

La Corte e i tempi della politica. L'insindacabilità dei consiglieri regionali e la presunta efficacia inibitoria della delibera del Consiglio

(nota a Corte cost., sent. n. 221 del 2006)

In corso di pubblicazione in "Le Regioni", 2006

di Tommaso F. Giupponi

1. Con la sentenza che si annota, la Corte torna ad occuparsi dell'insindacabilità dei consiglieri regionali, ex art. 122, quarto comma, Cost.,¹ sulla scia di un filone giurisprudenziale che di recente ha assunto un particolare rilievo costituzionale. Infatti, pur essendo assai meno ricco del corrispondente filone connesso all'insindacabilità parlamentare, ex art. 68, primo comma, Cost., esso ha rappresentato l'occasione per affrontare alcuni dei problemi centrali in materia, attraverso una sorta di dialogo giurisprudenziale in cui (spesso) la Corte ha anticipato soluzioni poi estese all'ambito delle prerogative parlamentari. Ciò, a ben vedere, è evidente soprattutto a partire dalla riforma attuata dalla legge cost. n. 3 del 1993, che ha eliminato ogni differenza terminologica tra le due disposizioni in questione.²

Così, in particolare, è avvenuto non solo in materia di specificazione delle coordinate cronologiche operative del nesso funzionale, in riferimento alla sufficienza della sostanziale contestualità tra dichiarazioni *extra moenia* e atti funzionali (cfr., ad es., la sent. n. 276 del 2001, subito seguita dalla sent. n. 289 del 2001);³ ma anche in materia di partecipazione del terzo offeso al giudizio costituzionale (cfr. la sent. n. 76 del 2001,⁴ successivamente ripresa sul punto dalla nota sent. n. 154 del 2004).⁵ Ebbene, proprio la decisione in commento ritorna sul dato cronologico, specificando ulteriormente l'operatività del nesso funzionale.

Il motivo di principale interesse della sentenza in questione, però, è rappresentato dal fatto che essa appare la prima ad intervenire in materia di insindacabilità dei consiglieri alla luce dell'approvazione della legislazione d'attuazione dell'art. 122, comma quarto, Cost. che, a partire

¹ Sul punto, da ultimo, si veda A. AMBROSI, *I consiglieri regionali*, in R. ORLANDI, A. PUGIOTTO (a cura di), *Immunità politiche e giustizia penale*, Torino, 2005, 199 ss.

² Volendo, più ampiamente, cfr. T.F. GIUPPONI, *Le prerogative dei consiglieri regionali, tra giurisprudenza della Corte e riforma costituzionale*, in questa *Rivista*, 2002, 1061 ss.

³ In questo modo in parte superando uno dei canoni della svolta giurisprudenziale in materia di insindacabilità, incentrata fin dalle sue prime avvisaglie (cfr. la sent. n. 289 del 1998) sulla generalizzata necessità di un atto funzionale tipico precedente alla divulgazione *extra moenia* del suo contenuto. In realtà, come noto, un accenno all'ipotesi di una mera contestualità tra atto tipico e sua divulgazione era già presente nella sent. n. 10 del 2000, capofila della vera e propria svolta.

⁴ Sulla sentenza n. 76 del 2001 si vedano i contributi di R. ROMBOLI, *Immunità per le opinioni espresse dai parlamentari e dai consiglieri regionali e tutela del terzo danneggiato: un importante mutamento della giurisprudenza costituzionale, in attesa di un altro più significativo*, in *Giur. cost.*, 2001, 496 ss.; G. GEMMA, *Intervento dei soggetti privati nei conflitti di attribuzione tra Stato e regioni: la Corte da via libera*, in *Giur. cost.*, 2001, 509 ss.; P. VERONESI, *Il "terzo incluso" nei conflitti intersoggettivi su atto giurisdizionale*, in questa *Rivista*, 2001, 735 ss.; nonché, se si vuole, di T.F. GIUPPONI, *"Avanti il prossimo!"*. *L'insindacabilità dei consiglieri regionali e il diritto di azione e di difesa: il giusto processo "bussa" e la Corte "apre" le porte del conflitto*, in *Giur. it.*, 2002, 682 ss.

