CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **385/1996** (ECLI:IT:COST:1996:385)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA POTERI DELLO STATO**
Presidente: **FERRI** - Redattore: - Relatore: **ZAGREBELSKY**
Udienza Pubblica del **01/10/1996**; Decisione del **17/10/1996**
Deposito del **05/11/1996**; Pubblicazione in G. U. **13/11/1996**
Norme impugnate:
Massime: **22934**
Atti decisi:

N. 385

SENTENZA 17 OTTOBRE-5 NOVEMBRE 1996

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: avv. Mauro FERRI; Giudici: prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Carlo MEZZANOTTE;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso del dott. Giorgio Della Lucia, giudice istruttore penale presso il Tribunale di Milano, a seguito dell'atto di citazione notificato il 12 dicembre 1995 con il quale il Procuratore regionale della Corte dei conti lo invita a comparire avanti la Corte dei conti - sezione giurisdizionale della Lombardia per essere condannato al pagamento in favore dell'erario della somma di Lit. 1.106.590.772 a titolo di responsabilità amministrativa in relazione a provvedimenti assunti nell'esercizio delle proprie funzioni giurisdizionali; ricorso notificato il 6 luglio 1996 depositato in cancelleria il 22 successivo ed iscritto al n. 19 del registro ricorsi 1996;

Visto l'atto di costituzione della Procura regionale e della Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia;

Udito nell'udienza pubblica del 1 ottobre 1996 il giudice relatore Gustavo Zagrebelsky;

Uditi l'avvocato Giorgio De Nova per il dott. Giorgio Della Lucia e l'avvocato Alessandro Pace per la Corte dei conti e la Procura regionale

Ritenuto in fatto

1. - Il dr. Giorgio Della Lucia, nella sua qualità di giudice istruttore penale presso il Tribunale di Milano, propone conflitto di attribuzione nei confronti della Corte dei conti, procura regionale della Lombardia, in persona del procuratore regionale pro-tempore, in relazione all'atto di citazione notificatogli dal predetto procuratore regionale per vederlo condannare al pagamento, in favore dell'erario, di una somma a titolo di responsabilità per il danno derivante da provvedimenti da lui assunti nell'esercizio di funzioni giurisdizionali.

1.1. - Riferisce di aver disposto, su richiesta della Procura della Repubblica di Milano - nel corso di alcuni procedimenti penali svoltisi negli anni dal 1988 al 1992 ed aventi ad oggetto le vicende finanziarie della Cassa di risparmio di Asti - in qualità di giudice istruttore, talune perizie contabili, provvedendo poi a determinare e liquidare i relativi compensi ai periti sulla base della tariffa professionale vigente e riconoscendo la sussistenza dei presupposti di cui all'art. 5 della legge 8 luglio 1980, n. 319, che consente il raddoppio degli onorari per perizie di eccezionale rilevanza. Dei compensi così liquidati con diversi decreti, solo per alcuni vi è stata una riliquidazione da parte del Tribunale di Milano, a seguito di opposizione del pubblico ministero proposta ai sensi dell'art. 11 della predetta legge n. 319.

Riferisce, altresì, che l'azione per danno erariale in relazione a detti decreti di liquidazione ha preso l'avvio dalla trasmissione, alla Procura generale della Corte dei conti, della relazione predisposta dall'Ispettorato generale del Ministero di grazia e giustizia all'esito di un'ispezione eseguita nel 1993 per ordine del Ministro, a ciò sollecitato da un'interpellanza parlamentare (on.li Rabino e Binelli).

Ciò premesso, osserva che, con l'atto di citazione ora impugnato, la Procura regionale della Corte dei conti pretende di sindacare la valutazione del giudice in ordine all'applicazione, nella fattispecie concreta, della norma di legge che regola la determinazione dell'onorario del perito e di sindacare altresì la motivazione del provvedimento giurisdizionale, definendola insufficiente ed errata. Ma ciò travalica le attribuzioni conferite alla Corte dei conti dagli artt. 100 e 103 della Costituzione, risolvendosi in un'interferenza nei poteri riconosciuti e tutelati in capo alla magistratura ordinaria, e, quindi, in una lesione dello status di indipendenza ed insindacabilità del giudice nell'esercizio della funzione giurisdizionale, garantita dagli artt. 101, 102, 104 e 108 della Costituzione.

1.2. - Ai fini dell'ammissibilità del conflitto, il ricorrente reputa sussistenti i prescritti requisiti soggettivo ed oggettivo ed in particolare, quanto al primo, la propria legittimazione attiva ai sensi dell'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953 n. 87, in quanto organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene; quanto al profilo oggettivo, osserva che il conflitto viene rivolto nei confronti della pretesa della Corte dei conti di estendere la sua "speciale" giurisdizione, riservata alle materie di contabilità pubblica, a questioni che attengono all'esercizio dei poteri propri del giudice in ordine all'interpretazione delle norme applicabili ad una determinata fattispecie.

Avverte che, nella specie, non si pone una "questione di giurisdizione" (che, come tale,

esula dall'ambito dei conflitti tra poteri), poiché non si tratta di determinare quale sia il giudice competente alla corretta determinazione del compenso ai periti, bensì di salvaguardare l'esercizio della funzione giurisdizionale da un inammissibile sindacato, diverso ed ulteriore rispetto a quello dei normali mezzi di impugnazione, sindacato che, per il disegno costituzionale, si rivolge alle sole attività amministrative dei pubblici dipendenti.

