

L'insindacabilità dei consiglieri regionali: alcune conferme e qualche (parziale) novità in due decisioni della Corte costituzionale

di Paolo Giangaspero *
(28 settembre 2019)

(in corso di pubblicazione in "Le Regioni", 2019)

1. A giustificare un'analisi congiunta delle due decisioni della Corte qui prese in esame (l'ord. n. 15 del 2019 e la sent. n. 43 del 2019) stanno alcune assonanze (per vari aspetti "superficiali", come si vedrà) che consistono per un verso nella circostanza che in entrambi i conflitti di attribuzione risolti dalle decisioni fosse evocato l'art. 122, comma 4, Cost. (rispettivamente contro la Procura della Repubblica di Roma e contro la Procura regionale presso la Corte dei conti - sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna, e dunque in relazione rispettivamente alla responsabilità penale ed alla responsabilità contabile dei Consiglieri regionali); per un altro verso nel fatto che in entrambi i casi ad essere oggetto di controversia erano delibere di articolazioni interne del Consiglio regionale (in un caso l'Ufficio di Presidenza, nell'altro un gruppo consiliare) riguardanti l'assunzione di personale in deroga ai requisiti previsti dalla normativa sul pubblico impiego.

Su un piano più generale, poi, esse possono essere accostate in quanto la Corte si orienta a fornire - anche al di là di quanto strettamente necessario all'economia delle decisioni - chiarimenti in materia di portata e limiti della applicazione della garanzia dell'insindacabilità ai consiglieri regionali. Come si vedrà, in particolare la sent. n. 43 del 2019 costituisce una di quelle decisioni che si sforza di "fare il punto" sullo stato della giurisprudenza costituzionale in materia di insindacabilità consiliare ai sensi dell'art. 122, comma 4, Cost., con particolare riferimento alla estensione della garanzia dell'insindacabilità ad atti di natura amministrativa in relazione ai poteri di autoorganizzazione del Consiglio regionale.

Sotto molti altri profili, tuttavia, i due casi sono molto diversi tra loro.

2. Il caso risolto, nel senso dell'inammissibilità del conflitto, dall'ordinanza n. 15 del 2019 presentava alcune peculiarità a quanto consta del tutto inedite nella giurisprudenza della Corte costituzionale. La decisione della Corte trovava infatti origine in un ricorso per conflitto di attribuzione presentato da diversi ex consiglieri della Regione Lazio *uti singuli* contro la richiesta di rinvio a giudizio formulata dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma: l'addebito contestato dalla Procura della Repubblica era relativo al conferimento, da parte di ex componenti di gruppi consiliari, senza procedure selettive, di incarichi a collaboratori privi delle necessarie conoscenze professionali. Nella prospettazione dei ricorsi presentati da tre ex consiglieri, la richiesta di rinvio a giudizio avrebbe violato l'art. 122, comma 4, Cost. in quanto avrebbe costituito un'indebita interferenza nelle attività di autoorganizzazione dei gruppi consiliari, che dovrebbe considerarsi coperta dall'insindacabilità consiliare di cui all'art. 122, comma 4, Cost. in relazione ai poteri di autorganizzazione del Consiglio regionale.

Se si scorrono i ricorsi per conflitto formulati dagli ex consiglieri, si può agevolmente osservare che essi si presentano come fortemente atipici, in quanto i proponenti intendevano agire in nome proprio, a fronte del comportamento della Regione, la quale non soltanto non aveva provveduto a sollevare conflitto di attribuzione nei confronti della richiesta di rinvio a giudizio, ma si era anzi costituita parte civile nel giudizio stesso.

I ricorrenti, in conseguenza di ciò, avevano impugnato l'atto (o per meglio dire la "attività" ¹) oggetto del conflitto dopo la scadenza del termine per l'impugnazione in un conflitto intersoggettivo, che avrebbe dovuto decorrere dalla notifica della richiesta di rinvio a giudizio (art. 39, secondo comma, l. n. 87 del 1953), allegando quale giustificazione la circostanza che solo in sede di udienza preliminare i ricorrenti avrebbero avuto notizia della decisione della Regione di costituirsi parte civile. Per la verità, sul punto i ricorsi appaiono in qualche misura tentare anche la strada, diversa, di attribuire al conflitto la natura di un conflitto assimilabile a quelli tra poteri dello Stato, fattispecie alla quale non si applica la disciplina processuale poco sopra citata quanto ai termini di presentazione del ricorso.

