CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **107/2015** (ECLI:IT:COST:2015:107)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **CRISCUOLO** - Redattore: **CORAGGIO**
Udienza Pubblica del **28/04/2015**; Decisione del **29/04/2015**
Deposito del **09/06/2015**; Pubblicazione in G. U. **17/06/2015**
Norme impugnate: Decreti della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, 10/07/2013, nn. 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 1, e decreto della Corte dei conti, sezione terza giurisdizionale centrale d'appello, 08/11/2013, n. 14.
Massime: **38405 38406 38407**
Atti decisi: **confl. enti 11/2013 e 2/2014**

SENTENZA N. 107

ANNO 2015

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alessandro CRISCUOLO; Giudici : Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi per conflitti di attribuzione tra enti sorti a seguito dei decreti della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, 10 luglio 2013, n. 13, n. 14, n. 15, n. 16, n. 17, n. 18 e n. 19, e del decreto della Corte dei conti, sezione terza giurisdizionale centrale d’appello, 8 novembre 2013, n. 14, rispettivamente promossi dalle Regioni Toscana e Piemonte

con ricorsi notificati il 9 ottobre 2013 e il 16 gennaio 2014, depositati in cancelleria l'11 ottobre 2013 e il 29 gennaio 2014 ed iscritti al n. 11 del registro conflitti tra enti 2013 ed al n. 2 del registro conflitti tra enti 2014.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché l'atto di intervento di Vittorio Bugli, Marco Ruggeri, Alberto Magnolfi, Pieraldo Ciucchi, Marta Gazzarri, Antonio Gambetta Vianna e Monica Sgherri, nella qualità di Presidenti dei Gruppi consiliari del Consiglio della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 28 aprile 2015 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Marcello Cecchetti per la Regione Toscana, Carlo Merani per la Regione Piemonte, Paolo Carrozza e Fausto Falorni per Vittorio Bugli, Marco Ruggeri, Alberto Magnolfi, Pieraldo Ciucchi, Marta Gazzarri, Antonio Gambetta Vianna e Monica Sgherri, nella qualità di Presidenti dei Gruppi consiliari del Consiglio della Regione Toscana, e l'avvocato dello Stato Giovanni Paolo Polizzi per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.− La Regione Toscana, con ricorso notificato in data 9 ottobre 2013, depositato il successivo 11 ottobre ed iscritto al n. 11 del registro conflitti tra enti del 2013, ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione ai decreti della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, 10 luglio 2013, n. 13, n. 14, n. 15, n. 16, n. 17, n. 18 e n. 19, con i quali è stato ordinato ai presidenti dei gruppi consiliari del Consiglio regionale il deposito dei conti giudiziali relativi alla gestione dei contributi pubblici per le annualità 2010, 2011 e 2012.

1.1.− Lamenta la ricorrente che i decreti impugnati esprimerebbero l'affermazione del potere giurisdizionale della Corte dei conti nei confronti dei presidenti dei gruppi consiliari, con conseguente interferenza rispetto alle attribuzioni costituzionalmente garantite della Regione e del Consiglio regionale, nonché dei singoli consiglieri, in violazione degli artt. 5, 101, secondo comma, 103, secondo comma, 114, 117, 119, 121, 122, quarto comma, e 123 della Costituzione, anche in relazione all'art. 134, primo comma, Cost., e, quali norme interposte, degli artt. 9, 11, 16, 17, 22 e 28 dello statuto della Regione Toscana, approvato in prima deliberazione il 6 maggio 2004 e, in seconda deliberazione, il 19 luglio 2004, pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 12 dell'11 febbraio 2005.

1.2.− Più in particolare, la ricorrente lamenta, in primo luogo, una «carenza assoluta di giurisdizione per difetto dei presupposti oggettivi» di instaurazione dei giudizi per resa di conto e di conto, con conseguente menomazione dell'autonomia politica e organizzativa del Consiglio regionale.

Ai sensi dell'art. 44 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti), la giurisdizione della Corte dei conti si estenderebbe ai conti dei tesorieri e degli agenti delle amministrazioni non statali solo ed esclusivamente nei limiti in cui sia espressamente contemplata da norme speciali che l'ordinamento non conosce per i presidenti dei gruppi consiliari regionali.

Tali conclusioni sarebbero avvalorate dall'introduzione degli innovativi controlli di cui al decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, che non potrebbero sommarsi al giudizio di conto.

1.3.− La Regione Toscana, poi, censura i decreti impugnati per «carenza assoluta di giurisdizione per difetto dei presupposti soggettivi di instaurazione del giudizio di resa di conto e del giudizio di conto».

Quest'ultimi, infatti, avrebbero quale presupposto indefettibile la qualifica di agente contabile in capo al soggetto che vi è sottoposto, qualifica che postulerebbe una previa ed espressa determinazione da parte di fonti legislative o normative interne all'amministrazione, inesistente nel caso dei presidenti dei gruppi consiliari. Siffatte conclusioni sarebbero conformi a quanto affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 292 del 2001, ove sarebbe stato individuato l'istituto tesoriere quale unico agente contabile dell'ente regionale.

