CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **335/1995** (ECLI:IT:COST:1995:335)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **BALDASSARRE** - Redattore: - Relatore: **CHELI**
Udienza Pubblica del **27/06/1995**; Decisione del **12/07/1995**
Deposito del **20/07/1995**; Pubblicazione in G. U. **09/08/1995**
Norme impugnate:
Massime: **22254**
Atti decisi:

N. 335

SENTENZA 12-20 LUGLIO 1995

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Antonio BALDASSARRE; Giudici: prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione siciliana 25 ottobre 1975, n. 70 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 30 luglio 1973, n. 28, recante provvidenze per la vitivinicoltura), promosso con ordinanza emessa il 26 ottobre 1994 dalla Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione siciliana, negli atti relativi al decreto n. 3146 del 20 dicembre 1993 dell'Assessore regionale all'agricoltura e foreste, iscritta al n. 72 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 1995;

Visto l'atto di costituzione della Regione siciliana;

Udito nell'udienza pubblica del 27 giugno 1995 il Giudice relatore Enzo Cheli;

Uditi gli avvocati Francesco Castaldi e Giovanni Lo Bue per la Regione siciliana;

Ritenuto in fatto

1. - La Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione siciliana, con ordinanza emessa il 26 ottobre 1994, in sede di controllo sulla gestione in relazione al decreto n. 3146 del 20 dicembre 1993 dell'Assessore regionale all'agricoltura e foreste, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge regionale siciliana 25 ottobre 1975, n. 70 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 30 luglio 1973, n. 28, recante provvidenze per la vitivinicoltura), in riferimento all'art. 23 dello Statuto regionale ed all'art. 4, secondo comma, del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 654 (Norme per l'esercizio nella Regione siciliana delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato).

L'ordinanza di rimessione espone che con foglio di osservazioni n. 188 del 22 marzo 1994 l'Ufficio di controllo della Corte dei conti, avendo rilevato, tra l'altro, la mancata acquisizione del parere del Consiglio di giustizia amministrativa, restituiva all'Assessorato regionale all'agricoltura e foreste il decreto n. 3146 del 1993 con il quale era stata approvata una convenzione con l'Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia ai fini della realizzazione di un centro genetico per la valorizzazione e la conservazione di razze bovine autoctone.

Nelle successive controdeduzioni, l'Amministrazione regionale replicava che in base all'art. 10 della legge regionale n. 70 del 1975 alle convenzioni - quale quella in oggetto - previste dall'art. 16 della legge regionale 3 giugno 1975, n. 24, doveva applicarsi il disposto dell'art. 2, secondo comma, della legge regionale 31 marzo 1972, n. 19, modificato dall'art. 2 della legge regionale 26 maggio 1973, n. 21, che esclude l'obbligo di richiedere il parere del Consiglio di giustizia amministrativa sui progetti di contratto d'appalto di opere pubbliche di importo inferiore ad un miliardo di lire, cifra poi elevata a sei miliardi dall'art. 14 della legge regionale 29 aprile 1985, n. 21.

Poiché la spesa prevista per la convenzione in argomento ammontava a lire 2.979.000.000, l'Amministrazione riteneva, quindi, di non dover acquisire il parere del Consiglio di giustizia amministrativa.

Non considerando risolto il contrasto con l'Amministrazione regionale, il consigliere delegato al controllo degli atti dell'Assessorato agricoltura e foreste investiva della questione la Sezione di controllo.

Nell'adunanza del 26 ottobre 1994 la Sezione di controllo, pur constatando il superamento del termine posto dall'art. 3, secondo comma, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, per l'esercizio del controllo preventivo di legittimità, riteneva tuttavia, ai sensi del quarto comma dello stesso art. 3, di esaminare gli atti in questione in virtù del generale potere di controllo successivo sulla gestione e della facoltà di pronunciarsi, in questa sede, anche sulla legittimità dei singoli atti. A tal fine, la Sezione richiamava il potere di integrare, ai sensi del dodicesimo comma dello stesso articolo, il programma di controllo sulla gestione definito annualmente, integrazione prevista in relazione a situazioni e provvedimenti che richiedano - come ritenuto nella fattispecie - tempestivi accertamenti e verifiche.

