



CONSIGLIO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

SERVIZIO

LEGISLATIVO

Ufficio legale e gestione atti politici

Insindacabilità parlamentare e consiliare – presupposti e ambito di applicazione in relazione allo status di componente di un'assemblea legislativa – rimborso degli oneri defensionali per i contenziosi afferenti all'esercizio delle funzioni

a cura di Gianna Morandi

INDICE

1.	L'ISTITUTO DELL'INSINDACABILITÀ - DISCIPLINA COSTITUZIONALE E STATUTARIA.....	pag.....5.....
1.1.	Insindacabilità - ambito di applicazione - indirizzi della giurisprudenza.....	pag.....7.....
2.	INSINDACABILITÀ DEI CONSIGLIERI REGIONALI - DIFFERENZE CON L'INSINDACABILITÀ PARLAMENTARE.....	pag.....13.....
2.1.	Indirizzi della giurisprudenza costituzionale.....	pag.....18.....
2.1.1.	Esclusione di una qualunque efficacia inibente delle eventuali delibere consiliari relative all'insindacabilità ex art. 122, quarto comma, Cost.....	pag.....18.....
2.1.2.	Insindacabilità - ambito temporale.....	pag.....22.....
2.1.3.	Estensione dell'insindacabilità ai membri dell'esecutivo regionale.....	pag.....24.....
3.	INSINDACABILITÀ DEI CONSIGLIERI REGIONALI/PROVINCIALI DELLA REGIONE TRENINO - ALTO ADIGE/SÜDTIROL - STRUMENTI DI TUTELA IN RELAZIONE ALLA PREROGATIVA DELL'INSINDACABILITÀ - GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE - DISCIPLINA COSTITUZIONALE E STATUTARIA.....	pag.....25.....
4.	INSINDACABILITÀ DEI CONSIGLIERI PROVINCIALI - PRONUNCE RESE IN SEDE GIURISDIZIONALE LOCALE.....	Pag.....30.....
5.	RIMBORSO ONERI DEFENSORIALI - DISCIPLINA REGOLAMENTARE CONSILIARE.....	pag.....34.....
5.1.	Inquadramento generale dell'istituto del rimborso delle spese legali.....	pag.....35.....
5.2.	Rimborso oneri defensoriali - indirizzi della giurisprudenza.....	pag.....36.....
5.3.	Rimborso spese legali in relazione a contenziosi afferenti a dichiarazioni extra moenia.....	pag.....40.....
5.4.	Istanze di rimborso oneri defensoriali presentate da consiglieri – pareri dell'ufficio legale del Consiglio provinciale.....	pag.....41.....
5.5.	Considerazioni conclusive.....	pag.....42.....



CONSIGLIO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

SERVIZIO
LEGISLATIVO

Ufficio legale e gestione atti politici

1. L'ISTITUTO DELL'INSINDACABILITÀ - DISCIPLINA COSTITUZIONALE E STATUTARIA

L'insindacabilità parlamentare rientra tra le c.d. immunità parlamentari e costituisce la più importante tra le prerogative del parlamentare. In base ad essa, il parlamentare, anche se cessato dalla carica, non può essere chiamato a rispondere giuridicamente dei voti dati e delle opinioni espresse nell'esercizio delle sue funzioni. Il fine è quello di consentire ai parlamentari di agire in piena libertà e indipendenza nella loro funzione politica al riparo da pressioni esterne.

Riconoscendo ai parlamentari la garanzia dell'insindacabilità delle opinioni espresse "nell'esercizio delle funzioni", l'art. 68 della Costituzione non mira certamente a creare un'area di immunità o privilegio a favore di questi rispetto all'esercizio della giurisdizione, quanto piuttosto "alla tutela dell'autonomia delle funzioni parlamentari, quale area di libertà politica delle Assemblee rappresentative" ⁽¹⁾.

Una disamina dell'istituto dell'insindacabilità postula quale indefettibile presupposto la ricostruzione del quadro normativo costituzionale e statutario di riferimento, al fine di delineare ambiti di operatività, garanzie processuali e le differenziate connotazioni delle prerogative di cui godono i parlamentari e i consiglieri regionali anche in relazione all'assunto fatto proprio dalla Corte costituzionale secondo cui "*l'identità formale degli enunciati di cui all'art. 68, primo comma, e 122, quarto comma, Cost., non riflette una compiuta assimilazione tra le assemblee parlamentari ed i consigli regionali in quanto, diversamente dalle funzioni assegnate alle Camere, le attribuzioni dei Consigli si inquadrano, invece, nell'esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, ma non si esprimono a livello di sovranità*" ⁽²⁾.

L'art. 68 della costituzione, come sostituito dall'art. 1 della l. cost. 29 ottobre 1993, n. 3, recita:

"I membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

¹ () Corte costituzionale ordinanza 23.12.20014, n. 419, che richiama tra le numerose pronunce sentenze 16.04.2004, n. 120, 20.07.2004, n. 246, 29.09.2004, n. 298 e 10.11.2004, n. 347 sul tema dell'insindacabilità parlamentare vedasi RENZO DICKMANN, *Il Parlamento italiano, seconda edizione, Jovene Editore, 2015, pp. 87 e ss.*, L. GIANNITI N. LUPO *Corso di diritto parlamentare, seconda edizione Il Mulino, Bologna, 2013, pp. 71 e ss.*, GUSTAVO ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari, Einaudi, Torino, 1979*, N. ZANON, *Parlamentare (status di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1995, p. 616 ss., M. MIDIRI, *La riforma dell'immunità parlamentare*, in *Giur. cost.*, 1994, p. 2411 ss., T. F. GIUPPONI, *Articolo 68*, in *R. Bin - L.Paladin, Commentario breve alla Costituzione, Cedam 2008*, GINO SCACCIA, *Spunti per una ridefinizione del nesso funzionale in tema di insindacabilità parlamentare*, *Rivista Aic n. 4/2014*, YLENIA MARIA CITINO, *L'ambito di operatività dell'insindacabilità parlamentare: questioni sostanziali e processuali* *FEDERALISMI 29.07.2015, n. 15*, UGO ADAMO, *La prerogativa dell'insindacabilità parlamentare ex art. 68 Cost. come causa soggettiva di esclusione della punibilità*, *Nota a Cass. civ., sez. III, sentenza 16 marzo 2010, n. 6325*, in *Rivista AIC 2 luglio 2010*; GIANLUCA FAMIGLIETTI, *La giurisprudenza costituzionale in tema di giusto processo e prerogative dei soggetti titolari di poteri*, *Rivista Aic n. 0/2010*

² () Corte costituzionale sentenza 20.07.2007, n. 301

Senza autorizzazione della camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, né può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale, o mantenuto in detenzione, salvo che in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna, ovvero se sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza.

Analoga autorizzazione è richiesta per sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza."

L'art. 122 della costituzione, come sostituito dall'art. 2 della l. cost. 22 novembre 1999, n. 1, statuisce:

Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi.

Nessuno può appartenere contemporaneamente a un consiglio o a una giunta regionale e ad una delle camere del Parlamento, ad un altro consiglio o ad altra giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo.

Il consiglio elegge tra i suoi componenti un presidente e un ufficio di presidenza.

I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

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.

Sul piano della disciplina dettata dallo statuto speciale di autonomia di cui al dpr 31 agosto 1972, n. 670 rileva una duplice previsione, tenuto conto dello status dei consiglieri delle due province autonome di Trento e di Bolzano, che sono anche componenti dell'assemblea legislativa regionale. Rilevano nella materia in esame gli artt. 28 (modificato dall'art. 4 della l. cost. 31 gennaio 2001, n. 2) e 48 bis (aggiunto dall'art. 4 della l. cost. 31 gennaio 2001, n. 2), i quali recitano:

Art. 28

"I membri del Consiglio regionale rappresentano l'intera regione.

Non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni e dei voti espressi nell'esercizio delle loro funzioni.

L'ufficio di consigliere provinciale e regionale è incompatibile con quello di membro di una delle Camere, di un altro Consiglio regionale, ovvero del Parlamento europeo."

Art. 48 bis

"I membri del Consiglio provinciale rappresentano l'intera Provincia. Prima di essere ammessi all'esercizio delle loro funzioni essi prestano giuramento di essere fedeli alla Costituzione.

I membri del Consiglio provinciale non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni e dei voti espressi nell'esercizio delle loro funzioni."

Incidentalmente si rileva il richiamo all'istituto dell'insindacabilità contenuto nell'art. 4 del regolamento interno del Consiglio provinciale di Trento ⁽³⁾, laddove prevede (comma 2) che *"Il Consigliere rappresenta l'intera provincia e non può essere chiamato a rispondere delle opinioni e dei voti espressi nell'esercizio delle sue funzioni"*.

La lettura delle richiamate disposizioni costituzionali evidenzia che l'art. 68 della cost. distingue le immunità connesse allo svolgimento del mandato parlamentare in due tipologie di garanzie:

³ () approvato con deliberazione del Consiglio provinciale 6 febbraio 1991, n. 3

1. la prima riguarda l'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle funzioni parlamentari (primo comma)
2. la seconda riguarda le garanzie processuali implicanti la sottrazione da provvedimenti restrittivi della libertà personale o di ricerca di elementi di prova in assenza di specifiche autorizzazioni ad acta (secondo e terzo comma). Trattasi di garanzia non estesa ai rappresentanti delle assemblee legislative regionali/provinciali.

Mentre l'insindacabilità (ai sensi del primo comma dell'art. 68 della cost.) esplica effetti di tipo sostanziale, temporalmente dilatati oltre la durata del mandato da parlamentare, l'inviolabilità (commi secondo e terzo dell'art. 68 della cost.) dispiegante effetti processuali, cessa allo scadere della carica. Sul piano applicativo l'insindacabilità è tendenzialmente automatica nella sua applicazione laddove riguardi opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari, mentre l'inviolabilità è superabile con un'autorizzazione da parte della Camera di appartenenza.

1.1. Insindacabilità - ambito di applicazione -indirizzi della giurisprudenza

Quanto agli ambiti di applicazione l'insindacabilità copre ogni tipo di responsabilità giuridica (penale, civile, amministrativa) per tutte le decisioni e per le manifestazioni del pensiero che hanno avuto luogo nell'esercizio delle funzioni in relazione all'*"esigenza di salvaguardia della autonomia e libertà delle assemblee parlamentari dalle possibili interferenze di altri poteri (in particolare, di quello giudiziario)" [che deve] comunque "bilanciarsi con l'esigenza, di pari rilievo costituzionale, di garanzia del diritto dei singoli alla tutela della loro dignità di persone, prescritta dall'art. 2 Cost.....[comunque escludendo] che l'insindacabilità copra la complessiva attività politica posta in essere dal membro del Parlamento -poiché ciò trasformerebbe la prerogativa dell'immunità funzionale in un privilegio personale"* (4).