Ricorrerebbe, pertanto, ad avviso dell'istante, anche il requisito oggettivo proprio di un conflitto di attribuzione, dovendosi determinare in concreto "i confini rispettivi dei diversi ambiti di giurisdizione" e "l'effettiva consistenza della garanzia costituzionale dell'indipendenza del giudice ordinario rispetto a pretese risarcitorie azionate in sede di giurisdizione per danno erariale".

1.3. - Richiama taluni precedenti di questa Corte circa la singolarità della funzione giurisdizionale che può suggerire condizioni e limiti alla responsabilità dei magistrati (sentenza n. 2 del 1968) a tutela dell'indipendenza e dell'autonomia (sentenza n. 26 del 1987), nonché circa la coerenza e l'adeguatezza degli strumenti di limitazione contenuti nella legge n. 117 del 1988, che reca la disciplina della responsabilità "civile" dei magistrati per i danni dipendenti dall'esercizio della funzione giurisdizionale (sentenza n. 18 del 1989), con specifico riferimento alla previsione secondo cui l'attività di interpretazione di norme di diritto e di valutazione del fatto e della prova non dà luogo a responsabilità. Tale previsione, se pur contenuta in una legge ordinaria, reca un principio che discende direttamente dalle norme costituzionali sullo status di giudice.

Ricorda altresì la sentenza n. 468 del 1990 di questa Corte, nella quale si considerò che gli effetti abrogativi dell'intervenuto referendum sulla responsabilità del giudice vennero posticipati di 120 giorni al fine di consentire l'approvazione della nuova disciplina ed evitare così che, nelle more, la "responsabilità del giudice fosse abbandonata alle previsioni generali dell'art. 2043 c.c. (responsabilità per fatto illecito) o dell'art. 2236 c.c. (responsabilità del prestatore d'opera) o assimilata a quella dei funzionari e dipendenti dello Stato a norma dell'art. 23 del d.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3".

Concludendo, chiede che questa Corte dichiari che non spetta alla Corte dei conti sottoporre a giudizio di responsabilità il magistrato, in relazione all'adozione di provvedimenti di natura giurisdizionale.

1.4. - Qualora si ritenesse diversamente e si affermasse che anche i magistrati sono soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti per danno erariale arrecato nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, il ricorrente sostiene che la Corte costituzionale dovrebbe rimettere innanzi a sé la questione di legittimità costituzionale delle norme (peraltro non indicate) che consentirebbero tale sindacato, in contrasto con i principi costituzionali che regolano lo status di giudice, l'indipendenza della funzione della magistratura, l'uguaglianza e la ragionevolezza dell'ordinamento. Ciò poiché, da un canto, la ipotetica disciplina di tale responsabilità non conterrebbe alcuna limitazione alla colpa grave, né alcun limite alle somme da risarcire, né alcuna previsione circa la previa verifica dell'ammissibilità della domanda; dall'altro, la legge n. 117 del 1988 sulla responsabilità civile dei magistrati verrebbe ad operare non più anche con riferimento ai danni arrecati dal magistrato allo Stato, ma solo quando il danneggiato è un cittadino, o altro soggetto dell'ordinamento, configurandosi così "un regime di favore per lo Stato incompatibile con i canoni di uguaglianza e di ragionevolezza".

2. - Con ordinanza n. 196 del 1996, emessa nella camera di consiglio del 15 maggio scorso, questa Corte ha dichiarato ammissibile il conflitto sollevato nei confronti della Corte dei conti, Procura regionale della Lombardia, in persona del procuratore regionale pro-tempore, ed in relazione all'atto di citazione notificato il 12 dicembre 1995 a carico del dott. Della Lucia, ed ha disposto, a cura del ricorrente, la notifica del ricorso e dell'ordinanza stessa al procuratore regionale ed alla Corte dei conti, sezione giurisdizionale della Lombardia.

3. - Si sono costituiti in giudizio con unico atto la Corte dei conti, sezione giurisdizionale della Lombardia, in persona del presidente pro-tempore, ed il procuratore regionale della Corte dei conti per la Lombardia, in persona del procuratore regionale pro-tempore, sostenendo in via preliminare l'inammissibilità dell'impugnativa per più motivi.

3.1. - Ad avviso di entrambi i resistenti, in primo luogo il ricorso sarebbe stato promosso solo per tutelare un interesse di natura strettamente personale del ricorrente cioè quello di non rispondere, in sede di giudizio di responsabilità amministrativa, alla contestazione di aver causato un consistente danno all'erario nel liquidare a consulenti tecnici compensi "eccessivi"; in tal modo il rimedio, volto a preservare le sfere di attribuzioni dei poteri, sarebbe stato "piegato" a vantaggio di mere situazioni giuridiche soggettive. In più, assumendo il ricorrente di essere stato sostanzialmente leso nel proprio diritto al giudice naturale (art. 25 della Costituzione) - nel senso che, quand'anche egli fosse responsabile dei fatti contestatigli, la sua condotta concreterebbe un illecito ex art. 2043 del cod. civ. perpetrato nell'esercizio di funzioni giurisdizionali e pertanto da sottoporre alla cognizione del giudice ordinario, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 117 del 1988 sulla responsabilità dei magistrati - la tesi sostenuta nel ricorso verrebbe a "confondere il problema delle attribuzioni costituzionali dell'organo col problema della disciplina legislativa ordinaria in tema di responsabilità, applicabile alla fattispecie".