⁵ Sulla quale cfr. L. ELIA, *Il Presidente iracondo e i limiti della sua responsabilità*, in *Giur. cost.*, 2004, 1608 ss.; A. D'ANDREA, *L'irresponsabilità del Capo dello Stato non è pari all'insindacabilità dei parlamentari: la Corte "distingue" e rilancia l'interpretazione restrittiva dell'immunità*, in *Giur. cost.*, 2004, 1613 ss.; E. MALFATTI, *La "doppia" pronuncia sul "caso Cossiga": di molte strade percorribili, la Corte non sceglie la più lineare*, in *Giur. cost.*, 2004, 1625 ss.; A. PUGIOTTO, *Sono a rischio le esternazioni "a ruota libera": poteri contro*, in *D&G*, 2004, n. 26, 14 ss.; nonché, volendo, T.F. GIUPPONI, *"Uno, nessuno e centomila". Personaggi e interpreti dell'immunità presidenziale di fronte alla Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, all'indirizzo www.forumcostituzionale.it.

dal 2001, è stata approvata in alcune Regioni ordinarie.⁶ Come noto, l'adozione di tali disposizioni ha suscitato più di una perplessità,⁷ non solo in relazione alla problematica competenza legislativa regionale in materia, ed ai suoi limiti di intervento; ma anche in relazione alla sostanziale riproduzione in ambito regionale dei meccanismi deliberativi previsti in materia di insindacabilità parlamentare (a partire dalla sent. n. 1150 del 1988). In particolare, e a prescindere dalle norme che regolano il procedimento interno al Consiglio regionale, è stata più volte sottolineata l'ambigua previsione di un'implicita efficacia inibitoria della delibera consiliare di insindacabilità, di fronte alla quale il giudice procedente in disaccordo sarebbe in qualche modo obbligato a sollevare conflitto di attribuzioni.

Tale problematica, in realtà, appare maggiormente evidente proprio in relazione alla legge della Regione Lombardia n. 26 del 2004, in qualche modo sottoposta all'attenzione della Corte nel caso in esame. Essa, in particolare, prevede che «qualora il Consiglio regionale, con provvedimento motivato, deliberi favorevolmente in ordine alla sussistenza di una causa di insindacabilità, il Presidente del Consiglio regionale trasmette immediatamente la deliberazione all'autorità giudiziaria titolare del procedimento giudiziario e al Presidente della Giunta regionale. Il Presidente della Giunta regionale, qualora l'autorità giudiziaria decida di procedere comunque nei confronti del consigliere regionale per il quale sia stata riconosciuta la causa di insindacabilità, propone il relativo conflitto di attribuzione davanti alla Corte Costituzionale. Qualora l'autorità giudiziaria sollevi conflitto di attribuzione presso la Corte Costituzionale, il Presidente della Giunta adotta gli atti volti alla costituzione della Regione Lombardia nel relativo giudizio» (cfr. art. 3, comma terzo). Come è stato notato,⁸ tale disposizione sembrerebbe prefigurare in modo abbastanza chiaro quell'efficacia inibitoria della delibera consiliare che, in realtà, i già citati, analoghi provvedimenti legislativi regionali sembrano invece in qualche modo solo adombrare.⁹

2. Oggetto dei ricorsi della Regione Lombardia (decisi congiuntamente) erano l'avviso di conclusione delle indagini, ex art. 415 *bis* c.p.p., notificato dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Venezia nell'ambito di un procedimento penale per diffamazione riguardante tre consiglieri regionali; nonché l'ordinanza del medesimo Tribunale, con cui si respingeva la richiesta di non luogo a procedere nei confronti degli imputati (artt. 129 e 469 c.p.p.), alla luce dell'applicabilità dell'art. 122, comma quarto, Cost.

I tre consiglieri, in particolare erano imputati a causa di alcune interviste e di una lettera pubblicate sul Giornale di Bergamo, con cui si criticavano aspramente i magistrati dell'ufficio G.i.p. presso il Tribunale della stessa città in relazione ad una indagine in materia di spaccio di stupefacenti che vedeva coinvolti diversi cittadini extracomunitari.

In base alla ricostruzione della ricorrente, invece, tali interventi non rappresentavano altro che una divulgazione di attività istituzionali già espletate dai tre consiglieri, e funzionalmente connesse «all'attività politico-consiliare» di critica e denuncia in materia di «lotta alla criminalità ad opera di immigrati clandestini [...] nella Provincia di Bergamo». Ciò, tra l'altro, sarebbe stato dimostrato anche dalla presentazione di due mozioni di consiliari a firma degli imputati, precedenti o in ogni

⁶ Si ricordano, in particolare, la legge della Regione Liguria n. 38 del 2001; la legge della Regione Piemonte n. 32 del 2001; la legge della Regione Lazio n. 38 del 2003; la legge della Regione Toscana n. 21 del 2003; la legge della Regione Lombardia n. 26 del 2004. In senso analogo, si veda anche la recente legge della Regione Valle d'Aosta n. 27 del 2005, di attuazione dell'art. 24 dello Statuto speciale.

⁷ Cfr. A. POGGI, *La legge della Regione Piemonte, sulla valutazione dell'insindacabilità dei consiglieri regionali*, in questa *Rivista*, 2002, 244 ss.; A. AMBROSI, *Questioni sulla irresponsabilità dei consiglieri regionali*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Diritti e responsabilità dei soggetti investiti di potere*, Padova, 2003, 179 ss.; T.F. GIUPPONI, *Le prerogative dei consiglieri regionali, tra giurisprudenza della Corte e riforma costituzionale*, cit., 1077 ss.

