CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **771/1988** (ECLI:IT:COST:1988:771)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **BALDASSARRE**
Udienza Pubblica del **09/02/1988**; Decisione del **22/06/1988**
Deposito del **07/07/1988**; Pubblicazione in G. U. **13/07/1988**
Norme impugnate:
Massime: **13410 13411**
Atti decisi:

N. 771

SENTENZA 22 GIUGNO-7 LUGLIO 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi promossi con ricorsi delle Regioni Liguria e Lombardia notificati il 7 settembre 1979 e il 3 gennaio 1980, depositati in Cancelleria il 14 settembre 1979 e il 18 gennaio 1980 ed iscritti al n. 26 del registro ricorsi 1979 e al n. 3 del registro ricorsi 1980, per conflitti di attribuzione sorti a seguito delle Note del Commissario del Governo per le Regioni Liguria e Lombardia rispettivamente del 5 luglio e del 27 ottobre 1979, recanti: "Assoggettamento all'obbligo di rendicontazione e al giudizio di conto dei tesorieri regionali" e (per la Regione Lombardia) dell'ordinanza della Corte dei conti - Sezione II giurisdizionale - n. 015/79 del 7 febbraio 1979;

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 9 febbraio 1988 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi l'Avvocato Sergio Panunzio per la Regione Liguria, l'Avvocato Umberto Pototschnig per la Regione Lombardia e l'Avvocato dello Stato Giorgio Azzariti per il Presidente del Consiglio dei Ministri;

Ritenuto in fatto

1. - La Regione Liguria, con ricorso 7 settembre 1979, ha sollevato conflitto di attribuzione in relazione alla nota 5 luglio 1979 n. 49430 (pervenuta alla Regione il 10 dello stesso mese) con la quale il Commissario del Governo, su istruzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri, portava a conoscenza del Presidente del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta della Liguria medesima l'ordinanza 7 febbraio 1979 della Corte dei conti (2ª Sez.), che ingiungeva agli istituti di tesoreria delle regioni di presentare i conti giudiziali della gestione delle entrate e delle spese di contabilità regionale. La stessa Regione, inoltre, ha precisato nel suo ricorso di proporre conflitto, "per quanto possa occorrere", anche in relazione alla predetta ordinanza della Corte dei conti, ritenendo la "pretesa" da questa avanzata priva di fondamento giuridico ed invasiva della sfera di competenze costituzionalmente garantita alla Regione.

A sostegno della propria richiesta, la ricorrente osserva che dalla legislazione vigente e, in particolare, dall'art. 44 del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti si desume che, mentre è riconosciuta a tale Corte una giurisdizione generale in tema di rendiconto del denaro dello Stato, al contrario, per quanto riguarda le altre amministrazioni pubbliche, il giudizio della Corte dei conti può avvenire soltanto se previsto da leggi speciali e nei limiti di queste ultime. Il silenzio della legge in relazione ai conti delle amministrazioni regionali porterebbe a escludere la legittimità della "pretesa" formulata dallo Stato con gli atti impugnati, tanto più che anche leggi recenti, come la legge 19 maggio 1976, n. 335 (art. 31), non operano alcuna estensione del giudizio di conto ai tesorieri regionali.

Un'ulteriore conferma di tale posizione deriverebbe, sempre a giudizio della ricorrente, tanto dal fatto che, se si accettasse la prospettazione del Governo si stabilirebbe uno sbilanciamento tra la disciplina del controllo preventivo sugli atti regionali (affidato a organi della regione) e quella del controllo successivo (che si presume affidato alla Corte dei conti), quanto dalla positiva affermazione dell'art. 28 della legge n. 335 del 1976, che affida alla legge regionale l'approvazione del rendiconto delle regioni.

Da tutto ciò, conclude la ricorrente, sembra desumersi l'insussistenza dell'obbligo del tesoriere regionale di rendere il conto giudiziale alla Corte dei conti e, di conseguenza, la fondatezza del ricorso proposto.

2. - In rappresentanza e in difesa del Presidente del Consiglio dei Ministri si è costituita, in data 25 settembre 1979, l'Avvocatura Generale dello Stato, la quale ha chiesto che sia dichiarata, in via pregiudiziale, l'inammissibilità del ricorso o, comunque, l'infondatezza dello stesso.

