

La Corte costituzionale annulla la sentenza con la quale la Corte dei conti aveva accertato la responsabilità amministrativa dei consiglieri regionali di una regione autonoma che avevano votato a favore dell'approvazione di una delibera di ricapitalizzazione di società per azioni a totale partecipazione pubblica

Sommario: 1. – *La fattispecie concreta, le prospettazioni e le deduzioni delle parti.* – 2. *Il contenuto della sentenza.* 3. – *Osservazioni critiche e conclusioni.*

1. *La fattispecie concreta, le prospettazioni e le deduzioni delle parti*

La Regione autonoma Valle d'Aosta ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti della Presidenza del Consiglio dei ministri in riferimento alla sent. n. 350/2021 della terza sezione giurisdizionale di appello della Corte dei conti, con la quale, in parziale riforma della decisione di primo grado, era stata accertata la responsabilità amministrativa, con conseguente condanna per danno erariale, dei consiglieri regionali che avevano votato a favore dell'approvazione di delibera che disponeva l'aumento di capitale della società a totale partecipazione pubblica che gestisce il Resort e Casinò di Saint-Vincent, così chiedendone l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia.

La sentenza, secondo la prospettazione della regione ricorrente, era stata adottata in violazione dell'art. 24 dello statuto regionale, adottato con l. cost. 26 febbraio 1948, n. 4, secondo il quale i consiglieri regionali non possono essere perseguiti per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni. Detta delibera, collegata alla previa approvazione di un ordine del giorno che impegnava la giunta regionale alla attivazione di un programma di monitoraggio finalizzato alla valorizzazione degli investimenti e al miglioramento della gestione della casa da gioco, seppur atto formalmente amministrativo, era espressione di una valutazione di carattere tipicamente politico ed era perciò atto di indirizzo politico, come tale insindacabile in sede giurisdizionale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, costituitosi in giudizio, ha chiesto la dichiarazione di infondatezza del ricorso, eccependone preliminarmente l'inammissibilità per tardività, per essere stato lo stesso promosso oltre il termine di 60 giorni di cui all'art. 39, c. 2, l. 11 marzo 1953, n. 87, rispetto all'atto di citazione della Procura erariale o comunque dalla sentenza di primo grado e perché esercizio di mezzo di censura dell'esercizio della giurisdizione, improprio in

quanto azionato in violazione dell'art. 37 della l. n. 87/1953, rilevando in tale ottica la identità di *causae petendi* con il giudizio, volto alla verifica della giurisdizione, già celebrato davanti alla Corte di cassazione.

Nel merito, sostenendone l'infondatezza, evidenziando il carattere di concreta gestione amministrativa della delibera.

La Corte costituzionale ha accolto la richiesta di intervento formulata da alcuni dei consiglieri regionali condannati, e dal Procuratore generale della Corte dei conti. L'intervento del Procuratore generale deve considerarsi ammissibile anche se svolto personalmente, senza la rappresentanza e difesa di avvocato abilitato davanti alle giurisdizioni superiori: così deve essere interpretato l'art. 20 della l. n. 87/1953, che prevede la necessità del patrocinio per il Governo, che deve essere rappresentato dall'Avvocato generale dello Stato, ma non per gli organi dello Stato e per le Regioni.

2. *Il contenuto della sentenza*

La Corte, richiamando quale proprio precedente la sent. n. 332/2011, ha innanzi tutto affermato la tempestività del ricorso, ritenendo, nel conflitto intersoggettivo da atto giurisdizionale, la legittimazione della regione avverso qualsiasi atto "anche se preparatorio o non definitivo diretto ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni, o, comunque, una menomazione altrettanto attuale della possibilità di esercizio della medesima"; da ciò deriva la possibilità per l'ente di scegliere l'atto avverso il quale proporre il conflitto, nei limiti individuati dall'art. 39, c. 2, l. n. 87/1953, anche dovendosi considerare che la sentenza di appello, sia o meno confermativa di quella di primo grado, la sostituisce sotto ogni profilo. Si deve ritenere l'ammissibilità del conflitto di attribuzione relativo all'atto giurisdizionale laddove sia contestata in radice l'esistenza del potere giurisdizionale, con conseguente lesione di attribuzioni costituzionali (in particolare, la contestazione della sussistenza, in capo alla Corte dei conti, del potere di *ius dicere*).