L'insindacabilità per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle funzioni è da porre in diretta correlazione con il divieto di mandato imperativo di cui all'articolo 67 della cost., ai sensi del quale "Ogni membro del Parlamento rappresenta la nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato". La stessa Corte costituzionale -nell'unico precedente interessato dalla diretta applicazione dell'art. 67 Cost. -ha espressamente riconosciuto che "*L'art. 67 della Costituzione, collocato fra le norme che attengono all'ordinamento delle Camere e non fra quelle che disciplinano la formazione delle leggi, non spiega efficacia ai fini della validità delle deliberazioni; ma è rivolto ad assicurare la libertà dei membri del Parlamento. Il divieto del mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito.*" (5).

Sono titolari della prerogativa dell'insindacabilità i parlamentari in carica al momento del fatto loro imputato.

La norma costituzionale configura una causa soggettiva di esclusione della punibilità, che non tocca l'oggettiva illiceità degli atti parlamentari con la conseguenza che sussiste la responsabilità civile dei terzi estranei che abbiano concorso con il parlamentare nel reato.

In altre parole la guarentigia costituzionale "*di natura squisitamente soggettiva*" non elide l'antigiuridicità della condotta con la conseguenza che non resta precluso l'accertamento della responsabilità del terzo che abbia concorso nel produrre il danno "*considerato che la*

⁴ () Corte costituzionale 26 novembre 2014, n. 265

⁵ () Corte costituzionale 24 febbraio 1964, n. 14

insindacabilità parlamentare [ancorché derogatoria al principio della parità di trattamento davanti alla giurisdizione] è finalizzata non solo e non tanto a garantire il singolo membro, ma soprattutto la indipendenza e la funzionalità della istituzione." (6).

Sul piano normativo rileva la legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), che ha definito l'ambito di operatività della garanzia.

In particolare l'art. 3 della legge n. 140 del 2003 prevede (comma 1) che l'art. 68, primo comma, della cost. si applica in ogni caso per la presentazione di disegni o proposte di legge, emendamenti, ordini del giorno, mozioni e risoluzioni, per le interpellanze e le interrogazioni, per gli interventi nelle Assemblee e negli altri organi delle Camere, per qualsiasi espressione di voto comunque formulata, per ogni altro atto parlamentare, per ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento (7).

Ne discende che rientrano nella sfera dell'insindacabilità tutte le opinioni manifestate con atti tipici nell'ambito dei lavori parlamentari; per quanto attiene alle attività non tipizzate la garanzia di cui all'art. 68 rileva nei casi in cui esse si esplicano mediante strumenti, atti e procedure, anche innominati, ma comunque rientranti nel campo applicativo del diritto parlamentare, che il componente dell'assemblea può utilizzare proprio in relazione alla carica ricoperta.

⁶ () Cass. civ., sez. III, 11 ottobre 2013, n. 23144; secondo Cass. civ., sez. III, 26 luglio 2012, n. 13188 "Lo spirito e lo scopo dell'immunità di cui all'art. 68 Cost., comma 1 è quello di tutelare la libertà di opinione e di voto del parlamentare e questa finalità costituisce la sostanza dell'immunità e ne individua i limiti. Ove un illecito venga effettivamente commesso, esso conserva le sue connotazioni ed è soggetto alle relative sanzioni a carico di chiunque se ne sia reso corresponsabile, pur se non è perseguibile nei confronti del parlamentare"; vedasi, inoltre, vedasi Cass. pen. sez. V, 22 novembre 2007, n. 43090, Cass. pen., sez. V, 11 aprile 2008, n. 15323, Cass. civ., sez. I, 5 maggio 1995, n. 4871, Cass. civ., sez. III, 16 marzo 2010, n. 6325; per una diversa (e isolata) ricostruzione si segnala Cass. pen., sez. V, 24 novembre 2006, n. 38944 secondo cui la causa di non punibilità prevista dall'art. 68, comma primo, della Costituzione in favore dei membri del Parlamento con riguardo alle opinioni espresse ed ai voti dati nell'esercizio delle loro funzioni si estende, ai sensi dell'art. 119 c.p., a tutti coloro che, ancorché non parlamentari, abbiano concorso nel medesimo reato

⁷ () Corte costituzionale 16 aprile 2004, n. 120; vedasi ex multis sentenze Corte costituzionale nn. 10 e 11 del 2000, nn. 379 e 219 del 2003 e Cassazione civile, Sez. III, 26 settembre 2005, n. 18781: "L'art. 3 [della legge n. 140 del 2003] stabilisce che l'articolo 68, primo comma, della Costituzione si applica in ogni caso per la presentazione di disegni o proposte di legge, emendamenti, ordini del giorno, mozioni e risoluzioni, per le interpellanze e le interrogazioni, per gli interventi nelle Assemblee e negli altri organi delle Camere, per qualsiasi espressione di voto comunque formulata, per ogni altro atto parlamentare, per ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento. In altri termini, la norma pur ampliando il concetto di espressione del voto garantito, non ha mutato il principio del legame funzionale, necessario per la configurazione della giustificazione contenuta nel testo costituzionale, fra le opinioni espresse o gli atti compiuti e l'esercizio di funzioni parlamentari. La stessa Corte costituzionale, con riferimento all'attività espletata fuori del Parlamento, infatti, ha sempre affermato deve esistere un legame funzionale fra l'opinione espressa o gli atti compiuti e l'esercizio di funzioni parlamentari; giacché, non qualsiasi opinione espressa dai membri delle camere è sottratta alla responsabilità giuridica, ma soltanto le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni. Ciò perché, la prerogativa dell'insindacabilità non può mai trasformarsi in un privilegio personale, quale sarebbe un'immunità dalla giurisdizione conseguente alla mera qualità di parlamentare, sentenza 11 gennaio 2000. Quello che è richiesto è la identificabilità della dichiarazione resa quale espressione di attività parlamentare. Occorre, in altri termini, la riproduzione all'esterno delle camere di dichiarazioni rese in sede parlamentare e tale riproduzione non è sindacabile ove si riscontri l'identità sostanziale di contenuto fra l'opinione espressa in sede parlamentare e quella manifestata "in sede esterna: sentenza 11 gennaio 2001, n. 11."; in termini analoghi Cassazione Civile, Sez. III, 6 settembre 2007, n. 18689 e Cassazione civile, Sez. III, 12 aprile 2006, n. 8626; conferma il carattere esemplificativo e non esaustivo dell'elencazione RENZO DICKMANN, *L'atto politico questo sconosciuto* in Forum di Quad. cost., 2012

La garanzia dell'insindacabilità si estende, quindi, anche a quei comportamenti che, pur non rientrando tra gli atti tipici, risultino legati da un nesso funzionale con l'esercizio delle attribuzioni parlamentari. Per le opinioni manifestate fuori dalla sede istituzionale il nesso funzionale presuppone "l'identità sostanziale di contenuto fra l'opinione espressa in sede parlamentare e quella manifestata nella sede esterna" ⁽⁸⁾ e un legame di ordine temporale ⁽⁹⁾, atto ad imprimere alle dichiarazioni esterne una finalità divulgativa dell'attività istituzionale, a testimonianza dell'unitario alveo funzionale che le deve, appunto, correlare ⁽¹⁰⁾, ferma restando l'irrilevanza, ai fini della delimitazione dell'ambito della prerogativa, del criterio della "localizzazione" dell'atto.

Ciò che si richiede, ovviamente, non è una puntuale coincidenza testuale, ma una sostanziale corrispondenza di contenuti ⁽¹¹⁾.

In buona sostanza secondo consolidato indirizzo della giurisprudenza costituzionale il nesso funzionale, oggetto di puntuale riscontro al fine di poter ritenere sussistente la garanzia della insindacabilità, tra la dichiarazione divulgativa extra moenia e l'attività parlamentare propriamente intesa, non può essere circoscritto ad un semplice collegamento di argomento o di contesto politico fra l'una e l'altra, dovendo la dichiarazione rilevare quale espressione della attività parlamentare. Occorre una sostanziale contestualità, a suggello dell'unitario elemento "funzionale", che deve correlare l'attività parlamentare e le dichiarazioni rese ⁽¹²⁾. Né ogni opinione espressa da un parlamentare rientra nella garanzia costituzionale. Tale garanzia opera in relazione non alle opinioni espresse 'in occasione' o 'a causa' delle funzioni parlamentari, ma soltanto a quelle riconducibili 'all'esercizio' delle funzioni medesime perché altrimenti l'immunità si risolverebbe in un privilegio personale con evidente distorsione del principio di eguaglianza e di pari opportunità fra i cittadini nella dialettica politica, confliggente in modo irrimediabile con principi costituzionali fondamentali suscettibili di essere compromessi dalle dichiarazioni dei parlamentari ⁽¹³⁾.

⁸ () Corte costituzionale 17 gennaio 2000, n. 10; secondo Corte costituzionale 16 aprile 2004, n. 120 "Ciò che rileva, ai fini dell'insindacabilità, è dunque il collegamento necessario con le "funzioni" del Parlamento, cioè l'ambito funzionale entro cui l'atto si iscrive, a prescindere dal suo contenuto comunicativo, che può essere il più vario, ma che in ogni caso deve essere tale da rappresentare esercizio in concreto delle funzioni proprie dei membri delle Camere, anche se attuato in forma "innominata" sul piano regolamentare. Sotto questo profilo non c'è perciò una sorta di automatica equivalenza tra l'atto non previsto dai regolamenti parlamentari e l'atto estraneo alla funzione parlamentare, giacché,deve essere accertato in concreto se esista un nesso che permetta di identificare l'atto in questione come "espressione di attività parlamentare"

⁹ () in relazione al problema della rilevanza di atti parlamentari successivi o attribuibili ad altri parlamentare vedasi sentenze nn. 193, 164 e 146/2005, n. 347/2004, nn. 223 e 28/2005, n. 246/2004, n. 521/2002 e 289/1998.

