

CAROLA PAGLIARIN

INVITO A DEDURRE E CONFLITTO DI ATTRIBUZIONI

*Estratto da:*

IL DIRITTO DELLA REGIONE

(RIVISTA BIMESTRALE DELLA REGIONE DEL VENETO)

N. 3-4 MAGGIO-AGOSTO 1997



CEDAM

CASA EDITRICE DOTT. ANTONIO MILANI

1997

CAROLA PAGLIARIN

## INVITO A DEDURRE E CONFLITTO DI ATTRIBUZIONI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Invito a dedurre ed istruttoria nei procedimenti davanti alla Corte dei conti. – 3. Aspetti processuali. – 4. Funzione dell'atto di invito. – 5. Il conflitto di attribuzione tra lo Stato e la Regione. – 6. Atti oggetto del conflitto. – 7. L'invito a dedurre come atto lesivo dell'autonomia regionale. – 8. Osservazioni conclusive.

### 1. Premessa

La Corte costituzionale con la sentenza n. 163 del 4 giugno 1997 ha deciso un conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Veneto nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri, originato dagli atti con cui la Procura regionale della Corte dei conti invitava alcuni ex consiglieri, assessori e consiglieri in carica della Regione a presentare eventuali deduzioni e documenti (ai sensi dell'art. 5, comma 1, del D.L. n. 453 del 1993, convertito nella Legge n. 19 del 1994), nell'ambito di un'iniziativa finalizzata ad accertare la sussistenza di una loro responsabilità per danno, derivante da contributi erogati in favore dell'ente Veneto teatro.

La Regione Veneto lamentava che con gli atti di invito la Procura regionale avesse disapplicato una legge regionale (Legge n. 52 del 1984), che sanciva la possibilità di erogare finanziamenti previa presentazione di un mero programma di attività, ritenendo, invece, che si dovesse applicare la regola, desumibile in ultima analisi dall'art. 97 della Costituzione, secondo la quale può addivenirsi alla concessione di contributi pubblici solo una volta accertata la capacità finanziaria e tecnico – organizzativa dell'ente destinatario, oltre che la trasparente e regolare tenuta della documentazione e delle scritture contabili.

La Corte, dopo aver rigettato l'eccezione d'inammissibilità del ricor-

so per carenza di legittimazione a stare in giudizio da parte della Regione, in quanto l'eventuale lesione dei poteri spettanti ai rappresentanti di un ente fornito di autonomia costituzionale protetta, non può non offendere anche l'autonomia dell'ente medesimo, determinando l'insorgere di un interesse a tutelare le proprie attribuzioni, ha però dichiarato inammissibile il ricorso stesso relativamente all'inidoneità dell'atto di invito ad innescare un conflitto di attribuzione.

Per poter stabilire se davvero quest'ultima affermazione della Corte costituzionale sia condivisibile è necessario porre luce sulla sfuggente figura dell'atto di invito, di recente istituzione e già oggetto di contrastanti orientamenti giurisprudenziali.

Se si vuole che le osservazioni che si intendono svolgere sull'invito a dedurre non si esauriscano in uno studio incentrato sul mero dato normativo, alquanto sterile, per non dire deviante, si deve necessariamente allargare lo sguardo verso i rapporti e gli equilibri tra i protagonisti del processo contabile.

Il sistema che si profila risulta inserito in un ordinamento in continua evoluzione, in cui le innovazioni legislative, disattendendo la loro stessa *ratio*, danno vita a scenari inediti.

## 2. Invito a dedurre ed istruttoria nei procedimenti davanti alla Corte dei conti

L'invito a dedurre del Procuratore presso la Corte dei conti si inserisce nell'ambito della funzione di iniziativa pubblica per la contestazione di fatti di responsabilità amministrativa e contabile <sup>(1)</sup>.

L'art. 5 della Legge n. 19 del 1994 dispone, infatti, che «il Procurato-

---

(1) A tale riguardo si è osservato: «Il fondamento dell'introduzione della forma di contestazione di cui si tratta, assimilabile a (ma sostanzialmente e formalmente dissimile da) quella attuata nel procedimento prodromico all'instaurazione del giudizio penale, deve ricercarsi nella funzione di iniziativa esclusiva svolta dalla parte pubblica (Procuratore regionale), che svolge l'istruttoria preliminare in modo unilaterale, cumulando i poteri invasivi che, in altro giudizio, sono detenuti dal pubblico ministero e dal giudice per le indagini preliminari»: DI PASSIO, *Natura giuridica, funzione, effetti dell'invito*, in *Riv. Corte dei conti*, 1995, IV, 441.

È chiaro che viene in rilievo, in definitiva, la stessa ricostruzione della figura processuale del Pubblico Ministero contabile. Si può solo qui ricordare che l'opinione di quanti hanno ritenuto il procuratore un rappresentante dell'amministrazione risulta forse minoritaria, prefe-

re regionale, prima di emettere l'atto di citazione in giudizio, invita il presunto responsabile del danno a depositare ... le proprie deduzioni ed eventuali documenti».

Anche da una prima lettura risulta chiaro che con questa previsione il legislatore ha inteso collocare i due atti, l'invito e la citazione, in uno spazio temporale ravvicinato, in modo che il primo stia in un rapporto di immediata precedenza rispetto al secondo.

Quest'ultimo aspetto è stato accentuato dalla Legge 20 dicembre 1996 n. 639, che, oltre ad aver previsto modifiche rilevantisime nel siste-

---

rendo la maggioranza degli autori vedere il Pubblico Ministero in funzione di tutela dell'ordinamento generale.

Tra i primi si ricorda MORTARA, *Commentario del Codice e della legge di procedura civile*, Milano, s.d., I, 426. Fra i sostenitori della seconda impostazione si segnala, invece, SANDULLI, *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, in *Riv. dir. proc.*, 1964, 200, secondo il quale appunto «l'azione del pubblico ministero in vista del processo (penale, civile o amministrativo) viene esplicita unicamente in funzione della tutela dell'ordinamento generale dello Stato e della realizzazione di esso, e cioè in difesa dell'interesse comunitario al rispetto della legge»; conseguentemente, «nel processo il pubblico ministero non può esser considerato, puramente e semplicemente, come parte o come rappresentante o difensore di una parte: netta ed evidentissima è, sul piano sostanziale come su quello formale, la distinzione tra pubblico ministero e Amministrazione-parte in causa e tra pubblico ministero e Avvocatura dello Stato. La posizione del pubblico ministero, per definizione imparziale, è bensì una posizione *sui generis*, collegata alla tipicità della sua funzione». Aderiscono a tale ricostruzione, tra gli altri, STADERINI, *La responsabilità nella pubblica amministrazione*, Padova, 1994, 212 s., il quale spiega come, a fronte di una carente disciplina legislativa, si sia andata affermando, anche per il rinvio al Codice di procedura civile contenuto nel regolamento di procedura, «la concezione del medesimo come organo di tutela dei fini generali di giustizia, siccome recepiti nella Costituzione repubblicana. Esso, quindi, anche quando agisce a difesa dell'interesse particolare di una pubblica Amministrazione – in forza di una sostituzione processuale necessaria e istituzionale – non rappresenta l'Amministrazione ma gli interessi generali dell'ordinamento giuridico»; nello stesso senso, GARRI, *I giudizi innanzi alla Corte dei conti*, Milano, 1997, 249 s.

