

Sentenza: 18 dicembre 2009, n. 337

Materia: regime di insindacabilità dei consiglieri regionali

Limiti violati: dedotti gli artt. 5, 68, 103, 116 e 122 della Costituzione, nonché gli artt. 4, 6 e 12 dello statuto della Regione siciliana e l'art. 70-bis del regolamento dell'Assemblea regionale siciliana 17 marzo 1949 (Regolamento interno dell'Assemblea regionale siciliana).

Giudizio: Conflitto di attribuzione fra enti

Ricorrente: Regione Siciliana

Oggetto: Note della Corte dei conti, Procura regionale presso la Sez. giurisdizionale per la Regione Siciliana, prot. n. V2004/02645/GA/329641 del 16/10/2008, e prot. n. V2004/02645/GA/331032 del 07/11/2008.

Esito: infondatezza del ricorso

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Con la sentenza in esame la Corte, appurato:

- che l'insindacabilità dei deputati regionali va riferita alle funzioni legislative, di indirizzo politico e di controllo, di autoorganizzazione interna, nonché a quelle aggiuntive determinate dal legislatore nazionale, mentre rimane pienamente sindacabile l'esercizio di altre e diverse funzioni amministrative, determinate dalle varie fonti regionali;
- che nessuna fonte regionale può introdurre nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale, civile o amministrativa, trattandosi di materia riservata alla competenza esclusiva del legislatore statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e che tale principio vale anche per le Regioni ad autonomia speciale;

dichiara che

- spettava allo Stato, e per esso al Procuratore regionale della Corte dei conti per la Sicilia, adottare nei confronti dell'Assemblea regionale siciliana, le note con le quali la Procura generale della Corte dei conti siciliana ha richiesto all'Assemblea regionale siciliana, la trasmissione, ai fini dell'eventuale esercizio dell'azione per danno erariale, del parere espresso dalla VI Commissione legislativa "Servizi sociali e sanitari" sull'atto aggiuntivo del 4 ottobre 2005 alla convenzione del 31 marzo 2001 tra la Regione Siciliana e la Croce Rossa Italiana, stipulato dall'assessore regionale per la sanità, del relativo verbale, nonché delle generalità ed indirizzi dei consiglieri regionali che hanno espresso voto favorevole. Infatti, l'attività svolta dalla richiamata Commissione consiliare non può essere ricondotta a «funzioni direttamente strumentali all'esercizio della funzione legislativa» e neppure alla «funzione di controllo e direzione politica», rientrando nell'alveo della insindacabilità.

La Procura generale della Corte dei Conti siciliana ha chiesto all'Assemblea Regionale Siciliana con le impugnate note prot. n. V2004/02645/GA/329641 del 16/10/2008, e prot. n. V2004/02645/GA/331032 del 07/11/2008, ai sensi dell'articolo 74 del r.d. 1214/1934 ("Il Pubblico Ministero nelle istruttorie di sua competenza può chiedere in comunicazione atti e documenti in possesso di autorità amministrative e giudiziarie e può inoltre disporre accertamenti diretti"), la trasmissione, ai fini dell'eventuale esercizio dell'azione per danno erariale, del parere espresso dalla VI Commissione legislativa "Servizi sociali e sanitari" sull'atto aggiuntivo alla convenzione del 31 marzo 2001 tra la Regione Siciliana e la Croce Rossa Italiana, stipulato dall'assessore regionale per la sanità, del relativo verbale, nonché delle generalità ed indirizzi dei consiglieri regionali che hanno espresso voto favorevole.

Il parere della Commissione è richiesto dalla legge della regione siciliana n.30/1997, ai sensi della quale è previsto che la gestione del servizio di emergenza sanitaria 118 sia affidato ad enti pubblici per mezzo di una convenzione da **sottoporre al parere della competente commissione legislativa**. Il termine, originariamente fissato è stato prorogato più volte con legge regionale e la stessa legge contiene la previsione che la nuova convenzione debba essere sottoposta al **conforme** parere favorevole della Commissione competente. La convenzione approvata il 31 marzo 2001 fra Regione e Croce Rossa (CRI) prevede che ogni modifica e atto aggiuntivo dovranno essere sottoposti al preventivo parere della commissione legislativa sanità e servizi sociali. Con legge regionale 3/2003 la gestione del servizio di emergenza 118 è stata ulteriormente prorogata da successive leggi regionali.

