

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **209/1994** (ECLI:IT:COST:1994:209)

Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**

Presidente: **CASAVOLA** - Redattore: - Relatore: **BALDASSARRE**

Udienza Pubblica del **26/04/1994**; Decisione del **23/05/1994**

Deposito del **02/06/1994**; Pubblicazione in G. U. **08/06/1994**

Norme impugnate:

Massime: **20713 20714 20715 20716**

Atti decisi:

N. 209

SENTENZA 23 MAGGIO-2 GIUGNO 1994

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione siciliana notificato il 30 dicembre 1993, depositato in Cancelleria il 3 gennaio 1994, per conflitto di attribuzione sorto a seguito delle note della Procura generale della Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana della Corte dei conti nn. 73801/3826 e 73801/3827 del 25 ottobre 1993, contenenti richieste di atti e documenti riguardanti l'attività interna dell'Assemblea regionale siciliana, ed iscritto al n. 1 del registro conflitti 1994;

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

Udito nell'udienza pubblica del 26 aprile 1994 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi gli avvocati Giuseppe Fazio e Federico Sorrentino per la Regione siciliana e l'Avvocato dello Stato Ivo M. Braguglia per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso regolarmente notificato e depositato la Regione siciliana ha sollevato conflitto di attribuzione, per lesione delle competenze assegnate alla ricorrente dagli artt. 4 e 20 dello Statuto speciale per la Regione siciliana (in connessione con gli artt. 13, 19 e 22 del regolamento interno dell'Assemblea regionale e con l'art. 74 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214), nei confronti della Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Regione siciliana, avendo la Procura generale di quest'ultima inviato due note contenenti richieste di documenti e di atti riguardanti l'Assemblea regionale siciliana.

Più precisamente, mentre con la nota del 25 ottobre 1993 (prot. n. 73801/3826) la predetta Procura si è rivolta al Presidente della Commissione d'indagine sul sistema informativo automatizzato della Assemblea regionale chiedendo gli atti, i documenti e i processi verbali ritenuti fondamentali per l'attività di indagine della commissione, con la seconda nota, sempre del 25 ottobre 1993 (prot. n. 73801/3827), la stessa procura si è rivolta al segretario generale dell'Assemblea regionale siciliana richiedendo: a) documenti riguardanti un referendum della predetta Assemblea, b) un prospetto dei contratti stipulati dalla stessa Assemblea in regime di trattativa privata, c) una relazione sui rapporti d'impiego o di servizio intercorrenti fra l'Assemblea medesima e soggetti reclutati ad personam e, poi, confermati definitivamente con concorsi interni o contratti a tempo indeterminato, d) le generalità del funzionario preposto al ruolo di economo nell'ultimo quinquennio, e) una sintesi espositiva dell'attività esecutiva della delibera n. 19 del 7 novembre 1989 del Consiglio di presidenza dell'Assemblea regionale siciliana.

Sotto un primo profilo, posto che l'art. 4 dello Statuto speciale affida al regolamento interno dell'Assemblea regionale siciliana la determinazione delle disposizioni relative al funzionamento dell'organo legislativo regionale e posto che l'art. 13 di tale regolamento assegna la gestione dei fondi della predetta Assemblea alla responsabilità del Collegio dei questori, pur sotto la vigilanza del consiglio di presidenza e ferma restando l'approvazione definitiva della gestione dei fondi medesimi da parte del plenum dell'Assemblea stessa, le impugnate richieste di documenti rivolte dalla Corte dei conti costituirebbero una evidente interferenza con le competenze appena delineate e con l'autonomia statutariamente riconosciuta all'Assemblea regionale siciliana. In particolare, poi, considerato che la nota indicata per seconda rivela il chiaro intendimento di acquisire documenti al fine di valutare l'esistenza di un eventuale danno erariale, la ricorrente osserva che le relative richieste interferirebbero con i poteri determinati dall'art. 19 del regolamento interno, ai sensi del quale, in caso di danno erariale, il compito di dichiarare la responsabilità amministrativa del dipendente, di liquidare il danno e di intimare il pagamento della somma liquidata è affidato al ricordato collegio dei questori su richiesta del Presidente dell'Assemblea regionale. Quest'ultimo procedimento, precisa la ricorrente, sarebbe sostitutivo di qualsiasi altro procedimento volto ad accertare la responsabilità per danno erariale, compreso quello della Corte dei conti.

