CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **4/1991** (ECLI:IT:COST:1991:4)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CONSO** - Redattore: - Relatore: **CHELI**
Udienza Pubblica del **27/11/1990**; Decisione del **08/01/1991**
Deposito del **10/01/1991**; Pubblicazione in G. U. **16/01/1991**
Norme impugnate:
Massime: **16855 16856 16857 16858 16859 16860 16861**
Atti decisi:

N. 4

SENTENZA 8-10 GENNAIO 1991

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione siciliana approvata dalla Assemblea regionale il 28 luglio 1990 avente per oggetto: "Istituzione di una commissione parlamentare d'inchiesta e vigilanza sul fenomeno della mafia in Sicilia", promosso con ricorso del Commissario dello Stato per la Regione siciliana, notificato il 3 agosto 1990, depositato in cancelleria il 10 agosto successivo ed iscritto al n. 57 del registro ricorsi 1990;

Visto l'atto di costituzione della regione siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 27 novembre 1990 il Giudice relatore Enzo Cheli;

Uditi l'Avvocato dello Stato Sergio La Porta per il ricorrente, e l'avv. Silvio De Fina per la Regione;

RITENUTO IN FATTO

1. - Con ricorso notificato il 3 agosto 1990 il Commissario dello Stato per la Regione Siciliana impugna la legge regionale approvata il 28 luglio 1990, recante "Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta e vigilanza sul fenomeno della mafia in Sicilia", per violazione degli artt. 14 e 17 dello Statuto della Regione Siciliana nonché dell'articolo 97 della Costituzione. L'impugnativa investe la legge regionale nel suo complesso e, in particolare, gli artt. 3 lett. c), 6, primo comma, lett. b) e terzo comma, 8 e 9, anche "in relazione ai limiti posti dal vigente codice di procedura penale".

Il ricorrente, dopo aver ricordato che fin dal 1983 la Regione Siciliana aveva per due volte istituito in via amministrativa, mediante ordini del giorno dell'Assemblea, una Commissione parlamentare per la lotta contro la criminalità mafiosa, espone che la legge impugnata ha inteso disciplinare tale Commissione in maniera più compiuta, conferendo alla stessa poteri più incisivi di indagine. Così operando, la Regione avrebbe, peraltro, violato i limiti della propria competenza legislativa di cui agli artt. 14 e 17 dello Statuto speciale di autonomia, per aver istituito un organo i cui poteri d'inchiesta e d'indagine esorbiterebbero dalla materia di competenza regionale e per aver legiferato in una "materia", quale quella della prevenzione e lotta contro la mafia, riservata in via esclusiva allo Stato.

Ad avviso del ricorrente, la potestà regionale di istituire con legge commissioni di inchiesta potrebbe esercitarsi solo relativamente ad oggetti riconducibili alle materie di competenza regionale, così come indicato in talune pronunce di questa Corte (sentt. nn. 29 del 1966 e 19 del 1969). La legge impugnata travalicherebbe, invece, la necessaria correlazione tra l'ambito operativo della Commissione ed i possibili interventi legislativi ed amministrativi della Regione nella materia oggetto d'inchiesta, stante la genericità e vastità dei poteri attribuiti alla stessa Commissione, che verrebbe ad assumere natura "inquisitoria", duplicando le attribuzioni della Commissione parlamentare nazionale d'inchiesta sulla mafia istituita con la legge 23 marzo 1988, n. 94.

Ciò risulterebbe, in particolare, dalle disposizioni che attribuiscono alla Commissione: a) la verifica dell'attuazione della legge statale "antimafia" 13 settembre 1982, n. 646 e di ogni altra legge concernente la lotta alla mafia da parte dell'amministrazione regionale, degli enti locali siciliani, e di ogni altro ente sottoposto alla vigilanza della Regione (art. 3, lett. c); b) la possibilità di audizione di pubblici amministratori, di dipendenti dell'amministrazione regionale e degli enti sottoposti a vigilanza della Regione (art. 6, primo comma, lett. b); c) la possibilità di indagare sull'impiego di finanziamenti pubblici, "ivi compresi quelli extraregionali", da parte di imprese private (art. 6, terzo comma).

