

## **Sentenza: 6 ottobre 2015, n. 235**

**Materia:** bilancio e finanze

**Parametri invocati:** articolo 122 comma quarto della Costituzione

**Giudizio:** conflitto di attribuzione

**Ricorrenti:** Regione Emilia Romagna

**Oggetto:** Nota del Presidente della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia Romagna n. 3660 del 10/07/2013, di trasmissione della deliberazione n. 249 del 2013; nota del Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia Romagna n. 5190 del 09/07/2014; atti di contestazione di responsabilità e invito a dedurre della Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia Romagna del 05/06/2014 e date successive; atti di citazione della Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia Romagna del 03/12/2014 e date successive.

### **Esito:**

- 1) dichiara inammissibili il secondo e il terzo motivo del ricorso iscritto al n. 8 del registro conflitti tra enti 2014, promosso dalla Regione Emilia-Romagna in relazione agli atti di contestazione di responsabilità e invito a dedurre del 5 giugno 2014 e date successive, adottati dalla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna;
- 2) dichiara inammissibile il terzo motivo del ricorso iscritto al n. 1 del registro conflitti tra enti 2015, promosso dalla Regione Emilia-Romagna in relazione ai tredici atti di citazione, del 3 dicembre 2014 e date successive, adottati dalla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna;
- 3) dichiara che non spettava allo Stato, e per esso al Presidente della sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Regione Emilia-Romagna, inviare alla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna la nota n. 3660 del 10 luglio 2013, di trasmissione della deliberazione n. 249 del 2013;
- 4) annulla, per l'effetto, la nota di trasmissione indicata al punto che precede;
- 5) dichiara che non spettava allo Stato, e per esso alla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna, adottare la nota n. 5190 del 9 luglio 2014, indirizzata al Presidente del Consiglio regionale, di invito al recupero di somme;
- 6) annulla, per l'effetto, la nota indicata al punto che precede;
- 7) respinge per il resto il ricorso, dichiarando che spettava alla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna adottare i tredici atti di citazione del 3 dicembre 2014 e date successive.

**Estensore nota:** Anna Traniello Gradassi

### **Sintesi:**

La Regione Emilia-Romagna, ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione, rispettivamente:

- 1) alla nota del Presidente della sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna n. 3660 del 10 luglio 2013, di trasmissione alla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna della deliberazione n. 249 del 2013, avente ad oggetto la dichiarazione di irregolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari per l'anno 2012;

- 2) agli atti di contestazione di responsabilità e invito a dedurre, del 5 giugno 2014 e date successive, adottati dalla Procura contabile nei confronti dei capigruppo e di alcuni consiglieri regionali;
- 3) alla nota del Procuratore regionale n. 5190 del 9 luglio 2014, indirizzata al Presidente del Consiglio regionale, di invito al recupero di somme;
- 4) nonché a tredici atti di citazione emessi dalla Procura contabile nei confronti dei capigruppo e di alcuni consiglieri regionali per i medesimi fatti oggetto degli inviti a dedurre.

Secondo la ricorrente tali atti, in quanto prosecuzione di un'attività di controllo già dichiarata illegittima dalla Corte con la sentenza n. 130 del 2014 e volti a realizzare un indebito controllo di merito sulle scelte discrezionali dei gruppi consiliari, sarebbero, sotto svariati profili, lesivi della sua autonomia istituzionale e dell'autonomia organizzativa e contabile del Consiglio regionale, e violerebbero l'art. 122, quarto comma, della Costituzione, che garantisce l'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati dai consiglieri regionali nell'esercizio delle funzioni.

Secondo la Corte l'eccezione va esaminata separatamente in relazione alla diversa natura degli atti impugnati.

Parte del primo ricorso è rivolta dunque avverso un atto non giurisdizionale, qual è la nota del Presidente della sezione regionale di controllo di trasmissione alla Procura contabile della deliberazione di accertamento dell'irregolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari relativi all'anno 2012, sulla base della ritenuta emersione di una notizia damni. Essa, infatti, segue il procedimento di controllo attivato dalla Corte dei conti in forza dell'art. 1, 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 ed è estranea allo svolgimento delle funzioni giurisdizionali attribuite alla magistratura contabile.