3.2. - In secondo luogo sarebbe carente nell'impugnativa il requisito oggettivo della "diversità" dei poteri in conflitto, giacché la Corte dei conti "in sede giurisdizionale non è configurabile quale potere a sé stante", bensì rientra quale giudice speciale nell'articolazione complessiva del potere giurisdizionale, con la conseguenza che si è in presenza di "una questione di giurisdizione", estranea al conflitto tra poteri, dovendosi in sostanza stabilire se il magistrato ordinario, in relazione al danno erariale da lui cagionato nell'attività di liquidazione dei compensi ai periti, sia sottoposto al giudizio di responsabilità amministrativa dinanzi alla Corte dei conti, ovvero al giudizio di responsabilità civile devoluto alla cognizione del giudice ordinario.

In proposito, anche a voler ammettere - secondo una recente dottrina - che nell'ambito dei conflitti costituzionali possano essere ricompresi i "conflitti di giurisdizione", va rilevato che nella specie si tratterebbe in ogni caso non di "conflitto", bensì della verifica (positiva o negativa) della giurisdizione in atto, anche se è ineluttabile che l'esistenza o meno della giurisdizione "in atto" postuli comunque un conflitto, determinato dall'ampliamento o dalla menomazione delle competenze giurisdizionali dei due organi confliggenti.

Sarebbe però necessario, per poter accedere alla tesi della proponibilità dei conflitti di giurisdizione nell'ambito dei conflitti tra poteri, che la Corte costituzionale, in via pregiudiziale alla decisione del presente conflitto, dichiarasse la illegittimità costituzionale dell'art. 37, secondo comma, della legge n. 87 del 1953, non senza aver considerato che una pronuncia siffatta da un canto "finirebbe per incidere sulle stesse attribuzioni costituzionali della Corte di cassazione in punto di giurisdizione (art. 111, terzo comma, della Costituzione)", e dall'altro potrebbe legittimare tutti i giudici, in quanto organi-potere, a rivolgersi alla Corte costituzionale per la risoluzione "non solo dei conflitti di attribuzione, ma anche dei conflitti di competenza".

3.3. - Altro motivo di inammissibilità è, poi, ravvisabile nel fatto che il ricorso è rivolto nei confronti del procuratore regionale della Corte dei conti, che esercita le funzioni di pubblico ministero e che non può avere legittimazione passiva in un conflitto in cui si discute di una questione di giurisdizione tra giudice civile e giudice amministrativo in tema di danno erariale. Difatti, secondo la giurisprudenza costituzionale, il pubblico ministero può essere parte in un conflitto solo quale titolare diretto ed esclusivo (art. 112 della Costituzione) dell'attività di indagine finalizzata all'obbligatorio esercizio dell'azione giudiziaria.

Inoltre, essendo stato il ricorso notificato anche alla sezione giurisdizionale della Corte dei conti, senza l'individuazione di alcun atto, eventualmente lesivo, ad essa imputabile, ne deriva che nella specie ci si trovi di fronte, per un verso, a un giudizio senza oggetto (quello appunto contro la sezione giurisdizionale) e, per altro verso, ad un giudizio senza legittimato passivo (quello contro il procuratore regionale).

3.4. - Infine, viene denunciata l'inammissibilità del ricorso perché mancherebbe la rilevanza costituzionale del conflitto, non costituendo esercizio di funzione giurisdizionale, costituzionalmente garantita, l'attività di liquidazione dei compensi peritali, che è di natura amministrativa.

3.5. - Nel merito la Corte dei conti ha sostenuto l'infondatezza del ricorso, ricordando la tendenziale generalità della propria giurisdizione in materia contabile e la giurisprudenza costituzionale al riguardo, secondo la quale deroghe a tale giurisdizione debbono essere espresse; nessuna deroga è stata fatta per i magistrati ordinari con la legge n. 117 del 1988, la quale disciplina la sola responsabilità "civile" di quelli, senza toccare la problematica della responsabilità amministrativa per danni cagionati allo Stato nell'esercizio di attività oggettivamente amministrative; responsabilità, questa, di natura patrimoniale, che rimane assoggettata alle regole generali che disciplinano quella dei pubblici dipendenti. Ed è proprio la natura amministrativa dell'attività in concreto esercitata, che ha dato luogo al danno risarcibile, ad escludere la violazione dei parametri costituzionali invocati, che sono posti a garanzia della sola attività giurisdizionale.

Che, nella specie, si tratti di attività amministrativa sarebbe anche dimostrato dall'art. 11, primo comma, della legge 8 luglio 1980, n. 319, secondo cui competente a emettere il decreto di liquidazione è non solo il giudice, ma anche il pubblico ministero nel caso in cui questi abbia proceduto alla nomina di periti, con la conseguenza che, se il pubblico ministero non è organo giurisdizionale, l'attività in questione non può costituire esercizio della funzione giurisdizionale.

Va inoltre considerato che, nel liquidare i compensi ai propri "ausiliari", il giudice non svolge una funzione di accertamento di un diritto controverso (il che caratterizza la "giurisdizione" in senso proprio), ma riconosce ai soggetti ciò che loro spetta in base alle tariffe dei compensi, e ciò realizza una tipica attività amministrativa. Infatti, analogamente alle spese di giustizia, vengono in essere, nella specie, ordini di pagamento rivolti ai procuratori del registro (art. 454, primo comma, del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827) con efficacia immediata sul bilancio dello Stato.

