

**LA (IN)SINDACABILITA' DELLE DELIBERAZIONI  
CONSILIARI REGIONALI  
ALLA LUCE DELLA PIU' RECENTE GIURISPRUDENZA  
COSTITUZIONALE**

di

Carlo Alberto MANFREDI SELVAGGI\*

-----  
*\*Presidente di Sezione della Corte dei conti e Professore a contratto di diritto amministrativo  
nell'Università degli Studi del Molise*

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. La garanzia dei Consiglieri regionali per le opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni nella giurisprudenza costituzionale. 3. La qualificazione di "atto politico". 4. La sentenza C. Cost. n. 90 del 2022 ed i suoi profili critici. 5. Le soluzioni alternative possibili alla luce della precedente giurisprudenza costituzionale. 6. Considerazioni conclusive.

**ABSTRACT**

*La Corte costituzionale, con la recentissima sentenza n. 90 dell'11 aprile 2022 (Pres. Giuliano Amato, Redattore Silvana Sciarra) che ha deciso il conflitto di attribuzioni tra enti n. 3 del 2021 sollevato dalla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste avverso una sentenza di appello della Corte dei conti, ha, anche innovando rispetto alla propria precedente giurisprudenza, fissato limiti più ristretti alla sindacabilità in sede giurisdizionale delle deliberazioni consiliari regionali ampliando, nello specifico, la tutela dei Consiglieri regionali per le opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.*

*La decisione ha altresì ridefinito i confini, allargandoli, della nozione di "atto politico".*

*In particolare, la Corte ha ritenuto che non sia sindacabile in sede giurisdizionale la deliberazione di approvazione del piano di rafforzamento patrimoniale del Resort e Casinò di Saint-Vincent, consistente in un aumento di capitale della Casinò de la Vallée spa, società a totale partecipazione pubblica e che pertanto la sentenza della Corte dei conti di condanna per danno erariale dei Consiglieri regionali che la approvarono sarebbe lesiva delle attribuzioni costituzionali della Regione, avuto riguardo all'insindacabilità dei consiglieri regionali per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni in base all'art. 24 dello Statuto speciale. In questo senso, la delibera del Consiglio regionale sarebbe un atto politico, espressivo di una scelta di ordine politico-strategico della Regione relativa alla sopravvivenza della Casa da gioco (Casinò de la Vallée).*

*Nell'articolo, pertanto, dopo una disamina della giurisprudenza costituzionale sulla*

*guarentigia dei Consiglieri regionali per le opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni e sulla qualificazione di "atto politico", si evidenzia come, con la sentenza n. 90 del 2022, la Corte costituzionale, nella specifica fattispecie, sia andata oltre la sua precedente giurisprudenza (in particolare le sentenze n. 22 del 2020 e n. 43 del 2019) che aveva ritenuto insindacabili solo gli atti amministrativi, afferenti alle funzioni di autorganizzazione, indirizzo e controllo, strettamente coesenziali alla potestà normativa nonché non abbia tenuto in debito conto le sue pronunce (segnatamente le sentenze n. 235 del 2015 e n. 291 del 2019) che, per gli atti relativi al trasferimento di denaro, hanno affermato che l'insindacabilità non riguardi la materiale gestione delle risorse finanziarie.*

*Nel testo si è inoltre considerato che tale ampliamento della guarentigia di insindacabilità degli atti dei Consiglieri regionali valdostani (in dipendenza delle peculiarità delle previsioni statutarie in relazione anche alle esigenze turistiche ritenute essenziali per l'economia della Regione) comporti, per inevitabile corollario, un'attenuazione del diritto del cittadino contribuente (non solo residente in Valle d'Aosta, attesi i trasferimenti di risorse statali) a vedere correttamente spese le risorse che, forzatamente, mette a disposizione della comunità.*

## **1. Premessa.**

La sindacabilità in sede giurisdizionale delle deliberazioni consiliari regionali è da tempo al centro dell'interesse del Legislatore e della giurisprudenza costituzionale.

Proprio la Corte costituzionale, con la recentissima sentenza n. 90 dell'11 aprile 2022 (Pres. Giuliano Amato, Redattore Silvana Sciarra) che ha deciso il conflitto di attribuzioni tra enti n. 3 del 2021 sollevato dalla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste avverso una sentenza di appello della Corte dei conti, ha, anche innovando, come si vedrà nel prosieguo, rispetto alla propria precedente giurisprudenza, fissato limiti più ristretti alla menzionata sindacabilità ampliando, nello specifico, la tutela dei Consiglieri regionali per le opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

La decisione ha altresì ridefinito i confini, allargandoli, della nozione di "atto politico".

## **2. La guarentigia dei Consiglieri regionali per le opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni nella giurisprudenza costituzionale.**

Con particolare riferimento al procedimento innanzi alla Corte dei conti, oggetto del Conflitto tra enti sollevato dalla Regione Valle d'Aosta/Vallée

d'Aoste, occorre preliminarmente ricordare che un confine costituzionale all'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa da parte delle Procure regionali della Corte dei conti è individuato tradizionalmente dalla giurisprudenza costituzionale nella guarentigia di cui all'art. 122, comma 4, Cost. per cui *"I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni"*.

La Corte costituzionale, infatti, già con la sentenza n. 81 del 1975, ha affermato che l'immunità prevista dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione attiene alla particolare natura delle attribuzioni del Consiglio regionale, che costituiscono *"esplicazione di autonomia costituzionalmente garantita"* attraverso l'esercizio di funzioni *"in parte disciplinate dalla stessa Costituzione ed in parte dalle altre fonti normative cui la prima rinvia"*.