1.4.− Secondo la Regione Toscana, la giurisprudenza della Corte dei conti avrebbe chiarito che il giudizio contabile è preordinato alla verifica del corretto maneggio del denaro pubblico, implicando non un sindacato di mera legittimità ma un giudizio sulla gestione complessiva delle pubbliche risorse, con il limite del merito delle scelte degli agenti pubblici.

Le caratteristiche di tale giudizio sarebbero incompatibili con le prerogative che la Costituzione accorda ai consiglieri regionali e, in particolare, con l'immunità funzionale prevista dall'art. 122, quarto comma, Cost., che andrebbe interpretata nel senso dell'insindacabilità non solo dell'esercizio delle funzioni legislative, di indirizzo politico e di controllo ma anche di quelle di autorganizzazione ad esse strumentali, comprese quelle relative alla gestione dei fondi necessari all'esplicazione del mandato rappresentativo.

Tali prerogative andrebbero estese dai consiglieri ai gruppi consiliari, organi necessari per l'esercizio della loro attività politica in seno al Consiglio.

1.5.− Sotto altro profilo, la guarentigia di cui all'art. 122, quarto comma, Cost. sarebbe violata, perché si pretenderebbe di sindacare «"specifiche opinioni espresse"» e «"ben determinati voti dati"».

Ai sensi dell'art. 16 del regolamento 27 gennaio 2010, n. 12 (Regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale), cui la legge della Regione Toscana 11 luglio del 2000, n. 60 (Nuova disciplina sull'assegnazione ai Gruppi consiliari dei mezzi necessari per lo svolgimento delle loro funzioni) rimetteva la disciplina dei contributi finanziari ai gruppi consiliari, i presidenti sottoscrivono il rendiconto e tale sottoscrizione, prosegue la Regione Toscana, equivarrebbe a un voto dato nell'esercizio delle funzioni di consigliere.

Aggiunge la ricorrente che i rendiconti presentati dai capigruppo sono sottoposti ad approvazione da parte dell'ufficio di presidenza, composto da consiglieri regionali, dal che consegue, pure in questa sede, l'esercizio del diritto di voto e l'operatività dell'immunità.

Infine, evidenzia la Regione Toscana, i rendiconti in questione confluiscono in quello generale che, a sua volta, è oggetto di approvazione con legge da parte del Consiglio regionale: anche in quest'ultimo passaggio le spese sostenute dai gruppi sono sottoposte al voto dei consiglieri regionali.

1.6.− La richiesta di resa del conto ai presidenti dei gruppi, prosegue la ricorrente, equivarrebbe alla pretesa di esercitare un controllo di spese approvate con legge, in palese interferenza con la funzione legislativa affidata al Consiglio regionale dall'art. 121, secondo comma, Cost. e in violazione dell'obbligo del giudice di applicare le leggi (art. 101, secondo comma, Cost.) e dell'esclusiva prerogativa della Corte costituzionale di sindacarle (art. 134 Cost.).

1.7.− I decreti impugnati, infine, interferirebbero con l'autonomia costituzionalmente riconosciuta alla Regione, poiché l'art. 123, primo e secondo comma, Cost., affiderebbe alla fonte statutaria, nelle forme di una vera e propria riserva, la concreta configurazione della

posizione di autonomia del Consiglio regionale.

Lo statuto della Regione Toscana, in attuazione del precetto costituzionale, avrebbe disciplinato la posizione del Consiglio, conferendo ad esso, con l'art. 28, comma 1, «autonomia di bilancio, contabile, funzionale e organizzativa».

La natura dei giudizi per resa di conto e di conto sarebbe incompatibile con tale autonomia, risolvendosi in una verifica penetrante del merito di scelte politiche e amministrative.

2.− Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato.

2.1.− La difesa erariale eccepisce preliminarmente l'inammissibilità del conflitto, non avendo la ricorrente contestato la sussistenza del potere giurisdizionale della Corte dei conti ma le modalità del suo esercizio. Sarebbe principio giurisprudenziale consolidato, infatti, che i conflitti avverso gli atti giurisdizionali sono ammissibili solo laddove la contestazione abbia riguardo all'esistenza del potere in sé e non a errores in iudicando.

Mancherebbe, poi, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, anche il presupposto soggettivo del conflitto, «in quanto l'obbligo di presentazione del conto è atto personale di chi maneggia il pubblico denaro, non della Regione, che perciò non può sentirsi direttamente menomata nelle sue prerogative dall'iniziativa giudiziale della Corte».

2.2.− Nel merito, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, il ricorso sarebbe infondato.

Quanto al primo motivo con cui la Regione Toscana lamenta la mancanza della necessaria interpositio legislatoris, deduce la difesa erariale che l'art. 44, ultimo comma, del r.d. n. 1214 del 1934 è da interpretare alla luce dell'art. 103, secondo comma, Cost., che ne ha ampliato la portata, determinando l'assoggettamento dei conti delle gestioni di tutti i soggetti pubblici al sindacato della Corte dei conti, come affermato dalla Corte costituzionale sin dalla sentenza n. 110 del 1970.