In secondo luogo, le impugnate richieste della Corte dei conti sarebbero lesive delle competenze regionali in quanto sarebbero state esercitate in violazione dell'art. 74 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, contenuto nel regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214. Quest'ultimo articolo stabilisce che il pubblico ministero presso la Corte dei conti può chiedere

in comunicazione atti e documenti in possesso di "autorità amministrative e giudiziarie". Secondo la ricorrente, le note della Corte dei conti, oltre a formulare richieste generiche e non analitiche, sono indirizzate ad autorità che, come ha riconosciuto la stessa Corte costituzionale, in alcun caso sarebbero definibili come "amministrative", essendo imputate le funzioni amministrative regionali soltanto alla Giunta regionale.

Infine, la ricorrente considera le note impugnate come lesive delle proprie competenze in quanto verrebbero a configurare una inammissibile ipotesi di inchiesta permanente e generale aperta dal giudice contabile sull'operato dell'Assemblea regionale siciliana, non prevista dalle leggi disciplinanti l'attività della Corte dei conti e non ammessa dall'art. 103 della Costituzione. Infatti, trattandosi di generiche richieste di documenti e di informazioni, svincolate da specifiche contestazioni di responsabilità, le note impugnate ove riconosciute legittime configurerebbero in capo alla Corte di conti una vera e propria attività di controllo generale e permanente, che non potrebbe essere giustificata dalla tendenziale espansività dei controlli contabili, esigendo quest'ultima la necessaria opera d'interposizione del legislatore.

Oltre alla proposizione delle censure indicate, la Regione siciliana chiede altresì la sospensione degli atti impugnati ai sensi dell'art. 40 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

2. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri per chiedere il rigetto del ricorso.

Premesso che il potere istruttorio previsto dall'art. 74 del regio decreto n. 1214 del 1934 può venir esercitato, come ha precisato questa Corte, indipendentemente e anche prima della citazione e del giudizio, l'Avvocatura dello Stato osserva che le regioni a statuto speciale possono ben essere destinatarie delle richieste di documenti o informazioni previste dal predetto articolo. Secondo la resistente, infatti, non è sostenibile che i procedimenti disciplinati dal regolamento interno dell'Assemblea regionale possano essere considerati sostitutivi di quello previsto dal citato art. 74, in quanto, non avendo competenza le regioni in materia di giurisdizione, la riserva di regolamento stabilita dall'art. 4 dello Statuto speciale non può esser interpretata nel senso di escludere il potere di controllo giurisdizionale contabile della Corte dei conti.

Inoltre, l'Avvocatura dello Stato nega che gli atti impugnati costituiscano un esercizio illegittimo del potere previsto dal ricordato art. 74, dal momento che, anche se l'Assemblea regionale siciliana non può essere qualificata come organo amministrativo, tuttavia essa, al fine di provvedere alla propria organizzazione, esercita alcune funzioni amministrative, fra le quali rientrano sicuramente quelle relative ai rapporti di impiego, sottoponibili al controllo giurisdizionale dello Stato. Sotto questo profilo, conclude la resistente, anche l'Assemblea regionale siciliana va considerata come "autorità amministrativa", ai sensi del ricordato art. 74.

Infine, l'Avvocatura dello Stato osserva che, a differenza del caso esaminato con la sentenza n. 104 del 1989, le note impugnate non configurano un'inammissibile ipotesi di inchiesta permanente e generale. Al contrario, le richieste avanzate dalla Corte dei conti si basano su una circostanziata denuncia sporta da un funzionario dell'Assemblea regionale e da un sindacalista e sono volte ad acquisire riscontri documentali riguardanti alcuni episodi inerenti alla gestione amministrativa e contabile dell'Assemblea stessa.

