

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **337/2005** (ECLI:IT:COST:2005:337)

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

Presidente: **CAPOTOSTI** - Redattore: **FLICK**

Udienza Pubblica del ; Decisione del **14/07/2005**

Deposito del **27/07/2005**; Pubblicazione in G. U. **03/08/2005**

Norme impugnate: Conflitto di attribuzione sorto a seguito di n. 12 ordini, emessi il 27-5-2002 dalla Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Siciliana, e notificati ai rappresentanti legali di tutti i gruppi parlamentari costituiti presso l'Assemblea Regionale Siciliana, di esibizione in forma integrale della documentazione e degli atti contabili pertinenti le contribuzioni e i finanziamenti liquidati dall'A.R.S.

Massime: **29733**

Atti decisi: **confl. enti 30/2002**

SENTENZA N. 337 ANNO 2005

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Piero Alberto CAPOTOSTI; Giudici: Fernanda CONTRI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione in relazione a dodici ordini - emessi il 27 maggio 2002 dalla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione siciliana, e notificati ai rappresentanti legali di tutti i gruppi parlamentari costituiti presso l'Assemblea regionale siciliana - di esibizione in forma integrale della documentazione e degli atti contabili pertinenti le contribuzioni e i finanziamenti liquidati dall'Assemblea regionale siciliana, promosso con ricorso della Regione siciliana, notificato il 26 luglio 2002,

depositato in Cancelleria il 2 agosto 2002, ed iscritto al n. 30 del registro conflitti 2002.

Udito nell'udienza pubblica del 24 maggio 2005 il Giudice relatore Giovanni Maria Flick;

uditi gli avvocati Giovanni Pitruzzella e Francesco Castaldi per la Regione siciliana.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 26 luglio 2002, il Presidente della Regione siciliana ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione a dodici identici ordini di esibizione, emessi il 27 maggio 2002 dalla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione siciliana, con i quali era stato richiesto ai rappresentanti legali di tutti i gruppi parlamentari, costituiti presso l'Assemblea regionale siciliana, di esibire «in forma integrale la documentazione e gli atti contabili pertinenti le contribuzioni ed i finanziamenti liquidati dall'A.R.S.».

2. - La Regione ricorrente premette che gli ordini di esibizioni in questione, testualmente, muovono dal generico presupposto di dover acquisire «informazioni documentali inerenti i contributi liquidati dall'A.R.S. in favore dei gruppi parlamentari», nonché dalla «necessità di procedere a riscontri e verifiche della contabilità tenuta dai gruppi parlamentari sulla gestione delle contribuzioni pubbliche»; e che, pertanto, oggetto dell'indagine dell'organo inquirente risulterebbe essere proprio la gestione contabile dei contributi, erogati dall'Assemblea regionale siciliana ai gruppi parlamentari e finalizzati al loro funzionamento: contributi conferiti in forza di decreti del Presidente dell'Assemblea e rapportati a quelli erogati dal Senato della Repubblica ai gruppi parlamentari.

Ad avviso della ricorrente, l'iniziativa della Corte dei conti - finalizzata ad acquisire informazioni riguardanti un'attività interna dell'Assemblea regionale siciliana, peraltro «indipendentemente dalla contestazione di specifiche ipotesi di responsabilità» - esorbiterebbe dai limiti delle attribuzioni dell'organo della giurisdizione contabile, in violazione delle prerogative poste a presidio dell'autonomia organizzativa riconosciuta all'Assemblea ed ai suoi organi interni; e determinerebbe un'alterazione nel riparto di competenze costituzionalmente attribuite, sì da rendere necessaria la proposizione del conflitto di attribuzioni tra Stato e Regione avverso i citati atti della Procura della Corte dei conti, in relazione agli artt. 5 e 116 della Costituzione, nonché agli artt. 4, 6 e 12 dello statuto della Regione siciliana (R.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in l. cost. 26 febbraio 1948, n. 2 e successive modifiche).

