

Delibera parlamentare *inibente* v. delibera consigliare *ininfluente*?
Note problematiche circa alcune recenti decisioni della Corte
in materia di insindacabilità dei consiglieri regionali

di Annamaria Poggi

(in corso di pubblicazione in "Le Regioni", 1/2008)

1. Continua l'assalto delle Regioni alla Corte in merito alla richiesta di assimilazione dello status di consigliere regionale a quello di parlamentare, in relazione alla insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati.

Il gruppo di sentenze che qui si commentano (195, 235 e 301 del 2007), pur originando da situazioni di fatto assai diverse, pongono alla Corte la stessa questione: dato l'identico tenore della garanzia sostanziale prevista negli articoli 122 comma 4 e 68, comma 1, ne dovrebbe conseguire identica garanzia procedimentale. In particolare ne dovrebbe conseguire l'applicazione per analogia del meccanismo previsto dalla legge 140/2003 a favore dei parlamentari (nella parte in cui prevede che la delibera di insindacabilità delle Camere inibisce l'inizio ovvero la prosecuzione dell'azione civile o penale, salvo il conflitto di attribuzione) ai consiglieri regionali.

La Corte rigetta (opportunamente) tutte le questioni: l'estensione ai 20 Consigli regionali del procedimento attualmente previsto dalla legge 140 per i parlamentari allargherebbe a tal punto l'area della prerogativa "politica" (e l'area dei terzi privati di strumenti di difesa contro l'abuso di tali prerogative), da mettere seriamente in discussione la compatibilità di una così vasta zona di deroga dell'ordinamento generale, con i principi su cui si fonda lo Stato di diritto.

Le motivazioni su cui fa leva la Corte, tuttavia, risultano ancora una volta fragili e problematiche.

Fragili poiché la negazione dell'analogia delle due posizioni (di parlamentare e consigliere regionale), continua a basarsi sulla principale argomentazione della differente posizione costituzionale di Parlamento e Consigli regionali, anziché fondarsi su argomentazioni ricavabili dall'ordinamento generale, attinenti il significato di una esenzione di responsabilità e la sua problematicità in relazione ad una serie di principi costituzionali, primo fra tutti il principio di eguaglianza.

Problematiche, perché da tale differente posizione la Corte arriva a desumere di più di quanto non pare consentito dalla Costituzione e precisamente una diversa "forza" della delibera di insindacabilità: *inibente* quella adottata dal Parlamento, *ininfluente* quella del Consiglio regionale.

Puntare sulla differente natura delle due delibere, tuttavia, rafforza indirettamente la "cittadinanza" nell'ordinamento costituzionale della delibera parlamentare di insindacabilità, così come disciplinata dalla legge n. 140/2003.

In tal modo, in sostanza, la Corte respinge l'ennesimo assalto regionale, ma il prezzo che paga è quello di enfatizzare eccessivamente il carattere derogatorio ed esclusivo della delibera di insindacabilità parlamentare, riproponendolo quale meccanismo direttamente discendente dall'art. 68 Cost.

2. Le questioni presentate alla Corte scaturivano da situazioni di fatto assai diverse

La prima, quella che ha dato origine alla sent. n. 195, si innesta su un conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Veneto in relazione ad un sentenza di condanna del

Presidente della Giunta regionale per risarcimento del danno nei confronti di due giornalisti derivante da dichiarazioni rese ai mezzi di informazione. La seconda, che ha condotto all'adozione della sent. n. 235, scaturisce da altro conflitto di attribuzione sollevato anch'esso dalla Regione Veneto, ma in relazione alla pendenza di fronte ad un tribunale di un giudizio civile che vedeva convenuto il Presidente della Regione per essere condannato al risarcimento del danno derivante da dichiarazioni rese "nel corso" di una seduta pubblica del Consiglio regionale. L'ultima, risolta con la sent. n. 301, nasce da un conflitto di attribuzione sollevato dalla regione Piemonte in relazione ad una serie di atti assunti nell'ambito di un processo penale per dichiarazioni rese ad un organo di stampa da un consigliere nei confronti di un magistrato, già oggetto di un ordine del giorno presentato dallo stesso consigliere in Consiglio.

Diverse anche le richieste formulate alla Corte nei tre giudizi.

