CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **104/1989** (ECLI:IT:COST:1989:104)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **GRECO**
Udienza Pubblica del **13/12/1988**; Decisione del **22/02/1989**
Deposito del **09/03/1989**; Pubblicazione in G. U. **15/03/1989**
Norme impugnate:
Massime: **12997**
Atti decisi:

N. 104

SENTENZA 22 FEBBRAIO-9 MARZO 1989

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

nel giudizio promosso con ricorso della Regione Lombardia notificato il 29 luglio 1988, depositato in Cancelleria il 6 agosto 1988 ed iscritto al n. 16 del registro ricorsi 1988, per conflitto di attribuzione sorto a seguito della nota della Procura generale della Corte dei conti n. 243240 in data 7 giugno 1988 con la quale al Presidente della Giunta regionale è stato ingiunto di presentare "l'elenco completo di tutti gli incarichi professionali di qualsiasi genere conferiti dagli organi regionali a persone fisiche o giuridiche a partire dall'1 gennaio 1982 e sino alla data odierna", nonché di ogni altro atto preliminare, conseguente o connesso;

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 13 dicembre 1988 il Giudice relatore Francesco Greco;

Uditi l'avv. Valerio Onida per la Regione Lombardia e l'Avvocato dello Stato Sergio Laporta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Con nota in data 15 marzo 1988, la Procura Generale della Corte dei conti invitava, ai sensi dell'art. 74 del T.U. n. 1214 del 1934, il Presidente della Giunta regionale della Lombardia a trasmettere un elenco completo di tutti gli incarichi professionali di qualsiasi genere conferiti da organi regionali a persone fisiche o giuridiche a partire dall'1 gennaio 1982 e fino alla data suddetta.

Precisava la nota, pur senza fissare alcun termine per l'adempimento, che il menzionato elenco doveva essere articolato alfabeticamente per nominativo degli incaricati e corredato dei seguenti dati: 1) eventuale appartenenza dell'incaricato alla P.A.; 2) qualificazione tecnico-professionale di questo; 3) estremi del provvedimento di conferimento dell'incarico; 4) impegno di spesa; 5) importi delle somme effettivamente erogate, ripartite fra compenso ed IVA; 7) in caso di pluralità di incarichi o di rinnovo degli stessi a favore dei singoli soggetti, dati riepilogativi delle somme effettivamente corrisposte, ripartite come sopra. Si richiedeva, inoltre, che all'elenco fossero allegate le copie dei provvedimenti attributivi degli incarichi, delle autorizzazioni rilasciate dall'ente di appartenenza degli incaricati, pubblici dipendenti, delle specifiche disposizioni, anche di carattere interno, concernenti la materia.

La Giunta regionale, con nota di risposta in data 4 maggio 1988, precisava di non potere dare esito alla richiesta nei termini complessi e generici in cui era stata formulata: i relativi adempimenti avrebbero comportato una paralisi, per un tempo non breve, degli uffici interessati (rilevandosi all'uopo esemplificativamente, che nel solo settore della rappresentanza e difesa in giudizio erano stati conferiti, nell'arco di tempo suddetto, circa 1050 incarichi); inoltre, la richiesta stessa, apparentemente proposta a prescindere da una formale istruttoria per l'accertamento di specifiche responsabilità amministrative, sembrava risolversi nell'esercizio di un potere di verifica della regolarità della gestione dell'amministrazione regionale nell'intero settore dell'affidamento degli incarichi professionali, pur rigorosamente disciplinato dalle leggi regionali 22 aprile 1974 n. 21, 31 agosto 1981 n. 52 e 1° agosto 1979 n. 42, e nonostante che ciascun provvedimento di affidamento di incarico fosse sempre stato reso esecutivo dall'apposita Commissione di controllo sugli atti dell'amministrazione suddetta.

Con la nota in oggetto, la Procura Generale della Corte dei conti, contestando e confutando gli assunti della Regione, ribadiva le proprie richieste e ne ingiungeva l'esecuzione nel termine di mesi sei, con la sola eccezione degli adempimenti relativi all'affidamento di incarichi di rappresentanza e difesa in giudizio, rinviati a data da destinarsi, in relazione ai prospettati problemi organizzativi.