¹⁰ () Corte costituzionale 26.11.2014, n. 264, richiamante Corte costituzionale 17.12.2013, n. 313

¹¹ () Corte costituzionale 26 novembre 2014, n. 265 sintetizza i requisiti per la sussistenza dell'esimente: "Secondo il costante orientamento di questa Corte, le dichiarazioni rese... extra moenia da un parlamentare sono coperte dalla prerogativa dell'insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost., a condizione che esse siano legate da un nesso funzionale con l'attività parlamentare in concreto esercitata. In questa prospettiva è stato ritenuto indefettibile «il concorso di due requisiti: a) un legame di ordine temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna [...], tale che questa venga ad assumere una finalità divulgativa della prima; b) una sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e gli atti esterni, al di là delle formule letterali usate [...], non essendo sufficiente né una semplice comunanza di argomenti né un mero "contesto politico" entro cui le dichiarazioni extra moenia possano collocarsi [...], né il riferimento alla generica attività parlamentare o l'inerenza a temi di rilievo generale, seppur dibattuti in Parlamento [...], né, infine, un generico collegamento tematico o una corrispondenza contenutistica parziale (da ultimo, sentenza n. 55 del 2014)» (sentenza n. 221 del 2014)"

¹² () fra le tante, Corte costituzionale sentenze nn. 301 del 2010, 420 e 97 del 2008

¹³ () ex multis Corte costituzionale 10 dicembre 2013, n. 313, 17 gennaio 2000, n. 10 e 15 febbraio 2000, n. 56

In alcune pronunce la Corte costituzionale, bypassando la simmetria con i poteri presidenziali di ammissibilità degli atti parlamentari, ha rilevato una connessione in relazione ad atti atipici (ad es. un'interrogazione non giudicata ammissibile dal Presidente dell'assemblea od una lettera tra parlamentari).

Come è noto i regolamenti parlamentari, come del resto i regolamenti consiliari, demandano al Presidente d'assemblea il giudizio di ammissibilità degli atti politici.

L'art. 139-bis del regolamento della Camera prevede (comma 1) che *"Ai fini della pubblicazione di mozioni, interpellanze e interrogazioni, il Presidente verifica che il contenuto dell'atto sia riconducibile al tipo di strumento presentato secondo quanto previsto dagli articoli 110, 128 e 136; ove necessario, provvede alla corretta titolazione dell'atto, informandone il presentatore. Il Presidente valuta altresì l'ammissibilità di tali atti con riguardo alla coerenza fra le varie parti dei documenti, alla competenza e alla connessa responsabilità propria del Governo nei confronti del Parlamento, nonché alla tutela della sfera personale e dell'onorabilità dei singoli e del prestigio delle istituzioni. Non sono comunque pubblicati gli atti che contengano espressioni sconvenienti."* Tale disciplina è estesa (comma 2), in quanto compatibile, agli altri atti di iniziativa parlamentare.

In termini analoghi, ancorchè formalmente più stringati, dispone il Regolamento interno del Consiglio provinciale di Trento (¹⁴) laddove attribuisce al Presidente dell'assemblea il giudizio, non appellabile, di ammissibilità degli atti politici, prevedendo l'inammissibilità degli atti redatti in termini ingiuriosi o sconvenienti o lesivi della tutela della sfera personale o dell'onorabilità dei singoli e del prestigio delle istituzioni. La prassi regolamentare consiliare ha, comunque, allargato le maglie di tale giudizio ancorandolo ad ulteriori parametri sulla falsariga della disciplina regolamentare parlamentare.

Ciò posto, la Corte costituzionale partendo dall'ampiezza dei criteri sottesi al vaglio preventivo presidenziale di ammissibilità, ha affermato che non può essere considerata estranea all'esercizio delle funzioni del parlamentare un'interrogazione presentata, per il solo fatto che essa sia stata dichiarata inammissibile dalla Presidenza in relazione ad uno qualsiasi dei parametri previsti dalla disciplina regolamentare, tra i quali, quello legato alla "competenza" e alla "connessa responsabilità propria del Governo nei confronti del Parlamento", implica valutazioni che sfuggono da criteri rigorosamente predeterminati. Interessante l'argomentazione: *"...se il controllo inteso alla "tutela della sfera personale e dell'onorabilità dei singoli" può apparire uno strumento idoneo a equilibrare, con la protezione di questi valori nell'ambito dell'ordinamento parlamentare, la potenzialità lesiva di essi insita nella esenzione del parlamentare (prevista dall'art. 68, primo comma, della Costituzione) da ogni responsabilità giuridica per le opinioni espresse nello svolgimento del mandato, non altrettanto può dirsi di criteri come quello che restringe la sfera del potere ispettivo nei confini propri della responsabilità del Governo nei confronti del Parlamento, in cui si realizza piuttosto una regolamentazione dell'istituto in chiave funzionale, a tutela dei rapporti fra Camere ed esecutivo, che poco ha a che fare con la libertà di espressione del parlamentare nell'esercizio delle sue funzioni, che l'insindacabilità tende a proteggere al massimo grado."*

Tale estensione dell'insindacabilità trova ulteriore fondamento, secondo la Corte costituzionale, nella considerazione secondo cui contro la decisione presidenziale non è previsto alcun ulteriore

¹⁴ () Art. 163 Regolamento interno (Inammissibilità) modificato dal numero 2 della deliberazione del consiglio provinciale 13 marzo 1997, n. 3 e dall'art. 24 dell'allegato alla deliberazione 8 ottobre 2004, n. 15.

"1. Non sono ammesse le interrogazioni, le interpellanze e le proposte di mozione redatte in termini ingiuriosi o sconvenienti, o lesivi della tutela della sfera personale o dell'onorabilità dei singoli e del prestigio delle istituzioni.
2. Sull'ammissibilità il Presidente del Consiglio decide inappellabilmente."

giudizio neppure in forma di appello all'assemblea. Ne consegue che "...legare indissolubilmente al vaglio positivo di ammissibilità la caratterizzazione dell'atto come esercizio di funzione parlamentare, e viceversa, significherebbe attribuire al Presidente della Camera un potere assoluto incidente su una prerogativa - quella della insindacabilità - che, benché indirizzata a rafforzare lo statuto dell'organo parlamentare, si riferisce pur sempre alla libertà di espressione di ogni singolo membro delle Camere." Diversa è l'ipotesi in cui il vaglio negativo di ammissibilità sia conseguente alla verifica di una non riconducibilità "assoluta" dello scritto presentato all'esercizio di funzioni parlamentari, e quindi della sua estraneità alla sfera della prerogativa di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione, rilevando, comunque, una valutazione, caso per caso, del contenuto dell'atto e delle ragioni della sua mancata ammissione ⁽¹⁵⁾.

Preme segnalare, nell'ambito dell'indicato indirizzo volto ad ampliare gli ambiti applicativi dell'insindacabilità, una pronuncia della Corte ⁽¹⁶⁾ che, riconoscendo ad una comunicazione rivolta da un senatore al Presidente della Commissione parlamentare antimafia, i caratteri dell'atto compiuto nell'esercizio delle funzioni parlamentari, ha attratto nell'insindacabilità le successive dichiarazioni rese alla stampa, posto che in tale occasione il senatore si era limitato a riprodurre subito dopo e, quindi, a divulgare, legittimamente il contenuto della comunicazione.

In buona sostanza secondo la Corte "*non necessariamente l'atto 'che assume una connotazione ed un contenuto squisitamente politico' perde per ciò stesso la natura parlamentare, giacché ciò che rileva è l'ambito funzionale entro cui l'atto si iscrive: se esso promana da una "fonte" parlamentare e si manifesta come esercizio delle attribuzioni proprie di quella funzione, è evidente che il suo contenuto comunicativo - abbia o meno risalto politico, tecnico o di altra natura - non presenta in sé aspetti significativi o dirimenti agli effetti dello scrutinio relativo alla applicabilità della garanzia sancita dall'art. 68, primo comma, della Costituzione.*"

Sul piano procedurale la legge 140 del 2003 ha, altresì, chiarito alcuni aspetti che nella previgente disciplina non avevano trovato univoca soluzione, prevedendo un raccordo fra il processo in cui è rilevata o eccepita l'applicabilità dell'art. 68, 1 comma, della Cost., e la procedura parlamentare che porta alla delibera (o al diniego) dell'insindacabilità. Se in precedenza i giudici non erano tenuti ad alcuna collaborazione con le Camere, attualmente ai sensi dell'art. 3, comma 4 della legge citata, l'autorità giudicante, laddove non ritenga di accogliere l'eccezione di insindacabilità, deve provvedere "senza ritardo con ordinanza non impugnabile, trasmettendo direttamente copia degli atti alla Camera alla quale il membro del Parlamento appartiene", con la conseguenza (prevista dall'art. 3, comma 5) che "il procedimento è sospeso fino alla deliberazione della Camera e comunque non oltre il termine di novanta giorni dalla ricezione degli atti da parte della Camera predetta. La Camera interessata può disporre una proroga del termine non superiore a trenta giorni. La sospensione non impedisce, nel procedimento penale, il compimento degli atti non ripetibili e, negli altri procedimenti, degli atti urgenti".

Si tratta, dunque, di una c.d. pregiudiziale parlamentare, che comporta una sospensione ope legis del processo in attesa della sopramenzionata delibera non oltre il termine di novanta giorni dalla ricezione degli atti da parte della Camera interessata, che può disporre una proroga del termine non superiore a trenta giorni.

Nella specie rileva, quindi, la previsione della sospensione del procedimento al fine di acquisire la delibera sull'insindacabilità da parte della Camera di appartenenza, nell'ipotesi in cui sia formulata

¹⁵ () Corte costituzionale 30 dicembre 2003, n. 379

¹⁶ () Corte costituzionale 24 giugno 2003, n. 219

un'eccezione di applicabilità dell'art. 68, primo comma, Cost., non condivisa dall'autorità giudiziaria precedente.

La disciplina legislativa di cui all'art. 3 della legge n. 140 del 2003 disegna, quindi, un procedimento nel quale le posizioni delle Camere del Parlamento e dell'autorità giudiziaria sono contemperate, rilevando un «piano e [...] ragionevole svolgimento» dell'istituto contemplato nell'art. 68, primo comma, Cost., in quanto essa stabilisce che la delibera sull'insindacabilità debba essere assunta entro novanta giorni dalla ricezione degli atti (prorogabili per non più di altri trenta). Né la sospensione impedisce il compimento degli atti non ripetibili (nel giudizio penale) e di quelli urgenti (nel giudizio civile) a dimostrazione "che non vi sarebbe alcun sacrificio delle prerogative dell'autorità giudiziaria, ma soltanto una disciplina del procedimento che assicura la possibilità di un pieno confronto tra la valutazione dei fatti operata dalle Camere e quella operata dalla stessa autorità giudiziaria. Su tali valutazioni, d'altra parte, non mancherebbe il controllo e il definitivo sindacato della Corte costituzionale, la quale potrebbe sempre essere adita con apposito ricorso per conflitto di attribuzione." ⁽¹⁷⁾

Né sono mancate pronunce da parte dei giudici comunitari in materia di insindacabilità parlamentare. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo con sentenza 24 febbraio 2009 (ricorso n. 46967/07-C.G.I.L. e Cofferati c. Italia) ha rilevato la violazione dell'art. 6 CEDU, poiché l'impossibilità di adire la giurisdizione ordinaria in conseguenza della deliberazione di insindacabilità parlamentare, seguita da una sentenza della Corte costituzionale, che si è pronunciata in senso negativo sul conflitto di attribuzione, costituisce un ostacolo sproporzionato rispetto agli scopi perseguiti dall'insindacabilità parlamentare ⁽¹⁸⁾.