Nel corso del procedimento di controllo sulla gestione così instaurato, la Sezione di controllo sollevava, quindi, la questione di legittimità costituzionale di cui è causa.

2. - La Sezione remittente ritiene la questione non manifestamente infondata in quanto, a

suo giudizio, il progetto di convenzione avrebbe dovuto essere sottoposto al parere del Consiglio di giustizia amministrativa ai sensi dell'art. 6 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, che prevede detto parere per tutti i contratti di importo superiore ai 18 milioni. La Regione ha, invece, ritenuto di applicare l'art. 10 della legge regionale 25 ottobre 1975, n. 70, che, eliminando l'obbligo della richiesta di parere del Consiglio di giustizia amministrativa per le convenzioni comportanti una spesa inferiore a 6 miliardi, violerebbe il principio di cui all'art. 23 dello Statuto regionale ed all'art. 4, secondo comma, del decreto legislativo n. 654 del 1948, secondo cui il legislatore regionale non potrebbe escludere dalla richiesta di parere del Consiglio di giustizia amministrativa i provvedimenti per i quali analoga richiesta risulta prevista, con riferimento al Consiglio di Stato, da leggi statali.

A sostegno di tali argomentazioni, la Sezione di controllo richiama la sentenza di questa Corte n. 991 del 1988, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge regionale n. 1 del 1980 nella parte in cui prevedeva che le convenzioni stipulate dall'Assessore regionale per la cooperazione dovessero essere assistite da un parere preventivo della competente commissione dell'Assemblea regionale siciliana, prescindendo dal parere del Consiglio di giustizia amministrativa.

La sollevata questione di legittimità costituzionale è ritenuta dalla stessa Sezione rilevante, in quanto il suo accoglimento verrebbe a viziare il procedimento di formazione dell'atto regionale sottoposto a controllo, comportando la sua dichiarazione di non conformità a legge.

In punto di ammissibilità la Corte remittente richiama, infine, la sentenza di questa Corte n. 226 del 1976, che ha riconosciuto alla Sezione di controllo della Corte dei conti, in sede di controllo preventivo di legittimità, la legittimazione a proporre in via incidentale questioni di costituzionalità.

3. - Si è costituita nel giudizio la Regione siciliana, per chiedere che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata.

Secondo la resistente la questione sollevata sarebbe pregiudizialmente inammissibile per difetto di legittimazione della Sezione di controllo della Corte dei conti a proporre questioni di legittimità costituzionale in sede di controllo successivo sulla gestione, ai sensi dell'art. 3, quarto comma, della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

Nel controllo sulla gestione, infatti, non sarebbero riscontrabili i requisiti necessari per l'individuazione di un "giudice" e di un "giudizio" ai fini della promozione di un incidente di legittimità costituzionale, requisiti posti in luce nella sentenza n. 226 del 1976, proprio in relazione alla riconosciuta legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità in sede di controllo preventivo di legittimità.

A questo riguardo la Regione richiama ampiamente anche la sentenza n. 29 del 1995 per sottolineare la differenza sostanziale tra i controlli di legittimità e contabilità ed il controllo sulla gestione nel quale la Corte dei conti accerta la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento di tale azione e confrontando ex-post la situazione effettivamente realizzata con la situazione ipotizzata dal legislatore come obiettivo da realizzare.

La resistente ricorda, in particolare, l'affermazione contenuta nella citata sentenza secondo cui l'art. 3, quarto comma, della legge n. 20 del 1994, laddove ammette che la Corte dei conti possa incidentalmente esprimersi sulla legittimità di singoli atti, non ha inteso confondere due forme di controllo che restano diverse o stabilire surrettiziamente un potere generale di vigilanza e di controllo diretto a sovrapporsi a quelli disciplinati da altre norme di legge.

A giudizio della Regione, la questione sarebbe altresì inammissibile per irrilevanza, in

quanto l'impugnato art. 10, correttamente interpretato, operando un rinvio recettizio (e non formale) alla legge regionale n. 21 del 1973, limiterebbe l'esonero dall'obbligo del parere del Consiglio di giustizia amministrativa alle sole convenzioni relative a programmi di ricerca di importo inferiore ad un miliardo di lire, non applicandosi a tali fattispecie l'elevazione del limite a sei miliardi disposta per i controlli di appalto di opere pubbliche da una norma successiva, non recepita dal rinvio. La convenzione in esame avrebbe dovuto, pertanto, essere rinviata dalla Corte dei conti, in sede di controllo preventivo di legittimità, per l'acquisizione del parere del Consiglio di giustizia amministrativa, proprio in attuazione dell'art. 10 della legge regionale n. 70 del 1975.