⁸ Cfr. A. AMBROSI, *I consiglieri regionali*, cit., 226, in particolare *sub nota* n. 84.

⁹ Prevedendo ambigualmente che «qualora il Consiglio regionale deliberi con provvedimento motivato la insindacabilità del Consigliere, il Presidente del Consiglio regionale trasmette immediatamente la deliberazione all'Autorità giudiziaria titolare del procedimento giudiziario, per quanto di competenza» (così l'art. 3, comma terzo, delle legge della Regione Liguria n. 38 del 2001, con una formula sostanzialmente ripresa da tutti gli altri provvedimenti legislativi citati).

caso contestuali («poco dopo») rispetto alle dichiarazioni al centro del procedimento penale, e di contenuto sostanzialmente ad esse corrispondente. Dunque, l'iniziativa della Procura di Venezia avrebbe leso l'autonomia costituzionalmente garantita alla Regione ed ai suoi organi.

Ancora più evidente, secondo la Regione, la lesione alle proprie prerogative derivante dall'ordinanza del Tribunale di Venezia del 21 dicembre 2004, con la quale il Giudice monocratico aveva disatteso la richiesta delle difese dei tre consiglieri di un loro proscioglimento alla luce dell'applicabilità al caso concreto dell'insindacabilità prevista dall'art. 122, comma quarto, Cost. In questo modo, infatti, il giudice precedente avrebbe dimostrato di non tenere in alcun conto la delibera consiliare assunta, ex artt. 2 e 3 della legge della Regione Lombardia n. 26 del 2004, circa un mese prima (23 novembre 2004), e con la quale si affermava che le opinioni al centro del procedimento penale erano state espresse nell'ambito dell'esercizio delle funzioni consiliari.

Ebbene, tale decisione «costituirebbe illegittimo sindacato sull'attività consiliare, lesivo dell'autonomia costituzionalmente garantita alla Regione», alla luce della circostanza che in virtù dell'art. 122, comma quarto Cost., alla delibera consiliare si collegherebbe «un effetto inibitorio per l'autorità giudiziaria precedente», la quale quindi rimarrebbe «spogliata della possibilità di giudicare il caso in questione». Quindi, analogamente a quanto previsto dalla giurisprudenza costituzionale in materia di insindacabilità parlamentare ex art. 68, primo comma, Cost., fin dalla sent. n. 1150 del 1988, il giudice che, di fronte ad una delibera consiliare, desse regolarmente seguito alle attività processuali, lederebbe la sfera di autonomia costituzionale della Regione e dei suoi organi.

Due le uniche possibilità del giudice precedente di fronte a tale delibera: un proscioglimento degli imputati o un ricorso alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzioni. Non avendo seguito alcuna delle due possibilità, gli uffici giudiziari veneziani avrebbero di fatto obbligato il Presidente della Regione a sollevare il conflitto.

3. Diversi i problemi sottoposti all'attenzione della Corte. Infatti il ricorso, pur essendo basato su specifiche decisioni giudiziarie ritenute lesive dell'autonomia regionale, era in realtà indirettamente fondato su una legislazione regionale di attuazione dell'art. 122, comma quarto, Cost., particolarmente problematica, connessa alla presunta efficacia inibitoria delle delibere consiliari di insindacabilità; contemporaneamente, e a prescindere da tale prospettiva più generale, gli atti consiliari portati a fondamento dell'operatività, in concreto, del nesso funzionale con le dichiarazioni rese *extra moenia*, ponevano, almeno in un caso, un problema di collocazione temporale abbastanza evidente.

Dal primo punto di vista, in realtà, si riproponevano tutti i dubbi circa la competenza regionale in materia di attuazione (o integrazione?) dell'art. 122, comma quarto, Cost., e sui suoi concreti limiti operativi. Quale il fondamento costituzionale di tali interventi legislativi? In materia di immunità, infatti, dovrebbe vigere una sorta di riserva costituzionale, essendo le prerogative costituzionali parte dell'istituzione e della regolazione delle attribuzioni degli organi costituzionali.

Se ciò è vero in relazione agli organi dello Stato, non lo è di meno nei confronti degli organi regionali, le cui prerogative sono in ogni caso previste e fissate in Costituzione. Anche dopo la riforma attuata dalla legge cost. n. 1 del 1999, infatti, la competenza degli statuti ordinari espressamente estesa alla «forma di governo» (cfr. art. 123 Cost.), non sembra comunque potersi ritenere estesa alle prerogative immunitarie degli organi regionali.¹⁰ A maggior ragione, nessuna