Si registra, però, con sempre maggiore frequenza, lo sforzo di armonizzare le due impostazioni. In tal senso, VIRGA, *Diritto amministrativo – Atti e ricorsi*, Milano, 1995, vol. 2, 476 s., ha ragionato di un procuratore difensore degli interessi della pubblica amministrazione, in un contesto in cui, comunque, la difesa degli interessi dell'amministrazione deve essere intesa nel senso di tutela dell'ordinamento giuridico.

La Corte costituzionale, sent. n. 104 del 9 marzo 1989, in *Giur. cost.*, 1989, I, 556, sembra aver aderito all'impostazione prevalente. Ha, infatti, avuto modo di osservare che «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».

ma delle responsabilità amministrative e contabili, ha anche integrato la normativa sull'invito a dedurre.

Accanto al riconoscimento della facoltà di richiedere, da parte del presunto responsabile, l'audizione personale entro il termine stabilito per il deposito delle deduzioni e di eventuali documenti, viene stabilito, infatti, l'obbligo di emettere l'atto di citazione entro 120 giorni dal termine per la presentazione delle deduzioni stesse, salvo proroghe concesse dalla sezione con procedimento camerale.

Il P.M. contabile si trova, dunque, a dover emettere l'invito a dedurre quando, compiuta la necessaria istruttoria, sia in procinto di citare in giudizio il presunto responsabile.

Quest'ultimo potrebbe, almeno in astratto, producendo documenti e svolgendo osservazioni, indurre il Procuratore stesso a desistere dal promuovere l'azione stessa.

Si tratta, quindi, di una valutazione che la parte pubblica compie alla luce comunque di fatti e di circostanze da lui acquisiti o dedotti dal presunto responsabile, costituenti un quadro piuttosto preciso della vicenda da valutare.

Va rilevato che la gamma di poteri istruttori facenti capo al pubblico ministero contabile è stata molto ampliata dalle recenti riforme legislative.

Tra le novità più rilevanti vanno ricordati: il potere di disporre, anche a mezzo della Guardia di finanza, ispezioni ed accertamenti diretti presso le Pubbliche Amministrazioni ed i terzi contraenti o beneficiari di provvidenze finanziarie a destinazione vincolata, il potere di delegare adempimenti istruttori a funzionari delle Pubbliche Amministrazioni <sup>(2)</sup> ed il potere di avvalersi di consulenti tecnici.

Secondo la più recente normativa, il Procuratore può poi disporre l'esibizione di documenti, ispezioni ed accertamenti diretti presso le Pubbliche Amministrazioni ed i terzi contraenti o beneficiari di provvidenze finanziarie a carico di bilanci pubblici, nonché ordinare sequestri di documenti, audizioni personali e perizie <sup>(3)</sup>.

L'intervento estensivo ha inciso profondamente sulla configurazione

---

<sup>(2)</sup> Art. 2 del d.l. n. 453 del 1993, convertito in l. n. 19 del 1994, che estende al P.M. contabile i poteri previsti nell'art. 16, comma 3, del d.l. 13 maggio 1991, n. 152.

<sup>(3)</sup> Art. 5, comma 6, del d.l. 453, convertito in l. n. 19 del 1994.

della stessa finalità delle acquisizioni istruttorie compiute dal Procuratore regionale.

Se prima l'orientamento dottrinale assolutamente prevalente considerava le acquisizioni come «acquisizioni di parte», funzionali cioè alla formulazione dell'atto di citazione, oggi, anche in considerazione dei maggiori poteri istruttori del P.M., «occorre riconsiderare l'indirizzo sin qui seguito e valutare quest'attività istruttoria come tale in senso proprio, modellata con riferimento alla disciplina del processo penale anteriore al 1988» e perciò caratterizzata da una «precostituzione di prove da valere nel giudizio da parte del P.M.»<sup>(4)</sup>, e non semplicemente funzionale alla decisione di emanare o meno l'atto di citazione.

Lungi dall'essere un'«acquisizione di parte», la fase istruttoria condotta dal Procuratore regionale segna in modo determinante la vicenda processuale.

A ciò si aggiunga che, nella concreta attuazione dell'istituto dell'invito, le deduzioni e i documenti forniti dal presunto responsabile rientranti di per se stessi nelle acquisizioni probatorie, sono stati utilizzati dal Procuratore regionale per rafforzare il proprio impianto accusatorio, non certo per desistere dal promuovere l'azione di responsabilità.

Da strumento di difesa e momento di apertura al contraddittorio nella fase che precede l'eventuale instaurazione del giudizio, l'invito si è, quindi, trasformato nella pratica in un ulteriore mezzo d'accusa.

La figura del Procuratore contabile è perciò uscita rafforzata dalle recenti riforme, forse al di là degli stessi intenti del legislatore.

Per quanto vi sia pur sempre, a svolgere una funzione riequilibratrice, l'istruzione probatoria in sede dibattimentale, attraverso la contestazione o l'integrazione delle prove precostituite dal Procuratore stesso o degli atti provenienti dal convenuto, risulta in modo evidente la posizione non paritaria delle due parti, che si manifesta nel modo più eclatante proprio nella fase di acquisizione delle prove.

Il ruolo rivestito dal P.M. contabile si giustifica considerando i principi, le categorie e le strutture mentali che sono alla base del nostro ordinamento e che affondano le loro radici in un'antichissima tradizione culturale.

---

(4) GARRI, *I giudizi*, cit., 393.

Da un lato, il principio della tutela del denaro pubblico, come bene fondamentale ed imprescindibile dell'ordinamento complessivamente inteso, dall'altro lato la convinzione profonda che l'unico vero strumento di tutela, l'esclusivo veicolo di verità sia il sistema inquisitorio.

Vi è, per ragioni storiche a tutti note, una profonda diffidenza nei confronti del processo in cui le parti si muovono su un piano paritario, in definitiva nei confronti del contraddittorio, nel senso più vero e profondo, che coinvolge l'acquisizione dei fatti oltre che la loro valutazione.