D'altra parte anche il fatto che la nuova disciplina abbia introdotto la forma del "decreto" - in luogo dell'"ordinanza" di cui all'abrogata disposizione dell'art. 23 del regio decreto 28 maggio 1931, n. 602 recante le norme di attuazione del precedente cod. proc. pen. - suffraga la tesi che si tratti di un'attività di carattere amministrativo.

Non induce a diverse conclusioni la previsione dell'art. 11, commi 5 e 6, della legge n. 319 del 1980 che detta norme in tema di ricorso avverso il decreto di liquidazione, perché proprio il richiamo, ivi contenuto, al procedimento di impugnazione in tema di liquidazione di onorari di avvocato e procuratore conferma la natura amministrativa dell'atto in questione. "Infatti, se il decreto di liquidazione avesse natura giurisdizionale, l'impugnazione sarebbe regolata secondo il rito ordinario e non tramite il procedimento (del tutto) atipico di cui si è detto", procedimento che si giustifica perché in esso "verrebbero in rilievo interessi legittimi e non diritti soggettivi", dovendosi appunto considerare che, di fronte al decreto di liquidazione, "il diritto al compenso dell'ausiliare del giudice degrada ... ad interesse legittimo".

In conclusione, la parte resistente chiede che venga dichiarato che "spetta alla Corte dei conti in sede giurisdizionale di giudicare sulla responsabilità amministrativa del magistrato che

cagioni un danno allo Stato nell'esercizio dell'attività (amministrativa) di liquidazione dei compensi peritali nel corso di un processo".

4. - In prossimità dell'udienza entrambe le parti hanno presentato memorie per confutare le tesi avverse ed illustrare più diffusamente le proprie difese.

4.1. - Il ricorrente, in primo luogo, contesta la fondatezza di tutte le eccezioni formulate per sostenere l'inammissibilità del ricorso. In particolare, relativamente all'asserito "sviamento dei fini" del conflitto di attribuzione, che egli avrebbe proposto solo per non dover essere chiamato a rispondere del contestato danno erariale, osserva che è una mera conseguenza fattuale (come tale irrilevante) che il magistrato, difendendo il proprio status costituzionalmente garantito, possa conseguire anche un vantaggio patrimoniale e morale, perché ciò deriva dalla circostanza che la funzione di cui si discute è necessariamente esercitata dalla "persona-giudice", cui l'ordinamento assicura autonomia e indipendenza a tutela, oltre che della sfera funzionale, anche di quella personale.

Nega poi che il conflitto si risolva in una "questione di giurisdizione", poiché ciò che si chiede è di determinare se i poteri e le attribuzioni costituzionali del giudice della responsabilità amministrativa possano essere esercitati anche nei confronti di atti che costituiscono manifestazione del potere giurisdizionale del giudice ordinario.

Circa la asserita carenza del "tono" costituzionale della controversia, obietta che il conflitto è stato sollevato proprio per far rispettare la sfera di autonomia e di indipendenza del giudice nell'esercizio delle proprie funzioni. E a questo riguardo rileva che erroneamente la difesa erariale ha sostenuto essersi invocata una lesione del diritto al giudice naturale (art. 25 della Costituzione), dal momento che nel ricorso viene richiamata la legge sulla responsabilità civile dei magistrati al solo scopo di ricordare che "nell'esercizio delle funzioni giudiziarie non può dar luogo a responsabilità l'attività di interpretazione di norme di diritto né quella di valutazione del fatto e delle prove" (art. 2, secondo comma), ovverosia per ribadire che, nella specie, non vi possa essere alcun giudizio o sindacato diverso da quello (interno) dell'ordinario mezzo di impugnazione del provvedimento giudiziale che costituisce il risultato della valutazione richiesta al giudice dalla legge n. 319 del 1980.

Quanto alla pretesa "carenza del requisito soggettivo" dal lato passivo e alla asserita "erronea individuazione dell'atto ... lesivo" (perché il procuratore regionale della Corte dei conti, in quanto pubblico ministero, non eserciterebbe una funzione giurisdizionale in relazione alla quale potrebbe ritenersi titolare di competenze costituzionalmente protette, e perché il conflitto, sollevato anche nei confronti della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti, sarebbe privo di oggetto), nella memoria del ricorrente si ricorda che nel giudizio per conflitto di attribuzione "non sussiste un onere in senso proprio di previa individuazione dei soggetti nei confronti dei quali proporre il ricorso", dal momento che è la stessa Corte costituzionale, in sede di giudizio di ammissibilità del conflitto, ad indicare i soggetti ai quali notificare l'atto.

Inoltre va considerato che l'eventuale accoglimento del ricorso farebbe venir meno ab origine il giudizio di responsabilità amministrativa, travolgendo la "sentenza-ordinanza" della sezione giurisdizionale della Corte dei conti della Lombardia, nel frattempo intervenuta, che ha dichiarato sussistente la giurisdizione contabile, ha respinto l'eccezione del decorso della prescrizione e ha disposto incombenti istruttori. Difatti, tale pronuncia, peraltro già appellata nella sede propria, non è altro che un'ulteriore manifestazione della contestata carenza di potere del giudice contabile nei confronti del magistrato, con la conseguenza che non è ravvisabile la necessità di un autonomo ricorso per conflitto nei confronti di essa, mentre la qui invocata pronuncia di accoglimento da parte di questa Corte consentirebbe di per sé il ristabilirsi del corretto assetto dei poteri previsto dalle norme costituzionali.