Inoltre, la legge impugnata determinerebbe una interferenza nei confronti del potere giudiziario ed una limitazione all'accertamento dei fatti nelle sedi processuali proprie, in particolare con le disposizioni che stabiliscono il segreto d'ufficio per le notizie derivanti da fatti, atti o documenti per i quali la Commissione disponga la non divulgazione (art. 8) e, comunque, per tutte le attività che riguardino, anche in parte, i soggetti privati e le loro attività economiche (art. 9).

2. - Si è costituita in giudizio la Regione siciliana, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

La difesa della Regione nega che dalle disposizioni impugnate possa derivare una

configurazione delle attività della Commissione come "inquisitoria" in senso tecnico, cioè come attività di natura giurisdizionale volta all'accertamento di illeciti penali.

Richiamando a sua volta la sentenza n. 29 del 1966 di questa Corte, la difesa della Regione afferma che il potere regionale di inchiesta non costituisce una "materia" autonoma nel novero delle attribuzioni delle Regioni, ma un potere connaturato all'esercizio di tali attribuzioni, cioè un modo di estrinsecazione delle stesse.

L'inchiesta regionale di cui alla legge impugnata non avrebbe, pertanto, la valenza giurisdizionale di quella statale, in quanto essa sarebbe diretta a "estrinsecare" funzioni non giurisdizionali della Regione e a garantire il buon andamento dell'amministrazione regionale.

In particolare, l'art. 3, lett. c) mutuerebbe dalla legge 23 marzo 1988, n. 94, istitutiva della Commissione antimafia statale, i soli poteri inerenti all'esercizio delle competenze regionali, finalizzati all'adozione di provvedimenti legislativi ed amministrativi da parte della Regione, restando esclusa ogni possibile interferenza con i poteri dello Stato. La verifica della attuazione della legge n. 646 del 1982 sarebbe, quindi, limitata alle disposizioni che riguardano, oltre all'amministrazione regionale, gli enti locali siciliani e gli altri enti sottoposti alla vigilanza della Regione, al fine di accertare se tali enti abbiano o meno adempiuto all'obbligo, previsto dalla legge citata, di adottare i provvedimenti indicati dalla medesima.

Le inchieste, ispezioni ed audizioni, di cui all'art. 6, primo comma, lett. b), rivolte verso l'amministrazione regionale, gli enti locali e gli enti sottoposti a vigilanza della Regione, nonché nei confronti dei rispettivi amministratori e dipendenti, concretizzerebbero, a loro volta, interventi di carattere amministrativo nell'ambito delle competenze regionali. Così come la verifica dell'impiego dei finanziamenti regionali, nonché di quelli extraregionali con questi eventualmente concorrenti, concessi a soggetti privati - di cui all'art. 6, terzo comma - non comporterebbe interferenze lesive di diritti privati, costituendo, invece, un doveroso controllo su soggetti percettori di denaro pubblico e, quindi, esercenti una attività economica privata in rapporto amministrativo vincolato con gli enti pubblici finanziatori.

Infine, le disposizioni sul segreto d'ufficio di cui agli artt. 8 e 9 non si discosterebbero dalla disciplina generale di tale istituto, operante nell'ambito dell'ordinamento regionale, restando esclusa qualsiasi interferenza di tali disposizioni nella sfera giurisdizionale.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. - Forma oggetto di impugnativa la legge regionale approvata dall'Assemblea siciliana il 28 luglio 1990 e recante "Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta e vigilanza sul fenomeno della mafia in Sicilia".