Nel primo caso si chiedeva di annullare la sentenza di condanna per lesione delle prerogative connesse alla funzione di Presidente della giunta regionale, quale organo che esercita una funzione inscindibilmente connessa con l'esercizio della funzione legislativa e di indirizzo e controllo politico, in forza altresì del fatto che la l. 140/2003 (applicabile per analogia ai consiglieri regionali) ha esteso l'ambito di applicazione ad ogni attività di critica e di denuncia politica attinente ai compiti istituzionali. Nel secondo caso, invece, si chiedeva alla Corte di dichiarare la sospensione dell'azione giudiziaria per effetto della delibera di Giunta che sollevava il conflitto di attribuzione, in analogia con il medesimo effetto che la legge n. 140/2003 conferisce alla delibera parlamentare di insindacabilità. Infine, nel terzo caso si chiedeva alla Corte di dichiarare che la delibera del Consiglio regionale di insindacabilità delle dichiarazioni rese da un consigliere (assunta in forza della legge regionale di disciplina del procedimento) e sulla cui base la Giunta aveva successivamente sollevato conflitto, impedissero la prosecuzione del processo, salva naturalmente la proposizione del conflitto di attribuzione da parte dell'autorità giudiziaria.

Identica, invece, la questione di fondo che emerge dai tre conflitti di attribuzione: la richiesta di applicare anche ai consiglieri regionali il meccanismo inibitorio dell'azione giudiziaria previsto, per i parlamentari, dalla legge n. 140/2003.

Le motivazioni con cui la Corte respinge i ricorsi, quanto alla questione sopra evidenziata, sono sostanzialmente note.

Già più volte ribadita è, infatti, la consueta argomentazione circa l'impossibilità di interpretazione per analogia di una legge la n. 140/2003, che ha *"carattere eccezionale in quanto limitativa dell'esercizio della funzione giurisdizionale"* (sent. 195).

Altrettanto nota anche la sottolineatura relativa alla diversa posizione di Parlamento (uno) e Consigli regionali (tanti quante le Regioni) e, dunque, la differente "natura" delle prerogative dei rispettivi componenti, fondata sul fatto che *"solo il Parlamento può esprimere la funzione di rappresentanza nazionale"* (sent. 195). Pertanto *"l'identità formale degli enunciati di cui all'art. 68, comma 1 e 122, comma 4, non riflette una compiuta assimilazione tra le Assemblee parlamentari e i Consigli regionali. Questa Corte ha già avuto modo di statuire che, diversamente dalle funzioni assegnate alle Camere le attribuzioni dei Consigli regionali si inquadrano, invece, nell'esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, ma non si esprimono a livello di sovranità"* (sent. 301).

Una qualche novità pare, invece, desumersi sul punto relativo la differente natura e forza della delibera parlamentare di insindacabilità e dell'analoga delibera del Consiglio regionale. Sul punto la Corte, afferma che *"la diversa posizione dei Consigli regionali e delle Assemblee parlamentari nel sistema costituzionale è tale da escludere la sussistenza del "parallelismo" invocato dalla ricorrente, quale fondamento della asserita portata inibitoria della delibera consiliare"* e, aggiunge, di aver già escluso, per ultimo nella sentenza n. 195, che *"l'efficacia inibitoria delle delibere parlamentari di insindacabilità dei membri delle Camere per le opinioni espresse e per i voti dati nell'esercizio delle loro"*

funzioni possa estendersi alle Regioni". (sent. n. 301). Nella richiamata sent. n. 195 tale asimmetrica forza delle due delibere è ulteriormente rafforzata: *"l'effetto inibitorio, rimovibile solo tramite conflitto, è diretta conseguenza della delibera di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma Cost."* e ciò in quanto *"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 vindictio potestatis bensì come contestazione dell'altrui potere in concreto o erronea valutazione dei presupposti di volta in volta richiesti per il valido esercizio di essi"*. Il conflitto sollevato dalla Giunta regionale nei confronti dello Stato appartiene, invece, al diverso *genus* del conflitto tra enti e pertanto la delibera di insindacabilità adottata dal Consiglio regionale non è espressione di un "potere". Infatti, né il Consiglio regionale avrebbe tale potere poiché *"non è neppure parte del conflitto"*, né la Regione *"essendo soggetto diverso da quello che è tutelato dalla disposizione costituzionale"*. Il conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione contro lo Stato (per l'atto o gli atti dell'autorità giudiziaria), dunque, non può fondarsi sul potere valutativo dell'organo, ma solo sul cattivo uso del potere giudiziario, qualora si ritenga che questo si sia esplicitato nel mancato rispetto della garanzia prevista dall'art. 122, comma 4.