Diffidenza che si è resa palpabile all'indomani dell'avvento della riforma del processo penale, e che ha trovato sfogo negli orientamenti interpretativi dei giudici (Corte costituzionale compresa) e nelle novelle legislative volti a contenere gli aspetti più innovativi del codice del 1988.

### 3. Aspetti processuali

Si rende ora necessario svolgere alcune osservazioni più analitiche sulla figura dell'atto di invito.

Il primo dato da segnalare è sicuramente il contrasto dottrinale e giurisprudenziale sulla qualificazione di tutti i principali aspetti dell'invito a dedurre.

Controverso è sicuramente il rapporto tra quest'ultimo e l'atto di citazione.

Alcune pronunce della Corte dei conti escludono che all'omissione dell'invito segua la nullità o l'improcedibilità dell'azione<sup>(5)</sup>.

Questo indirizzo si fonda su un duplice ordine di considerazioni: in primo luogo, viene richiamato il principio generale processualistico della tipicità delle ipotesi di nullità e di improcedibilità. Secondariamente, viene posto l'accento sul fondamento stesso dell'avviso, che verrebbe ad essere individuato nelle esigenze istruttorie dell'attore, conformemente ai principi di economia e correttezza delle iniziative giudiziali e non piuttosto

---

(<sup>5</sup>) Corte dei conti Sez. Un., 21 giugno 1996, n. 34/A, in *Riv. Corte dei conti*, 1996, fasc. n. 4, II, 70; Corte dei conti Sez. II, 15 marzo 1996, n. 18/A, in *Riv. Corte dei conti*, 1996, fasc. n. 2, II, 82; Corte dei conti Sez. giur. Regione Lombardia, 14 dicembre 1995, n. 1314, in *Riv. Corte dei conti*, 1996, fasc. 1, II, 79.

sto nella finalità di garantire la realizzazione del contraddittorio o il diritto di difesa <sup>(6)</sup>.

L'indirizzo giurisprudenziale che sembra affermarsi come prevalente legge, invece, nella previsione di cui all'art. 5, comma 1, della Legge n. 19 del 1994, la volontà di introdurre una fase necessaria propedeutica al processo, cosicché l'invito a dedurre si configurerebbe come «un fatto costitutivo della domanda giudiziale, la cui evenienza anteriore all'atto introduttivo del processo condiziona l'efficacia processuale dell'atto stesso», con la conseguenza che «la mancanza del previo invito deve condurre alla declaratoria di inammissibilità della domanda» <sup>(7)</sup>.

In tal senso si è osservato che se l'omissione dell'atto di invito non comporta la nullità dell'atto di citazione, determina quanto meno l'improcedibilità dell'azione, in quanto l'invito si configura come presupposto processuale tipizzato dell'atto di citazione <sup>(8)</sup>.

In altre parole, secondo l'orientamento oggi prevalente, esso non viene ad integrare una condizione dell'azione, una condizione che consente al giudice di esercitare il potere decisorio e che, di conseguenza, può comunque sopravvenire anche soltanto prima della decisione nel giudizio di merito, ma costituisce appunto un presupposto processuale assimilabile agli altri requisiti necessari che attengono alla costituzione e allo svolgimento del rapporto processuale, la cui mancanza, secondo i principi generali in materia, si traduce nella carenza delle facoltà di instaurare

---

<sup>(6)</sup> Analogamente, in dottrina si è sostenuto che, una volta che si sia riflettuto sui motivi alla base della normativa sull'invito, rinvenuti appunto «nell'esigenza di economia processuale, nella opportunità di una massima possibile completezza istruttoria e in una generica tutela dell'indagato», ci si convincerebbe che «non solo non è ipotizzabile la nullità dell'atto di citazione, ma nemmeno la sua inammissibilità. Il vero è che una volta emesso l'atto di citazione è su questo che si deve appuntare la valutazione del giudice. La mancata emissione dell'invito a dedurre è elemento valutabile ad altri fini, anche della responsabilità del P.M. al cui giudizio, appunto, è rimessa la valutazione relativa all'invio di detto invito». A conferma di tali considerazioni si è rilevato che «vi possono essere casi di evidente responsabilità del convenibile, di riconoscimento dell'illecito da parte del medesimo che renderebbero un rituale senza funzione l'invito a dedurre, quando la citazione è supportata da idonei elementi di prova e se il convenuto non ne adduce in senso opposto»: GARRI, *I giudizi*, cit., 395 s.

<sup>(7)</sup> Corte dei conti, Sez. giur. Regione Toscana, 18 dicembre 1996, n. 641, in *Riv. Corte dei conti*, 1996, fasc. 6, II, 136; nello stesso senso: Corte dei conti Sez. I, 25 marzo 1996, n. 11/A, in *Riv. Corte dei conti*, 1996, fasc. 2, II, 79; Corte dei conti Sez. giur. Regione Sicilia, 23 marzo 1994, n. 38, in *Riv. Corte dei conti*, 1994, fasc. 2, II, 110).

<sup>(8)</sup> Corte dei conti Sez. giur. Regione Marche, 24 gennaio 1996, n. 442, in *Riv. Corte dei conti*, 1996, fasc. 1, II, 83; Corte dei conti Sez. giur. Regione Campania, 12 marzo 1996, n. 17, in *Riv. Corte dei conti*, 1996, fasc. 2, II, 114.



il relativo giudizio e nella consequenziale sanzione della inammissibilità della domanda stessa, rilevabile anche d'ufficio.

Lo stesso orientamento giurisprudenziale mette in rilievo come, stabilendo la norma che l'invito deve adottarsi prima di emettere l'atto di citazione, ci si trovi necessariamente nell'ipotesi in cui il Procuratore regionale, effettuata l'istruttoria preliminare, abbia esclusa l'archiviazione e si sia orientato per la citazione in giudizio <sup>(9)</sup>.

Conseguentemente, nell'atto di invito dovrebbe essere contenuta l'analitica esposizione dei fatti dannosi e degli altri elementi costituenti la fattispecie di responsabilità amministrativa.

L'invito ha, quindi, la natura di atto processuale necessario prodromico per poter procedere all'emissione dell'atto di citazione, qualora chiaramente, una volta compiute le valutazioni inerenti alla deduzioni fornite dal presunto responsabile, non si ritenga di poter procedere all'archiviazione.

Alla luce di queste considerazioni, si è puntualmente sottolineato come si tratti di «un atto processuale tipico, la cui qualificazione non può essere rimessa alla discrezionalità di alcuno; è atto nominato in modo espresso dal legislatore: "invito a dedurre ed a presentare documentazione"; nomenclature diverse (avviso, comunicazione, informazione) sono appellativi di fantasia che non possono e non debbono trovare ingresso nella tassatività, anche nominalistica, degli atti processuali» <sup>(10)</sup>.