¹⁰ Non è un caso, allora, che tutti i tentativi attuati in sede di progettazione e redazione dei nuovi statuti regionali in materia di estensione delle immunità dei consiglieri non siano andati a buon fine. Si ricordano, ad esempio, il testo delle delibera legislativa statutaria stralcio della Regione Basilicata (20 luglio 2001), che di fatto estendeva l'ambito di copertura dell'insindacabilità dei consiglieri regionali, prevedendo anche un procedimento consiliare di deliberazione del tutto simile a quello indicato per l'insindacabilità parlamentare dalla Corte costituzionale con la più volte citata sent. n. 1150 del 988 (cfr. l' art. 5, su cui si vedano le osservazioni critiche di A. BARBERA, *Statuti regionali: cominciamo male...!*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, all'indirizzo www.forumcostituzionale.it); ma anche i diversi tentativi attuati dalla Regione Abruzzo, dapprima con la bozza originaria di statuto (21 ottobre 2001), che prevedeva addirittura una sorta di inviolabilità dei consiglieri regionali (cfr. l'art. 27, subito eliminato nelle seguenti bozze di statuto, su cui,

competenza in materia pare ricollegabile agli ambiti di intervento legislativo regionale, così come riformulate successivamente alla legge cost. n. 3 del 2001. Dunque, delle due l'una: o i citati provvedimenti legislativi in nulla hanno attuato o integrato l'art. 122, comma quarto, Cost., circostanza che fa dubitare della loro stessa utilità; oppure mirano ad estendere in ambito regionale le conclusioni circa i rapporti tra sfera politica e funzione giurisdizionale raggiunte dalla giurisprudenza costituzionale in materia di insindacabilità parlamentare, circostanza che causerebbe seri dubbi circa la loro compatibilità costituzionale.

Preliminarmente, deve essere ribadito come suscitati in ogni caso diverse perplessità lo stesso modello procedimentale inaugurato dalla citata sent. n. 1150 del 1988, e pensato sotto la vigenza dell'ormai eliminata autorizzazione a procedere; a maggior ragione è dubbia la sua eventuale riproposizione in ambito regionale, con tutte le peculiarità del caso (non ultima la circostanza che le prerogative consiliari risultano sostanzialmente difese in giudizio dal Presidente della Regione, grazie alle particolarità del conflitto di attribuzioni Stato-Regioni, in cui lo stesso potere giudiziario è rappresentato dal Presidente del Consiglio).¹¹

Dal secondo punto di vista, la Regione ricorrente, a fondamento delle sue doglianze, indicava quali atti tipici funzionalmente collegati alle dichiarazioni dei tre consiglieri due mozioni, delle quali una sola, però, precedente alle stesse dichiarazioni, mentre l'altra successiva di dieci giorni. Ciò, ancora una volta, ha posto la Corte di fronte alla necessità di un ripensamento dello schema inaugurato con la già citata svolta giurisprudenziale in materia di insindacabilità parlamentare, successivamente esteso anche all'insindacabilità dei consiglieri regionali.

In ogni caso, il modello del previo atto funzionale dal contenuto sostanzialmente corrispondente alle dichiarazioni *extra moenia* è stato sottoposto negli anni a diversi "aggiustamenti" operativi, non solo in relazione al contenuto delle affermazioni oggetto dei procedimenti giudiziari, ma (più raramente) anche in merito alla scansione cronologica prevista. In alcune decisioni, infatti, è stata sottolineata (direttamente o indirettamente, e a prescindere dall'esito in concreto del giudizio costituzionale) la sufficienza di una sostanziale contestualità tra atti ufficiali e divulgazione del loro contenuto,¹² anche in virtù della peculiarità dello specifico procedimento parlamentare cui attenevano.¹³

Come noto, la necessità che il collegamento funzionale sia ravvisabile con un atto funzionale precedente alle dichiarazioni "esterne" è stato indicato fin dall'inizio dalla Corte come un requisito atto ad evitare facili estensioni *ex post* della tutela immunitaria, attraverso la presentazione successiva di atti funzionali sananti in via retroattiva (cfr. la sent. n. 289 del 1998). Ciò non ostante, le rigidità di un tale meccanismo sono apparse presto evidenti, e hanno spinto la Corte a decisioni maggiormente flessibili, assunte sostanzialmente caso per caso, evidenziando sempre la più le necessità di un complessivo ripensamento da parte del Giudice costituzionale.

più ampiamente, si veda. T.F. GIUPPONI, *op. ult. cit.*, 1082 ss.); poi con lo statuto di recente definitivamente approvato (12 settembre 2006) a seguito della sent. n. 12 del 2006, che sembra evocare una competenza esclusiva del Consiglio regionale in materia di insindacabilità dei propri componenti (cfr. l'art. 22, comma quarto).

¹¹ Sulle problematiche processuali connesse ai conflitti in materia di insindacabilità dei consiglieri regionali si vedano, da ultimo, le considerazioni di A. AMBROSI, *op. ult. cit.*, 235 ss.