¹⁷ () cfr. Corte costituzionale 4 maggio 2007, n. 149

¹⁸ () In un'intervista rilasciata al quotidiano Il Messaggero il 25 marzo 2002, il deputato Bossi aveva accusato Cofferati di aver creato un clima socialmente favorevole all'omicidio del giuslavorista Marco Biagi. Era stata, quindi, intentata una causa civile, non esaminata nel merito, posto che era tempestivamente intervenuta una deliberazione d'insindacabilità ex art. 68, primo comma, della Costituzione. Il Tribunale di Roma aveva sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato ai sensi dell'art. 134 della Costituzione. La Camera si era costituita nel relativo giudizio ed erano intervenuti anche Sergio Cofferati e, per la CGIL, Guglielmo Epifani, in qualità di nuovo rappresentante pro tempore. La Corte costituzionale dichiarò il ricorso inammissibile per mancanza del richiamo testuale alle frasi oggetto della controversia, circostanza che le aveva impedito di stabilire se vi fosse un nesso funzionale tra le dichiarazioni extra moenia del deputato ed eventuali suoi atti parlamentari tipici. I ricorrenti hanno promosso ricorso davanti alla Corte europea di Strasburgo lamentando di aver subito una lesione del loro diritto a un equo processo (art. 6, comma 1, CEDU) in relazione all'impossibilità di conseguire, tanto in sede civile quanto davanti alla Corte costituzionale, l'esame nel merito della censurata portata lesiva delle frasi pronunciate da Umberto Bossi sull'omicidio di Marco Biagi; sulla compatibilità dell'insindacabilità parlamentare e il diritto ad un equo processo di cui all'art. 6 CEDU vedasi RENZO DICKMANN, la Corte di Strasburgo torna a pronunciarsi sull'insindacabilità dei parlamentari in Italia...con qualche riserva in ordine all'efficacia delle motivazioni adottate in Federalismi.it n. 5/2009 e CARLO PADULA, Insindacabilità parlamentare e ricorsi alla Corte europea senza previo esaurimento dei rimedi interni in www.giurcost.org/; sui rapporti tra ordinamento costituzionale e CEDU vedasi RENZO DICKMANN, Corte costituzionale e controlimiti al diritto internazionale ancora sulle relazioni tra ordinamento costituzionale e CEDU (dalle sent. nn. 348 e 349 del 2007 alla sent. n. 264 del 2012) in Federalismi.it n. 3/2013

2. INSINDACABILITA' DEI CONSIGLIERI REGIONALI - DIFFERENZE CON L'INSINDACABILITA' PARLAMENTARE

L'insindacabilità dei componenti delle assemblee elettive regionali per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni trova fondamento nell'articolo 122, quarto comma, della costituzione. Rileva per i componenti dell'assemblea legislativa provinciale trentina l'omologa previsione di cui al combinato disposto degli articoli 28 e 48 bis dello Statuto speciale per il Trentino - Alto Adige/Südtirol ⁽¹⁹⁾.

Sul piano dei contenuti e delle finalità, analogamente alla garanzia prevista dall'articolo 68, primo comma, della costituzione, *"l'insindacabilità [di cui all'articolo 122, quarto comma, della costituzione] presidia l'autonomia costituzionalmente garantita ai consigli regionali, quali organi politicamente rappresentativi delle rispettive comunità territoriali e legittimati democraticamente all'assolvimento di funzioni preordinate alla cura dei relativi interessi, a cominciare dalla potestà legislativa"* ⁽²⁰⁾, *ancorché l'identità formale degli enunciati di cui agli articoli 68, primo comma, e 122, quarto comma, della costituzione non esprima, secondo la giurisprudenza costituzionale, una completa assimilazione tra le assemblee parlamentari e i consigli regionali, posto 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."* ⁽²¹⁾.

In assenza di un'espressa previsione costituzionale non si estendono ai Consiglieri regionali le immunità di cui all'art. 68, secondo e terzo comma, della Cost. per le restrizioni della libertà personale, domiciliare o di comunicazione del parlamentare, trattandosi di disposizioni che, per il loro contenuto, sono di stretta interpretazione ⁽²²⁾.

La Corte è intervenuta più volte per chiarire la portata della prerogativa di cui all'art. 122, quarto comma, della Cost., affermando che essa *"non mira ad assicurare una posizione di privilegio ai consiglieri regionali, ma a preservare da interferenze e condizionamenti esterni le determinazioni inerenti alla sfera di autonomia costituzionalmente riservata al Consiglio regionale[e] ricomprende tutte quelle attività che costituiscono esplicazione di una funzione tipica, affidata a tale organo dalla stessa Costituzione o da altre fonti normative cui la prima rinvia...."* ⁽²³⁾.

Come per l'analoga garanzia prevista a favore dei membri del Parlamento dall'art. 68, primo comma, Cost., l'immunità in parola si estende anche a quei comportamenti che, pur non rientrando fra gli atti tipici, siano collegati da nesso funzionale con l'esercizio delle attribuzioni proprie dell'organo di appartenenza, tra cui, in particolare, la divulgazione esterna delle opinioni espresse in sede consiliare. ⁽²⁴⁾.

Le condizioni affinché le dichiarazioni extra moenia possano ritenersi coperte dalla garanzia dell'insindacabilità sono le stesse elaborate dalla giurisprudenza della Corte in rapporto alla

¹⁹ () per l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione all'art. 3 della Cost. degli artt. 28 e 49 dello statuto speciale, che garantiscono ai membri dei Consigli delle province autonome di Trento e Bolzano la prerogativa della irresponsabilità per le opinioni espresse e per i voti dati nell'esercizio delle proprie funzioni, vedasi Corte costituzionale 29 dicembre 1988, n. 1146, che esclude la proponibilità di questioni di legittimità costituzionale in via incidentale prospettate dal giudice 'a quo' in termini alternativi (secondo una lettura estensiva l'immunità varrebbe in relazione a tutte le funzioni svolte dai consiglieri provinciali, laddove secondo un'interpretazione restrittiva l'ambito di operatività della garanzia si limiterebbe all'esercizio di funzioni legislative), data l'inidoneità a consentire la puntuale identificazione del thema decidendum' ed il controllo sulla rilevanza

²⁰ () Corte costituzionale 20 luglio 2007, n. 301

²¹ () Corte costituzionale 13 giugno 2006, n. 221, 3 luglio 2002, n. 306 e 27 marzo 1975, n. 81

²² () PAOLO CARETTI, GIOVANNI TARLI BARBIERI, Diritto regionale, quarta edizione, G. Giappichelli Editore, 2016, pp. 203 e ss.

²³ () Corte costituzionale 16 dicembre 2011, n. 332

²⁴ () Corte costituzionale sentenze nn. 221 del 2006, 276 e 76 del 2001

predetta garanzia di cui all'art. 68, primo comma, Cost.: vale a dire, la sostanziale corrispondenza contenutistica rispetto all'atto tipico e il legame di ordine temporale, idonei ad imprimere alle dichiarazioni esterne una connotazione divulgativa dell'attività istituzionale ⁽²⁵⁾.

Né la prerogative in esame può essere estesa a funzioni svolte da consiglieri in qualità di componenti della Giunta regionale ⁽²⁶⁾.

La giurisprudenza costituzionale tende, quindi, sul piano interpretativo, ad allinearsi agli indirizzi elaborati per l'insindacabilità dei parlamentari di cui all'art. 68, primo comma, della cost. "*in una sorta di processo ermeneutico circolare che conferma una sostanziale identità di ratio tra le due prerogative*" ⁽²⁷⁾, ricomprendendo, quindi, nella garanzia anche le opinioni espresse alla stampa, o comunque fuori dalla sede consiliare, purché in connessione con l'attività funzionale del consigliere, escludendo, invece, l'estensione della guarentigia agli atti di critica e di denuncia politica, latamente connessi con i compiti istituzionali, anche se espletati fuori del Consiglio regionale, e alle dichiarazioni extra moenia legate da una generica comunanza di argomento con l'atto consiliare tipico. Ancorché la Corte costituzionale abbia ribadito il requisito della contestualità fra l'uno e le altre, ha, comunque, riconosciuto l'operatività della guarentigia laddove l'atto funzionale segua alle dichiarazioni esterne entro un arco temporale talmente ridotto da poter affermare la sostanziale contestualità ⁽²⁸⁾.

Rileva, quindi, anche per quanto attiene la garanzia dell'insindacabilità dei consiglieri regionali/provinciali, il nesso funzionale tra la dichiarazione divulgativa extra moenia e l'attività parlamentare propriamente intesa, che non può essere ricondotto ad un semplice collegamento di argomento o di contesto politico fra l'una e l'altra, dovendo la dichiarazione rilevare quale espressione dell'attività parlamentare, cui va aggiunta una sostanziale contestualità a suggello dell'unitario elemento "funzionale", che deve correlare l'attività parlamentare e le dichiarazioni rese ⁽²⁹⁾. Né ogni opinione espressa da un parlamentare rientra nella garanzia costituzionale, trasformandosi, così, l'immunità in un privilegio personale, confliggente con principi costituzionali fondamentali suscettibili di essere compromessi dalle dichiarazioni dei parlamentari.

