



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 6 - 7 giugno 2013

Gianguido D'Alberto - Consiglio regionale dell'Abruzzo

Corte dei conti - Insindacabilità dei consiglieri regionali

## **GIURISPRUDENZA NON COSTITUZIONALE DI INTERESSE REGIONALE**



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 6 - 7 giugno 2013  
Gianguido D'Alberto - Consiglio regionale dell'Abruzzo  
Corte dei conti - Insindacabilità dei consiglieri regionali

**CORTE DEI CONTI. SEZIONE GIURISDIZIONALE DI APPELLO PER LA BASILICATA.  
SENTENZA n. 190 del 07 MARZO 2013, IN TEMA DI INSINDACABILITA' DEI CONSIGLIERI  
REGIONALI**

**1.Premessa. I termini della controversia.**


La sentenza in commento affronta il tema della estensione dell'insindacabilità riconosciuta agli atti dei consiglieri regionali dall'articolo 122, comma 4, della Costituzione nella parte in cui afferma che gli stessi non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Come è noto, l'art. 122, c. 4, della Costituzione riconosce ai consiglieri regionali, la prerogativa dell'insindacabilità, di fatto configurando, a tutela dell'indipendenza funzionale dell'organo, un'irresponsabilità giuridica per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle proprie funzioni. Circa l'individuazione delle funzioni "protette" appare opportuno precisare in via preliminare che la giurisprudenza costituzionale si è attestata su un'interpretazione restrittiva, riferendo la portata della garanzia alle sole funzioni contemplate in Costituzione e nella legislazione statale, escludendo quelle previste negli Statuti e nelle leggi regionali. La *ratio* della limitazione riposa nel rispetto del principio di uguaglianza che sarebbe vulnerato da un difforme regime di responsabilità dei consiglieri sul territorio nazionale. Di contro, con una lettura più estensiva della norma, sono state ritenute coperte dalla garanzia anche le opinioni espresse *extra sedem*, sempre che possa riscontrarsi una connessione causale con l'esercizio delle funzioni c.d. "tipiche", ovvero purché sostanzialmente riproduttive di quelle manifestate nel corso dei lavori consiliari. Contrariamente ai parlamentari, i consiglieri non godono della cd. immunità penale ex art. 68, commi 2 e 3, Cost., essendo stata ritenuta questa, da giurisprudenza costituzionale risalente, una prerogativa di carattere eccezionale e, come tale, non estensibile in via analogica.

La pronuncia del giudice contabile d'appello per la Basilicata trae origine dal ricorso sollevato in primo grado dalla Procura regionale presso la Corte dei conti per la Basilicata avverso un atto emanato dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale della Basilicata (nello specifico, delibera n. 248 del 20.12.2005) con il quale veniva affidato ad un soggetto esterno l'incarico di redigere un progetto di organizzazione del Consiglio regionale medesimo, per una spesa di oltre 20.000 euro. Pertanto, la Procura conveniva in giudizio i consiglieri regionali componenti l'U.P. nonché il Dirigente generale della stessa struttura per avere concorso all'adozione del predetto atto<sup>1</sup>.

Nello specifico, l'accusa sosteneva l'illegittimità dell'atto per violazione della disposizione di cui all'art. 7, comma 6, del D.lgs. n. 165 del 2001 invocando le seguenti sintetiche argomentazioni: a) sussistenza nell'organigramma del Consiglio regionale di personale qualificato per l'espletamento dell'incarico esternalizzato; b) ordinarità e non eccezionalità delle attività oggetto della delibera impugnata; c) inutilità del progetto di riassetto della struttura organizzativa del Consiglio regionale alla luce degli obiettivi di

<sup>1</sup> In particolare veniva chiesta la condanna dei convenuti componenti dell'Ufficio di Presidenza che avevano approvato la delibera n. 248 del 20 dicembre 2005, nonché del Dirigente generale dell'epoca, al pagamento, *pro quota* ed in parti uguali, del danno cagionato all'erario regionale, consistente nell'illegittimo esborso in favore del consulente dell'importo relativo all'incarico, oltre accessori.

|   |   |  |
|---|---|--|
|  | Osservatorio<br>Legislativo<br>Interregionale | Roma, 6 - 7 giugno 2013<br>Gianguido D'Alberto - Consiglio regionale dell'Abruzzo<br>Corte dei conti - Insindacabilità dei consiglieri regionali |
|---|---|--|

contenimento della spesa pubblica, quali fissati dalla norma di cui all'art. 1, comma 98, della L. n. 311 del 2004.

