

CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **15/2019** (ECLI:IT:COST:2019:15)

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

Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **AMATO**

Camera di Consiglio del **09/01/2019**; Decisione del **09/01/2019**

Deposito del **31/01/2019**; Pubblicazione in G. U. **06/02/2019**

Norme impugnate: Richiesta di rinvio a giudizio della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma del 20/09/2016.

Massime: **41574 41575 41576**

Atti decisi: **confl. enti 3, 4 e 5/2017**

ORDINANZA N. 15

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti sorti a seguito della richiesta di rinvio a giudizio della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma del 20 settembre 2016, promossi da C.U. P., T. D'A. e M. D.S., in qualità di ex componenti del Consiglio della Regione Lazio, con tre ricorsi notificati il 15 maggio 2017, depositati in cancelleria il 19

maggio ed il 1° giugno 2017, iscritti rispettivamente ai nn. 3, 4 e 5 del registro conflitti tra enti 2017 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 29, 30 e 31, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Udito nella camera di consiglio del 9 gennaio 2019 il Giudice relatore Giuliano Amato.

Ritenuto che, con tre separati ricorsi, C.U. P., T. D'A. e M. D.S., in qualità di ex componenti del Consiglio della Regione Lazio, hanno sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma, in relazione alla richiesta di rinvio a giudizio della stessa Procura del 20 settembre 2016, nella quale sono stati contestati agli attuali ricorrenti, nella loro qualità di consiglieri della Regione Lazio, i reati di cui agli artt. 81, 110 e 323 del codice penale, per condotte consistite nel conferimento, in assenza di procedure selettive dei candidati, di incarichi per prestazioni non qualificate a collaboratori privi delle necessarie conoscenze professionali, nonché nel mancato pagamento di tali prestazioni in ragione dei contributi ad essi riconosciuti, così indebitamente procurandosi un ingiusto vantaggio patrimoniale, in quanto beneficiari delle prestazioni lavorative;

che i ricorrenti lamentano la lesione dell'autonomia e delle prerogative costituzionali dei consiglieri regionali, garantite dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione, poiché la richiesta di rinvio a giudizio avrebbe realizzato un'indebita interferenza della funzione giurisdizionale su tali prerogative; le contestazioni formulate dalla Procura della Repubblica riguarderebbero scelte attinenti all'organizzazione, all'attività istituzionale e alla dotazione anche finanziaria dei gruppi regionali, le quali sarebbero sottratte all'invadenza di altri soggetti e poteri dello Stato, perché essenziali al funzionamento di organi regionali come i gruppi e i consiglieri che ne fanno parte;

che, a sostegno della tempestività dei propri ricorsi, i ricorrenti assumono che il termine di cui all'art. 39, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) decorra dalla data dell'udienza preliminare del 16 marzo 2017, allorché gli stessi in quella sede hanno appreso l'intenzione della Regione Lazio di costituirsi parte civile e di proporre domande di restituzione e di risarcimento di danni di ingente importo;

che, peraltro, il conflitto in esame presenterebbe aspetti tali da renderlo assimilabile al conflitto interorganico tra poteri dello Stato, i cui confini sarebbero stati allargati dalla giurisprudenza costituzionale, con l'inclusione dei ricorsi in cui un atto definitivo manca ed è presente invece un'attività dell'ente di per sé lesiva della sfera di competenza altrui;

che tale assimilazione sarebbe avvalorata dal raffronto con la situazione omologa del membro del Parlamento, il quale potrebbe sollevare il conflitto ai sensi dell'art. 68 Cost., mentre il consigliere regionale in eguale situazione potrebbe vedersi precluso il ricorso dal termine perentorio invocato ex adverso, ancorché non sussista un dies a quo, né un'inerzia ad esso imputabile;

che nel merito, in riferimento alle contestazioni formulate dalla Procura della Repubblica, i ricorrenti ritengono inconferente il richiamo, contenuto nei capi di imputazione, all'art. 7 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), in quanto tale disposizione sarebbe volta a disciplinare le assunzioni per le attività gestionali e amministrative dell'ente pubblico, ma non quelle attinenti al suo profilo politico e istituzionale, come sarebbe avvenuto nel caso in esame;

che gli artt. 23, 24 e 28 (recte: 29) della legge della Regione Lazio 11 novembre 2004, n. 1 (Nuovo Statuto della Regione Lazio) contribuirebbero a delineare la piena autonomia