Il conflitto, così impostato, incontrava dunque, per lo stesso tenore dei ricorsi, un problema preliminare di qualificazione: benchè infatti il "caso" scatenante fosse il tipico caso di conflitto intersoggettivo (con l'evocazione della garanzia dell'insindacabilità consiliare di cui all'art. 122, comma 4, Cost.) le concrete circostanze collegate alla sua presentazione e gli argomenti spesi dai ricorsi rendono ragione di incertezze con riguardo alla natura del conflitto, e conseguentemente al suo trattamento sul piano del giudizio costituzionale (benchè probabilmente con il medesimo esito sul piano della decisione).

Sul punto della qualificazione, la Corte mostra di orientarsi con decisione verso la qualificazione del conflitto come conflitto intersoggettivo, e su questa premessa costruisce la decisione di inammissibilità.

Se si guarda complessivamente agli argomenti spesi dall'ordinanza di inammissibilità, per la verità, è da rilevare come sul piano della motivazione questa decisione vada anche oltre a quanto sarebbe stato strettamente necessario a fondare l'inammissibilità (scontata) del ricorso, spendendo considerazioni che hanno a che fare tanto con la "natura" dei conflitti intersoggettivi, quanto con la diversa posizione costituzionalmente garantita rispettivamente ai Consigli regionali ed alle Assemblee parlamentari, ribadendo alcune considerazioni già presenti nella sua giurisprudenza in tema di posizione dei Consigli (e dei Consiglieri) regionali.

Una volta qualificati i ricorsi come atti introduttivi di un conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni, la Corte infatti non si arresta nel rilevare - il che sarebbe stato dirimente - la circostanza che nel caso di specie i termini per sollevare conflitto erano ormai spirati², ma al contrario sviluppa alcune considerazioni ulteriori, che affrontano temi più generali in materia di conflitti intersoggettivi e di posizione costituzionale dei Consigli e dei Consiglieri regionali.

Questa parte ulteriore della motivazione dell'ordinanza si articola in tre gruppi di considerazioni, che in certo senso si distaccano (almeno in parte) dall'economia del singolo caso deciso per allargarsi ad abbracciare la natura del conflitto tra enti ed a riconfermare alcune conclusioni della giurisprudenza costituzionale in tema di differenze tra la posizione costituzionale dei Consigli regionali da un lato e quella delle Assemblee parlamentari dall'altro.

Sotto il primo profilo, la Corte osserva come il fatto che solo il Presidente della Regione, a seguito di delibera della giunta, possa presentare ricorso per conflitto di attribuzione (art. 39, comma 3, l. 87 del 1953) si giustifica con la natura stessa del conflitto intersoggettivo, poichè "l'eventuale lesione dei poteri spettanti ai rappresentanti di un ente

1 Allo scopo di "salvare" il rispetto del termine per sollevare conflitto, infatti, il ricorso tentava di configurare la lesione asseritamente patita dai ricorrenti come il risultato non già di un singolo atto, ma di una complessiva "attività", concretatasi nella richiesta di rinvio a giudizio e successivamente nell'udienza preliminare. Come si dirà questa prospettazione è nettamente smentita dalla Corte.

2 Osserva infatti la Corte che il termine non può che decorrere, ai sensi dell'art. 39, comma 2, della l. n.87 del 1953, dalla notificazione della richiesta di rinvio a giudizio e non dall'udienza preliminare, come sostenuto nei ricorsi.

fornito di autonomia costituzionalmente protetta non può, in tesi, non offendere anche l'autonomia dell'ente medesimo" ³ facendo così insorgere per esso [e solo per esso] l'interesse a tutelare le proprie attribuzioni.". Le attribuzioni costituzionalmente tutelate attraverso la proposizione di conflitti, dunque, non sarebbero quelle del singolo consigliere (come del resto non sono quelle del parlamentare ex art. 68 Cost.), e nemmeno quelle del Consiglio regionale, ma quelle dell'ente autonomo complessivamente inteso.