Ad ogni modo, la Corte dei conti generalmente non ritiene che la mancata replica, da parte dell'organo requirente, alle deduzioni precedentemente presentate dalla controparte a seguito dell'invito *ex art. 5, comma 1, della Legge n. 19 del 1994* comporti l'improcedibilità dell'azione, dato che l'atto di citazione deve contenere l'esposizione dei fatti e dei motivi di diritto su cui l'attore fonda la sua domanda <sup>(11)</sup>, anche se non manca nemmeno qualche sentenza di segno opposto <sup>(12)</sup>.

Talvolta poi il giudice contabile sembra aprire a soluzioni più sfumate

<sup>(9)</sup> Corte dei conti Sez. giur. Regione Campania, 12 marzo 1996, n. 17 cit.

<sup>(10)</sup> Corte dei conti Sez. giur. Regione Lazio, 12 dicembre 1994, n. 25, in *Riv. Corte dei conti*, 1995, fasc. 1, II, 200.

<sup>(11)</sup> Corte dei conti Sez. giur. Regione Sicilia, 10 marzo 1997, n. 58, in *Riv. Corte dei conti*, 1997, fasc. 2, II, 136.

<sup>(12)</sup> Corte dei conti, Sez. giur. Regione Lazio, 12 dicembre 1994, n. 25 cit., in tal senso, in dottrina, DI PASSIO, *Natura giuridica*, cit., 447.

o, se si preferisce, più ambigue; così, recentemente, la Corte dei conti ha avuto modo di affermare come non sia necessario che l'atto di citazione contenga «puntuale confutazione delle deduzioni dell'interessato, essendo sufficiente che si dia atto delle deduzioni pervenute nei loro termini essenziali e che vi sia una esauriente esposizione degli elementi di fatto e di diritto utili a dare una risposta, anche se implicita, alle tesi difensive» (13).

La possibilità che possa in futuro trovare consensi l'indirizzo più rigoroso, che vorrebbe indicati nell'atto di citazione l'elenco delle singole deduzioni e le relative motivazioni di dissenso, ha generato non poche perplessità e timori, soprattutto perché si sobbarcherebbero le Procure di una sproporzionata mole di lavoro, con effetti in alcuni casi addirittura paralizzanti (14).

Ad ogni modo, sembra acquisita la considerazione per cui la quantificazione di un danno maggiore rispetto a quella operata nell'atto di invito non costituisca *mutatio libelli*, in quanto evidentemente, stante la diversa natura dei due atti e conseguentemente essendo incardinato il giudizio unicamente con la citazione, viene comunque rispettato il principio dell'immutabilità della domanda (15).

#### 4. Funzione dell'atto di invito

Il problema della qualificazione funzionale dell'atto di invito emerge, come si è visto, con costanza negli sforzi di qualificazione della dottrina e della giurisprudenza.

Secondo alcuni nella previsione dell'art. 5 della Legge n. 19 del 1994 sarebbero presenti prevalentemente finalità garantistiche; secondo altri, invece, l'invito a dedurre servirebbe essenzialmente a soddisfare esigenze istruttorie.

(13) Corte dei conti Sez. Regione Puglia, 3 aprile 1997, n. 14, in *La settimana giuridica*, 1997, n. 22, 296.

(14) In tal senso VETRO, *La «comunicazione» con invito a dedurre del procuratore regionale presso la Corte dei conti (art. 5 primo comma D.L. n. 453/93)*, in *I T.A.R.*, 1995, II, 33.

(15) Corte dei conti Sez. giur. Regione Campania, 22 agosto 1996, n. 78, in *Riv. Corte dei conti*, 1996, fasc. 4, II, 158.

I sostenitori della prima impostazione <sup>(16)</sup> ritengono che l'atto di invito abbia lo scopo di contestare all'eventuale autore i fatti che abbiano cagionato danno erariale e di consentire a questi di dedurre in ordine ai fatti stessi, evitandogli un giudizio fonte di sofferenze morali, oltre che patrimoniali (si pensi alle spese di giudizio).

La seconda ricostruzione dell'aspetto funzionale dell'invito punta piuttosto sul fatto che l'invito a dedurre consente al Procuratore di decidere, avendo un quadro più completo di elementi, se arrivare o meno all'archiviazione e, in caso di risposta positiva, di non disperdere energie in un giudizio.

In tal senso si afferma che l'invito a dedurre appunto servirebbe principalmente alle esigenze dell'istruttoria pubblica.

Si potrebbe essere portati a pensare che la Legge n. 639 del 1996, avendo disposto che l'atto di citazione deve essere emesso entro 120 giorni dal termine per la presentazione delle deduzioni da parte del presunto responsabile, abbia voluto rafforzare i profili garantistici dell'istituto in discussione, dando così maggiore credito all'orientamento, sopra illustrato, più incline a sottolinearne le finalità difensive.

Potrebbe sembrare, infatti, che la *ratio* della norma consista nell'evitare che il presunto responsabile destinatario dell'avviso sia costretto a rimanere per molto tempo nell'incertezza, temendo l'emanazione di un atto di citazione nei suoi confronti.

È anche vero, però, che la previsione espressa di un breve lasso temporale tra invito e citazione non può che accentuare l'esigenza di un'istruttoria il più possibile completa al momento dell'emanazione dell'invito, non residuando molto tempo per le ulteriori acquisizioni.

In tal modo emerge ancor più nitidamente la differenza tra atto di invito e «avviso di garanzia», già ampiamente sottolineato dalla più avvertita giurisprudenza.

L'invito a dedurre, ha osservato in alcune pronunce la Corte dei conti <sup>(17)</sup>, non ha la generica funzione di comunicare al presunto responsabile l'inizio di un'indagine che lo riguarda, ma ha la finalità di contestare

---

<sup>(16)</sup> Corte dei conti, Sez. giur. Regione Campania, 12 marzo 1996, n. 17 cit.; Corte dei conti Sez. I, 25 marzo 1996, n. 11/A, in *Riv. Corte dei conti*, 1996, fasc. 2, 79.