¹² Cfr., ad es., le sentt. nn. 10 del 2000, 276 e 289 del 2001; 51, 52, 283, 294 e 521 del 2002; 246 e 347 del 2004; 28 del 2005. Particolarmente significativa, in questo senso, appare la sent. n. 257 del 2002, in cui la Corte, dopo aver confermato l'orientamento consolidato in materia («sostanziale corrispondenza di significati tra le dichiarazioni rese al di fuori dell'esercizio delle attività parlamentari tipiche svolte in Parlamento e le opinioni *già espresse* nell'ambito di queste ultime»), prende però in considerazione atti presentati circa due mesi e mezzo dopo le dichiarazioni in questione, tra l'altro definendoli «*di poco successivi*». La circostanza che, nel caso concreto come in altri, la Corte abbia infine escluso l'insindacabilità, valutando solo una generica comunanza di argomenti tra le dichiarazioni esterne e gli atti tipici in questione, non fa venir meno la sovrapposizione di piani argomentativi tendenzialmente incompatibili (ameno dal punto di vista cronologico).

¹³ Cfr. la sent. n. 223 del 2005 (nonché, in senso analogo anche se con esiti opposti, le successive sentt. nn. 314 e 315 del 2006).

4. Entrando nel merito, la Corte ha respinto il ricorso della Regione Lombardia, evitando, però, di pronunciarsi espressamente in merito alla competenza legislativa regionale in materia di insindacabilità, e aprendo nuove prospettive quanto alla scansione temporale del nesso funzionale. Dal primo punto di vista, in realtà, forse ci si poteva aspettare qualcosa di più dal Giudice dei conflitti, soprattutto alla luce della recente decisione n. 120 del 2004¹⁴ la quale, in relazione alla normativa statale di attuazione dell'art. 68, primo comma, Cost. (legge n. 140 del 2003), ha sostanzialmente ricondotto le scelte del Parlamento alla sua pregressa giurisprudenza in sede di conflitto di attribuzioni, escludendo di fatto la possibilità di una vera e propria integrazione delle fattispecie immunitarie da parte della legislazione ordinaria.¹⁵

Vero è che, in questo caso, oggetto del giudizio non era direttamente la legislazione lombarda, ma ciò non toglie che la Corte avrebbe potuto cogliere l'occasione per interrogarsi sulla sua legittimità (sollevando questione di costituzionalità davanti a se stessa), o avrebbe potuto accennare alle modalità per una sua interpretazione costituzionalmente orientata.

Sul punto, invece, la Corte esclude ogni rilevanza della legislazione lombarda ai fini della risoluzione del conflitto di attribuzioni, dal momento che essa «non può assumere [...] rilievo alla stregua di norma interposta, atteso che tale disciplina regionale ha soltanto la funzione di regolare le scadenze procedurali interne, inerenti lo scrutinio consiliare relativo alla deliberazione di insindacabilità». Dunque, non ci si deve interrogare sulla legittimità di tale normativa regionale, sembra dire la Corte, perché in nulla appare atta ad incidere all'esterno sull'esercizio della funzione giurisdizionale statale. Tutto ciò, si conclude, perché «la fonte normativa della garanzia rimane l'art. 122, comma quarto, della Costituzione, cui soltanto si connette l'effetto inibitorio della delibera consiliare di insindacabilità».

Quanto agli atti consiliari richiamati dalla Regione, nessuna delle due mozioni in questione risulta cronologicamente connessa alle dichiarazioni giornalistiche dei tre consiglieri regionali, mancando in un caso anche la corrispondenza sostanziale di contenuti richiesta dalla giurisprudenza costituzionale. L'elemento decisivo per il Giudice costituzionale tuttavia, appare in questo caso essere più il dato cronologico, declinato con significativi elementi di novità. Infatti, la mozione del 23 aprile 2002 non può essere tenuta in considerazione, essendo di dieci giorni successiva all'intervento pubblicato sul Giornale di Bergamo.

Vero è, si continua, che la Corte «ha effettivamente riconosciuto la possibilità che l'atto funzionale segua alle dichiarazioni esterne, entro un arco talmente compresso di tempo da poter affermare la sostanziale contestualità tra l'uno e le altre [...]; ma tale ipotesi non ricorre nella specie, sussistendo uno iato temporale [...] considerevole tra la dichiarazione apparsa sulla stampa e la mozione proposta: così da invertire, evidentemente, l'ordine logico, prima che giuridico, tra atto consiliare e sua divulgazione».