2. - Avverso tale ingiunzione la Regione ha proposto ricorso per conflitto di attribuzione, lamentando la violazione degli artt. 117, 118, 123, e 125 della Costituzione, anche in relazione agli artt. 97 e 103 della Costituzione.

Deduce la ricorrente che la richiesta istruttoria contestata darebbe luogo ad un vero eccesso di potere giurisdizionale, perché intesa, in realtà, a realizzare un generalizzato controllo a posteriori non previsto dalla Costituzione, sull'attività amministrativa della Regione e su tutti i suoi atti: ciò che emergerebbe dalle precisazioni contenute nella stessa nota impugnata, nella quale lo specifico collegamento dell'ordine di esibizione ad un'inchiesta (n.

243240) aperta dalla Procura per l'accertamento di responsabilità amministrative in relazione "a possibili danni erariali conseguenti ad ipotesi di illecito conferimento di incarichi professionali" rivelerebbe come l'indagine, avviata non in base a qualificata notitia criminis bensì per iniziativa dell'ufficio del Procuratore Generale e senza connessione a specifiche fattispecie concrete, sia da ricondurre ad un modello di attività non giurisdizionale ma di controllo.

La ricorrente, pertanto, pur senza contestare la soggezione degli amministratori e dei dipendenti della Regione al giudizio di responsabilità spettante alla Corte dei conti secondo la regola fissata dall'art. 31 della legge 19 maggio 1976, n. 335, lamenta che, attraverso la richiesta in questione, la Procura Generale non perseguirebbe illeciti in relazione ad ipotesi specifiche e concrete, ma intenderebbe procedere ad un' indebita revisione dell'attività amministrativa regionale. Ciò sarebbe reso chiaro anche alla luce della considerazione che, almeno di norma (art. 53 del testo unico n. 1214/1934; art. 83 del regio decreto n. 2440/1923; art. 32 della legge n. 335/1976), l'azione di responsabilità del Procuratore Generale della Corte dei conti presuppone una notitia criminis qualificata e che, se non possono negarsi ipotesi, di tipo residuale, nelle quali l'organo inquirente si attiva autonomamente, è lo stesso carattere inquisitorio di iniziative siffatte a postulare come maggiormente necessaria una forma di autocontrollo intesa ad evitare che un'attività di natura giurisdizionale trasmodi in altra di diversa natura. E in quest'ottica, come per il soggetto giudicante il "limite" è quello di non potere, di regola, procedere di ufficio, così, per il soggetto requirente, il "limite" è quello di agire in relazione a fattispecie concrete di reato o di danno e non, come nel caso in contestazione, in modo assolutamente generico ed indiscriminato.

La contestata iniziativa della Procura Generale appare, poi, ad avviso della ricorrente, violativa della sfera di autonomia costituzionalmente riservata alla Regione anche sotto altro profilo: essa, invero, muovendo da un giudizio globalmente negativo sull'attività dell'amministrazione in materia di conferimento di incarichi professionali, lascia sospettare che il richiedente presuma come legittimo un solo prototipo di apparato amministrativo (quello ministeriale) e pretenda di imporlo a tutte le amministrazioni, sanzionando come illegittimo o fonte di danno erariale tutto ciò che da quel modello si discosta. In tal modo si oblitera, però, che gli artt. 117 e 123 della Costituzione riservano al legislatore regionale la più ampia discrezionalità nell'esercizio dell'autonomia organizzativa, come è stato ripetutamente riconosciuto da questa Corte (si citano, al riguardo, l'ordinanza n. 10 del 1988 e la sentenza n. 99 del 1986) anche in considerazione del fatto che l'organizzazione amministrativa regionale è amministrazione prevalentemente indiretta e programmatoria: il che particolarmente rileva proprio in materia di conferimento di incarichi professionali, in quanto giustifica un'eventuale scelta della Regione di strutturare detta organizzazione in modo "aperto", incentrandola non solo e non tanto su un personale burocratico permanente quanto anche su apporti esterni di consulenti.

D'altra parte, sottolinea ancora la ricorrente, nella specie non può venire in discussione neanche una, sia pur legittima, scelta di questo tipo, atteso che la materia suddetta è, nell'ordinamento della Regione Lombardia, dettagliatamente e rigorosamente disciplinata dalle già citate leggi, nell'osservanza delle quali gli incarichi professionali sono sempre stati conferiti, venendo i relativi atti resi esecutivi dall'apposita Commissione di controllo sugli atti dell'amministrazione regionale (di cui fa parte un magistrato della Corte dei conti: art. 41, secondo comma, lett. b), della legge n. 62 del 1953).

