

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 4/2022

Data: 2 agosto 2022

Il perimetro variabile dell'insindacabilità dei Consiglieri regionali: la vis politica delle decisioni "strategiche" per l'economia regionale. Nota a Corte costituzionale n. 90 del 2022*

di Elisa Cavasino – Professoressa associata di Diritto Costituzionale nell'Università degli Studi di Palermo

TITLE: The variable perimeter of the irresponsibility of the Regional Councilors: the political vis of "strategic" decisions for the regional economy. Comment to Constitutional Court judgement no. 90 of 2022

ABSTRACT: La sentenza n. 90 del 2022 della Corte costituzionale risolve un conflitto di attribuzioni fra Stato e Regione Valle d'Aosta originato dalla sentenza della sezione giurisdizionale III centrale della Corte dei conti (la nr. 350 del 2021) di condanna per responsabilità da danno erariale nei confronti di diversi Consiglieri della Regione per aver deliberato un atto amministrativo concernente un'operazione di rifinanziamento del Casinò di Saint-Vincent. A differenza dei criteri precedentemente seguiti per definire l'ambito di applicazione dell'insindacabilità dei Consiglieri regionali nell'ipotesi di deliberazioni consiliari relative ad atti non legislativi (cfr. spec. Corte cost. nn. 69 e 70 del 1985 e Corte cost. n. 337 del 2009), qui si valorizza un approccio sostanzialistico basato sul criterio della rilevanza strategica sul piano politico-economico dell'atto non legislativo e, sul versante del fondamento del potere consiliare, ci si allontana da un approccio per cui l'area dell'insindacabilità copre soltanto quegli atti consiliari fondati sull'esercizio di poteri definiti da

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

norme costituzionali o da leggi dello Stato. Inoltre, non appaiono essere utilizzate in modo rigoroso categorie concettuali quali quella d'indirizzo politico ed il suo rilievo per la ricostruzione della nozione di atto politico nell'ordinamento costituzionale italiano. Il commento affronta in chiave critica l'iter motivazionale della pronuncia, ribadendo la necessità di una stretta interpretazione della prerogativa e l'esclusione dall'ambito di operatività della stessa per atti per i quali non sia possibile rintracciare un sicuro fondamento del potere esercitato o nella Costituzione o in leggi dello Stato, in ragione dei principi costituzionali di uguaglianza e di legalità in materia penale; del diritto di difesa; della riserva di competenza legislativa statale esclusiva di cui all'art. 117 c. 2° lett. l) Cost. e della necessità di ricostruire l'ambito di applicazione della prerogativa alla luce della struttura della forma di governo e delle dinamiche di formazione dell'indirizzo politico fra Giunta e Consiglio che la caratterizzano.

Judgment no. 90 of 2022 of the Constitutional Court rules on a conflict of powers between the State and the Valle d'Aosta Region. The conflict arose from the judgment of the central jurisdictional section III of the Court of Auditors, no. 350 of 2021 which found liable for tax damage various Councilors of the Region for having approved an administrative act concerning a refinancing operation of the Saint-Vincent Casino. Unlike the criteria previously followed to define the scope of application of the irresponsibility of the Regional Councilors in hypothesis of adoption of non-legislative acts (see spec. Constitutional Court nos. 69 and 70 of 1985 and Constitutional Court no. 337 of 2009), here the Court recalls a substantialistic approach based on the criterion of the "strategic relevance" of the non-legislative act from a political-economic perspective. The Constitutional Court seems also to depart from an approach whereby the area of the unquestionability covers only those Council acts based on the exercise of powers defined by the Constitution or by state laws. Furthermore, conceptual categories such as that of political direction and its relevance for the reconstruction of the notion of political act in the Italian constitutional order do not appear to be rigorously used. The comment critic the position taken by the Constitutional Court, reiterating the need for a strict interpretation of the prerogative and for the exclusion from the scope of the irresponsibility of those acts for which it is not possible to trace back an evident foundation of the power exercised or in the Constitution or in the laws of the State. This critics aims at ensuring effective guarantee to the constitutional principles of equality and legality in criminal matters; to the right of defense; to the exclusive legislative competence of the

State of art. 117.2 letter l) of the Constitution and to the need to reconstruct the scope of application of the prerogative in the light of the structure of the form of government and of the dynamics of formation of the political direction between the Council and the Council that characterize it.

KEYWORDS: Insindacabilità (fondamento); Insindacabilità (ambito di applicazione); Consiglio Regionale; Conflitto d'attribuzioni Stato-Regioni; atti non legislative; giurisdizione Corte dei Conti; indirizzo politico; atto politico; Irresponsibility (foundation); Irresponsibility (Field of application); Regional Assembly; Constitutional conflicts of powers between State and Regions; Non legislative acts; Court of Auditors (Jurisdiction); Political Direction; Political Act

SOMMARIO: 1. Il caso del sostegno finanziario al Casinò di Saint Vincent. – 2. Il perimetro dell'insindacabilità: le categorie dell'indirizzo politico e dell'atto politico nella difesa della Regione. – 3. La sentenza n. 90 del 2022 a confronto con la pregressa giurisprudenza costituzionale su analoghi conflitti d'attribuzione Stato-Regione. – 4. Il criterio della “rilevanza strategica” della decisione del Consiglio regionale ed i problemi di sistema: la geometria (troppo) variabile dell'insindacabilità. – 5. Sull'estensione dell'insindacabilità: “fondamento” del potere consiliare e forma di governo.

1. Il caso del sostegno finanziario al Casinò di Saint Vincent

Il conflitto d'attribuzioni tra enti deciso dalla Corte costituzionale a favore della Regione Valle d'Aosta con sentenza n. 90 del 2022¹ offre l'occasione di riflettere su categorie giuridiche dagli incerti confini: la natura, la latitudine ed il fondamento costituzionale dei poteri del Consiglio regionale e la conseguente estensione dell'ambito della prerogativa dell'insindacabilità in riferimento ai Consiglieri regionali; la distinzione fra atto d'indirizzo politico, atto di alta amministrazione, atto amministrativo o di gestione con effetti finanziari che mirano ad avere un impatto sul sistema economico regionale in materia di competenza legislativa regionale.

¹ Il conflitto è stato originato dal ricorso della Regione Valle d'Aosta nr. 3 del 14 ottobre 2021 in GURI I SS Corte costituzionale nr. 43 del 27 ottobre 2021.

Il caso sullo sfondo del conflitto è quello delle svariate e articolate operazioni di sostegno finanziario del Casinò di Saint Vincent effettuate da società controllate dalla Regione Valle d'Aosta su prescrizione della Giunta o del Consiglio regionale.

Si tratta, in particolare, di una serie di operazioni finanziarie avviate su *input* della Giunta o del Consiglio Regionale (quattro atti, tre della Giunta ed uno del Consiglio), per un totale di circa 140 milioni di euro, ed effettuate in un arco temporale di tre anni e mezzo, dal luglio 2012 al dicembre 2015.

All'origine del conflitto si colloca il problema della qualificazione della delibera del Consiglio Regionale Valdostano che aveva determinato un aumento di capitale di 60.000.000 milioni di euro (la "terza" operazione di finanziamento).