In tale prospettiva, le argomentazioni poste a sostegno del conflitto muovono, innanzitutto, dall'esame del potere inquirente conferito al Procuratore regionale della Corte dei conti. Secondo la ricostruzione della ricorrente, tale potere non soltanto deve risultare circoscritto all'acquisizione solo di specifiche informazioni, ma, soprattutto, deve essere esercitato in presenza di fatti o notizie configuranti, presumibilmente, illeciti produttivi di danno erariale; in caso contrario, esso si configurerebbe quale impropria attività generalizzata e permanente di controllo da parte di un organo non abilitato ad effettuarlo, come statuito anche dalla richiamata giurisprudenza di questa Corte.

La Regione siciliana evidenzia altresì, quale ulteriore motivo di censura dell'ordine di esibizione denunciato, l'estrema genericità del suo oggetto, sotto il profilo che l'atto in questione riguarderebbe non solo la documentazione e gli atti contabili relativi alla legislatura in corso, ma anche - stante il suo tenore letterale - quelli relativi a tutte le precedenti legislature: da ciò consegue che la richiesta dovrebbe ritenersi «ulteriormente inammissibile e tale da costituire semplicemente un fattore di disturbo del funzionamento dell'istituzione assembleare», considerando l'assenza di qualsivoglia "continuità giuridica" tra i gruppi formati in occasione delle varie legislature.

Peraltro, nel caso di specie - argomenta ancora la ricorrente - non potrebbe sussistere alcuna giurisdizione della Corte dei conti, in ragione, innanzitutto, della natura giuridica privatistica dei gruppi parlamentari. Questi ultimi, infatti, non possono essere considerati organi tecnico-giuridici della Regione: e ciò sia per l'assenza di qualsiasi rapporto di tipo gerarchico o di sovraordinazione, direttiva o di controllo, dell'Assemblea rispetto ad essi; sia per l'assenza del fenomeno dell'imputazione in capo all'Assemblea regionale degli atti dei gruppi parlamentari in quanto tali. Da ciò discende che l'attività politica del gruppo parlamentare, pur gravitando in un ambito pubblicistico, sarebbe da tenere distinta dall'attività, interna al gruppo stesso, di gestione per il funzionamento di esso (acquisto, forniture, contratti di collaborazione, ecc.), svolta in regime privatistico ed in piena autonomia finanziaria e contabile. Ma, a parere della ricorrente, è proprio l'impossibilità di qualificare il gruppo parlamentare quale soggetto di diritto pubblico - la cui caratteristica è di realizzare un'attività di gestione su mezzi e beni pubblici, secondo una disciplina che statuisce le regole proprie di tale attività - ad escludere la possibilità di configurare la sua responsabilità amministrativa e, dunque, l'estensione della giurisdizione contabile. A conforto di tali argomentazioni, la ricorrente richiama una serie di decisioni della Corte dei conti, secondo cui la contribuzione finanziaria pubblica non è, di per sé, indice della «natura pubblica delle risorse trasferite»; i percettori e beneficiari di essa non sono, per ciò stesso, gestori di patrimonio pubblico e, dunque, funzionalmente inseriti nella organizzazione amministrativa pubblica, atteso che, in tali casi, il soggetto privato beneficiario non diviene automaticamente «ente strumentale dell'ente concedente», né entra in rapporto di servizio con lo stesso: con il conseguente difetto di giurisdizione contabile. Alla luce di tali principi, secondo la Regione siciliana, i gruppi parlamentari si configurano quali formazioni associative a carattere politico e temporaneo, cessando con lo spirare della legislatura; essi si pongono quali «proiezioni nell'ambito del consiglio regionale dei partiti politici», con un apparato organizzativo interno, ove esistente, del tutto distinto e avulso dalle strutture del consiglio regionale: così conservando i caratteri propri di una associazione di natura privatistica, rispetto alla quale sussiste integrale difetto di giurisdizione della Corte dei conti.

Sotto altro profilo, la ricorrente evidenzia che i gruppi parlamentari, pur conservando la loro natura privatistica, si configurerebbero anche «quali articolazioni necessarie dell'A.R.S.», svolgendo, in tale veste, attività direttamente ed esclusivamente strumentali rispetto all'esercizio di funzioni legislative proprie dell'Assemblea: come tali, essi godrebbero della medesima esenzione soggettiva dalla giurisdizione contabile che accomuna tutte le funzioni legislative - qualunque sia il soggetto o l'organo che le eserciti - considerato il «carattere primario» delle funzioni stesse. Dunque, considerando le attività inerenti lo svolgimento delle funzioni legislative e quelle direttamente strumentali all'esercizio di queste ultime, deve ulteriormente ritenersi - assume la Regione ricorrente - che l'ordine di esibizione abbia esorbitato dai limiti costituzionalmente fissati all'organo della giurisdizione contabile.