In tale contesto, la Giunta regionale, con delibera n. 424 del 20 settembre 2005, ha "dato mandato" all'assessore regionale, affinché fosse apportata una modifica alla convenzione del 31 marzo 2001 (che contemplava una dotazione di 167 ambulanze), ampliando la dotazione di ulteriori 64 ambulanze e di equipaggio disponibile.

L'atto aggiuntivo alla convenzione, stipulato in tal senso il 4 ottobre 2005 è stato conseguentemente assoggettato al parere della VI Commissione assembleare, che, nel recepirlo, vi ha altresì introdotto, sotto forma di "emendamenti", gli artt. 1-bis e 4-bis, con cui si è disposto un ulteriore incremento delle ambulanze (49 ulteriori ambulanze rispetto alle 64 previste dalla delibera di Giunta) ed i criteri per l'individuazione del personale necessario al rafforzamento del servizio (la CRI avrebbe dovuto assumere i precari per far fronte al potenziamento del servizio).

Tale parere, integralmente accolto dalla Giunta con la conclusiva deliberazione n. 55 del 13 febbraio 2006, costituisce l'oggetto dell'iniziativa istruttoria della Procura contabile, al fine di apprezzare la sussistenza degli estremi dell'eventuale danno erariale.

La Regione Siciliana ha sostenuto nel ricorso che l'Assemblea legislativa, e per essa le Commissioni permanenti in cui tale organo si articola, **in nessun caso potrebbe ritenersi "autorità amministrativa"** soggetta al potere istruttorio di cui all'art. 74 del r.d. n. 1214 del 1934, giacché essa eserciterebbe, secondo il disegno statutario, solo la funzione legislativa e le funzioni direttamente

strumentali rispetto a quest'ultima, vi sarebbe pertanto difetto assoluto di giurisdizione della magistratura contabile.

La Corte, richiamata la propria consolidata giurisprudenza in materia, premette che l'Assemblea regionale, **non diversamente dai Consigli regionali**, soggiace all'esercizio del potere di indagine previsto dall'art. 74 del r.d. n. 1214 del 1934. Deroghe alla giurisdizione comune «sono ammissibili soltanto nei confronti di organi immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato, e perciò situati al vertice dell'ordinamento, in posizione di assoluta indipendenza e di reciproca unità»: tale non è la posizione **dell'Assemblea regionale, cui compete una sfera costituzionalmente protetta non già di sovranità, ma di autonomia** (sentenze n. 115 del 1972 e n. 66 del 1964, quanto all'Assemblea regionale; sentenze n. 279 del 2008 e n. 301 del 2007, tra le molte concernenti i Consigli regionali).

La Corte poi passa a considerare che gradualmente i Consigli regionali son venuti ad esercitare, unitamente alle fondamentali funzioni legislative, di indirizzo politico e di controllo, nonché di autoorganizzazione (sentenza n. 70 del 1985), anche altre funzioni amministrative.

Quando le Commissioni permanenti dell'Assemblea regionale esercitano funzioni amministrative non riconducibili a forme di autoorganizzazione, esse debbono ritenersi soggette al potere istruttorio attribuito alla Procura contabile.

Una volta escluso che, in linea di principio, l'Assemblea regionale si sottragga ai poteri istruttori della Procura contabile ove abbia esercitato, in concreto, una funzione amministrativa, la Corte passa ad esaminare se i componenti di essa possano ritenersi personalmente responsabili per avere concorso a tale attività, ovvero se essa debba ricomprendersi nell'area dell'insindacabilità per i voti dati, loro garantita dall'art. 6 dello statuto, essendo questo il solo parametro di riferimento da considerare per il regime di insindacabilità dei deputati regionali siciliani, e non anche gli artt. 68 e 122 comma IV della Costituzione.