Con le successive sentenze nn. 69 e 70 del 1985, la Corte ha ritenuto che, per i Consigli regionali, le attribuzioni costituzionalmente previste non si esauriscono in quelle legislative, ma ricomprendono anche quelle *"di indirizzo politico, nonché quelle di controllo e di autorganizzazione"* per cui *"il criterio di delimitazione della insindacabilità dei consiglieri regionali sta nella fonte attributiva della funzione, e non nella forma degli atti, sì che risultano garantite sotto tale aspetto anche le funzioni che, benché di natura amministrativa, sono assegnate al Consiglio regionale in via immediata e diretta dalle leggi dello Stato"*. Infatti, *"soltanto il legislatore statale può assicurare, come è costituzionalmente necessario, una uguale protezione ai consiglieri di tutte le Regioni nell'esercizio delle medesime funzioni"* e *"nessuna influenza, rispetto all'estensione dell'immunità, può invece essere riconosciuta nel caso di funzioni amministrative del Consiglio regionale che... abbiano fondamento in normative di fonte regionale, compresi gli statuti"*; *"l'interpretazione razionale dell'art. 122, quarto comma, all'interno del sistema costituzionale, conduce pertanto ad escludere che la portata della immunità possa essere estesa sulla base degli atti della Regione. Ciò si risolverebbe infatti nel consentire al Consiglio regionale la possibilità di predeterminare la irresponsabilità dei propri membri nell'esercizio di determinate funzioni amministrative"*.

Applicando tali principi, la Corte costituzionale ha affermato, con la sentenza n. 289 del 1997, che non spetta allo Stato, e per esso al Procuratore regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per il Veneto, convenire in giudizio di responsabilità i componenti dell'Ufficio di presidenza

del Consiglio regionale del Veneto che deliberarono l'acquisto di alcune autovetture per rinnovare il parco macchine del Consiglio medesimo, in quanto si trattava di *"delibera concernente una spesa per attrezzature necessarie al funzionamento dell'organo regionale, rientrante come tale tra le spese contemplate dalla ... legge n. 853 del 1973"*, per l'appunto legge dello Stato. La Corte cost ha pertanto annullato l'atto di citazione emesso dalla Procura regionale per il Veneto.

Alle stesse conclusioni è giunta la Corte costituzionale con la sentenza n. 392 del 1999, relativamente ad un atto di citazione della Procura regionale per la Lombardia che aveva convenuto in giudizio il Presidente del Consiglio regionale ed i componenti dell'Ufficio di presidenza del Consiglio che avevano approvato talune deliberazioni di spesa con le quali erano state autorizzate missioni di consiglieri e funzionari regionali in vari paesi europei ed extraeuropei.

La Corte costituzionale, infatti, richiamando quanto affermato nelle sentenze precedentemente citate, dopo aver precisato che *"non si tratta di immunità assoluta, in quanto essa non copre gli atti non riconducibili, secondo ragionevolezza, all'autonomia ed alle esigenze ad essa sottese"*, ha statuito che *"l'addebito rivolto ai componenti dell'Ufficio di presidenza non è formulato, tuttavia, in termini di estraneità o, comunque, di non riconducibilità, alla stregua di un criterio di ragionevolezza, dell'autorizzazione dei viaggi all'autonomia funzionale del Consiglio regionale (così come desunta dagli artt. 121 e 122 della Costituzione). L'addebito della Procura regionale della Corte dei conti è essenzialmente imperniato, invece, su valutazioni negative in ordine all'utilità alla proficuità o, addirittura, alla ricaduta pratica concreta dei suddetti viaggi, con apprezzamenti riferibili al merito delle spese e, pertanto, non idonei ad essere elevati a criterio di verifica della riconducibilità o meno delle spese stesse al suddetto principio di autonomia"*. Richiamando anche in questo caso l'applicazione della legge statale n. 853 del 1973, la Corte costituzionale ha parimenti annullato l'atto di citazione della Procura regionale per la Lombardia.

Un diverso esito hanno avuto le fattispecie portate all'attenzione della Consulta e da essa decise con le sentenze n. 252 del 2013 e n. 235 del 2015. Con la prima decisione, la Corte costituzionale ha in primo luogo dovuto affrontare la questione dell'ammissibilità dell'intervento in giudizio del Procuratore

regionale che aveva posto in essere gli atti sui quali la Provincia autonoma di Bolzano aveva sollevato il conflitto di attribuzione. Al riguardo, la Corte costituzionale ha affermato che *“in base all’attuale disciplina dei conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni o Province autonome, successiva alla modificazione delle Norme integrative per i giudizi davanti a questa Corte posta in essere nel 2004, quando l’esercizio dell’attribuzione statale spetta ad organi indipendenti dal Governo destinatari, perciò, della notificazione prevista dall’art. 25, comma 2, delle citate Norme integrative, a questi è riconosciuta la facoltà di intervenire nel giudizio costituzionale al fine di far valere le ragioni della legittimità dell’atto impugnato, da essi adottato, in via autonoma dal resistente Presidente del Consiglio dei ministri.”*

La Corte costituzionale ha poi ritenuto inammissibile il conflitto di attribuzione, proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti di un decreto di sequestro e di una richiesta di documentazione da parte della Procura della Corte dei conti, in quanto gli atti della giurisdizione sono suscettibili di essere posti a base di un conflitto di attribuzione solo *“quando sia contestata radicalmente la riconducibilità dell’atto che determina il conflitto alla funzione giurisdizionale ovvero sia messa in questione l’esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del soggetto ricorrente. Il conflitto è invece inammissibile qualora si risolva in strumento improprio di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale...In caso contrario, infatti, il giudizio costituzionale sul conflitto si trasformerebbe in un nuovo grado di giurisdizione avente portata generale che si andrebbe ad aggiungere ai rimedi per far valere eventuali vizi o errori di giudizio già previsti dall’ordinamento processuale nel quale l’atto di giurisdizione concretamente si iscrive”* (la citata sentenza n. 252 del 2013 richiama sul punto la sentenza n. 326 del 2003). Con la seconda sentenza (n. 235 del 2015), la Corte costituzionale ha ritenuto che spettava allo Stato, e per esso alla Procura regionale della Corte dei conti per l’Emilia-Romagna, adottare 13 atti di citazione nei confronti di Presidenti dei gruppi consiliari e di Consiglieri regionali in merito alle spese da essi sostenute.

