CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **289/1997** (ECLI:IT:COST:1997:289)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **VARI**
Udienza Pubblica del **20/05/1997**; Decisione del **18/07/1997**
Deposito del **30/07/1997**; Pubblicazione in G. U. **13/08/1997**
Norme impugnate:
Massime: **23425 23426**
Atti decisi:

N. 289

SENTENZA 18-30 LUGLIO 1997

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della regione Veneto, notificato il 19 luglio 1996, depositato in cancelleria il 29 successivo, per conflitto di attribuzione sorto a seguito dell'atto di citazione, datato 8 maggio 1996, con il quale il Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Veneto ha chiamato in giudizio taluni consiglieri regionali, quali componenti l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale del Veneto che ebbe a deliberare nel 1993 l'acquisto di alcune autovetture per rinnovare il parco macchine del Consiglio medesimo, ed iscritto al n. 20 del registro conflitti 1996;

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

Udito nella udienza pubblica del 20 maggio 1997 il giudice relatore Massimo Vari;

Uditi gli avvocati Mario Bertolissi e Luigi Manzi per la regione Veneto e l'avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato in data 19 luglio 1996 la regione Veneto ha impugnato "per regolamento di competenza" l'atto di citazione, datato 8 maggio 1996, con il quale il Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Veneto ha chiamato in giudizio i componenti l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale del Veneto, che, all'epoca dei fatti, ebbero a deliberare l'acquisto di cinque autovetture Alfa Romeo 164, al fine di effettuare un parziale rinnovo del parco macchine.

A parere del procuratore regionale, l'Ufficio di presidenza, nel far cadere la scelta su un modello di costo superiore ad altro dello stesso tipo di autovettura, non si sarebbe attenuto ai principi di ragionevolezza, economicità e convenienza, che devono presiedere alle decisioni degli organi di un ente pubblico, sì da cagionare un danno corrispondente alla maggiore spesa, indicata in lire 18.900.000 circa.

Peraltro, osserva il procuratore regionale, la destinazione promiscua delle autovetture induceva oggettivamente a ritenere che le medesime fossero prevalentemente impiegate per il normale trasporto di persone con valenza residuale di quello di rappresentanza.

Nell'impugnare il predetto atto di citazione la regione assume che esso invade la sfera delle sue attribuzioni, in quanto contrasta con l'immunità garantita ai consiglieri regionali dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione, il cui ambito di operatività, sulla scorta della giurisprudenza di questa Corte (sentenze nn. 81 del 1975, 69 e 70 del 1985), è da ritenere delimitato dalla Costituzione stessa, dalla legge statale nonché dagli atti aventi forza di legge dello Stato. Detta guarentigia riguarda la funzione legislativa, di indirizzo politico e quelle strumentali alle predette, consistenti, tra l'altro, nell'attività di autorganizzazione interna e di predisposizione dei mezzi umani e materiali necessari per l'esercizio dei compiti istituzionali del Consiglio regionale.

Posto che la portata della immunità deve ritenersi definita anche dalle leggi statali, la ricorrente osserva che la legge 6 dicembre 1973, n. 853, sull'autonomia contabile e funzionale dei Consigli regionali delle regioni a statuto ordinario, rappresenta "in ogni caso, anche a prescindere dalle previsioni costituzionali suddette, titolo per l'acquisto dei beni in questione".

2. - Fermo quanto sopra, la regione Veneto nega, comunque, che l'attività svolta nella specie dal magistrato contabile sia riconducibile alla funzione giurisdizionale.

Afferma la ricorrente che, secondo gli orientamenti che si sono venuti consolidando nella giurisprudenza contabile, il sindacato sull'attività discrezionale dell'amministrazione avviene sulla base dei meri dati di fatto enucleabili dall'esperienza, sì da risolversi in attività non giurisdizionale, in quanto, come rilevabile anche nel caso di specie, l'economicità, la ragionevolezza e l'utilità per l'ente rappresentano il contenuto di una valutazione squisitamente politica.

La attuale vicenda dà, pertanto, luogo ad un errore sui confini stessi della giurisdizione, e non sul concreto esercizio di essa, realizzando un tipo di comportamento (lesivo, tra gli altri, degli artt. 5, 97, 117, 118, 119 e 123 della Costituzione) che la Corte costituzionale ha già censurato con la sentenza n. 285 del 1990.

La regione Veneto chiede, pertanto, che, previa dichiarazione di non spettanza allo Stato di emettere l'atto di citazione di cui trattasi, lo stesso sia annullato in quanto lesivo delle attribuzioni della regione garantite dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione e, comunque, emesso travalicando i confini segnati dall'ordinamento alla giurisdizione della Corte dei conti.