3. - Resiste al ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri, per il tramite dell'Avvocatura dello Stato, che sollecita la declaratoria di inammissibilità del ricorso.

Precisa, al riguardo, che, come già questa Corte ha posto in luce (sentenza n. 111 del 1976), quante volte la nozione di conflitto di attribuzione è risultata estesa, nell'esperienza attuativa, ad ipotesi in cui non tanto veniva in contestazione l'appartenenza del potere

concretamente esercitato quanto l'esercizio del medesimo, oggetto della decisione è stato pur sempre l'accertamento della spettanza di una competenza con l'eventuale annullamento dell'atto adottato dal soggetto riconosciuto responsabile di invasione o di menomazione della sfera di competenza propria dell'altro.

Nella specie, viceversa, essendo incontestata la soggezione della Regione alla giurisdizione amministrativo-contabile della Corte dei conti, non è dato ravvisare quale ambito di attribuzioni costituzionalmente garantito a quest'ultima possa ritenersi compromesso dall' indagine avviata e, in particolare, dalla richiesta di elementi conoscitivi circa gli incarichi professionali conferiti nel periodo in questione.

E, mentre è da riconoscere che la stessa specificità del tema d'indagine, con la correlata determinazione temporale, esclude la genericità lamentata dalla ricorrente, va del pari rilevato, ad avviso dell'Autorità resistente, che soltanto una immunità degli amministratori regionali dalla giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa potrebbe essere dedotta ad oggetto di vindicatio in giudizio costituzionale: sicché, difettando, come non è controverso, tale presupposto, non può che inferirsene l'inammissibilità del ricorso.

Rileva, inoltre, l'Avvocatura dello Stato che la contestata richiesta non muove, di per sé, da alcuna presunzione di colpevolezza e che costituisce gratuita illazione della ricorrente la presunta identificazione dei criteri di giudizio alla cui stregua la Procura Generale della Corte dei conti si accingerebbe alla ricerca di eventuali responsabilità amministrative. Tutto quanto dedotto ed osservato al riguardo dalla ricorrente si risolverebbe, dunque, in una sorta di difesa di merito, preventivamente ed inammissibilmente svolta in questa sede, dovendosene, se del caso, discutere davanti alla Corte suddetta, ove questa dovesse essere investita, ad iniziativa dell'organo inquirente, del giudizio circa eventuali effetti dannosi degli atti in questione.

4. - Nell'imminenza dell'udienza, ha depositato una memoria la difesa della Regione Lombardia, insistendo nelle già spiegate conclusioni.

Ha, in particolare, osservato che, nella specie, l'azione intrapresa dalla Procura Generale della Corte dei conti non è riferibile all'archetipo del "riscontro delle risultanze globali" della gestione finanziaria di un ente (quale, ad esempio, quella consentita, nei confronti degli enti locali, dall'art. 13 del decreto legge 22 dicembre 1981, n. 786), nel cui ambito può giustificarsi la richiesta di elementi informativi generici: la detta Procura agisce, invece, esclusivamente nella sua veste di organo cui è demandato dalla legge il potere di promuovere i giudizi di responsabilità, che sono e possono essere soltanto giudizi concreti, aventi ad oggetto fatti determinati e danni determinati, imputabili a determinati ammimistratori o funzionari.

L'avere l'organo richiedente trascurato siffatti limiti nell'esercizio del proprio potere comporta l'abnormità dell'esercizio stesso, con l'illegittima conseguenza dell'imposizione alla Regione di un facere straordinario (consistente nella sistemazione dei dati nel modo richiesto dal Procuratore Generale) e, soprattutto, dell'assoggettamento della medesima ad una anomala forma di controllo sui propri modelli organizzativi, liberamente e legittimamente scelti.