3. - In prossimità dell'udienza la Regione siciliana ha depositato una memoria con la quale, oltre a ribadire argomentazioni già ampiamente svolte nel ricorso, ha precisato alcune conclusioni. In particolare, la ricorrente afferma che essa non intende contestare in linea di principio l'esercizio di qualsivoglia funzione giurisdizionale nei confronti di atti o di comportamenti tenuti nell'ambito dell'Assemblea regionale a causa dell'autonomia politica garantita a quest'ultima. Al contrario, la ricorrente assume che la Corte dei conti abbia agito nel caso di specie al di là dei limiti che l'art. 74 del regio decreto n. 1214 del 1934 pone

all'esercizio del suo potere istruttorio.

Considerato in diritto

1. - Il conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, sollevato con il ricorso indicato in epigrafe dalla Regione siciliana a tutela dell'autonomia garantita all'Assemblea regionale dagli artt. 4 e 20 dello Statuto speciale per la Regione siciliana (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2), sorge a seguito dell'adozione da parte del Procuratore generale della Corte dei conti per la Regione siciliana due note, emesse in data 25 ottobre 1993, con le quali, ai sensi dell'art. 74 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti), si chiedono, rispettivamente al presidente della commissione d'indagine sul sistema informativo automatizzato dell'Assemblea regionale e al segretario generale della stessa Assemblea, i seguenti atti e dati: a) gli atti, i documenti e i processi verbali ritenuti fondamentali nell'attività di indagine condotta dalla commissione d'indagine sopra indicata; b) i documenti riguardanti un determinato referendario dell'Assemblea regionale siciliana, un prospetto dei contratti stipulati dalla stessa Assemblea in regime di trattativa privata, una relazione sui rapporti di impiego o di servizio intercorrenti tra l'Assemblea medesima e i soggetti reclutati ad personam e poi confermati definitivamente con concorsi interni o con contratti a tempo indeterminato, le generalità del funzionario preposto al ruolo di economo nell'ultimo quinquennio e, infine, una sintesi espositiva dell'attività esecutiva della delibera del Consiglio di presidenza dell'Assemblea regionale siciliana 7 novembre 1989, n. 19.

2. - Il ricorso non è fondato.

È stato ripetutamente affermato da questa Corte che "l'analogia tra le attribuzioni delle assemblee regionali e quelle delle assemblee parlamentari non significa identità e non toglie che le prime si svolgano a livello di autonomia, anche se costituzionalmente garantita, le seconde, invece, a livello di sovranità. E deroghe alla giurisdizione - sempre di stretta interpretazione - sono ammissibili soltanto nei confronti di organi immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato, e perciò situati ai vertici dell'ordinamento, in posizione di assoluta indipendenza e di reciproca parità" (v. sent. n. 110 del 1970, nonché sent. n. 129 del 1981). Sulla base di questo principio generale, la stessa Corte, mentre ha riconosciuto che i dipendenti della Camera dei deputati e del Senato, oltretutto della Presidenza della Repubblica, sono sottratti alla giurisdizione contabile della Corte dei conti (v. sent. n. 129 del 1981), ha ritenuto, invece, che i dipendenti delle assemblee legislative regionali sono soggetti tanto al giudizio di conto (v. sent. n. 110 del 1970), quanto a quello di responsabilità (v. sentt. nn. 995 e 421 del 1988, 211 del 1972, 68 del 1971) di spettanza della Corte dei conti.

Del resto, non è neppure senza significato che in un'altra decisione questa Corte abbia affermato che l'esclusione dalle materie di competenza delle regioni, finanche di quelle a statuto speciale, di qualsiasi funzione giurisdizionale comporta che, come non sono ammissibili leggi regionali disciplinanti sotto qualsivoglia aspetto la giurisdizione, così sarebbero costituzionalmente illegittime norme delle regioni volte a sottrarre alla giurisdizione atti o comportamenti imputabili a funzionari regionali (v. sent. n. 115 del 1972).