Tale delibera, autoqualificata dal Consiglio regionale come "atto amministrativo"², cui presero parte in modo trasversale Consiglieri di maggioranza e di opposizione della Regione, secondo la difesa regionale sarebbe stata coperta da insindacabilità ai sensi dell'art. 24 dello Statuto regionale Valdostano.

Di contro, secondo l'orientamento assunto dai giudici della Corte dei conti in primo grado e in appello, nell'esercizio della giurisdizione per l'accertamento di responsabilità amministrativo-contabile, in questo caso non si sarebbe dinanzi ad un atto coperto dalla citata prerogativa.

Il Giudice contabile, innanzitutto, aveva ritenuto che l'atto del Consiglio regionale non potesse essere qualificato come atto d'indirizzo politico, dato che, fra l'altro, esso era soggetto a precisi limiti di legge statale e di diritto UE e dato che l'attribuzione del Consiglio regionale esercitata nell'adottare tale atto sarebbe fondata su leggi regionali, ossia su fonti non competenti a individuare limiti alla giurisdizione della Corte dei conti ed a perimetrare l'area guarentigata dalla prerogativa

² Cfr. Verbale Consiglio regionale della valle d'Aosta oggetto n. 823/XVI del 23 ottobre 2014 *Rafforzamento finanziario del resort e casino di saint-vincent. Incarico alla finaosta s.p.a. di sottoscrivere, in nome e per conto della Regione, l'aumento di capitale della casino de la Vallée s.p.a. (approvazione di un ordine del giorno, pagina 2, nella parte successiva all'approvazione dell'ordine del giorno, che così si apre: "Successivamente, il Presidente pone in votazione la proposta di atto amministrativo, con cui si delibera "1) di approvare il piano di rafforzamento patrimoniale del Resort & Casino di Saint-Vincent, consistente in un aumento di capitale di 60.000.000 di euro [...] 2) di incaricare Finaosta s.p.a. con apposito mandato a sottoscrivere, in nome e per conto della Regione ... l'aumento di capitale ... per un importo massimo di 60.000.000 addebitandone l'onere, per pari importo, al fondo in Gestione speciale presso la stessa Finaosta S.p.A. di cui all'articolo 6 della legge regionale n. 7/2006 [...].*

dell'insindacabilità. I giudici contabili, dunque, avevano ritenuto sussistente la giurisdizione della Corte dei conti e respinto le eccezioni sollevate dalle difese dei Consiglieri regionali³.

Nei fatti, poi, la Corte dei conti aveva ritenuto sussistente una responsabilità per colpa grave per danno erariale dei Consiglieri regionali, rilevando peraltro la mera ancillarietà del ruolo delle società partecipate in tale operazione⁴.

2. Il perimetro dell'insindacabilità: le categorie dell'indirizzo politico e dell'atto politico nella difesa della Regione

La sentenza n. 90 del 2022 accoglie il ricorso per conflitto d'attribuzione Stato-Regione e per l'effetto annulla la sentenza della Corte dei conti sezione III giurisdizionale d'Appello n. 350 del 2021.

Gli aspetti d'interesse di questa pronuncia sono rintracciabili già nel ricorso regionale.

In queste brevi note ci si concentrerà proprio ed esclusivamente su tali aspetti, lasciando in disparte alcuni profili processuali del conflitto, quelli relativi alla sua ammissibilità, che non sembrano di particolare novità⁵.

³ Com'è noto, è pacifico che per l'insindacabilità dei Consiglieri regionali non si applica il meccanismo della pregiudiziale parlamentare e, dunque, al Consiglio regionale non è riconosciuto il potere di inibire l'esercizio della giurisdizione deliberando sulla sussistenza della prerogativa, come invece accade nell'ipotesi dell'insindacabilità parlamentare ex art. 68 Cost. a partire da Corte cost. n. 1150 del 1988.

⁴ Corte dei conti sez. giurisdizionale per la Valle d'Aosta sentenza, p. 59-60, accerta per questa operazione deliberata dal Consiglio un danno erariale per 30.000.000 di euro. Corte dei conti sez. III giurisdizionale centrale punti 7 e 8 della motivazione (pagine 50 ss. della sintesi), sulla base dell'esame dell'ordine del giorno presentato nel corso della discussione sulla delibera di ricapitalizzazione statuisce: "L'esame del testo della delibera approvata dal Consiglio regionale e gli elementi sopra richiamati evidenziano che la situazione di grave difficoltà finanziaria della società era nota a tutti i Consiglieri che hanno scelto la via della ricapitalizzazione mentre avrebbero potuto e dovuto valutare altre soluzioni e possibilità, che non hanno preso in considerazione. Osserva il Collegio che è errato sostenere che la ricapitalizzazione fosse imposta dall'art. 2446 c.c. e che, quindi, fosse obbligata. L'opzione deliberata, infatti, era alternativa, quantomeno, alla messa in liquidazione della società e alla cessione da parte della Regione del ramo aziendale a terzi imprenditori o alla concessione dell'attività della gestione della Casa da gioco e del complesso immobiliare a terzi soggetti (come era avvenuto al momento dell'istituzione della Casa da Gioco nel 1946). È indubbio, che la mancata verifica di soluzioni alternative in una situazione nella quale nel 2012 e nel 2013 erano già stati erogati finanziamenti per 40 milioni di euro senza che si registrasse alcun miglioramento (nel 2012 perdite per 18,6 milioni, nel 2013 perdite per 21 milioni e nel primo semestre 2014 perdite per 8,791 milioni, per un complessivo importo superiore ai 47 milioni di euro), ha comportato che l'aumento del capitale sociale sia avvenuto in violazione dei parametri di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, considerata la ingiustificata dispersione di risorse pubbliche, in assenza di specifiche valutazioni sulle possibili soluzioni alternative o sull'adozione di specifici interventi di risanamento.

L'illiceità del comportamento dei Consiglieri regionali è acclarata [...].

La questione giuridica più interessante che emerge da questo conflitto, affrontata brillantemente dalla difesa regionale, riguardava i criteri sino ad oggi utilizzati per perimetrare l'ambito di applicazione dell'insindacabilità di cui all'art. 122 c. 4° Cost. e le corrispondenti prerogative previste dagli Statuti speciali.

Com'è noto tale prerogativa, per consolidata giurisprudenza costituzionale, copre senza alcun dubbio le funzioni tipiche dei Consigli regionali ed è attribuita all'Assemblea rappresentativa della Regione in virtù del particolare *modello costituzionale* delle funzioni ad essa attribuite⁶, funzioni, appunto, che corrispondono alla sua natura di organo democratico-rappresentativo, parte essenziale della forma di governo regionale.

L'aspetto più controverso della vicenda del rifinanziamento del Casinò di Saint-Vincent è che in questo conflitto non venivano in rilievo atti costituenti esercizio della funzione legislativa, per i quali pacificamente trova applicazione il criterio della "forma dell'atto" per ritenere sussistente l'insindacabilità; o di auto-organizzazione; o, comunque, collegati all'autonomia contabile o funzionale del Consiglio; o di indirizzo e controllo sulla Giunta regionale; ossia tutti atti per i quali, già in passato, la Corte costituzionale aveva ritenuto sussistente la citata prerogativa utilizzando il criterio del nesso funzionale, ed un approccio di matrice sostanzialistica⁷.

