

Sentenza: 23 gennaio 2019, n. 43

Materia: insindacabilità dei consiglieri regionali – responsabilità amministrativa per danno erariale

Parametri invocati: art. 122, terzo e quarto comma, Cost. – artt. 33, 34, 35 e 63 della legge regionale Emilia-Romagna 31 marzo 2005, n. 13 (Statuto della Regione Emilia-Romagna), quale norma interposta

Giudizio: conflitto di attribuzione tra enti

Ricorrente: Regione Emilia-Romagna

Oggetto: atto di citazione contrassegnato come Proc. V. 2014/00386/ MI G. 44598 del 9 novembre 2016 della Procura regionale della Corte dei conti presso la sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna.

Esito:

1- dichiarazione di non spettanza allo Stato, e per esso alla Procura regionale della Corte dei conti presso la sezione giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, di convenire in giudizio per responsabilità amministrativa per danno erariale, con atto di citazione, il Presidente del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna e i componenti dell'Ufficio di Presidenza di detto Consiglio, in carica al momento dell'adozione delle delibere indicate nel suddetto atto di citazione;

2- annullamento in parte, come conseguenza, del medesimo atto di citazione.

Estensore nota: Alessandro Zacchi

Sintesi:

La Regione Emilia-Romagna promuove conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione all'atto di citazione contrassegnato come Proc. V. 2014/00386/ MI G. 44598 del 9 novembre 2016 della Procura regionale della Corte dei conti presso la sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna, che ha chiamato a rispondere davanti al giudice contabile taluni consiglieri o ex consiglieri regionali (tutti componenti dell'Ufficio di Presidenza in carica nel periodo da maggio 2010 a gennaio 2015). Sono stati citati in giudizio dalla Procura regionale anche due dirigenti del Consiglio della Regione Emilia-Romagna.

Il ricorrente chiede alla Corte costituzionale di dichiarare che non spetta allo Stato – per esso alla Procura regionale della Corte dei conti presso la sezione giurisdizionale dell'Emilia-Romagna – il potere di citare in giudizio i consiglieri o ex consiglieri regionali per il danno erariale asseritamente provocato alla Regione dall'aver affidato l'incarico di Capo di Gabinetto del Presidente dell'Assemblea legislativa della Regione ed altre funzioni connesse al signor A. A. La Regione chiede, conseguentemente, di annullare l'atto di citazione sopra menzionato in quanto *“lesivo dell'autonomia del consiglio regionale garantita dalla Costituzione e, in particolare, delle attribuzioni regionali in materia di prerogative dei consiglieri regionali di cui all'art. 122, quarto comma, Cost., e di auto-organizzazione del consiglio regionale di cui all'art. 122, terzo comma, Cost., e di cui agli articoli 33, 34, 35 e 63 della L.R. Emilia-Romagna 31 marzo 2005, n. 13, recante “Statuto della Regione Emilia-Romagna”*.

La Regione ricorrente, inoltre, lamenta l'indebita interferenza da parte della Procura regionale della Corte dei conti rispetto alla funzione di organizzazione interna del Consiglio: tale

funzione, considerata come una delle prerogative proprie dei consiglieri regionali, dovrebbe essere insindacabile e, perciò, tutelata in base all'art. 122, quarto comma, della Costituzione.

La Corte costituzionale, in via preliminare, affronta una serie di questioni.

In primo luogo, valutando l'ammissibilità dell'intervento in giudizio della Procura regionale della Corte dei conti, i giudici costituzionali affermano che, considerate l'autonomia e la soggettività dell'organo in questione, questo può legittimamente intervenire in giudizio per *«contestare che l'atto emesso costituisca lesione o turbativa delle competenze della Regione ricorrente»*. Peraltro, l'art. 25, secondo comma, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvato con deliberazione del 7 ottobre 2008, prevede espressamente che il ricorso per conflitto di attribuzione debba essere notificato anche *«all'organo che ha emanato l'atto, quando si tratti di autorità diverse da quelle di Governo e da quelle dipendenti dal Governo»*. La Corte precisa che l'intervento può avvenire anche in mancanza della costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri (si richiama la sentenza n. 252 del 2013).

Un ulteriore profilo di ammissibilità legato all'intervento della Procura regionale della Corte dei conti interessa la possibilità di comparire in giudizio senza alcun patrocinio di avvocato legittimato alla difesa innanzi alla Corte costituzionale. I giudici, esaminando gli artt. 20, 37 ultimo comma e 41 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), ritengono che trovi applicazione, nel caso di specie, il criterio dettato dall'art. 20 della anzidetta legge, tale per cui *«per gli organi dello Stato e delle Regioni è possibile anche la difesa personale»* (l'interpretazione seguita ricalca quanto già affermato dalla stessa Corte con le sentenze nn. 350/1998 e 163/2005).