<sup>(17)</sup> Corte dei conti Sez. giur. Regione Lazio, 12 dicembre 1994, n. 25 cit.; Corte dei conti Sez. giur. Regione Marche, 24 gennaio 1996, n. 442 cit.

fatti specifici, determinati in tutti i loro elementi costitutivi, e valutati come rientranti in una fattispecie di responsabilità amministrativa, perché «contenuto dell'«avviso» (e della «comunicazione») è l'informativa (in funzione di garanzia di diritti di libertà) che si inizia la ricerca e l'accertamento di fatti presuntivamente qualificati; contenuto dell'«invito» sono la contestazione e la possibilità di dedurre in ordine a fatti accertati, specificamente individuati indicati e qualificati (come fatti dannosi)»<sup>(18)</sup>.

Per comprendere il significato della sentenza della Corte costituzionale n. 163 del 1997, alla luce di queste osservazioni, giova a questo punto delineare anche qualche brevissimo cenno sul conflitto di attribuzione tra Stato e Regione, previsto dall'art. 134 Cost. e disciplinato dalla Legge 11 novembre 1953, n. 87.

## 5. Il conflitto di attribuzione tra lo Stato e la Regione

A norma dell'art. 39 della Legge n. 87 il conflitto (o regolamento di competenza, come viene denominato da questa disposizione) può essere proposto dallo Stato «se la Regione invade con un suo atto la sfera di competenza» ad esso assegnata dalla Costituzione, e così pure può essere proposto da altra Regione, verificandosi la medesima ipotesi. Analogamente, può ricorrere la Regione «la cui sfera di competenza costituzionale sia invasa da un atto dello Stato». Il conflitto si delinea, dunque, «alorché un soggetto, sia questo una qualsiasi Regione ovvero lo Stato, assuma l'avvenuta invasione, da parte dell'altro, della propria sfera di competenza, ed in ciò precisamente consiste – identicamente per lo Stato come per le Regioni – l'interesse a ricorrere, a tutela di quello che può dirsi, se si vuole, il diritto dell'ente all'integrità delle attribuzioni ad esso costituzionalmente spettanti»<sup>(19)</sup>.

Se si dovesse rimanere al dato letterale, i conflitti fra Stato e Regioni o fra Regioni, dovrebbero riguardare la spettanza di attribuzioni individuate da norme di rango costituzionale.

Secondo la Legge n. 87, lo Stato e le Regioni debbono denunciare, infatti, la violazione della «sfera di competenza assegnata dalla Costitu-

<sup>(18)</sup> Corte dei conti Sez. giur. Regione Lazio, 12 dicembre 1994, n. 25 cit.

<sup>(19)</sup> CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzione*, Padova, 1978, 398.

zione» (art. 39, comma 1) <sup>(20)</sup>, mentre gli stessi soggetti sono tenuti a specificare nei loro ricorsi «le disposizioni della Costituzione e delle leggi costituzionali che si ritengono violate» (art. 39, comma 2).

La giurisprudenza della Corte sembra aver superato l'interpretazione più rigida e letterale delle disposizioni regolanti il conflitto <sup>(21)</sup> ed erige a parametro discipline subcostituzionali, quali le norme di attuazione degli statuti speciali e le norme legislative ordinarie di trasferimento delle funzioni statali alle Regioni di diritto comune, aventi tutte «rilevanza costituzionale, in quanto integrative o esecutive di norme costituzionali di competenza» <sup>(22)</sup>.

Sempre basandosi sull'interpretazione letterale della Legge n. 87, la Corte costituzionale ha ritenuto, in un primo momento, che di «invasione di competenza» si potesse parlare solo in ipotesi di *vindicatio potestatis*, quando, cioè, l'atto impugnato comporta una vera e propria usurpazione di competenza. In altre parole, il contrasto avrebbe dovuto vertere sulla rivendica per sé della competenza o del potere che l'altro soggetto pretendesse di esercitare <sup>(23)</sup>.

Successivamente l'istituto ha avuto un'attuazione concreta alquanto diversa, dilatandosi «oltre lo schema originario» <sup>(24)</sup>, sino a comprendere le più varie ipotesi in cui lo Stato, con il proprio atto, venga a ledere attribuzioni costituzionalmente riservate alla Regione, o viceversa.

Nell'indirizzo interpretativo ormai seguito con costanza dalla Corte costituzionale, si ammette il conflitto anche in ipotesi in cui non sia con-

<sup>(20)</sup> Si è giustamente rilevato (PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1995, 791), che, presa alla lettera, la disposizione sopra riportata, ragionando di competenze assegnate dalla Costituzione, sembrerebbe escludere le Regioni a statuto speciale.

<sup>(21)</sup> La Corte aveva, infatti, puntualizzato come il giudizio davanti a se stessa potesse riguardare unicamente «materie costituzionalmente attribuite alla competenza rispettivamente della Regione, dello Stato, ovvero di altre Regioni» (Corte cost., 26 gennaio 1957, n. 18, in *Giur. cost.*, 1957, 335).

<sup>(22)</sup> Corte cost., 30 dicembre 1958, n. 82, in *Giur. cost.*, 1958, 1003; Corte cost., 6 maggio 1976, n. 111, in *Giur. cost.*, 1976, 834.

<sup>(23)</sup> Corte cost., 18 febbraio 1970, n. 18, in *Cons. St.*, 1970, II, 203; Corte cost., sent. n. 18 del 1957 cit.; Corte cost., 1956, n. 20; Corte cost., 26 gennaio 1957, n. 6, in *Giur. cost.*, 1957, 39; Corte cost., 26 gennaio 1957, n. 9, *Giur. cost.*, 1957, 58; Corte cost., 26 gennaio 1957, n. 11, in *Giur. cost.*, 1957, 78; Corte cost., 2 luglio 1958, n. 45, in *Giur. cost.*, 1958, 562; Corte cost., 11 luglio 1961, n. 40, in *Cons. St.*, 1961, II, 286; Corte cost., 16 marzo 1962, n. 17, in *Giur. cost.*, 1962, 176; Corte cost., 26 giugno 1962, n. 68, in *Giur. cost.*, 1962, 726; Corte cost., 19 dicembre 1963, n. 164, in *Giur. cost.*, 1963, 1606.

<sup>(24)</sup> CRISAFULLI, *Lezioni cit.*, 401.

testata l'appartenenza del potere al soggetto che lo ha concretamente esercitato, ma si lamenta che da un illegittimo utilizzo di quel potere sia derivata una menomazione della «sfera costituzionale» di attribuzioni del ricorrente.

La Corte ha, comunque, cercato di contenere la tendenza espansiva del conflitto precisandone alcuni aspetti.

Da un lato, si è affermato che il «cattivo esercizio del potere» non è sufficiente di per sé a legittimare il ricorso al conflitto, «ma occorre anche che esso possa configurare una lesione o una menomazione delle competenze costituzionalmente garantite al soggetto ricorrente»<sup>(25)</sup>; dall'altro lato, si è avvertito che oggetto del ricorso non può nemmeno essere una semplice *vindicatio rerum*, per cui si chiede il riconoscimento della titolarità sui beni di cui si controverte<sup>(26)</sup> (mentre risulta ammissibile il conflitto quando la controversia sull'appartenenza del bene è presupposto per la determinazione delle rispettive competenze in relazione al bene<sup>(27)</sup>).