Per quanto attiene al profilo temporale non può, secondo la Corte, essere ricondotta sotto l'ombrello della funzione consiliare l'attività politica che diventi oggetto, ma in un momento successivo, di un atto consiliare ⁽³⁰⁾. Al riguardo la Corte ha precisato che la "sostanziale

²⁵ () secondo Corte costituzionale 14.06.2007 n. 195) "...l'esonero da responsabilità di cui al quarto comma dell'art. 122 Cost., analogamente a quello disciplinato dal primo comma dell'art. 68 Cost., «è posto a salvaguardia dell'autonomia e dell'indipendenza costituzionalmente riservata al Consiglio regionale» (ex plurimis sentenze n. 391 del 1999, n. 289 del 1997, n. 274 del 1995, n. 81 e n. 70 del 1985) e, solo in via mediata, per la realizzazione della suddetta tutela dell'Organo e «al fine di garantire da qualsiasi interferenza la libera formazione della volontà politica» (sentenza n. 382 del 1998), si indirizza al componente del Consiglio"

²⁶ () secondo Corte costituzionale 14 luglio 2007, n. 195 "...i membri della Giunta regionale godono dell'immunità prevista dall'art. 122, quarto comma, Cost. solo in quanto consiglieri regionali ed esclusivamente in relazione all'attività svolta in ambito consiliare. In altri termini, la guarentigia dei consiglieri non si estende a coprire le funzioni della Giunta o del suo Presidente, perché "non lo consentono la lettera dell'art. 122 Cost. e la ragion d'essere di tale immunità""; vedasi anche Corte costituzionale 16 luglio 2008, n. 279

²⁷ () CORRADO CARUSO *Consigli regionali e rappresentanza politica in FEDERALISMI n. 17/2016*

²⁸ () Corte costituzionale 17 gennaio 2000 n. 10 e 23 luglio 2001, n. 276

²⁹ () Corte costituzionale sentenze nn. 301 del 2010, 420 e 97 del 2008

³⁰ () "...le dichiarazioni rese da un senatore o da un deputato fuori della sede parlamentare, ritenute da un cittadino lesive della propria reputazione, in tanto sono coperte dalla garanzia di insindacabilità di cui al primo comma dell'art. 68 della Costituzione, in quanto un «nesso funzionale» le colleghi ad atti già posti dal loro autore nell'esercizio delle sue funzioni di membro del Parlamento, mentre sono irrilevanti gli atti di altri parlamentari e quelli compiuti bensì dall'autore delle dichiarazioni, ma in epoca ad esse posteriore" Corte costituzionale 19

contestualità" tra le opinioni espresse extra moenia e quelle contenute in un atto tipico consiliare deve essere oggetto di apprezzamento entro un lasso temporale molto compresso; nel caso di specie, riguardante la divulgazione di due mozioni, si rilevava che uno dei due atti era stato presentato in Consiglio dopo dieci giorni dalla divulgazione, tanto da crearsi uno iato temporale considerevole "così da invertire, evidentemente, l'ordine logico, prima che giuridico, tra atto consiliare e sua divulgazione", mentre l'altro, essendo stato presentato oltre un anno prima rispetto alla divulgazione del consigliere, è stato considerato troppo risalente nel tempo, venendo così meno i presupposti per la sussistenza del nesso funzionale con conseguente esclusione della copertura dalla speciale immunità di cui all'art. 122, quarto comma, della Costituzione ⁽³¹⁾.

Premesso che le interrogazioni e le interpellanze vanno annoverate tra gli atti consiliari tipici, in quanto strumentali alle funzioni di controllo e di sindacato politico che il Consiglio esercita nei confronti della Giunta ⁽³²⁾, la Corte costituzionale ha, tra l'altro, avuto modo di precisare che tra le attività coperte dalla garanzia dell'insindacabilità rientrano quelle di vigilanza e di controllo che spettano alle commissioni consiliari, istituite quali articolazioni del Consiglio regionale, chiamate a svolgere le loro attribuzioni nell'ambito delle materie di rispettiva competenza: con la conseguenza che detta garanzia si estende anche alle dichiarazioni esterne che, in stretta successione temporale, ne riflettano i contenuti ⁽³³⁾.

Rilevano, peraltro, peculiari differenze. I Consigli regionali non hanno il potere di emettere delibere d'insindacabilità con efficacia inibente sul fronte processuale, di guisa che compete alla Regione sollevare il conflitto, che si configura quale conflitto tra enti (e non tra poteri).

La diversa posizione dei consigli regionali e delle assemblee parlamentari nell'ordinamento costituzionale esclude, infatti, alla luce della giurisprudenza costituzionale formatasi sul punto, la sussistenza di un "parallelismo" in relazione all'asserita portata inibitoria della deliberazione consiliare di insindacabilità, nonostante l'uguale tenore letterale delle disposizioni costituzionali di cui agli articoli 68, 1° comma e 122, quarto comma, della costituzione (nonché 28 e 48 bis dello statuto speciale di autonomia).

La Consulta, considerata la diversa posizione dei consigli regionali e delle assemblee parlamentari nel sistema costituzionale, ha, infatti, escluso che le delibere di insindacabilità regionali abbiano un'efficacia inibitoria nei confronti degli atti dell'autorità giudiziaria e ha negato l'estensibilità della disciplina prevista dall'articolo 3 della citata legge n. 140 del 2003 a favore dei consiglieri regionali, ostando ad un'interpretazione estensiva, da un lato, il tenore letterale dell'intero testo legislativo, che fa esclusivo riferimento all'articolo 68 della costituzione e alla carica di parlamentare, e, dall'altro, il carattere eccezionale della legge, in quanto limitativa dell'esercizio della funzione giurisdizionale, elemento, questo, che la rende insuscettibile di applicazione analogica ⁽³⁴⁾.

novembre 2004, n. 347; vedasi anche Corte costituzionale 6 dicembre 2002, n. 521

³¹ () Corte costituzionale 5 giugno 2006, n. 221

³² () Corte costituzionale n. 391 del 1999, n. 382 del 1998 e n. 274 del 1995

³³ () Corte costituzionale 23 luglio 2001, n. 276 concernente, in particolare, una lettera inviata da un consigliere regionale, nella sua qualità di presidente della commissione sicurezza sociale, all'assessore alla sanità e al presidente della Giunta regionale, nella quale si prospettavano dubbi circa la correttezza dell'operato del direttore generale di una azienda sanitaria. Secondo la Corte "Rilevato...che, attraverso l'invio della citata missiva, il consigliere regionale ha posto in essere un atto inerente l'esercizio delle proprie attribuzioni di presidente di una commissione consiliare, avente specifica competenza in merito alla problematica ivi segnalata; e considerato che le affermazioni riprodotte dall'organo di informazione rappresentano una illustrazione, in chiave divulgativa, di quanto contestualmente ha formato oggetto di un atto tipico delle funzioni all'epoca esercitate, ne deriva la insindacabilità delle affermazioni in questione."

Ne consegue che, qualora l'ente regione ritenga sussistere un vulnus della garanzia costituzionale riservata ai consiglieri regionali, ex art. 122, 4° comma, Cost., può, alla luce del disposto dell'art. 134 Cost., rivolgersi al giudice delle leggi previo sollevamento di conflitto di attribuzioni.

Per quanto riguarda il procedimento davanti alla Corte costituzionale si rileva che il meccanismo di attivazione del conflitto di attribuzione è interorganico a livello nazionale, tra poteri dello Stato, ed intersoggettivo a livello regionale, tra Regione e Stato. In questo caso, per la parte regionale, autorizzato a ricorrere contro gli atti lesivi dell'autonomia regionale è il Presidente della Regione, su delibera della Giunta, ai sensi dell'art. 39, comma 3, della legge n. 87 del 1953.

In buona sostanza mentre per quanto riguarda i conflitti relativi alla prerogativa parlamentare di cui all'articolo 68 della Costituzione non esistono particolari problemi sul piano della legittimazione processuale, in quanto sia il magistrato procedente sia la Camera di appartenenza del parlamentare sono parti del conflitto ed in tale qualità possono agire direttamente dinanzi alla Corte, altra è la configurazione processuale dei conflitti ex articolo 122, comma 4, della Costituzione, per i quali si pone un problema di rappresentanza processuale delle parti sostanziali del conflitto; né il Consiglio regionale né il giudice contro il cui atto il conflitto è proposto sono, infatti, parti del giudizio. Fino a quando il conflitto in esame è inquadrato nell'ambito del conflitto tra Stato e Regione, la legittimazione a sollevare il conflitto di attribuzione nei confronti dell'autorità giudiziaria non può che competere in via esclusiva al Presidente della Giunta, previa deliberazione della Giunta medesima (articolo 39, comma 3, legge n. 87 del 1953). La parte resistente, altra anomalia, è rappresentata dal Presidente del Consiglio dei ministri, che dovrà (dovrebbe) prospettare le ragioni dell'autorità giudiziaria ⁽³⁵⁾.

³⁴ () sul punto vedasi sentenze 14.06.2007, n. 195, 18.06.2007, n. 235, 20.07.2007, n. 301 e 16.07.2008, n. 279; vedasi per quanto attiene la lesione delle prerogative delle assemblee legislative regionali la sentenza n. 195/2007, in cui la Corte costituzionale, dopo aver rilevato "... l'impossibilità di accedere ad un'interpretazione estensiva o analogica della legge n. 140 del 2003, nel senso di ritenerla applicabile anche ai consiglieri regionali....preclusa dal tenore letterale dell'intero testo legislativo, che fa esclusivo riferimento all'art. 68 della Costituzione e alla carica di parlamentare [qualificando tale legge] a carattere eccezionale, in quanto limitativa dell'esercizio della funzione giurisdizionale, il che la rende insuscettibile di applicazione analogica, ricostruisce il quadro delle garanzie consiliari anche sotto il profilo della legittimazione processuale: "Attualmente lo strumento di tutela per le lesioni delle prerogative del Consiglio regionale è ravvisato nella proponibilità del conflitto di attribuzione tra enti. La legittimazione a sollevare tale tipo di conflitto spetta, quindi, esclusivamente alla Giunta regionale che, come si è detto, è un organo diverso rispetto a quello tutelato dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione. Il che pone anche un problema di garanzia, essendo la Giunta l'organo, espressione della maggioranza politica della Regione, in cui sono assenti forme di rappresentatività dei consiglieri di minoranza, i quali potrebbero non trovare adeguata tutela. Tale equivocità si sposta anche sul versante della legittimazione passiva in quanto la parte principale chiamata in giudizio è il Presidente del Consiglio dei ministri e non l'autorità giudiziaria, soggetto direttamente coinvolto nel conflitto. In altri termini, il conflitto tra Consiglio regionale e autorità giudiziaria, che verte sulla delimitazione delle rispettive sfere costituzionali di attribuzioni in rapporto alla sindacabilità o meno della condotta del Consigliere regionale, si svolge con la presenza solo eventuale dell'organo titolare del potere del cui legittimo uso si dubita e nella totale assenza dal giudizio dell'organo titolare della funzione.""

³⁵ () vedasi, peraltro, la disciplina contenuta nelle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, a seguito delle modifiche del giugno 2004. L'articolo 27 prevede (secondo comma) che il ricorso debba essere, altresì, notificato all'Organo che ha emanato l'atto, quando si tratti di autorità diverse da quelle di Governo e da quelle dipendenti dal Governo; l'articolo 4 prevede (terzo comma) la possibilità di "eventuali interventi di altri soggetti, ferma la competenza della Corte a decidere sulla loro ammissibilità".