⁵ Si tratta dei profili legati all'impugnabilità dell'atto (sentenza d'appello), dunque all'oggetto del conflitto, ai profili che distinguono il giudizio per conflitto d'attribuzioni Stato-Regione derivanti da atti giurisdizionali rispetto ai giudizi d'impugnazione di pronunce giudiziarie (nel caso specifico profili di inammissibilità ritenuti non sussistenti data la lesività dell'atto ed il tipo di censura mossa nei confronti dell'atto: la carenza di giurisdizione e non di altro tipo di vizi, dunque la contestazione sulla sussistenza del potere giurisdizionale); l'apertura del contraddittorio. Tutte questioni sulle quali si è consolidato l'orientamento del Giudice delle leggi. In dottrina su tali temi si vedano, G. LONG, *Sulla irresponsabilità penale dei consiglieri regionali per i voti dati nell'esercizio delle funzioni amministrative consiliari*, in *Giur. cost.*, 1975, 1077 ss. a commento di Corte cost. n. 81 del 1975 e ID., *Un altro intervento della Corte che limita le immunità dei consiglieri regionali*, *ivi*, 1994, 3803 ss.; G. MOR, *Conflitto Stato-Regione o conflitto tra giudici e politici?*, in *Giur. cost.*, 1985, 1387 ss. e G. GALASSO, *In tema di oggetto del giudizio sui conflitti di attribuzione tra Stato e Regione*, *ivi*, 2643 ss. entrambi a commento di Corte cost. n. 70 del 1985 e per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale sul punto si vedano M. NISTICÒ, *Cronaca di giurisprudenza costituzionale: il conflitto tra Stato e Regioni avente ad oggetto un atto giurisdizionale*, in *Rivista AIC* 2/2011 e A. LO CALZO, *Spunti di riflessione sull'insindacabilità dei consiglieri regionali ed ei parlamentari per i "voti dati" quali membri degli Uffici di presidenza*, in *Federalismi.it*, 2019 (quest'ultimo a commento, in senso adesivo, di Corte cost. n. 43 del 2019); A. SAPIO, *L'insindacabilità dei consiglieri regionali per le opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni e le altre aree di immunità alla luce del principio di effettività della tutela giurisdizionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Riv. corte conti*, 2010, 168 ss. Sul tema, per un inquadramento generale rispetto ai conflitti fra magistratura e politica cfr. M. MIDIRI, *Autonomia costituzionale delle camere e potere giudiziario*, Padova, 1999.

⁶ Corte cost. nn. 69 e 70 del 1985 in particolare.

⁷ Oltre alle citate Corte cost. nn. 69 e 70 del 1985, si vedano Corte cost. n. 392 del 1999 e 289 del 1997.

In questo conflitto, invece, veniva in rilievo un particolare atto amministrativo relativo alla ricapitalizzazione di una società partecipata dalla Regione, il cui fondamento era *prima facie* riconducibile all'esecuzione di leggi regionali che disciplinavano il regime applicabile alla casa da gioco.

Quest'ultimo aspetto (quali norme costituissero il fondamento del potere esercitato), era dunque dirimente, poiché, sempre per consolidata giurisprudenza costituzionale, l'estensione della prerogativa dell'insindacabilità dei componenti dei Consigli regionali, deve essere definita da fonti costituzionali o statali, dato che essa costituisce un limite alla giurisdizione (artt. 101 ss, spec. 113 Cost.); al principio di legalità in materia penale (art. 25 Cost.) ed all'uguaglianza nella tutela dei diritti ed, in particolare, del diritto di difesa (art. 3 e 24 Cost.) che non tollera, proprio per tale ragione, interpretazioni estensive né uno statuto giuridico a geometria variabile che ciascun Legislatore regionale può "liberamente" definire nell'esercizio delle proprie competenze legislative⁸.

Dunque, la difesa regionale ha insistito molto sul mostrare come il criterio della forma dell'atto (atto amministrativo), nel caso di specie, non fosse dirimente per ritenere o meno sussistente la prerogativa e come, nella vicenda *de qua*, fosse evidente che l'atto avesse *natura* di atto d'indirizzo politico, trattandosi di una *decisione di* «ordine eminentemente politico-strategico, in rapporto al contingente indirizzo politico, riguardo al soddisfacimento dell'interesse pubblico (in particolare, con riferimento alle proprie politiche di entrata»⁹.

Inoltre, il Ricorso della Regione mirava a dimostrare che il fondamento del potere esercitato dal Consiglio fosse rintracciabile non nelle *leggi regionali* che avevano inciso sul regime giuridico della casa da gioco e definito il tipo di rapporti fra Regione e vertici delle società incaricate dal Consiglio di effettuare la ricapitalizzazione, quanto, piuttosto, in norme dello Statuto speciale (le

⁸ A. PERTICI, *Art. 112 Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, III, 2424, spec. 2443 ss., M. CARLI, *L'autonomia statutaria*, in G. BRANCA – A. PIZZORUSSO (dir. da), *Commentario della Costituzione, Artt. 121-126, Suppl. L. cost. 22 novembre 1999, n. 1*, Bologna-Roma, 2022, 159 ss. spec. 182-184 ss. In senso dubitativo rispetto a tale impostazione, a commento di Corte cost. n. 69 del 1985, *considerando* in dir. nn. 4 e 5 (in cui emergeva il chiaro riferimento in senso preclusivo dell'estensione dell'insindacabilità per funzioni attribuite al Consiglio regionale da leggi regionali, preclusivo anche rispetto agli Statuti ordinari), le note di R. MORETTI, in *Foro it.*, 1985, I, c. 1274 ss., spec. 1275 (nota senza titolo) e di G. MOR, *Le funzioni non normative del Consiglio regionale e l'irresponsabilità dei Consiglieri: un mutamento di giurisprudenza della Corte costituzionale che non convince*, in *Giur. cost.*, 1985, 1754 ss..

⁹ Ricorso della Regione Valle d'Aosta, cit., ultimo punto del ricorso.

norme sull'ordinamento finanziario della regione) e come fosse riconducibile all'esercizio di competenze regionali definite sempre dallo Statuto (le competenze in materia di turismo).

Dunque, la linea difensiva della Regione mirava a *provare* che il Consiglio regionale avesse deliberato un atto soltanto "formalmente" amministrativo e soltanto "direttamente" disciplinato da leggi regionali, ma sostanzialmente atto "d'indirizzo politico", adottato per salvaguardare i livelli occupazionali nel settore del turismo e i livelli delle entrate regionali, dunque un atto che fosse sostanzialmente collegato alle norme statutarie sull'autonomia finanziaria della Regione, dato che mirava ad avere *benefici effetti economici e, dunque, a salvaguardare le entrate finanziarie della Regione*.