La Corte, infatti, dopo aver richiamato la precedente sentenza n. 107 del 2015 con la quale aveva affermato che i Capigruppo dei Consigli regionali *“restano assoggettati alla responsabilità amministrativa e contabile (oltre che penale, ricorrendone i presupposti)”*, ha statuito che *“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 guarentigia di cui all'art. 122, quarto comma, Cost., di delineare un'area di totale irresponsabilità civile, contabile e penale in favore dei consiglieri regionali".*

La Corte costituzionale, tuttavia, ha annullato la nota della Procura regionale di invito al Presidente del Consiglio regionale al recupero amministrativo delle somme spese irregolarmente, senza una previa pronuncia giurisdizionale di accertamento di tali irregolarità, in ciò richiamando la sentenza n. 100 del 1995 che aveva annullato una nota del Procuratore regionale per l'Umbria con la quale si era richiesto alla Regione l'attuale residenza dei presunti responsabili di danno erariale, in quanto la richiesta di svolgimento di un'attività di acquisizione di dati o notizie incide sull'autonomia organizzativa della Regione (vedi ora l'art. 61, comma 7, del Codice di Giustizia Contabile che prevede la necessità della previa intesa con il Presidente della Regione per delegare accertamenti a dirigenti e funzionari regionali).

Sempre nell'ambito dell'immunità di cui all'art. 122, comma 4, Cost. una fattispecie recente è data dal conflitto di attribuzioni, deciso dalla sentenza n. 43 del 2019, proposto dalla Regione Emilia-Romagna riguardo ad un atto di citazione della Procura emiliana che aveva chiamato in giudizio i Presidenti pro-tempore dell'Assemblea Legislativa regionale, i componenti dell'Ufficio di presidenza e i dirigenti generali che, rispettivamente, approvarono e resero parere favorevole alla delibera di assunzione del Capo di gabinetto del Presidente dell'Assemblea in assenza dei requisiti normativamente previsti ed in particolare del diploma di laurea. Il conflitto è stato deciso con sentenza n. 43 del 2019.

La prima questione che si è posta al riguardo è stata quella relativa all'ammissibilità dell'intervento del Procuratore regionale in assenza della costituzione in giudizio (negli altri casi sopra menzionati sempre avvenuta) della parte resistente, cioè il Presidente del Consiglio dei ministri. La ricorrente Regione Emilia-Romagna aveva infatti ritenuto inammissibile in questo caso l'intervento del Procuratore regionale, da qualificarsi come intervento adesivo dipendente rispetto alla costituzione del Governo: in assenza di tale costituzione, l'intervento del PR non potrebbe spiegarsi e andrebbe pertanto dichiarato inammissibile.

A tale eccezione di inammissibilità, il Procuratore regionale aveva invece risposto evidenziando come le Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, deliberate nel 2008, stabiliscono che, *“quando l’esercizio dell’attribuzione statale spetta ad organi indipendenti dal Governo destinatari, perciò, della notificazione prevista dall’art. 25, comma 2, delle citate Norme integrative, a questi è riconosciuta la facoltà di intervenire nel giudizio costituzionale al fine di far valere le ragioni della legittimità dell’atto impugnato, da essi adottato, in via autonoma dal resistente Presidente del Consiglio dei ministri”* (sentenza n. 252 del 2013). Conseguentemente, se è riconosciuta all’Autorità Giudiziaria che ha emesso l’atto, la facoltà di intervenire per far valere le ragioni della legittimità di tale atto *“in via autonoma dal resistente Presidente del Consiglio dei ministri”*, a maggior ragione l’intervento deve essere ammesso in assenza della costituzione di detta parte resistente.

La Corte, con la sentenza n. 43 del 2019, ha ritenuto fondate le argomentazioni del Procuratore regionale della Corte dei conti e ne ha ammesso l’intervento.

Quanto al merito del conflitto proposto dalla Regione Emilia-Romagna, va evidenziato che la ricorrente aveva richiesto la caducazione dell’intero atto di citazione mentre, essendo stati chiamati in giudizio (oltre ai Presidenti dell’Assemblea ed ai Consiglieri componenti dell’Ufficio di presidenza) anche i due dirigenti generali che resero parere favorevole alla delibera di assunzione del Capo di gabinetto privo dei requisiti, almeno nei confronti di tali due dirigenti generali che, come è ovvio, non godono della garanzia di cui all’art. 122, quarto comma, Cost., l’atto di citazione non poteva essere annullato.

Secondo la Regione Emilia-Romagna, l’atto di citazione avrebbe invaso la sfera di autonomia insindacabile di cui all’art. 122, comma 4, Cost., in quanto la nomina del Capo di gabinetto rientrerebbe tra gli atti di auto-organizzazione. In realtà, la normativa regionale aveva già espletato le sue funzioni di auto-organizzazione nel prevedere e disciplinare la figura del Capo di gabinetto dell’Assemblea Legislativa regionale, indicandone anche il necessario possesso di requisiti. Pertanto, la nomina del Capo di gabinetto avrebbe potuto essere considerata nell’ambito delle funzioni amministrative che rientrano nella garanzia dell’art. 122, comma 4, Cost. solo se trovano fondamento in leggi dello Stato e non in normative regionali, compresi gli

statuti (sentt. n. 69 e 70 del 1985: *“l’interpretazione razionale dell’art. 122, quarto comma, all’interno del sistema costituzionale, conduce pertanto ad escludere che la portata della immunità possa essere estesa sulla base degli atti della Regione. Ciò si risolverebbe infatti nel consentire al Consiglio regionale la possibilità di predeterminare la irresponsabilità dei propri membri nell’esercizio di determinate funzioni amministrative”*).

