

L'autonomia dei Consigli regionali e le prerogative dei consiglieri

di Tommaso F. Giupponi

(Relazione al Convegno “Nuove regole per nuovi Consigli regionali”, Roma, LUISS, 4 maggio 2009, i cui atti sono in corso di pubblicazione ne “*il Filangieri*”, Quaderno 2009)

Sommario: 1. La riforma degli Statuti regionali e il nuovo ruolo dei Consigli. - 2. Le garanzie di autonomia dei Consigli e lo *status* dei consiglieri. - 3. L'insindacabilità dei consiglieri regionali: attuazione o integrazione dell'art. 122, quarto comma, Cost.? - 4. I Consigli regionali e le Camere davanti alla Corte costituzionale, tra autonomia e sovranità.

1. La riforma degli Statuti regionali e il nuovo ruolo dei Consigli.

Come noto, la riforma di cui alla legge cost. n. 1/1999 ha profondamente inciso sulle forme di autonomia delle Regioni ordinarie, aprendo la strada all'approvazione di nuovi Statuti regionali.¹ In particolare, come noto, ciò ha riguardato l'assetto istituzionale, con il riconoscimento della piena competenza statutaria in materia di forma di governo, anche se nell'ambito di un'indicazione preferenziale, data dalla Costituzione, per l'elezione diretta del Presidente della Giunta contestualmente a quella dei Consigli regionali.² Tale riforma, dunque, ha portato ad una seconda fase statutaria delle Regioni, al momento solo parzialmente conclusa attraverso l'adozione di dodici nuovi Statuti.³ In tutti i casi citati, la scelta delle Regioni (dopo alcuni tentativi bocciati dalla Corte costituzionale) ha visto una sostanziale conferma del modello di forma di governo *standard* suggerito dagli artt. 122 e 126 Cost., con un evidente rafforzamento della figura del Presidente della Giunta, eletto direttamente insieme ad una sicura maggioranza consiliare⁴ e vero motore dell'indirizzo politico regionale.

La successiva riforma del Titolo V della Costituzione, attuata dalla legge cost. n. 3/2001, ha poi significativamente esteso la potestà legislativa regionale, attraverso la nota inversione delle competenze prevista dal nuovo art. 117 Cost. Pur nella consapevolezza della evidente pervasività di molte delle materie rimesse alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, e anche alla luce della nota giurisprudenza costituzionale volta ad

1 Sulla nuova stagione statutaria, si vedano, tra gli altri: M. Carli, G. Carpani, A. Siniscalchi, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, Bologna, 2006; P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi statuti regionali*, Torino, 2006; G. Di Cosimo (a cura di), *Statuti atto II. Le regioni e la nuova stagione statutaria*, Macerata, 2007; A. D'Atena (a cura di), *I nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milano, 2008; G. D'Alessandro, *I nuovi Statuti delle Regioni ordinarie*, Padova, 2008. Da ultimo, sullo stato di attuazione della riforma si veda anche la ricerca OLIR *Ordinamenti regionali: innovazioni dopo la riforma del Titolo V e attuazione dei nuovi Statuti*, Firenze, 2009.

2 Cfr. l'art. 122, quinto comma, Cost., in base al quale “Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta”.

3 Puglia (2004), Calabria (2004), Lazio (2004), Toscana (2005), Piemonte (2005), Marche (2005), Emilia-Romagna (2005), Umbria (2005), Liguria (2005), Abruzzo (2007), Lombardia (2008) e Campania (2009).

4 Anche sul piano della disciplina elettorale, in ogni caso, si scontano evidenti ritardi. Solo in cinque Regioni, infatti, vigono ad oggi nuove norme in materia elettorale, alla luce dell'art. 122, primo comma, Cost. e della legge n. 165/2004: Toscana (leggi nn. 25/2004, 70/2004 e 74/2004), Marche (legge n. 27/2004), Lazio (legge n. 2/2005), Calabria (legge n. 1/2005), Puglia (legge n. 2/2005) e Campania (legge n. 4/2009). Per uno sguardo di insieme, tra gli altri, cfr. C. Fusaro, M. Rubechi, *Le nuove leggi elettorali e i nuovi Statuti*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2005, 1007 ss.; A. Pertici, *Art. 122*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, 2006, pag. 2424 ss.; C. Padula, *Art. 122*, in S. Bartole, R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, pag. 1105 ss.

estendere progressivamente gli ambiti di potenziale intervento dello Stato (si pensi, solo per fare alcuni esempi, alla chiamata in sussidiarietà, al principio di continuità o all'applicazione "unidirezionale" del principio di prevalenza), appaiono in ogni caso sostanzialmente aumentati i margini di intervento della legislazione regionale, non solo a livello di potestà concorrente ma anche nell'ambito dell'innovativa potestà residuale.

Entrambe le riforme, allora, hanno posto con urgenza la questione di una ridefinizione del ruolo e delle prerogative delle assemblee elettive regionali, pena il rischio di una loro sostanziale emarginazione.⁵ Tale necessità, a ben vedere, è apparsa ancora più evidente alla luce del rinnovato ruolo istituzionale del vertice dell'esecutivo regionale, che ha richiesto l'individuazione di nuove modalità di informazione, ispezione e controllo in capo ai Consigli regionali, superando la tradizionale gestione amministrativa tipica del precedente assetto istituzionale di tipo essenzialmente assembleare. Consigli regionali, quindi, come assemblee prima di tutto legislative, e con compiti di controllo sull'operato della Giunta e di puntuale verifica dell'attuazione e dell'implementazione delle politiche regionali.

Ciò nonostante, una certa arretratezza di cultura istituzionale a livello di classe politica regionale, le tradizionali resistenze delle burocrazie amministrative e un'evidente tendenza alla omogeneità delle disposizioni statutarie, sono state alla base di scelte poco innovative (a parte qualche rara eccezione) e tendenzialmente in continuità con il passato, anche sul piano della disciplina dell'organizzazione e del funzionamento interno dei Consigli.⁶ In assenza di una chiara individuazione del rinnovato ruolo dei Consigli regionali sul piano della legislazione, del controllo e della verifica dell'attuazione dell'indirizzo politico, molte delle energie della fase di ideazione e redazione dei nuovi Statuti regionali in materia si sono però concentrate su aspetti sostanzialmente simbolici, con particolare riferimento al complessivo regime di autonomia delle assemblee elettive.

In questo senso, allora, si possono spiegare tutte le iniziative volte ad una sostanziale estensione a livello regionale di tradizionali strumenti posti a tutela dell'autonomia e dell'indipendenza delle Camere del Parlamento nazionale. Tali tentativi, che hanno caratterizzato anche l'originaria esperienza delle regioni speciali (con particolare riferimento agli anni '60), devono però fare i conti con una giurisprudenza costituzionale assai rigida, che ha costantemente negato ogni forma di equiparazione tra Camere nazionali e Consigli regionali, alla luce della differente "posizione" costituzionale delle due tipologie di assemblee elettive: le prime espressione della sovranità dello Stato; le seconde manifestazione di più limitati spazi di autonomia, costituzionalmente garantiti.⁷ Come noto, le revisioni costituzionali del 1999 e del 2001 hanno nuovamente spinto i Consigli (questa volta delle Regioni ordinarie) in tale direzione, con tentativi che hanno riguardato, in particolare, il *nomen iuris* dei componenti e del *plenum* delle assemblee elettive, nonché le prerogative dei consiglieri regionali, ex art. 122, quarto comma, Cost.

Queste tendenze, valutate a quasi dieci anni dall'entrata in vigore della legge cost. n. 1/1999, evidenziano bene la difficoltà dei Consigli regionali di ripensare il proprio ruolo

5 Sul punto, tra gli altri, cfr. R. Bin, *Reinventare i Consigli*, in *il Mulino*, 2000, pag. 456 ss.; nonché, da ultimo, L. Vandelli, *Restituire dignità e poteri incisivi ai Consigli regionali*, in *Amministrazione civile*, n. 3/2008, pag. 22 ss.

6 Basti pensare che, ad oggi, solo quattro Consigli regionali hanno adottato il nuovo regolamento interno (Calabria, nel 2005, Liguria, nel 2006, Emilia-Romagna, nel 2007, e Umbria, nel 2007), mentre tutte le altre Regioni si sono limitate ad alcune parziali modifiche e integrazioni ai regolamenti previgenti, chiaramente ispirati ad un assetto di governo di tipo assembleare. Sul punto, più ampiamente, si rinvia al contributo di G. Meloni, in questo stesso volume.