Data la connessione con norme costituzionali che disciplinavano l'autonomia valdostana (e non con norme costituzionali *tout court* sulla forma di governo regionale), la difesa regionale invoca il ricorso al principio di ragionevolezza per definire *la linea di confine* che separa l'area coperta dalla prerogativa rispetto a quella della giurisdizione: «nella verifica della linea di confine tra atti sindacabili e non, codesta Ecc. ma Corte ha messo in risalto la necessità di una valutazione di ragionevolezza, nel senso che l'irresponsabilità "non copre gli atti non riconducibili ragionevolmente all'autonomia ed alle esigenze ad essa sottese" (così, Corte costituzionale, sentenza n. 289 del 1997»¹⁰.

3. La sentenza n. 90 del 2022 a confronto con la pregressa giurisprudenza costituzionale su analoghi conflitti d'attribuzione Stato-Regione

Il Giudice costituzionale, da parte sua, sembra avere raccolto il richiamo al principio di *ragionevolezza* nel definire l'ambito coperto da insindacabilità e la tesi della "sostanziale fungibilità" fra leggi ed altri tipi di atti che la difesa aveva posto a presidio della qualificazione della delibera di rifinanziamento del Casinò come atto d'indirizzo politico.

L'impianto motivazionale della pronuncia della Corte costituzionale, infatti, è tutto rivolto a dimostrare che l'azione del Consiglio regionale abbia tenuto in debita considerazione il «rilievo centrale e, per molti aspetti, strategico assegnato all'attività del Casinò di Saint-Vincent, fin dalla

¹⁰ Ricorso Regione Valle d'Aosta, punto 6 in fine.

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»¹¹ sia utilizzando la legge regionale sia altri atti, come la delibera *de qua*, atto «d'indirizzo politico-strategico, espressiva della stessa politicità della legge»¹².

La Corte ha così ritenuto che fosse «evidente» che la delibera di ricapitalizzazione del 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».

È stata dunque abile, la difesa regionale, a non ricordare, nella sua ricostruzione, che in un precedente conflitto con molti elementi comuni rispetto a questo, la Corte costituzionale aveva già escluso la sussistenza della prerogativa per atti amministrativi (tra l'altro, d'indirizzo rispetto all'azione della Giunta regionale), posti in essere da organi dell'Assemblea rappresentativa della Regione, costruendo tutta la decisione sulla base di un'argomentazione volta a verificare se il fondamento del potere fosse o meno la Costituzione, il modello di forma di governo regionale, la legge dello Stato.

Ci si riferisce alla sentenza n. 337 del 2009 con la quale la Regione siciliana aveva visto respingere il suo ricorso per conflitto d'attribuzioni in una vicenda che riguardava anch'essa l'accertamento di responsabilità per danno erariale dei componenti dell'Assemblea Regionale Siciliana.

La Corte costituzionale aveva deciso quel conflitto sulla base del seguente percorso argomentativo: le Assemblee rappresentative delle Regioni hanno una «sfera costituzionalmente protetta non già di sovranità, ma di autonomia», dunque, rispetto a tali organi, non sono ammissibili «deroghe alla giurisdizione comune»¹³.

Con la sentenza n. 337 del 2009 si statuiva poi che le Assemblee regionali, se esercitano funzioni differenti dalle «fondamentali funzioni legislative, di indirizzo politico e di controllo, nonché di autoorganizzazione», ossia funzioni amministrative, quali quelle emergenti dalla «linea di

¹¹ Corte cost. n. 90 del 2022 par. 4.1.3. *considerato in diritto*.

¹² Corte cost. n. 90 del 2022 par. 4.1.3. *considerato in diritto*.

¹³ Corte cost. n. 337 del 2009 par. 4.2. *considerato in diritto*.

sviluppo» delle loro attribuzioni, soggiacciono all'esercizio della giurisdizione, salvo che non si dimostri che gli atti amministrativi in cui si concretano tali funzioni siano ricollegabili all'area insindacabile.

In altre parole, il percorso logico-argomentativo seguito dalla Corte costituzionale in precedenti conflitti di attribuzioni in cui venivano in rilievo atti amministrativi del Consiglio regionale si dipanava in questi termini: non si applica il criterio "formale" per definire l'area dell'insindacabilità ma si deve verificare in quale area l'atto ricada. Dunque, bisogna verificare se l'atto oggetto del conflitto si collochi in un'area, insindacabile, quella «riferita alle funzioni legislative, di indirizzo politico e di controllo, di autoorganizzazione interna, nonché a quelle aggiuntive determinate dal legislatore nazionale» oppure se ricada, invece, in quella «pienamente sindacabile, costituita dalle altre e diverse funzioni amministrative determinate dalle varie fonti regionali»¹⁴.

In tutti i casi diversi da quelli concernenti atti riconducibili all'esercizio di funzione legislativa (per cui si è costantemente seguito il criterio formale), la giurisprudenza costituzionale ha sempre valutato o se sussisteva uno stretto nesso (dato che la prerogativa è di stretta interpretazione) fra l'atto e la funzione tipica esercitata dall'Organo, avvertendo che, nelle ipotesi di funzioni "non tipiche", il fondamento della funzione poteva essere diverso da norme costituzionali ma, in tal caso, esso doveva essere direttamente rinvenibile nella legge statale¹⁵, oppure, se l'atto costituiva estrinsecazione *secondo ragionevolezza* dell'autonomia dei Consigli regionali¹⁶.

Così, la qualificazione dell'atto come d'indirizzo politico che emerge nella pregressa giurisprudenza costituzionale sui conflitti relativi all'art. 122 c 4° Cost. e sulle alle analoghe prerogative previste dagli Statuti speciali, può sussistere solo in ipotesi in cui l'atto s'inserisce nella dialettica fra Consiglio e Giunta regionale (o Governo e Assemblea rappresentativa, se si vuole), sulla scia di un consolidato insegnamento ricostruttivo della funzione d'indirizzo politico e dell'atto politico¹⁷: in altri termini, laddove si rintracciano riferimenti all'indirizzo politico come elemento che qualifica l'atto, nella giurisprudenza costituzionale su questa prerogativa, questi riferimenti

¹⁴ Corte cost. n. 337 del 2009, par. 4.3. *considerato in diritto*.

¹⁵ Corte cost. n. 337 del 2009 e giurisprudenza ivi richiamata.

¹⁶ Corte cost. m. 392 del 1999 con nota critica di F. CUOCOLO, *Turismo politico-amministrativo e controllo della Corte dei conti*, in *Giur. cost.*, 3061 ss., spec. 3064 – 3065.

¹⁷ E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano, 1961, 70, 180 ss. e con riferimento specifico alle Regioni, 170.

sono tutti volti a mostrare che si tratta di atti consiliari di esercizio della funzione d'indirizzo e controllo nei confronti del Governo o della Giunta regionale.

Il criterio sostanzialistico della “ragionevolezza”, invece, era stato utilizzato dal Giudice costituzionale in altre e distinte ipotesi, per circoscrivere l'ambito della prerogativa di cui qui si discute, in relazione ad atti non legislativi, *solo ed esclusivamente* per verificarne il *nesso* con l'*autonomia* del Consiglio regionale¹⁸ rispetto ad altri organi o poteri, dando ormai per superato il ricorso del criterio meramente formale della natura dell'atto e la progressiva attribuzione di funzioni sostanzialmente amministrative ai Consigli regionali¹⁹.