In ragione dei principi costituzionali ora indicati, che questa Corte ribadisce ancora una volta, la riserva di regolamento stabilita dall'art. 4 dello Statuto speciale a favore dell'Assemblea regionale siciliana non può ricomprendere il potere di prevedere con il predetto regolamento procedimenti volti all'accertamento di eventuali responsabilità contabili dei dipendenti dell'Assemblea stessa, aventi l'effetto di sostituire o di escludere il giudizio di responsabilità della Corte dei conti cui sono ordinariamente soggetti i dipendenti pubblici.

3. - La Regione ricorrente, nella sua memoria di udienza, precisa di non contestare l'appartenenza alla Corte dei conti del potere di richiedere documenti o informazioni utili ai fini istruttori del giudizio contabile, ma ritiene che nel caso tale potere sia stato esercitato illegittimamente, essendo stato indirizzato a un'autorità, come l'Assemblea regionale siciliana, che non può essere qualificata in alcun modo come "amministrativa". Anche sotto questo profilo, il ricorso non è fondato.

Ai sensi dell'art. 74 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, il Procuratore generale presso la Corte dei conti, nell'ambito delle istruttorie di propria competenza, "può chiedere in comunicazione atti e documenti in possesso di autorità amministrative e giudiziarie e può inoltre disporre accertamenti diretti". Esclusi, per le ragioni indicate nel punto precedente della motivazione, gli "organi costituzionali" - quali la Camera, il Senato, la Presidenza della Repubblica e la Corte costituzionale -, oggetto del potere disciplinato dal ricordato art. 74 sono soltanto le "autorità amministrative e giudiziarie", non anche quelle legislative. La formula usata dall'articolo appena citato va interpretata tenendo conto che essa è stata originariamente adottata prima dell'entrata in vigore della Costituzione e, pertanto, entro un contesto ordinamentale che non conosceva organi "non costituzionali", come ad esempio i consigli regionali, attributari tanto di competenze amministrative, quanto di competenze legislative. Questo problema interpretativo rileva anche nel caso di specie, poiché, pur se lo Statuto speciale per la Regione siciliana (art. 20) attribuisce in via generale le "funzioni amministrative" alla Giunta regionale, tuttavia residuano in capo all'Assemblea regionale siciliana ulteriori funzioni specificamente amministrative, collegate alla assunzione e alla gestione del personale dipendente, nonché all'organizzazione degli uffici dell'Assemblea medesima.

In realtà, l'esclusione delle funzioni legislative, qualsiasi sia il soggetto o l'organo che le eserciti, dagli oggetti del potere istruttorio connesso alla giurisdizione contabile ha la sua giustificazione costituzionale nel carattere primario delle predette funzioni, carattere dal quale deriva la stessa soggezione del giudice (soltanto) alle leggi, tanto se statali, quanto se regionali (art. 101 della Costituzione; v. anche sent. n. 285 del 1990). Sotto il profilo indicato, in relazione a organi "non costituzionali", ancorché di rilievo costituzionale - come l'Assemblea regionale siciliana o, in genere, i consigli regionali -, che non godono, in quanto tali, di un'eccezionale esenzione dalla giurisdizione ordinaria o amministrativa, la nozione di "autorità amministrativa" contenuta nell'art. 74 del regio decreto n. 1214 del 1934 va decifrata nel senso che, mentre ricomprende le attività delle assemblee regionali di carattere amministrativo (vale a dire, nel caso della Assemblea siciliana, le attività di organizzazione degli uffici e quelle attinenti al personale dipendente), esclude, invece, dal proprio ambito le attività inerenti allo svolgimento delle funzioni legislative e quelle direttamente strumentali all'esercizio di queste ultime (attività ispettive, commissioni d'inchiesta, poteri di controllo politico, etc.).

4. - Alla luce dei principi espressi, non può sussistere dubbio sulla spettanza alla Procura generale della Corte dei conti per la Regione siciliana del potere di formulare le richieste dei documenti e delle informazioni contenuti nelle note indirizzate al segretario generale dell'Assemblea regionale siciliana e al Presidente della commissione di indagine sul sistema informativo automatizzato dell'Assemblea stessa.