La questione sarebbe, comunque, infondata nel merito in quanto la norma impugnata non interferirebbe con la disciplina delle attribuzioni del Consiglio di giustizia amministrativa, limitandosi ad introdurre una deroga all'acquisizione del parere dell'organo consultivo per le convenzioni di minore importo, in armonia con il principio di snellimento e di accelerazione delle procedure amministrative affermato in più occasioni nella legislazione nazionale.

Considerato in diritto

1. - La Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione siciliana, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione siciliana 25 ottobre 1975, n. 70 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 30 luglio 1973, n. 28, recante provvidenze per la vitivinicoltura), che ha sottratto al parere del Consiglio di giustizia amministrativa le convenzioni stipulate dall'Assessore regionale all'agricoltura e foreste con vari istituti di diritto pubblico (e, in particolare, con l'Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia), ove tali convenzioni presentino un importo inferiore ad un miliardo di lire (art. 2 della legge regionale 26 maggio 1973, n. 21), importo successivamente elevato (dall'art. 14 della legge regionale 29 aprile 1985, n. 21) a sei miliardi.

Ad avviso dell'organo remittente la disposizione impugnata verrebbe a contrastare con l'art. 23 dello Statuto della Regione siciliana nonché con l'art. 4, secondo comma, delle norme di attuazione per l'esercizio nella Regione siciliana delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato (decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 654), dove si stabilisce che "gli atti per i quali le leggi vigenti richiedono il parere del Consiglio di Stato, qualora siano emanati dall'Amministrazione regionale, sono sottoposti al parere del Consiglio di giustizia amministrativa".

2. - Risulta pregiudiziale l'esame dell'eccezione di inammissibilità prospettata dalla Regione siciliana, in relazione all'asserito difetto di legittimazione dell'autorità remittente. Tale eccezione viene fondata sul fatto che la Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione siciliana, ha sollevato la questione di cui è causa non in sede di controllo preventivo di legittimità sul decreto dell'Assessore regionale all'agricoltura e foreste n. 3146 del 1993, bensì in sede di controllo successivo sulla gestione, esercitato ai sensi dell'art. 3, quarto comma, della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

L'eccezione merita di essere accolta.

3. - In proposito va innanzitutto ricordato che questa Corte, con la sentenza n. 226 del 1976, ha riconosciuto alla Sezione di controllo della Corte dei conti, nell'esercizio del controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, la legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dovendosi riferire al controllo in questione la natura di un "giudizio".

Tale riconoscimento, nella richiamata sentenza, veniva fondato sul fatto che "anche se il procedimento svolgentesi davanti alla Sezione di controllo non è un giudizio in senso tecnico - processuale, è certo tuttavia che, ai limitati fini dell'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, la funzione in quella sede svolta dalla Corte dei conti è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico". E questo tanto più ove si consideri che nel procedimento relativo al controllo preventivo di legittimità ricorrono "elementi, formali e sostanziali, riconducibili alla figura del contraddittorio" (deferimento delle pronunce alla Sezione di controllo da parte del consigliere delegato; comunicazione tempestiva del deferimento alle amministrazioni interessate, che possono presentare deduzioni e farsi rappresentare; motivazione della decisione etc.) e, pertanto, assimilabili ai caratteri propri del procedimento giurisdizionale.

4. - I profili così evidenziati con riferimento al controllo preventivo di legittimità - e suscettibili di ricondurre lo stesso ai termini di un "giudizio" - non si riscontrano nel controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 3, quarto comma, della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

Tale tipo di controllo ha formato di recente oggetto di esame da parte di questa Corte con la sentenza n. 29 del 1995, che ha messo in luce le radicali diversità che vengono a contrapporre il controllo in questione a quello preventivo di legittimità, oggi disciplinato dall'art. 3, commi 1 e 2, della legge n. 20 del 1994. In questa sentenza è stato sottolineato come il controllo successivo sulla gestione "debba essere eseguito, non già in rapporto a parametri di stretta legalità, ma in riferimento ai risultati effettivamente raggiunti collegati agli obbiettivi programmati nelle leggi e nel bilancio, tenuto conto delle procedure e dei mezzi utilizzati per il loro raggiungimento", dovendosi il fine ultimo di tale controllo identificare in quello "di favorire una maggiore funzionalità nella pubblica amministrazione attraverso la valutazione complessiva della economicità/efficienza dell'azione amministrativa e dell'efficacia dei servizi erogati" (par. 9.1).