funzionale, amministrativa e contabile del Presidente del Consiglio regionale e dello stesso Consiglio; si sottolinea, al riguardo, che l'art. 29 del medesimo statuto utilizza per i consiglieri regionali la stessa formula che la Costituzione utilizza per i parlamentari, laddove prevede che essi «rappresentano la Regione ed esercitano le funzioni senza vincolo di mandato»;

che già la legge della Regione Lazio 15 marzo 1973, n. 6 (Funzionamento dei gruppi consiliari) prevedeva che il Presidente del Consiglio regionale, d'intesa con il Presidente della Giunta, curasse l'assegnazione ai vari gruppi delle sedi e del personale, secondo criteri proporzionali alla consistenza numerica;

che, inoltre, la legge della Regione Lazio 2 agosto 1979, n. 55 (Modifica della legge regionale 15 marzo 1973, n. 6: Funzionamento dei gruppi consiliari) prevedeva che ciascun gruppo ricevesse un contributo mensile, a carico dei fondi a disposizione del Consiglio, «per le spese di aggiornamento, studio e documentazione, compresa l'acquisizione di consulenze qualificate e la collaborazione professionale di esperti, nonché per diffondere tra la società civile la conoscenza dell'attività dei gruppi consiliari, anche al fine di promuoverne la partecipazione all'attività dei gruppi stessi e particolarmente all'esame delle questioni ed all'elaborazione di progetti e proposte di leggi e provvedimenti di competenza del Consiglio regionale»;

che, ad avviso dei ricorrenti, le attività dei gruppi non richiederebbero soltanto collaboratori esterni di particolare esperienza, ma anche persone meno titolate, in grado di impegnarsi, sulla base di un'omogeneità politica, nella diffusione della conoscenza dell'attività dei gruppi consiliari, coltivando il rapporto degli eletti con il territorio;

che la legge della Regione Lazio 18 febbraio 2002, n. 6 (Disciplina del sistema organizzativo della Giunta e del Consiglio e disposizioni relative alla dirigenza ed al personale regionale) avrebbe poi previsto l'inserimento nella struttura di diretta collaborazione, in alternativa al personale proveniente dalla stessa o da altra pubblica amministrazione, di personale esterno, assunto direttamente dall'organo di indirizzo politico e di tale possibilità si sarebbero avvalsi i ricorrenti;

che, inoltre, in riferimento ai gruppi consiliari, l'art. 13 del regolamento di organizzazione del Consiglio regionale, approvato con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del 29 gennaio 2003, n. 3, consentiva di attingere alla struttura di diretta collaborazione, sia con chiamata fiduciaria di dipendenti della stessa o di altra amministrazione, sia con collaboratori esterni assunti con contratto a tempo indeterminato; la previsione di tale facoltà dei gruppi consiliari di assumere detto personale direttamente con contratto di diritto privato denoterebbe il carattere fiduciario dell'incarico, per sua natura incompatibile con una procedura concorsuale in incertam personam;

che alla luce di questo quadro normativo, in vigore all'epoca dei fatti ai quali si riferiscono i capi di imputazione, sarebbe dunque possibile verificare la legittimità delle assunzioni in contestazione e delle condotte dei ricorrenti;

che sono, infine, richiamate alcune pronunce di questa Corte relative alle prerogative di autonomia della quale godono i gruppi consiliari (sentenze n. 107 del 2015, n. 289 del 1997, n. 187 del 1990, n. 69 e n. 70 del 1985, n. 81 del 1975 e n. 143 del 1968); alla stregua dei principi ivi affermati, le attività dei consiglieri regionali, oggetto di contestazione da parte della Procura della Repubblica, sarebbero riconducibili alla sfera politica e sarebbero esenti da valutazioni di responsabilità penale;

che i ricorrenti concludono, pertanto, affermando che tutte le contestazioni formulate nei capi di imputazione, in quanto riferibili all'esercizio di funzioni essenziali dei consiglieri regionali, organi della Regione dotati di autonomia costituzionalmente garantita, non rientrano

nella competenza della magistratura; gli stessi richiedono, pertanto, l'accoglimento dei rispettivi ricorsi, con il riconoscimento della lesione arrecata dalla Procura della Repubblica alla sfera di competenza della Regione Lazio e del suo Consiglio regionale, del gruppo consiliare del Partito Democratico e dei singoli consiglieri nei confronti dei quali è stata formulata l'imputazione.