Sulla base di queste premesse, la Corte prosegue per un verso escludendo che i Consiglieri possano svolgere un ruolo "vicario" rispetto all'inerzia della Regione, ed osservando d'altra parte come nel caso di specie gli ex Consiglieri si siano attivati facendo valere una posizione antagonista rispetto a quella dell'ente legittimato, dando così luogo ad una sorta di conflitto "misto" (in parte assimilabile ad un conflitto tra poteri "interno" all'ente Regione) di cui non vi è traccia nell'ordinamento italiano ⁴.

In certo senso ancora più "periferiche" rispetto alla "tenuta" delle motivazioni che sorreggono l'inammissibilità del ricorso sono le osservazioni contenute nella parte finale dell'ordinanza, che si soffermano in particolare sulla differenza di posizione tra Consiglio regionale e Assemblee parlamentari, riprendendo argomenti largamente usati nella giurisprudenza costituzionale per evidenziare, sotto il profilo della sottrazione alla giurisdizione, la differente "qualità" dell'autonomia, in particolare organizzativa e contabile, dei Consigli rispetto a quelle dei rami del Parlamento, atteso che le funzioni di questi ultimi sono espressione di sovranità, mentre quelle dei Consigli regionali esprimono solo l'esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite. Ciò vale ad escludere che, al di là dei casi puntualmente previsti dalla Costituzione, le deroghe alla giurisdizione previste per il Parlamento siano estensibili anche ai Consigli regionali. In queste ultime considerazioni la Corte sembra anzi quasi toccare il merito del conflitto, laddove esclude - rinviando alle sent. 337 del 2009 e 69 del 1985 - che funzioni previste soltanto da fonti normative regionali possano integrare l'ambito delle attività coperte dalla prerogativa dell'insindacabilità ⁵

³ Così testualmente l'ordinanza, che riprende passi della risalente sent. 211 del 1972 ed evoca, in senso conforme, anche le sentt. 107 del 2015 e 130 del 2014. Questo profilo, tuttavia, come altri in materia di conflitti intersoggettivi rimane ancora abbastanza indefinito nella giurisprudenza costituzionale, dato che in altri casi, la Corte, in analogia con quanto accade per lo l'insindacabilità parlamentare, qualifica l'interesse tutelato in sede di conflitto come riferito al Consiglio regionale (in tal senso, si v. ad es. la sent. n. 195 del 2007: sul punto v. ad es. C. Padula, *Art. 121 Cost.*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. Bartole e R. Bin, p. 1110

⁴ Da questo punto di vista, la posizione del singolo Consigliere che invochi l'applicazione dell'insindacabilità in sede di conflitto non è - negli esiti - così differente da quella del singolo parlamentare in relazione alla prerogativa di cui all'art. 68 Cost., che a sua volta non è presidio della posizione del singolo parlamentare ma dell'Assemblea nel suo complesso. Piuttosto, nella ricostruzione dell'ordinanza, possono considerarsi differenti le ragioni per le quali al Consigliere regionale deve ritenersi preclusa la possibilità di agire in nome proprio, che si radicano nel fatto che l'insindacabilità, più ancora che il Consiglio regionale, tutela l'ente autonomo nel suo complesso e che quindi a proporre ricorso possa essere soltanto - nelle forme previste dalla legge 87 del 1953 - il Presidente della Regione, su conforme deliberazione della giunta, in quanto titolare della rappresentanza dell'ente. Da un lato questo vale ad escludere, come risulta dall'ordinanza in commento, la possibilità di conflitti "interni" alla Regione; dall'altro porta a ritenere totalmente impraticabile la estensibilità ai Consiglieri regionali delle aperture (pur timide) che la Corte ha manifestato con riguardo alla ammissibilità di un conflitto di attribuzione del singolo parlamentare (si v. la notissima ord. 17 del 2019).

⁵ Queste considerazioni, sia pure molto sinteticamente formulate, paiono prendere posizione sul fatto che nei ricorsi si faceva riferimento, a sostegno della pretesa insindacabilità dei Consiglieri - ad atti normativi regionali in tema di organizzazione e funzioni dei gruppi consiliari, in particolare agli artt. 23, 24 e 28 dello Statuto del Lazio (l.r. n. 1 del 2004) ed alle ll.rr. Lazio n. 6 del 1973 (Funzionamento dei gruppi consiliari) e n. 6 del 2002 (Disciplina del sistema organizzativo della Giunta e del Consiglio e disposizioni relative alla dirigenza regionale). Sotto questo profilo, peraltro, si v. *infra* nel testo con riguardo alla sent. n. 45 del 2019

3. In certo senso più in linea con la grande maggioranza dei precedenti in tema di conflitti intersoggettivi è la sent. n. 43 del 2019.