Nel merito della questione, la Corte ritiene poi la fondatezza del ricorso, osservando in via preliminare che l'istituzione della Casa da gioco è avvenuta con decreto del Presidente del Consiglio della Valle del 1946, poi trasfuso nello Statuto per la Valle d'Aosta; con la l. reg. 30 novembre 2001, n. 36, è stata costituita la società per azioni Casinò de la Vallée, a totale partecipazione pubblica; con la successiva l. reg. 23 dicembre 2009, n. 49, la regione ha stabilito una prima ricapitalizzazione delle società, demandando altresì (art. 3) al consiglio regionale la approvazione di un piano di interventi con finanziamenti annuali da inserirsi nella programmazione generale stabilita con le successive leggi finanziarie. La pronuncia in epigrafe rileva poi che secondo il resoconto dei lavori consiliari: "nonostante i vari finanziamenti adottati, con deliberare di giunta, in deroga al meccanismo previsto

dall'art. 3 della l. reg. n. 49/2009, la situazione del Casinò era rimasta critica..." e la delibera di giunta con la quale è stata approvata la ricapitalizzazione è stata quindi frutto di "...una scelta che presupponesse una valutazione di carattere politico fra fallimento e rilancio del Casinò", per il quale – ad avviso della Corte costituzionale – è individuabile un ruolo centrale e strategico per la regione.

Considerato quanto sopra, la Corte costituzionale ha individuato nella delibera consigliare un atto di indirizzo politico-strategico espressivo della stessa politica della legge; questa natura sarebbe avvalorata anche dall'approvazione all'unanimità, e quindi di tipo trasversale fra le varie forze politiche, della relativa approvazione dell'ordine del giorno: la delibera è stata adottata nell'esercizio del diritto di scelta fra più soluzioni alternative, in forza delle prerogative di carattere politico del consiglio regionale. Essa riveste formalmente carattere amministrativo, ma è espressione di voto "riconducibile all'esercizio di funzioni inerenti al nucleo caratterizzante delle funzioni consiliari"; tra le funzioni costituzionalmente riservate alle regioni devono essere annoverate anche quelle "di tipo amministrativo strettamente finalizzate a garantire l'autonomo funzionamento dei consigli regionali".

La Corte ha quindi accolto il ricorso, ritenendo che non spettasse allo Stato, e quindi alla Corte dei conti, adottare la sentenza di accertamento della responsabilità amministrativa, e la conseguente condanna per danno erariale.

3. Osservazioni critiche e conclusioni

La pronuncia in epigrafe presenta alcuni passaggi che meritano attenta riflessione.

Innanzitutto, sul piano processuale, l'ammissibilità dell'intervento del Procuratore generale della Corte dei conti, senza necessità del patrocinio da parte dell'Avvocatura generale dello Stato o di avvocato del libero foro.

Infatti, l'art. 27, c. 2, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nel testo novellato nel 2004, riconosce facoltà di intervento alle autorità, diverse da quelle di Governo, che abbiano emanato l'atto asseritamente lesivo, così riconoscendo alle stesse la facoltà di intervento. La Corte costituzionale ha chiarito che l'art. 27, c. 2, cit., nel testo attuale, derivante dalla novella del 2004, trova la propria finalità nel consentire adeguata difesa nel giudizio all'autorità giudiziaria (1).

(1) Cfr. Corte cost., 28 ottobre 2013, n. 252: "l'inserimento, nell'art. 27 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (nel testo modificato con la deliberazione di questa Corte del 10 giugno 2004), di un nuovo c. 2, il quale, col prevedere che il ricorso con cui il conflitto è promosso deve essere notificato, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri, "altresì all'organo che ha emanato l'atto, quando si tratti di autorità diverse da quelle di Governo o da quelle dipendenti dal Governo", pone tale organo nella condizione di esercitare la facoltà – che la norma implicitamente ma inequivocabilmente

In applicazione di questo principio, la Corte aveva già ammesso l'intervento della Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti in due occasioni, traendo anche il corollario secondo il quale l'organo che ha emanato l'atto (diverso dal Governo) può spiegare intervento autonomo, anche senza fare ricorso al patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato o di avvocato abilitato davanti alle giurisdizioni superiori (2).