Ad avviso del Commissario dello Stato per la Regione siciliana tale legge risulterebbe incostituzionale: a) nel suo complesso, per violazione degli artt. 14 e 17 dello Statuto speciale, avendo istituito una Commissione d'inchiesta su un oggetto - la prevenzione e la lotta contro la mafia - esorbitante dalle materie di competenza regionale e dalle finalità proprie della Regione; b) con riferimento a talune norme particolari (artt. 3 lett. c); 6, primo comma, lett. b) e terzo comma; 8 e 9), che avrebbero conferito alla stessa Commissione - in violazione anche dell'art. 97 Costituzione e dei limiti posti dal vigente codice di procedura penale - specifici poteri d'indagine estranei alle competenze regionali e spettanti in via esclusiva ad organi dello Stato (alla Commissione parlamentare nazionale sulla mafia, istituita con la legge 23 marzo 1988 n. 94; agli organi di polizia; alla giurisdizione penale).

2. - La questione non è fondata.

Con la legge in esame la Regione siciliana - secondo quanto si espone nella relazione illustrativa al disegno di legge presentato all'Assemblea dalla Commissione per il regolamento allargata ai Presidenti dei gruppi parlamentari - ha inteso provvedere alla istituzione "di una Commissione d'inchiesta sul fenomeno mafioso in Sicilia, con il compito, da un lato, di vigilare sui pericoli di infiltrazione mafiosa nella pubblica amministrazione regionale", dall'altro, "di elaborare utili proposte per l'adozione di appropriate misure atte a contrastare la stessa cultura mafiosa in ogni sua manifestazione". Queste finalità - che si trovano puntualmente rispecchiate nel complesso della disciplina oggetto d'impugnativa - vanno tenute presenti ove si tratti di valutare la fondatezza delle censure di carattere generale enunciate nel ricorso.

In proposito, occorre innanzitutto ricordare che, ad avviso di questa Corte, il potere d'inchiesta regionale, esprimendosi attraverso indagini dirette a raccogliere elementi di conoscenza su fatti e persone, non rappresenta una materia affiancabile alle altre affidate alla competenza regionale, ma svolge essenzialmente una "funzione strumentale in vista dei provvedimenti che potranno essere adottati non dalla Commissione all'uopo nominata che ha svolto l'indagine, ma dall'organo deliberativo che l'ha disposta ai fini di una migliore e più adeguata esplicazione delle proprie attività istituzionali" (sent. n. 29 del 1966). Ed è proprio il riferimento a questo carattere strumentale rispetto alle singole competenze spettanti ai Consigli regionali che viene a ispirare sia le norme dei regolamenti consiliari delle Regioni a statuto speciale (art. 29 regolamento Sicilia; artt. 127-129 regolamento Sardegna; art. 11 regolamento Trentino-Alto Adige; art. 101 regolamento Friuli Venezia Giulia), sia le norme degli statuti delle Regioni ordinarie (art. 27 statuto Abruzzo; art. 25 statuto Basilicata; art. 25 statuto Calabria; art. 26 statuto Campania; artt. 7 e 22 statuto Emilia-Romagna, art. 13 statuto Lazio; art. 28 statuto Liguria; art. 18 statuto Lombardia; art. 22 statuto Marche: art. 18 statuto Molise; art. 18 statuto Piemonte; art. 34 statuto Puglia; art. 34 statuto Toscana; art. 45 statuto Umbria; art. 24 statuto Veneto) che fanno esplicito riferimento ad un potere di inchiesta regionale esercitabile attraverso speciali Commissioni.

La legittimità dell'istituzione di una Commissione regionale d'inchiesta va, dunque, in primo luogo, commisurata alla "strumentalità" dei suoi poteri d'indagine, cioè al fatto che l'oggetto di tali poteri sia tale da poter essere ricondotto a materie o funzioni di spettanza regionale ovvero a interessi di rilievo regionale, quali ad esempio quelli inerenti al buon funzionamento dei diversi apparati regionali.