3. La prima delle tre argomentazioni non pare minimamente discutibile: né dal punto di vista giuridico, né, tantomeno, nel merito. L'applicazione per analogia della legge n. 140/2003 ai consiglieri regionali equivarrebbe infatti ad estendere le nefaste conseguenze prodotte dalla stessa legge (e prima ancora dalla sentenza n. 1150/1988) nei rapporti tra Parlamento e Magistratura anche ai rapporti tra Consigli regionali e Magistratura. Di ciò, si è giustamente avvertito *"non si sente davvero il bisogno"*.¹ Casomai si avverte l'esigenza esattamente opposta: ricondurre la delibera parlamentare di insindacabilità alla logica di una collaborazione con gli organi giudiziari.²

La seconda argomentazione, certamente innegabile, nella sua assertività inizia a mostrare qualche crepa. Anche in questo caso, non si sente davvero il bisogno di sostenere che Parlamento e Consigli regionali godono della stessa posizione costituzionale. Tuttavia se è indubbio che solo il Parlamento *"può esprimere la sua funzione di rappresentanza nazionale"*, pare altrettanto indubbio che il nuovo Titolo V ha *"disegnato di certo un nuovo modo d'essere del sistema delle autonomie"* (sent. 106/2002) tale da non rendere *"più appropriata una equazione fra la sovranità popolare di cui all'art. 1 Cost. e il ruolo del Parlamento, che, quindi, non può esserne ritenuto l'unico depositario"*.³

In questa prospettiva, più di una perplessità suscita la parificazione oggi operata dalla Corte (sent. 195) tra i contenuti della sentenza n. 81 del 1975 (per cui le garanzie parlamentari sono poste a *"salvaguardia dell'esercizio delle funzioni sovrane spettanti al Parlamento"* mentre le attribuzioni dei consigli regionali *"si inquadrano nell'esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, ma non si esprimono a livello di sovranità"*) con quelli delle sentenze 106 e 306 del 2002 in cui si è, invece, chiarita, alla luce del Titolo V, la vera natura del binomio Parlamento-sovrano. Nella n. 106, infatti, si è evidenziato come *"i significativi elementi di discontinuità nelle relazioni tra Stato e Regioni che sono stati in tal modo introdotti non hanno intaccato le idee sulla democrazia, sulla sovranità popolare e sul principio autonomistico che erano presenti e attive sin dall'inizio dell'esperienza repubblicana. Semmai potrebbe dirsi che il nucleo centrale attorno al quale esse ruotavano abbia trovato oggi una positiva eco nella formulazione del nuovo art. 114 della Costituzione, nel quale gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello*

¹ N.ZANON, *Il consigliere regionale che legge il giornale è pubblico ufficiale? Digressioni sulla discutibile motivazione di una sentenza (forse) giusta*, *Le Regioni*, 1999, 329.

² R.TOSI, *La delibera parlamentare di insindacabilità (un rimedio speciale o uno strumento di collaborazione?)*, *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. IV, Napoli, Novene, 2004, 21170.

³ M.OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2002, 286.

Stato come elementi costitutivi della Repubblica, quasi a svelarne, in una formulazione sintetica la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare”.

La revisione costituzionale del 2001, in altri termini, non può essere limitata a qualche aggiustamento del precedente assetto centralistico, senza invece implicare un ineliminabile sforzo interpretativo volto a contemperare le persistenti esigenze di unità della Repubblica (che certamente il solo Parlamento nazionale impersona) con le altrettanto impellenti necessità di differenziazione che i territori esigono (e di cui i Consigli sono divenuti i principali recettori).