Sono invece giurisdizionali, nell'accezione lata in cui tale nozione viene in rilievo nei conflitti di attribuzione, gli altri atti impugnati provenienti dalla Procura contabile nell'esercizio o in occasione della sua funzione istruttoria preordinata all'accertamento giudiziale di responsabilità erariali.

La Corte, risolte preliminarmente alcune questioni di ammissibilità, passa all'esame delle residue censure di merito, rivolte alla nota di trasmissione del Presidente della sezione regionale di controllo, agli atti di citazione (con esclusione del motivo attinente al lamentato sconfinamento nel merito) e alla nota del Procuratore regionale di invito al recupero di somme.

a) Quanto alla nota di trasmissione della deliberazione n. 249 del 2013, la Regione Emilia-Romagna, con il primo motivo del primo ricorso, lamenta che essa comporti un'indebita prosecuzione dell'attività di controllo censurata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 130 del 2014, ledendo così la sua autonomia organizzativa e contabile.

La Corte ritiene la **fondatezza** della censura.

Richiamandosi alla propria precedente giurisprudenza, (sentenza n. 29 del 1995), ricorda di aver affermato la legittimità del raccordo tra le funzioni della Corte dei conti di controllo sulla gestione e giurisdizionale: "è incontestabile che il titolare dell'azione di responsabilità possa promuovere quest'ultima sulla base di una notizia o di un dato acquisito attraverso l'esercizio dei ricordati poteri istruttori inerenti al controllo sulla gestione, poiché, una volta che abbia avuto comunque conoscenza di un'ipotesi di danno, non può esimersi, ove ne ricorrano tutti i presupposti, dall'attivare l'azione di responsabilità. Ma i rapporti tra attività giurisdizionale e controllo sulla gestione debbono arrestarsi a questo punto, poiché si vanificherebbero illegittimamente gli inviolabili "diritti della difesa", garantiti a tutti i cittadini in ogni giudizio dall'art. 24 della Costituzione, ove le notizie o i dati acquisiti ai sensi delle disposizioni contestate potessero essere utilizzati anche in sede processuale (acquisizioni che, allo stato, devono avvenire nell'ambito della procedura prevista dall'art. 5 della legge n. 19 del 1994)".

Tali affermazioni, che sono volte ad assicurare il rispetto del principio del contraddittorio, non possono non valere anche per le notizie o i dati acquisiti dalla magistratura contabile nell'esercizio

di qualsivoglia funzione di controllo, ivi compresa quella sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali, che, come questa Corte ha chiarito, “non può non ricomprendere la verifica dell’attinenza delle spese alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi medesimi, secondo il generale principio contabile, costantemente seguito dalla Corte dei conti in sede di verifica della regolarità dei rendiconti, della loro coerenza con le finalità previste dalla legge” (così sentenza n. 263 del 2014).

La stessa ricorrente, del resto, non contesta che l’obbligo di segnalazione discende dai principi generali e grava sulle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, laddove emergano fatti idonei a evidenziare una responsabilità contabile.

Quel che viene in rilievo, tuttavia, nel caso specifico, è la circostanza che la segnalazione alla Procura contabile trae origine da un’attività di controllo che, in quanto travolta dalla successiva sentenza n. 130 del 2014 della Corte, è illegittima ex tunc.

Con la sentenza in parola è stata annullata la deliberazione n. 249 del 2013, di accertamento dell’irregolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari della Regione Emilia-Romagna per l’anno 2012, e la presupposta deliberazione istruttoria n. 234 del 2013, sulla base della considerazione che la relativa attività di controllo avrebbe potuto essere intrapresa dalla Corte dei conti solo a partire dall’anno 2013, essendo nel disegno legislativo condizionata alla previa emanazione dei criteri definiti con le linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con d.P.C.m. 21 dicembre 2012 (Recepimento delle linee guida sul rendiconto di esercizio annuale approvato dai gruppi consiliari dei consigli regionali, ai sensi dell’art. 1, comma 9, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 28 del 2 febbraio 2013 ed entrato in vigore il 17 febbraio seguente.