## 6. Atti oggetto del conflitto

Si è giustamente notato che «come giudizio di parti, il giudizio della Corte non può essere riferito a questioni ipotetiche o di mero accertamento delle norme costituzionali sulla competenza. La Corte deve essere chia-

<sup>(25)</sup> Corte cost., 3 giugno 1992, n. 245, in *Giur. cost.*, 1992, 1881; tra le altre Corte cost., 5 maggio 1993, n. 215, in *Giur. cost.*, 1993, 1613; Corte cost., 1° luglio 1993, n. 296, in *Giur. cost.*, 1993, 2414; Corte cost., 15 luglio 1994, n. 304, in *Giur. cost.*, 1994, 2606.

<sup>(26)</sup> In questo senso si è espressa la Corte giudicando dei ricorsi presentati dalle Regioni Emilia Romagna, Lazio e Toscana contro alcuni decreti del Ministro dell'agricoltura con cui si approvavano gli elenchi delle foreste trasferite alle Regioni e che, risultando incompleto, violava, a detta delle ricorrenti, la loro sfera di competenza. La Consulta ha, infatti, rilevato che «nelle fattispecie di cui è causa le Regioni non prospettano una invasione della loro sfera di competenza, né chiedono una dichiarazione o delimitazione delle proprie attribuzioni costituzionalmente garantite; oggetto dei ricorsi è invece una effettiva e diretta *vindicatio rerum*, chiedendosi precisamente l'accertamento della appartenenza di determinati beni forestali, che le Regioni assumono trasferiti al loro patrimonio indisponibile, e indebitamente trattenuti dallo Stato» (Corte cost., 6 maggio 1976, n. 111, in *Giur. cost.*, 1976, 834; sul punto: Corte cost., 4 luglio 1979, n. 61, in *Giur. cost.*, 1979, 557; Corte cost., 25 luglio 1984, n. 223, in *Giur. cost.*, 1984, 1551; Corte cost., 7 maggio 1993, n. 228, in *Giur. cost.*, 1993, 1683).

<sup>(27)</sup> Corte cost., 10 ottobre 1991, n. 383, in *Giur. cost.*, 1991, 3049; nello stesso senso Corte cost., 16 luglio 1991, n. 351, in *Giur. cost.*, 1991, 2806; Corte cost., 9 luglio 1993, n. 309, in *Giur. cost.*, 1993, 2531.

mata a giudicare su una controversia *attuale* originata da un *atto idoneo* a menomare la competenza costituzionale del ricorrente: deve esserci, in altri termini, l'interesse al ricorso»<sup>(28)</sup>; anzi, in tale prospettiva, il requisito dell'atto idoneo viene a configurarsi, nel quadro attuale dei conflitti di attribuzione, come l'indizio indispensabile della concretezza stessa.

In realtà, la lettera dell'art. 39 della Legge n. 87 del 1953, ragionando di un atto invasivo della competenza del ricorrente, sembrerebbe impostare il processo costituzionale come un giudizio di impugnazione, con la conseguenza, lo si è già notato, di ridurre il conflitto ad un mero regolamento di competenza.

Nell'esperienza attuativa, però, la Corte si è trovata ad allargare il concetto di atto idoneo a dare origine a conflitto, superando l'orientamento interpretativo che in esso vedeva l'oggetto principale del giudizio, per arrivare a riconoscergli il ruolo di semplice indizio della concretezza della controversia<sup>(29)</sup>.

La Corte ha affermato con chiarezza che «La natura dei conflitti di attribuzione e il modo della loro risoluzione, che consiste nella delimitazione delle rispettive sfere di competenza dello Stato e della Regione, in relazione alla materia oggetto dell'atto impugnato, comporta che qualsiasi atto dello Stato o della Regione è idoneo a configurare tale conflitto, come è confermato dal fatto che la pronuncia intorno alla validità dell'atto è considerata dalla legge soltanto come conseguenza eventuale della dichiarazione di competenza (art. 38, L. 11 marzo 1953, n. 87) e dalla lettera dell'art. 39 della L. 11 marzo 1953, n. 87, il quale parla genericamente di "atto" dello Stato o della Regione che invada "la sfera di competen-

---

(28) GRASSI, *Conflitti costituzionali*, voce del *Digesto delle discipline pubblicistiche*, III, Torino, 1989, 373.

(29) CRISAFULLI, *Lezioni cit.*, 407, rileva come il quesito se l'oggetto dei giudizi *de quibus* sia costituito dall'atto, che si assume invasivo, oppure dalla competenza, che si afferma essere stata menomata, può trovare una soluzione favorevole alla seconda alternativa anche sulla base di argomenti meramente lessicali desumibili dall'art. 39 della Legge n. 87 e dall'art. 134 Cost.

Il primo, infatti, designa il ricorso come «regolamento di competenza», identificando in tal modo la sostanza del conflitto nella questione di competenza. Il secondo mostra, nel confronto tra i suoi due primi commi, di voler affermare una differenziazione tra l'oggetto del sindacato di legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge, che è dato dalla validità o meno di certi atti e delle loro norme, e l'oggetto dei giudizi nei conflitti di attribuzione. Ad ogni modo, lo stesso autore sottolinea come, «ritenendo che l'oggetto primario dei giudizi sui conflitti sia la competenza, meglio si giustifica dal punto di vista logico quella dilatazione della figura dell'atto idoneo a dar luogo al conflitto».

za assegnata allo Stato ovvero ad altra Regione"» (30).

Dato che può aversi conflitto non solo quando sia contestata l'appartenenza del potere concretamente esercitato dallo Stato o dalla Regione, ma anche quando si denunci che da un utilizzo illegittimo di quel potere sia scaturita una menomazione della sfera costituzionale di attribuzioni del ricorrente, sono stati ammessi conflitti sorti sulla base di atti di qualsiasi natura e funzione (rimangono esclusi, evidentemente, gli atti legislativi, contro i quali si può instaurare un giudizio di legittimità costituzionale).

L'orientamento giurisprudenziale sul punto si è sempre mantenuto costante, non avendo mai attribuito rilievo determinante, ai fini della ammissibilità di conflitti tra Stato e Regioni, alla natura dell'atto, che si affermi invasivo dell'altrui competenza costituzionale (31).

