CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **30/1989** (ECLI:IT:COST:1989:30)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **GRECO**
Udienza Pubblica del **13/12/1988**; Decisione del **25/01/1989**
Deposito del **02/02/1989**; Pubblicazione in G. U. **08/02/1989**
Norme impugnate:
Massime: **12992**
Atti decisi:

N. 30

SENTENZA 25 GENNAIO-2 FEBBRAIO 1989

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione Lombardia notificato il 29 luglio 1988, depositato in Cancelleria il 6 agosto 1988 ed iscritto al n. 15 del registro ricorsi 1988, per conflitto di attribuzione sorto a seguito della nota n. 6685 del 27 maggio 1988, pervenuta alla Regione il 7 giugno 1988, della Ragioneria regionale dello Stato di Milano, in cui si invita a far pervenire alla Ragioneria medesima i rendiconti amministrativi semestrali di cui all'art. 13, legge 28 ottobre 1986, n. 730, relativi ad assegnazioni effettuate dall'Ufficio del Ministro per il Coordinamento della Protezione Civile in diverse date dal 2 aprile 1987 al 27 ottobre 1987; della nota (allegata alla prima) n. 128216 del 18 maggio 1988 del Ministero del Tesoro, Ragioneria Generale dello Stato, indirizzata alla Ragioneria regionale dello Stato di Milano;

nonché a tutti gli atti da questi presupposti o da questi connessi o conseguenti;

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

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

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

Ritenuto in fatto

1. - Con diverse ordinanze, il Ministro per il coordinamento della protezione civile disponeva, ai sensi dell'art. 1, comma secondo, del d.l. 12 novembre 1982, n. 829, convertito, con modificazioni, nella legge 23 dicembre 1982, n. 938, l'assegnazione alla Regione Lombardia di contributi finanziari, a carico del fondo per la protezione civile, per interventi urgenti volti a fronteggiare situazioni di emergenza e di rischio.

I relativi accreditamenti venivano effettuati in tempi successvi, tra il 2 aprile e il 27 ottobre 1987.

Con nota del 15 dicembre 1987, diretta alla predetta Regione, la Ragioneria Regionale dello Stato di Milano, facendo presente che i rendiconti relativi alle somme accreditate ai sensi dell'art. 13, legge n. 730/1986, dovevano essere resi per semestri, ne sollecitava l'invio per il semestre già scaduto, allegando alcuni modelli 20/CG ritenuti necessari per la rendicontazione.

La Regione inviava alla Ragioneria Regionale dello Stato di Milano e al Ministro per il Coordinamento della Protezione Civile una relazione sullo stato di attuazione degli interventi con copia dei relativi mandati di pagamento.

Con nota del 3 marzo 1988, la predetta Ragioneria restituiva la documentazione prodotta dalla Regione, facendo rilevare che ogni elaborato avrebbe dovuto contenere tutta la documentazione giustificativa della spesa e che, ai fini della rendicontazione, avrebbe dovuto essere utilizzato il modello 20/CG, a suo tempo trasmesso alla Regione.

Questa, con nota del 15 marzo 1988, informava di non ritenere di essere tenuta a fornire la rendicontazione con le modalità richieste, sostenendo di non essere soggetta a controlli non previsti dalla Costituzione e che l'art. 13 della legge n. 730/86 non si applicherebbe agli enti autonomi assegnatari di contributi, ma solo alle persone fisiche delegate alla spesa.

In data 27 maggio 1988, la Ragioneria Regionale inviava al Presidente della Regione Lombardia la nota prot. n. 6685, con la quale trasmetteva copia della lettera prot. n. 128210 del 18 maggio 1988, con cui la Ragioneria Generale dello Stato, interessata al riguardo, affermava di condividere le considerazioni della stessa Ragioneria Regionale della Lombardia sull'obbligatorietà della presentazione dei rendiconti da parte della Regione e disponeva che la ripetuta Ragioneria Regionale fissasse un termine per la regolarizzazione della documentazione, scaduto il quale, avrebbe provveduto a segnalare l'eventuale inadempienza, ai sensi della circolare n. 61 del 29 settembre 1973 della stessa Ragioneria Generale, alla competente amministrazione centrale, ai fini dell'applicazione della sanzione pecuniaria di cui all'art. 337 reg. cont. gen. e, in caso di mancata applicazione della stessa in via amministrativa, alla Procura Generale della Corte dei Conti, ai sensi dell'art. 1 del r.d. 26 ottobre 1933, n. 1454.