In relazione, poi, all'ultimo profilo di inammissibilità sollevato dalla Corte dei conti, per

l'asserita natura amministrativa e non giurisdizionale del decreto di determinazione dei compensi ai periti, profilo che necessariamente attiene anche al "merito" del conflitto, il ricorrente - dopo aver ricordato alcune decisioni della Corte costituzionale (sentenza nn. 88 del 1970, 125 del 1972) nelle quali si è affermata la natura giurisdizionale di siffatti provvedimenti, ed aver rilevato che, proprio in ossequio a dette pronunce, il legislatore è intervenuto con la legge n. 319 del 1980 per disciplinare la materia dei compensi in questione, legittimando alla impugnazione dei provvedimenti di liquidazione le parti ed il pubblico ministero - osserva che l'attribuzione di tale legittimazione anche al pubblico ministero si spiega solo riconoscendo che l'ordinamento abbia devoluto a quell'ufficio la tutela degli interessi dello Stato nella specifica materia, con esclusione di ulteriore controllo di qualsiasi altra autorità.

D'altra parte la difficoltà, posta in luce dalla dottrina, di indicare con certezza "una nozione di giurisdizione utile in ogni circostanza" impone di condurre l'indagine non nel senso di individuare il carattere giurisdizionale del potere in concreto esercitato dal giudice, bensì nel senso inverso di individuare elementi certi idonei a qualificare come amministrativa l'attività svolta da un giudice e solo in quei casi (residuali ed eccezionali) escludere l'applicabilità dei principi e della tutela propri della funzione giurisdizionale. In altre parole, soltanto la presenza di "indici del carattere amministrativo dell'atto" può impedire di ricondurre alla funzione giurisdizionale l'attività in concreto svolta. Nella specie, è escluso il ricorso degli elementi propri del potere amministrativo, dal momento che il giudice, anche nel determinare i compensi ai propri ausiliari, è del tutto estraneo all'apparato burocratico e, dal punto di vista funzionale, non deve operare una comparazione e una composizione tra l'interesse pubblico e l'interesse privato del professionista al maggior compenso, bensì accertare la sussistenza dei presupposti di legge per il riconoscimento del raddoppio della tariffa base. Si tratta, in sostanza, di applicare la legge al caso concreto nell'esclusivo interesse "di giustizia".

Ma le conclusioni non sarebbero diverse anche se si riconducesse l'attività in questione ad una categoria intermedia tra funzioni propriamente giurisdizionali e quelle meramente amministrative, ovverosia alla categoria delle attività "strumentali" o "accessorie" rispetto all'esercizio della giurisdizione, perché anche per tali attività dovrebbe riconoscersi al giudice lo stesso regime di responsabilità proprio del suo status di soggetto costituzionale autonomo e indipendente e non già quello previsto per il pubblico funzionario.

Infatti, la normativa, propria e speciale, dettata per la responsabilità dei magistrati è diversa da quella della contabilità pubblica cui sono assoggettati gli altri pubblici dipendenti esercenti funzioni amministrative. E la stessa previsione legislativa avvalora l'esposta tesi, precisandosi nell'art. 1, comma 1, della legge n. 117 del 1988 che la speciale disciplina si applica a tutti coloro "che esercitano l'attività giudiziaria, indipendentemente dalla natura delle funzioni". L'inciso sarebbe stato del tutto pleonastico se il legislatore avesse inteso disciplinare, con la normativa speciale, le sole attività propriamente "giudiziarie" ed è pacifico che sono ricomprese nell'ambito di applicabilità di quella legge talune attività che - pur prive di contenuto decisorio (es.: giudice istruttore civile, pubblico ministero) e che comunque non danno luogo ad un "giudizio" nel senso, precisato dalla giurisprudenza costituzionale, di sede idonea a sollevare questioni di legittimità costituzionale (es.: registrazione degli organi di stampa, vigilanza sui registri di stato civile, vidimazione delle ingiunzioni fiscali) - sono preordinate ad una decisione o comunque "processuali" e quindi attinenti a funzioni giurisdizionali.

L'applicabilità della legge n. 117 del 1988 a tutte le attività del giudice esclude, quindi, il regime di responsabilità per danno erariale proprio degli altri pubblici dipendenti, perché, se il giudice fosse assoggettato anche a tale tipo di responsabilità, egli verrebbe privato della tutela e dei limiti assicurati per la responsabilità civile.

4.2. - Nella sua memoria illustrativa la Corte dei conti, richiamata la giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 641 del 1987 e 24 del 1993) in tema di giurisdizione contabile

secondo cui, per derogare ad essa, è necessario un intervento esplicito del legislatore ordinario, nega che sia possibile rinvenire detto intervento nella legge n. 117 del 1988 che si limita a disciplinare la responsabilità "civile" dei magistrati verso i terzi, senza invece regolare l'ipotesi del danno cagionato dal magistrato direttamente allo Stato. In quella normativa lo Stato viene in rilievo soltanto quale soggetto chiamato a risarcire il danno causato dal giudice e quale soggetto legittimato ad esercitare la conseguente azione di rivalsa (artt. 4 e 7 della legge). Quindi, se in quella legge vi è una deroga alla giurisdizione della Corte dei conti, questa concerne esclusivamente il giudizio conseguente all'azione di rivalsa, disciplinato in via ordinaria per i pubblici dipendenti dagli artt. 18, 19 e 23 del d.P.R. n. 3 del 1957, norme queste espressamente richiamate dall'art. 13 della legge n. 117 del 1988 per il caso in cui il danno civile cagionato dal magistrato scaturisca da una condotta integrante gli estremi di reato.

