

## **Sentenza: 29 gennaio 2020, n. 22**

**Materia:** Autonomia organizzativa del Consiglio regionale, composizione delle commissioni consiliari

**Parametri invocati:** Articoli 103, 114, secondo comma, 117, 121, primo e secondo comma, 122, quarto comma e 123 della Costituzione

**Giudizio:** Giudizio per conflitto di attribuzione tra enti

**Ricorrente:** Regione Puglia

**Oggetto:** Sentenza 21 febbraio 2019, n. 260 del TAR Puglia, sede di Bari, Sezione I

**Esito:** Dichiarazione di non spettanza allo Stato, e per esso al Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sede di Bari, del potere di emanare la sentenza 21 febbraio 2019, n. 260, e, per l'effetto, annullamento della stessa

**Estensore nota:** Federica Romeo

### **Sintesi:**

Con ricorso notificato il 18 aprile 2019, la Regione Puglia ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri al fine di ottenere l'annullamento, previa declaratoria di non spettanza allo Stato, della sentenza 21 febbraio 2019, n. 260, emanata dal TAR Puglia, sede di Bari, sezione prima, con cui è stato annullato il verbale n. 63 del 22 ottobre 2018 della VII commissione consiliare permanente del Consiglio regionale della Puglia, avente ad oggetto il "rinnovo della composizione della VII Commissione consiliare permanente".

Ad avviso della ricorrente, la sentenza del TAR Puglia sarebbe stata pronunciata in difetto assoluto di giurisdizione, e pertanto in contrasto con l'articolo 103 della Costituzione, andando ad incidere, in particolare, sui poteri di autorganizzazione del Consiglio regionale, in quanto titolare della potestà legislativa regionale, in lesione degli articoli 114, secondo comma, 117, 121, primo e secondo comma, e 123 Cost.; andando a sindacare, tramite valutazione nel merito del contenuto del verbale della commissione consiliare, le opinioni espresse e i voti dati dai consiglieri regionali nell'esercizio delle attribuzioni previste dalle stesse disposizioni costituzionali; e andando a violare la prerogativa dell'insindacabilità garantita ai consiglieri regionali dall'articolo 122, quarto comma, della Costituzione.

In via preliminare, la Corte costituzionale ha esaminato le eccezioni di inammissibilità del ricorso formulate dall'Avvocatura generale dello Stato.

A tale proposito, la Corte ha respinto l'eccezione secondo cui, in base a quanto affermato dalla sentenza n. 81 del 2012 della stessa Corte, il ricorso sarebbe inammissibile perché la Regione avrebbe impugnato per conflitto un atto che non sarebbe idoneo ad esprimere in maniera definitiva la volontà dell'autorità giurisdizionale, e quindi del potere statale, in quanto la sentenza del TAR Puglia è stata impugnata dalla Regione prima del suo passaggio in giudicato.

La Consulta ha respinto l'eccezione sollevata dal Presidente del Consiglio ritenendo non pertinente il richiamo alla sent. Cost. 81/2012, poiché nel caso oggetto di quella decisione si pronunciò l'inammissibilità del ricorso non per l'assenza di definitività della pronuncia del TAR, ma in quanto

la Regione ricorrente aveva denunciato semplici errores in iudicando, utilizzando il ricorso per conflitto di attribuzioni come un “improprio mezzo di gravame avverso le sentenze del giudice amministrativo”. A ciò si aggiunge una consolidata giurisprudenza della Corte (n. 259/2019, 57/2019, 28/2018, 2/2018, 260/2016, 87/2015, 52/2013, 332/2011, 382/2006, 211/1994, 771/1988), che, per quanto riguarda l’idoneità di un atto ad innescare un conflitto intersoggettivo di attribuzione, considera tale “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 un’invasione nella altrui sfera di attribuzioni o una menomazione attuale delle possibilità di esercizio della stessa”. Ciò starebbe a significare, secondo l’orientamento della Corte costituzionale, che la giustificazione del ricorso costituzionale per conflitto di attribuzioni sussiste quando il ricorrente lamenti una lesione delle proprie attribuzioni costituzionali, anche laddove l’atto che ne è oggetto non sia definitivo (cosiddetto “tono costituzionale del conflitto”).

La seconda eccezione di inammissibilità sollevata dal resistente attiene al fatto che la Regione Puglia avrebbe promosso un conflitto volto a sollecitare un controllo su errores in iudicando commessi dal giudice amministrativo, non deducibili in sede di conflitto.

La Consulta ha respinto anche questa eccezione, ritenendo che la ricorrente contesti non il modo di esercizio della funzione da parte del giudice amministrativo, ma la sussistenza stessa, in capo a quest’ultimo, del potere giurisdizionale: secondo la Regione, il TAR Puglia avrebbe agito in carenza assoluta di giurisdizione, andando a ledere le attribuzioni che le sono costituzionalmente garantite dalle disposizioni summenzionate. Secondo il costante orientamento della Corte costituzionale (sentenze n. 2/2018, 235/2015, 107/2015), il conflitto sull’esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del ricorrente è ammissibile.

Entrando nel merito della decisione, la Corte ha affermato che il ricorso per conflitto di attribuzione non è fondato con riferimento all’articolo 122, quarto comma, Cost., poiché l’impugnata sentenza del TAR Puglia non chiama i consiglieri regionali a “rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell’esercizio delle loro funzioni”.