3. - Resiste al ricorso il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato che, con atto 7 agosto 1996, ha chiesto che il ricorso sia dichiarato non fondato, in quanto l'attività per la quale i consiglieri regionali sono stati citati in giudizio non sarebbe coperta dall'immunità garantita dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione, avendo essa "carattere puramente amministrativo-gestionale".

Si nega, inoltre, che l'atto di citazione del Procuratore regionale violi le altre garanzie invocate dalla regione ricorrente.

4. - Con memoria depositata nell'imminenza dell'udienza la regione Veneto ha ribadito che:

a) l'azione consiliare, pur se si traduce in atti formalmente amministrativi, tuttavia, quando, come nel caso all'esame, appare riconducibile a compiti istituzionali di carattere generale, propri di qualunque Consiglio regionale, rientra nell'ambito della immunità garantita dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione; anche perché l'atto di gestione sindacato dalla Procura della Corte dei conti è classificabile in una delle tipologie elencate, in maniera non tassativa, dalla legge n. 853 del 1973;

b) dal carattere amministrativo-gestionale dell'attività sindacata discende, altresì, che le valutazioni operate dalla Corte dei conti - alla stregua dei criteri secondo i quali opera la giurisdizione contabile - si risolvono in un riscontro di natura amministrativa, e non giurisdizionale.

5. - Ha presentato memoria difensiva anche l'Avvocatura generale dello Stato rilevando che i consiglieri citati a giudizio di responsabilità dal Procuratore regionale hanno agito nella veste di componenti di un ufficio che esercita compiti amministrativi per l'organizzazione ed il funzionamento dell'organo legislativo della regione: l'acquisto di autovetture non darebbe luogo quindi ad "atti od opinioni tutelate dalla norma costituzionale".

Con riferimento alla fattispecie all'esame si osserva che "l'azione proposta dal Procuratore regionale non esercita alcun sindacato sulla valutazione delle esigenze del Consiglio o sull'apprezzamento del corrispondente fabbisogno, investendo soltanto le scelte relative all'approvvigionamento di autovetture"; operazione quest'ultima avente caratteri esclusivamente tecnico-amministrativi, soggetta alle regole sostanziali e procedurali proprie dell'attività amministrativa.

Considerato in diritto

1. - La regione Veneto solleva conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, a seguito dell'atto di citazione con il quale il Procuratore regionale presso la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per il Veneto, ha convenuto in giudizio taluni consiglieri regionali, componenti nel 1993 dell'Ufficio di presidenza, chiamandoli a rispondere del danno cagionato all'erario per non essersi attenuti, nel deliberare l'acquisto di cinque autovetture e nell'individuare il relativo modello, ai principi di ragionevolezza, economicità e convenienza che devono presiedere alle scelte degli organi di un ente pubblico.

Assume la regione Veneto che l'atto di citazione in parola sia:

confliggente con la guarentigia prevista per i consiglieri regionali dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione, nell'ambito della quale dovrebbe ricomprendersi anche la funzione di autorganizzazione interna, nel cui esercizio rientrerebbe l'acquisto delle autovetture in questione, riconducibile, tra l'altro, nell'ambito di applicazione dell'art. 2 della legge n. 853 del 1973;

esorbitante dall'ambito dei poteri giurisdizionali spettanti al giudice contabile, in quanto il sindacato sulla ragionevolezza delle spese discrezionali si risolve in un riscontro di natura amministrativa, che concretizza un comportamento lesivo, tra gli altri, degli artt. 5, 97, 117, 118, 119 e 123 della Costituzione.

2. - Sostiene, anzitutto, la ricorrente che l'ambito di operatività dell'immunità prevista dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione - in base al quale i consiglieri regionali "non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni" - risulta delimitato, non solo dalla Costituzione, ma, per quanto attiene alla sfera delle funzioni, anche dalle leggi statali e dagli atti aventi forza di legge dello Stato. Pertanto, la stessa immunità, oltre alla funzione legislativa, di indirizzo politico e di controllo, ricomprende, a suo avviso, anche quella di autorganizzazione interna, fermo restando, comunque, che le funzioni possono estrinsecarsi attraverso atti aventi, dal punto di vista formale, natura sia legislativa che amministrativa.