Se la differenza tra i due organi non si inquadra in questo contesto e se in tale nuovo quadro non individua solide motivazioni, la “rappresentanza nazionale” assume, nel migliore dei casi la veste di “grimaldello utilizzabile dalla Corte per continuare a differenziare la posizione dei Consigli da quella del Parlamento, al di là di quanto la stessa Costituzione esplicitamente provvede a fare”⁴ e, nel peggiore dei casi, un argomento di difficile coerenza. Del resto è già stato a più riprese evidenziato come nonostante la Corte mantenga ferma la distinzione tra il ruolo delle assemblee parlamentari e quello dei consigli regionali tenda, invece, ad operare una costante e continua convergenza tra il contenuto delle prerogative dei parlamentari e quelle dei consiglieri: così in tema di contestualità tra dichiarazioni *extra moenia* e atti funzionali (sentt. 276 e 289/2001) e così, ancora, in materia di partecipazione del terzo offeso al giudizio costituzionale (sentt. 76/2001 e 1507/2004). Di qui un qualche sconcerto dell’interprete che fatica a comprendere come sia possibile, nel contempo, parificare la posizione dei parlamentari e dei consiglieri regionale per poi differenziare nettamente quella degli organi cui appartengono.⁵

4. Proprio da tale prospettiva la Corte si colloca nell’argomentare la differente forza delle due delibere: solo quella parlamentare avrebbe effetto inibitorio in quanto scaturente dall’art.68 Cost., comma 1 e in quanto (solo) la valutazione effettuata dalle Camere non è in astratto contestabile nel merito.

L’affermazione, oltre che contrastare nettamente con quanto la Corte ha invece asserito in una sentenza del 2006 (la n. 221) in cui si afferma che “*la fonte normativa della guarentigia rimane l’art. 122, comma quarto, della Costituzione, cui soltanto si connette l’effetto “inibitorio” della delibera consiliare di insindacabilità*”, è doppiamente problematica. Per un verso perché accentua l’effetto inibente della delibera parlamentare e, per altro verso, perché per farlo sbiadisce il valore della delibera consiliare, facendola retrocedere a delibera ininfluyente.

Se così fosse si sarebbe introdotta un’asimmetria difficilmente giustificabile alla luce delle norme costituzionali, e tale per cui al solo Parlamento sarebbero riconosciuti poteri in ordine alla tutela dell’insindacabilità dei propri membri, mentre al Consiglio regionale non ne sarebbe riconosciuto alcuno, posto che il conflitto di attribuzione costituisce una garanzia e non esercizio di un potere. Non vi è, tuttavia, nessun motivo per non ritenere che l’art. 122, comma 4, legittimi il Consiglio regionale ad adottare una delibera a difesa delle proprie prerogative sostanziali, senza per ciò attribuirle efficacia paralizzante dell’azione giudiziaria.⁶ Ed anzi, dovrebbe essere questo il modello ritenuto più adeguato a contemperare le esigenze di tutela delle prerogative sostanziali di cui all’art. 68, comma 1 e 122, comma 4 con quelle dei terzi offesi, “poiché il sacrificio dei loro diritti verrebbe

⁴ *Ibidem*

⁵ T.F.GIUPPONI, *Le prerogative dei consiglieri regionali, tra giurisprudenza della Corte e riforma costituzionale, Le Regioni*, 2002, 1066.

⁶ F.SORRENTINO, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali in Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, Atti del Seminario, Palazzo della Consulta, 31 marzo – 1 Aprile 2000, Milano, Giuffrè, 2001, 82.

affermato o dal giudice comune o dalla Corte costituzionale, senza che tra l'uno e l'altro si frapponga la pronuncia di un organo politico".⁷

In realtà, le oscillazioni evidenziate costituiscono la spia di un insoddisfacente assetto complessivo e in particolare discendono dal voler salvaguardare a tutti i costi l'effetto inibitorio della delibera parlamentare. Per far ciò la Corte è costretta a correggere spesso il tiro e a rimodellare le proprie argomentazioni con la conseguenza che, come è stato ben evidenziato, "ad ogni correzione finisce per corrispondere una nuova debolezza".⁸

Forum di Quaderni Costituzionali



⁷ R.Tosi, *La delibera parlamentare di insindacabilità (un rimedio speciale o uno strumento di collaborazione?)* cit., 2170.

⁸ *Ibidem*.

Costituzionali