Nella specie, l'esame dei contenuti dispositivi della legge impugnata toglie ogni dubbio in ordine al fatto che l'Assemblea regionale, nell'istituire una Commissione parlamentare di inchiesta e vigilanza sul fenomeno della mafia in Sicilia, abbia inteso conferire alla stessa poteri di indagine suscettibili di esplicarsi soltanto nei confronti delle "attività dell'amministrazione regionale e degli enti sottoposti al suo controllo", in quanto tali attività possano risultare inquinate da "infiltrazioni e connivenze mafiose e di altre associazioni criminali similari" (cfr. art. 3, comma primo, lett. a).

L'oggetto diretto ed esclusivo di questi poteri va, pertanto, individuato nel funzionamento della amministrazione regionale e degli enti sottoposti al suo controllo, caratterizzandosi, di conseguenza, come strumentale rispetto all'esercizio di competenze proprie della Regione, quali quelle indicate nell'art. 14 lett. o), p) e q) dello Statuto speciale, con riferimento agli uffici ed al personale della regione e degli enti sottoposti al suo controllo.

Né il carattere strumentale dell'attività della Commissione potrebbe essere disconosciuto con riferimento ai poteri di proposta che vengono dalla legge impugnata affiancati a quelli di indagine (cfr. art. 3 lett. e) ed f) ed art. 6 lett. d): anche tali poteri che la legge finalizza al "migliore esercizio della potestà regionale e delle funzioni attribuite agli enti locali siciliani" ovvero a "possibili iniziative volte al formarsi ed al diffondersi di una cultura antimafiosa nella

società siciliana" - risultano, infatti, correlati all'esercizio delle attività legislative, amministrative e di controllo proprie della Regione ovvero a quelle iniziative consistenti nell'enunciazione di voti e nella formulazione di progetti che l'art. 18 dello Statuto speciale conferisce all'Assemblea regionale nelle materie di competenza degli organi dello Stato suscettibili di interessare la Regione.

Va, pertanto, escluso che la legge impugnata, prevedendo l'istituzione della Commissione d'inchiesta di cui è causa, abbia per ciò stesso esorbitato dalla sfera di attribuzioni statutariamente spettanti alla regione siciliana.

3. - Del pari infondate si presentano le censure formulate nei confronti di specifiche norme della legge in esame.

Per quanto concerne tali censure si può, infatti, rilevare:

a) l'art. 3 lett. c) riferisce la verifica relativa alla piena attuazione della legge 13 settembre 1982, n. 646, nonché di ogni altra legge o provvedimento statale e regionale concernente la lotta alla mafia, all'amministrazione regionale, agli enti locali siciliani e ad ogni altro ente o istituzione sottoposti alla vigilanza della Regione. Tale verifica non comporta, peraltro, l'esercizio di un potere "inquisitorio" di natura giurisdizionale, mentre investe una sfera di soggetti ed apparati riconducibili all'ambito di competenze spettanti al legislatore regionale. Va altresì escluso che la Commissione istituita dalla Regione siciliana possa aver determinato - come si afferma nel ricorso - una duplicazione di poteri sul medesimo oggetto e per la medesima finalità in relazione all'esistenza, in parallelo, della Commissione parlamentare nazionale di inchiesta sul fenomeno mafioso istituita con la legge 23 marzo 1988, n. 94. I due organi di indagine operano, infatti, su piani diversi e con poteri diversi (non disponendo la Commissione regionale dei poteri conferiti dall'art. 82 della Costituzione alla Commissione nazionale), mentre nulla vieta che una stessa realtà possa formare oggetto, per finalità diverse, di concorrenti attività di carattere conoscitivo: e questo tanto più ove si consideri che nella legge impugnata (art. 4) si prevede l'obbligo per la Commissione regionale di tenere costantemente informata della propria attività la Commissione nazionale, anche al fine di avanzare proposte per lo svolgimento "di iniziative congiunte nel rispetto delle reciproche competenze";