In ordine alla seconda censura di assenza della qualifica di agente contabile in capo ai presidenti dei gruppi consiliari, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri la giurisprudenza ha costantemente ritenuto che la relativa figura non sia tipizzata ma individuabile in tutti quei soggetti che abbiano, anche di fatto, il maneggio di pubblico denaro.

Ciò posto, a qualificare agenti contabili i capigruppo sarebbe già l'art. 16 del regolamento n. 12 del 2010 del Consiglio regionale della Toscana, mentre fuorviante sarebbe la citazione fatta dalla ricorrente della sentenza n. 292 del 2001 della Corte costituzionale che non escluderebbe affatto tale configurabilità in capo ai consiglieri regionali.

Parimenti priva di pregio, secondo la difesa dello Stato, sarebbe la censura di violazione dell'art. 122, quarto comma, Cost., posto che la guarentigia a tutela delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio della funzione di consigliere nulla avrebbe a che vedere con l'obbligo di presentazione del conto e il giudizio sulla sua regolarità, come chiarito proprio nella citata sentenza della Corte costituzionale n. 292 del 2001.

Infondata sarebbe, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, anche la censura di violazione dell'autonomia legislativa della Regione, per essere il rendiconto dei gruppi consiliari parte del rendiconto generale approvato con legge regionale, poiché quest'ultima sarebbe una legge meramente formale che si limita a registrare i risultati della gestione.

3.− Con memoria depositata in data 18 novembre 2013 sono intervenuti ad adiuvandum

Vittorio Bugli, Marco Ruggeri, Alberto Magnolfi, Pieraldo Ciucchi, Marta Gazzarri, Antonio Gambetta Vianna e Monica Sgherri, Presidenti dei Gruppi consiliari del Consiglio della Regione Toscana.

3.1.− Le parti private si soffermano, in via preliminare, sull'ammissibilità del loro intervento: pur essendo vero che la natura del conflitto intersoggettivo − e specificamente la sua funzionalizzazione alla tutela della sfera di attribuzioni dello Stato e delle Regioni − ha indotto la giurisprudenza costituzionale a ritenere inammissibili gli interventi di terzi diversi dagli enti processualmente legittimati, deroghe sarebbero state introdotte in favore di quei soggetti il cui diritto di difesa in seno a un processo comune possa essere, come nel caso di specie, compromesso o irrimediabilmente condizionato dall'esito del giudizio costituzionale.

3.2.− Nel merito gli intervenienti aderiscono, in primo luogo, al primo motivo di conflitto, con cui si lamenta la carenza assoluta di giurisdizione per difetto del presupposto oggettivo di instaurazione del giudizio di conto.

Il quadro costituzionale attuale esalterebbe l'autonomia delle Regioni ordinarie e lo statuto della Regione Toscana attribuirebbe al Consiglio regionale autonomia di bilancio, contabile, funzionale e organizzativa.

In ordine, in particolare, ai contributi ai gruppi consiliari, lo statuto regionale, proseguono le parti private, rinvia alla legge la determinazione delle modalità di assegnazione e rendicontazione.

Il legislatore statale, con la legge 6 dicembre 1973, n. 853 (Autonomia contabile e funzionale dei consigli regionali delle regioni a statuto ordinario), avrebbe fissato taluni principi generali, tra cui quello per cui la presidenza del Consiglio regionale sottopone all'assemblea consiliare, secondo le norme del regolamento interno, apposita rendicontazione delle spese, che confluisce nel rendiconto generale della Regione.

L'art. 7 della legge reg. Toscana n. 60 del 2000, applicabile ratione temporis, conterrebbe, quanto alle modalità di tale rendicontazione, un rinvio mobile alla fonte di regolamentazione interna del Consiglio regionale.

Il regolamento n. 12 del 27 gennaio 2010 avrebbe quindi delineato un procedimento per l'approvazione del rendiconto da parte dell'ufficio di presidenza e del Consiglio regionale che costituirebbe un autonomo modello contabile conforme a Costituzione.

Tale complesso normativo, dunque, integrerebbe una deroga all'assoggettabilità al giudizio contabile ai sensi dell'art. 103, secondo comma, Cost.

3.3.− Gli intervenienti, poi, «Nel rispetto del principio di sinteticità degli atti», affermano di aderire a quanto dedotto dalla Regione Toscana con la censura di carenza di giurisdizione per difetto del presupposto soggettivo della qualifica di agente contabile in capo ai presidenti dei gruppi consiliari.

3.4.− Sostengono le parti private che costoro dovrebbero, in ogni caso, essere ritenuti irresponsabili della gestione contabile, in forza dell'immunità apprestata dall'art. 122, quarto comma, Cost., che coprirebbe anche gli atti amministrativi e organizzativi.

La guarentigia in parola sarebbe operante poiché la gestione contabile è oggetto di «voti dati» da parte dei presidenti dei gruppi consiliari al momento della sottoscrizione dei rendiconti, da parte dell'ufficio di presidenza al momento della loro approvazione e dal Consiglio regionale con l'approvazione del rendiconto generale della Regione.