7 Per un'analisi di tentativi citati e delle relative decisioni della Corte costituzionale, sia consentito rinviare a T.F. Giupponi, *Autonomia e indipendenza delle Camere e dei Consigli regionali davanti alla Corte*, in A. Pace (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della rivista "Giurisprudenza costituzionale" per il cinquantesimo anniversario*, Milano, 2006, pag. 372 ss.

all'interno dei nuovi assetti di governo. L'idea di assemblee rappresentative coinvolte direttamente nella gestione della Regione, con rilevanti compiti di amministrazione diretta, non riesce pienamente ad essere scalzata da un ripensamento complessivo del ruolo dei Consigli, alla luce delle loro rinnovate potenzialità. In maniera ancora più evidente, dopo la riforma del Titolo V di cui alla legge cost. n. 3/2001, le Assemblee regionali possono acquisire spazi di intervento nell'ambito dell'esercizio di più ampi poteri di regolamentazione legislativa, di indirizzo, di controllo e di verifica del livello di attuazione delle politiche pubbliche da parte della Giunta e del suo Presidente.

Tuttavia, come noto, tali potenzialità sono state solo raramente attivate, e la fisionomia dei Consigli regionali che esce dall'analisi dei nuovi Statuti è quella di assemblee che, se sul piano delle dinamiche politiche hanno visto un sensibile ridimensionamento della loro capacità "istituzionale" di condizionare il governo regionale,⁸ dall'altro continuano a vedersi riconosciuti ampi poteri di natura sostanzialmente amministrativa, quali l'approvazione degli atti di programmazione o i molteplici poteri di nomina e di designazione negli organi od enti collegati alla Regione, in uno con il riconoscimento di rilevanti poteri di normazione secondaria. A dimostrazione di quanto rilevato, sta l'ampiezza della maggior parte delle norme statutarie contenenti l'indicazione delle funzioni del Consiglio, spesso molto dettagliate ed articolate.⁹

2. Le garanzie di autonomia dei Consigli e lo status dei consiglieri.

In questo contesto, molte norme dei nuovi Statuti (ma anche specifiche leggi regionali o norme regolamentari interne, cui spesso gli Statuti rinviano) disciplinano le forme di autonomia amministrativa, organizzativa e contabile dei Consigli regionali.¹⁰ Profilo comune a tutti gli ordinamenti regionali è l'affermazione, *in primis*, di un'ampia autonomia contabile e di bilancio. Di norma, il bilancio preventivo e il rendiconto dell'Assemblea sono approvati dallo stesso Consiglio regionale, spesso su proposta dell'Ufficio di presidenza.¹¹ In alcuni casi, le norme statutarie si limitano a prevedere

8 Anche se, come noto, non senza tentativi di riconquistare forme di condizionamento anche in tale ambito, come sembra dimostrato, in particolare, dalle note vicende dello statuto delle Marche, della Calabria e dell'Abruzzo (su cui cfr. le sentt. nn. 304/2002, 2/2004 e 12/2006 della Corte costituzionale).

9 Si vedano, ad esempio, l'art. 16 Statuto Calabria; l'art. 26 Statuto Campania; l'art. 28 Statuto Emilia-Romagna; l'art. 23 Statuto Lazio; l'art. 16 Statuto Liguria; l'art. 14 Statuto Lombardia; l'art. 21 Statuto Marche; l'art. 28 Statuto Piemonte; l'art. 22 Statuto Puglia; l'art. 11 Statuto Toscana; l'art. 43 Statuto Umbria. Più in particolare, per quanto riguarda l'esercizio della potestà regolamentare, in alcuni casi è prevista una sua generale attribuzione al Consiglio (così, ad es., l'art. 37 Statuto Abruzzo e l'art. 35 Statuto Marche); più spesso, invece, la necessità di un parere consiliare sui singoli regolamenti deliberati dalla Giunta (cfr. l'art. 56 Statuto Campania; l'art. 50 Statuto Liguria; l'art. 42 Statuto Lombardia; l'art. 44 Statuto Puglia; l'art. 39 Statuto Umbria). Diffusa anche la previsione di un'attribuzione al Consiglio dei regolamenti delegati in materia di competenza esclusiva statale, ex art. 117, sesto comma, Cost. (così, ad es., art. 23 Statuto Calabria; l'art. 28 Statuto Emilia-Romagna; l'art. 23 Statuto Lazio; l'art. 50 Statuto Liguria; l'art. 27 Statuto Piemonte; l'art. 43 Statuto Umbria).

10 Sul punto, tra gli altri, si vedano i contributi di S. Pecchioli, *L'autonomia organizzativa, contabile e funzionale dei Consigli regionali. I regolamenti interni*, in M. Carli (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, I, Torino, 2001, pag. 341 ss.; V. Antonelli, *L'ordinamento amministrativo regionale e l'amministrazione consiliare*, in M. Carli, G. Carpani, A. Siniscalchi, *op. cit.*, in particolare pag. 165 ss.; F. Angelini, *I Consigli regionali nei nuovi Statuti: composizione, status di consigliere, attribuzioni e regole di funzionamento, autonomia*, in R. Bifulco (a cura di), *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006, in particolare pag. 121 ss. Tra le leggi regionali rilevanti in materia si segnalano, ad esempio, la legge della Regione Abruzzo n. 18/2001; la legge della Regione Liguria n. 25/2006; la legge della Regione Marche n. 14/2003; la legge della Regione Puglia n. 6/2007; la legge della Regione Toscana n. 4/2008.

11 Cfr., ad esempio, l'art. 20 Statuto Abruzzo; l'art. 23 Statuto Calabria; l'art. 24 Statuto Lazio; l'art. 22 Statuto

principi generali in materia di autonomia contabile, rimandando espressamente a norme regolamentari interne per i relativi dettagli.¹² In un caso, invece, il rinvio è previsto a favore di un'apposita legge.¹³

Coerentemente con tali premesse, alcuni Statuti prevedono che il personale dipendente del Consiglio regionale appartenga ad un proprio ruolo, distinto rispetto a quello riconducibile alla Giunta o, comunque, ad un'autonoma dotazione organica.¹⁴ Anche tale specificazione mira ad attuare, sul piano organizzativo, quella rinnovata garanzia di autonomia dell'assemblea rappresentativa rispetto all'esecutivo regionale. Da questo punto di vista, anche tramite il rinvio alle già citate fonti legislative e regolamentari interne, l'efficacia dell'esercizio delle funzioni dei nuovi Consigli è strettamente collegata dall'individuazione di risorse, strutture e personale adeguato a supportarne l'azione quotidiana. Significative, in questo senso, anche le disposizioni che prevedono l'individuazione di risorse specificamente destinate al funzionamento degli organismi interni al Consiglio, compresi i gruppi consiliari¹⁵ e, a volte, gli stessi singoli consiglieri.¹⁶

Nel complesso, però, si tratta di norme che poco sembrano aggiungere rispetto all'assetto precedentemente vigente, dal momento che in molti casi la loro specificazione ed attuazione è rimessa all'adozione di norme regolamentari interne (in gran parte ancora tutte da definire, come già anticipato). Ciò è particolarmente evidente in relazione all'autonomia contabile e al connesso problema dell'esenzione dai relativi controlli della Corte dei conti, da ritenersi esclusa per i Consigli regionali anche dopo le riforme del 1999 e del 2001.¹⁷ Come vedremo, infatti, la Corte costituzionale ha sempre ribadito la distinzione tra Camere del Parlamento nazionale e Consigli regionali, considerandole comunque assemblee non parificabili, dal momento che l'analogia tra le loro attribuzioni "non significa identità" e che, di conseguenza, "deroghe alla giurisdizione [...] sono ammissibili soltanto nei confronti di organi immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato, e perciò situati ai vertici dell'ordinamento, in posizione di assoluta indipendenza e di reciproca parità".¹⁸ Il problema, al di là delle sue implicazioni di ordine teorico, appare comunque maggiormente complesso, alla luce della tutela immunitaria offerta dall'art. 122, quarto comma, Cost. a favore dei consiglieri regionali che partecipino direttamente (deliberando in merito) alla gestione delle spese connesse all'autonomia del Consiglio. Come noto, in proposito la Corte costituzionale ha previsto la piena tutela nei confronti dei consiglieri regionali, ma limitatamente agli atti amministrativi connessi "ragionevolmente" all'autonomia contabile del Consiglio ed alle rispettive esigenze,¹⁹ valorizzando la funzione di autoorganizzazione interna.²⁰

In relazione allo *status* dei singoli consiglieri, strettamente connesso alle generali garanzie di autonomia degli stessi Consigli regionali, le disposizioni dei nuovi Statuti

Lombardia; l'art. 18 Statuto Marche; l'art. 29 Statuto Piemonte; l'art. 47 Statuto Umbria.