La Corte ha invece ritenuto che la nomina del Capo di Gabinetto rientrasse tra gli atti di auto-organizzazione. Tuttavia, in tale interpretazione, con la sentenza n. 43 del 2019, sul punto successivamente ripresa dalla sentenza n. 22 del 2020, la Consulta ha ricordato che *«la giurisprudenza costituzionale ha pacificamente riconosciuto ai Consigli regionali, al pari che ai due rami del Parlamento, la funzione di autorganizzazione interna, qualificandola, accanto alla funzione legislativa e a quelle di indirizzo politico e di controllo, come parte del “nucleo essenziale comune e caratterizzante delle funzioni degli organi ‘rappresentativi’” (sentenza n. 69 del 1985; in senso analogo, sentenza n. 289 del 1997, ove si afferma che tale nucleo caratterizzante delle attribuzioni regionali, definito dall’art. 121, secondo comma, Cost., ricomprende, per quanto qui rileva, le funzioni legislative e regolamentari, “di indirizzo politico, nonché quelle di controllo e di autorganizzazione”)*».

Sempre la sentenza n. 22 del 2020 ha poi precisato che *«non è escluso che la stessa potestà di autorganizzazione interna dei Consigli regionali si manifesti attraverso atti di esercizio di funzioni amministrative non strettamente coesenziali alla loro potestà normativa (sentenze n. 43 del 2019, n. 337 del 2009, n. 69 del 1985 e n. 81 del 1975). In questa evenienza, tali atti si collocano all’esterno della sfera di autonomia costituzionalmente garantita e potrebbero perciò soggiacere a sindacato giurisdizionale, particolarmente se devono essere adottati sulla base di parametri legali»* (cons. dir. 3.1).

Pertanto, secondo questa formulazione, solo gli *“atti strettamente coesenziali”* alla potestà normativa sarebbero coperti da immunità, mentre quelli solo *“coesenziali”* sono valutati sindacabili a livello giurisdizionale.

### **3. La qualificazione di “atto politico”.**



Altra rilevante questione nell'ambito della tematica relativa alla sindacabilità di un atto in sede giurisdizionale è quella della sua qualificazione come "atto politico".

Ciò in quanto appare pacifico che la riconduzione di un atto nel novero di quelli emanati dal potere politico ne implica l'insindacabilità - come espressamente previsto normativamente (art. 7, comma 1, c.p.a.) in attuazione del principio fondamentale della separazione dei poteri - in sede giurisdizionale

Ma quando un atto può definirsi "politico"?

La teoria secondo la quale sarebbe lo scopo politico a qualificare un atto come tale appare superata perché tautologica e poco dirimente. Inoltre, è evidente che una cosa è l'atto politico in sé, un'altra è l'atto adottato sulla scorta di valutazioni politiche.

Più convincente sembra invece la tesi, elaborata dalla giurisprudenza amministrativa, secondo la quale sarebbe possibile qualificare un atto come politico in presenza di due requisiti:

- un requisito soggettivo, dovendo provenire l'atto da organi di rilievo costituzionale, ossia dai supremi organi dello Stato, cui la Costituzione riconosce la libertà politica, preponendoli all'indirizzo, al massimo livello, della cosa pubblica;
- un requisito oggettivo, dovendo riguardare la costituzione, la salvaguardia e il funzionamento dei pubblici poteri nella loro organica struttura e nella loro coordinata applicazione (Cons. St., sez. IV, 12 marzo 2001, n. 1397), in quanto tale espressivo degli ambiti di autonomia propri di taluni organi costituzionali.

Tale definizione consente meglio di distinguere l'atto politico dall'atto amministrativo generale e, in particolare, dagli "atti di alta amministrazione".

Infatti, mentre l'atto politico è libero nei fini, l'atto amministrativo generale (e così l'atto di alta amministrazione) è vincolato al soddisfacimento di un interesse pubblico individuato dalla legge.

Gli atti di alta amministrazione si connotano poi, rispetto ad altri atti amministrativi generali, per una ancora più ampia discrezionalità amministrativa e per l'impronta fiduciaria che li connota. Ciò non toglie, però,

che essi siano vincolati al perseguimento di un particolare interesse pubblico e che quindi siano sindacabili.

Il sindacato giurisdizionale relativo agli atti di alta amministrazione avviene in uno spazio assai ristretto, essendo questi censurabili (secondo la giurisprudenza prevalente) solo qualora contrastino con i canoni di ragionevolezza, adeguatezza e coerenza. In altri termini, i parametri per il sindacato giurisdizionale degli atti di alta amministrazione vanno individuati direttamente nell'art. 97 Cost. Corollario di questa considerazione è il fatto che a sostegno di questi atti sarà sufficiente una motivazione particolarmente semplificata.

In tale contesto, sono sicuramente atti politici: la legge (che è l'atto politico per eccellenza) e gli atti aventi forza di legge; la nomina dei senatori a vita e dei giudici costituzionali; gli atti di concessione di grazia e di commutazione delle pene; l'elezione del Presidente della Repubblica, dei giudici costituzionali e dei membri del CSM.; lo scioglimento delle Camere; la nomina dei ministri.

Un caso dibattuto è stato invece quello dell'atto di nomina o di revoca dell'assessore comunale ex art. 46, comma 4, TUEL. In realtà ad oggi prevale la tesi della natura amministrativa (*rectius*, di alta amministrazione) del provvedimento in discorso, muovendo dalla condivisa considerazione che l'atto di revoca di un assessore comunale non è libero nei fini, essendo volto al miglioramento della compagine di ausilio del sindaco, preposto alla cura concreta dell'interesse pubblico. Ciò implica la necessità di rispettare requisiti di professionalità (e di dare comunicazione di avvio del procedimento, si è detto con riferimento al caso di revoca dell'assessore comunale).