Infine, la Regione siciliana rammenta come i principi di autonomia delle assemblee legislative, lungi dal prospettarsi quale privilegio di corporazione o personale per i singoli componenti, valgano ad assicurare «il buon funzionamento della democrazia» pluralista, di cui è precipua espressione la massima autonomia dei partiti politici: e, proprio in quanto i gruppi parlamentari risultano espressione parlamentare dei partiti, ai primi deve essere garantita la medesima, ampia autonomia - soprattutto scevra da ingerenze pubblicistiche - che ai secondi viene riconosciuta.

La Regione - che conclude per l'annullamento degli ordini di esibizione in questione - avanza, inoltre, richiesta di sospensione degli atti impugnati, a norma dell'art. 40 della legge 11 marzo 1953, n. 87, sussistendone, a suo avviso, tutti i presupposti. Invero, la mancata sospensione degli atti comporterebbe «l'accesso generalizzato della Procura della Corte dei conti a tutti i documenti dei Gruppi»: realizzando così un «controllo generalizzato» di tutte le attività delle articolazioni interne dell'Assemblea; e menomando, fino alla pronuncia di annullamento dei provvedimenti impugnati, la funzionalità dell'organo legislativo e delle sue

articolazioni.

Considerato in diritto

1. - La Regione siciliana ha elevato conflitto nei confronti dello Stato, lamentando la lesione delle proprie attribuzioni in relazione a dodici ordini di esibizione, di identico contenuto, con i quali la Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione siciliana ha richiesto ai rappresentanti legali di tutti i gruppi parlamentari, costituiti presso l'Assemblea regionale siciliana, di esibire «in forma integrale la documentazione e gli atti contabili pertinenti le contribuzioni ed i finanziamenti liquidati dall'A.R.S.».

Secondo la ricorrente, tale richiesta sarebbe lesiva dell'autonomia garantita alla Regione siciliana dagli artt. 5 e 116 della Costituzione, nonché dagli artt. 4, 6 e 12 dello statuto della Regione siciliana (R.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in l. cost. 26 febbraio 1948, n. 2 e successive modifiche), in quanto concreterebbe un'anomala attività di controllo generalizzato: per un verso, insuscettibile di essere ricondotta alle norme che disciplinano l'attività e le competenze della Corte dei conti; e, per altro verso, esorbitante dai limiti costituzionalmente fissati per la giurisdizione contabile rispetto alla funzione legislativa o a quelle direttamente strumentali all'esercizio di quest'ultima, quali si atteggiano in capo ai gruppi parlamentari, da considerarsi «articolazioni necessarie» dell'Assemblea regionale siciliana. Sulla base di tali motivi, la Regione siciliana domanda a questa Corte di annullare gli ordini di esibizione emessi il 27 maggio 2002 dal Procuratore presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione siciliana, sul presupposto che allo Stato e, per esso, all'organo inquirente suddetto non spettava il potere di emettere tali atti.

2. - Il ricorso è fondato.

Prescindendo da qualsiasi rilievo in ordine alla natura giuridica che caratterizza i gruppi parlamentari costituiti in seno all'Assemblea regionale siciliana, è dirimente, ai fini della valutazione sulla fondatezza delle doglianze prospettate dalla Regione ricorrente, la connotazione generica e sostanzialmente innominata del potere di sindacato ispettivo rivendicato nei fatti dalla Procura regionale della Corte dei conti, attraverso la emanazione di ordini di esibizione aventi come destinatari esclusivi i singoli gruppi parlamentari, a prescindere da qualsiasi disamina funzionale in ordine alle attribuzioni ed alla conseguente destinazione contabile delle relative disponibilità finanziarie.