4.− Con memoria depositata il 7 marzo 2014 la Regione Toscana ha eccepito la tardività

della costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, sia perché il termine per la costituzione del resistente, nel giudizio per conflitto di attribuzione, farebbe parte di una sequenza unitaria di termini agganciati tra loro che inizierebbe dalla data di spedizione della notifica del ricorso e non da quella della sua ricezione, sia perché tale termine andrebbe calcolato partendo dall'ultima notificazione rituale, con esclusione di quelle operate in via facoltativa e ad abundantiam.

5.− Con successive memorie depositate nel corso del giudizio la Regione Toscana, il Presidente del Consiglio dei ministri e le parti private hanno replicato alle difese avversarie, ribadendo e puntualizzando le argomentazioni già spese nei rispettivi atti introduttivi.

6.− La Regione Piemonte con ricorso notificato in data 10-15 gennaio 2014, depositato il successivo 29 gennaio ed iscritto al n. 2 del registro conflitti tra enti del 2014, ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al decreto pronunziato dalla Corte dei conti, sezione terza giurisdizionale centrale d'appello, 8 novembre 2013, n. 14, che ha ordinato ai capigruppo del Consiglio regionale in carica nel quinquennio 2003-2008 di depositare presso la segreteria della sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Piemonte i conti giudiziali relativi alla gestione dei contributi finanziari ai rispettivi gruppi consiliari.

6.1.− Ritiene la ricorrente che il decreto in parola leda le sue attribuzioni costituzionalmente garantite, da un lato, perché, in violazione degli artt. 103, 121, 122 e 123 Cost., la Corte dei conti pretenderebbe di assoggettare a giudizio di conto i capigruppo consiliari in assenza di qualsivoglia copertura statutaria o legislativa, anche regionale; dall'altra, perché, in violazione degli artt. 5, 97, 114, 117, 118 e 119 Cost., si sarebbe ravvisata in capo a costoro la qualifica di agente contabile, pur in assenza, anche qui, di qualsivoglia intermediazione statutaria o legislativa regionale.

6.2.− In particolare, con la prima censura, la ricorrente deduce che i gruppi sono importanti articolazioni interne del Consiglio regionale e partecipano alla sua attività politica, legislativa e amministrativa.

La legge regionale statutaria 4 marzo 2005, n. 1 (Statuto della Regione Piemonte) disciplinerebbe in più punti tale attività, attribuendo ai gruppi un'apposita contribuzione, della quale sarebbero chiamati a rispondere di fronte al Consiglio regionale. Questa sarebbe l'unica forma di rendicontazione prevista dallo statuto, come sarebbe confermato dalla legge della Regione Piemonte 10 novembre 1972, n. 12 (Funzionamento dei Gruppi consiliari) e dallo stesso legislatore statale con la legge n. 853 del 1973.

Il ruolo e la funzione dei gruppi richiederebbero una speciale autonomia, che sarebbe garantita dall'immunità apprestata dall'art. 122, quarto comma, Cost., idonea a coprire anche la gestione dei contributi e operante anche nei confronti della giurisdizione contabile.

Prive di pregio sarebbero poi, secondo la Regione Piemonte, le argomentazioni sviluppate nel decreto impugnato.

L'affermazione dell'imprescindibile consequenzialità tra risvolto del maneggio di pubblico denaro e giurisdizione contabile non terrebbe in considerazione proprio l'operatività dell'immunità.

Argomenti contrari non potrebbero essere tratti dalla sentenza della Corte costituzionale n. 292 del 2001, ove si sarebbe affermata, in via ipotetica, l'assoggettabilità alla giurisdizione di conto anche di consiglieri regionali che svolgano le funzioni di operatori finanziari e contabili.

Quella pronuncia, infatti, riguarderebbe una vicenda non comparabile a quella in esame, nella quale la Corte dei conti pretenderebbe di sottoporre a giudizio di conto, in via

generalizzata, tutti i capigruppo consiliari, e cioè soggetti che hanno una funzione squisitamente politica e non amministrativa.

Non sarebbe un caso che prima del 2013 nessuna procura regionale della Corte dei conti e nessuna sezione regionale abbiano mai avviato un giudizio di conto nei confronti dei presidenti dei gruppi consiliari. I comportamenti di fatto nei rapporti tra poteri dello Stato avrebbero un preciso valore costituzionale, come ritenuto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 129 del 1981, laddove, nell'esonerare i tesorieri della Camera dei deputati dall'obbligo di resa del conto giudiziale, si sarebbe osservato come la loro sottrazione alla giurisdizione di conto rispondesse ormai ad una «antica prassi».

6.3.– Quanto alla seconda censura, l'affermazione contenuta nel decreto impugnato, secondo cui i capigruppo sono da considerarsi agenti contabili, costituirebbe una violazione delle attribuzioni regionali, perché sarebbe avvenuta in difetto di qualsivoglia espressa previsione legislativa o statutaria, necessaria per le amministrazioni regionali ai sensi dell'art. 44, primo comma, del r.d. n. 1214 del 1934: nella Regione Piemonte la legislazione regionale non ha mai attribuito ai presidenti dei gruppi consiliari la qualifica di agenti contabili.