12 Così l'art. 35 Statuto Emilia-Romagna; l'art. 16 Statuto Liguria; l'art. 28 Statuto Toscana.

13 Cfr. l'art. 26 Statuto Campania.

14 Così, tra l'altro e con diverse sfumature, l'art. 20 Statuto Abruzzo; l'art. 26 Statuto Campania; l'art. 16 Statuto Liguria; l'art. 20 Statuto Lombardia; l'art. 18 Statuto Marche; l'art. 23 Statuto Puglia; l'art. 28 Statuto Toscana; l'art. 47 Statuto Umbria.

15 Cfr. l'art. 20 Statuto Abruzzo; l'art. 35 Statuto Emilia-Romagna.

16 Così, ad es., l'art. 20 Statuto Abruzzo; l'art. 26 Statuto Campania; l'art. 22 Statuto Lombardia.

17 Su cui, volendo, si veda T.F. Giupponi, *op. cit.*, in particolare pag. 395 ss.

18 Cfr. la sent. n. 110/1970, nonché, più di recente, la sent. n. 209/1994 e la (più sfumata) sent. n. 292/2001. Come noto, diversa è stata la risposta della Corte in relazione all'autonomia contabile delle Camere, a partire dalla sent. n. 129/1981.

19 Così, in particolare, la sent. n. 392/1999.

20 A partire dalla nota sent. n. 69/1985, successivamente confermata dalle sentt. nn. 100/1986, 289/1997 e 392/1999. Sul punto, da ultimo, cfr. la ricostruzione di A. Ambrosi, *I consiglieri regionali*, in R. Orlandi, A. Pugiotto (a cura di), *Immunità politiche e giustizia penale*, Torino, 2005, pagg. 206-207.

mostrano invece alcuni spunti certamente innovativi. Ancora una volta al fine di rafforzare il ruolo delle nuove Assemblee rappresentative regionali come organi legislativi e di controllo, e pur nell'ambito delle già citate ambiguità e incertezze, le norme statutarie in materia di diritti (e, in alcuni casi, doveri) dei consiglieri appaiono caratterizzate da una maggiore ampiezza e articolazione rispetto al passato.²¹ A prescindere, infatti, dalla generale previsione del divieto di mandato imperativo²² (già presente, tra l'altro, anche in molti dei precedenti Statuti), diverse sono le funzioni dei consiglieri che vedono un loro rinnovato e più forte riconoscimento, a partire dall'iniziativa legislativa. Ciò, tuttavia, è particolarmente evidente in relazione all'esercizio della funzione di indirizzo²³ e di quella informativa, ispettiva e di controllo.²⁴ Anche in questo caso, tale attenzione deve essere letta alla luce del tentativo di un sostanziale riequilibrio tra organi all'interno della nuova forma di governo regionale: in parte esautorato dalla concreta gestione amministrativa della Regione, il Consiglio vuole rinvigorire i suoi poteri di controllo sull'operato della Giunta e del suo Presidente.

Più in generale, tale rinnovato assetto di governo spinge però ad una rilettura critica del tradizionale ruolo dei componenti di una assemblea politica elettiva, e quindi (per quanto ci interessa), anche dei consiglieri regionali. Se è vero che la riforma del Titolo V della Costituzione, attuata dalla già citata legge cost. n. 3/2001, ha significativamente aumentato le competenze legislative regionali, dando anche sotto questo profilo un significativo impulso al ripensamento dei Consigli regionali, è tuttavia altrettanto vero che la forma di governo attualmente recepita in tutti gli Statuti fin qui adottati, imperniata sull'elezione diretta e simultanea del Presidente della Regione e del Consiglio regionale, sembra superare i confini della forma di governo parlamentare, fino a trasformare il tradizionale rapporto di fiducia in quello che la stessa Corte ha definito un "rapporto di consonanza politica" derivante dall'espressione diretta del voto popolare, e in nessun modo assimilabile al primo.²⁵

Ciò, dunque, avrebbe reso possibile l'individuazione di dispositivi (al momento, però, del tutto assenti) che valorizzassero maggiormente il vincolo reciproco, pur nella diversità di funzioni, tra Presidente e maggioranza consiliare, introducendo norme che, lette insieme al divieto di mandato imperativo, consentissero di individuare forme di responsabilità e specifici doveri dei consiglieri protagonisti della già citata "consonanza politica", coerentemente con l'individuazione di un diverso assetto istituzionale. Come già detto, poche appaiono però le disposizioni statutarie in merito, ed esclusivamente riferite all'obbligo di partecipazione ai lavori del Consiglio (anche se, forse, potranno dire qualcosa di più specifico i nuovi regolamenti consiliari, cui a volte le disposizioni statutarie rinviano).²⁶

Sostanzialmente confermate anche le norme relative alla convalida degli eletti da parte degli stessi Consigli regionali. Tutti i nuovi Statuti, infatti, demandano tale potere al

21 Sottolinea, da ultimo, tale aspetto F. Angelini, *op. cit.*, pag. 113 ss.

22 Si vedano, ad esempio, l'art. 29 Statuto Abruzzo; l'art. 24 Statuto Calabria; l'art. 28 Statuto Campania; l'art. 27 Statuto Emilia-Romagna; l'art. 29 Statuto Lazio; l'art. 30 Statuto Liguria; l'art. 13 Statuto Lombardia; l'art. 16 Statuto Marche; l'art. 18 Statuto Piemonte; l'art. 38 Statuto Puglia; l'art. 9 Statuto Toscana; art. 57 Statuto Umbria. Sul punto, vedi ora anche l'anomala previsione di cui all'art. 4, primo comma, lett. c), della legge n. 165/2004, che sembra dare per scontata l'attinenza del divieto di mandato imperativo alla materia "sistema di elezione" del Consiglio regionale.

23 Sulla quale si rimanda al contributo di G. Di Cosimo, in questo stesso volume

24 Sul punto si rimanda al contributo di F. Rosa, in questo stesso volume.

25 Così, in particolare, la sent. n. 12/2006. Su tale decisione, tra gli altri, si vedano i commenti di M. Timiani, *Un nuovo tassello giurisprudenziale sulla forma di governo regionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, pag. 340 ss.; e di A. Buratti, *Dal rapporto di fiducia alla "consonanza politica". Rigidità della forma di governo regionale e libertà del processo politico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, pag. 90 ss.

26 Cfr., ad esempio, l'art. 30 Statuto Lazio; l'art. 59 Statuto Umbria.

Consiglio stesso, in alcuni casi sulla base di una proposta della competente Giunta delle elezioni.²⁷ La costante giurisprudenza costituzionale, come noto, ha però ribadito (anche di recente) che non sussiste in capo ai Consigli regionali una competenza esclusiva in materia di verifica dei titoli di ammissione dei propri componenti, analogamente a quanto previsto dall'art. 66 Cost. per le Camere del Parlamento nazionale. Le procedure interne previste, dunque, attengono ad una fase preliminare e di natura amministrativa, ferma restando l'ordinaria possibilità di un'impugnazione delle relative determinazioni di fronte all'autorità giurisdizionale.²⁸

Da ultimo, vengono ribadite le tradizionali norme in materia di indennità, rimborsi e diaria riconosciuti ai consiglieri in relazione all'esercizio delle loro mandato politico, con un generale rinvio alla disposizioni di specifiche leggi regionali, e, in alcuni casi, a determinazioni dell'Ufficio di Presidenza.²⁹ Presente, a volte, anche il riferimento a specifiche forme di previdenza.³⁰ Alcune disposizioni statutarie, inoltre, collegano l'entità del trattamento economico e dei rimborsi alle funzioni e alle attività concretamente svolte dai singoli consiglieri, consentendo quindi anche forme di differenziazione a seconda degli specifici incarichi rivestiti.³¹ In un caso, lo Statuto rinvia espressamente alle disposizioni relative al trattamento economico dei membri della Camera dei deputati, rinvio che, comunque, non può essere esteso al particolare regime fiscale dell'indennità parlamentare, così come chiarito dalla stessa giurisprudenza costituzionale.³²

3. *L'insindacabilità dei consiglieri regionali: attuazione o integrazione dell'art. 122, quarto comma, Cost.?*

L'ambito all'interno del quale tali contrastanti tendenze si sono fatte maggiormente sentire è, però, quello connesso all'insindacabilità dei consiglieri regionali. Anche in questo caso, dopo il fallimento di alcuni tentativi iniziali volti ad una sostanziale estensione dell'inviolabilità prevista dall'art. 68, secondo e terzo comma, Cost., anche ai consiglieri regionali,³³ l'attenzione dei Consigli sembra essersi spostata sull'individuazione dei confini

27 In questo senso l'art. 22 Statuto Abruzzo; l'art. 18 Statuto Calabria; l'art. 28 Statuto Campania; l'art. 27 Statuto Emilia-Romagna; l'art. 28 Statuto Lazio; l'art. 17 Statuto Liguria; l'art. 13 Statuto Lombardia; l'art. 18 Statuto Marche; l'art. 36 Statuto Piemonte; l'art. 24 Statuto Puglia; l'art. 7 Statuto Toscana; l'art. 56 Statuto Umbria.