La deliberazione annullata conteneva l’ordine alla segreteria di trasmissione della deliberazione medesima alla Procura della Repubblica di Bologna e alla Procura regionale della Corte dei conti di Bologna anche in relazione alle indagini in corso di rispettiva competenza, ordine che è rimasto travolto unitamente all’atto che lo conteneva.

La nota di trasmissione è quindi funzionalmente collegata in maniera indissolubile alla deliberazione di controllo, sì che l’annullamento della seconda non può che comportare la caducazione della prima.

b) Secondo la regione ricorrente, il Consiglio regionale è dotato di autonomia contabile e organizzativa e che la disciplina delle spese dei gruppi consiliari e del relativo controllo era dettata, per l’esercizio 2012, dalla legge della Regione Emilia-Romagna 8 settembre 1997, n. 32 (Funzionamento dei gruppi consiliari – Modificazioni alla legge regionale 14 aprile 1995, n. 42). In base a tale disciplina, il rendiconto annuale dei gruppi doveva essere oggetto di approvazione da parte di un comitato tecnico, rispetto al cui giudizio l’ufficio di presidenza poteva discostarsi solo con espressa motivazione. Gli atti di approvazione delle spese si sarebbero tradotti in “voti” e “opinioni” sia da parte dei gruppi che da parte dell’ufficio di presidenza, con la conseguenza che sarebbero presidiati dall’immunità prevista dall’art. 122, quarto comma, Cost. a tutela dell’autonomia politica e di autorganizzazione interna del Consiglio regionale: gli atti di citazione si sovrapporrebbero illegittimamente a quelli di approvazione, comprimendo l’autonomia consiliare.

La Corte ritiene la **non fondatezza** della seconda censura di merito.

La Corte recentemente, proprio con riferimento alla gestione delle somme erogate a titolo di contributi pubblici ai gruppi consiliari, ha affermato che i capigruppo dei Consigli regionali, anche se sottratti alla giurisdizione di conto, “restano assoggettati alla responsabilità amministrativa e contabile (oltre che penale, ricorrendone i presupposti)” (sentenza n. 107 del 2015).

Questa affermazione, che va estesa a tutti i consiglieri regionali, non è inficiata dalla guarentigia invocata, che, in quanto deroga alla regola generale della giurisdizione (sentenza n. 200 del 2008), “non mira ad assicurare una posizione di privilegio ai consiglieri regionali, ma a preservare da interferenze e condizionamenti esterni le determinazioni inerenti alla sfera di autonomia costituzionalmente riservata al Consiglio regionale (ex plurimis, sentenze n. 195 del 2007, n. 392 e

n. 391 del 1999)” (sentenza n. 332 del 2011), e “*non copre gli atti non riconducibili ragionevolmente all’autonomia ed alle esigenze ad essa sottese*” (sentenza n. 289 del 1997).

Più in particolare, già con la sentenza n. 292 del 2001 si è evidenziato come la prerogativa d’insindacabilità in parola non riguardi l’attività materiale di gestione delle risorse finanziarie, che resta assoggettata alla ordinaria giurisdizione di responsabilità civile, penale e contabile, e la conclusione non muta in ragione dell’intervenuta approvazione dei rendiconti da parte del comitato tecnico (quand’anche composto da consiglieri regionali) o dall’ufficio di presidenza, poiché il voto dato in tali sedi rappresenta una ratifica formale di spese già effettuate dai gruppi e non già un atto deliberativo che ne costituisce ex ante il titolo giustificativo. Egualmente essa non può mutare in ragione dell’approvazione del rendiconto generale della Regione nel quale confluiscono quelli dei gruppi consiliari, poiché anche esso costituisce un mero documento di sintesi ex post delle risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell’ente, e non il titolo legittimante le spese.