b) L'art. 6, primo comma, lett. b) autorizza l'audizione da parte della Commissione dei pubblici amministratori, nonché dei dipendenti dell'amministrazione regionale e degli enti sottoposti al suo controllo. Tale potere di audizione non contrasta con alcuna norma di rango costituzionale, dal momento che la Commissione non dispone, ai fini del suo esercizio, degli strumenti autoritativi propri dell'autorità giudiziaria, ma può solo appellarsi agli ordinari vincoli di responsabilità politica e amministrativa che legano gli amministratori e i dipendenti regionali all'ente di appartenenza.

c) l'art. 6, terzo comma, consente la verifica della Commissione sulla corretta utilizzazione di risorse finanziarie a carico del bilancio della regione, degli enti locali siciliani e degli enti pubblici regionali, da parte delle imprese private che ne siano destinatarie, particolarmente in relazione all'esecuzione di opere pubbliche, alla fornitura di beni e servizi alla pubblica amministrazione nonché all'impiego di finanziamenti pubblici, ivi compresi quelli extraregionali, in qualunque forma concessi.

Anche tale disciplina - ove risulti correttamente interpetrata non si presenta suscettibile di determinare una interferenza della Commissione nei poteri di prevenzione spettanti all'amministrazione statale (ed alla autorità di polizia in particolare). Il potere di verifica previsto dalla norma impugnata non può, infatti, consentire una intromissione autoritativa nella sfera di autonomia dell'impresa privata, comportando soltanto un'attività conoscitiva destinata ad accertare dall'esterno la corrispondenza tra la natura pubblica del finanziamento

concesso e la natura pubblica della finalità per il cui perseguimento lo stesso finanziamento è stato erogato. L'interesse regionale che giustifica l'intervento risulta, in questo caso, individuato sia dalla provenienza delle risorse finanziarie (che sono a carico del bilancio della Regione o degli enti sottoposti al controllo regionale), sia dalla natura della prestazione cui è tenuta l'impresa privata (esecuzione di opere pubbliche o forniture di beni e servizi, da intendersi a favore dell'amministrazione regionale o di enti sottoposti al controllo della Regione). Entro questi termini anche il richiamo ai finanziamenti pubblici extraregionali espresso dalla norma viene ad assumere il valore limitato di elemento aggiuntivo di conoscenza, tale da poter essere riferito soltanto a quei finanziamenti che operano in concorso con quelli regionali e che risultino destinati ad opere e forniture d'interesse regionale;

d) gli artt. 8 e 9 prevedono che la Commissione possa imporre il segreto di ufficio su fatti, atti o documenti ritenuti non divulgabili e che tale segreto debba comunque valere per tutte le attività della Commissione riguardanti i privati e l'esercizio delle loro attività economiche. Anche tale disciplina del segreto non incorre nel vizio di costituzionalità denunciato, dal momento che viene a operare entro i limiti ordinari del segreto di ufficio, la cui determinazione, per quanto concerne l'attività svolta da un organo regionale quale è la Commissione, non può spettare altro che alla valutazione discrezionale della stessa regione.

Nessuna delle norme che formano oggetto di impugnative specifiche viene, pertanto, a incorrere nei profili di incostituzionalità che sono stati denunciati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata, con il ricorso di cui in epigrafe, nei confronti della legge della Regione siciliana approvata dall'Assemblea regionale il 28 luglio 1990, recante "Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta e vigilanza sul fenomeno della mafia in Sicilia", con riferimento agli artt. 14 e 17 dello Statuto speciale della Regione siciliana ed all'art. 97 della Costituzione, anche in relazione ai limiti posti dal vigente codice di procedura penale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 gennaio 1991.

Il Presidente: CONSO

Il redattore: CHELI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 10 gennaio 1991.

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.