28 Così, in particolare, le sentt. nn. 66/1964 e 59/1968 nonché, da ultimo, la sent. n. 29/2003. Tale principio è ora ribadito anche dagli artt. 2, primo comma, lett. d), e 3, primo comma, lett. h), della legge n. 165/2004, in base ai quali le leggi elettorali regionali devono prevedere l'attribuzione ai Consigli regionali della competenza a decidere sulle cause di ineleggibilità e di incompatibilità "dei propri componenti e del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, fatta salva la competenza dell'autorità giudiziaria a decidere sui relativi ricorsi".

29 Cfr. l'art. 30 Statuto Abruzzo; l'art. 24 Statuto Calabria; l'art. 32 Statuto Campania; l'art. 30 Statuto Emilia-Romagna; l'art. 28 Statuto Lazio; l'art. 32 Statuto Liguria; l'art. 13 Statuto Lombardia; l'art. 16 Statuto Marche; l'art. 18 Statuto Piemonte; l'art. 40 Statuto Puglia; l'art. 9 Statuto Toscana; l'art. 58 Statuto Umbria.

30 Così, ad esempio, l'art. 32 Statuto Campania; l'art. 28 Statuto Lazio; l'art. 40 Statuto Puglia; l'art. 9 Statuto Toscana. In ogni caso, il rinvio generalizzato ad apposite leggi regionali in materia di trattamento economico non impedisce, sul punto, interventi anche ad opera di Regioni i cui Statuti non prevedano espressamente forme di previdenza per i consiglieri.

31 Cfr. l'art. 24 Statuto Calabria; l'art. 58 Statuto Umbria.

32 Così, in particolare, la sent. n. 24/1968, su cui si veda G. Contini, *Qualche osservazione sui privilegi parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1968, pag. 442 ss. Successivamente, in relazione al divieto di estensione a livello regionale anche delle connesse garanzie di impignorabilità e insequestrabilità dell'indennità parlamentare, si veda anche la sent. 245/1995 (sulla quale cfr. L. Ciaurro, *Impignorabilità ed insequestrabilità dell'indennità parlamentare: verso la soppressione?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, 4483 ss.).

33 Si ricorda, in particolare, il progetto di Statuto della Regione Abruzzo presentato il 21 ottobre 2001, il cui

della previsione di cui all'art. 122, quarto comma, Cost. e sulle relative procedure di attivazione. Ciò, quindi, ha riproposto la *vexata quaestio* della possibilità di un'estensione delle prerogative dei consiglieri da parte delle stesse Regioni e, se del caso, dell'individuazione della fonte competente in materia.

Anche in relazione all'insindacabilità dei consiglieri, i primi tentativi di intervento sono stati attuati in occasione dell'elaborazione dei nuovi progetti di Statuto, come nel caso della delibera statutaria stralcio della Regione Basilicata approvata in prima lettura nel luglio del 2001. L'art. 5 di tale proposta, infatti, prevedeva non solo un'estensione della tutela anche per quanto riguarda le affermazioni svolte al di fuori del Consiglio regionale, purché in presenza di "contestualità e corrispondenza" con l'esercizio delle attività consiliari; ma stabiliva anche che l'autorità giudiziaria non avrebbe potuto procedere se non dopo un'espressa valutazione in merito del Consiglio stesso (che doveva pronunciarsi entro trenta giorni).³⁴ Evidente, in questo caso, la volontà di estendere a livello regionale il modello inaugurato, a livello statale, dalla giurisprudenza costituzionale con la famosa sent. n. 1150/1988, e relativo alla c.d. efficacia inibente della delibera parlamentare di insindacabilità. In ogni caso, al di là del difficile rinvenimento di una competenza statutaria espressa in materia,³⁵ deve comunque essere sottolineato come gli Statuti regionali, in base al nuovo testo dell'art. 123 Cost., siano sottoposti al limite dell'armonia con la Costituzione, e risulti di conseguenza impossibile prevedere ulteriori deroghe alla tutela giurisdizionale dei diritti rispetto a quelle espressamente previste dal dettato costituzionale a tutela del libero esercizio delle funzioni consiliari o, più limitatamente, una loro sostanziale estensione.

Diversa, sul punto, è stata però la strada seguita da alcune Regioni, che hanno invece approvato specifiche leggi in materia di insindacabilità parlamentare, tuttora vigenti e non impugnate dal Governo nei termini previsti dall'art. 127 Cost.³⁶ Analogo il loro contenuto complessivo: a) indicazione delle funzioni consiliari per le quali si ritiene operativa la tutela di cui all'art. 122, quarto comma, Cost.; b) individuazione nel Consiglio regionale dell'organo cui spetta dichiarare l'insindacabilità delle opinioni dei singoli consiglieri; c) previsione che il Consiglio, su iniziativa del suo stesso componente, debba pronunciarsi sulla sussistenza della prerogativa entro un termine perentorio; d) trasmissione dell'eventuale delibera consiliare all'autorità giudiziaria procedente, per

art. 27 prevedeva una sorta di inviolabilità dei consiglieri regionali, analogamente a quanto previsto dall'art. 68, secondo e terzo comma, Cost. in relazione ai membri del Parlamento (sul punto, sia consentito un rinvio a T.F. Giupponi, *Le prerogative dei consiglieri regionali, tra giurisprudenza della Corte e riforma costituzionale*, in *le Regioni*, 2002, in particolare pag. 1082 ss.).

34 Sul punto, si vedano le osservazioni critiche di A. Barbera, *Statuti regionali: cominciamo male...!*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it. Si ricorda come la Basilicata sia stata, sul punto, particolarmente attiva, come dimostrato dalla legge n. 42/2000 con la quale, in via di prima applicazione della riforma costituzionale del 1999, sono state estese ai componenti esterni della Giunta le prerogative connesse allo status di consigliere regionale (compresa, ovviamente, l'insindacabilità). Sul punto, si vedano le puntuali critiche di A. Ambrosi, *op. cit.*, pagg. 222-223.

35 A ben vedere, infatti, la disciplina delle prerogative dei consiglieri regionali non sembra essere strettamente riconducibile né alla materia "forma di governo", coinvolgendo anche l'esercizio della funzione giurisdizionale statale, né a quella relativa ai "principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento" della Regione, di cui all'art. 123 Cost. (nonostante l'ampia lettura che di tale espressione sembra dare la Corte costituzionale: vedi sent. n. 12/2006, che vi fa rientrare l'intera disciplina del procedimento legislativo regionale).

36 Si vedano la legge della Regione Liguria n. 38/2001; la legge della Regione Piemonte n. 32/2001; la legge della Regione Toscana n. 21/2003; la legge della Regione Lazio n. 38/2003; la legge della Regione Lombardia n. 26/2004. Analoga anche la legge della Regione Valle d'Aosta n. 27/2005. Per un commento a tale legislazione si vedano, tra gli altri, i contributi di A. Poggi, *La legge della Regione Piemonte, sulla valutazione dell'insindacabilità dei consiglieri regionali*, in *le Regioni*, 2002, pag. 241 ss.; A. Ambrosi, *op. cit.*, in particolare pag. 217 ss.

quanto di sua competenza. Tutti gli interventi legislativi in questione, pur presentandosi come finalizzati ad un'attuazione sul piano procedurale della disposizione costituzionale, presentano alcuni profili problematici che sembrano invece rappresentare un tentativo di vera e propria integrazione dell'art. 122, quarto comma, Cost.