Ciascuno degli atti di identico contenuto, dei quali si sollecita la declaratoria di annullamento, è infatti contraddistinto da una totale carenza di specificazione non soltanto della natura, della destinazione e dei riflessi esterni caratterizzanti gli "atti contabili" oggetto del provvedimento esibitorio, ma anche dello stesso ambito temporale cui le singole richieste si riferiscono. Ciò evidentemente presupporrebbe, in capo all'organo che adotta un provvedimento di siffatta portata potestativa, un *munus* di controllo generalizzato su qualsiasi atto di gestione ordinaria o straordinaria facente capo alla "entità" genericamente individuata nel gruppo parlamentare recante una certa denominazione; così ineluttabilmente compromettendo anche la sfera della dimensione funzionale che caratterizza l'attività dei gruppi, come articolazione della Assemblea regionale e come momento aggregativo strettamente raccordato alle attribuzioni politico-parlamentari dell'Assemblea stessa, presidiate a livello di normativa di rango costituzionale.

Va al riguardo infatti sottolineato che gli ordini di esibizione oggetto di impugnativa si segnalano per un triplice profilo di indeterminatezza, singolarmente e complessivamente tale da minarne la validità. Gli atti in questione, infatti, risultano esser stati adottati non soltanto in forma "globale", nei confronti di tutti i gruppi parlamentari: così da denotare una sorta di

vindicatio, in capo all'organo emanante, di un generalizzato e diffuso potere di controllo "interno" a ciascuno e a tutti i gruppi, circa l'*an* ed il *quomodo* dei criteri di gestione delle disponibilità finanziarie ad essi comunque conferite; ma anche in termini generici e privi di qualsiasi denotazione funzionale: così da non consentire la riferibilità dell'ordine di esibizione alla sfera del sindacato che l'organo titolare del potere di controllo può legittimamente esercitare. Una genericità "soggettiva" ed "oggettiva", quindi, che - proprio perché sintomatica di attribuzioni esercitate in modo eccedente, rispetto ai confini necessariamente tipizzati dall'ordinamento - produce *ex se* una menomazione nella sfera presidiata dalle garanzie di autonomia della funzione legislativa della Regione ricorrente. I rilievi dianzi svolti, come si è accennato, risultano nella specie acuiti dal fatto che, nei provvedimenti oggetto di impugnativa, non viene neppure individuato uno specifico spazio temporale entro il quale racchiudere gli atti contabili cui le singole richieste si riferiscono.

D'altra parte, questa Corte, in più circostanze, ha avuto modo di sottolineare che, nell'ambito dei poteri ad esso spettanti nei giudizi di responsabilità per danno erariale, «l'ampio potere che il procuratore ha in questo campo deve essere esercitato in presenza di fatti o di notizie che facciano presumere comportamenti di pubblici funzionari ipoteticamente configuranti illeciti produttivi di danno erariale e deve essere diretto ad acquisire atti o documenti precisamente individuabili, di modo che l'attività del procuratore cui tali richieste ineriscono non possa essere considerata come una impropria attività di controllo generalizzata e permanente» (v. sentenza n. 100 del 1995 ed altre ivi citate).

Deve pertanto concludersi nel senso che non spettava allo Stato e, per esso, al Procuratore regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione siciliana, adottare ordini di esibizione, diretti ai rappresentanti legali di tutti i gruppi parlamentari costituiti presso l'Assemblea regionale siciliana, con i quali viene richiesto di esibire in forma integrale la documentazione e gli atti contabili pertinenti le contribuzioni ed i finanziamenti liquidati dall'Assemblea regionale siciliana.

Gli ordini di esibizione suddetti, per l'effetto, vanno annullati.

È assorbita la richiesta di sospensione dell'efficacia degli ordini di esibizione, avanzata dalla ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spettava allo Stato e, per esso, al Procuratore regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione siciliana emettere, in data 27 maggio 2002, ordini di esibizione diretti ai rappresentanti legali di tutti i gruppi parlamentari costituiti presso l'Assemblea regionale siciliana, con i quali viene ordinato di esibire in forma integrale la documentazione e gli atti contabili pertinenti le contribuzioni ed i finanziamenti liquidati dall'Assemblea regionale siciliana;

annulla, per l'effetto, gli ordini di esibizione predetti.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 luglio 2005.

F.to:

Piero Alberto CAPOTOSTI, Presidente

Giovanni Maria FLICK, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 luglio 2005.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: 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.