## **2. La decisione di primo grado e l'interpretazione estensiva dell'articolo 122, comma 4, della Costituzione.**

Con riferimento alla posizione dei consiglieri regionali convenuti e componenti dell'Ufficio di Presidenza, Il Giudice contabile lucano di prime cure non è entrato nel merito delle questioni sollevate dalla procura, dichiarando, con la sentenza n. 91 del 24 marzo 2010, il proprio difetto di giurisdizione nei confronti dei consiglieri medesimi accogliendo l'eccezione sollevata, in via pregiudiziale, dalla difesa di uno dei convenuti e fondata su una interpretazione estensiva dell'immunità (*rectius*, insindacabilità) garantita dall'art. 122, comma 4, della Costituzione ai componenti del Consiglio regionale "... per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle proprie funzioni"<sup>2</sup>.

Le ragioni poste dalla Sezione giurisdizionale della Corte dei Conti per la Basilicata muovevano, essenzialmente ed in primo luogo, dall'assunto secondo cui la delibera assunta quale fonte di danno "... rientra pienamente nell'esercizio della funzione di autorganizzazione interna, riguardando direttamente l'organizzazione degli uffici e dei servizi, in quanto concernente l'articolazione delle strutture" secondo la nozione offerta al riguardo dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione nella sentenza n. 200 del 2001.

Per la Sezione, inoltre, anche il dato contabile avrebbe indotto a sostenere l'operatività della copertura costituzionale in esame, considerato che la spesa prevista nella delibera censurata era stata imputata su un apposito capitolo del bilancio interno del Consiglio regionale, avente ad oggetto "compensi, onorari e rimborsi per consulenze prestate da enti o privati a favore del Consiglio regionale; convegni, indagini conoscitive, studi e ricerche", previsto dall'art. 2 della legge n. 853 del 1973 sull'autonomia contabile e funzionale dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario.

## **3. La sentenza d'appello e la riaffermazione del principio secondo cui l'operatività dell'insindacabilità dei consiglieri regionali richiede la sussistenza di un nesso funzionale con l'esercizio dell'attività assembleare.**

Il Giudice contabile d'appello, accogliendo il ricorso della Procura competente ad avviso della quale "l'immunità riconosciuta ai consigli regionali non è assoluta, ma relativa, e non copre gli atti non riconducibili, secondo ragionevolezza, all'autonomia ed alle esigenze ad essa sottese", ha annullato la sentenza impugnata contestando il difetto di giurisdizione nei confronti dei componenti dell'U.P. dalla stessa dichiarata e riconducendo l'ambito di applicazione dell'insindacabilità ex art. 122, comma 4 entro limiti più ristretti e maggiormente coerenti con i principi supremi della Carta costituzionale.

<sup>2</sup> Ad onor di completezza, si segnala che il giudice di primo grado ha optato per l'assoluzione del Dirigente generale della struttura dagli addebiti contestati, richiamando l'assunto già sancito dalla sentenza n. 48/2005 della Sezione III di Appello, secondo cui "... l'attività meramente istruttoria svolta dai funzionari...non si ponga in nesso di causalità con le conseguenze eventualmente dannose della volontà espressa dai consiglieri nell'ambito dell'Ufficio di Presidenza".



A sostegno di tale interpretazione la Corte dei conti procede in via preliminare ad una opportuna ricostruzione della portata effettiva dell'articolo 122, c. 4, Cost. attraverso l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale consolidatasi nel tempo in materia.

Il Giudice delle leggi ha fin da subito rinvenuto un chiaro parallelismo tra la garanzia riconosciuta ai parlamentari e quella spettante ai consiglieri regionali, nella parte in cui la Costituzione prevede che entrambe le categorie "non possono essere chiamate a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni" (cfr. artt. 68, comma 1 e 122, comma 4 Cost.), in ragione della rilevanza costituzionale delle attribuzioni consiliari, che costituiscono esplicazione di un'autonomia costituzionalmente garantita, determinando un difetto assoluto di giurisdizione in relazione a tutti gli atti che costituiscano esercizio di tali attribuzioni<sup>3</sup>.

Pertanto il criterio discriminante per l'individuazione delle attribuzioni protette è dato dal carattere costituzionalmente rilevante delle funzioni consiliari. A tal uopo, il parametro costituzionale non può che essere fornito dall'articolo 121, comma 2, della Costituzione in ragione del quale assumono a tal fine rilievo "la potestà legislativa attribuita alla regione e le altre funzioni conferite al Consiglio dalla Costituzione e dalle leggi"<sup>4</sup> (Corte Cost., decisione n. 69/1985).