Evidenti, in ogni caso, alcune sviste redazionali. Ciò, in particolare, vale per le prime due leggi adottate (Liguria e Piemonte) le quali, ad esempio, limitano l'ambito di operatività della disciplina regionale alle sole "opinioni espresse", senza in alcun modo citare "i voti dati". I problemi più evidenti, però, si riscontrano in relazione al tentativo di delineare, pur esemplificativamente, le funzioni consiliari per le quali si ritiene operare la tutela immunitaria. In molti casi, infatti, appare evidente il tentativo di estendere i confini dell'insindacabilità dei consiglieri regionali, prevedendo che vi siano ricomprese "tutte le attività che costituiscono esplicazione della funzione consiliare tipica", sia quelle connesse alle attribuzioni demandate al Consiglio regionale "dalla Costituzione e dallo Statuto o da altre fonti normative cui la Costituzione rinvia", sia "quelle collegate da nesso funzionale con l'esercizio delle attribuzioni proprie dell'organo legislativo regionale".³⁷

In questo senso, infatti, sembra andare l'ambiguo riferimento alle opinioni collegate da nesso funzionale con l'esercizio delle funzioni consiliari "proprie", in aggiunta alle opinioni connesse alle attribuzioni previste dalla Costituzione e dallo Statuto (quasi che potessero esistere funzioni proprie del Consiglio al di fuori di quelle espressamente indicate dalle citate fonti normative). Analogamente, pone più di una perplessità il riferimento, tra le fonti abilitate ad individuare le funzioni consiliari tipiche coperte da insindacabilità, anche dello Statuto, cosa che, evidentemente, potrebbe consentire a ciascuna Regione di modulare l'estensione della prerogativa in questione riconoscendo ulteriori funzioni al Consiglio regionale, con la conseguenza di eventuali "regimi differenziati per i consiglieri regionali per un verso, e di diverso trattamento delle persone offese, per altro verso".³⁸ Tale preoccupazione, d'altronde, è stata alla base di quella giurisprudenza costituzionale che, sotto la vigenza del precedente assetto istituzionale, aveva sottolineato come nuove funzioni consiliari potessero essere individuate solo a livello di fonti statali, per evitare che eventuali "autoassunzioni" di nuove funzioni da parte dei singoli Consigli regionali potessero portare ad una violazione del principio di eguaglianza e di legalità del sistema penale.³⁹

Ebbene, sembra che tali preoccupazioni possano essere considerate ancora attuali e che, dunque, le previsioni statutarie relative alle attribuzioni consiliari non possano indirettamente estendere oltre il limite delle funzioni consiliari tipiche l'area di insindacabilità dei consiglieri regionali, pena la loro non armonia con il dettato costituzionale, ex art. 123 Cost. In ogni caso, il nuovo assetto di governo appare ispirato ad un sostanziale dimagrimento delle funzioni consiliari di amministrazione attiva, con una valorizzazione delle tradizionali funzioni legislative, di indirizzo e di controllo, pacificamente rientranti nell'alveo delle funzioni consiliari tipiche. Dubbi, però, permangono per il

37 Così l'art. 2, secondo comma, delle già citate leggi delle Regioni Piemonte, Lazio e Lombardia. Particolare, poi, la svista contenuta nella legge ligure, il cui art. 2, secondo comma, appare privo di un inciso che la rende formalmente incomprensibile: "Nelle fattispecie di cui al comma 1 sono ricomprese tutte le attività che costituiscono esplicazione della funzione consiliare tipica, sia delle attribuzioni direttamente affidate al Consiglio regionale o da altre fonti normative cui la stessa Costituzione rinvia nonché quelle collegate da nesso funzionale con l'esercizio delle attribuzioni proprie dell'organo legislativo regionale". Sul punto, volendo, cfr. T.F. Giupponi, *op. ult. cit.*, pagg. 1083-1084, con particolare riferimento all'analogo tenore testuale dell'allora pendente proposta statutaria stralcio della Basilicata e di un progetto di legge (mai approvato) della Regione Veneto.

38 In questo senso A. Poggi, *op. cit.*, pag. 246.

39 Così, in particolare, la sent. n. 69/1985, sulla quale si vedano le osservazioni critiche di G. Mor, *Le funzioni non normative del Consiglio regionale e l'irresponsabilità dei consiglieri: un mutamento di giurisprudenza che non convince*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1985, pag. 1751 ss.

riconoscimento dei già citati poteri di programmazione, designazione e nomina (di natura sostanzialmente amministrativa) che ancora oggi sono riconosciuti dai nuovi Statuti in capo ai Consigli regionali, e che di sicuro non appaiono un'espressione tipica delle tradizionali funzioni di un'assemblea legislativa rappresentativa.

Non è forse un caso, allora, che i più accorti legislatori di Toscana e Valle d'Aosta abbiano scelto una via diversa, da un lato limitandosi ad indicare, quale presupposto operativo della tutela immunitaria ex art. 122, quarto comma, Cost., l'esistenza di opinioni o voti espressi nell'ambito delle sedute ufficiali degli organi regionali;⁴⁰ dall'altro tentando una precisa elencazione degli atti e delle attività coperti da insindacabilità.⁴¹ In entrambi i casi, però, è prevista una sorta di clausola di salvaguardia generale che fa riferimento alle attività comunque connesse all'esercizio delle funzioni consiliari tipiche, anche se svolte all'esterno degli organi regionali.⁴²

Da un punto di vista procedurale, tutte le leggi in questione individuano un potere consiliare di delibera in merito alla sussistenza dell'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati, nell'esercizio delle funzioni, dai propri componenti. Quale, però, l'effetto di tale delibera sull'esercizio della funzione giurisdizionale? In nessun caso, espressamente, viene fatta menzione di una sorta di efficacia inibente ricollegabile all'adozione della delibera consiliare; tuttavia, il richiamo alla trasmissione della delibera stessa all'autorità giudiziaria procedente "per quanto di sua competenza" appare quanto mai ambiguo.⁴³ Deve il giudice tenerne conto, potendo solo sollevare un conflitto di attribuzione nel caso in cui non ne condivida il contenuto? Oppure tale delibera rappresenta solamente il presupposto necessario affinché, eventualmente, sia lo stesso Consiglio regionale a sollevare conflitto di attribuzione nei confronti di uffici giudiziari che ritengano comunque di proseguire le loro attività?

Alla luce delle disposizioni costituzionali vigenti, quest'ultima sembra essere l'unica interpretazione possibile di tale disciplina,⁴⁴ non potendo certamente la legge regionale intervenire a regolare l'esercizio della funzione giurisdizionale (competenza esclusiva dello stato, ex art. 117, secondo comma, lett. I, Cost.),⁴⁵ per lo più nell'ambito di una materia, come quella relativa al regime delle immunità dei titolari degli organi politici, che sembra sottoposta ad una riserva di legge costituzionale.⁴⁶ Se, infatti, suscita più di una perplessità

40 Cfr. l'art. 2, secondo comma, della legge della Regione Toscana n. 21/2004, che non contiene alcun riferimento alla fonte statutaria.

41 Cfr. l'art. 2, secondo comma, della legge della Regione Valle d'Aosta n. 27/2005, in relazione a "progetti di legge, emendamenti, ordini del giorno, mozioni e risoluzioni, interpellanze ed interrogazioni, in qualsiasi espressione di voto, in interventi e in ogni altro atto consiliare". Evidente, in questo caso, il riferimento all'art. 3 della legge n. 140/2003.

42 Così, in particolare, l'art. 2, terzo comma, della legge della Regione Valle d'Aosta n. 27/2005.

43 In questo senso, espressamente, l'art. 3, terzo comma, delle già citate leggi delle Regioni Liguria, Piemonte e Toscana.

44 In senso analogo, A. Ambrosi, *op. cit.*, pag. 225 ss.

45 Sul punto, da ultimo, si veda anche la sent. n. 200/2008, che ha dichiarato l'incostituzionalità delle disposizioni legislative con cui la Regione Calabria aveva riconosciuto l'insindacabilità dei componenti della Consulta statutaria regionale (art. 3, primo comma, della legge n. 2/2007). Secondo la Corte, infatti, "la speciale garanzia, di cui all'art. 122, quarto comma, Cost., [...] assicura ai consiglieri regionali l'insindacabilità per i voti dati e le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni" al fine di garantire una "tutela delle più elevate funzioni di rappresentanza politica [...] da qualsiasi interferenza di altri poteri". Dunque, solo "l'esigenza di rango costituzionale sottesa alla garanzia in questione giustifica deroghe eccezionali all'attuazione della funzione giurisdizionale", ed ogni sua dilatazione ad opera delle Regioni "al di là dei limiti precisi voluti dalla Costituzione costituisce una violazione dell'integrità della funzione giurisdizionale, posta a presidio dell'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge". Infine, ma come ulteriore motivazione, "esorbiterebbe [...] in modo palese dalla sfera di competenze legislative costituzionalmente attribuite alle Regioni la possibilità di introdurre nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale, civile o amministrativa, trattandosi di materia riservata alla competenza esclusiva del legislatore statale".