Pertanto, con la stessa nota n. 6685, veniva assegnato alla Regione il termine di tre mesi

per gli adempimenti in questione, tenuto conto delle difficoltà di ordine pratico (collegate, esclusivamente, alla necessità di acquisire la documentazione necessaria dai Comuni del territorio, cui la Regione Lombardia aveva già trasferito i fondi).

2. - In relazione alle due menzionate note, quella della Ragioneria Regionale n. 6685 del 27 maggio 1988 e quella n. 128216 della Ragioneria Generale dello Stato in data 18 maggio 1988, la Regione Lombardia ha prodotto ricorso per conflitto di attribuzione, ravvisando nel contenuto delle stesse una lesione della propria autonomia costituzionalmente garantita.

Ha osservato la ricorrente che la disposizione invocata dalla Ragioneria Regionale di Milano (quella di cui all'art. 13 della legge n. 730/1986, che ha sostituito l'art. 13 del d.l. 26 maggio 1984, n. 159, conv. in legge 24 luglio 1984, n. 363, nella parte in cui prevede l'obbligo del rendiconto amministrativo semestrale per "i soggetti", ancorché non dipendenti statali, delegati dal Ministro per il Coordinamento della Protezione Civile ad impegnare o ordinare spese poste a carico del Fondo per la protezione civile) si riferirebbe ai soli funzionari delegati alla spesa, a favore dei quali vengono disposte aperture di credito, ai sensi degli artt. 54 lett. b), 56, 57 e 58 del r.d. 8 novembre 1923, n. 2440 (legge di contabilità generale dello Stato) e degli artt. 325 e segg. del r.d. 23 maggio 1924, n. 827 (Regolamento di contabilità generale dello Stato) e non ai rappresentanti legali degli enti pubblici cui siano stati concessi contributi.

Ciò, ad avviso della Regione, per un triplice ordine di considerazioni:

a) lo stesso art. 13 richiama, per i contributi concessi ad enti, il sistema di controllo istituzionalmente previsto per gli stessi enti, che non potrebbe duplicarsi con quello previsto sulle spese dello Stato;

b) la norma in esame si riferisce ai "soggetti", ancorché non dipendenti statali, e, quindi, a persone fisiche, delegate dal Ministro per il Coordinamento della Protezione Civile, laddove né la Regione né il suo Presidente potrebbero configurarsi come "delegati", essendo, invece, la Regione assegnataria di finanziamenti che eroga secondo le regole della propria contabilità, tant'è che le assegnazioni di cui trattasi sono state effettuate a favore della "Regione Lombardia" e non del Presidente della Giunta regionale come persona fisica;

c) il rendiconto in questione è, come chiarito dall'art. 13 del d.l. n. 159 del 1984, quello previsto dall'art. 4 della legge 17 agosto 1960, n. 908, in base al quale "i funzionari ai quali sono somministrati i fondi con gli ordini di accreditamento di cui al precedente art. 1, lett. b), debbono presentare, alle scadenze stabilite, i rendiconti delle somme erogate alla Ragioneria Regionale o a quella Provinciale dello Stato competente per il riscontro amministrativo-contabile, a norma degli artt. 16 e 17 del d.P.R. 30 giugno 1955, n. 1544....".

Anche tutte le norme richiamate nella citata disposizione prevedono la disciplina contabile per i funzionari delegati alla spesa, applicabile, secondo la ricorrente, solo alle spese dirette delle Amministrazioni dello Stato, nota quelle effettuate da enti autonomi sulla base di finanziamenti dello Stato.

Del resto, ha rilevato la Regione Lombardia, se si dovesse accogliere l'interpretazione che dell'art. 13 della legge n. 730/86 fornisce la Ragioneria Regionale di Milano, tale disciplina sarebbe incostituzionale per contrasto con le norme di cui agli artt. 5, 114, 117, 118, 119 e 125 Cost.