Secondo la regione Veneto, l'attività che il procuratore regionale pretende di censurare è, dunque, coperta dalla guarentigia in parola per un duplice motivo: sia, per l'appunto, in quanto rientrante fra le funzioni di autorganizzazione interna, svolte mediante atti amministrativi, con specifico riferimento agli strumenti di cui deve disporre il consigliere regionale per compiere i doveri del proprio ufficio, nonché ai mezzi umani (personale) e materiali (risorse finanziarie) spettanti al Consiglio per l'esercizio delle proprie competenze legislative, amministrative e di controllo; sia in quanto l'acquisto di beni del tipo di quelli che hanno dato occasione al giudizio di responsabilità, trova titolo nella legge statale 6 dicembre 1973, n. 853, che disciplina l'autonomia contabile e funzionale dei Consigli regionali delle regioni a statuto ordinario.

3. - Si tratta di ragioni che, alla luce degli indirizzi della giurisprudenza costituzionale, richiamati dalla stessa ricorrente, non possono non essere condivise.

Come questa Corte ha già avuto occasione di precisare sin dalla sentenza n. 81 del 1975, l'immunità prevista dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione attiene alla particolare natura delle attribuzioni del Consiglio regionale, che costituiscono "esplicazione di autonomia costituzionalmente garantita" attraverso l'esercizio di funzioni "in parte disciplinate dalla stessa Costituzione e in parte dalle altre fonti normative cui la prima rinvia". Anche se il nucleo caratterizzante delle funzioni consiliari, quale definito dall'art. 121, secondo comma, della Costituzione, porta a considerare ad esso estranee, in via di principio, le funzioni di amministrazione attiva, la giurisprudenza di questa Corte è dell'avviso che, per i Consigli regionali, le attribuzioni costituzionalmente previste non si esauriscono in quelle legislative, ma ricomprendono anche quelle "di indirizzo politico, nonché quelle di controllo e di autorganizzazione" (sentenza n. 70 del 1985).

È così possibile individuare il presupposto sistematico della disposizione sull'immunità, con riguardo anche alle "altre funzioni" conferite al Consiglio "dalla Costituzione e dalle leggi", secondo la locuzione accolta dal già menzionato art. 121 della Costituzione.

In definitiva, secondo quanto è dato evincere dai richiamati precedenti (per cui v. anche sentenza n. 69 del 1985), il criterio di delimitazione della insindacabilità dei consiglieri regionali sta nella fonte attributiva della funzione, e non nella forma degli atti, sì che risultano

garantite sotto tale aspetto anche le funzioni che, benché di natura amministrativa, sono assegnate al Consiglio regionale in via immediata e diretta dalle leggi dello Stato, avendo tuttavia presente che l'immunità non è diretta ad assicurare una posizione di privilegio per i consiglieri regionali, ma si giustifica in quanto vale a preservare da interferenze e condizionamenti esterni le determinazioni inerenti alla sfera di autonomia propria dell'organo (cfr. la già menzionata sentenza n. 70 del 1985).

4. - Da detti principi va desunta la soluzione del caso in esame. Proprio a salvaguardia dell'autonomia contabile e funzionale degli organi in questione la legge n. 853 del 1973, da un lato, ha previsto che per le esigenze funzionali dei Consigli regionali siano istituiti nel bilancio della regione appositi capitoli di spesa tra i quali è menzionato anche quello per attrezzature, mentre, dall'altro, ha escluso che gli atti amministrativi e di gestione dei fondi siano soggetti ai controlli ex art. 125 della Costituzione (vedi legge n. 853 del 1973 artt. 2 e 4, terzo comma).

Il che comporta la riconducibilità all'art. 122, quarto comma, della Costituzione delle opinioni espresse e dei voti dati nell'ambito delle attività rivolte a fornire all'organo consiliare i mezzi indispensabili per l'esercizio delle sue funzioni, con la doverosa precisazione, tuttavia, che non si tratta di una immunità assoluta, in quanto essa non copre gli atti non riconducibili ragionevolmente all'autonomia ed alle esigenze ad essa sottese.

Per i motivi sopra indicati il concorso alla delibera oggetto del giudizio promosso dal Procuratore regionale della Corte dei conti - delibera concernente una spesa per attrezzature necessarie al funzionamento dell'organo regionale, rientrante come tale tra le spese contemplate dalla predetta legge n. 853 del 1973 - non è suscettibile di sindacato da parte del giudice contabile.

5. - L'accoglimento del ricorso per le suesposte considerazioni assorbe ogni altro motivo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che non spetta allo Stato, e per esso al Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Veneto, convenire in giudizio di responsabilità i componenti dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale del Veneto, indicati nell'atto di citazione in epigrafe, e di conseguenza annulla detto atto di citazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 luglio 1997.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Vari

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 30 luglio 1997.

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.