Riguardo alla nota indirizzata al segretario generale dell'Assemblea regionale siciliana, le richieste avanzate concernono con tutta evidenza rapporti d'impiego del personale dipendente, circoscritti ora da riferimenti personali, ora dalla tipologia del rapporto d'impiego o dell'atto costitutivo del rapporto medesimo. Trattandosi di atti collegati allo svolgimento di funzioni specificamente amministrative ed essendo le richieste indirizzate al funzionario istituzionalmente preposto allo svolgimento di quel tipo di funzioni, nessun ostacolo può essere legittimamente frapposto dall'Assemblea regionale siciliana nel dar corso alle predette richieste.

Analoga conclusione deve esser raggiunta in relazione alla nota indirizzata al Presidente della commissione d'indagine sul sistema informativo dell'Assemblea regionale siciliana. Per la verità, dall'esame della deliberazione istitutiva non risulta espressamente definita la natura della commissione destinataria della nota impugnata, né risultano richiamati articoli di legge o norme del regolamento assembleare a giustificazione dell'istituzione della commissione stessa. E, in effetti, quest'ultima non rientra in alcuna delle fattispecie previste dal predetto regolamento, essendo stata istituita, in data 22 marzo 1993, mediante una deliberazione del Consiglio di Presidenza ed avendo una composizione mista formata da tre deputati regionali e quattro esperti esterni all'Assemblea regionale, aventi il compito di valutare da un punto di vista tecnico le scelte operate riguardo al sistema informativo della stessa Assemblea. Si deve concludere, pertanto, che, nonostante la denominazione ("Commissione d'indagine"), quella in esame non ha nulla a che fare con le commissioni speciali dell'Assemblea regionale previste dagli artt. 29, 29-bis e 29-ter del regolamento interno dell'Assemblea medesima, ma è piuttosto una commissione istituita extra-ordinem, avente il compito di coadiuvare il Presidente dell'Assemblea con pareri tecnici in vista del miglior svolgimento della funzione tipicamente amministrativa del Presidente stesso in ordine all'organizzazione degli uffici e dei servizi dell'Assemblea regionale siciliana e all'esercizio dei connessi controlli.

In considerazione della natura giuridica della "commissione d'indagine" esaminata e delle sue attività, non vi può esser dubbio, dunque, che, alla luce dei principi precedentemente esposti, essa rientri fra le "autorità amministrative" alle quali la Procura generale presso la Corte dei conti può richiedere atti e documenti ai sensi dell'art. 74 del regio decreto n. 1214 del 1934.

5. - Né, infine, può ritenersi che l'appena citato art. 74 sia stato violato a causa di una presunta ipoteticità e genericità delle richieste formulate dal pubblico ministero presso la Corte dei conti. Infatti, a differenza del caso deciso con la sentenza n. 104 del 1989, la Procura generale ha attivato i suoi poteri d'indagine basandosi, non già su mere ipotesi o supposizioni, ma su una denuncia sporta da determinate persone in relazione a presunte irregolarità nella gestione amministrativa e contabile concernente l'istituzione del sistema informativo dell'Assemblea regionale siciliana. Inoltre, sempre a differenza del caso precedentemente ricordato, le note impugnate sono volte ad acquisire documenti o informazioni di carattere specifico ovvero atti che, anche in considerazione dell'oggetto circoscritto dell'indagine della commissione destinataria, sono precisamente determinabili. Per l'uno e per l'altro aspetto, pertanto, le richieste in esame non possono essere definite "generiche" e, quindi, tali da configurare un improprio potere di controllo generalizzato e permanente sull'attività amministrativa dell'Assemblea regionale siciliana.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che spetta allo Stato, e per esso alla Procura generale presso la Corte dei conti, di formulare, ai sensi dell'art. 74 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, richieste di atti, documenti e informazioni all'Assemblea regionale siciliana, e per essa al Presidente della commissione d'indagine sul sistema informativo automatizzato e al segretario generale, in relazione ad attività amministrative di competenza dell'Assemblea medesima.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 1994.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 2 giugno 1994.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

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

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