In via cautelare, la ricorrente, adducendo il grave pregiudizio, anzitutto morale ed istituzionale che ad essa deriverebbe dall'esecuzione dell'atto impugnato, né ha chiesto la sospensione nelle more del giudizio.

3. - Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, per il tramite dell'Avvocatura Generale dello Stato, che ha concluso per la manifesta infondatezza del ricorso e per

l'inammissibilità dell'istanza di sospensione per difetto di fumus, rilevando che la norma in questione non investe il controllo sugli atti della Regione e non è, perciò, invasiva dell'autonomia della stessa, ma riguarda la fase prodromica alla presentazione della contabilità alla Corte dei Conti, affinché questa possa accertare la sussistenza di eventuali responsabilità nell'esercizio di una giurisdizione che si estende anche agli amministratori regionali.

Né può condividersi, ad avviso dell'Avvocatura, il rilievo della ricorrente secondo cui il Presidente della Giunta regionale non potrebbe essere considerato come "funzionario delegato" dal ministro ai sensi dell'art. 13 della legge n. 730/86. Infatti, tale norma si riferisce a tutte le persone fisiche, anche estranee all'amministrazione statale, alle quali sia riferibile l'atto comportante la disposizione delle somme accreditate a carico del Fondo per la protezione civile, sotto forma di impegno o di ordinazione di spesa.

4. - Nell'imminenza dell'udienza, la Regione Lombardia ha depositato una memoria nella quale insiste nelle proprie conclusioni, ribadendo che non può ammettersi un obbligo di rendicontazione a carico del Presidente della Regione nei confronti della Ragioneria dello Stato, investita di compiti di controllo "interno" all'apparato statale.

Anche l'art. 13 del d.l. n. 159 del 1984, come sostituito dall'art. 13 della legge n. 730 del 1986, osserva la Regione, prevede una procedura di controllo interno, a carattere successivo, sulla spesa, controllo che ha lo scopo di consentire agli uffici contabili della stessa amministrazione statale di verificare l'erogazione di pagamenti che avvengano attraverso aperture di credito a favore di funzionari delegati. Ma una volta che le somme siano trasferite dallo Stato alla Regione, presso tale ente l'impiego delle somme avviene secondo le procedure contabili previste dal relativo ordinamento, e sarà assoggettato a controlli amministrativi previsti per la spesa dell'ente medesimo.

Del resto, il citato art. 13 precisa che, nel caso di contributi concessi ad enti, resta ferma l'"applicazione del sistema di controllo istituzionalmente prevista per gli enti medesimi".

Pertanto, la estensione del controllo, prevista dallo stesso art. 13, anche a soggetti "non dipendenti statali", secondo la Regione Lombardia riguarderebbe la sola ipotesi in cui la delega per l'impegno e l'ordinazione della spesa statale sia conferita, anziché ad un funzionario statale, a funzionario di altra amministrazione, che assume, però, la veste di delegato alla spesa statale, ipotesi diversa da quella in cui la spesa statale consista nell'erogazione di contributi ad enti, i quali, a loro volta, spenderanno tali fondi per le finalità previste, secondo le proprie regole.

Una diversa interpretazione dell'art. 13 si porrebbe, conclude la memoria, in contrasto con il principio costituzionale dell'autonomia amministrativa e contabile delle Regioni.

Considerato in diritto

Il conflitto di attribuzione è sollevato dalla Regione Lombardia contro la nota n. 6685 del 27 maggio 1988, pervenuta il 7 giugno 1988, della Ragioneria Regionale dello Stato con sede in Milano; contro la nota allegata ad essa, n. 128216 del 18 maggio 1988 della Ragioneria Generale dello Stato diretta alla Ragioneria Regionale dello Stato; contro tutti gli atti presupposti e connessi con i quali si è invitata la ricorrente a far pervenire i rendiconti semestrali relativi alle assegnazioni effettuate dal Ministro per il Coordinamento della Protezione Civile dal 2 aprile 1987 al 27 ottobre 1987 per eliminare situazioni di rischio connesse alle condizioni del suolo e per interventi urgenti sul territorio di vari Comuni della Regione, sulla base delle indicazioni della stessa e d'intesa con essa.

La richiesta è stata formulata sulla base dell'art. 13 del d.l. 26 maggio 1984, n. 159, convertito, con modificazioni, nella legge 24 luglio 1984, n. 363, nel testo sostituito dall'art. 13 della legge 28 ottobre 1986, n. 730.