Sull'ambito applicativo dell'insindacabilità dei consiglieri regionali vedasi ROBERTO BIN e GIANDOMENICO FALCON, Diritto regionale, Il Mulino 2012, pp. 187-188; per una ricostruzione dei profili implicati dalla rappresentanza processuale dei soggetti dei conflitti ex articoli 68, comma 1, e 122, comma 4, della Costituzione vedasi TOMMASO F. GIUPPONI "Profili organizzativi del Consiglio regionale: l'autonomia del Consiglio e lo status del consigliere" in Il Filangieri, Quaderno 2009, pp. 79-102, ANDREA DANESI *La Corte costituzionale e i conflitti in*

Dopo l'entrata in vigore della legge cost. n. 1/1999, alcune regioni ⁽³⁶⁾ hanno disciplinato in via legislativa la materia in questione, prevedendo una sorta di "pregiudizialità consiliare".

Pare emergere la volontà di estendere a livello regionale l'indirizzo tracciato dalla giurisprudenza costituzionale con la nota sentenza n. 1150/1988 riguardante la c.d. efficacia inibente della delibera parlamentare di insindacabilità.

Tali leggi regionali nel ribadire il principio secondo cui "*I Consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni*" delimitano con formulazione pressoché pedissequa l'ambito dell'insindacabilità, ricomprendendovi "*tutte le attività che costituiscono esplicazione della funzione consiliare tipica, sia delle attribuzioni direttamente affidate al Consiglio regionale dalla Costituzione e dallo Statuto 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.*" ⁽³⁷⁾

Con formulazione diversa il legislatore della Valle d'Aosta ha circoscritto maggiormente il perimetro applicativo, precisando che sono comprese nell'insindacabilità "*tutte le attività che costituiscono esplicazione, in aula e negli organi interni del Consiglio, delle funzioni consiliari tipiche, ovverosia le attribuzioni direttamente affidate al Consiglio regionale dallo Statuto speciale, dalla Costituzione e da altre fonti normative cui lo Statuto e la Costituzione rinviano, che si estrinsecano nella presentazione di 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.*", ricomprendendovi, altresì, quelle "*attività, connesse alla funzione di consigliere e collegate da nesso funzionale all'esercizio delle [citate] funzioni consiliari tipiche, anche se espletate al di fuori dell'aula e degli organi interni del Consiglio.*" ⁽³⁸⁾

Per quanto attiene alla procedura le leggi regionali contengono una disciplina pressoché omogenea, così articolata ⁽³⁹⁾:

materia di insindacabilità parlamentare e consiliare ex art. 68, c. 1 e art. 122, c. 4, cost. in Federalismi n. 20/11, P. PASSAGLIA E T. GIOVANNETTI I conflitti ex artt. 68, comma 1, e 122, comma 4, Cost., relazione reperibile nel sito della Corte costituzionale

³⁶ () vedasi le leggi della Regione Liguria n. 38/2001, della Regione Piemonte n. 32/2001, della Regione Toscana n. 21/2003; della Regione Lazio n. 38/2003, della Regione Lombardia n. 26/2004 e della Valle d'Aosta n. 27/2005

³⁷ () vedasi art. 2 l. r. Piemonte n. 32/2001

³⁸ () l.r. valle d'Aosta n. 27/2005 art. 2, commi 2 e 3

³⁹ () tra le note di commento vedasi, tra gli altri, i contributi di ANNA MARIA POGGI, "*La legge della Regione Piemonte, sulla valutazione dell'insindacabilità dei consiglieri regionali*" in *le Regioni, 2002*, pag. 241 ss e di TOMMASO F. GIUPPONI (studio cit. alla nota 35) secondo il quale "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. Deve il giudice tenerne conto, potendo solo sollevare un conflitto di attribuzione nel caso in cui non ne condivide 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, non potendo certamente la legge regionale intervenire a regolare l'esercizio della funzione giurisdizionale (competenza esclusiva dello stato, ex art. 117, secondo comma, lett. l, Cost.), 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."

1. qualora un consigliere sia chiamato a rispondere davanti all'autorità giudiziaria per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle proprie funzioni, ne dà immediata comunicazione al Presidente del Consiglio regionale, il quale investe della questione il Consiglio regionale.
2. Il Consiglio regionale valutata la sussistenza della causa di insindacabilità si pronuncia entro il termine perentorio di trenta giorni dalla citata comunicazione, previa istruttoria della Giunta per le elezioni.
3. 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.
4. 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.
5. Qualora l'autorità giudiziaria sollevi conflitto di attribuzione presso la Corte Costituzionale, il Presidente della Giunta adotta gli atti volti alla costituzione della Regione nel relativo giudizio.

Compete alla Giunta per le elezioni procedere all'istruttoria della valutazione di insindacabilità e di riferire al Consiglio stesso ai fini dell'assunzione della deliberazione di insindacabilità.

La legge della regione Valle d'Aosta n. 27/2005 attribuisce, invece, tali compiti alla Conferenza dei capigruppo ⁽⁴⁰⁾.

C'è da chiedersi se l'effetto di tali leggi regionali non risulti di fatto vanificato a fronte di pronunce della Corte costituzionale ⁽⁴¹⁾, che non riconoscono alcun valore alla delibera consiliare di insindacabilità adottata ai sensi della legge regionale disciplinante la materia.

2.1. Indirizzi della giurisprudenza costituzionale

2.1.1. Esclusione di una qualunque efficacia inibente delle eventuali delibere consiliari relative all'insindacabilità ex art. 122, quarto comma, Cost.

La Corte costituzionale ha escluso ⁽⁴²⁾ 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 (affermata dalla sentenza n. 1150 del 1988 e disciplinata dalla legge n. 140 del 2003) possa estendersi alle regioni, variamente articolando gli effetti sostanziali e processuali collegati a tale principio, di seguito sintetizzati.

1. La lesione delle prerogative del Consiglio regionale trova tutela nello strumento del conflitto di attribuzione tra enti. La legittimazione a sollevare tale giudizio spetta in via esclusiva alla Giunta regionale, la cui alterità rispetto all'organo tutelato dall'art. 122, quarto comma, della Cost. è ben evidente. Sul punto si innesta un doppio problema di garanzie, di tipo sostanziale e processuale. L'organo esecutivo è espressione della maggioranza politica della Regione in cui non trovano rappresentatività i consiglieri di minoranza. Sul versante della legittimazione passiva è chiamato in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri e non l'autorità giudiziaria, che è il soggetto direttamente coinvolto nel conflitto. Ne consegue che il conflitto tra Consiglio regionale e autorità giudiziaria, che verte sulla delimitazione delle rispettive sfere costituzionali di attribuzioni in rapporto alla sindacabilità o meno della condotta del Consigliere regionale, si

⁴⁰ () l.r. valle d'Aosta n. 27/2005 art. 3, comma 2

⁴¹ () sull'impossibilità di estendere alle Regioni l'efficacia inibitoria delle delibere parlamentari di insindacabilità vedasi Corte costituzionale sentenze 5 giugno 2007, n. 195 e 10 luglio 2007, n. 301 illustrata al par. 2.1.1.

⁴² () vedasi in particolare sentenze 5 giugno 2007, n. 195 e 26 giugno, n. 235

svolge con la presenza solo eventuale dell'organo titolare del potere del cui legittimo uso si dubita e nella totale assenza dal giudizio dell'organo titolare della funzione.

2. I membri della Giunta regionale godono dell'immunità prevista dall'art. 122, quarto comma, Cost. solo in quanto consiglieri regionali ed esclusivamente in relazione all'attività svolta in ambito assembleare. Tale assunto, ad avviso della Corte, deve porsi in diretta correlazione con la riforma costituzionale del 1999 (legge costituzionale 22 novembre 1999 n. 1), che ha rimarcato il carattere distintivo del ruolo e delle funzioni del Consiglio rispetto a quelle della Giunta, quale organo esecutivo della Regione.
3. Alla decisione della Giunta regionale di sollevare conflitto di attribuzione non consegue un effetto inibitorio che paralizzi l'attività giurisdizionale, posto che non è possibile operare un'interpretazione estensiva o analogica della legge n. 140 del 2003 nel senso di estendere la sua applicazione anche ai consiglieri regionali. Secondo la Corte costituzionale osta a qualsiasi dilatazione ermeneutica sia la formulazione letterale del testo legislativo, che contiene un riferimento (esclusivo) all'art. 68 della Costituzione e alla carica di parlamentare, sia il carattere eccezionale della citata legge, che in quanto limita l'esercizio della funzione giurisdizionale, è insuscettibile di applicazione analogica.

In buona sostanza l'effetto inibitorio, rimovibile solo tramite conflitto, è una diretta conseguenza della delibera di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost. adottata dalle assemblee parlamentari. In particolare la Corte ha affermato che *"Qualora il giudice di una causa civile di risarcimento dei danni, promossa da una persona lesa da dichiarazioni diffamatorie fatte da un deputato o senatore in sede extraparlamentare, reputi che la delibera della Camera di appartenenza, affermando l'irresponsabilità del proprio membro convenuto in giudizio, sia il risultato di un esercizio illegittimo (o, come altri si esprime, di "cattivo uso") del potere di valutazione, può provocare il controllo della Corte costituzionale sollevando davanti a questa conflitto di attribuzione. Il conflitto non si configura nei termini di una vindictio potestatis (il potere di valutazione del Parlamento non è in astratto contestabile), 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."* ⁽⁴³⁾.

È noto, del resto, che *"la figura dei conflitti di attribuzione non si restringe alla sola ipotesi di contestazione circa l'appartenenza del medesimo potere, che ciascuno dei soggetti contendenti rivendichi per sé, ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto."* ⁽⁴⁴⁾

4. La Corte, confermando l'esclusione di una qualunque efficacia inibente delle eventuali delibere consiliari relative all'insindacabilità ex art. 122, quarto comma, Cost., riannoda tale effetto al principio secondo cui "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" ⁽⁴⁵⁾. In altri termini la diversa posizione dei Consigli regionali e delle Assemblee parlamentari nel sistema costituzionale è tale da escludere la sussistenza di qualsiasi parallelismo per sostenere la portata inibitoria della delibera consiliare.

⁴³ () Corte costituzionale 29 dicembre 1988, n. 1150

⁴⁴ () Corte costituzionale sentenza 17 giugno 1970, n. 110; ex plurimis sentenze 2 marzo 1991, n. 99 e 14 giugno 1990, n. 285

⁴⁵ () Cfr. Corte costituzionale 10 luglio 2007, n. 301

5. La giurisprudenza costituzionale relativa all'art. 68 è applicabile anche all'art.122, quarto comma, della Cost., laddove si afferma ⁽⁴⁶⁾ che *"il "contesto politico" o comunque l'inerenza a temi di rilievo generale dibattuti in Parlamento, entro cui tali dichiarazioni si possano collocare, non vale in sé a connotarle quali espressive della funzione, ove esse, mancando di costituire la sostanziale riproduzione delle specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell'esercizio delle proprie attribuzioni, siano non già il riflesso del peculiare contributo che ciascun deputato e ciascun senatore apporta alla vita parlamentare mediante le proprie opinioni e i propri voti (come tale coperto, a garanzia delle prerogative delle Camere, dall'insindacabilità), ma una ulteriore e diversa articolazione di siffatto contributo, elaborata ed offerta alla pubblica opinione nell'esercizio della libera manifestazione del pensiero assicurata a tutti dalla Costituzione."*

A fondamento della diversa posizione dei Consigli regionali e delle assemblee parlamentari nel sistema costituzionale, tale da escludere la sussistenza di qualsiasi parallelismo, quale fondamento dell'asserita portata inibitoria della delibera consiliare si riportano alcune pronunce.