7.– Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile.

Evidenzia la difesa erariale che la Corte dei conti nel provvedimento impugnato ha fornito un'articolata motivazione a sostegno della sussistenza della giurisdizione contabile: 1) l'obbligo di rendiconto è principio immanente al sistema della contabilità pubblica; 2) nella sistematica generale della rendicontazione pubblica vi sono due strumenti, solo apparentemente simili, di riscontro contabile, rappresentati dai rendiconti amministrativi e da quelli giudiziali; 3) quelli amministrativi, quali quelli presentati dai presidenti dei gruppi consiliari all'ufficio di presidenza ai sensi dell'art. 5 della legge n. 853 del 1973, sono uno strumento di controllo interno all'amministrazione; quelli giudiziali, da presentarsi alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti, gravano su coloro che abbiano accettato, a qualunque titolo, il «carico» del denaro di provenienza pubblica che determina, per ciò solo, l'insorgere della gestione contabile; 4) il rapporto intercorrente tra i due strumenti non sarebbe di alternatività ma di «coesistenza non conflittuale»: 5) la procura regionale ha posto in evidenza che il denaro pubblico viene erogato con l'emissione di un mandato mensile di pagamento intestato al presidente di ciascun gruppo, che ha la possibilità di incassarlo per contanti ovvero di chiederne l'accredito su apposito conto corrente (solo i componenti del gruppo misto ricevono il contributo individualmente); 6) da tale ultimo rilievo la procura ha condivisibilmente tratto la conclusione che i presidenti hanno il maneggio di denaro pubblico, con conseguente assunzione della qualifica di agente contabile; 7) tali considerazioni non sono inficiate dall'immunità di cui all'art. 122, quarto comma, Cost., poiché essa non copre gli atti non riconducibili, secondo ragionevolezza, all'autonomia.

Ciò evidenziato, la difesa dello Stato ha quindi eccepito l'inammissibilità del ricorso per le medesime ragioni esposte nella memoria di costituzione nel conflitto fra enti n. 11 del 2013.

8.– Con memoria depositata il 2 aprile 2015 la Regione Piemonte ha replicato alle eccezioni di inammissibilità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri e dedotto, nel merito, che la tesi dell'inesistenza della giurisdizione di conto nei confronti dei presidenti dei gruppi consiliari è stata accolta dalla stessa Corte dei conti a sezioni riunite con la sopravvenuta sentenza n. 30 del 2014.

Considerato in diritto

1.– Le Regioni Toscana e Piemonte hanno promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione, rispettivamente, ai decreti della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, del 10 luglio 2013, n. 13, n. 14, n. 15, n. 16, n. 17, n. 18 e n. 19, e al decreto della Corte dei conti, sezione terza giurisdizionale centrale d'appello, 8 novembre 2013, n. 14, con cui si è ordinato ai presidenti dei gruppi consiliari di depositare i conti giudiziali relativi alla gestione dei contributi pubblici per gli anni 2010, 2011 e 2012, quanto alla Regione Toscana, e per il quinquennio 2003-2008, quanto alla Regione Piemonte.

Entrambe le ricorrenti, con argomentazioni in gran parte coincidenti, lamentano che la pretesa della Corte dei conti di esercitare la giurisdizione di conto sui presidenti dei gruppi consiliari, in carenza assoluta dei relativi presupposti oggettivo e soggettivo, comprima l'autonomia organizzativa e contabile dei rispettivi Consigli regionali, violi la guarentigia dei consiglieri regionali di insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati e sottoponga al controllo giurisdizionale della Corte dei conti l'attività legislativa regionale.

2.– I giudizi, data l'identità dell'oggetto, vanno riuniti.

3.– Preliminarmente, come già deciso con ordinanza dibattimentale letta all'udienza pubblica del 28 aprile 2015, va dichiarata l'inammissibilità della costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri nel giudizio iscritto al n. 11 del registro conflitti tra enti 2013.

La Regione Toscana ne ha eccepito la tardività, sia perché il termine per la costituzione del resistente farebbe parte di una sequenza unitaria di termini agganciati tra loro che inizierebbe dalla data di spedizione della notifica del ricorso e non da quella di ricezione, sia perché tale termine andrebbe calcolato partendo dall'ultima notificazione rituale, con esclusione di quelle operate in via facoltativa e ad abundantiam.

L'eccezione è fondata sotto l'ultimo e assorbente profilo, dal momento che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 25, terzo e quarto comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nel conflitto tra enti la costituzione della parte resistente deve avvenire entro 20 giorni dal decorso del termine per il deposito del ricorso notificato, termine che, a sua volta, è fissato in venti giorni dall'ultima notificazione.