Considerato in diritto

1. - Il conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Lombardia è proposto contro la nota della Procura Generale della Corte dei conti, datata 7 giugno 1988, con la quale, ai sensi dell'art. 74 del testo unico n. 1214 del 1934, si è invitato il Presidente della Giunta regionale della Lombardia a trasmettere un elenco di tutti gli incarichi professionali, di qualsiasi genere,

conferiti da organi regionali a persone fisiche e giuridiche dal 1° gennaio 1982 alla data della ricezione della suddetta nota.

L'elenco, articolato alfabeticamente per nominativo, doveva indicare: a) eventuale appartenenza dell'incaricato alla P.A.; b) la sua qualificazione tecnico-professionale; c) il provvedimento del conferimento dell'incarico; d) l'impegno di spesa; e) le somme effettivamente erogate (compenso ed IVA) e i riepiloghi delle stesse nel caso di incarichi plurimi o rinnovati. Inoltre, dovevano essere allegate le copie dei relativi provvedimenti anche dell'amministrazione di appartenenza.

2. - Il conflitto è anzitutto ammissibile.

La Regione ricorrente, pur non contestando la soggezione dei propri funzionari alla giurisdizione della Corte dei conti, sia contabile che amministrativa, e il potere del Procuratore Generale della stessa Corte di accertare le eventuali responsabilità dei predetti per il risarcimento dei possibili danni erariali conseguenti agli illeciti commessi, si duole che, nella specie, la richiesta del Procuratore Generale, siccome non fondata su elementi di fatto concreti, determinati e specifici, riferentesi ad un'attività svoltasi in un arco di tempo molto lungo e dopo che per alcuni periodi dello stesso era stato effettuato già il controllo istituzionale, non legata nemmemo a concrete ipotesi di illeciti amministrativi producenti danni erariali, ma solamente a mere supposizioni e indiscriminate eventualità, peraltro abbastanza incerte, costituisce un cattivo esercizio del potere dalla legge attribuito allo stesso Procuratore Generale. E, risolvendosi in un'attività di controllo successivo e tardivo, finisce per privilegiare un modello di amministrazione, peraltro non bene determinato. Risulta, inoltre, lesiva della sfera di autonomia garantita ad essa ricorrente da precetti costituzionali (artt. 117, 118, 123, 128 della Costituzione) i quali, in sostanza, sono violati.

L'ipotesi prospettata rientra, quindi, certamente nella nozione di conflitto di attribuzione elaborata dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 111 del 1976). Essa è comprensiva non solo dell'ipotesi in cui sia contestata l'appartenenza del potere, ma anche di quella di esercizio del potere idoneo a determinare una lesione della sfera di attribuzione del soggetto ricorrente. Oggetto della decisione è pur sempre l'accertamento della spettanza di una competenza con il conseguente annullamento dell'atto adottato dal soggetto ritenuto responsabile di invasione o di menomazione della sfera di competenza propria dell'altro soggetto.

Il conflitto è determinato in ogni caso dall'interesse del soggetto ricorrente alla difesa della integrità delle competenze garantite a ciascuno dei soggetti o enti confliggenti o da norme formalmente costituzionali o da norme ordinarie integrative o esecutive di norme costituzionali di competenza.

3. - I motivi del conflitto sono fondati.

Il giudizio di responsabilità amministrativa trae il suo fondamento dagli artt. 82 e 83 della legge sulla contabilità generale dello Stato, approvata con regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, e dall'art. 52 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214. Si instaura non solo nei confronti di coloro che sono legati da un rapporto di servizio con lo Stato, ma anche a carico di funzionari di enti pubblici, tra cui le Regioni (sentenze n. 62 del 1973; n. 211 del 1972; n. 68 del 1971; n. 110 del 1970; n. 143 del 1968), ad istanza del Procuratore Generale della Corte dei conti o su denuncia dell'amministrazione o ad iniziativa diretta del predetto Procuratore Generale (art. 43 del Regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti, approvato con regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038).

Il Procuratore Generale della Corte dei conti, nella promozione dei giudizi, agisce

nell'esercizio di una funzione obiettiva e neutrale. Egli rappresenta l'interesse generale al corretto esercizio, da parte dei pubblici dipendenti, delle funzioni amministrative e contabili, e cioè un interesse direttamente riconducibile al rispetto dell'ordinamento giuridico nei suoi aspetti generali ed indifferenziati; non l'interesse particolare e concreto dello Stato in ciascuno dei settori in cui si articola o degli altri enti pubblici in relazione agli scopi specifici che ciascuno di essi persegue, siano pure essi convergenti con il primo.