Contemporaneamente, però, non può soccorrere nemmeno la mozione del 6 febbraio 2001. Tale atto consiliare, infatti, (a prescindere da una comunanza solo generica di argomenti), risulta troppo risalente nel tempo, facendo così venir meno l'indispensabile nesso tra atto funzionale e dichiarazioni *extra moenia*. Secondo la Corte, tale nesso «non può evidentemente tollerare segmenti temporali di tale ampiezza da risultare incompatibile con la stessa finalità divulgativa: da ciò la nozione di sostanziale contestualità, con cui questa Corte ha rappresentato l'esigenza di un medesimo contesto temporale tra atto tipico e sua divulgazione, pena la stessa interruzione del

¹⁴ Su tale decisione, si vedano i contributi di P. RIDOLA, *Le "parole della politica" e l'insindacabilità parlamentare*, in *Giur. cost.*, 2004, 1220 ss.; R. ROMBOLI, *Pregiudizialità parlamentare, effetto inibente della delibera delle Camere e una lettura più morbida del "nesso funzionale" da parte della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2004, 1228 ss.; A. PUGIOTTO, *Un confine tra prerogativa e privilegio*, in *D&G*, 2004, n. 18, 14 ss.; nonché, volendo, di T.F. GIUPPONI, *La nuova "pregiudizialità" e i confini (costituzionali) dell'insindacabilità parlamentare davanti alla Corte*, in *Quad. cost.*, 2004, 602 ss.

¹⁵ Come noto, la giurisprudenza costituzionale sul punto appare oscillante. A tratti, almeno apparentemente, più permissiva (cfr. la sent. n. 148 del 1983, in relazione all'insindacabilità dei componenti del C.s.m.; ma anche la nota sent. n. 24 del 2004, sul c.d. lodo Maccanico-Schifani); a volte, invece, assai più rigorosa (come nel caso della sent. n. 300 del 1984, in merito all'immunità dei parlamentari europei). Sul punto, più ampiamente, sia consentito rinviare a T.F. GIUPPONI, *Le immunità della politica. Contributo allo studio delle prerogative costituzionali*, Torino, 2005, 131 ss.

nesso funzionale».¹⁶ Ebbene, tale nesso «non può ritenersi [...] sussistente per dichiarazioni rese alla stampa [...] oltre un anno dopo la presentazione della mozione».

5. Entrambi i principali profili della decisione in commento offrono lo spunto per qualche considerazione.

In particolare, per quanto riguarda le legittimità della legge della Regione Lombardia n. 26 del 2004, possono essere avanzati alcuni dubbi sulle motivazioni attraverso cui la Corte ha affrontato (escludendola) la sua rilevanza all'interno del conflitto di attribuzioni. Essa, infatti, appare normativa procedurale interna senza alcun rilievo esterno solo dando per scontato che al Consiglio regionale spetti un potere di dichiarare l'insindacabilità dei propri componenti analogo a quello riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale alle Camere nazionali; cosa però del tutto da dimostrare.

Eppure, la Corte sembra estendere apoditticamente il (problematico) modello procedurale inaugurato con la sent. n. 1150 del 1988 anche a livello regionale, giungendo ad affermare che l'efficacia inibitoria della delibera consiliare deriverebbe direttamente dall'art. 122, comma quarto, Cost., e non dalla legislazione regionale (che, si desume, altrimenti presenterebbe profili di illegittimità). Così facendo, però, si salva una legislazione regionale assai dubbia, richiamando a fondamento di una sorta di "pregiudiziale consiliare" un dettato costituzionale che, sul punto, tace. Ed ha sempre taciuto, non essendosi assistito, nell'ambito dell'art. 122, comma quarto, Cost., a quell'evoluzione normativa che, in merito all'art. 68 Cost., ci ha lasciato come eredità dell'abrogata autorizzazione a procedere la sent. n. 1150 del 1988.

Ebbene, lungi dal mettere in discussione quel modello, affermando una piena competenza del giudice ordinario in ordine all'interpretazione ed applicazione delle prerogative costituzionali, la Corte sembra in questo caso rivitalizzarlo, estendendone di fatto l'operatività, e ponendo seri dubbi sulla possibile, futura, dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 3, commi quarto e quinto, della legge n. 140 del 2003, che per i parlamentari tale meccanismo ha cristallizzato e definitivamente procedimentalizzato, attraverso la reintroduzione della vera e propria pregiudizialità parlamentare.

Eppure, anche se in relazione all'irresponsabilità presidenziale, la stessa Corte ha in un'altra occasione invece valorizzato l'autonomia interpretativa dei singoli giudici in materia di immunità, affermando espressamente che spetta all'autorità giudiziaria, «in prima istanza, decidere circa l'applicabilità in concreto, in rapporto alle circostanze del fatto, della clausola eccezionale di esclusione della responsabilità». In caso di erronea interpretazione, oltre agli ordinari rimedi processuali, varrà sempre il conflitto di attribuzione, per ristabilire l'esatta interpretazione dell'immunità presidenziale. Negare ogni possibilità di applicazione dell'art. 90 Cost. alla giurisdizione ordinaria, secondo i giudici costituzionali, equivarrebbe a «configurare una esenzione senza limiti dalla giurisdizione e un privilegio personale privo di fondamento costituzionale».¹⁷