Considerato che, con tre separati ricorsi, C.U. P., T. D'A. e M. D.S., in qualità di ex componenti del Consiglio della Regione Lazio, hanno sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma, in relazione alla richiesta di rinvio a giudizio della stessa Procura del 20 settembre 2016, nella quale sono stati contestati agli attuali ricorrenti, nella loro qualità di consiglieri della Regione Lazio, i reati di cui agli artt. 81, 110 e 323 del codice penale, per condotte consistite nel conferimento, in assenza di procedure selettive dei candidati, di incarichi per prestazioni non qualificate a collaboratori privi delle necessarie conoscenze professionali, nonché nel mancato pagamento di tali prestazioni in ragione dei contributi ad essi riconosciuti, così indebitamente procurandosi un ingiusto vantaggio patrimoniale, in quanto beneficiari delle prestazioni lavorative;

che i ricorrenti lamentano la lesione dell'autonomia e delle prerogative costituzionali dei consiglieri regionali, garantite dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione, poiché tale richiesta di rinvio a giudizio avrebbe realizzato un'indebita interferenza della funzione giurisdizionale nelle prerogative costituzionali delle quali essi sono titolari; le contestazioni formulate dalla Procura della Repubblica riguarderebbero scelte attinenti all'organizzazione, all'attività istituzionale e alla dotazione anche finanziaria dei gruppi regionali, le quali sarebbero sottratte all'invadenza di altri soggetti e poteri dello Stato, perché essenziali al funzionamento di organi regionali, come i gruppi e i consiglieri che ne fanno parte;

che i tre ricorsi in esame presentano tenore letterale pressoché identico e hanno tutti ad oggetto il medesimo atto, censurato per identici profili;

che, pertanto, i relativi giudizi possono essere riuniti per essere decisi con unica ordinanza;

che, pur riconducendo la lesione della propria sfera di attribuzioni alla richiesta di rinvio a giudizio della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma del 20 settembre 2016, i ricorrenti ritengono che tale lesione si sarebbe realizzata per effetto non di un singolo atto, ma di "un'attività" che si sarebbe completata successivamente, ossia allorché essi, nel corso dell'udienza preliminare del 16 marzo 2017, sono venuti a conoscenza dell'intenzione della Regione Lazio di costituirsi parte civile nei loro confronti e quindi di non intervenire in difesa delle prerogative dei propri componenti;

che tuttavia tale scelta processuale della Regione costituisce una condotta autonoma e successiva, posta in essere da un soggetto nei confronti del quale gli stessi ricorrenti non lamentano alcuna violazione; tale iniziativa, pur trovando nell'iniziativa del pubblico ministero il suo antecedente logico, non si configura né come atto meramente esecutivo di quest'ultimo, né come atto autonomamente lesivo, essendo escluso dal fuoco delle censure dei ricorrenti;

che pertanto la conoscenza da parte dei ricorrenti dell'iniziativa assunta dalla Regione non vale a differire il dies a quo per la proposizione del ricorso, il quale deve essere individuato, ai sensi dell'art. 39, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), avendo riferimento alla notificazione della richiesta di rinvio a giudizio, quale atto che ha dato origine ai conflitti (sentenze n. 328 del 2010, n. 121 del 2005 e n. 132 del 1976; ordinanza n. 195 del 2004); nel caso in esame, tale notificazione risulta avvenuta contestualmente a quella dell'avviso, ai sensi dell'art. 419 del codice di procedura penale, di fissazione dell'udienza preliminare, cui hanno partecipato tutti i ricorrenti, secondo quanto dagli stessi riferito;

che pertanto la notificazione ai ricorrenti dell'atto impugnato è necessariamente avvenuta prima del 16 marzo 2017, data dell'udienza cui essi hanno partecipato; ne consegue che i ricorsi, notificati il 15 maggio 2017, risultano tutti proposti oltre il termine prescritto dall'art. 39, secondo comma, della legge n. 87 del 1953;

che va d'altra parte rilevato, sotto il profilo soggettivo, che l'art. 39, terzo comma, della legge n. 87 del 1953 attribuisce la legittimazione a proporre ricorso per la Regione al Presidente della Giunta regionale in seguito a deliberazione della Giunta stessa;