Egli vigila per l'osservanza delle leggi, per la tutela cioè dello Stato e per la repressione dei danni erariali conseguenti ad illeciti amministrativi, ma non effettua un controllo diretto ad accertare se i provvedimenti delle autorità amministrative siano stati emanati con l'osservanza delle leggi e con il rispetto dei criteri della buona e regolare amministrazione. La legge non gli attribuisce l'amplissimo potere di svolgere indagini a propria discrezionalità in un ampio settore dell'amministrazione senza che, secondo le circostanze, sia presumibile la commissione di illeciti produttivi di danni. Non è sufficiente, cioè, la mera supposizione. Il suo intervento non può basarsi su mere ipotesi.

Lo stesso Procuratore Generale resta abilitato alle specifiche istruttorie e al promuovimento della conseguente azione (sentenza n. 421 del 1978).

Il giudizio di responsabilità mutua le sue forme dal processo civile per quanto applicabili (art. 26 del Regolamento approvato con regio decreto n. 1038 del 1933) con la vigenza, però, relativamente all'aspetto istruttorio, sia del principio dispositivo che di quello inquisitorio, con ampia possibilità di produzione di prove consentita a tutte le parti del giudizio e con la possibilità del giudice di integrare il materiale probatorio anche al di là delle allegazioni delle parti. La commistione è da porsi in relazione all'interesse che si persegue e alla finalità che il giudizio è diretto a realizzare, cioè la reintegrazione del pubblico patrimonio che è quella stessa che fonda il potere del Procuratore Generale di agire d'ufficio al di fuori ed anche contro le determinazioni dell'amministrazione ed anche dopo l'acquisizione dei visti e pareri degli organi amministrativi di controllo. Ed è la stessa Corte che può demandare, se del caso, specifica attività istruttoria al Procuratore Generale.

Ma, indipendentemente ed anche prima della citazione e anteriormente al giudizio, il Procuratore Generale può chiedere in comunicazione atti e documenti in possesso di autorità amministrative e giudiziarie e può anche disporre accertamenti diretti (art. 74 del Regolamento approvato con regio decreto n. 1038 del 1933), così potendosi rivolgere, per l'area che interessa, alla Commissione di controllo di cui è anche membro un magistrato della stessa Corte dei conti.

Il potere che si esercita deve, tuttavia e in ogni caso, essere ispirato ad un criterio di obiettività, di imparzialità e neutralità, specie perché ha un fondamento di discrezionalità.

La discrezionalità richiede cautele e remore maggiori se sia diretta ad un interesse giurisdizionale, cioè alla acquisizione di elementi necessari ad una eventuale pronuncia del giudice. Deve essere determinata da elementi specifici e concreti e non da mere supposizioni.

Nella fattispecie, la richiesta del Procuratore Generale non è suffragata da elementi concreti e specifici, ma si fonda su mere ipotesi e astratte supposizioni e si dirige, in modo del tutto generico, ad un intero settore di attività amministrativa, svolta per un rilevante periodo di tempo, ormai remoto, e già, in massima parte e tempestivamente assoggettata ai controlli istituzionali.

Il potere che si vorrebbe esercitare viene così a costituire, stanti i termini in cui è posta la relativa richiesta, una vera e propria attività di controllo da parte di un organo che per legge non è abilitato ad effettuarlo. Onde risulta lesa la sfera, ampiamente discrezionale, di autonomia organizzativa della Regione ricorrente, garantita dagli artt. 117, 118, 123, 128 della

Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che non spetta allo Stato, e per esso alla Procura Generale della Corte dei conti, ordinare alla Regione Lombardia, indipendentemente dalla contestazione di specifiche ipotesi di responsabilità, la trasmissione dell'elenco completo di tutti gli incarichi professionali di qualsiasi genere conferiti da organi regionali a persone fisiche o giuridiche nel periodo compreso fra il 1° gennaio 1982 ed il 15 marzo 1988;

Annulla, conseguentemente, le note della Procura Generale della Corte dei Conti in data 15 marzo 1988 e 7 giugno 1988, prot. n. 243240/VTR.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 1989.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: GRECO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 9 marzo 1989.

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.