Nell'esperienza applicativa, dunque, sono stati ritenuti atti idonei a determinare un conflitto di attribuzione così concreti provvedimenti amministrativi, come regolamenti ed altri atti generali (in particolare tra gli atti amministrativi, sia atti definitivi, sia atti preparatori; sia atti formali ed esterni, sia atti interni, purché esplicanti effetti per i terzi, ed anche comportamenti concludenti non estrinsecantisi in atti formali); così atti di controllo, come pronunce giurisdizionali od atti connessi con l'esercizio della funzione giurisdizionale.

Non esauendosi il conflitto di attribuzione in una *vindicatio potestatis*, esso può trarre origine da un atto giurisdizionale, se ed in quanto si deduca derivarne una invasione della competenza costituzionalmente garantita alla Regione (32).

La Corte ha però sempre negato che attraverso lo strumento del conflitto si potessero censurare gli errori *in iudicando*, in quanto la lesione della competenza regionale deve derivare dal semplice esercizio della giurisdizione nei confronti di atti o di soggetti che si affermino ad essa sottratti da norme costituzionali (33).

Non si è però in ipotesi di errore *in iudicando*, ed il conflitto è dunque ammissibile, quando il giudice disapplichì una legge regionale, in quanto la ritenga illegittima, e applichi invece una legge statale. In tale

(30) Corte cost., sent. n. 11 del 1957 cit.

(31) Corte cost., 20 gennaio 1977, n. 40, in *Giur. cost.*, 1977, 139.

(32) Corte cost., 26 giugno 1970, n. 110, in *Giur. cost.*, 1970, 1203.

(33) Corte cost., 27 dicembre 1974, n. 289, in *Giur. cost.*, 1974, 2981.



ipotesi, infatti, vi è un errore sui confini stessi della giurisdizione e non sul concreto esercizio di essa, il giudice, in definitiva, esercita un potere che non gli compete <sup>(34)</sup>.

La giurisprudenza della Corte ha riconosciuto la idoneità a produrre un conflitto attuale di attribuzione tra Stato e Regioni a qualsiasi comportamento significativo, imputabile allo Stato o ad una Regione, purché dotato di efficacia o di rilevanza esterna e diretto ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare un'invasione attuale dell'altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima <sup>(35)</sup>.

Su questa base, da un lato, è stata affermata l'inammissibilità di conflitti scaturiti da atti privi di efficacia vincolante oppure meramente orientativi, ma dall'altro lato, sono stati riconosciuti ammissibili atti che si limitano a preannunciare linee di comportamento.

In questo senso si può leggere la sentenza <sup>(36)</sup> che ha deciso sul conflitto di attribuzione sollevato dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri, in cui si chiedeva l'annullamento del telex del Ministro per gli affari regionali, con il quale si era comunicato che, ai fini della necessaria intesa governativa, i programmi promozionali della Provincia, relativi alle iniziative all'estero per il 1993, avrebbero dovuto essere ridotti del 20 per cento rispetto all'anno precedente. Il telex prevedeva inoltre che le richieste predisposte ai fini di tale intesa sarebbero dovute essere corredate da una scheda comparativa da cui risultasse detta deduzione.

La Corte ha disatteso l'eccezione dell'Avvocatura, secondo cui l'atto invasivo si sarebbe potuto rinvenire solo in un diniego di intesa, mentre il telex avrebbe natura di monito preliminare, in quanto il comportamento tenuto dallo Stato rivelava una chiara manifestazione di volontà in ordine all'affermazione di una propria competenza e prefigurava già il diniego dell'intesa governativa su programmi provinciali difformi.

La dottrina ha sovente posto l'accento sulla necessità di escludere l'ammissibilità dei cosiddetti conflitti virtuali, cioè di quei conflitti solle-

<sup>(34)</sup> Corte cost., 14 giugno 1990, n. 285, in *Giur. cost.*, 1990, 1780.

<sup>(35)</sup> Corte cost., 2 giugno 1994, n. 211, in *Giur. cost.*, 1994, 1781.

<sup>(36)</sup> Corte cost., 10 febbraio 1994, n. 26, in *Giur. cost.*, 1994, 192.

vati in confronto ad attività che, pur non essendosi ancora concretate in atti formali, sono tuttavia tali da palesare il convincimento di esplicitare una propria potestà<sup>(37)</sup>, o, almeno, nel senso di conflitti preventivi rispetto ad una non ancora concretatasi lesione della competenza costituzionale del soggetto ricorrente<sup>(38)</sup>.

Guardando però alla giurisprudenza della Corte costituzionale ed alla relativa nozione di atto invasivo che viene ad affermarsi ormai costantemente, molti autori sono stati portati a ritenere che anche conflitti virtuali siano ormai stati ammessi. In definitiva, si è giunti a concludere che «nella prassi instauratasi, non tanto si richiede che il conflitto sia originato da un atto giuridico vero e proprio (e meno ancora, da un atto esterno e definitivo), quanto più largamente *da un comportamento significante*, posto in essere da organi statali o inversamente regionali»<sup>(39)</sup>.

## 7. L'invito a dedurre come atto lesivo dell'autonomia regionale

Dalla qualificazione dell'atto di invito e dall'analisi della giurisprudenza costituzionale nell'ambito dei conflitti, sembrerebbe doversi dedurre l'ammissibilità del ricorso proposto dalla Regione Veneto.

Non così ha ritenuto però il giudice costituzionale, valutando l'invito a dedurre come inidoneo a ledere l'autonomia regionale.

La Corte ha, infatti, affermato «l'assenza di ogni univocità circa l'ulteriore seguito dell'iniziativa assunta dal procuratore generale», tanto che «il procuratore regionale, attraverso l'invito a dedurre, lungi dall'esprimere qualsiasi funzione valutativa avente per effetto l'applicazione ovvero la disapplicazione della legge, si limita nel quadro dei delineati rapporti fra l'invito medesimo e l'azione di responsabilità, a prospettare una sua interpretazione nel contesto di un'iniziativa non idonea di per sé a ledere le attribuzioni regionali, proprio perché destinata a restare circoscritta per il momento al rapporto con i presunti responsabili, essendo, invece, rimessa all'esito finale dell'istruttoria ogni conclusiva determinazione in ordine all'eventuale instaurazione del giudizio».

<sup>(37)</sup> MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, II, 1447.

<sup>(38)</sup> CRISAFULLI, *Lezioni cit.*, 404.

<sup>(39)</sup> CRISAFULLI, *Lezioni cit.*, 406.

Come si è visto, però, nell'atto di invito il Procuratore compie delle precise qualificazioni in ordine a elementi di fatto e di diritto, e lo fa sulla base di un'istruttoria che deve essere per forza circostanziata e precisa, in quanto, se vi sarà, come normalmente accade, un atto di citazione, questo dovrà seguire a breve distanza.