Ultima notificazione, a tali fini, non può che essere una notificazione prevista dalla legge, con esclusione di quelle operate dalla parte ricorrente senza esservi tenuta, perché, opinando diversamente, si porrebbe quest'ultima nella condizione di prolungare a proprio arbitrio il termine per il deposito del ricorso, cui è agganciato quello di costituzione della parte resistente.

Alla stregua di tali principi, ultima notificazione, nel caso di specie, deve essere considerata quella operata in data 9 ottobre 2013 presso la sede di Palazzo Chigi e non quella successiva presso l'Avvocatura generale dello Stato, posto che per giurisprudenza costante di questa Corte non si applicano ai giudizi innanzi ad essa le norme sulla rappresentanza dello Stato in giudizio (tra le tante, sentenze n. 208 del 2010 e n. 344 del 2005), con la conseguenza che la costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, avvenuta il 19 novembre 2013, è tardiva.

4.– Ancora in via preliminare, come del pari deciso con ordinanza dibattimentale letta all'udienza pubblica del 28 aprile 2015, deve essere dichiarato ammissibile l'intervento spiegato nel giudizio n. 11 del registro conflitti tra enti 2013 da Vittorio Bugli, Marco Ruggeri, Alberto Magnolfi, Pieraldo Ciucchi, Marta Gazzarri, Antonio Gambetta Vianna e Monica Sgherri, nella qualità di Presidenti dei Gruppi consiliari del Consiglio della Regione Toscana.

Nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti, di regola, non è ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o resistervi, subendo tale regola

l'eccezione relativa all'ipotesi in cui l'interventore sia parte di un giudizio comune, il cui esito la pronuncia della Corte sia suscettibile di condizionare (sentenze n. 305 del 2011, n. 312 del 2006 e n. 386 del 2005).

Tale è il caso di specie, dal momento che gli intervenienti sono convenuti nei giudizi di conto originati dai provvedimenti impugnati in questa sede e il giudizio costituzionale, vertendo sulla spettanza o meno della competenza allo Stato dell'esercizio della giurisdizione contabile, è suscettibile di condizionare la stessa possibilità che i detti giudizi comuni abbiano luogo (sentenza n. 312 del 2006).

5.– L'Avvocatura generale dello Stato, regolarmente costituitasi nel giudizio iscritto al n. 2 del registro conflitti tra enti 2014, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso della Regione Piemonte perché non avrebbe contestato la sussistenza del potere giurisdizionale della Corte dei conti ma le mere modalità del suo esercizio: le censure della ricorrente si appunterebbero sulla sussistenza dei presupposti oggettivo e soggettivo per l'attivazione del giudizio di conto nei confronti dei presidenti dei gruppi consiliari, questione da porsi all'interno della giurisdizione della Corte dei conti.

Sarebbe principio consolidato nella giurisprudenza di questa Corte, infatti, che i conflitti di attribuzione innescati da atti giurisdizionali sono ammissibili là dove la contestazione abbia riguardo all'esistenza del potere in sé e non a errores in iudicando, altrimenti il giudizio innanzi alla Corte costituzionale si trasformerebbe in un nuovo grado di giurisdizione generale.

L'eccezione non è fondata in fatto, dal momento che dal tenore delle censure mosse dalla ricorrente emerge come essa contesti in radice la sussistenza del potere giurisdizionale nei confronti dei presidenti dei gruppi consiliari, ritenendoli sottratti, per diversi motivi, ai giudizi per resa di conto e di conto (ipotesi simile, da questa angolazione, a quelle scrutinate nel merito da questa Corte con le sentenze n. 292 del 2001 e n. 110 del 1970).

6.– Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, poi, il ricorso della Regione Piemonte sarebbe inammissibile perché mancherebbe anche il presupposto soggettivo del conflitto, «in quanto l'obbligo di presentazione del conto è atto personale di chi maneggia il pubblico denaro, non della Regione, che perciò non può sentirsi direttamente menomata nelle sue prerogative dall'iniziativa giudiziale della Corte».

Anche tale eccezione non è fondata.

Questa Corte, nella sentenza n. 130 del 2014, partendo dall'osservazione che i gruppi consiliari sono stati qualificati come organi del Consiglio regionale (sentenza n. 39 del 2014), ha affermato che «La lamentata lesione delle prerogative dei gruppi si risolve dunque in una compressione delle competenze proprie dei consigli regionali e quindi delle Regioni ricorrenti, pertanto legittimate alla proposizione del conflitto (sentenze n. 252 del 2013, n. 195 del 2007 e n. 163 del 1997)».

Identica considerazione non può che essere svolta con riferimento ai presidenti dei gruppi consiliari, dal che consegue la legittimazione della Regione Piemonte alla proposizione del conflitto.

7.– Nel merito i ricorsi sono fondati.

7.1.– Entrambe le ricorrenti lamentano, in primo luogo, che la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Toscana e sezione terza giurisdizionale centrale d'appello, abbia leso la loro autonomia organizzativa e contabile, e in particolare quella dei rispettivi Consigli regionali, esercitando con i decreti impugnati la giurisdizione di conto nei confronti dei presidenti dei gruppi consiliari in assenza dei relativi presupposti oggettivo e soggettivo.