46 Sul punto, più ampiamente, si veda T.F. Giupponi, *Le immunità della politica. Contributo allo studio delle*

l'attuale regime dell'insindacabilità parlamentare, inaugurato dalla già citata sent. n. 1150/1988 e sostanzialmente integrato dalla legge n. 140/2003, che ha stabilmente introdotto nel nostro ordinamento un istituto di dubbia compatibilità come la c.d. pregiudizialità parlamentare,⁴⁷ a maggior ragione ciò vale in relazione all'analoga prerogativa dei consiglieri regionali, in assenza di qualunque riferimento costituzionale in merito.

Dubbi, allora, solleva soprattutto la già citata legge della Regione Lombardia, che prevede l'ipotesi di un conflitto di attribuzione sollevato dall'autorità giudiziaria nei confronti del Consiglio regionale, implicitamente adombrando l'idea di un'efficacia inibente della delibera consiliare di insindacabilità. Sul punto, come noto, la Corte costituzionale ha però assunto un atteggiamento a tratti oscillante. In un primo momento, e proprio in relazione ad un conflitto che vedeva coinvolta la Regione Lombardia, ha infatti improvvidamente evocato un presunto "effetto inibitorio della delibera consiliare di insindacabilità", derivante dall'art. 122, quarto comma, Cost., al fine di svalutare la reale portata innovativa dell'intervento legislativo regionale.⁴⁸ Successivamente, con una serie di decisioni, ha invece fermamente escluso ogni possibile estensione a livello regionale del modello procedimentale previsto per l'insindacabilità parlamentare.⁴⁹ Questo, a ben vedere, per due serie di motivi: a) l'impossibilità di un'estensione analogica di una disciplina statale che rappresenta un'eccezione all'esercizio della funzione giurisdizionale; b) la conseguente diversità di effetti della delibera consiliare rispetto a quella parlamentare, anche alla luce del diverso rimedio previsto per la loro tutela.

Entrambe le conclusioni, condivisibili nel merito, appaiono però frutto di una concezione tradizionale della diversa natura del Parlamento e dei Consigli regionali, che traspare con evidenza dalle motivazioni della Corte, con particolare riferimento al secondo profilo. Secondo il Giudice dei conflitti, infatti, "l'effetto inibitorio, rimovibile solo tramite conflitto, è diretta conseguenza della delibera di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost. assunta dalle assemblee parlamentari"; ma, prosegue la Corte, "detto effetto deriva dalla circostanza che il potere di valutazione del Parlamento non è in astratto contestabile e quindi il conflitto [sollevato dal potere giurisdizionale] non si configura nei termini di una *vindicatio potestatis* [...] bensì come contestazione dell'altrui potere in concreto, per vizi del procedimento oppure per omessa o erronea valutazione dei presupposti di volta in volta richiesti per il valido esercizio di esso (sent. n. 1150/1988)".

Nel caso dei conflitti di attribuzione (tra enti) relativi all'insindacabilità dei consiglieri regionali, invece, "la posizione dei due soggetti che confliggono è rovesciata rispetto a quanto si verifica nei conflitti di attribuzione tra poteri sollevati per contestare le deliberazioni di insindacabilità pronunciate da uno dei rami del Parlamento". Secondo la Corte, infatti, il Consiglio regionale non è neppure parte del conflitto (in quanto la legittimazione a presentare ricorso è, in questi casi, il Presidente della Regione sulla base di una delibera della Giunta); ma nemmeno la Regione, rappresentata dal suo Presidente,

prerogative costituzionali, Torino, 2005, in particolare pag. 131 ss.

47 Sulla necessità di un superamento del citato modello procedurale, da ultimo, si veda A. Pace, *Il modello di giudizio prefigurato dalla sent. n. 1150 del 1988 per la risoluzione dei conflitti tra poteri ex art. 68, comma 1, Cost. può essere abbandonato o solo migliorato?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, pag. 3536 ss.

48 Cfr. la sent. n. 221/2006, su cui sia consentito un rinvio a T.F. Giupponi, *La Corte e i tempi della politica. L'insindacabilità dei consiglieri regionali e la presunta efficacia inibitoria della delibera del Consiglio*, in *le Regioni*, 2006, pag. 112 ss.

49 Si ricorda, in particolare, la sent. n. 195/2007, sulla quale si vedano i commenti di P. Cavaleri, *Insindacabilità dei consiglieri regionali e ruolo del Consiglio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, pag. 1904 ss.; e di A. Poggi, *Delibera parlamentare inibente v. delibera consiliare ininfluyente? Note problematiche circa alcune recenti decisioni della Corte in materia di insindacabilità dei consiglieri regionali*, in *le Regioni*, 2008, pag. 205 ss. In senso sostanzialmente analogo, cfr anche le successive sentt. nn. 235/2007, 301/2007 e 279/2008.

può rivendicare il potere di giudicare in ordine all'insindacabilità dei consiglieri, dal momento che "è un soggetto diverso da quello che è tutelato dalla disposizione costituzionale" (e cioè il Consiglio regionale, da tutelare nella sua autonomia). Dunque, l'unica possibilità per la Regione è contestare il cattivo uso del potere valutativo da parte di chi esercita la funzione giurisdizionale, al di fuori di ogni possibile effetto inibitorio connesso alla sua delibera di insindacabilità.

Dunque, una lettura formalistica e processuale dei conflitti in materia di insindacabilità dei consiglieri regionali i quali, come noto, anche se strutturati come conflitti tra enti rappresentano, di fatto, veri e propri conflitti di attribuzione tra potere politico e funzione giurisdizionale (analogamente a quelli in materia di insindacabilità parlamentare).⁵⁰ Se questo è vero, dovrebbe allora essere garantita anche l'omogeneità delle soluzioni date alle due ipotesi, superando, una volta per tutte, non tanto la naturale competenza delle assemblee elettive (statali e regionali) ad esprimersi in merito alla sussistenza o meno delle prerogative in questione, quanto l'asserita efficacia inibitoria delle delibere parlamentari di insindacabilità, vera e propria "invenzione" pretoria della Corte evidentemente connessa con l'allora vigente regime dell'autorizzazione a procedere e di cui non c'è traccia nel vigente testo costituzionale. Sul punto, però, non sembra che la Corte voglia aprire alcun varco.⁵¹

4. I Consigli regionali e le Camere davanti alla Corte costituzionale, tra autonomia e sovranità.

Come abbiamo visto, un ruolo centrale nella definizione dei nuovi confini dell'autonomia dei Consigli regionali è giocato dalla Corte costituzionale. Attraverso la sua giurisprudenza, infatti, essa può contemporaneamente intervenire su più fronti: a) prima di tutto, nell'ambito del controllo esercitato ex art. 123 Cost., sulle norme statutarie relative alle funzioni e all'organizzazione interna delle assemblee legislative regionali; b) poi, nell'ambito dell'ordinario giudizio di legittimità delle leggi sulle norme legislative relative all'autonomia dei consigli e alle prerogative dei consiglieri (con particolare riferimento all'insindacabilità); c) infine, in occasione di conflitti di attribuzione connessi ai già citati profili. Ciò nonostante, come noto, la recente esperienza sembra dimostrare una maggiore frequenza, sul punto, dei conflitti di attribuzione, forse anche alla luce dell'assenza di termini perentori per presentare ricorso.

⁵⁰ Sul punto, per tutti, cfr. R. Romboli, *Storia di un conflitto "partito" tra enti ed "arrivato" tra poteri (il conflitto tra lo Stato e la Regione avente ad oggetto un atto giurisdizionale)*, in A. Anzon, B. Caravita, M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato*, Torino, 1993, pag. 203 ss.

⁵¹ Significativa, in questo senso, oltre alla nota sent. n. 120/2004 (incentrata, in realtà, sugli aspetti sostanziali delle disposizioni di attuazione dell'art. 68, primo comma, Cost.), soprattutto la recente sent. n. 149/2007, con la quale la Corte ha affermato che le disposizioni processuali contenute nella legge n. 140/2003 "tendono a risolvere alcuni problemi di coordinamento e di collaborazione fra l'esercizio della funzione giurisdizionale e la garanzia di piena libertà ed autonomia delle Camere parlamentari", al fine di "meglio assicurare il coordinamento istituzionale e la leale collaborazione fra i poteri dello Stato coinvolti". Secondo la Corte, infatti, "pur attraverso una legislazione di rango ordinario dai contenuti costituzionalmente non vincolati, la cui definizione spetta dunque alle scelte che il legislatore può operare fra diversi modelli in astratto possibili e che restano ovviamente assoggettabili al sindacato di legittimità costituzionale di questa Corte, [...] sono state poste alcune norme finalizzate a garantire, sul piano procedimentale, un efficace e corretto funzionamento della prerogativa parlamentare". Il tutto, in ogni caso, "nell'ineludibile rispetto dei limiti costituzionali, quali specificati anche dalla giurisprudenza di questa Corte" ed "evitando che la tutela delle prerogative parlamentari si trasformi in una sorta di potere autorizzatorio dell'esercizio della funzione giurisdizionale", traducendosi "in una inammissibile compressione dell'esercizio della funzione giurisdizionale al di fuori di quanto strettamente necessario" (attraverso l'individuazione di un "limitato ed improrogabile" termine di sospensione delle attività giurisdizionali).