Ulteriore punto di particolare interesse riguarda la affermata tempestività del ricorso, rispetto al termine di cui all'art. 39, c. 2, l. n. 87/1953.

La sentenza in esame richiama il contenuto dell'eccezione di tardività formulata dall'Avvocatura dello Stato, concernente il decorso del termine, innanzi tutto rispetto all'atto di citazione della Procura contabile, e, quindi e comunque, rispetto alla sentenza di primo grado (3); tuttavia la respinge, in considerazione del fatto che la sentenza di appello avrebbe sostituito quella del grado precedente (4).

Ad avviso di chi scrive, la prima attività idonea (in astratto) a dare luogo al conflitto di attribuzione deve essere individuata proprio nell'atto di citazione della Procura contabile, in quanto attività potenzialmente lesiva delle prerogative dei consiglieri regionali. Tuttavia, nella motivazione della sentenza non si rinviene alcun esplicito passaggio sul punto.

così gli riconosce – di intervenire nel giudizio costituzionale. Che tale sia la funzione dell'ulteriore obbligo di notificazione del ricorso introdotto con la novella del 2004 (ora collocata nell'art. 25, c. 2, delle Norme integrative, nel testo modificato con la deliberazione di questa Corte del 7 ottobre 2008), risulta in effetti evidente alla luce sia delle citate sentenze n. 70/1985 e n. 309/2000 – essendo tale novella chiaramente rivolta a dare forma, sul piano procedurale, a quell'esigenza, imposta dall'ordinamento, di adeguata rappresentanza e difesa dell'autorità giudiziaria sottolineata in dette pronunce –, sia del fatto che finalità della notificazione degli atti giudiziari è, di regola, proprio quella di consentire l'instaurazione del contraddittorio e l'esercizio del diritto di difesa (*ex plurimis*, sent. n. 346/1998), ciò che vale, in tutta evidenza, anche per la notificazione degli atti dei giudizi costituzionali".

(2) Corte cost., 8 marzo 2019, n. 43, in questa *Rivista*, 2019, 2, 253; 19 novembre 2015, n. 235, *ivi*, 2015, 5-6, 431.

(3) Si legge infatti nella sentenza: "La difesa eccepisce, preliminarmente, l'inammissibilità per tardività del ricorso proposto avverso gli atti e i provvedimenti antecedenti alla sent. n. 350/2021, oggetto del conflitto, e, in particolare, avverso l'atto di citazione e la sentenza di primo grado".

(4) Cfr. Corte cost., 14 febbraio 2020, n. 22: la giurisprudenza di questa Corte ha affermato che «costituisce atto idoneo ad innescare un conflitto intersoggettivo di attribuzione qualsiasi comportamento significativo, imputabile allo Stato o alla regione, che sia dotato di efficacia e rilevanza esterna e che – anche se preparatorio o non definitivo – sia comunque diretto "ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima"» (sent. n. 332/2011; nello stesso senso, sent. n. 382/2006, n. 211/1994 e n. 771/1988)".

Invero, il principio richiamato in sentenza (cfr. *supra*) individua l'atto idoneo a radicare la legittimazione per la proposizione del conflitto di attribuzione, ma da esso non sembra poter conseguire che un eventuale, successivo e ulteriore atto espressione dello stesso potere, che si aggiunga al primo, possa far decorrere nuovamente il termine di decadenza per la proposizione del conflitto.

Per questo motivo, sembra preferibile ritenere che il decorso del termine abbia trovato inizio con l'atto di citazione, o, al più, con la notificazione o pubblicazione ovvero con la conoscenza della sentenza di primo grado, senza che comunque nessuna influenza possa aver avuto quella del grado successivo.

D'altronde, l'orientamento espresso dalla Corte di cassazione richiamato nella pronuncia, in ordine alla sostituzione della sentenza di primo grado da parte di quella di appello, è stato enunciato quale motivazione a sostegno del fatto che non possono essere dedotti vizi della sentenza di primo grado che non si rinvenivano anche in quella di appello, essendo quest'ultima oggetto diretto (ed esclusivo) del ricorso per cassazione (5). La menzione di detto principio non risulta quindi pertinente.