Un ultimo profilo di ammissibilità del ricorso inerisce all'immunità (intesa come insindacabilità) consiliare attribuita in base all'art. 122, quarto comma, Cost. Anche con riferimento a quanto già statuito per i membri del Parlamento (si richiama la sentenza n. 252/1999), nel caso dei consiglieri regionali, ivi compreso il Presidente dell'Ufficio di Presidenza, l'immunità trova applicazione non solo per coloro che sono in carica nel momento del ricorso, ma anche per coloro che erano in carica nel momento in cui la delibera veniva adottata ma il cui mandato è cessato.

Nel merito, la Corte ritiene fondato il ricorso.

I giudici, in prima battuta, prendono in considerazione l'art. 122, terzo comma, Cost. che prevede che il Consiglio elegga un Presidente e un Ufficio di Presidenza. Nello specifico, la Corte si occupa, relativamente all'Ufficio di Presidenza, della diversa natura degli atti da questo emanati. Tale Ufficio, infatti, adotta delibere che *«hanno natura di atti di autorganizzazione del Consiglio, direttamente incidenti sull'attività legislativa di quest'ultimo»*, o anche delibere che *«hanno natura di atti amministrativi estranei, o comunque non strettamente coessenziali, all'organizzazione dell'attività legislativa del Consiglio»*.

La Corte, prima di soffermarsi sulla nozione di "atti di autorganizzazione", precisa il significato del quarto comma dell'art. 122 della Costituzione rispetto al caso di specie: considerato che i consiglieri regionali godono dell'insindacabilità per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni, questi non possono essere chiamati a rispondere di tali voti neanche nell'ambito delle delibere dell'Ufficio di Presidenza.

I giudici, al termine dell'illustrazione dei contenuti di rilievo dei commi terzo e quarto dell'art. 122 Cost., ripercorrono le tappe salienti della giurisprudenza costituzionale in relazione alla nozione di atti di autorganizzazione: a loro avviso, è questo il nucleo fondamentale della decisione, se le delibere consiliari vengono considerate atti di autorganizzazione *nulla quaestio*, mentre se tali delibere vengono ritenute atti non strettamente incidenti sull'attività del Consiglio, allora non

trovano applicazione le garanzie costituzionali previste all'art. 122 Cost. Secondo la giurisprudenza della Corte, confermata poi indirettamente anche dal Legislatore costituzionale del 1999 e del 2001, il criterio distintivo tra atti di autorganizzazione del Consiglio e atti amministrativi si fonda su elementi di essenzialità, di diretta incidenza e di stretta connessione rispetto all'organizzazione consiliare. In altri termini, l'immunità consiliare di cui al quarto comma dell'art. 122, Cost. vale anche laddove la delibera del Consiglio non sia adottata in sede legislativa, a condizione che questa sia strettamente collegata all'organizzazione dell'Ufficio di Presidenza e più in generale all'organizzazione del Consiglio *«con carattere di essenzialità e diretta incidenza, tale che, in mancanza, l'attività del Consiglio o del suo Ufficio di Presidenza sarebbe menomata o ne sarebbe significativamente incisa»*. Ad avviso della Corte, nel caso delle delibere in questione, adottate dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna ed aventi ad oggetto la nomina di A. A. a Capo di Gabinetto del Presidente del Consiglio stesso, è decisiva la circostanza per cui questi atti incidono direttamente sull'attività legislativa consiliare. Tali delibere devono dunque essere inquadrare all'interno dell'area degli atti di autorganizzazione del Consiglio regionale, in quanto il Gabinetto rappresenta una struttura centrale e strategica che incide sul buon andamento dei lavori assembleari.

L'ultimo aspetto di rilievo segnalato dalla Corte inerisce al requisito del titolo di laurea per ricoprire l'incarico di Capo di Gabinetto, elemento su cui la Procura contabile insiste in modo deciso. Riprendendo la giurisprudenza costituzionale, l'incarico in questione si fonda su *«valutazioni soggettive legate alla consonanza politica e personale con il titolare dell'organo politico»* che nomina e che *«può avvenire, in base alla normativa vigente, intuitu personae, senza predeterminazione di alcun rigido criterio che debba essere osservato nell'adozione dell'atto di assegnazione all'ufficio»* (ex plurimis, sentenza n. 304 del 2010). Le Regioni possono infatti dettare, derogando ai criteri di selezione di cui al sesto comma dell'art. 7 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), dei criteri selettivi propri che tengano in considerazione la peculiarità dell'incarico in relazione al necessario rapporto fiduciario con l'organo politico. Il Capo di Gabinetto, che agisce in diretta collaborazione con il Presidente del Consiglio regionale, non può che essere considerato una figura particolare dell'organizzazione della Regione, collegata al Presidente del consiglio stesso.

Alla luce di quanto appena esposto, la Corte conclude per l'accoglimento del ricorso, dichiarando che non spetta allo Stato, e per esso alla Procura regionale della Corte dei conti per la Regione Emilia-Romagna, di convenire in giudizio il Presidente del Consiglio regionale e i consiglieri facenti parte dell'Ufficio di Presidenza, per l'adozione di delibere concernenti la nomina del Capo di Gabinetto del Presidente dell'Assemblea legislativa della Regione, annullando, perciò, in tale parte, l'atto di citazione sopra menzionato.