Il ricorso dal quale la decisione trae origine era stato formulato dalla Regione Emilia Romagna, in relazione ad un atto con il quale la procura regionale della Corte dei Conti presso la sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna aveva citato in giudizio il Presidente e l'ex Presidente, nonché i componenti dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio per far valere la loro responsabilità per danno erariale per aver nominato come Capo di Gabinetto del Presidente dell'Assemblea un soggetto privo del diploma di laurea, in asserita violazione dell'art. 7, comma 6 d.lgs. 165 del 2001 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). La citazione del giudice contabile riguardava dunque un atto amministrativo (la preposizione ad un ufficio di diretta collaborazione), rispetto al quale la Regione opponeva la circostanza che esso fosse coperto dalla garanzia di cui all'art. 122, comma 4, Cost.

Nel suo sviluppo, la sentenza appare orientata a fare il punto sullo stato della giurisprudenza della Corte in materia di estensione dell'insindacabilità dei consiglieri, in particolare in riferimento alla loro responsabilità contabile, e più in generale su alcuni aspetti riguardanti anche il processo che trae origine dai conflitti intersoggettivi.

Ad un tema processuale è in particolare dedicata la prima parte della decisione in tema di ammissibilità dell'intervento della procura regionale della Corte dei conti, a fronte della mancata costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Rigettando un'eccezione della Regione, la Corte ammette l'intervento⁶, riconfermando la sua precedente giurisprudenza sul punto ed anzi precisando come il dovere di notificare il ricorso per conflitto all'organo che ha emanato l'atto quando si tratti di autorità diverse da quelle del Governo e da quelle dipendenti dal Governo (art. 25, comma 2, norme integrative approvate il 7 ottobre 2008) sia preordinato all'evocazione in giudizio di un organo dello Stato "dotato di autonomia, in quanto non dipendente dal Governo, e di soggettività, sì da legittimarlo passivamente al processo"; in questo quadro, dunque, la posizione fatta valere con l'intervento è da considerarsi diversa ed autonoma rispetto a quella del Governo e pertanto deve ammettersi l'intervento anche senza che il Governo si sia costituito.

In linea con i precedenti sono anche le ulteriori considerazioni preliminari, riguardanti il riconoscimento della lesività dell'atto di citazione della Procura contabile (punto 4 diritto), l'affermazione della possibilità che l'insindacabilità sia fatta valere dalla la Regione non solo a vantaggio dei Consiglieri in carica ma anche di quelli cessati dalla carica per delibere assunte quando erano consiglieri regionali⁷, e l'affermazione per la

⁶ Sulla questione delle possibilità e dei limiti all'intervento nei giudizi per conflitti di attribuzione intersoggettivi si v. in generale A. Ambrosi, *I consiglieri regionali*, in *Immunità politiche e giustizia penale*, a c. di R. Orlandi e A. Pugiotto, Torino 2005, pp. 235 e ss.; per una rassegna anche bibliografica in materia cfr. P. Passaglia e T. Giovannetti, I conflitti ex artt. 68, comma 1, e 122, comma 4, Cost., 2009 reperibile in https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_201_lconfliitt.pdf. Su questo punto, la giurisprudenza costituzionale ha conosciuto progressive aperture che si sono verificate sia nei confronti dell'intervento della parte civile nel giudizio penale (sent. 76 del 2001 sulla quale si v. per tutti P. Veronesi, *Il "terzo incluso" nei conflitti intersoggettivi su atto giurisdizionale*, in *questa Rivista* 2001, pp. 735 e ss.), sia nei confronti dell'autorità giurisdizionale il cui atto è impugnato in sede di conflitto intersoggettivo (questo aspetto ha trovato una sistemazione normativa definitiva a seguito della modifica delle Norme integrative sui giudizi di fronte alla Corte costituzionale approvata nel 2004 e successivamente riconfermata nel 2008), sia - più di recente - con un'apertura all'intervento del Consigliere regionale (sent. 107 del 2015, sul quale si v. la nota di F. Marone, *L'intervento nei conflitti costituzionali: porta chiusa al deputato e porta aperta al consigliere regionale?* (Corte costituzionale 9 giugno 2015, n. 107), in *Giurcost.org* 2016, n. 2