Ancora, dichiarare la tempestività del conflitto di attribuzione in riferimento all'esercizio del potere giurisdizionale, una volta già compiuto, nel senso sopra indicato, il termine di cui al più volte citato art. 39 l. n. 87 a far data dal primo atto comportante l'attivazione della giurisdizione, o, comunque, dalla sentenza di primo grado, comporta il rischio – poi qui effettivamente verificatosi – della sovrapposizione della decisione della Corte costituzionale (art. 134 Cost.), a quella emessa “per motivi attinenti alla giurisdizione” dalla Corte di cassazione (art. 360, c. 1, n. 1, c.p.c.), di contenuto eventualmente contrastante.

Infatti, seppure come espressamente sottolineato dalla pronuncia della Corte costituzionale, “i conflitti di attribuzione innescati da atti giurisdizionali sono ammissibili allorché è contestata in radice l'esistenza stessa del potere giurisdizionale [...] e non in ipotesi di *errores in iudicando*”, in tali ipotesi, la Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzione è chiamata a verificare la spettanza del potere espresso dall'organo giurisdizionale, e, quindi la sussistenza dello *ius dicere* rispetto ad una determinata fattispecie concreta.

Nel merito del conflitto di attribuzione, poi, la Corte costituzionale accoglie il ricorso, ritenendo la natura di atto politico della delibera del consiglio regionale in relazione alla quale era intervenuta la sentenza di accertamento e condanna erariale.

Al riguardo, è opportuno osservare che la categoria dell'atto politico, proprio perché non sindacabile in sede giurisdizionale, deve essere individuata in senso restrittivo: le Sezioni Unite della Corte di cassazione hanno chiarito che non può essere qualificato come

(5) Cass., Sez. I, 5 maggio 2021, n. 11816.

politico l'atto vincolato ad un fine individuato dalla legge (6), anche laddove sia eventualmente riconosciuta ampia discrezionalità (7).

Nella specie, l'art. 3, c. 2, l. reg. n. 49/2009, condizionava i finanziamenti in favore della società gestrice del Resort e del Casinò al presupposto specifico della previa determinazione annuale delle somme da erogarsi da parte della legge finanziaria regionale (8). Ogni eventuale apporto finanziario in favore della società avrebbe dovuto quindi trovare l'imprescindibile premessa in una specifica previsione legislativa, al dichiarato fine della verifica della compatibilità con la programmazione finanziaria dell'ente.

Pertanto, non sembra cogliere nel segno la circostanza, richiamata in sentenza, secondo la quale l'istituzione della Casa da gioco era stata autorizzata con decreto del Presidente del Consiglio della Valle già nel 1946 e che la relativa gestione sia da porre in relazione con l'attribuzione in materia di turismo prevista dallo statuto regionale: detta attribuzione non permette il superamento dei limiti, individuati con legge, dalla regione medesima.

L'art. 3, c. 1, l. reg. n. 49/2009, ponendo il detto presupposto per il potere deliberativo degli organi regionali, secondo la prospettazione qui proposta, diversa rispetto a quella individuata nella decisione in commento, impedisce di qualificare “atto politico” la deliberazione consiliare in questione.

ANDREA DI RENZO

(6) Cass., S.U., 19 maggio 2016, n. 10319, in questa *Rivista*, 2016, 3-4, 417: “la nozione di atto politico risulta attualmente intesa in senso decisamente restrittivo, con limitazione entro rigorosi margini delle aree sottratte al sindacato giurisdizionale. L'area della immunità giurisdizionale risulta pertanto esclusa allorché l'atto sia vincolato ad un fine desumibile dal sistema normativo, anche se si tratti di atto emesso nell'esercizio di ampia discrezionalità”.

(7) Cfr. Cass., S.U., 14 maggio 2014, n. 10416, in questa *Rivista*, 2014, 3-4, 518, che perimetra “in margini esigui l'area della immunità giurisdizionale, da escludere allorché l'atto sia vincolato ad un fine desumibile dal sistema normativo, anche se si tratti di atto emesso nell'esercizio di ampia discrezionalità”.

(8) Art. 3, c. 1, l. reg. 23 dicembre 2009, n. 49: “La regione può intervenire per il finanziamento degli investimenti [...] attraverso trasferimenti a Casinò de la Vallée s.p.a., la cui entità è determinata annualmente con la legge finanziaria, tenuto conto della programmazione finanziaria approvata dal consiglio regionale”.