La Corte osserva che, senza alcun dubbio, l'insindacabilità dei deputati regionali concerne qualsivoglia funzione loro conferita dalla Costituzione e dalle fonti normative cui essa rinvia, quand'anche essa assuma «forma amministrativa» (sentenza n. 81 del 1975), poiché «il criterio di delimitazione dell'immunità consiliare non sta nella forma amministrativa degli atti [...], bensì nella fonte attributiva delle funzioni stesse. Sono coperte dall'immunità le funzioni amministrative attribuite al Consiglio regionale in via immediata ed esclusiva dalla Costituzione e da leggi dello Stato. Non sono, per contro, coperte dall'immunità eventuali altre funzioni amministrative, attribuite al Consiglio dalla normativa regionale» (sentenza n. 69 del 1985).

La Corte ritiene che valga anche per le Regioni ad autonomia speciale il principio per cui nessuna fonte regionale potrebbe introdurre «nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale, civile o amministrativa, trattandosi di materia riservata alla competenza esclusiva del legislatore statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.» (sentenza n. 200 del 2008).

La Corte pertanto esclude che le leggi regionali, nel caso in esame, possano di per se stesse fungere da base normativa per l'applicabilità dell'art.6 dello Statuto, e ancor meno l'articolo della convenzione che prevede l'espressione del parere sugli eventuali atti aggiuntivi.

La Corte tuttavia non esclude in via astratta che i pareri espressi dalle commissioni in ordine ad atti di competenza della Giunta vengano espressi dall'Assemblea o dalle sue articolazioni interne, al fine di manifestare nei confronti della Giunta un orientamento politico in ordine a questioni di ordine generale, sulle quali l'organo legislativo intende esercitare il proprio indirizzo sul consono Governo della Regione. In queste occasioni resta ovviamente ferma sia la competenza della Giunta ad adottare l'atto, ove prevista dalla legge, sia l'assunzione di responsabilità, conseguente a tale decisione, nei confronti dell'Assemblea.

L'insindacabilità dell'attività svolta dai consiglieri regionali, in questa ipotesi, deriverà dal fatto che con il parere l'Assemblea non ha inteso intromettersi nella gestione affidata al Governo regionale, ma si è resa partecipe, nei limiti previsti dallo statuto, delle scelte strategiche che connotano l'indirizzo politico regionale, conformemente alla natura, che le è propria, di organo legislativo, dotato di "autonomia politica" (sentenza n. 66 del 1964).

La Corte passa quindi ad esaminare la natura propria del parere espresso dalla commissione, cioè se l'attività consultiva così come è stata esercitata dalla Commissione sia riconducibile alle funzioni di indirizzo politico e di controllo, esercitabili dall'Assemblea regionale siciliana nei riguardi della Giunta, e che trovano un fondamento di rilievo costituzionale nello statuto.

La conclusione della Corte è che l'attività svolta dalla Commissione consiliare non può essere ricondotta a «funzioni direttamente strumentali all'esercizio della funzione legislativa» e neppure alla «funzione di controllo e direzione (lato sensu) politica», rientrando nell'alveo della insindacabilità.

Al contrario, essa è consistita in un mero concorso all'azione provvedimentale dell'esecutivo regionale: la Commissione, non solo ha approvato il testo dell'«atto aggiuntivo alla Convenzione con la C.R.I. del 31 marzo del 2001 e successive proroghe», ma vi ha apportato alcuni «emendamenti», che sono poi stati integralmente recepiti nell'atto aggiuntivo deliberato dalla Giunta.

Tali emendamenti, ben lontani dall'esprimere un indirizzo politico, si sono ridotti alla previsione che si sarebbe dovuto ulteriormente incrementare il numero delle ambulanze in servizio, selezionando il personale tra i soggetti indicati dalla Commissione stessa.

Il fatto ulteriore che il parere avesse carattere «conforme» e che pertanto la Giunta non potesse discostarsene è solo un elemento confermativo della natura amministrativa dell'attività svolta dalla Commissione, che, con l'esercizio di questa funzione consultiva, prevista dalla legislazione regionale, viene ad essere coinvolta nel procedimento amministrativo finalizzato alla gestione di un servizio pubblico.

Tale attività di carattere amministrativo sfugge all'insindacabilità garantita dall'art. 6 dello statuto ai deputati regionali, e conseguentemente è soggetta alla giurisdizione contabile.