Per i danni cagionati dal magistrato direttamente allo Stato al di fuori dell'ipotesi di reato, ricorre invece un'ipotesi di responsabilità amministrativa patrimoniale di un pubblico dipendente, di natura contrattuale, nel presupposto di un rapporto di servizio e della violazione dei doveri inerenti a detto rapporto (sentenza n. 24 del 1993).

Vanno quindi distinte le attività giurisdizionali, per le quali il magistrato non è chiamato a rispondere del proprio operato dinanzi alla Corte dei conti, da quelle di carattere oggettivamente amministrativo, pur svolte nell'esercizio della funzione giurisdizionale in senso soggettivo, devolute invece al sindacato del giudice contabile.

Considerato in diritto

1. - Nel presente conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, questa Corte è chiamata a stabilire se spetta alla Procura della Corte dei conti citare in giudizio di responsabilità contabile e alla Corte dei conti giudicare un giudice (nella specie: un giudice istruttore penale) per il preteso danno causato all'erario in conseguenza della liquidazione di compensi, che si assumono essere stati illegittimamente disposti a favore di periti nominati nel corso di procedimenti penali a norma della legge 8 luglio 1980, n. 319 (Compensi spettanti ai periti, ai consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria).

Il ricorrente, qualificando giurisdizionali i provvedimenti di liquidazione in questione, ritiene l'atto di citazione e il giudizio della Corte dei conti estranei alle funzioni e ai poteri della giurisdizione contabile, quali stabiliti dall'art. 103 della Costituzione, e asserisce di essere stato leso nei poteri costituzionali che gli competono in quanto giudice, nonché nel suo status di indipendenza, quali sono garantiti a chi esercita funzioni giurisdizionali dagli articoli 101, 102, 104 e 108 della Costituzione.

Con ordinanza n. 196 del 1996, giudicando in via preliminare, interlocutoria e sommaria, a norma dell'art. 37, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, questa Corte ha ritenuto ammissibile il conflitto, anche in considerazione della novità del problema, riservandosi peraltro ogni definitiva decisione, anche in punto di ammissibilità, per l'attuale successivo momento nel quale il giudizio si svolge in contraddittorio tra le parti.

Occorre ora, prima dell'eventuale esame del merito, sciogliere definitivamente e con valutazione piena i problemi di ammissibilità del proposto conflitto tra poteri dello Stato.

2. - Il conflitto è inammissibile.

2.1. - Nella sentenza n. 29 del 1995 questa Corte ha avuto occasione di rilevare che,

nell'ambito delle trasformazioni istituzionali degli ultimi decenni, la prassi giurisprudenziale e le leggi di attuazione della Costituzione hanno esteso l'ambito delle funzioni demandato alla Corte dei conti, "esaltandone il ruolo complessivo quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive" e quale "organo posto a tutela degli interessi obiettivi della pubblica amministrazione, sia statale sia regionale sia locale".

Tuttavia, pur trattandosi di un'evoluzione e di un potenziamento nel senso della Costituzione, resta comunque fermo il principio sempre affermato da questa Corte che, per quanto si debba riconoscere la comprensività della formula impiegata dalla Costituzione nell'art. 103, secondo comma, per indicare il campo di azione della Corte dei conti, non può farsi questione di una sua assoluta "generalità" e "immediata operatività" alla stregua di una nozione astratta di contabilità pubblica.

La giurisdizione "nelle materie di contabilità pubblica", come prevista dalla Costituzione e alla stregua della sua conformazione storica, è dotata infatti non di una "assoluta", ma solo di una tendenziale generalità (sentenza n. 102 del 1977, nonché sentenza n. 33 del 1968), in quanto essa è suscettibile di espansione in via interpretativa, quando sussistano i presupposti soggettivi e oggettivi della responsabilità per danno erariale, ma ciò solo "in carenza di regolamentazione specifica da parte del legislatore che potrebbe anche prevedere la giurisdizione ed attribuirla ad un giudice diverso" (sentenza n. 641 del 1987). In un'occasione recente - ribadito "il carattere non cogente ed assoluto, ma solo tendenzialmente generale, dell'attribuzione alla Corte dei conti, ad opera dell'art. 103 Cost., della giurisdizione in materia di contabilità pubblica, intesa come comprensiva sia dei giudizi di conto che di quelli sulla responsabilità amministrativa patrimoniale dei pubblici dipendenti ed amministratori" - si è precisato che "la concreta attribuzione della giurisdizione, in relazione alle diverse fattispecie di responsabilità amministrativa, è infatti rimessa alla discrezionalità del legislatore ordinario e non opera automaticamente in base all'art. 103 Cost., richiedendo l'interpositio legislatoris, al quale sono rimesse valutazioni che non toccano solo gli aspetti procedimentali del giudizio, investendo la stessa disciplina sostanziale della responsabilità" (sentenza n. 24 del 1993). E nella disciplina sostanziale rimessa al legislatore, rientrano le "apposite qualificazioni legislative e (le) puntuali specificazioni non solo rispetto all'oggetto ma anche rispetto ai soggetti" di tale responsabilità (sentenza n. 641 del 1987 cit.).