⁷ Qui la Corte richiama come precedente la sent. n. 252 del 2009, in tema di insindacabilità parlamentare ex art. 68, comma 1, Cost., ma sotto questo profilo la identica formulazione della disposizione da ultimo richiamata e dell'art. 122, comma 4 rende agevole l'estensione, su cui del resto la Corte argomenta

quale rispetto al conflitto non possono che rimanere estranei i funzionari regionali, pure destinatari dell'atto della procura ⁸, i quali non possono giovare del presidio dell'insindacabilità, ma possono semmai difendersi nel giudizio.

4. Per alcuni versi più interessanti sono le considerazioni che la Corte svolge scendendo nel merito della controversia, allo scopo di valutare se gli atti amministrativi dell'Ufficio di Presidenza fonte di pretesa responsabilità contabile ricadano o meno nell'area di funzioni consiliari coperte dalla prerogativa dell'insindacabilità.

In questa parte della motivazione, come si segnalava, la sentenza fa il punto sulle conclusioni raggiunte in tema di estensione dell'art. 122, comma 4 della Costituzione, con particolare riguardo a quelle esercitate dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio, previsto dall'art. 122, comma 2, Cost.. Nel farlo, la Corte ripercorre puntualmente le evoluzioni della giurisprudenza costituzionale con riguardo alle attività amministrative consiliari coperte dall'insindacabilità, in particolare sotto il profilo degli atti amministrativi connessi alla autoorganizzazione del Consiglio. Al contempo, tuttavia, dimostra, come si suggerirà, una qualche "apertura" rispetto agli immediati precedenti in materia, sotto il profilo delle attività amministrative dei Consiglieri ricomprese nella garanzia dell'insindacabilità (o per meglio dire del quadro normativo che la Corte tiene presente nel valutare tali attività).

Come è noto, nel misurare l'estensione oggettiva del novero delle attività consiliari coperte dall'insindacabilità, la Corte ha costantemente fatto riferimento alle funzioni costituzionalmente attribuite al Consiglio regionale, considerandovi pacificamente ricomprese le funzioni legislative, ispettive, di indirizzo (in analogia con quanto accade per i componenti del Parlamento), in quanto immediatamente collegate alle funzioni tipiche che la Costituzione attribuisce al Consiglio, ed adottando viceversa un atteggiamento non costante nel tempo con riguardo alle funzioni amministrative esercitate dai Consigli regionali.

Le tappe dell'evoluzione su questo punto, come la Corte stessa ricorda nella decisione in commento⁹, sono segnate da una progressiva restrizione delle attività amministrative consiliari ritenute coperte dal presidio della insindacabilità. In una prima fase (sent. 81 del 1975) la giurisprudenza costituzionale era orientata verso una nozione molto ampia dell'area di applicazione della garanzia, che veniva sostanzialmente radicata nel criterio, puramente formale, della imputazione degli atti al Consiglio regionale e si concretava nell'affermazione secondo la quale la forma amministrativa delle delibere consiliari, in linea di principio, non valesse ad escludere l'applicabilità dell'art. 122, comma 4 della Costituzione. Successivamente la giurisprudenza costituzionale si è evoluta in senso sensibilmente limitativo quanto ai limiti dell'applicazione della garanzia costituzionale alle funzioni amministrative. Il mutamento di giurisprudenza si è realizzato in particolare con la sentenza n. 69 del 1985, a partire dalla quale la Corte ha adottato un atteggiamento nettamente più restrittivo. Esso è in particolare consistito nell'isolare all'interno degli atti amministrativi di spettanza consiliare quelli strettamente necessari alla autoorganizzazione del Consiglio regionale (legati da un vincolo di stretta strumentalità alle esigenze di autonomia proprie del Consiglio regionale, da valutarsi secondo

in modo molto sintetico.