Non si capisce in base a quale ragionamento tali considerazioni non possano valere per l'insindacabilità dei consiglieri regionali (ma anche per quella parlamentare). Solo alla luce della

¹⁶ Così la sentenza in commento, nel respingere la tesi della Regione ricorrente, secondo la quale la nozione di contestualità dovrebbe essere intesa come «riferibilità delle dichiarazioni rese alla stampa ad opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni consiliari quanto meno nell'arco della medesima legislatura nella quale si esplica il mandato consiliare, perdurando, in tale ipotesi, il collegamento da nesso funzionale tra le prime e le seconde». Una tale interpretazione, però, allargando così tanto il parametro temporale di riferimento, finirebbe per creare una sorta di generale insindacabilità di mandato, assai lontana dal modello costituzionale riferito a specifiche attività consiliari, correndo il rischio di sfumare in una sorta di anomala autorizzazione a procedere rinforzata (perché in ogni caso non superabile nemmeno allo scadere della legislatura).

¹⁷ Così la già citata sent. n. 154 del 2004. Un accenno nel medesimo senso, in realtà, sembra rinvenibile anche nella sent. n. 76 del 2001 (anch'essa già citata). In quella occasione, infatti, nel motivare la necessità di una partecipazione del terzo offeso al giudizio costituzionale, la Corte ha affermato che «quando si rivendichi la sussistenza della eccezionale garanzia di non perseguibilità sancita dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione, e si neghi pertanto in radice il diritto di azione in capo a chi pretende di aver subito lesione da una condotta "scriminata" dalla garanzia medesima», la valutazione sull'esistenza della garanzia svolta dalla Corte rischierebbe di «sovrapporsi all'analoga valutazione demandata al giudice del processo comune».

natura monocratica o collegiale dell'organo? In realtà, tale evenienza non sembra motivo sufficiente per subordinare in maniera così evidente l'esercizio della funzione giurisdizionale ad una valutazione discrezionale delle assemblee politiche nazionali e regionali, le cui ragioni potrebbero ben trovare soddisfazione attraverso la sollevazione di un ricorso davanti alla Corte costituzionale, senza la necessità di inventarsi alcun effetto inibente delle delibere assembleari di insindacabilità.

6. Infine, anche le precisazioni sull'operatività cronologica del nesso funzionale aprono le porte a qualche incertezza interpretativa. Anche tale ultimo aggiustamento, infatti, evidentemente ispirato a superare le rigidità della più volte citata svolta giurisprudenziale, non fa che rendere sempre più incerte e imprevedibili decisioni della Corte costituzionale in materia di insindacabilità (consigliare e parlamentare). In particolare, appare particolarmente significativo il consolidamento della nozione di "sostanziale contestualità" tra atto tipico e sua divulgazione, che rende sempre più flessibili i margini di manovra del Giudice costituzionale, a volte assai rigido, a volte assai più permissivo. E in effetti, la differenza tra un lasso temporale di due o tre giorni (ritenuto in passato irrilevante)¹⁸ e il trascorrere di una decina di giorni (in questo caso ritenuto sufficiente ad interrompere il nesso funzionale) potrebbe essere messa in discussione (e la stessa Corte, in realtà, sul punto sembra in qualche modo aver già nuovamente smentito se stessa).¹⁹

In ogni caso, la valorizzazione della "sostanziale contestualità" ha portato in questo caso la Corte a fare un ulteriore passo, questa volta escludendo il nesso funzionale in presenza di atti, per così dire, troppo risalenti (nella specie, oltre un anno prima delle dichiarazioni in contestazione). Dunque, almeno sulla base di tale decisione della Corte, non varrebbero a sostanziare il nesso funzionale né atti tipici di troppo successivi alla dichiarazione esterna, né di troppo precedenti, con un margine di flessibilità che, come detto, appare assai imprevedibile, oltre che sotto alcuni aspetti del tutto innovativo.²⁰ Solo entro tale contesto temporale, quindi, potranno quindi essere prese in considerazione atti funzionali, di cui poi dovrà essere verificata la corrispondenza sostanziale di contenuti. Tale rinnovata valorizzazione degli aspetti cronologici del nesso funzionale (quasi a discapito di quelli contenutistici) non sembra destinata ad esaurirsi in un'isolata pronuncia in materia di insindacabilità dei consiglieri regionali, ma (come accaduto altre volte) sembra aver già

¹⁸ Cfr., ad es., le già citate sentt. nn. 10 del 2000 e 276 del 2001.

