) il conto del tesoriere, per l'accertamento di possibili responsabilità anche degli amministratori dell'ente ex artt. 252 e ss. del T.U. n. 383/1934, è sottoposto ai competenti organi giurisdizionali della Corte dei conti;

b) il consuntivo medesimo, nel diverso obiettivo d'esame della regolarità e del buon andamento degli Enti locali, è soggetto alla disciplina del ricordato art. 13, finalizzata al referto annuale al Parlamento.

Trattasi dunque, nell'ipotesi sub b), di un riscontro delle risultanze globali, della cui effettuazione sono resi partecipi l'organo regionale di controllo e la Corte dei conti, all'unico scopo di rendere di esse destinatario il Parlamento. Del resto questa Corte ha già indicato, in passato, come il disposto dell'art. 130 Cost. non abbracci tutti i possibili schemi di controllo sugli Enti locali (sentenze nn. 149 e 161 del 1981).

L'interconnessione delle competenze accennate, strumentalmente rivolte all'unico fine comune del referto alle Camere resiste, in tal modo, alle censure: l'attuazione di un'indagine globale coinvolgente tutti i settori interessati per gli scopi di coordinamento e accertamento della buona gestione nell'area della finanza pubblica, quale questa oggi si va sempre più delineando positivamente (si vedano il titolo IV - conti della finanza pubblica - della legge 5 agosto 1978 n. 468 sulla "normalizzazione" dei conti degli enti pubblici nonché le successive disposizioni adeguatrici), appare fine eminente sistematico, nell'interesse della collettività nazionale, quanto il rispetto stesso delle autonomie cui peraltro non contraddice.

In concreto, è pienamente attuabile la richiesta di elementi desumibili da una ricerca materiale sui risultati del riscontro disposto dagli organi regionali di controllo nei confronti degli atti degli Enti locali.

Più complesso, sul piano della realizzazione pratica relativa, può apparire l'appagamento della realtà conoscitiva, per effetto di una rilevazione sui sintomi globali di irregolarità della gestione.

Tuttavia la detta esigenza, che rientra comunque, pur sempre e precipuamente nelle finalità univoche dell'art. 13, può venir soddisfatta in ambiti quanto più possibile aderenti, nel

descritto quadro delle informazioni per il Parlamento nazionale; né la Corte dei conti richiedente ha mostrato di disinteressarsi agli insorgenti problemi, dandone anzi comunicazione alle Camere per una scelta di soluzioni adeguate (pagg. 4 e 10 della deliberazione n. 2- bis del 5 marzo 1984).

5. - La Regione Lombardia contesta i contenuti delle deliberazioni impugnate, anche nel riferimento alla nomina di commissari ad acta per gli Enti locali inadempienti.

A tal riguardo, va rilevato che il potere relativo appartiene ab origine ai Comitati di controllo, ex art. 59 legge 10 febbraio 1953 n. 62; ciò non appare contestato - bensì riconosciuto - dalla stessa Corte dei conti. E quanto all'invito, in proposito, circa l'aver notizia delle spese relative, esso ovviamente soccorre, ai sensi dell'art. 255 T.U. n. 383 del 1934, ai meri e circoscritti fini di segnalazione delle responsabilità contabili che potessero derivarne.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara che spetta alla Corte dei conti, giusta l'art. 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981 n. 786 nel testo sostituito con legge 26 febbraio 1982 n. 51, richiedere quanto forma oggetto delle deliberazioni impugnate dalle Regioni Liguria e Lombardia con i ricorsi in epigrafe.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, 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.