La giurisprudenza amministrativa, inoltre, sostiene che il d.p.r. di indizione del referendum abrogativo di leggi statali, nonché la delibera del Consiglio dei ministri che individua la data per la consultazione, sono provvedimenti sindacabili, non trattandosi di esercizio del potere politico (ordinanza del TAR Lazio 8 aprile 2011, n. 1302).

La natura amministrativa (di alta amministrazione) - e quindi l'assenza di una completa libertà nei fini - risulta ancora più evidente laddove si abbia riguardo a nomina che devono tenere conto di peculiari vincoli giuridici (come nel caso delle quote rosa).

La Corte costituzionale, con sentenza n. 81 del 2012, ha chiarito che «[n]ella misura in cui l'ambito di estensione del potere discrezionale, anche quello amplissimo che connota un'azione di governo, è circoscritto da vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne indirizzano l'esercizio, il rispetto di tali vincoli costituisce un requisito di legittimità e di validità dell'atto, sindacabile nelle sedi appropriate».

Secondo quella che viene comunemente definita la “tesi costituzionalistica”, dunque, il criterio per risolvere la questione della configurabilità, nel caso concreto, di un atto politico sta nella presenza o meno di parametri normativi che possano costituire precisi “canoni di legittimità” dell'atto. In caso positivo, sarebbe configurabile unicamente un provvedimento amministrativo, mentre, in assenza di tali parametri, ci si troverebbe di fronte ad atti emanati nell'esercizio di un potere politico.

In definitiva, tale ricostruzione delle caratteristiche dell'atto politico, non sembra portare argomenti decisivi ai fini della configurabilità della delibera del Consiglio di aumento del capitale del Casinò, oggetto del conflitto di attribuzione tra enti deciso dalla sentenza n. 90 del 2022, come atto di indirizzo politico, anzi. Soprattutto la sentenza n. 81 del 2012 (ed il principio che da essa si ricava) sembrerebbe escludere la natura di atto politico della delibera in argomento, essendo tale potere limitato e ancorato a specifici vincoli posti da norme giuridiche (non ultima, la legge regionale n. 12 del 1997). Appare così depotenziato l'argomento a fondamento dell'accoglimento del conflitto e, conseguentemente, ci si sarebbe aspettato di vederlo respinto dalla Corte costituzionale. Ma così non è stato.

#### **4. La sentenza C. Cost n. 90 del 2022 ed i suoi profili critici.**

Come si è detto in apertura, l'oggetto della decisione della Corte costituzionale ha riguardato il conflitto di attribuzioni tra enti n. 3 del 2021 sollevato dalla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste avverso una sentenza di appello della Corte dei conti (la n. 350 del 2021 della Sezione Terza Giurisdizionale Centrale d'Appello) che aveva accertato la responsabilità amministrativa, con conseguente condanna per danno erariale, di alcuni consiglieri regionali della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, che avevano votato a favore dell'adozione della delibera del Consiglio

regionale n. 823/XIV, del 23 ottobre 2014, di approvazione del piano di rafforzamento patrimoniale del Resort e Casinò di Saint-Vincent, consistente in un aumento di capitale della Casinò de la Vallée spa, società a totale partecipazione pubblica.

A giudizio della Regione ricorrente, infatti, la sentenza impugnata sarebbe lesiva delle attribuzioni costituzionali della Regione medesima, avuto riguardo all'insindacabilità dei consiglieri regionali per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni in base all'art. 24 dello Statuto speciale. In questo senso, la delibera del Consiglio regionale sarebbe un atto politico, espressivo di una scelta di ordine politico-strategico della Regione relativa alla sopravvivenza della Casa da gioco (Casinò de la Vallée), le cui entrate costituiscono entrate regionali.

Per tali ragioni, la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha chiesto alla Corte costituzionale di dichiarare che non spettava allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, Sezione Terza Giurisdizionale Centrale di Appello, il potere di adottare la sentenza n. 350/2021 e, conseguentemente, l'annullamento della medesima statuizione nonché della sentenza della Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Valle d'Aosta, n. 5/2018.

Va in primo luogo evidenziato che la sentenza riconosce la legittimazione del PM contabile ad intervenire nel giudizio costituzionale, richiamando la già citata sentenza n. 43 del 2019 che aveva, come si è visto in precedenza, affermato (per la prima volta) la legittimazione ad intervenire del Procuratore regionale della Corte dei conti nel giudizio per conflitto di attribuzione tra Enti anche in assenza della costituzione della Presidenza del Consiglio dei Ministri per il tramite dell'Avvocatura Generale dello Stato.

Occorre poi soffermarsi sulle eccezioni di inammissibilità proposte dalla difesa erariale e dal Procuratore generale contabile interveniente, tutte ritenute superabili.

In particolare, per quanto attiene all'eccezione di inammissibilità per tardività nella proposizione del conflitto di attribuzioni da parte della Regione in considerazione della mancata proposizione del conflitto, a seguito dell'atto di citazione e della sentenza di primo grado della Corte dei conti, sezione giurisdizionale della Regione Valle d'Aosta (n. 5 del 2018), con cui si sarebbe realizzata la lesione e di cui la sentenza di appello n. 350 del 2021, oggetto del

giudizio per conflitto di attribuzioni, sarebbe una mera conferma, la Corte ha ritenuto che allorquando la pretesa lesione delle attribuzioni regionali è lamentata in riferimento a una pronuncia giurisdizionale, tale lesione non si “esaurisce” se non a seguito del passaggio in giudicato della medesima decisione e l’impugnazione della sentenza di primo grado della Corte dei conti può aver indotto la ricorrente a ritenere impregiudicata la lesione delle proprie attribuzioni, sanabile in sede di gravame. La Corte ha quindi ribadito, in linea con le proprie precedenti pronunce (da ultimo, sent. n. 22 del 2020) che è rimesso alla Regione scegliere contro quale atto promuovere il conflitto, entro il termine di cui all’art. 39 secondo comma, della legge n. 87 del 1953.