Appartiene quindi alla discrezionalità del legislatore, che deve essere circoscritta all'apprezzamento ragionevole dei motivi di carattere ordinamentale e, particolarmente, di quelli riconducibili agli equilibri costituzionali, la definizione concreta della materia di contabilità pubblica, da attribuire alla giurisdizione della Corte dei conti, così come appartiene al legislatore, nel rispetto delle norme costituzionali, la determinazione dell'ampiezza di ciascuna giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile, militare, ecc.) (sentenza n. 641 del 1987). Il che spiega perché, quando sono in discussione, nei reciproci rapporti fra giurisdizioni, i rispettivi ambiti di competenza, se e in quanto determinati dal legislatore ordinario, il contrasto non assume, di norma, il carattere di conflitto di attribuzione, come confermano gli articoli 111, terzo comma, della Costituzione e 37, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Pertanto - venendo al caso di specie, nel quale si tratta della responsabilità per danno erariale di appartenenti all'ordine giudiziario, ove le anzidette esigenze di apprezzamento di complessive armonie organizzative appaiono con evidenza - la contestata giurisdizione non potrebbe dirsi né attribuita né sottratta alla Corte dei conti da norme costituzionali, dipendendo essa invece dalle determinazioni che la legge abbia fatto in proposito per tener conto di tali esigenze. E questo basta perché si riconosca che l'attuale controversia non presenta le caratteristiche che l'art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953 richiede, affinché possa instaurarsi un conflitto costituzionale di attribuzioni, rientrante nella competenza di questa Corte.

2.2. - A non diversa conclusione deve pervenirsi alla stregua degli altri parametri costituzionali - tutti attinenti alla garanzia di indipendenza assicurata ai giudici e all'insindacabilità dell'esercizio delle funzioni giudiziarie - invocati dal ricorrente per sostenere una definizione in negativo della giurisdizione della Corte dei conti, dalla quale resti comunque escluso il sindacato sul contenuto dei provvedimenti assunti dal giudice nell'attività di liquidazione dei compensi, regolata dalla sopra ricordata legge n. 319 del 1980.

Gli artt. 101, 102, 104 e 108 della Costituzione - indipendentemente dall'esame della pertinenza di tutte queste disposizioni al caso in esame - non valgono ad assicurare al giudice uno status di assoluta irresponsabilità, pur quando si tratti di esercizio delle sue funzioni riconducibili alla più rigorosa e stretta nozione di giurisdizione.

Questo principio è stato affermato con chiarezza nella giurisprudenza di questa Corte. Già nella sentenza n. 2 del 1968, in sede di interpretazione dell'art. 28 della Costituzione relativamente alla disciplina della responsabilità civile dei magistrati contenuta negli allora vigenti articoli 55 e 74 del codice di procedura civile, si era chiarito che la "diretta responsabilità" secondo le leggi penali, civili e amministrative, ivi prevista a carico dei funzionari e i dipendenti dello Stato per gli atti compiuti in violazione di diritti, riguarda anche gli appartenenti all'ordine giudiziario, l'autonomia e l'indipendenza della magistratura e del giudice non ponendo l'una al di là dello Stato, quasi legibus soluta, né l'altro fuori dell'organizzazione statale. E nella sentenza n. 18 del 1989 il medesimo principio si era ribadito, in riferimento alla nuova disciplina contenuta nella legge n. 117 del 1988, relativamente tanto alla diretta responsabilità verso i terzi danneggiati in caso di reato, quanto alla soggezione all'azione di rivalsa dello Stato. In questa decisione si dice con nettezza che il magistrato deve essere indipendente da poteri e da interessi estranei alla giurisdizione, ma è "soggetto alla legge": alla Costituzione innanzi tutto, che sancisce, ad un tempo, il principio d'indipendenza (artt. 101, 104 e 108) e quello di responsabilità (art. 28) al fine di assicurare che la posizione super partes del magistrato non sia mai disgiunta dal corretto esercizio della sua alta funzione.

Ne deriva la conciliabilità in linea di principio dell'indipendenza della funzione giudiziaria con la responsabilità nel suo esercizio, non solo con quella civile, oltre che penale, ma anche amministrativa, nelle sue diverse forme.

E, se tale conciliabilità esiste in relazione agli atti di esercizio della funzione giurisdizionale in senso stretto, per i quali l'esigenza di garanzia dell'indipendenza e dell'insindacabilità è massima, a maggior ragione deve valere in relazione ad atti come quello che ha dato origine all'iniziativa della Corte dei conti sulla quale è sorto il presente conflitto. Indipendentemente dalla qualificazione secondo i numerosi schemi teorici proposti per afferrare concettualmente l'essenza della giurisdizione, è evidente infatti che, per poter attrarre il provvedimento di liquidazione dei compensi spettanti ai periti, consulenti tecnici, interpreti e traduttori nell'area della funzione giurisdizionale, occorre adottare di questa una definizione assai larga.

Le predette considerazioni confermano nella convinzione che le richiamate disposizioni dettate dalla Costituzione a garanzia dell'indipendenza e dell'insindacabilità della funzione giurisdizionale non si oppongono di per sé alla possibilità che la legge preveda casi e forme di responsabilità per atti giudiziari del tipo qui in questione. Ond'è che nemmeno per questa via è possibile ricavare un confine definito dalla Costituzione, che giustifichi la drastica affermazione che alla Corte dei conti è sempre preclusa - si ribadisce: preclusa per ragioni di costituzionalità - la giurisdizione sulla responsabilità dei magistrati per danno erariale.