I motivi addotti dalla Regione a sostegno del conflitto sono fondati.

Il d.l. 26 novembre 1980, n. 766, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 1980, n. 874, ha creato un Fondo per la protezione civile. Questo fondo è stato successivamente integrato (art. 2, d.l. 2 aprile 1982, convertito, con modificazioni, nella legge n. 303 del 1982).

Con varie assegnazioni su di esso si è provveduto, da parte del Ministro per il Coordinamento della Protezione Civile, sentito il Ministro dei Lavori Pubblici, di intesa con le Regioni interessate e su segnalazione delle stesse, a far fronte a varie emergenze, ad interventi urgenti a favore delle popolazioni colpite da terremoti o da altre calamità naturali, al riadattamento degli immobili e delle opere danneggiate (d.l. n. 829 del 1982, convertito, con modificazioni, nella legge n. 938 del 1982), nonché alla eliminazione di situazioni di rischio e ad investimenti urgenti nei Comuni per evitare catastrofi idrogeologiche (art. 5 del d.l. n. 309 del 1986, convertito, con modificazioni, nella legge n. 472 del 1986).

Le somme sono state erogate alle Regioni, sia pure con il vincolo di destinazione ai vari Comuni, ed inserite nella loro contabilità e nel loro bilancio.

Le Regioni, pertanto, sono, per tali somme, soggette ai controlli istituzionalmente previsti per legge e non possono essere assoggettate anche a quello della Ragioneria Regionale dello Stato.

Del resto, il citato art. 13 del d.l. n. 159 del 1984, nel testo sostituito dalla legge n. 730 del 1986, prevede l'obbligo del rendiconto semestrale per i soggetti delegati dal Ministro per il Coordinamento della Protezione Civile ad impegnare le spese a carico del predetto fondo, ma fa salva l'applicazione del sistema di controllo istituzionalmente previsto per gli enti destinatari delle somme.

Tra questi enti sono certamente da comprendersi le Regioni, che non possono considerarsi delegate dal Ministro in quanto persone giuridiche dotate di autonomia contabile, organizzativa e legislativa costituzionalmente garantita (artt. 117, 118, 123, 128 Cost.) e soggette ad appositi controlli di legge.

Inoltre, gli obblighi di rendiconto, i riscontri amministrativo-contabili di uffici statali quale è la Ragioneria Regionale dello Stato presuppongono che i soggetti a favore dei quali sono avvenuti gli accrediti di somme siano subordinati ai poteri gerarchici interni all'apparato statale o a poteri autoritativi dell'amministrazione contabile statale o, quanto meno, che le somme erogate rimangano di pertinenza dello Stato nonostante il vincolo della destinazione.

Non vi è, invece, nella specie, una separazione contabile di dette somme, ma l'inclusione delle stesse nella contabilità e nel bilancio regionale.

Non ha alcuna spiegazione logica né tanto meno giuridica, in mancanza di un'apposita previsione legislativa, la funzione di mero tramite che si vorrebbe assegnare alla Regione.

Né può spiegare il preteso doppio controllo l'eventuale dedotta separazione di una fase prodromica cui afferirebbe il richiesto riscontro contabile e una fase definitiva. Essa, peraltro, non trova conferma negli atti intercorsi tra le parti confliggenti avendo la stessa Ragioneria Regionale preteso il riscontro di somme da tempo assegnate e spese.

I principi di coordinamento e di collaborazione tra Stato e Regioni implicano che queste

siano tenute a fornire notizie sull'impiego delle somme e sulla loro effettiva erogazione e spendita (il che la Regione ricorrente ha effettuato) ma non al controllo della Ragioneria Regionale dello Stato, essendo le Regioni già per legge soggette istituzionalmente ad un apposito controllo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che non spetta allo Stato la sottoposizione a riscontro amministrativo contabile di rendiconti amministrativi semestrali relativamente ai contributi assegnati alla Regione a carico del fondo per la protezione civile;

Per l'effetto annulla le relative note della Ragioneria Regionale di Milano e della Ragioneria Generale dello Stato.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 gennaio 1989.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: GRECO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 2 febbraio 1989.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

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

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