Considerato che il rendiconto generale riguarda ogni attività dell’ente regionale, opinare diversamente condurrebbe, come correttamente osservato dalla giurisprudenza di legittimità e della Corte dei conti, al risultato abnorme, e senza dubbio contrario alla natura eccezionale della garanzia di cui all’art. 122, quarto comma, Cost., di delineare un’area di totale irresponsabilità civile, contabile e penale in favore dei consiglieri regionali.

Tale conclusione, peraltro, “*comporterebbe, in maniera paradossale e del tutto ingiustificata, una tutela della insindacabilità delle opinioni dei consiglieri regionali più ampia di quella apprestata relativamente a quelle dei parlamentari nazionali*” (sentenza n. 235 del 2007), “*in contrasto sia con il principio di responsabilità per gli atti compiuti, che informa l’attività amministrativa (artt. 28 e 113 Cost.), sia con il principio che riserva alla legge dello Stato la determinazione dei presupposti (positivi e negativi) della responsabilità penale (art. 25 Cost.)*” (sentenza n. 69 del 1985).

c) Ulteriore doglianza della ricorrente: la nota del Procuratore regionale n. 5190 del 9 luglio 2014, indirizzata al Presidente del Consiglio regionale, di invito al recupero amministrativo di somme spese irregolarmente, sarebbe espressione di un potere non attribuito dall’ordinamento alla Procura contabile e realizzerebbe un’ingerenza ingiustificata nella sfera di autonomia del Consiglio regionale.

La Procura regionale ritiene che l’atto in questione appartenerrebbe alle “buone pratiche” elaborate ai fini della semplificazione ed effettività dell’esercizio delle funzioni inquirenti e troverebbe fondamento in una lettura evolutiva del potere di richiesta di informazioni documentali previsto dall’art. 74 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti). In ipotesi di danni erariali di importo modesto sarebbe prassi diffusa tra gli uffici inquirenti quella di segnalare alla pubblica amministrazione interessata la necessità di provvedere al recupero in autotutela, salva la sussistenza di situazioni legittimanti da documentare con la trasmissione delle relative prove.

La Corte ritiene il motivo **fondato**.

Con la sentenza n. 100 del 1995, resa nell’ambito di un giudizio per conflitto di attribuzione tra la Regione Umbria e la Procura regionale della Corte dei conti, la Corte ha annullato una nota del Procuratore contabile fondata sullo stesso art. 74, con la quale si era richiesto all’amministrazione «l’attuale residenza» dei responsabili di documenti istruttori e degli autori di alcune deliberazioni.

In quell’occasione si è affermato che, “*ai sensi del ricordato art. 74 del regio decreto n. 1214 del 1934, il Procuratore della Corte dei conti può chiedere in comunicazione atti e documenti “in possesso” di autorità amministrative, mentre non può esigere da queste ultime, come avviene con le richieste ora esaminate, una specifica e ulteriore attività di acquisizione di dati o di notizie*”: quest’ultima, in altri termini, esula dalle facoltà della magistratura inquirente e per ciò solo incide sull’autonomia organizzativa della Regione.

Le medesime argomentazioni non possono che valere, in relazione a una richiesta di svolgimento di un’attività di recupero amministrativo, in danno di soggetti terzi, di somme spese irregolarmente,

senza che peraltro sia intervenuta alcuna pronuncia giurisdizionale che abbia accertato effettivamente tale irregolarità.

La Corte pertanto conclude che:

- 1) non spettava allo Stato, e per esso al Presidente della sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Regione Emilia-Romagna, inviare alla Procura regionale la nota n. 3660 del 10 luglio 2013, di trasmissione della deliberazione n. 249 del 2013;
- 2) non spettava allo Stato, e per esso alla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna, adottare la nota n. 5190 del 9 luglio 2014, di invito del Presidente del Consiglio regionale al recupero di somme;
- 3) spettava allo Stato, e per esso alla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna, adottare i tredici atti di citazione del 3 dicembre 2014 e date successive