¹⁹ Si veda, in particolare, la successiva sent. n. 260 del 2006 che, in materia di insindacabilità parlamentare, ribadisce con forza l'irrelevanza di atti funzionali presentati successivamente alle dichiarazioni *extra moenia*, limitandosi a prendere in considerazione solo quelli precedenti alle stesse, tra l'altro entro un ambito temporale (poco meno di un anno) non così lontano da quello qui invece ritenuto sufficiente ad interrompere il nesso funzionale (poco più di un anno). In ogni caso, gli elementi di contraddizione erano già apparsi in due precedenti decisioni, di poco distanti luna dall'altra (cfr. le sentt. nn. 246 e 347 del 2004). Con la prima, infatti, la Corte ha di fatto tenuto conto di alcuni atti parlamentari tipici definiti «*di poco successivi*», presentati circa quattro mesi dopo le dichiarazioni oggetto di contestazione (pur non ritenendoli, infine, ad esse connessi dal punto di vista contenutistico); mentre ha negato ingresso ad atti presentati oltre due anni dopo, affermando che «il fatto che si tratta di atti successivi e di molto alle dichiarazioni da cui è sorto il presente conflitto recide ogni possibile collegamento tra gli uni e le altre e priva le dichiarazioni rese *extra moenia* della necessaria copertura parlamentare» (per un accenno ad atti presentati in epoca «*molto posteriore*» rispetto alle dichiarazioni oggetto del giudizio, si veda anche la già citata sent. n. 289 del 2001, ispirata tra l'altro al principio della "sostanziale contestualità" temporale). Con la seconda, di fronte alle puntuali osservazioni della difesa del Senato, ha però negato tali conclusioni, sottolineando che la precedente decisione «non ha affatto operato una [...] distinzione diacronica: essa ha ritenuto irrilevanti quelle interrogazioni perché si trattava di "atti successivi", aggiungendo "e di molto" in chiave evidentemente rafforzativa, così nella sostanza negando la rilevanza, ai fini della garanzia di insindacabilità, di eventuali collegamenti fra dichiarazioni rese fuori del Parlamento ed atti parlamentari posteriori».

²⁰ Prima della citata decisione, infatti, al problema dell'eccessiva distanza tra previo atto tipico e sua successiva divulgazione la Corte aveva dedicato scarsa attenzione (considerando costantemente rilevanti, salvo la decisione in merito alla sostanziale corrispondenza di contenuti, anche atti tipici presentati due o tre anni prima delle dichiarazioni *extra moenia*; cfr. ad es., da ultimo le sentt. nn. 28 e 164 del 2005). Qualche accenno, in questo senso, si può trovare nella sent. n. 176 del 2005, nella quale la Corte, di fronte ad atti parlamentari tipici risalenti anche a sei anni prima, ha affermato che «le dichiarazioni [...] cui si appella la difesa del Senato, per il loro contenuto, valutato anche in considerazione dell'epoca in cui furono rese, sono tali da escludere che le affermazioni fatte poi nelle interviste in questione ne rappresentino la mera divulgazione».

manifestato tutta la sua *vis* espansiva nei confronti della giurisprudenza in materia di insindacabilità dei parlamentari, pur ancora oscillante e incerta.²¹

In ogni caso, sembra ormai che i conflitti Stato-Regioni in relazione all'art. 122, comma quarto, Cost. rappresentino un terreno privilegiato di soluzione dei più generali problemi di equilibrio tra autonomia della sfera politica e libero esercizio della funzione giurisdizionale, tradizionale prodotto delle sfere di immunità costituzionalmente riconosciute, all'interno di una sorta di circolarità giurisprudenziale, che pure non sconta incoerenze ed aporie decisionali. Tale dato avrà presto occasione di essere verificato su ulteriori profili assai problematici, anche alla luce dell'incremento di conflittualità che sta emergendo (come ad esempio in relazione agli esatti confini di tutela immunitaria del componente dell'assemblea elettiva che sia nel contempo anche membro dell'esecutivo, in assenza di ogni disposizione di incompatibilità tra le due cariche).²²

²¹ Cfr., ad es., le sentt. nn. 258, 286 e 317 del 2006.

²² Si ricorda, in proposito, il ricorso del 10 novembre 2005 (cfr. G.U. n. 48 del 2005) presentato dalla Regione Veneto in relazione alla sentenza di condanna del Tribunale civile di Venezia del Presidente della Giunta in merito ad alcune sue dichiarazioni ritenute offensive della reputazione di alcuni giornalisti televisivi. In tale ricorso, per la verità, ci si spinge addirittura a configurare una sorta di potere di "esternazione" del Presidente della Regione, tutelato da immunità in virtù della funzione di rappresentanza istituzionale derivante dal *munus publicum* ricoperto (anche se poi si chiede contraddittoriamente alla Corte di affermare l'insindacabilità del Presidente-consigliere regionale, ex art. 122, comma quarto, Cost.). Su profili in gran parte analoghi, infine, si segnala il conflitto dichiarato ammissibile con l'ord. n. 24 del 2006, in relazione ad affermazioni dell'allora Ministro della giustizia Castelli per le quali il Senato aveva dichiarato l'insindacabilità.