E’ stato poi ritenuto che la sentenza della Sezione Terza Giurisdizionale Centrale della Corte d’appello, pur (parzialmente) confermativa della sentenza di primo grado, si sostituisce a quest’ultima, che cessa in ogni caso di avere efficacia, in linea con le indicazioni della Suprema Corte (da ultimo, Cassazione, sezione prima civile, ordinanza 5 maggio 2021, n. 11816).

Ed ancora la Consulta ha affermato che non può costituire motivo di inammissibilità del conflitto la mancata proposizione del conflitto a seguito della sentenza di primo grado per acquiescenza della Regione, considerato che tale istituto non trova applicazione nei giudizi per conflitto di attribuzione, «*stante l’indisponibilità delle attribuzioni costituzionali di cui si controverte*» (sentenza n. 31 del 2019 e n. 36 del 2018; nello stesso senso, fra le tante, sentenza n. 130 del 2014).

Venendo, infine, all’eccezione per cui il conflitto sarebbe un mezzo improprio di impugnativa della sentenza di appello, si è ritenuto 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” (sent. n. 107 del 2015; nello stesso senso, v. anche sent. n. 22 del 2020, n. 224 del 2019). La ricorrente ha infatti contestato che il giudice contabile abbia agito “*in carenza assoluta di giurisdizione, e per questo avrebbe leso attribuzioni costituzionalmente garantite alla Regione stessa*” (sent. n. 22 del 2020) dall’art. 24 dello Statuto là dove stabilisce che “*I consiglieri regionali non possono essere perseguiti per le opinioni espresse o i voti dati nell’esercizio delle loro funzioni*”. Si è, quindi, concluso

che si è in presenza di un ricorso in cui è contestata «*l'esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del ricorrente*», ciò che rende il conflitto ammissibile, secondo il costante orientamento della Corte (sentenza n. 22 del 2020).

La Consulta ha altresì ritenuto sussistente il “tono costituzionale del conflitto”, in quanto la Regione ha lamentato la menomazione della propria sfera di attribuzione, con riguardo all'insindacabilità dei consiglieri regionali per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni, di cui all'art. 24 dello statuto speciale, per effetto dell'illegittimo esercizio del potere giurisdizionale da parte della Corte dei conti in ordine ad atti compiuti da soggetti che rivestivano il ruolo di consiglieri regionali al momento della loro adozione e quindi da considerarsi coperti dalla richiamata garanzia (sentenza n. 43 del 2019). Si tratta dunque di una contestazione relativa alla sussistenza del potere giurisdizionale, che incide sull'assetto costituzionale dei poteri, non già di un conflitto di giurisdizione.

Con riferimento, poi, al merito della questione oggetto del conflitto di attribuzioni, la Corte ha accolto la tesi della ricorrente Regione per cui la delibera del Consiglio regionale del 23 ottobre 2014, n. 823/XIV, con cui si è disposto l'aumento di capitale della società per azioni Casinò de la Vallée spa – all'origine della condanna di alcuni consiglieri regionali per danno erariale – sia espressiva di una scelta di ordine politico-strategico della Regione, orientata a garantire la sopravvivenza della casa da gioco (Casinò de la Vallée spa), le cui entrate costituivano e costituiscono entrate regionali.

Tale delibera, pertanto, conteneva «valutazioni tipicamente ascrivibili ad atti di indirizzo politico, cosicché essa, ancorché atto formalmente “amministrativo”, e, comunque, “non legislativo”, era, in virtù del suo concreto contenuto decisionale, ragionevolmente imputabile a quell'ambito funzionale certamente assistito dalla prerogativa fissata dall'art. 24 dello Statuto».

Posto che, in linea con la giurisprudenza costituzionale, l'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati dai consiglieri regionali non riguarda solo la funzione legislativa, ma anche quelle di indirizzo, di controllo e regolamentari riservate al Consiglio e tutte le altre che ad esso conferiscono la Costituzione e le leggi, oltre che lo statuto speciale, la Corte ha ritenuto che l'accertamento da compiere dovesse riguardare non una disamina formale, ma

un esame sostanziale sulla riconducibilità delle funzioni esercitate a quelle coperte dall'insindacabilità ed ha, all'esito affermato che le vicende che hanno portato all'approvazione della delibera, da cui ha tratto origine la sentenza di condanna dei consiglieri regionali per danno erariale, impugnata nel conflitto di attribuzioni, confermano il rilievo centrale e, per molti aspetti, strategico assegnato all'attività del Casinò di Saint-Vincent, fin dalla sua istituzione, strettamente connessa al riconoscimento del regime speciale di autonomia regionale. Verso questa peculiare società a partecipazione pubblica sono state indirizzate risorse, in ragione di una sua acquisita tipicità territoriale, cui si collega l'attrattiva turistica e con essa il sostegno all'economia.

Tutto quanto detto contribuisce, secondo la Corte, a far emergere con contorni sempre più netti la natura della delibera in esame, quale atto di indirizzo politico-strategico, espressivo della stessa politicalità della legge. La decisione relativa all'aumento di capitale della società di gestione della casa da gioco – altre volte operata con una legge, come era accaduto con l'art. 2 della legge regionale n. 49 del 2009 – è stata ritenuta coesistente alla decisione di rilanciare la casa da gioco, fatta oggetto dell'ordine del giorno approvato all'unanimità, con un consenso trasversale fra maggioranza e opposizione, quasi contestualmente alla delibera di ricapitalizzazione. Essa si delinea, quindi, per la Consulta, come un aspetto della scelta di politica finanziaria regionale, operata dal Consiglio regionale, nell'esercizio delle sue prerogative di decisore politico, chiamato a scegliere fra più opzioni alternative.

Nel quadro così delineato, l'approvazione della delibera costituisce una espressione di voto che, pur rivestendo la forma di atto amministrativo, è, sotto ogni profilo, riconducibile all'esercizio di funzioni inerenti al «*nucleo caratterizzante delle funzioni consiliari*» (sentenza n. 69 del 1985), rispetto al quale l'art. 24 dello statuto speciale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, al pari dell'art. 122, quarto comma, Cost., esclude la responsabilità (penale, civile e amministrativa) dei consiglieri regionali per le opinioni espresse e i voti dati.