⁸ V. punto 3 del considerato in diritto

⁹ Si v. in particolare il punto 9 del considerato in diritto, che contiene una puntuale rassegna dei precedenti della Corte in materia di autoorganizzazione del Consiglio regionale, riferendosi alle sentt. 81 del 1975, 69 del 1985, 100 del 1986 e - particolarmente rilevanti sul tema della responsabilità contabile - 289 del 1997 e 392 del 1999, su cui qualche osservazione *infra* nel testo. Sul complesso delle linee giurisprudenziali in materia di conflitti intersoggettivi connessi all'insindacabilità si v. per tutti Ambrosi, *op.cit.*; T.F. Giupponi, *L'autonomia dei Consigli regionali e le prerogative dei consiglieri*, in *Forumcostituzionale.it* 2009; Id., *Le prerogative dei consiglieri regionali tra giurisprudenza della Corte e riforma costituzionale*, in questa *Rivista* 2002, 1061 ss.

ragionevolezza), che possono essere considerati coperti dall'insindacabilità, in quanto riconducibili ad una funzione di autorganizzazione del Consiglio, che la Corte ritiene costituzionalmente garantita, sia pure in modo meno intenso rispetto a quella del Parlamento¹⁰. Al di fuori di quest'ambito, viceversa, la Corte ha stabilito come la prerogativa dell'insindacabilità sia applicabile ad ulteriori funzioni amministrative (inquadabili tra le "altre" funzioni consiliari richiamate dall'art. 121, comma 2 Cost.) solo nell'ipotesi di funzioni direttamente conferite al Consiglio dalla Costituzione o da leggi dello Stato, considerando sotto questo profilo dirimente la fonte di attribuzione delle competenze medesime. Ciò ha fatto sì che la Corte fosse costante nell'escludere che funzioni consiliari previste altrove (ed in particolare in strumenti normativi regionali) potessero essere incluse nell'area di applicazione dell'insindacabilità¹¹.

Riassuntivamente, dunque, con specifico riguardo alle funzioni amministrative esercitate dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio di cui all'art. 122, comma 2, Cost., la Corte osserva che le sue delibere "quando hanno natura di atti di autorganizzazione del Consiglio, direttamente incidenti sull'attività legislativa di quest'ultimo, sono presidiati dalla garanzia costituzionale dell'autonomia della potestà organizzativa di supporto all'attività legislativa del Consiglio stesso. Quando invece hanno natura di atti amministrativi estranei, o comunque non strettamente coesenziali [a tale potestà] si collocano all'esterno di tale autonomia [e ciò vale in particolare per] l'attività di gestione delle risorse finanziarie, che resta assoggettata alla ordinaria giurisdizione di responsabilità civile, penale e contabile"¹²

5. Questa sistemazione fornita dalla Corte circa l'ambito oggettivo delle funzioni coperte dall'art. 122, comma 4, in relazione al comma 2 della medesima disposizione ed all'art. 121, comma 2, Cost. ha ricevuto parecchie conferme dopo il *leading case* del 1985, ed è rimasta sostanzialmente invariata anche dopo le riforme del Titolo V, ma ha sollevato più di una perplessità nei commentatori.

Anzitutto, quanto alla nozione di autorganizzazione, vi è stato chi ha dubitato che si possa parlare, in senso proprio, di una "funzione" del Consiglio, quanto piuttosto di una "materia" a cui il singolo atto amministrativo di provenienza consiliare possa essere ascritto¹³. Si sono inoltre ravvisati elementi di contraddittorietà negli argomenti della Corte riguardanti gli atti amministrativi estranei alla "funzione" di auto organizzazione¹⁴. Inoltre, si

¹⁰ Sotto questo profilo, la Corte ricorda come in questo settore la posizione dei Consigli regionali sia diversa da quella delle Assemblee parlamentari. Se queste ultime la previsione di un ampio potere regolamentare radica in Costituzione un'ampia autonomia, "invece per i Consigli regionali e i loro uffici di Presidenza la simmetrica potestà di autoorganizzazione dell'attività di tali assemblee legislative è presidiata da garanzia costituzionale solo nel suo contenuto essenziale, direttamente incidente in tale attività, quale riflesso della potestà normativa della Regione": in questi termini il punto 7 del considerato in diritto

¹¹ Anche questa affermazione è riconfermata, in linea di principio, nella sentenza in commento con una citazione della sent. n. 69 del 1985, dove questa statuisce che - al di fuori delle funzioni di autoorganizzazione - "non possono considerarsi coperte da insindacabilità "eventuali altre funzioni amministrative attribuite al Consiglio dalla normativa regionale, non essendo concepibile tra l'altro che il limite della potestà punitiva sia segnato, invece che dalla legge dello Stato, da atti della Regione". In senso conforme si v. ad es. la sent. n. 337 del 2009, anch'essa richiamata nella sentenza in commento.