Questa tendenza, però, non fa che confermare la consolidata giurisprudenza costituzionale sul problema della rispettiva “posizione” costituzionale di Parlamento e Consigli regionali, in cui i giudizi per conflitto di attribuzione hanno prevalso rispetto ai giudizi di legittimità delle leggi.⁵² In ogni caso, uno sguardo d'insieme a tale corposa giurisprudenza fa emergere due tendenze opposte tra loro: la prima, volta ad una sostanziale sottovalutazione del ruolo dei Consigli regionali quali assemblee politiche rappresentative; la seconda, più attenta ad una loro valutazione quali organi legislativi espressione delle comunità territoriali di riferimento. In entrambi i casi, un elemento di paragone imprescindibile è rappresentato dal Parlamento nazionale.

Il primo approccio, come noto, domina la fase antecedente alle riforme costituzionali del 1999 e 2001, caratterizzata da assetti di governo che (come già sottolineato) vedevano nel Consiglio regionale un organo dotato di ampi poteri di amministrazione diretta. E' in questa fase, infatti, che la Corte inaugura un filone giurisprudenziale particolarmente florido, incentrato sulla differente “posizione” costituzionale delle due tipologie di assemblee e, di conseguenza, sulla loro diversa natura. Solo le Camere, infatti, “sono espressione del potere di indirizzo politico generale”, mentre i Consigli regionali “appaiono manifestazione di autonomia politica costituzionalmente riconosciuta e delimitata”.⁵³ Infatti, l'analogia tra le funzioni delle due assemblee “non significa identità e non toglie che le prime si svolgano a livello di autonomia, anche se costituzionalmente garantita, le seconde, invece, a livello di sovranità”. Di conseguenza, con particolare riferimento alle tradizionali garanzie delle assemblee parlamentari, “deroghe alla giurisdizione [...] sono ammissibili soltanto nei confronti di organi immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato, e perciò situati ai vertici dell'ordinamento, in posizione di assoluta indipendenza e di reciproca parità”.⁵⁴

Unica eccezione, in questo senso, la nota decisione con cui la Corte ha fatto salva l'esenzione del Consiglio regionale dal controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti in relazione alle spese relative al suo funzionamento interno.⁵⁵ In quella occasione, infatti, il Giudice delle leggi è partito da una ricostruzione dell'Assemblea regionale come “organo politico-legislativo [...] indipendente e situato fuori dall'ordine amministrativo”, analogo a “quegli organi, come il Capo dello Stato, il Parlamento e questa Corte, la cui posizione, ai vertici dell'ordinamento costituzionale, è di assoluta indipendenza, anche in materia di spese [...] necessarie al funzionamento dell'organo”. Un riscontro esterno su tali aspetti, infatti, “comprometterebbe il libero esercizio delle funzioni [...] che gli sono attribuite”. In questo caso, però, la Corte precisa di non essere di fronte a situazioni incidenti sulla tutela giurisdizionale dei diritti dei singoli individui, ex art. 24 Cost., come accaduto, invece, nelle precedenti occasioni.⁵⁶

52 Per una ricostruzione della citata giurisprudenza si veda S. Bartole, *La “posizione” rispettiva dei Consigli regionali e delle Camere nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1968, pag. 2577 ss.; nonché, più di recente, T.F. Giupponi, *Autonomia e indipendenza delle Camere e dei Consigli regionali davanti alla Corte*, cit., pag. 372 ss.

53 Così la sent. n. 66/1964, per la quale si vedano i commenti di G. Grottanelli de' Santi, *Differenziazione tra assemblea regionale e Camere di indirizzo politico regionale* e di S. Traversa, *Il potere regolamentare dei Consigli regionali in relazione alla tutela giurisdizionale dei loro dipendenti*, entrambi in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964, rispettivamente pag. 692 ss. e pag. 700 ss. Sul punto, si veda anche la successiva, già citata, sent. n. 24/1968, con la quale la Corte ha specificato che “al Parlamento nazionale [...] deve essere riconosciuta una posizione costituzionale del tutto peculiare [...], in ragione della quale le norme che si riferiscono ad esso od ai suoi membri sono da qualificare come diritto singolare”.

54 Così la già citata sent. n. 110/1970, ma in senso analogo si vedano anche le successive sentt. nn. 81/1975, 69/1985 e 245/1995.

55 Cfr. la sent. n. 143/1968.

56 Si rammenta, infatti, che la citata giurisprudenza ha riguardato, in particolare, l'autodichia (cfr. la già citata sent. n. 66/1964), la c.d. immunità di sede (cfr. la sent. n. 14/1965), la verifica dei poteri (cfr., ad es., la sent. n. 59/1968) e, successivamente, soprattutto l'insindacabilità dei consiglieri regionali (a partire dalla sent. n.

Tale ricostruzione, articolata sulla contrapposizione del binomio sovranità/autonomia, risulta però solo in parte superata dalla giurisprudenza successiva alle già citate riforme costituzionali. Da un lato, infatti, spesso il riferimento alla rispettiva "posizione" delle assemblee appare del tutto assente, o quanto meno più sfumato, ed anzi in alcuni casi la Corte dichiara di voler superare la sua tradizionale impostazione (legata, evidentemente, ad una sottovalutazione del ruolo dei Consigli regionali e ad una contemporanea sopravvalutazione della centralità del Parlamento). Dall'altro, invece, la citata contrapposizione torna prepotentemente in evidenza, anche di recente. Particolarmente evidente, in questo senso la giurisprudenza relativa ad alcuni tradizionali strumenti di garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza delle assemblee politiche, come l'esenzione dai controlli contabili, la c.d. verifica dei poteri e, soprattutto, l'insindacabilità per le opinioni espresse e i voti dati dai loro componenti.

Dal primo punto di vista, significativa appare la sent. n. 292/2001 con la quale, ribadendo la piena responsabilità amministrativa degli agenti contabili dei Consigli regionali (e provinciali), la Corte ha sottolineato che "le assemblee elettive delle Regioni non sono [...] parificabili alla assemblee parlamentari", dal momento che godono, in base alla Costituzione, solo di alcune prerogative "analoghe a quelle tradizionalmente riconosciute al Parlamento". Tuttavia, al di fuori dell'art. 122, quarto comma, Cost., i Consigli "non possono essere assimilati" al Parlamento, "quanto meno ai fini di una disciplina che si presenta essa stessa come eccezionale e derogatoria".⁵⁷ In questo caso, dunque, è l'eccezionalità della garanzia parlamentare, come forma di esenzione dalla giurisdizione, che impedisce una estensione di tale peculiare regime alle assemblee regionali, senza alcun riferimento alla presunta differenza di "posizione" né, tanto meno, al binomio sovranità/autonomia. Ancora più chiara la successiva sent. n. 29/2003, relativa alla c.d. verifica dei poteri. Nel ribadire la piena competenza della giurisdizione ordinaria in materia di incompatibilità dei consiglieri regionali, la Corte spiega infatti che tale conclusione "non si radica in una ipotetica differenza di natura o di funzioni tra Assemblee elettive nazionali o regionali - espressione entrambe della sovranità popolare [...] - che precluda di per sé l'estensione alle seconde di norme e principi validi per le prime", ma è conseguenza dell'espressa (ed eccezionale) previsione di cui all'art. 66 Cost.

Tuttavia, altre volte il ragionamento della Corte è meno chiaro, e a tratti appare contraddittorio, come nel caso dell'utilizzo a livello regionale dei termini "Parlamento" e "deputato". Sulla scia della già evidenziata tendenza ad un riequilibrio essenzialmente di tipo simbolico nei confronti delle attribuzioni della Giunta e, soprattutto, del suo Presidente, alcune Regioni avevano previsto di affiancare alla denominazione "Consiglio regionale" quella di "Parlamento", e al termine "consigliere" quello di "deputato" regionale.⁵⁸ Ebbene, come noto, sul punto la Corte è intervenuta affermando l'illegittimità di tale estensione terminologica.⁵⁹ Interessanti, però, appaiono le motivazioni.