Dopo aver ricordato che l'ordinanza della Corte dei conti qui in contestazione ha avuto origine da un concreto giudizio relativo ad altra regione (Campania) e che essa aveva lo scopo di delineare, per via analogica, alcune regole concernenti la redazione e la presentazione dei conti giudiziali da parte dei tesorieri regionali, l'Avvocatura afferma che la nota del Commissario del Governo per la Liguria, oggetto del presente giudizio, ha dato esecuzione a una precedente nota del Consiglio dei Ministri, adottata in data 30 maggio 1979, la quale

disponeva che si portasse l'anzidetta ordinanza a conoscenza dei competenti organi regionali. Su tale premessa l'Avvocatura chiede che sia dichiarato inammissibile il ricorso in ragione dell'inidoneità dell'atto formalmente impugnato - la nota commissariale - a determinare l'invasione o la menomazione delle competenze regionali, trattandosi di un atto che, lungi dal porre obblighi, si limita a portare a conoscenza degli organi della Regione Liguria un'ordinanza che afferma un obbligo in relazione ad altro giudizio e ad altra regione. Né, d'altra parte, si potrebbe ritenere ammissibiile il ricorso interpretandolo come sostanzialmente proposto avverso l'ordinanza della Corte dei conti prima ricordata, poiché, trattandosi di un atto emesso nel corso di un giudizio al quale era estranea la Regione Liguria, il relativo obbligo non può considerarsi diretto contro quest'ultima e non può, pertanto, ritenersi realmente invasivo delle competenze della ricorrente.

In ogni caso, il ricorso, a giudizio dell'Avvocatura, va dichiarato infondato sulla base della costante giurisprudenza costituzionale, la quale afferma che, in mancanza di un'espressa esclusione legislativa della competenza della Corte dei conti in materia di contabilità regionale, deve riconoscersi "capacità espansiva alla disciplina dettata dal T.U. del 1934 per gli agenti contabili dello Stato, consentendone l'estensione a situazioni non espressamente regolate in modo specifico". La mancanza di un'esplicita disposizione nella legge n. 335 del 1976, che attribuisca alla Corte dei conti la giurisdizione sui conti regionali, non implica, pertanto, esclusione di tale competenza, così come non la implica l'analoga omissione nell'art. 31 della stessa legge, tanto più che quest'ultimo afferma la giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa, e non già in quella contabile.

Dopo aver sottolineato che non esiste alcun principio di corrispondenza tra controlli preventivi (di tipo amministrativo) e controlli successivi (di tipo giurisdizionale) e che, perciò, può ben ammettersi che i primi siano compiuti da organi, statali o regionali, diversi dalla Corte dei conti e i secondi da quest'ultima come giudice contabile, l'Avvocatura dello Stato contesta che la previsione dell'art. 28 della legge n. 335 del 1976, secondo la quale il rendiconto generale della regione va approvato con legge regionale, possa esser interpretato come preclusivo della relativa giurisdizione della Corte dei conti, così come non lo è l'approvazione con legge del rendiconto statale operata dal Parlamento (come, del resto, ha già riconosciuto la Corte costituzionale con la sentenza n. 63 del 1973).

3. - In data 27 dicembre 1979 la Regione Lombardia ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti di indentica nota adottata il 27 ottobre 1979 dal Commissario del Governo per quella regione e, "per quanto necessario", nei confronti della stessa ordinanza della Corte dei conti oggetto del precedente ricorso.

Oltre a svolgere argomenti analoghi a quelli dedotti dalla Regione Liguria, la ricorrente sostiene l'impossibilità di applicare in via analogica alle amministrazioni regionali principi affermati per i tesorieri e i dipendenti statali, ai quali si è finora riferita la giurisprudenza costituzionale. Il principio della "necessarietà" del giudizio di conto sulle gestioni del denaro pubblico non implica, secondo la ricorrente, che questa esigenza debba esser soddisfatta nelle stesse forme e negli stessi modi previsti per i conti statali. Tanto più ciò vale se si tiene presente che, a giudizio della ricorrente, la stessa Corte dei conti ha lasciato intendere più volte di non ritenere sottoposte all'obbligo del rendiconto le regioni a statuto ordinario nell'esercizio di funzioni ad esse trasferite (e non già delegate).

Anche in questo giudizio si è costituita l'Avvocatura Generale dello Stato, in rappresentanza del Presidente del Consiglio dei Ministri, adducendo le stesse richieste e gli stessi motivi già enunciati nel precedente giudizio.

4. - In prossimità dell'udienza ha presentato una memoria la Regione Lombardia con la quale si contestano le argomentazioni dell'Avvocatura dello Stato tanto in relazione alla pretesa inammissibilità del ricorso quanto in relazione all'asserita infondatezza dello stesso.