Se, infatti, «*l'esonero da responsabilità dei componenti dell'organo (sulla scia di consolidate giustificazioni dell'immunità parlamentare) è [...] funzionale alla tutela delle più elevate funzioni di rappresentanza politica, in primis la funzione legislativa, volendosi garantire da qualsiasi interferenza di altri poteri il libero processo di*

*formazione della volontà politica»* (sentenza n. 69 del 1985), le funzioni costituzionalmente previste non si esauriscono in quella legislativa, ma si allargano a comprendere le funzioni di indirizzo, di controllo e regolamentari riservate alle Regioni, nonché le altre conferite al Consiglio regionale dalla Costituzione e dalle leggi, incluse quelle «*di tipo amministrativo purché strettamente finalizzate a garantire l'autonomo funzionamento dei Consigli regionali»* (sentenza n. 337 del 2009).

Pertanto, per poter «*preservare da interferenze e condizionamenti esterni le determinazioni inerenti alla sfera di autonomia costituzionalmente riservata al Consiglio regionale»* (sentenza n. 235 del 2015, nonché, in precedenza, sentenze n. 195 del 2007, n. 392 del 1999 e n. 289 del 1997), la garanzia dell'insindacabilità di sicuro concerne le funzioni conferite ai Consigli regionali dalla Costituzione e dalle fonti normative cui essa rinvia e che possono essere esercitate in forma legislativa o anche amministrativa.

Ciò, secondo la Corte, conferma quanto essa ha, fin da tempo risalente, affermato circa l'insufficienza della forma amministrativa dell'atto per escludere la prerogativa dell'insindacabilità (sentenze n. 69 del 1985 e n. 81 del 1975).

La Consulta ha, pertanto, ritenuto evidente che l'approvazione della delibera consiliare del 23 ottobre 2014, n. 823/XIV, contenente la ricapitalizzazione della società a totale partecipazione pubblica che gestisce il Casinò di Saint-Vincent, pur dando vita a un atto formalmente amministrativo, costituisce, da parte dei consiglieri regionali, esercizio di una funzione riconducibile a valutazioni di ordine eminentemente politico-strategico, inerenti all'autonomia decisionale dell'organo politico della Regione Valle d'Aosta, in quanto tali esenti da responsabilità, in base all'art. 24 dello statuto ed ha conseguentemente annullato la sentenza di condanna della Corte dei conti.

In tal guisa, tuttavia, la Corte costituzionale, pur richiamando la propria precedente giurisprudenza sul punto, è andata oltre i confini finora tracciati dalla stessa che aveva progressivamente delimitato l'ambito della garanzia di immunità; in particolare, la sentenza n. 22 del 2020 aveva precisato disciplinato l'ipotesi in cui il potere consiliare amministrativo legato all'autorganizzazione, al controllo e all'indirizzo politico «*si manifesti attraverso*



*atti di esercizio di funzioni amministrative non strettamente coessenziali alla loro potestà normativa (sentenze n. 43 del 2019, n. 337 del 2009, n. 69 del 1985 e n. 81 del 1975). In questa evenienza, tali atti si collocano all'esterno della sfera di autonomia costituzionalmente garantita e potrebbero perciò soggiacere a sindacato giurisdizionale, particolarmente se devono essere adottati sulla base di parametri legali» (cons. dir. 3.1).*

Secondo questa formulazione solo gli “atti strettamente coessenziali” alla potestà normativa sarebbero coperti da immunità, mentre quelli solo “coessenziali” sono valutati sindacabili a livello giurisdizionale.

Al riguardo, si può osservare che, nella sentenza n. 90 del 2022, tale stretta coessenzialità, che pure nella precedente sentenza n. 22 del 2020 era stata ritenuta indispensabile per affermare l'insindacabilità degli atti in sede giurisdizionale, rimane sullo sfondo o comunque espressamente legata al rilievo centrale e, per molti aspetti, strategico assegnato all'attività del Casinò di Saint-Vincent, fin dalla sua istituzione, strettamente connessa al riconoscimento del regime speciale di autonomia regionale.

Inoltre, la qualificazione della delibera consiliare di ricapitalizzazione quale atto di indirizzo politico-strategico non appare in linea soprattutto con la sentenza n. 81 del 2012: essa ha, come si è visto, chiarito che «*[n]ella misura in cui l'ambito di estensione del potere discrezionale, anche quello amplissimo che connota un'azione di governo, è circoscritto da vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne indirizzano l'esercizio, il rispetto di tali vincoli costituisce un requisito di legittimità e di validità dell'atto, sindacabile nelle sedi appropriate*”.

Secondo quella che viene comunemente definita la “tesi costituzionalistica”, dunque, il criterio per risolvere la questione della configurabilità, nel caso concreto, di un atto politico sta nella presenza o meno di parametri normativi che possano costituire precisi “canoni di legittimità” dell'atto. In caso positivo, sarebbe configurabile unicamente un provvedimento amministrativo, mentre, in assenza di tali parametri, ci si troverebbe di fronte ad atti emanati nell'esercizio di un potere politico.

Conseguentemente, il principio che si ricava dalla sentenza n. 81 del 2012 avrebbe dovuto portare ad escludere la natura di atto politico della delibera in argomento, essendo tale potere limitato e ancorato a specifici vincoli posti da norme giuridiche (non ultima, la legge regionale n. 12 del 1997). La diversa

decisione della Corte trova, invece, fondamento nel ruolo del Casinò e nelle esigenze turistiche ritenute essenziali per l'economia della Regione

## **5. Le soluzioni alternative possibili alla luce della precedente giurisprudenza costituzionale.**

Come anticipato, vi erano altre soluzioni possibili e maggiormente in linea con la giurisprudenza costituzionale formatasi sul tema della insindacabilità degli atti consiliari regionali che avrebbero condotto ad una diversa decisione della Consulta.