In presenza, insomma, di questa linea di tendenza della legislazione statale e regionale, ossia dell'attribuzione di funzioni amministrative ai Consigli regionali e della necessità di presidiare con la prerogativa la posizione dell'Assemblea rappresentativa della Regione nella rete dei poteri costituzionali²⁰, la Corte costituzionale aveva perseguito l'obiettivo di rintracciare un punto di equilibrio fra la necessità di preservare l'autonomia del Consiglio regionale rispetto all'esercizio della giurisdizione e la necessità di evitare uno statuto “a geometria variabile” dell'insindacabilità dei Consiglieri regionali, che fosse dipendente dall'esercizio della funzione legislativa delle Regioni²¹. La Corte aveva, inoltre, già affermato *nessuna fonte regionale* avrebbe potuto introdurre cause di esenzione dalla responsabilità civile, penale o amministrativa, posto che lo Stato ha competenza legislativa esclusiva in materia (art. 117 c. 2° lett. l) Cost.), con riferimento sia alle Regioni a Statuto ordinario sia a quelle a Statuto speciale²².

Dunque, nella pregressa giurisprudenza della Corte, il richiamo alla *ragionevolezza* serviva a rintracciare il nesso funzionale dell'atto rispetto alla garanzia dell'autonomia di auto-

¹⁸ Corte cost. n. 392 del 1999.

¹⁹ Corte cost. n. 69 del 1985.

²⁰ Tendenza criticata da G. MOR in *Le funzioni non normative del Consiglio regionale e l'irresponsabilità dei Consiglieri: un mutamento di giurisprudenza costituzionale che non convince*, in *Giur. cost.*, 1985, 1754 ss., il quale, riteneva, da un lato, in tema di insindacabilità: a) più coerente l'impianto di Corte cost. n. 81 del 1975 rispetto a quello espresso in Corte cost. n. 69 del 1985; b) corretto ritenere che il principio di legalità in materia penale richiedesse una disciplina comune dell'insindacabilità dei Consiglieri regionali e non una estensione della prerogativa derivante dall'esercizio della competenza legislativa regionale; c) rintracciava nell'art. 121 Cost. il parametro sulla base del quale definire le funzioni del Consiglio regionale, distinguendole da quelle della Giunta regionale, in modo da evitare che distorsioni della forma di governo regionale derivanti dalla prassi si riflettessero pure sulle prerogative del Consiglio. Corte cost. n. 337 del 2009 da questo punto di vista sembra offrire una risposta alle sollecitazioni di MOR.

²¹ Corte cost. n. 337 del 2009, che si ricollega a Corte cost. nn. 69 e 70 del 1985. Quest'ultima giurisprudenza era stata sottoposta ad una serrata analisi critica da F. CUOCOLO, *Insindacabilità dei consiglieri regionali e natura delle funzioni esercitate*, in *Giur. cost.*, 1985, 1742 ss. e da A. CERRI, *Dubbi sugli attuali indirizzi in materia di immunità per voti dati ed opinioni espresse. Spunti ricostruttivi*, in *Giur. cost.*, 1985, I, 492 ss.

²² Corte cost. n. 337 del 2009.

organizzazione e di bilancio del Consiglio²³ e non intaccava la “riserva” alla Costituzione ed alla legge statale per definire l’ambito di estensione della prerogativa.

Questo perché bisogna sempre considerare che l’effetto dell’insindacabilità è quello di incidere sull’uguale tutela dei diritti costituzionali (artt. 2 e 3 Cost.) ed in particolare del diritto di difesa (art. 24 Cost.), principio supremo dell’ordinamento costituzionale²⁴, in un ordinamento con rafforzate guarentigie di autonomia ed indipendenza della magistratura che *hanno al loro fondamento proprio quello di evitare un uso politico e persecutorio della giurisdizione*²⁵.

Il Ricorso della Regione Valle d’Aosta, però, mediante il richiamo alla ragionevolezza, ha prospettato la questione sotto un angolo differente: la difesa regionale mirava ad attrarre nell’ambito dell’insindacabilità tutti gli atti del Consiglio regionale d’importanza strategica per la Regione, a prescindere dalla loro posizione rispetto all’attivazione delle funzioni della Giunta regionale ed a prescindere dalla loro collocazione rispetto alle fonti di riferimento (essere atti fondati su leggi statali o sulla Costituzione), come invece nella teoria dell’indirizzo politico e dell’atto politico di cui si è detto.

Infatti, il Ricorso regionale rilevava che il Consiglio regionale aveva operato le citate “scelte strategiche” per il futuro del Casinò sia utilizzando la legge sia utilizzando l’atto amministrativo (fungibilità degli atti) e sottolineava altresì che una eventuale decisione contraria alla difesa regionale avrebbe avuto come possibile effetto di sistema il ricorso sempre più frequente a leggi-provvedimento di salvataggio di stabilimenti di rilievo per l’economia regionale.

4. Il criterio della “rilevanza strategica” della decisione del Consiglio regionale ed i problemi di sistema: la geometria (troppo) variabile dell’insindacabilità

La Corte costituzionale, con la pronuncia n. 90 del 2022 ha seguito la linea difensiva della Regione, sposando un criterio differente da quello utilizzato nella sua precedente giurisprudenza per definire il perimetro dell’insindacabilità dei Consiglieri regionali. Secondo quest’ultima pronuncia

²³ Corte cost. n. 69 del 1985.

²⁴ Si veda, almeno T.F. GIUPPONI, *Le immunità della politica. Contributo allo studio delle prerogative costituzionali*, Torino, 2005.

²⁵ Si veda la ricostruzione dei termini della questione di G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari: natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino, 1979.

bisogna muovere dalla considerazione del contesto politico in cui l'atto viene adottato; rintracciare un "collegamento" (pare eccessivo utilizzare il termine "fondamento" in questo caso) dell'atto consiliare con norme che definiscono lo spazio dell'autonomia regionale (nel caso di specie si tratta di autonomia legislativa e finanziaria) e bisogna basare, di fatto, la qualificazione dell'atto come insindacabile valutandone la sua coerenza con indirizzi strategici già assunti con precedenti leggi regionali.

È dunque, questo criterio, che potremmo ridefinire della "rilevanza strategica" della decisione assunta dal Consiglio, a consentire a qualsiasi atto deliberato dai Consiglieri regionali, anche quelli direttamente disciplinati da leggi regionali (basta che siano anche labilmente collegati ad attribuzioni regionali definite dallo Statuto regionale speciale) di poter essere qualificato come espressione della funzione consiliare che è compresa entro il perimetro dell'insindacabilità.

La Corte costituzionale non pare accorgersi del mutamento di prospettiva che ha assunto con questa pronuncia né degli effetti di sistema che potrebbe avere il criterio utilizzato in questa sentenza per definire l'ambito coperto dall'insindacabilità e prospetta il suo *decisum* come se fosse in linea di continuità con la sua pregressa giurisprudenza.