Sul primo punto la Regione ricorda che la giurisprudenza costituzionale non ritiene necessario, ai fni dell'ammissibilità del conflitto, che l'atto ritenuto invasivo abbia carattere autoritativo, ma individua la possibilità che le competenze regionali siano attualmente e concretamente menomate anche attraverso atti contenenti direttive o istruzioni. Poiché la nota del Commissario del Governo qui impugnata interpreta l'ordinanza della Corte dei conti nel senso di un'ingiunzione rivolta "agli istituti di tesoreria delle Regioni" (e quindi anche a quello della Regione Lombardia) affiché presentino i rendiconti, si deve ritenere che anche il caso presente debba rientrare fra le ipotesi di ammissibilità appena ricordate.

Quanto al merito, la Regione contesta la ricostruzione del giudizio sul conto operata dall'Avvocatura, secondo la quale tale giudizio, avendo natura giurisdizionale, non può menomare la sfera di competenza regionale. Al contrario, poiché non può negarsi che la prima fase del giudizio, la quale si conclude con il decreto di discarico (nel caso che il conto chiuda in pareggio e sia riconosciuto regolare), abbia natura amministrativa e che la fase giurisdizionale vera e propria deve considerarsi eventuale (nel caso di mancata presentazione del conto o di irregolarità dello stesso), la competenza della Corte dei conti, riguardo alla fase iniziale del giudizio di conto, non appare in nessun modo giustificata e non può essere riconosciuta in assenza di una legge che l'affermi e che armonizzi le norme previste per le amministrazioni statali con quelle applicabili presso le singole amministrazioni regionali, soprattutto in relazione al regime dei controlli preventivi.

Su tale base, la Regione Lombardia auspica che la Corte costituzionale rimediti sulla propria giurisprudenza, giudicata dalla ricorrente troppo estensiva e, comunque, tale da imbattersi negli scogli appena detti: la mancanza di una legge che sottoponga alla giurisdizione contabile della Corte dei conti i bilanci consuntivi regionali e coordini il complesso sistema dei controlli.

Considerato in diritto

1. - Con i due ricorsi indicati in epigrafe la Regione Liguria e la Regione Lombardia sollevano conflitto di attribuzione in relazione alle note, di identico contenuto, del Commissario del Governo per le rispettive regioni - emessa, l'una, il 5 luglio 1979 e, l'altra, il 27 ottobre 1979 - con le quali si portava a conoscenza delle stesse che, nel corso di un giudizio sul conto relativo ad altra Regione (Campania), la Corte dei conti, Sez. 2ª, aveva adottato l'ordinanza 7 febbraio 1979, contenente un'ingiunzione ai tesorieri regionali di presentare i conti giudiziali della gestione delle entrate e delle spese di contabilità regionale.

Con i medesimi ricorsi le stesse Regioni chiedono "per quanto possa occorrere" che i presenti giudizi siano estesi anche alla predetta ordinanza della Corte dei conti riportata nella nota commissariale direttamente impugnata.

In relazione a tali atti, le ricorrenti chiedono che sia dichiarato che non spetta allo Stato esigere, sulla base delle norme sulla contabilità statale, che i tesorieri regionali presentino alla Corte dei conti i bilanci consuntivi e, di conseguenza, che siano annullati gli atti impugnati con i ricorsi introduttivi dei presenti giudizi.

Poiché tanto il ricorso della Regione Liguria quanto quello della Regione Lombardia sono diretti ad ottenere un'identica pronunzia sulla competenza e ad annullare i medesimi atti, i relativi giudizi vanno riuniti per connessione al fine di essere decisi con un'unica sentenza.

2. - Va, innanzitutto, esaminata l'eccezione d'inammissibilità sollevata dall'Avvocatura dello Stato, per conto del Presidente del Consiglio dei Ministri, in relazione alla pretesa inidoneità

degli atti impugnati ad esser ritenuti invasivi o lesivi della sfera di competenza propria delle regioni ricorrenti.

È ormai giurisprudenza costante di questa Corte considerare idoneo a innescare un conflitto di attribuzione qualsiasi atto o comportamento significante, imputabile allo Stato o alla regione, purché sia dotato di efficacia o di rilevanza esterna e sia diretto ad esprimere in modo chiaro e 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 (cfr., ad esempio, sentt. nn. 11 e 12 del 1957, 17 del 1962, 164 del 1963, 153 del 1967, 120 del 1979, 123 del 1980, 39 e 187 del 1984, 217 e 286 del 1985, 123 e 152 del 1986).