81/1975). Non è quindi un caso che, quasi contemporaneamente (cfr. la più volte citata sent. n. 110/1970), la Corte abbia confermato pienamente la responsabilità degli agenti contabili degli stessi Consigli regionali davanti alla Corte dei conti quale organo giurisdizionale.

⁵⁷ Così la sent. n. 292/2001.

⁵⁸ Si ricordano, in questo senso, oltre alla già citata delibera statutaria stralcio della Regione Basilicata, del luglio 2001, la successiva delibera statutaria stralcio della Regione Marche, del settembre 2001, nonché l'anomala delibera del Consiglio regionale della Liguria, del dicembre 2000.

⁵⁹ Cfr. le sentt. nn. 106/2002 (sulle delibera ligure) e 306/2002 (sulla delibera statutaria marchigiana). Su tali decisioni, tra gli altri, si vedano i contributi di F. Palermo, *"Nomina sunt consequentia rerum". Ovvero, il federalismo nella costituzione materiale*; e N. Lupo, *Tra interpretazione letterale (della Costituzione) e interpretazione contenutistica (degli atti introduttivi del giudizio): a proposito dei Parlamenti-Consigli regionali e dell'impugnazione dei nuovi statuti*, entrambi in *le Regioni*, 2002, rispettivamente pag. 1198 ss. e pag. 1209 ss. Più in particolare, sulla sent. n. 106/2006, cfr. F. Cuocolo, *Parlamento nazionale e "parlamenti" regionali*; C. Pinelli, *Continuità e discontinuità dell'impianto repubblicano nella prima pronuncia sul nuovo*

Secondo la Corte, infatti, “la tesi per la quale, secondo la nostra Costituzione, nel Parlamento si risolverebbe, in sostanza, la sovranità popolare, senza che le autonomie territoriali concorrano a plasmarne l'essenza, non può essere condivisa nella sua assolutezza”. Questo, continua la Corte, perché “l'articolo 1 della Costituzione, nello stabilire, con formulazione netta e definitiva, che la sovranità appartiene al popolo, impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell'organizzazione costituzionale nelle quali essa si possa insediare esaurendovisi”. Tuttavia, l'utilizzo della terminologia citata da parte delle Regioni non è compatibile con il dettato costituzionale, ma “non per il fatto che l'organo al quale [...] si riferisce ha carattere rappresentativo ed è titolare di competenze legislative, ma in quanto solo il Parlamento è sede della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), la quale imprime alle sue funzioni una caratterizzazione tipica ed infungibile”.⁶⁰ Un'impostazione, quindi, in parte ambigua, e in cui elementi formali e sostanziali sembrano mischiarsi e sovrapporsi.

In ogni caso, tale riferimento alla differente posizione e natura delle Assemblee rappresentative statali e regionali è tornata successivamente a manifestarsi. Confermando l'esclusione di una qualunque efficacia inibente delle eventuali delibere consiliari relative all'insindacabilità ex art. 122, quarto comma, Cost., la Corte ha infatti affermato che “l'identità formale degli enunciati di cui agli articoli 68, primo comma, e 122, quarto comma, Cost. non riflette [...] una compiuta assimilazione tra le Assemblee parlamentari e i Consigli regionali”, dal momento che “diversamente dalle funzioni assegnate alle Camere, le attribuzioni dei consigli regionali si inquadrano [...] nell'esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, ma non si esprimono a livello di sovranità”⁶¹ Più in generale, anche se ad altri fini, questa contrapposizione è stata poi ulteriormente evocata dal Giudice delle leggi, quando ha affermato che autonomia e sovranità sono “concezioni tra loro radicalmente differenziate sul piano storico e logico [...] di cui la seconda certamente estranea alla configurazione di fondo del regionalismo quale delineato dalla Costituzione e dagli Statuti speciali” ma tipica, piuttosto, di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale.⁶²

Tali conclusioni, però, sembrano contemporaneamente essere messe in discussione da un evidente fenomeno di circolarità giurisprudenziale che, recentemente,

Titolo V; N. Zanon, La funzione unitaria del Parlamento nazionale e la revisione del Titolo V; A. Mangia, I Consigli regionali e la fine della rappresentanza politica, tutti in Giurisprudenza costituzionale, 2002, nell'ordine pag. 873 ss., pag. 878 ss., pag. 884 ss. e pag. 885 ss.

60 Così, in particolare, la sent. n. 106/2002, secondo la quale “il *nomen* Parlamento non ha un valore puramente lessicale, ma possiede anche una valenza qualificativa, connotando, con l'organo, la posizione esclusiva che esso occupa nell'organizzazione costituzionale”. Per quanto riguarda il termine “deputati”, la Corte afferma che solo lo Statuto della Regione Sicilia ne prevede l'utilizzo per i componenti dell'Assemblea regionale, ma ciò per espressa disposizione di legge costituzionale e nell'ambito di una “disciplina del tutto eccezionale che si spiega per ragioni storiche anche a causa dell'antioriorità dello Statuto rispetto alla Costituzione”.

61 Cfr. la sent. n. 301/2007, sulla quale si vedano le osservazioni critiche di A. Buratti, *Conferme sull'assetto processuale dei conflitti in tema di insindacabilità dei consiglieri regionali (ed anacronismi argomentativi sulla “posizione” rispettiva del Parlamento e dei Consigli regionali)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, pag. 2941 ss.; e di A. Poggi, *op. ult. cit.*, pag. 205 ss. In senso sostanzialmente analogo, da ultimo, si veda anche la sent. n. 279/2008.

62 Così la sent. n. 365/2007, nel dichiarare l'incostituzionalità della legge regionale sarda sulla Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo. Su tale controversa decisione cfr. P. Caretti, *La “sovranità” regionale come illusorio succedaneo di una «specialità» perduta: in margine alla sent. della Corte costituzionale n. 365/2007*; O. Chessa, *La resurrezione della sovranità statale nella sent. n. 365 del 2007*, entrambi in *le Regioni*, rispettivamente pag. 219 ss. e pag. 227 ss.; S. Bartole, *La Corte costituzionale chiude al “federalismo”*; A. Mangia, *Il federalismo della “descrizione” e il federalismo della “prescrizione”*; P. Passaglia, *La Corte, la sovranità e le insidie del nominalismo*, tutti in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, nell'ordine pag. 4039 ss, pag. 4045 ss. e pag. 4052 ss.

ha coinvolto le analoghe prerogative dell'insindacabilità dei parlamentari e dei consiglieri regionali, in cui spesso le conclusioni raggiunte in un ambito sono state estese all'altro, alla luce della sostanziale identità di situazioni tutelate.⁶³ Se, dunque, sul piano teorico nessuno mette in discussione, dal punto di vista dell'articolazione territoriale,⁶⁴ l'unicità e indivisibilità della sovranità dello Stato regionale, è altrettanto indubbia, dal punto di vista della titolarità soggettiva, la configurazione dei Consigli regionali quali organi rappresentativi della sovranità popolare, analogamente a quanto accade per le Camere del Parlamento. Di conseguenza, solo interrogandosi sulla natura delle funzioni esercitate si può arrivare a definire l'esatto ruolo dei Consigli regionali nell'ambito del nuovo assetto istituzionale, spingendo forse la giurisprudenza della Corte ad un definitivo superamento di una giurisprudenza che, sul punto, ha costruito intorno alle Camere del Parlamento una sfera di tutela "rafforzata", ben oltre il dettato costituzionale, e che rappresenta un evidente limitazione all'esercizio della funzione giurisdizionale.

63 Così, ad esempio, è avvenuto per l'ammissione dell'intervento in giudizio del terzo offeso nei conflitti di attribuzione, prima ammesso in relazione all'insindacabilità dei consiglieri regionali (cfr. la sent. 76/2001) e poi esteso anche ai parlamentari (cfr. la sent. 305/2007); ma anche in relazione alla negata estensione della prerogativa in questione ai consiglieri-assessori (cfr. la sent. 195/2007), successivamente estesa anche ai parlamentari-ministri. (cfr. la sent. 304/2007).

64 Nonostante la nuova, e ambigua, dizione di cui all'art. 114 Cost, che (anche in questo caso, forse, con un eccesso di simbolismo...) sembra mettere sullo stesso piano lo Stato, le Regioni, le Province, le Città metropolitane e i Comuni quali elementi costitutivi della Repubblica. Sul punto, per tutti, si vedano le osservazioni critiche di A. Barbera, *Dal "triangolo tedesco" al "pentagono italiano"?*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, pag. 85 ss.