Invece, è evidente che la Corte si sia allontanata dall'approccio che prospettava una "riserva" alla legge statale ed un divieto di ulteriori deroghe regionali al regime "comune" della responsabilità giuridica dei Consiglieri regionali²⁶.

Qui, infatti, manca una rigorosa verifica del fondamento del potere esercitato dal Consiglio regionale e, soprattutto, il ricorso alla categoria concettuale dell'indirizzo politico per qualificare un atto come sua manifestazione, sembra distaccarsi dalle acquisizioni della dottrina sul nesso fra forma di governo, indirizzo politico, atto politico²⁷.

In particolare, la sentenza n. 90 del 2022 sgancia l'uso della categoria dell'indirizzo politico dalla ragione per la quale essa è stata in passato utilizzata: quella di dimostrare la sussistenza di un nesso fra l'atto consiliare rispetto al funzionamento della forma di governo regionale (instaurare una

²⁶ È noto che la dottrina aveva criticato tale impostazione nella giurisprudenza della Corte costituzionale degli anni '80 (Corte cost. n. 69 del 1985 in particolare) ritenendo più corretto ricostruire il limite alla potestà del legislatore regionale in materia di insindacabilità facendo leva piuttosto sui parametri costituzionali relativi alla distinzione di funzioni e competenze fra Giunta regionale e Consiglio regionale (art. 121 Cost.). Cfr. G. MOR, *Le funzioni non normative del Consiglio regionale e l'irresponsabilità dei consiglieri*, cit.. Qui si segue quest'ultima linea di pensiero per come sviluppata, alla luce delle revisioni costituzionali del 1999 e del 2001, in Corte cost. n. 337 del 2009, che appare essere la pronuncia che scioglie forse in modo più puntuale i nodi problematici che qui si affrontano.

²⁷ E. CHELI, *Atto politico*, loc. ult. cit.

“dialettica” fra maggioranza politica in Consiglio e Giunta regionale), nesso costantemente presente nella giurisprudenza precedente²⁸ che qui, invece viene sostituito con il nesso fra “atto del Consiglio”; precedenti “indirizzi” assunti con Legge regionale e futuri effetti che l’atto dovrebbe realizzare sul sistema economico regionale.

Qui, l’indirizzo politico di cui la Corte discute è, infatti, “assembleare”, condiviso fra maggioranza e opposizione, proiettato dalla Giunta dentro il Consiglio regionale e fuori di esso per condizionare l’azione di società partecipate dalla Regione e per orientare il funzionamento del sistema economico regionale.

Così, però, l’insindacabilità può trasmodare in una deroga generalizzata alla giurisdizione e coprire qualsiasi attività del Consiglio regionale che s’inserisce nella definizione degli indirizzi “strategici” elaborati dalla Giunta e presentati e discussi dal Consiglio regionale.

Eppure, appariva corretto ritenere che insindacabili, a stretto rigore, come nella sentenza n. 337 del 2009, non potessero essere tutti gli atti amministrativi che s’inseriscono in procedimenti di vario genere, regolati dal diritto pubblico o societario, ma solo quelli che sono collegati o a funzioni tipiche dell’Assemblea rappresentativa o alle “altre” affidategli dalla legge statale, per ragioni di uguaglianza e *ragionevolezza*.

Già la dottrina più risalente aveva chiarito che distorsioni della ripartizione delle competenze fra gli Organi della Regione derivanti dalle prassi legislative regionali dovevano essere contrastate, anche per il loro riflesso che potevano avere sull’area dell’irresponsabilità dei Consiglieri regionali²⁹. Era stato già dimostrato che l’area dell’insindacabilità non poteva essere articolata sulla base dell’esercizio delle competenze legislative delle Regioni, mediante l’attribuzione per via legislativa regionale ai Consigli regionali di funzioni amministrative³⁰.

La giurisprudenza costituzionale più recente, poi, in linea con quanto rilevato dalla citata dottrina, aveva chiaramente stabilito che per tutte le Regioni (dunque anche quelle a statuto speciale), non bisognava inquadrare la questione dell’ambito di estensione delle prerogative del Consiglio regionale muovendo da un’analisi delle competenze legislative della Regione. È il caso di ribadire ancora una volta le ragioni: le leggi regionali o norme caratterizzanti l’ambito di

²⁸ In particolare sulla base dell’impianto della coppia di pronunce nn. 69 e 70 del 1985, confermato da Corte cost. nn. 289 del 1997; 392 del 1999; 200 del 2008; 337 del 2009.

²⁹ G. MOR, *Le funzioni non normative del Consiglio regionale e l’irresponsabilità dei consiglieri*, cit.

³⁰ Ancora G. MOR, *Le funzioni non normative*. Ma contra F. CUOCOLO, *Opp. loc. cit.*

autonomia delle Regioni rispetto allo Stato, come quelle degli Statuti speciali, non possono costituire il fondamento di cause di esenzione della responsabilità per i consiglieri regionali³¹, in ragione del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.), di legalità in materia penale (art. 25 Cost.), di tutela del diritto di difesa (art. 24 Cost.), dei principi di cui all'art. 113 Cost. e delle competenze legislative esclusive dello Stato in materia di *confini e limiti alla giurisdizione* (art. 117 c. 2° lett. l) Cost.).

Sembrava peraltro fosse un punto fermo che le prerogative fossero istituti di diritto costituzionale rivolti alla garanzia dell'autonomia dell'Organo e, dunque, assolvessero alla funzione di assicurare una dinamica non patologica di funzionamento della forma di governo.

Nel caso di specie, dunque, come era stato già intuito dalla dottrina, le prerogative consiliari dovevano essere *ancorate* al tipo di funzioni costituzionali che sono attribuite allo stesso Organo o a dinamiche evolutive *comuni* del tipo di forma di governo prescelto dalla Regione, ossia discendenti dall'esercizio delle competenze legislative dello Stato³².

5. Sull'estensione dell'insindacabilità: “fondamento” del potere consiliare e forma di governo

Come si è detto, l'applicazione della prerogativa di cui all'art. 122 c. 4° Cost. e delle analoghe disposizioni degli Statuti speciali agli atti non legislativi del Consiglio regionale, dipende dalla riconducibilità degli atti posti in essere dai componenti delle Assemblee legislative regionali o a funzioni tipiche dell'Assemblea (*in primis* quella legislativa, ma anche quelle d'indirizzo e controllo nei confronti della Giunta regionale) o all'autonomia funzionale della stessa (atti di auto-organizzazione e di estrinsecazione dell'autonomia di bilancio).

È ammessa anche l'estensione del regime dell'irresponsabilità ad atti che costituiscano esplicazione delle funzioni attribuite al Consiglio regionale dalla Costituzione o dalla legge dello Stato, tenendo conto della competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117 c. 2° lett. l) Cost. ed entro i limiti costituzionali posti dal principio di legalità e da quello di uguaglianza.

³¹ Corte cost. n. 337 del 2009.

³² Questo sembra essere il precipitato di Corte cost. n. 337 del 2009.