La censura è fondata con riferimento all'assenza del presupposto soggettivo, e cioè la qualifica di agente contabile.

Questa Corte ha affermato che «i gruppi consiliari sono organi del consiglio regionale, caratterizzati da una peculiare autonomia in quanto espressione, nell'ambito del consiglio stesso, dei partiti o delle correnti politiche che hanno presentato liste di candidati al corpo elettorale, ottenendone i suffragi necessari alla elezione dei consiglieri. Essi pertanto contribuiscono in modo determinante al funzionamento e all'attività dell'assemblea, assicurando l'elaborazione di proposte, il confronto dialettico fra le diverse posizioni politiche e programmatiche, realizzando in una parola quel pluralismo che costituisce uno dei requisiti essenziali della vita democratica» (sentenza n. 187 del 1990).

Più di recente si è ricordato che «I gruppi consiliari sono stati qualificati […] come organi del consiglio e proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale (sentenze n. 187 del 1990 e n. 1130 del 1988), ovvero come uffici comunque necessari e strumentali alla formazione degli organi interni del consiglio (sentenza n. 1130 del 1988)» (sentenza n. 39 del 2014).

La figura dei presidenti dei gruppi consiliari, delineata dagli statuti regionali e dai regolamenti consiliari interni, si caratterizza, a sua volta, per il forte rilievo politico e per l'importanza delle funzioni di rappresentanza, direttive e organizzative ad essi attribuite.

Basti ricordare che l'art. 17 dello statuto della Regione Toscana, approvato in prima deliberazione il 6 maggio 2004 e, in seconda deliberazione, il 19 luglio 2004, prevede che «I presidenti rappresentano i gruppi consiliari, rispondono della loro gestione, esercitano le funzioni stabilite dallo Statuto e dal regolamento interno del Consiglio. La conferenza dei presidenti dei gruppi consiliari collabora con il Presidente del Consiglio e l'Ufficio di Presidenza per la organizzazione della attività e dei lavori consiliari».

Gli artt. 24 e 25, poi, attribuiscono ai presidenti il potere di concorrere alla programmazione dei lavori del Consiglio e delle commissioni e alla fissazione dell'ordine del giorno del primo.

L'art. 24 della legge regionale statutaria piemontese 4 marzo 2005, n. 1 (Statuto della Regione Piemonte), dal canto suo, prevede che «Ogni Gruppo elegge un Presidente che ne dirige l'attività al fine dell'espletamento dell'attività istituzionale in seno all'assemblea».

L'attività di gestione amministrativa e contabile dei contributi pubblici assegnati ai gruppi consiliari è, dunque, meramente funzionale all'esercizio della sfera di autonomia istituzionale che ai gruppi consiliari medesimi e ai consiglieri regionali deve essere garantita (sentenza n. 187 del 1990), affinché siano messi in grado di «concorrere all'espletamento delle molteplici e complesse funzioni attribuite al Consiglio regionale e, in particolare, all'elaborazione dei progetti di legge, alla preparazione degli atti di indirizzo e di controllo, all'acquisizione di informazioni sull'attuazione delle leggi e sui problemi emergenti dalla società, alla stesura di studi, di statistiche e di documentazioni relative alle materie sulle quali si svolgono le attività istituzionali del Consiglio regionale» (sentenza n. 1130 del 1988).

L'eventuale attività materiale di maneggio del denaro costituisce, quindi, in relazione al complesso ruolo istituzionale del presidente di gruppo consiliare, un aspetto del tutto marginale e non necessario (perché i gruppi consiliari ben potrebbero avvalersi per tale incombenza dello stesso tesoriere regionale), e non ne muta la natura eminentemente politica e rappresentativa della figura, non riducibile a quella dell'agente contabile.

7.2.− Nel senso del difetto della giurisdizione di conto per assenza, in capo ai presidenti dei gruppi consiliari, della qualifica soggettiva di agente contabile si sono pronunciate anche le sezioni riunite giurisdizionali della Corte dei conti con la sentenza n. 30 del 2014, sopravvenuta

alla proposizione degli odierni ricorsi per conflitto di attribuzione.

In tale pronuncia il massimo organo della giurisdizione contabile ha anche effettuato un significativo richiamo al nuovo sistema di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari introdotto dall'art. 1, commi 9, 10, 11 e 12, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, e operativo solo a decorrere dall'anno 2013 (sentenza n. 130 del 2014).

Esso, sebbene non vigente negli esercizi di bilancio interessati dagli odierni conflitti, è rilevante dal punto di vista sistematico, poiché è evidente che l'attribuzione del potere di verifica della regolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti intende porre rimedio a un vuoto di attribuzioni in materia della magistratura contabile, vuoto evidenziato dal rilievo che, sin dall'istituzione delle Regioni e prima delle iniziative sfociate negli odierni conflitti, la prassi non ha mai conosciuto l'esercizio della giurisdizione di conto nei confronti dei presidenti dei gruppi consiliari.