¹² Cfr punto 7. diritto in fine. Sul tema (solo marginalmente sovrapposto a quello dell'insindacabilità) della autonomia contabile dei Consigli regionali e dell'estensione dei relativi controlli si v. ad es. T.F. Giupponi, *L'autonomia dei Consigli regionali e le prerogative dei consiglieri*, in *Forumcostituzionale.it* 2009; M. Salvago, *I nuovi controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria regionale (art. 1, d.l. n. 174 del 2012) nei più recenti approdi della giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it* 2015

¹³ Ambrosi, op.cit., p.210 e ss.

¹⁴ Cfr. ancora Ambrosi, *op.e loc.ult. cit.*, p. 211: nella prospettazione dell'A. citato, infatti appaiono contraddittorie le affermazioni della Corte che da un lato sostiene che l'area dell'insindacabilità può essere delimitata solo da norme di pari rango rispetto a quella del 122, comma 4, Cost. e dall'altro consente

è osservato che questo tipo di "perimetrazione" dell'area coperta dalla insindacabilità sia suscettibile di entrare in crisi anche sotto il profilo della sua adeguatezza a far fronte al nuovo assetto delle Regioni successivamente alla riforma degli statuti del 1999.

Se infatti la riforma del 1999 ha conferito allo Statuto regionale ordinario la possibilità di conformare in maniera autonoma almeno alcuni aspetti della forma di governo, e se alcune funzioni amministrative possono essere conferite dallo statuto anche al Consiglio regionale, una definizione dell'area coperta dall'insindacabilità con la radicale esclusione della possibilità che le funzioni amministrative consiliari possano essere definite da fonti regionali (ed in particolare dagli Statuti ordinari) appare anche sotto questo profilo più difficilmente sostenibile¹⁵.

E' inoltre da aggiungere che la "tenuta" delle affermazioni generali della Corte sopra riportate non ha trovato - quanto agli atti amministrativi estranei alla funzione di autorganizzazione - specifiche applicazioni, ed anzi si può osservare un atteggiamento piuttosto prudente della Corte costituzionale ha caratterizzato anche - con riguardo alle ipotesi di insindacabilità per responsabilità contabile degli atti degli Uffici di Presidenza - le decisioni che rispetto a quella in commento costituiscono i più immediati precedenti.

Ci si riferisce in particolari alle sentt. n. 289 del 1997 e 392 del 1999, puntualmente richiamate dalla Corte nella sentenza in commento. Nelle due decisioni, infatti, era stata riconosciuta l'insindacabilità delle delibere degli Uffici di Presidenza in relazione a funzioni che la Corte aveva bensì ricondotto alla potestà di autorganizzazione del Consiglio, ma che erano comunque espressione di competenze amministrative consiliari radicate puntualmente e direttamente in leggi dello Stato¹⁶.

Sotto questo profilo, la sentenza in commento appare, almeno in parte, deviare da quei precedenti (cui pare invece integralmente aderire, sia pure in un argomento non centrale, l'ord. n. 15 del 2019). Per argomentare la riconducibilità dell'atto dell'Ufficio di Presidenza all'area coperta da insindacabilità, infatti, la Corte fa ampio riferimento a normative regionali, che sono individuate nello Statuto della Regione Emilia-Romagna (ed in particolare nel suo art. 63, in materia di incarichi speciali), in leggi regionali che definiscono i compiti del Gabinetto del Presidente del Consiglio regionale (l.r. n. 43 del

che la sua estensione avvenga ad opera di disposizioni legislative statali.