In altre parole, non si è qui di fronte ad un atto di avviso, con cui si comunica che si inizia la ricerca e l'accertamento di fatti, si badi bene, solo presuntivamente qualificati, ma ad un atto contenente la contestazione e la correlativa possibilità di dedurre in ordine a fatti accertati, specificamente indicati ed, infine, qualificati come fatti dannosi.

Soprattutto non va dimenticato il rilievo fatto in precedenza circa il nuovo aspetto dell'attività istruttoria del P.M., anche a seguito dei maggiori poteri a lui riconosciuti. Come si è visto, quest'attività viene ad essere caratterizzata da una precostituzione di prove da valere nel giudizio da parte del Procuratore.

L'invito si presenta, quindi, come il frutto di un'attività così complessa ed articolata che difficilmente lascia spazio ad un ripensamento della Procura.

In altre più dirette parole, l'atto di invito non riesce ad essere, nelle vicende processuali concrete, uno strumento di garanzia e di reale temperamento della stessa precostituzione di prove da parte del P.M., proprio perché giunge in una fase troppo avanzata dell'attività della Procura.

La circostanza, dunque, che all'invito a dedurre faccia quasi immancabilmente seguito l'atto di citazione non è frutto del caso, ma della stessa struttura dell'istituto previsto dal legislatore.

L'efficacia esterna dell'atto di invito risiede, com'è evidente, nella precisa qualificazione da parte del Procuratore regionale in termini di illecito di un determinata attività.

Non vale opporre, per sostenere l'inammissibilità del conflitto, che comunque con l'atto di invito non si è ancora instaurato un giudizio e che, almeno in astratto, vi è pur sempre la possibilità che questo non accada.

La stessa costante giurisprudenza della Corte costituzionale ha sempre ammesso conflitti di attribuzione originati da atti non definitivi, da atti che solo preannunciavano l'intenzione di compiere attività che potessero ledere l'autonomia dello Stato o della Regione.

Nello stabilire se un atto sia espressione di questa univoca volontà e se sia parimenti idoneo ad avere effetti pregiudizievoli per i terzi, la Cor-

te non ha mai ritenuto di dover guardare all'aspetto formale dell'atto, ma sempre alla realtà sottostante e alle sue potenzialità lesive.

L'invito a dedurre e la citazione, poi, non sono monadi che non comunicano; anzi, come si è visto, il primo atto si proietta sul secondo, incidendo su di esso in vario modo.

## 8. Osservazioni conclusive

Le conclusioni a cui si è pervenuti devono necessariamente essere collocate all'interno di un quadro più generale, ed il pensiero va in primo luogo alle recenti riforme legislative ed ai problemi e alle carenze cui queste hanno creduto di dare risposta.

Dopo un lungo periodo di inerzia la Corte dei conti ha ritrovato in questi ultimi anni una nuova vitalità.

Il motore di questa rivoluzione viene riconosciuto nel decentramento della funzione giurisdizionale, con l'istituzione a livello regionale delle Sezioni e delle relative Procure.

L'aver portato la Corte a più stretto contatto con le realtà amministrative periferiche ha determinato, infatti, un notevole aumento delle contestazioni di responsabilità per danni nei confronti degli amministratori pubblici.

Il fatto che le attività volte alla repressione degli illeciti possano essere più incisive ed efficaci non può che essere salutato con favore, ma non sempre gli strumenti e le categorie logiche utilizzati per scoprire i fenomeni di cattiva amministrazione risultano essere idonei allo scopo.

Soprattutto riesce difficile concentrare l'attenzione su fenomeni di reale sperpero del pubblico denaro, non disperdendo le energie in iniziative riguardanti condotte in realtà non produttive di danno o non sorrette da volontà colpevoli.

Se il sindacato della Corte dei conti diventa così penetrante da essere incombente, sorge il rischio di inibire l'operato degli amministratori e in definitiva dell'Amministrazione. È chiaro che tra i dipendenti e i funzionari che lamentano l'«attivismo» del giudice contabile ve ne sono alcuni che strumentalizzano la questione per mantenere celati fatti gravemente negligenti o di disinvoltata noncuranza della pubblica gestione, ma questo non toglie che il problema vi sia.

È un aspetto questo che si inserisce nell'ambito delle difficoltà applicative di un po' tutti gli istituti propri della responsabilità amministrativa, i quali sembrano oggi richiedere una ridefinizione.

Non sorprende, quindi, che, in questo clima, possano nascere e trovare seguito, anche al massimo livello istituzionale, iniziative radicali, certo non condivisibili, alcune addirittura di soppressione della magistratura contabile<sup>(40)</sup>.

Nel quadro che si è delineato si inseriscono perfettamente le problematiche relative alla qualificazione dell'atto previsto dall'art. 5 del D.L. n. 453 del 1993.

L'invito a dedurre voleva essere, nell'intenzione del legislatore, uno strumento attraverso il quale tra gli amministratori e il Procuratore si potesse aprire un confronto e, quindi, un dialogo, che fosse in grado di mettere in luce, prima ancora che si instauri un giudizio, l'assenza di condotte gravemente colpevoli o dannose. Solo attraverso il contraddittorio, infatti, si comprendono le vicende oggetto della contestazione e la possibilità di anticiparlo in questa fase avrebbe potuto portare a risultati molto rilevanti.

L'atteggiamento di profonda diffidenza degli amministratori nei confronti di questo atto di invito, che sempre più spesso rimane inascoltato, nasce proprio dall'utilizzo fattone dalle procure.

Queste, infatti, si servono delle deduzioni e dei documenti prodotti per prepararsi meglio a confutare in seguito la difesa avversaria, mentre è molto raro che sulla loro base si convincano a non instaurare un giudizio. La collaborazione tra Procura e presunti responsabili potrebbe, invece, rivelarsi molto utile proprio in ragione di quella esigenza, che si delineava poc'anzi, di garantire una reale e incisiva repressione di ipotesi di responsabilità amministrativa.

---

<sup>(40)</sup> Su *Italia Oggi*, del 14 febbraio 1997, Filippo SATTÀ firma un articolo intitolato *La Corte dei conti non va riformata, ma abolita*, a cui ne segue un altro a breve distanza: *Credetemi, la Corte dei conti va proprio soppressa* (*Italia Oggi* del 27 febbraio 1997). Non sembra che questi appelli siano rimasti inascoltati: come è ormai noto, infatti, il testo approvato dalla Commissione bicamerale prevede che la giurisdizione contabile confluisca nell'ambito della giurisdizione amministrativa.