Su questa base, anche se, come ricordano le ricorrrenti, sono stati riconosciuti idonei a dar vita a un conflitto di attribuzione persino atti interni o circolari dotati di rilevanza esterna e contenenti una chiara manifestazione di volontà in ordine all'affermazione di una propria competenza (v., ad esempio, sentt. nn. 11 del 1957, 17 del 1962, 50 e 84 del 1968), nello stesso tempo sono stati dichiarati inammissibili conflitti originati da atti o da comportamenti interni all'amministrazione (statale o regionale) che erano sprovvisti di una qualche efficacia verso l'esterno (v., ad esempio, sent. n. 187 del 1984) o da atti o comportamenti comunque privi di un contenuto obiettivamente in grado di produrre un'incidenza certa e attuale in ordine alla competenza ritenuta lesa. Sotto quest'ultimo profilo, sono stati considerati inidonei a dar vita a un conflitto atti che non contenevano "una chiara, univoca determinazione di volontà" riguardo all'affermazione di una propria competenza (v., ad esempio, sentt. nn. 12 del 1957, 164 del 1963, 120 del 1979) ovvero che non andavano al di là di un "dichiarato intento orientativo e interpretativo" (v. sent. n. 187 del 1984) o, più semplicemente, che esprimevano "un invito piuttosto che un'imposizione" (v. sent. n. 155 del 1977) o che avevano scopi meramente conoscitivi o di informazione (v. sent. n. 217 del 1985).

In quest'ultima categoria di atti rientrano anche le note dei Commissari del Governo che le Regioni ricorrenti ritengono lesive delle proprie competenze. Come si legge nel loro stesso testo, si tratta di note emesse dai Commissari del Governo, su istruzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che hanno il dichiarato intento di portare a conoscenza delle regioni un'ordinanza della Corte dei conti, adottata in occasione di un giudizio sul conto riguardante il tesoriere di una Regione (Campania) diversa da quelle coinvolte nei presenti conflitti, con la quale, secondo quanto dicono le note medesime, "viene ingiunto agli istituti di tesoreria delle Regioni di presentare i conti giudiziali della gestione delle entrate e delle spese di contabilità regionale".

Per quanto le note utilizzino una formulazione ambigua, evidenziata da una presunta generalità dell'ingiunzione che quest'ultima non ha e non può avere (essendo in realtà diretta soltanto al tesoriere della Regione Campania), e per quanto la stessa ordinanza in più di un passaggio della motivazione sembri voler esprimere un indirizzo intenzionalmente volto a trascendere il caso giudicato, sta di fatto che le note commissariali impugnate, obiettivamente considerate, non possono interpretarsi altro che come una evidente pressione verso tutte le regioni a presentare alla Corte dei conti i bilanci consuntivi perché siano sottoposti al giudizio di conto. Ma una pressione, ancorché insistente e formale, non può indubbiamente essere equiparata a quell'esercizio certo e attuale di una competenza che si assume come propria e, quindi, a quella chiara e inequivoca affermazione di una propria attribuzione che la consolidata giurisprudenza di questa Corte considera presupposto indefettibile perché possa ipotizzarsi una menomazione concreta e attuale delle competenze regionali e perché, pertanto, possa dichiararsi ammissibile un conflitto di attribuzione.

3. - Per motivi in parte analoghi vanno dichiarati inammissibili, per difetto di interesse delle Regioni ricorrenti, anche i conflitti di attribuzione sollevati in relazione all'ordinanza della Corte dei conti, Sez. 2ª, emessa il 7 febbraio 1979 nel giudizio di conto nei confronti dei

tesorieri della Regione Campania. Poiché tale ordinanza è stata adottata in un procedimento giurisdizionale rispetto al quale le Regioni ricorrenti sono del tutto estranee e poiché, pertanto, manca ogni possibilità di considerare quell'atto come attualmente invasivo della sfera di competenze garantita tanto alla Regione Liguria quanto alla Regione Lombardia, non può non constatarsi l'assenza dei presupposti obiettivi perché possa instaurarsi un giudizio per conflitto di attribuzione tra lo Stato e le Regioni ricorrenti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Nei riuniti giudizi per conflitto di attribuzione indicati in epigrafe, dichiara inammissibili i ricorsi per conflitto di attribuzione sollevati dalla Regione Liguria e dalla regione Lombardia in relazione alle note dei Commissari del Governo per le rispettive regioni, adottate, l'una, il 5 luglio 1979 e, l'altra, il 27 ottobre 1979, nonché in relazione all'ordinanza della Corte dei conti, Sez. 2ª, del 7 febbraio 1979, come indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 giugno 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 7 luglio 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.