Tuttavia, essa ritiene fondato il ricorso con riferimento agli articoli 114, secondo comma, 117 e 121, secondo comma, Cost., in base ai quali non rientra nella competenza dello Stato, e quindi del giudice amministrativo, annullare il verbale che attesta la composizione di una commissione consiliare permanente del Consiglio regionale.

Infatti, la giurisprudenza costituzionale ha affermato più volte che le attribuzioni dei Consigli regionali sono manifestazione di autonomie costituzionalmente garantite e che essi godono, in base a norme costituzionali, di talune prerogative analoghe a quelle tradizionalmente riconosciute al Parlamento. In particolare, i Consigli regionali hanno autonomia organizzativa interna, una funzione caratterizzante che essi svolgono, a fianco delle funzioni legislative e di indirizzo politico e di controllo, in quanto organi rappresentativi. Nell’ambito di questa autonomia organizzativa è ricompresa la potestà di disciplinare i propri lavori, attraverso l’approvazione di regolamenti interni che predeterminano le modalità di funzionamento dei Consigli e attraverso l’interpretazione e l’applicazione dei regolamenti stessi. Inoltre, lo statuto e la normativa regionali possono assegnare al Consiglio o al suo ufficio di presidenza lo svolgimento di alcune funzioni amministrative, e la stessa potestà di autorganizzazione interna può manifestarsi attraverso atti discrezionali di esercizio di funzioni amministrative.

Nel caso in oggetto, la Corte costituzionale ha sottolineato che il verbale sindacato dalla sentenza 260/2019 del TAR Puglia non è un atto amministrativo, ma ciò che dà origine al conflitto è

l'interpretazione e l'applicazione di un criterio (la composizione delle commissioni in proporzione, per quanto possibile, alla forza numerica dei gruppi consiliari) stabilito dal regolamento interno del Consiglio regionale, criterio esso stesso espressivo di discrezionalità politica. Secondo la Consulta, quindi, si tratta di una decisione strettamente collegata alla potestà di autorganizzazione del Consiglio. L'annullamento del verbale attestante la composizione della commissione consiliare, e il ricorso, da parte della stessa sentenza impugnata, a un potere conformativo particolarmente penetrante incidono sulla composizione della commissione consiliare in questione e sull'equilibrio, in quella commissione, tra forze politiche di maggioranza e di opposizione. Il nucleo essenziale della potestà autorganizzativa del Consiglio costituzionalmente garantita risiede proprio nella facoltà di decidere sulle modalità di riparto proporzionale dei consiglieri nelle commissioni e in relazione al necessario rispetto, al loro interno, del corretto rapporto numerico tra maggioranza ed opposizione. La Corte aggiunge che la garanzia della potestà di autorganizzazione è fondamentale al fine dell'esercizio del potere legislativo da parte dei Consigli regionali in piena autonomia politica, senza che organi esterni possano vincolarlo o incidere sull'efficacia degli atti che ne sono espressione. In questa fondamentale autonomia politica e legislativa rientra anche il potere di organizzazione interna del Consiglio, a cominciare dalla composizione delle commissioni consiliari nel rispetto dell'equilibrio tra maggioranza e opposizione.

L'orientamento della Consulta condivide quello già precedentemente espresso dal Consiglio di Stato, adito in sede cautelare, in merito alla sospensione dell'impugnata sentenza del TAR Puglia, il quale evidenzia che di fronte a questioni di organizzazione interna di un organo a competenza legislativa il sindacato del giudice amministrativo cede a favore del principio costituzionale di separazione dei poteri (Cons. Stato, sezione quinta, ordinanza 5 luglio 2019, n. 3426).

Inoltre, l'orientamento della Corte costituzionale coincide anche con quello della Corte di cassazione (Sezioni unite civili, ordinanza 3 marzo 2016, n. 4190), che, in un caso analogo, ha stabilito che le decisioni relative alla composizione delle commissioni permanenti dei Consigli regionali sono atti che concorrono a consentire l'esercizio della loro funzione legislativa, e che pertanto eventuali censure sulle determinazioni del Presidente dell'Assemblea in ordine a tali aspetti non possono essere proposte in sede di impugnazione di quegli atti davanti al giudice amministrativo.

La Consulta aggiunge anche che i consiglieri regionali possono ricorrere contro la lesione delle loro prerogative facendo riferimento all'articolo 5 del regolamento interno del Consiglio regionale della Puglia, il quale stabilisce che l'ufficio di presidenza del Consiglio, in cui sono necessariamente presenti anche componenti provenienti da gruppi di opposizione, ha il compito di assicurare l'esercizio dei diritti dei consiglieri, tutelandone le prerogative.

Quindi, la scelta in ordine alla composizione di una commissione consiliare è diretta espressione della potestà di autorganizzazione del Consiglio regionale e tale potestà viene assorbita tra le garanzie che assistono lo svolgimento della funzione legislativa regionale, cui le commissioni consiliari permanenti contribuiscono in modo determinante. La conseguenza, a detta della Corte costituzionale, è che in ogni caso il sindacato esterno sulle decisioni relative alla composizione di tali commissioni è svolto in difetto assoluto di giurisdizione, determinando una lesione delle attribuzioni costituzionali previste dagli articoli 114, secondo comma, 117 e 121, secondo comma, della Costituzione.

Pertanto, la Consulta dichiara che non spettava allo Stato, e per esso al TAR Puglia, annullare il verbale n. 63 del 22 ottobre 2018 della VII commissione consiliare permanente del Consiglio regionale pugliese attestante la composizione della medesima commissione, e annulla, per l'effetto, la sentenza del Tribunale amministrativo 21 febbraio 2019, n. 260.