¹⁵ Ed anzi, se si volesse applicare la "dottrina" della Corte fino alle sue conseguenze ultime, la riforma del 1999 avrebbe fatto regredire l'area delle funzioni amministrative coperte dalla prerogativa di cui all'art. 121, comma 4, Cost., quanto meno con riguardo al potere regolamentare del Consiglio regionale. Se infatti di una "funzione" regolamentare costituzionalmente fondata (e quindi coperta dall'insindacabilità) poteva discorrersi nella vigenza del vecchio titolo V, la decostituzionalizzazione della materia potrebbe comportare la "regressione" dell'ambito della garanzia di cui all'art. 122 comma 4, Cost. A ciò deve poi aggiungersi che, ancorchè le funzioni amministrative dei Consigli regionali siano in qualche modo regredite nella nuova forma di governo, rimangono comunque atti amministrativi anche importanti (si pensi ai piani, ai programmi ecc.) che per statuto rimangono di competenza consiliare. Su questi temi cfr. ancora Ambrosi, *op.ult.cit.*, ; in senso sostanzialmente analogo si v. anche Giupponi, *op.ult.cit.*

¹⁶ Cfr. su questo punto la sent. n. 289 del 1997 (poi ripresa dalla n. 392 del 1999), ai sensi della quale la Corte, premesso che "il criterio di delimitazione dell'insindacabilità dei consiglieri regionali sta nella fonte attributiva della funzione e non nella forma negli atti" conclude che "risultano garantite sotto tale aspetto anche le funzioni che, benchè di natura amministrativa, sono assegnate al Consiglio regionale in via immediata e diretta dalle leggi dello Stato, avendo tuttavia presente che l'immunità non è diretta ad assicurare una posizione di privilegio per i consiglieri regionali, ma si giustifica in quanto vale a preservare da interferenze e condizionamenti esterni le determinazioni inerenti alla sfera di autonomia propria dell'organo": da queste affermazioni, dunque, parrebbe di capire che per affermare la insindacabilità il requisito della previsione in una legge statale costituisca un requisito essenziale *accanto* alla funzionalità a garantire l'autonomia consiliare. E del resto, in entrambe le sentenze citate le attribuzioni considerate ricomprese nell'insindacabilità in quanto espressione di autorganizzazione trovavano il proprio fondamento in una legge statale (la l. 853 del 1973, "Autonomia contabile e funzionale dei consigli regionali delle regioni a statuto ordinario")

2001), nonché in delibere dell'ufficio di Presidenza del Consiglio che danno immediata attuazione alle disposizioni in tema di strutture speciali del Consiglio ¹⁷.

In questo quadro, dunque, sono materiali normativi di provenienza regionale a fondare l'argomento secondo il quale il gabinetto è "una struttura centrale e strategica che, in diretta collaborazione con il Presidente del Consiglio regionale, condiziona il buon andamento dei lavori assembleari", ed a far conseguentemente ricadere nell'area della insindacabilità l'atto di nomina del Capo di Gabinetto, che viene inclusa tra gli atti di autorganizzazione in ragione della sua "incidenza diretta e significativamente rilevante - e anzi, nella specie, con una connotazione di evidente essenzialità - nell'attività legislativa del Consiglio regionale" ¹⁸.

La decisione in commento, dunque, si può segnalare per il rilievo che la Corte (in parziale discontinuità con i propri precedenti) dà alla possibilità che interventi normativi regionali possano in qualche misura contribuire a definire - con riguardo alle attività riconnesse all'autorganizzazione - l'area dell'insindacabilità degli atti amministrativi consiliari (e per questa via, potenzialmente, ad introdurre elementi di differenza tra Regioni nella definizione di tale area). Certo, queste indicazioni, benchè per certi aspetti inedite nella giurisprudenza della Corte, non sono per così dire "teorizzate" compiutamente dalla decisione in commento, ed in ogni caso non si riferiscono alla generalità degli atti amministrativi di spettanza consiliare, ma solo a quelli di autorganizzazione. Nella sentenza in commento, anzi, vi è un'espressa riconferma - con riguardo agli atti amministrativi estranei al potere di autorganizzazione - della esclusione che essi possano essere previsti da fonti normative regionali, il che configura il problema complessivo dell'estensione dell'art. 122, comma 4, Cost. agli atti di natura amministrativa come un problema ancora per molti aspetti aperto, a fronte di una giurisprudenza della Corte che - nonostante qualche spunto innovativo - rimane ancorata a categorie che probabilmente sarebbero meritevoli di una complessiva riconsiderazione.

* Professore Ordinario di Diritto costituzionale, Università di Trieste

17 Cfr. punto 11 diritto, quarto cpv, che richiama una delibera del 2010 in materia di "strutture speciali dell'Assemblea legislativa regionale

18 Punto 11 diritto, in fine