Dal che si deduce (in parallelo con la conclusione raggiunta a proposito dell'interpretazione dell'art. 103, secondo comma, della Costituzione) che, anche sotto il profilo della previsione dei diversi tipi di responsabilità in cui possono incorrere i giudici, la Costituzione lascia aperto un campo all'esplicazione della discrezionalità del legislatore. Esso

porta a riconoscere che, anche sotto questo aspetto, il presente conflitto non attiene alla "delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali".

3.1. - Vero è che la controversia portata di fronte a questa Corte in sede di conflitto costituzionale di attribuzioni è un'impropria dissimulazione di un altro tipo di controversia che attiene, in primo luogo, alla ricostruzione della legislazione vigente in ordine alle possibili reazioni dell'ordinamento - oltre ai c.d. rimedi "interni" di cui all'art. 11, quinto comma, della legge n. 319 del 1980 citata e, segnatamente, quello del ricorso del pubblico ministero avverso il decreto di liquidazione - contro i provvedimenti asseritamente illegittimi di liquidazione dei compensi ai periti, consulenti, interpreti e traduttori e, in secondo luogo, ai possibili vizi di incostituzionalità di tale legislazione.

Ciò spiega l'ampio spazio che gli atti difensivi delle parti danno, ciascuno nel proprio interesse, alla ricostruzione della legislazione, sia anteriore che successiva alla Costituzione, concernente la giurisdizione della Corte dei conti rispetto alla responsabilità dei magistrati liquidatori di compensi per attività professionali prestate nei giudizi, nonché la discussione che il ricorrente introduce circa i possibili vizi d'incostituzionalità che tale legislazione, una volta ricostruita nel senso dell'esistenza della giurisdizione contestata, può presentare.

Ma tale controversia, sia sotto il primo che sotto il secondo aspetto, non può riguardare la Corte costituzionale come giudice dei conflitti: non la ricostruzione della legislazione, che spetta ai giudici che devono applicarla, cioè, nel caso di specie, innanzitutto al giudice contabile in sede di verifica della propria giurisdizione e poi, eventualmente, alla Corte di cassazione su ricorso per regolamento di giurisdizione (art. 41 cod. proc. civ.) ovvero su ricorso avverso la decisione della Corte dei conti per motivi inerenti la giurisdizione (artt. 111, ultimo comma, della Costituzione, 362 del codice di procedura civile, 71 del testo unico sulla Corte dei conti n. 1214 del 1934 e 26 del relativo regolamento di procedura n. 1038 del 1933); non la valutazione della legittimità costituzionale della normativa che regola tale giurisdizione, una volta ritenuta esistente, poiché le relative questioni possono essere ritualmente proposte, eventualmente, soltanto nella via incidentale prevista dall'art. 23 della legge n. 87 del 1953 e nel rispetto delle condizioni ivi previste.

3.2. - Queste ultime considerazioni danno la ragione dell'inammissibilità dell'istanza che il ricorrente, subordinatamente all'eventuale riconoscimento della giurisdizione della Corte dei conti nel caso in esame, rivolge a questa Corte, affinché essa sollevi incidentalmente questione di legittimità costituzionale della legislazione che risultasse applicabile nella specie.

Rileva il ricorrente che l'iniziativa promossa nei suoi riguardi dalla procura regionale della Corte dei conti, la cui legittimità è stata successivamente affermata dalla sezione regionale della Corte dei conti stessa (sentenzaordinanza n. 1091/1996/R del 18 aprile-13 maggio 1996) che si è ritenuta competente a decidere in merito a essa, presuppone l'applicazione della disciplina comune della responsabilità per danno erariale dei pubblici dipendenti nei confronti di un magistrato e in relazione a un atto (la liquidazione dei compensi di cui si tratta) che o è da qualificarsi come giurisdizionale o, quantomeno, è collegato e strumentale all'esercizio di funzioni giurisdizionali. Ciò determinerebbe - direttamente o indirettamente - una lesione della posizione di indipendenza, costituzionalmente garantita, del magistrato stesso e un'interferenza con l'esercizio delle sue funzioni, violando tanto i parametri costituzionali posti a base del presente conflitto, quanto la generale direttiva che da essi questa Corte ha in diverse circostanze elaborato, a favore di una disciplina della responsabilità dei magistrati necessariamente differenziata, in ragione dello speciale status loro riconosciuto, in rapporto a quella comune ai pubblici dipendenti (sentenze nn. 26 del 1987, 18 del 1989 e 468 del 1990).

Ciò che manca, affinché l'anzidetta istanza di auto-rimessione possa avere seguito, è la rilevanza nel presente giudizio della questione che essa propone. Per decidere il conflitto di attribuzioni, le norme di legge ordinaria non vengono di per sé in considerazione. Sarebbe una

deviazione dai principi se la Corte definisse un conflitto costituzionale in applicazione delle scelte operate dal legislatore ordinario. Questo giudizio può pertanto essere definito indipendentemente dalla risoluzione della proposta questione di legittimità costituzionale relativa alle norme contenenti la disciplina della responsabilità per danno erariale arrecato dai magistrati nell'esercizio delle loro funzioni.

4. - Le diverse eccezioni di inammissibilità del ricorso restano assorbite nella presente pronuncia.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, sollevato dal giudice istruttore penale presso il Tribunale di Milano, nei confronti del Procuratore regionale per la Lombardia della Corte dei conti e della Sezione regionale della Lombardia della Corte dei conti.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 ottobre 1996.

Il Presidente: Ferri

Il redattore: Zagrebelsky

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 5 novembre 1996.

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.