Ferma restando la funzione legislativa, che ovviamente non crea questioni interpretative, con riferimento alle cd. "altre funzioni" a cui estendere l'insindacabilità, sotto il profilo sostanziale la succitata giurisprudenza costituzionale ha ritenuto che in tale categoria debbano essere ricomprese le funzioni di indirizzo politico, le funzioni di controllo sull'esecutivo regionale e le funzioni di autorganizzazione, intesa quest'ultima come attività consiliare finalizzata al reperimento di uomini e mezzi necessari per l'esercizio delle proprie attribuzioni.

Sotto l'aspetto formale il Giudice delle leggi ha precisato poi che "l'immunità garantisce queste "altre funzioni" a prescindere dalla forma dell'atto (legislativo o amministrativo) in cui esse si estrinsecano", assumendo rilevanza l'obiettivo natura della funzione svolta, che, se è fondata sulle attribuzioni caratterizzanti l'autonomia propria di tali organi, deve ritenersi immune dalla giurisdizione.

Alla luce di tale ricostruzione, pertanto, le funzioni di mera amministrazione attiva, devono ritenersi in linea di principio escluse dalla garanzia in esame, non rientrando esse nell'ambito delle attribuzioni tipiche del Consiglio, bensì in quelle della Giunta e del Presidente della Giunta regionale e costituendo propriamente estrinsecazione di discrezionalità amministrativa e non di autonomia costituzionale di organi rappresentativi.

Sulla base di base di un'interpretazione letterale dell'articolo 121, comma 2, Cost., la Corte costituzionale ha peraltro ritenuto che le funzioni amministrative rientrino tra le "attività protette" esclusivamente nelle ipotesi in cui le stesse siano conferite al Consiglio con atto dotato di forza di legge. Il Giudice delle leggi ha infatti precisato che tale previsione costituzionale "pone una riserva di legge statale, nel senso che solo le funzioni di amministrazione attiva attribuite al Consiglio in via immediata e diretta da una legge statale possono essere ritenute immuni (decisione n. 289/1997, cit.), in quanto solo la

<sup>3</sup> Cfr., in tal senso, Corte Costituzionale, sentenze nn. 81/1975, 69/1985 e 392/1999.

<sup>4</sup> Cfr., sul punto, la decisione della Corte Costituzionale n. 69 del 1985.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 6 - 7 giugno 2013  
Gianguido D'Alberto - Consiglio regionale dell'Abruzzo  
Corte dei conti - Insindacabilità dei consiglieri regionali

legge statale garantisce l'uguaglianza dinanzi alla legge di tutti i Consiglieri regionali sul territorio nazionale ed il rispetto dei principi costituzionali di sussidiarietà e di responsabilità penale e amministrativa per gli atti compiuti nell'esercizio di una pubblica funzione (cfr. Corte Cost., sentenze nn. 69/1985 e 392/1999)". *A contrario*, non possono essere garantite da immunità "le funzioni amministrative attribuite da una legge regionale, così come quelle attribuite dallo statuto regionale, che ben può determinare la "forma di governo" regionale in modo più o meno assembleare (art. 123 Cost.), ma non incidere sull'immunità ex art. 122 comma 4 Cost. in relazione alle funzioni amministrative, estranee allo schema costituzionale, che riserva alla Giunta ed al suo Presidente la funzione esecutiva (Corte Cost., n. 69/1985)".

In definitiva ed in sintesi, alla luce della citata giurisprudenza costituzionale, affinché una funzione consiliare possa essere annoverata tra le "altre funzioni" costituzionalmente protette debbano ricorrere due requisiti: l'attribuzione con legge dello Stato e la riconducibilità alla sfera di autonomia - legislativa, di indirizzo politico, di controllo, organizzativa - propria dei Consigli regionali ed alle esigenze ad essa sottese. E' opportuno infatti ribadire, come peraltro fa la Corte, che l'immunità "non tende a garantire un privilegio ai consiglieri regionali, ma a preservare da interferenze di altri organi le determinazioni inerenti alla sfera di autonomia consiliare".

Le indicazioni ermeneutiche offerte dalla Corte costituzionale hanno trovato pieno riscontro nella giurisprudenza contabile che ha riconosciuto il carattere dell'insindacabilità ex art. 122 c. 4 Cost. esclusivamente "per gli atti amministrativi che espressione di un potere conferito da leggi statali, qualora essi siano riconducibili, secondo ragionevolezza, all'autonomia organizzativa dei Consigli regionali ed alle esigenze ad essa sottese".

Nello specifico, la Corte dei conti ha costantemente ritenuto immuni da giurisdizione gli atti amministrativi espressione di un potere di organizzazione, qualora tale potere sia conferito dalla L. n. 853/1973 e gli atti possano ritenersi concretamente "espressione di una potestà autorganizzativa e non di diverse finalità"<sup>5</sup> ovvero gli atti amministrativi attuativi di regolamenti interni con cui l'Assemblea legislativa, nell'ambito del proprio potere di autorganizzazione, disciplina autonomamente lo stato giuridico ed economico del proprio personale<sup>6</sup>, mentre ha escluso la copertura costituzionale in ogni ipotesi in cui "l'atto esorbiti dalle attribuzioni proprie del Consiglio, ovvero esorbiti dal potere di autorganizzazione suo proprio"<sup>7</sup>.