8.– È opportuno ricordare, infine, che quest'ultimi, come chiarito dalle stesse sezioni riunite nella citata sentenza n. 30 del 2014, anche se non tenuti alla resa del conto giudiziale in ragione del particolare ruolo ricoperto e delle funzioni svolte, in caso di illecita utilizzazione dei fondi destinati ai gruppi restano assoggettati alla responsabilità amministrativa e contabile (oltre che penale, ricorrendone i presupposti).

9.– Deve pertanto concludersi nel senso che non spettava allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Toscana e sezione terza giurisdizionale centrale d'appello, emanare, rispettivamente, i decreti 10 luglio 2013, n. 13, n. 14, n. 15, n. 16, n. 17, n. 18 e n. 19, e il decreto 8 novembre 2013, n. 14, con cui, in violazione dell'autonomia organizzativa e contabile dei Consigli regionali della Toscana e del Piemonte, si è ordinato ai presidenti dei gruppi consiliari di depositare i conti giudiziali relativi alla gestione dei contributi pubblici per gli anni 2010, 2011 e 2012, quanto alla Regione Toscana, e per il quinquennio 2003-2008, quanto alla Regione Piemonte.

I decreti in questione, per l'effetto, vanno annullati.

10.– Restano assorbite le ulteriori censure sollevate dalle ricorrenti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara che non spettava allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, emanare i decreti 10 luglio 2013, n. 13, n. 14, n. 15, n. 16, n. 17, n. 18 e n. 19, con i quali è stato ordinato ai presidenti dei gruppi consiliari del Consiglio regionale il deposito dei conti giudiziali relativi alla gestione dei contributi pubblici per le annualità 2010, 2011 e 2012;

2) dichiara che non spettava allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, sezione terza giurisdizionale centrale d'appello, emanare il decreto 8 novembre 2013, n. 14, che ha ordinato

ai presidenti dei gruppi consiliari del Consiglio regionale piemontese in carica nel quinquennio 2003-2008 di depositare presso la segreteria della sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Piemonte i conti giudiziali relativi alla gestione dei contributi pubblici nel quinquennio medesimo;

3) annulla, per l'effetto, i decreti impugnati.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 aprile 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, Presidente

Giancarlo CORAGGIO, Redattore

Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 giugno 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

ALLEGATO:

ORDINANZA EMESSA ALL'UDIENZA DEL 28 APRILE 2015

ORDINANZA

Considerato che nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti, di regola, non è ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o resistervi, «subendo tale regola l'eccezione relativa all'ipotesi in cui gli atti impugnati siano oggetto di un giudizio di fronte agli organi della giurisdizione comune - ordinaria, amministrativa, tributaria, militare o contabile - in cui l'interventore sia parte e la pronuncia della Corte sia suscettibile di condizionare l'esito di tale giudizio» (sentenza n. 305 del 2011);

che, nel caso di specie, ricorrono gli estremi dell'eccezione indicata, sicché è ammissibile l'intervento spiegato dai Presidenti dei Gruppi consiliari.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile l'atto di intervento di Vittorio Bugli, Marco Ruggeri, Alberto Magnolfi, Pieraldo Ciucchi, Marta Gazzarri, Antonio Gambetta Vianna, Monica Sgherri e Giuseppe Del Carlo nel giudizio per conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Toscana nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri.

F.to: Alessandro Criscuolo, Presidente

Allegato:

Ordinanza emessa all'udienza del 28 aprile 2015

ORDINANZA

Considerato che la ricorrente ha eccepito la tardività della costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, sia perché il termine per la sua costituzione farebbe parte di una sequenza unitaria di termini agganciati tra loro che principierebbe dalla data di spedizione della notifica del ricorso e non da quella di ricezione, sia perché esso andrebbe calcolato partendo dall'ultima notificazione "rituale", con esclusione di quelle operate in via facoltativa e ad abundantiam;

che l'eccezione è fondata sotto l'ultimo menzionato profilo, dal momento che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 25, commi 3 e 4, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nel conflitto tra enti la costituzione della parte resistente deve avvenire entro 20 giorni dal decorso del termine per il deposito del ricorso notificato, termine che, a sua volta, è fissato in venti giorni dall'ultima notificazione;

che ultima notificazione, a tali fini, non può che essere una notificazione prevista dalla legge, con esclusione di quelle operate dalla parte ricorrente senza esservi tenuta, perché, opinando diversamente, si porrebbe quest'ultima nella condizione di prolungare a proprio arbitrio il termine per il deposito del ricorso (cui è agganciato quello di costituzione della parte resistente);

che, pertanto, ultima notificazione, nel caso di specie, deve essere considerata quella operata, in data 9 ottobre 2013, presso la sede di Palazzo Chigi e non quella presso l'Avvocatura generale dello Stato, posto che per giurisprudenza costante di questa Corte non si applicano ai giudizi innanzi ad essa le norme sulla rappresentanza dello Stato in giudizio, con la conseguenza che la costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, avvenuta il 19 novembre 2013, è tardiva.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri.

F.to: Alessandro Criscuolo, Presidente

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.