In primo luogo, conformemente agli approdi giurisprudenziali richiamati, che hanno perimetrato l'area di immunità degli atti amministrativi adottati dal Consiglio ai casi di *“stretta correlazione con l'attività legislativa”* (sentenze n. 22 del 2020 e n. 43 del 2019) si sarebbe potuto ritenere l'aumento del capitale del casinò di Saint Vincent, in quanto atto amministrativo non strettamente coesistente alla funzione normativa, non coperto dall'insindacabilità e pertanto soggetto al controllo giurisdizionale del magistrato contabile. Si tratterebbe, in altri termini, di un atto adottato dal Consiglio regionale estraneo al nucleo caratterizzante le funzioni consiliari e la Corte avrebbe, pertanto, potuto dichiarare che spettava alla Corte dei conti adottare la sentenza n. 351 del 2021 e conseguentemente respingere il ricorso.

Inoltre, sempre a sostegno del rigetto, si sarebbero potute richiamare anche le pronunce della Corte costituzionale che hanno chiarito come nel caso di atti riguardanti il trasferimento di denaro, *«l'obbligo di resa del conto e le eventuali responsabilità per mancata o irregolare resa del conto non concernono necessariamente attività deliberative [...] ma semplici operazioni finanziarie e contabili che non si sostanziano nell'espressione di voti e di opinioni, e quindi, anche se facessero capo a componenti del Consiglio, non ricadrebbero nell'ambito della prerogativa di insindacabilità. Che, poi, il giudizio di conto possa essere a sua volta occasione, per l'organo di giustizia contabile, per venire a conoscenza di atti o di procedimenti relativi alle entrate e alle spese dell'ente, in ordine ai quali possano essersi esplicate competenze deliberative dello stesso Consiglio o di organi interni di esso, e che nei giudizi di conto possano innestarsi, ovvero dalle risultanze di essi prendere spunto, eventuali giudizi di responsabilità amministrativa, è evenienza ulteriore ed eventuale. [...] Solo nel momento in cui dovessero attivarsi tali responsabilità in sede giudiziale, si porrebbe il*

*problema di distinguere fra atti che, per essere frutto di voti ed opinioni espresse dai componenti del Consiglio nell'esercizio delle loro funzioni, possano risultare coperti dalla insindacabilità, nei limiti oggettivi in cui questa assiste le attività dei consigli regionali (cfr. ad es. sentenze n. 69 del 1985, n. 289 del 1997 e n. 392 del 1999), ed atti (od omissioni) invece estranei a tale prerogativa e quindi suscettibili di dare luogo a chiamata in responsabilità» (sent. n. 291 del 2001).*

Come parimenti, la decisione avrebbe potuto fondarsi sulla sentenza n. 235 del 2015, in cui si è precisato che *«la prerogativa d'insindacabilità in parola non riguarda 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 guarentigia di cui all'art. 122, quarto comma, Cost., di delineare un'area di totale irresponsabilità civile, contabile e penale in favore dei consiglieri regionali»*

## **6. Considerazioni conclusive.**

Come si è visto, con la sentenza n. 90 del 2022, la Corte costituzionale ha "allargato", nella specifica fattispecie, l'ambito della guarentigia dei consiglieri regionali relativamente alla insindacabilità degli atti, anche amministrativi, da loro approvati ricomprendendovi anche quelli non strettamente coesenziali alla potestà normativa.

In particolare, la Corte ha ritenuto che non sia sindacabile in sede giurisdizionale la deliberazione di approvazione del piano di rafforzamento patrimoniale del Resort e Casinò di Saint-Vincent, consistente in un aumento

di capitale della Casinò de la Vallée spa, società a totale partecipazione pubblica e che pertanto la sentenza della Corte dei conti di condanna per danno erariale dei Consiglieri regionali che la approvarono sarebbe lesiva delle attribuzioni costituzionali della Regione, avuto riguardo all'insindacabilità dei consiglieri regionali per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni in base all'art. 24 dello Statuto speciale. In questo senso, la delibera del Consiglio regionale sarebbe un atto politico, espressivo di una scelta di ordine politico-strategico della Regione relativa alla sopravvivenza della Casa da gioco (Casinò de la Vallée).

In tal guisa, la Corte costituzionale è andata oltre la sua precedente giurisprudenza (in particolare le sentenze n. 22 del 2020 e n. 43 del 2019) che aveva ritenuto insindacabili solo gli atti amministrativi, afferenti alle funzioni di autorganizzazione, indirizzo e controllo, *strettamente* coessenziali alla potestà normativa nonché non ha tenuto nel debito conto le sue pronunce (segnatamente le sentenze n. 235 del 2015 e n. 291 del 2091) che, per gli atti relativi il trasferimento di denaro, hanno affermato che l'insindacabilità non riguardi la materiale gestione delle risorse finanziarie.

Al riguardo, non si può, tuttavia, non osservare che tale ampliamento della guarentigia di insindacabilità degli atti dei Consiglieri regionali valdostani abbia a fondamento le peculiarità delle previsioni statutarie in relazione anche all'attività del Casinò ed alle esigenze turistiche ritenute essenziali per l'economia della Regione e che, pertanto, la conseguente decisione della Corte costituzionale possa costituire un "*unicum*" non necessariamente replicabile in altre pur simili fattispecie.

Resta, comunque, la considerazione che l'annullamento, da parte della Consulta, della sentenza di appello della Corte dei conti di condanna dei Consiglieri regionali che approvarono l'aumento di capitale del Casinò valdostano, comporti, per inevitabile corollario, un'attenuazione del diritto del cittadino contribuente (non solo di quello residente in Valle d'Aosta, attesi i trasferimenti di risorse statali) a vedere correttamente spese le risorse che, forzosamente, mette a disposizione della comunità.