Pertanto, sulla base dell'interpretazione fornita dalla giurisprudenza costituzionale e contabile, il Giudice d'appello esclude che nella fattispecie in esame si possa parlare di insindacabilità riferita ad atti di autorganizzazione del Consiglio regionale, in quanto la deliberazione contestata non rappresenta in alcun modo espressione dell'autonomia consiliare, né è rinvenibile un qualche collegamento con le prerogative assembleari. La delibera dell'U.P. n. 248 del 2005 è infatti da considerarsi "espressione di attività (e correlativa spesa) che già *prima facie* esula dalle attribuzioni consiliari tutelate

<sup>5</sup> *Ex multis*, si vedano Sezione III app., n. 40/2001 e Sezione I app., n. 79/1999, pronunce citate dalla sentenza in commento.

<sup>6</sup> Con riferimento all'Assemblea regionale siciliana, cfr. Sezione app. Sicilia, n. 103/2000.

<sup>7</sup> Al riguardo, cfr. Sezione I app., n. 79/1999, nonché Corte di Cassazione, Sez. Un., sent. n. 200 del 14 maggio 2001.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 6 - 7 giugno 2013

Gianguido D'Alberto - Consiglio regionale dell'Abruzzo

Corte dei conti - Insindacabilità dei consiglieri regionali

dall'insindacabilità, per rientrare invece tra quelle puramente amministrative". La Corte chiarisce poi come non sia corretto ritenere "che il conferimento di un incarico a soggetti estranei possa riguardare l'autorganizzazione interna del Consiglio regionale, alla quale deve attendere l'organo assembleare interessato, mentre qui si è trattato della decisione di affidare (onerosamente) determinati compiti "interni" ad un soggetto esterno".

Peraltro, aggiunge la Corte, "la contestata delibera non potrebbe comunque essere coperta dall'immunità consiliare, posto che essa non costituisce esecuzione della volontà dell'assemblea, ma un'autonoma determinazione dell'Ufficio di Presidenza, nell'esercizio pertanto di semplici funzioni di amministrazione attiva, tipiche di quell'ufficio, e che in alcun modo potrebbero essere assimilate a quelle oggetto della speciale tutela di cui all'art. 122, comma 4, Cost."

A supporto della tesi della non applicabilità della garanzia costituzionale, il Giudice contabile richiama inoltre anche la recente normativa in materia di contenimento dei costi della politica contenute nel D.l. n. 174 del 10 ottobre 2012 ed emanata, come è noto, allo scopo di irrigidire ed intensificare le verifiche nei confronti della gestione delle risorse pubbliche da parte dei gruppi politici delle assemblee territoriali, i quali hanno di fatto finito per godere di un'immunità pressoché assoluta e illimitata nello svolgimento del proprio operato rispetto ad ogni forma di controllo amministrativo esterno.

Per il Giudice contabile lucano, ed è questo l'aspetto più significativo ed innovativo della pronuncia in esame, le nuove disposizioni, nella parte in cui introducono "forme di vigilanza e di riscontro in ordine alle spese della politica locale, hanno – sia pure indirettamente - provveduto a chiarire il senso stesso e la portata delle garanzie previste in Costituzione per i medesimi consigli".

In sostanza, la pronuncia in esame si serve della recente normativa emergenziale adottata dal legislatore ordinario quale "valida chiave interpretativa delle norme costituzionali in materia", in ragione della quale "l'insindacabilità dei consigli regionali e dei loro appartenenti incontra precisi limiti, relativi appunto ad un diretto collegamento delle attività poste in essere con l'esercizio dell'attività assembleare".

In conclusione, appare evidente che la giurisprudenza contabile avverta, anche alla luce dei recenti e diffusi episodi di *mala gestio* delle risorse pubbliche messe a disposizione della politica, la necessità di evitare la creazione o la permanenza di aree franche sottratte ad ogni tipo di sindacato giurisdizionale sulla corretta amministrazione dei fondi pubblici da parte dei componenti delle assemblee rappresentative, al fine ultimo di scongiurare il rischio che garanzie democratiche riconosciute a tali organi dalla Costituzione si trasformino in aree di privilegio inaccettabili ed insostenibili proprio in ragione di un'interpretazione non distorta di quel medesimo principio democratico che permea l'intera nostra Carta fondamentale.