SENTENZA 301/2007

Definisce il giudizio per conflitto di attribuzione sollevato dalla regione Piemonte nei confronti dello Stato ⁽⁴⁷⁾ in relazione ad una serie di atti adottati dalle autorità giudiziarie precedenti del Tribunale di Monza nell'ambito del procedimento penale a carico di un consigliere regionale per violazione dell'art. 122, quarto comma, della Costituzione e della legge della Regione Piemonte n. 32 del 2001, n. 32 (Norme in materia di valutazione di insindacabilità dei Consiglieri regionali, ai sensi dell'art. 122, quarto comma, della Costituzione). La regione ricorrente ha chiesto alla Corte di dichiarare che non spettava allo Stato e, per esso al Tribunale di Monza, disattendere la delibera del Consiglio regionale del 5.8.2005 che sanciva l'insindacabilità delle opinioni espresse dal consigliere regionale.

In particolare, secondo la ricorrente, il giudice sarebbe "tenuto a rispettare" la delibera d'insindacabilità, espressione dell'autonomia riconosciuta al Consiglio regionale, rilevando che, in caso di adozione di una delibera consiliare d'insindacabilità, il giudice non potrebbe "proseguire il processo" ma solo sollevare il conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte. Nel caso di specie, "invece di ritenersi obbligato a rispettare la delibera d'immunità", il giudice precedente avrebbe ritenuto di non essere legittimato a sollevare il conflitto, proseguendo, anzi, il giudizio, con conseguente esclusione della "riserva al Consiglio regionale della decisione sulla immunità dei propri componenti". Così operando il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Monza avrebbe erroneamente negato la sussistenza di un "parallelismo" tra le immunità dei parlamentari, di cui all'art. 68 Cost., e le immunità dei consiglieri regionali di cui all'art. 122, quarto comma, Cost.

La Corte costituzionale ha dichiarato l'infondatezza del ricorso, affermando che spettava allo Stato e, per esso, al Giudice per le indagini preliminari ed al pubblico ministero presso il Tribunale di Monza, nonché al medesimo Tribunale, sezione distaccata di Desio, non uniformarsi alla delibera consiliare del 5 agosto 2005, che sanciva l'insindacabilità delle opinioni espresse dal consigliere regionale.

La Corte, richiamando un consolidato indirizzo giurisprudenziale teso ad escludere 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 (affermata dalla sentenza n. 1150 del 1988, e oggi disciplinata dalla legge n. 140 del 2003) possa estendersi alle regioni, ha censurato la

⁴⁶ () cfr. sentenza n. 195 del 2007

⁴⁷ () sentenza 20 luglio 2007, n. 301

tesi della Regione Piemonte secondo cui il giudice che proceda nei confronti di un consigliere regionale, a fronte di una delibera consiliare di insindacabilità, non potrebbe proseguire il giudizio e disporrebbe soltanto della possibilità di proporre conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte, analogamente al giudice che proceda nei confronti di un parlamentare ⁽⁴⁸⁾.

In buona sostanza la Consulta non ha riconosciuto alla delibera consiliare di insindacabilità alcun effetto inibitorio.

SENTENZA 195/2007

La Corte respinge perché viziata da un erroneo presupposto interpretativo, la tesi della ricorrente Regione Veneto secondo cui alla decisione della Giunta di sollevare conflitto di attribuzione consegue un effetto inibitorio che paralizza l'esercizio della funzione giurisdizionale. In altri termini la delibera della Giunta di proporre conflitto di attribuzione avverso l'autorità giurisdizionale a tutela dell'immunità dei consiglieri regionali per le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni avrebbe effetto inibitorio della funzione giurisdizionale sulla base dell'asserita equivalenza di tale delibera rispetto alla delibera consiliare di insindacabilità. Secondo la Corte nell'atto relativo alla decisione di sollevare conflitto dinanzi alla Corte costituzionale non confluisce una delibera di insindacabilità, quantomeno implicita, trattandosi di atti diversi; né può trasferirsi in capo alla Giunta regionale il potere del Consiglio regionale di valutare se un'opinione espressa da un componente dell'organo legislativo regionale sia riconducibile all'esercizio delle funzioni consiliari. La pronuncia in esame si inquadra in quel filone giurisprudenziale teso, parallelamente, a negare l'estensione ai parlamentari-ministri della garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione, propria del parlamentare, quando questi esercitano funzioni attinenti alla carica di Governo. ⁽⁴⁹⁾

SENTENZA 235/2007

Alla decisione della Giunta regionale di sollevare conflitto di attribuzione non consegue effetto inibitorio dell'attività giurisdizionale, ciò implicando l'applicabilità anche ai consiglieri regionali della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), facendo leva sull'interpretazione estensiva o analogica, non consentita, da un lato, dalla formulazione letterale del testo legislativo, che fa esclusivo riferimento all'art. 68 Cost. e alla carica di parlamentare, non suscettibile, quindi, di dilatazione, dall'altro, dal carattere eccezionale, preclusivo dell'analogia, della medesima legge, in quanto limitativa dell'esercizio della funzione giurisdizionale.

⁴⁸ () in termini analoghi vedasi Corte costituzionale 14 giugno 2007, n. 195 secondo cui ".....è erroneo ipotizzare che alla decisione della Giunta di sollevare conflitto di attribuzione possa conseguire un effetto inibitorio che paralizzi l'esercizio della funzione giurisdizionale. Questa Corte ha più volte precisato che 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. In particolare ha affermato che «Qualora il giudice di una causa [...] promossa da una persona lesa da dichiarazioni diffamatorie fatte da un deputato o senatore in sede extraparlamentare, reputi che la delibera della Camera di appartenenza, affermando l'irresponsabilità del proprio membro convenuto in giudizio, sia il risultato di un esercizio illegittimo (o, come altri si esprime, di "cattivo uso") del potere di valutazione, può provocare il controllo della Corte costituzionale sollevando davanti a questa conflitto di attribuzione» (sentenza n. 1150 del 1988)."

⁴⁹ () vedasi Corte costituzionale 20 luglio 2007, n. 304 "Il fatto che il parlamentare chiamato a ricoprire la carica di ministro si trovi in una condizione parlamentare particolare, per non essere in grado di svolgere un'attività parlamentare piena, non consente di ritenere comprese nella sfera di operatività della garanzia dell'insindacabilità condotte poste in essere nell'esercizio delle attribuzioni del ministro, stante la oggettiva diversità fra queste ultime, di per sé considerate, e le funzioni parlamentari. La coincidenza, nella stessa persona, della posizione di parlamentare e di ministro non giustifica in alcun modo l'applicazione estensiva al ministro della garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione, propria del parlamentare, quando questi esercita funzioni attinenti alla carica di Governo."

Si ricorda, peraltro, il mutato quadro normativo a fronte delle modifiche (di cui alla Del. Corte Cost. 10 giugno 2004) delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (di cui al Reg. Corte Cost. 16 marzo 1956) già richiamate ⁽⁵⁰⁾. Rilevano le modifiche apportate agli artt. 27 e 4. L'art. 27 prevede che il ricorso per conflitto intersoggettivo "*deve essere notificato altresì all'organo che ha emanato l'atto, quando si tratti di autorità diverse da quelle di Governo e da quelle dipendenti dal Governo*" ⁽⁵¹⁾. L'art. 4 prevede la possibilità di "*eventuali interventi di altri soggetti, ferma la competenza della Corte a decidere sulla loro ammissibilità*" ⁽⁵²⁾.

2.1.2. Insindacabilità - ambito temporale

SENTENZA N. 332/2011

Con due distinti ricorsi la Regione Veneto ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione all'ordinanza di ammissione di mezzi istruttori adottata dal Tribunale di Venezia nell'ambito di un giudizio civile promosso contro due consiglieri regionali (nonché di ulteriori soggetti) con pretesa risarcitoria dei danni derivanti da talune loro dichiarazioni, ritenute diffamatorie.

La Corte costituzionale, accogliendo i ricorsi, ha annullato l'ordinanza istruttoria del Tribunale di Venezia, affermando che non spetta allo Stato, e, per esso, al Tribunale di Venezia, adottare l'ordinanza impugnata, limitatamente alle domande proposte nei confronti dei consiglieri interessati, rilevando la sostanziale corrispondenza contenutistica delle dichiarazioni contestate rispetto ad atti tipici della funzione consiliare e il legame di ordine temporale, idoneo ad imprimere alle dichiarazioni esterne una connotazione divulgativa dell'attività istituzionale.

Quanto al primo conflitto il consigliere è stato convenuto in giudizio per il risarcimento dei danni derivanti da opinioni espresse in un'interrogazione consiliare (nella fattispecie un'interrogazione a risposta immediata), ripresa in un articolo pubblicato su di un quotidiano locale lo stesso giorno di presentazione dell'interrogazione. Gli argomenti a sostegno della pronuncia trovano fondamento in quell'indirizzo consolidato secondo cui "*le interrogazioni e le interpellanze vanno senz'altro annoverate tra gli atti consiliari tipici, in quanto strumentali alle funzioni di controllo e di sindacato politico che il Consiglio esercita nei confronti della Giunta.... A propria volta, l'articolo di stampa -praticamente coevo all'atto tipico -si limita, nella sostanza, a riprodurre i contenuti dell'interrogazione, con conseguente sussistenza di entrambe le evidenziate condizioni per la configurabilità del nesso funzionale.*"

Quanto al secondo conflitto la responsabilità risarcitoria del consigliere è stata dedotta in giudizio dalla società attrice in rapporto alle dichiarazioni rese nel corso di due interviste ad un quotidiano locale, su questo pubblicate.

Secondo la Corte tali interviste si connettono, sul piano contenutistico, alle richieste scritte che il consigliere, all'epoca anche vicepresidente della commissione consiliare sanità, aveva rivolto pochi giorni prima ai competenti uffici della Regione e a tutte le Aziende sanitarie regionali, al fine di acquisire copia della documentazione relativa ai contratti di appalto conclusi con la società attrice e alle gare che li hanno preceduti. Ciò, nella prospettiva di appurare la posizione di quest'ultima nel quadro della gestione della sanità in Veneto.