Dunque, in ogni ipotesi in cui si controversa dell'ambito di applicazione dell'insindacabilità rispetto ad atti non legislativi o non collegati all'esercizio della funzione legislativa, è necessario indagare sul *fondamento* degli atti, dei voti e delle opinioni date dai Consiglieri regionali.

Nel conflitto deciso con la sentenza n. 90 del 2022, però, proprio questo aspetto diviene fortemente controverso: da un lato, il giudice contabile aveva dimostrato nelle sue pronunce la riconducibilità dell'atto alla legislazione regionale; dall'altro, la ricorrente aveva richiesto di utilizzare il criterio di ragionevolezza per definire l'ambito di applicazione della prerogativa.

Il Giudice delle Leggi mostra di non condividere l'iter argomentativo seguito dalla Corte dei Conti ma, paradossalmente, non riesce neppure a dimostrare l'erroneità delle conclusioni della pronuncia di responsabilità per danno erariale proprio sotto il profilo del fondamento del potere del Consiglio regionale.

La Corte costituzionale, infatti, dapprima inizia a muoversi alla ricerca del fondamento del potere consiliare, ma, nel prosieguo della motivazione, sembra poi cercare soltanto di definire *il contesto* entro cui la Giunta e il Consiglio regionale valdostano hanno assunto un loro indirizzo rispetto al sostegno finanziario del Casinò di Saint-Vincent.

Insomma, la Corte costituzionale si preoccupa di verificare che quest'attività abbia un rilievo strategico per la Regione ma non dimostra che il fondamento del potere del Consiglio sia rintracciabile nella Costituzione o in legge statale.

Al più, si attesta la presenza di un collegamento fra gli indirizzi espressi dal Consiglio e dalla Giunta regionale nelle svariate operazioni di salvataggio con le competenze legislative della Regione in materia di turismo e con l'autonomia finanziaria regionale.

Il che costringe il Giudice costituzionale ad allontanarsi dal percorso logico-giuridico che aveva sempre seguito nelle sue precedenti decisioni sull'insindacabilità dei Consiglieri regionali (la ricerca del fondamento del potere), perché altrimenti avrebbe dovuto statuire *expressis verbis* che il fondamento del potere esercitato dal Consiglio fosse in questo caso rintracciabile nelle competenze attribuite alla Regione dallo Statuto di autonomia speciale.

La Corte costituzionale assume come dato, infatti, che qui il fondamento del potere regionale sia rintracciabile nella disciplina dell'ordinamento amministrativo della Regione e nel regime dell'autonomia tributaria.

La sequenza "normativa" che fonda il potere del Consiglio risalirebbe, in altri termini, al decreto del Presidente del Consiglio regionale del 4 aprile 1946 n. 241 con cui si istituiva il Casinò di Saint

Vincent. Tale decreto sarebbe stato adottato «in attuazione» dell'art. 12 d.lgs.LT n. 545 del 1945 e del d.lgs.LT n. 546 del 1945 che hanno «anticipato quanto successivamente stabilito dallo statuto speciale» che fonda l'attribuzione regionale di istituire una casa da gioco sulla «competenza in materia di turismo»³³.

È sulla base di tale competenza, secondo la Corte costituzionale, che il regime giuridico prescelto dalla Regione per la casa da gioco sia stato la società per azioni (art. 3 l.r. Valle d'Aosta n. 36 del 2001) e che gli interventi sulla *gestione* della Casa da gioco siano avvenuti con legge (l.r. Valle d'Aosta n. 49 del 2009 di modifica della l. n. 36 del 2001) che mirava, però, ad innestarli nell'ambito del ciclo di bilancio regionale: la stessa Corte costituzionale afferma che quest'ultima legge regionale «prescriveva che il Consiglio regionale approvasse un piano di interventi per lo sviluppo della casa da gioco, da finanziare annualmente mediante trasferimenti alla società Casinò de la Vallée spa, nell'ambito della generale programmazione contenuta nella legge finanziaria annuale (art. 3)»³⁴.

Dunque, qui sembra emergere che il regime giuridico della casa da gioco fosse riconducibile alla competenza regionale in materia di turismo definita nello Statuto speciale (norme costituzionali che riguardano l'ordinamento della Regione) e che per la provvista finanziaria, lo stesso legislatore regionale mirasse a ricondurlo entro il ciclo di bilancio regionale.

La Corte costituzionale, in altri termini, ha ritenuto che fondamento del potere del Consiglio regionale di adottare una delibera amministrativa che riguarda il rifinanziamento della Casa da Gioco, al di fuori del ciclo di bilancio regionale, fosse comunque riconducibile allo Statuto di autonomia regionale, all'esercizio di potestà legislative in materia di turismo e dell'autonomia finanziaria in materia di entrate.

A questo punto, data la riserva alla Costituzione ed alle leggi dello Stato della competenza in materia di ambito di estensione delle prerogative³⁵ si sarebbe dovuta escludere la riconducibilità dell'atto di rifinanziamento del Casinò all'area dell'insindacabilità per una pluralità di ragioni.

La prima riguarda un elemento di *fatto*: tale atto *non costituiva parte degli atti tipici di funzione* dei Consiglieri adottati in ragione della posizione dell'Organo cui appartengono nella forma di governo regionale (argomento ex artt. 121-122 Cost. ed ex art. 1. cost. 2/2001). Non a caso, si tratta

³³ Corte cost. n. 90 del 2022 par. 4.1.1. secondo capoverso.

³⁴ Corte cost. n. 90 del 2022 par. 4.1.1. ultimo capoverso.

³⁵ Cfr. la più volte citata Corte cost. n. 337 del 2009 e Corte cost. n. 200 del 2008.

indiscutibilmente di un atto di gestione, di natura amministrativa, collocato all'esterno di un ordine del giorno, deliberato in pari data e poco prima della sua approvazione.

Inoltre, nel caso *de quo* non si tratta di un atto rivolto ad instaurare una dialettica fra Giunta e Consiglio rispetto all'esercizio della funzione d'indirizzo politico: non ci si trova dinanzi ad un atto *connesso all'attivazione delle dinamiche della forma di governo regionale* e, dunque, al circuito dell'indirizzo politico che si svolge fra Giunta e Consiglio regionale.

Questo aspetto è necessario metterlo bene in evidenza: va considerato che le prerogative delle Assemblee rappresentative sono garanzie costituzionali volte a presidiare la posizione costituzionale dell'Organo rispetto agli altri poteri costituzionali. Questi istituti, derogando al "normale" regime della tutela giurisdizionale dei diritti e dell'esercizio della giurisdizione trovano la loro *ratio* nella garanzia di precisi equilibri costituzionali della forma di governo. Dunque, essi vanno inquadrati proprio nell'ambito delle caratteristiche della forma di governo ed interpretati in modo restrittivo.

Ora, è noto che le revisioni costituzionali del 1999 e del 2001 hanno – sotto certi punti di vista – "costituzionalizzato" la nozione di forma di governo proprio in riferimento alle Regioni e, in particolare, l'art. 2 l. cost. 2/2001 è intervenuto su questo versante sull'ordinamento della Regione Valle d'Aosta.