che, «in base alla costante giurisprudenza di questa Corte, “nessun elemento letterale o sistematico [...] consente di superare la chiara limitazione soggettiva che si ricava dagli artt. 134 della Costituzione e 39, terzo comma, della citata legge n. 87 del 1953”» (sentenza n. 130 del 2009, con richiamo alla sentenza n. 303 del 2003); ciò in quanto «l'eventuale lesione dei poteri spettanti ai rappresentanti di un ente fornito di autonomia costituzionalmente protetta, non può, in tesi, non offendere anche l'autonomia dell'ente medesimo (sentenza n. 211 del 1972), facendo così insorgere per esso l'interesse a tutelare nell'appropriata sede le proprie attribuzioni» (sentenza n. 163 del 1997; nello stesso senso, altresì, sentenze n. 107 del 2015 e n. 130 del 2014);

che d'altra parte l'iniziativa assunta dai consiglieri regionali non rappresenta affatto l'esercizio di una funzione “vicaria”, volta a sopperire ad un'inerzia della Regione nel reagire alla lamentata lesione, come sostenuto dai ricorrenti; la legittimazione di cui essi chiedono il riconoscimento si presenta infatti come opposta e antagonista rispetto a quella dell'ente legittimato che, con la costituzione di parte civile, ha manifestato la volontà di aderire alla prospettazione accusatoria del pubblico ministero e di perseguire le condotte contestate agli stessi ricorrenti;

che, nella consapevolezza della esplicita limitazione soggettiva alla proposizione del conflitto fra enti, i ricorrenti deducono che il conflitto in esame presenterebbe aspetti tali da renderlo assimilabile al conflitto interorganico tra poteri dello Stato e da renderlo perciò stesso sollevabile con un ricorso “misto”, al quale sarebbero legittimati i singoli consiglieri regionali alla stregua dei componenti del Parlamento, nonostante le riconosciute differenze;

che il predetto ricorso “misto” è del tutto estraneo al nostro ordinamento e la sua prospettazione è quindi inidonea a superare il vizio di tardività del ricorso in concreto presentato;

che, inoltre, quanto alla dedotta affinità con il ruolo dei membri del Parlamento, la costante giurisprudenza costituzionale ha negato la possibilità di assimilare funzioni parlamentari e attribuzioni dei Consigli regionali;

che «l'identità formale degli enunciati di cui all'art. 68, primo comma, e 122, quarto comma, Cost., non riflette una compiuta assimilazione tra le assemblee parlamentari ed i consigli regionali in quanto, diversamente dalle funzioni assegnate alle Camere, le attribuzioni dei Consigli si inquadrano, invece, nell'esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, ma non si esprimono a livello di sovranità» (sentenza n. 279 del 2008; nello stesso senso, sentenza n. 245 del 1995); proprio con riferimento ai caratteri dell'autonomia organizzativa e contabile dei Consigli regionali, questa Corte ha affermato che «le assemblee elettive delle Regioni si differenziano, anche sul piano dell'autonomia organizzativa e contabile, dalle assemblee parlamentari, atteso che i consigli regionali godono bensì, in base a norme costituzionali, di talune prerogative analoghe a quelle tradizionalmente riconosciute al Parlamento, ma, al di fuori di queste espresse previsioni, non possono essere assimilati ad esso, quanto meno ai fini della estensione di una disciplina che si presenta essa stessa come eccezionale e derogatoria» (sentenza n. 39 del 2014; nello stesso senso, sentenze n. 301 del 2007, n. 292 del 2001 e n. 81 del 1975) e che conseguentemente non copre procedure e atti

previsti soltanto da leggi regionali (sentenze n. 337 del 2009 e n. 69 del 1985);

che la prospettazione dei ricorrenti circa l'assimilazione delle garanzie dei consiglieri regionali a quelle dei componenti delle assemblee parlamentari si rivela, dunque, non fondata;

che, pertanto, con riferimento alla fattispecie in esame, deve escludersi che il singolo consigliere regionale sia titolare di attribuzioni individuali costituzionalmente protette, che giustificano la sua legittimazione a sollevare conflitto di attribuzione intersoggettivo;

che, per le complessive ragioni illustrate, sono inammissibili i ricorsi promossi da C.U. P., T. D'A. e M. D.S., nella qualità di ex componenti del Consiglio della Regione Lazio, nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili i ricorsi per conflitto di attribuzione promossi da C.U. P., T. D'A. e M. D.S., nella qualità di ex componenti del Consiglio della Regione Lazio, nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma, in relazione alla richiesta di rinvio a giudizio della stessa Procura della Repubblica del 20 settembre 2016.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 gennaio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 31 gennaio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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.