Da qui la diversità del controllo successivo sulla gestione dai controlli di legittimità e contabili, diversità che "non sta soltanto nel fatto, pur rilevante . . secondo il quale, mentre i controlli da ultimo menzionati concernono singoli atti, quello sulla gestione riguarda invece l'attività considerata nell'insieme dei suoi effetti operativi e sociali, ma risiede soprattutto nella struttura stessa della funzione di controllo". Con il controllo sulla gestione la Corte dei conti è tenuta, infatti, ad accertare, secondo l'espressa previsione dell'art. 3, quarto comma, della legge n. 20 del 1994, "la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obbiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa" e ad operare ex post il confronto "tra la situazione effettivamente realizzata con l'attività amministrativa e la situazione ipotizzata dal legislatore come obbiettivo da realizzare, in modo da verificare, ai fini della valutazione del conseguimento dei risultati, se le procedure ed i mezzi utilizzati, esaminati in comparazione con quelli apprestati in situazioni omogenee, siano stati frutto di scelte ottimali dal punto di vista dei costi economici, della speditezza dell'esecuzione e dell'efficienza organizzativa, nonché dell'efficacia dal punto di vista dei risultati". E se è vero - come precisa la stessa sentenza - che l'art. 3, quarto comma, consente alla Corte dei conti, in sede di controllo sulla gestione, di verificare "la legittimità e la regolarità delle gestioni" e di pronunciarsi incidentalmente "sulla legittimità dei singoli atti delle amministrazioni dello Stato", è anche vero che la norma in questione non ha inteso "minimamente confondere due forme di controllo radicalmente diverse o stabilire surrettiziamente un potere generale di vigilanza o di controllo diretto a sovrapporsi a quelli disciplinati da altre norme di legge", ma soltanto affermare che "la rilevazione di eventuali illegittimità, di scorrettezze contabili o di cattivo funzionamento dei controlli interni può essere assunta a elemento o a indizio per la distinta valutazione complessiva connessa all'esercizio del

controllo di gestione" (par. 11.1).

Dal complesso di tali rilievi emerge, dunque, evidente la conclusione che il controllo successivo sulla gestione, così come risulta oggi positivamente configurato, non è tale da poter assumere le connotazioni di un controllo assimilabile alla funzione giurisdizionale, cioè preordinato alla tutela del diritto oggettivo con "esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico': e questo quand'anche il controllo stesso venga, incidentalmente od occasionalmente, a comportare un giudizio sulla legittimità di singoli atti. Il fatto è che il controllo sulla gestione - per i suoi scopi, per i suoi effetti e per le sue modalità di esercizio - viene a configurarsi essenzialmente come un controllo di carattere empirico ispirato, più che a precisi parametri normativi, a canoni di comune esperienza che trovano la loro razionalizzazione nelle conoscenze tecnico-scientifiche proprie delle varie discipline utilizzabili ai fini della valutazione dei risultati dell'azione amministrativa (v. ancora sentenza n. 29 del 1995, par. 11.2).

La natura di tale controllo si presenta, pertanto, estranea ai caratteri di un "giudizio" nel cui ambito risulti possibile sollevare - alla luce delle precisazioni offerte dalla giurisprudenza di questa Corte - questioni di costituzionalità.

Va, di conseguenza, esclusa la legittimazione della Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione siciliana, a sollevare la questione di cui è causa.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione siciliana, nei confronti dell'art. 10 della legge della Regione siciliana 25 ottobre 1975, n. 70 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 30 luglio 1973, n. 28, recante provvidenze per la vitivinicoltura), in relazione all'art 23 dello Statuto della Regione siciliana ed all'art. 4, secondo comma, del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 654.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 luglio 1995.

Il Presidente: BALDASSARRE

Il redattore: CHELI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 20 luglio 1995.

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.