Se si segue quella linea di pensiero secondo cui l'espressione forma di governo utilizzata dal legislatore costituzionale debba essere intesa in senso restrittivo per delineare «sia dal punto di vista statico, sia dinamico, le modalità con cui si attua l'indirizzo politico all'interno delle Regioni»³⁶ è innanzitutto all'interno delle norme costituzionali sulla forma di governo regionale che va ricercato il fondamento della prerogativa di cui si discute.

Questo non significa, però, "regionalizzare" lo statuto giuridico della stessa, rivedendo l'orientamento per cui le fonti regionali sono escluse dalla perimetrazione della prerogativa, dato che il legislatore costituzionale, proprio in riferimento alla competenza riservata e specializzata delle cosiddette leggi statutarie (e degli Statuti ordinari), annovera una serie di oggetti, fra cui i rapporti fra gli Organi regionali, ma non individua anche le prerogative degli Organi della Regione.

³⁶ S. CATALANO, *La "presunzione di consonanza". Esecutivo e Consiglio nelle Regioni a Statuto ordinario*, Milano, 2010, 21-22.

Da un lato, infatti, lo statuto regionale ordinario e le leggi statutarie sono chiamate a muoversi entro limiti costituzionali ben precisi relativi al “modello” di forma di governo prescelta³⁷ e, dall’altro, comunque, le revisioni costituzionali del 1999 e del 2001 mantengono immutati i limiti alla prerogativa dell’insindacabilità dei Consiglieri regionali, che continua ad essere inquadrata nel modo “classico” entro il quale si era individuato il suo perimetro: quello del rispetto dei principi costituzionali di legalità in materia penale (art. 25 Cost.) e di tutela dell’uguaglianza nell’esercizio dei diritti costituzionali (artt. 2 e 3 Cost.), con particolare riguardo al principio costituzionale di cui all’art. 24 Cost. e di tutela giurisdizionale dei diritti (art. 113 Cost.); di garanzia della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di giurisdizione e norme processuali, ordinamento civile e penale, giustizia amministrativa (art. 117 c. 2° lett. l) Cost.);³⁸.

Tali norme costituzionali ostano alla possibilità di fondare l’insindacabilità sull’esercizio di funzioni attribuite al Consiglio dagli Statuti regionali speciali o da altre fonti regionali.

La Corte costituzionale, però, in questo conflitto ha seguito il principio della “rilevanza strategica dell’atto per l’economia regionale”.

Ebbene, il ricorso a questo diverso criterio di definizione dell’area coperta da insindacabilità consente attrarre nell’ambito della prerogativa costituzionale anche atti fondati sull’Autonomia statutaria speciale che costituiscono espressione dell’*indirizzo strategico* in materia economico-finanziaria della Regione.

È da chiedersi se si apre una nuova “stagione” dell’insindacabilità, che diventerebbe, a questo punto, una prerogativa a geometria variabile, la cui estensione dipenderebbe dall’estrinsecarsi dell’indirizzo regionale “strategico” in materia economico-finanziaria.

Ora, in un contesto in cui è in atto la ridefinizione dei confini dell’intervento dei pubblici poteri nel sistema economico per effetto di *Next Generation EU* e del *Piano nazionale di ripresa e di resilienza*³⁹, sembra appena il caso di ricordare che sarebbe opportuno, proprio adesso, non

³⁷ G. SILVESTRI, *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, in *Le Regioni*, 2004, 1119 ss.. Per le Regioni ordinarie, sul limite dell’armonia della Costituzione ex art. 123 Cost. rispetto alla forma di governo regionale cfr. S. Catalano, *La “presunzione di consonanza”*, cit., 31 ss. anche per una attenta ricostruzione ed analisi critica degli orientamenti della dottrina; con particolare riferimento alle fonti ed alle prassi delle Regioni a Statuto speciale si vedano G. VERDE, S. PAJNO, *Gli statuti-leggi costituzionali delle regioni speciali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, 299 ss., Torino, 2006.

³⁸ Corte cost. n. 200 del 2008 e 337 del 2009. Si veda nel senso del mantenimento dello stesso ambito di estensione della prerogativa M. CARLI, *L’autonomia statutaria*, loc. ult. cit. e A. PERTICI, *Art. 122*, loc. ult. cit.

³⁹ Per un quadro del tipo di interventi pubblici nell’economia da essi previsti B. DE WITTE, *The European Union’s Covid-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift*, in *CMLRev* 58: 635-682, 2021; F.

discostarsi da quella rigorosa linea di garanzia della legalità in materia finanziaria che si è sviluppata negli ultimi decenni, volta ad assicurare il contrasto alla corruzione e lo sviluppo di politiche pubbliche che abbiano un effetto sul sistema economico italiano volto a superare il modello spartitorio che era stato definito degli anni '60 e '70⁴⁰.

In questo particolare momento storico, andrebbe infatti considerato, proprio con riferimento specifico alla responsabilità contabile, peraltro, che l'effetto dell'applicazione del criterio della *rilevanza strategica* dell'atto non legislativo, altererebbe, di fatto, il delicato equilibrio, faticosamente raggiunto dopo le riforme del 2012 sui poteri di controllo della Corte dei conti sulle Regioni⁴¹, che si deve trovare fra giurisdizione ed organi della rappresentanza politica.

BILANCIA, *Le trasformazioni nei rapporti tra Unione europea e Stati membri negli assetti economico-finanziari di fronte alla crisi pandemica*, in *Dir. pubbl.*, 2021, 41 e ID., *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, 1-2022 e G. DELLA CANANEA, *L'Unione europea, oltre la stabilizzazione dei conti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, 2020, 165. Per un'analisi degli effetti sull'ordinamento costituzionale e la forma di governo A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico "normativo"?*, in *Federalismi.it* 18/2021; N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it* 1/2022; G. FALCON, *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni*, 2021, 715; S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. ANTONETTI, A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, Bologna, 2022, 23.

⁴⁰ Sul tema da ultimo G. AMATO, *Bentornato Stato, ma...*, Bologna, 2022 e, in precedenza, ID., *Economia, politica e istituzioni in Italia*, Bologna, 1976.

⁴¹ A. CAROSI, *Il ruolo della Corte dei conti nella salvaguardia delle regole di bilancio nazionali e comunitarie*, in *Riv. Corte dei Conti*, 3-4/2015, 577; G. COLOMBINI, *Il "nuovo" sistema dei controlli della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali. Spunti di riflessione*, in *Riv. Corte dei conti*, 3-4/2015, 588. Si veda anche A. POLICE, *La tutela degli equilibri di bilancio tra controllo e giurisdizione: le prospettive delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione*, in *Riv. Corte dei conti*, 1-2/2018, 596, spec. 603. Si veda ad esempio il nodo dei conflitti relativi ai controlli sui rendiconti dei gruppi consiliari (Corte cost. nn. 104 del 2016; 130 del 2014; 250 del 2016). Sul tema cfr. V. CERULLI IRELLI, *Gruppi consiliari regionali e Corte dei conti (brevi spunti)*, in *Giur. cost.* 2015, 2170 ss. e, per le problematiche poste dal nuovo quadro degli interventi pubblici "di ripresa".