La Corte, muovendosi nel solco di consolidati indirizzi giurisprudenziali, ha precisato "*che tra le attività coperte dalla garanzia della insindacabilità ben possono essere annoverate quelle di vigilanza e di controllo che spettano alle commissioni consiliari, istituite quali articolazioni del*

⁵⁰() vedasi nota 35

⁵¹ () si tratta del comma aggiunto dall'art. 9 della del. Corte Cost. 10 giugno 2004 (Gazz. Uff. 30 giugno 2004, n. 151), entrata in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione

⁵² () l'articolo è stato così sostituito dall'art. 1 della del. Corte Cost. 10 giugno 2004 (Gazz. Uff. 30 giugno 2004, n. 151), entrata in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione

Consiglio regionale, chiamate a svolgere le loro attribuzioni nell'ambito delle materie di rispettiva competenza: con la conseguenza che detta garanzia si estende anche alle dichiarazioni esterne che, in stretta successione temporale, ne riflettano i contenuti (sentenza n. 276 del 2001, concernente, in particolare, una lettera inviata da un consigliere regionale, nella sua qualità di presidente della commissione sicurezza sociale, all'assessore alla sanità e al presidente della Giunta regionale, nella quale si prospettavano dubbi circa la correttezza dell'operato del direttore generale di una azienda sanitaria)."

SENTENZA 221/2006

Il giudizio riguarda due conflitti di attribuzione proposti dalla Regione Lombardia nei confronti dello Stato. La Corte, dichiarando l'infondatezza del ricorso, ricorda che spetta allo Stato, e per esso al procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Venezia ed al Tribunale di Venezia, adottare nei confronti di alcuni consiglieri della Regione Lombardia, rispettivamente, l'avviso di conclusione delle indagini preliminari per il reato di diffamazione a mezzo stampa e l'ordinanza di rigetto della richiesta di declaratoria di non punibilità ai sensi degli artt. 129 o 469 cod. proc. pen. Le dichiarazioni per le quali pende procedimento penale non sono riconducibili, ad avviso della Corte, all'esercizio delle funzioni di consigliere regionale, difettando il requisito della contestualità fra l'opinione espressa in sede consiliare e la sua successiva divulgazione.

Nella fattispecie, secondo la Corte, la legge della Regione Lombardia 28 ottobre 2004, n. 26 in materia di insindacabilità dei consiglieri regionali ai sensi dell'art. 122, comma quarto, della Costituzione, non può assumere rilievo alla stregua di norma interposta, posto che tale legge ha soltanto la funzione di regolare gli adempimenti procedurali interni relativi alla deliberazione sull'insindacabilità. La fonte regolatrice della garanzia rimane l'art. 122, comma quarto, della Costituzione, alla quale soltanto si connette l'effetto "inibitorio" della delibera consiliare di insindacabilità.

Tale prerogativa, nella specie, è invocata dalla Regione quale garanzia connessa all'esercizio di un'attività costituente esplicazione di funzione consiliare tipica, sostenendo la ricorrente l'esistenza del collegamento funzionale tra le dichiarazioni rese alla stampa e l'attività consiliare svolta dai consiglieri attraverso due mozioni, trattandosi di dichiarazioni con funzione divulgativa di queste ultime, in ragione sia della contestualità con esse, sia di una sostanziale corrispondenza di significati.

Per quanto attiene la verifica inerente il requisito della contestualità tra l'opinione espressa in sede consiliare (con una mozione) e la sua successiva divulgazione, *"il nesso funzionale che, in ipotesi, le collega 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 nesso funzionale. Ora, tale contestualità - lungi dall'abbracciare, secondo la prospettazione della ricorrente, l'arco temporale dell'intera durata della consiliatura - non può ritenersi, invece, sussistente per dichiarazioni rese alla stampa (nelle date del 26 marzo e del 13 aprile 2002) oltre un anno dopo la presentazione della mozione n. 106 (6 febbraio 2001)."*

Quanto all'ulteriore mozione non può ritenersi la sussistenza di un utile collegamento temporale, rispetto alla pubblicazione sulla stampa locale della "lettera aperta" a firma dei due consiglieri regionali ed oggetto della contestazione del reato loro ascritto. La Corte, richiamando consolidati indirizzi della giurisprudenza, ha riconosciuto la *"possibilità che l'atto funzionale segua alle dichiarazioni esterne, entro un arco talmente compreso di tempo da poter affermare la «sostanziale contestualità» fra l'uno e le altre (v. sentenze n. 10 del 2000 e n. 276 del 2001); ma tale ipotesi non ricorre nella specie, sussistendo uno iato temporale -dieci giorni -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".

Né è sufficiente che tra atto funzionale tipico e dichiarazioni extra moenia sussista una mera generica comunanza di argomento, che se idonea a ricondurre entrambi ad un generico, comune contesto politico, è del tutto inadeguata a prospettarsi quale nesso funzionale tra l'atto tipico e quanto riprodotto in chiave divulgativa dagli organi di informazione, secondo consolidati principi affermati dalla Corte costituzionale⁽⁵³⁾.

Conseguentemente le dichiarazioni dei consiglieri regionali non possono ritenersi rese nell'esercizio della funzione consiliare regionale, né, pertanto, coperte dalla speciale immunità di cui all'art. 122, quarto comma, della Costituzione.

2.1.3. Estensione dell'insindacabilità ai membri dell'esecutivo regionale

SENTENZA 279/2008

La Regione Piemonte ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato per violazione dell'art. 122, quarto comma, della Costituzione in relazione al decreto del Giudice per l'udienza preliminare del Tribunale di Torino, con cui è stato disposto il giudizio a norma dell'art. 429 del codice di procedura penale nei confronti di un consigliere della Regione Piemonte.

La questione sottoposta alla Corte riguarda l'estensione dell'immunità alle attività dei consiglieri regionali che al contempo rivestano la carica di componente della Giunta regionale.

La Corte, rigettando il ricorso, ha affermato che spetta allo Stato e, per esso, al GUP presso il Tribunale di Torino, emettere il decreto con cui è stato disposto il giudizio nei confronti di un consigliere regionale in relazione a dichiarazioni da questi rese nei riguardi di un dirigente. La relazione contenente le dichiarazioni da cui è originato il giudizio penale, ad avviso della Corte, non può essere considerata come manifestazione di opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni consiliari, essendo stata formata dall'autore in qualità di Assessore agli affari legali della Giunta piemontese, qualità rivestita dal consigliere regionale all'epoca dei fatti. La prerogativa costituzionale di cui all'art. 122, quarto comma, Cost., si riferisce solo agli atti compiuti dai componenti del Consiglio regionale (e non a quelli compiuti dagli assessori).

SENTENZA 195/2007

Secondo la Corte i membri della Giunta regionale godono dell'immunità prevista dall'art. 122, quarto comma, Cost. solo in quanto consiglieri regionali ed esclusivamente in relazione all'attività svolta in ambito consiliare. La speciale garanzia di cui godono i consiglieri non si estende a coprire le funzioni della Giunta o del suo Presidente, perché «non lo consentono la lettera dell'art. 122 Cost. e la ragion d'essere di tale immunità».... Tale inquadramento, precedente la riforma costituzionale di cui alla legge 22 novembre 1999 n. 1, secondo la Corte, è stato ulteriormente rafforzato dall'accentuazione della distinzione tra le funzioni del Consiglio e quelle della Giunta, quale organo esecutivo della Regione. La pronuncia in esame si inquadra in quel filone giurisprudenziale teso, parallelamente, a negare l'estensione ai parlamentari-ministri della garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione, propria del parlamentare, quando questi esercitano funzioni attinenti alla carica di Governo.⁽⁵⁴⁾

⁵³ () vedasi ex plurimis sentenze n. 276 del 2001; n. 391 del 1999

⁵⁴ () vedasi Corte costituzionale 20 luglio 2007, n. 304 "Il fatto che il parlamentare chiamato a ricoprire la carica di ministro si trovi in una condizione parlamentare particolare, per non essere in grado di svolgere un'attività parlamentare piena, non consente di ritenere comprese nella sfera di operatività della garanzia dell'insindacabilità condotte poste in essere nell'esercizio delle attribuzioni del ministro, stante la oggettiva diversità fra queste ultime, di per sé considerate, e le funzioni parlamentari. La coincidenza, nella stessa persona, della posizione di parlamentare e di ministro non giustifica in alcun modo l'applicazione estensiva al ministro della garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione, propria del parlamentare,

3. INSINDACABILITÀ DEI CONSIGLIERI REGIONALI/PROVINCIALI DELLA REGIONE TRENTO - ALTO ADIGE/SÜDTIROL - STRUMENTI DI TUTELA IN RELAZIONE ALLA PREROGATIVA DELL'INSINDACABILITÀ - GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE - DISCIPLINA COSTITUZIONALE E STATUTARIA

Sul piano della disciplina statutaria rilevano gli artt. 28 (modificato dall'art. 4 della l. cost. 31 gennaio 2001, n. 2) e 48 bis (aggiunto dall'art. 4 della l. cost. 31 gennaio 2001, n. 2), i quali recitano:

Art. 28

"I membri del Consiglio regionale rappresentano l'intera regione.

Non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni e dei voti espressi nell'esercizio delle loro funzioni.

L'ufficio di consigliere provinciale e regionale è incompatibile con quello di membro di una delle Camere, di un altro Consiglio regionale, ovvero del Parlamento europeo."

Art. 48 bis

"I membri del Consiglio provinciale rappresentano l'intera Provincia. Prima di essere ammessi all'esercizio delle loro funzioni essi prestano giuramento di essere fedeli alla Costituzione.

I membri del Consiglio provinciale non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni e dei voti espressi nell'esercizio delle loro funzioni."

Sul piano processuale rileva la disciplina del giudizio per conflitto di attribuzione di cui all'art. 98 dello statuto speciale, il quale prevede che "Se lo Stato invade con un suo atto la sfera di competenza assegnata dal presente statuto alla Regione o alle province, la Regione o la Provincia rispettivamente interessata possono proporre ricorso alla Corte costituzionale per regolamento di competenza.

Il ricorso è proposto dal Presidente della Regione o da quello della Provincia, previa deliberazione della rispettiva giunta.

Copia dell'atto di impugnazione e del ricorso per conflitto di attribuzione deve essere inviata al commissario del Governo in Trento, se trattasi della regione o della provincia di Trento, e al commissario del Governo in Bolzano, se trattasi della provincia di Bolzano"

Sebbene lo statuto preveda solo il potere della Regione o delle Province di sollevare il conflitto di attribuzione nei confronti di atti statali, analoga facoltà spetta allo Stato nei confronti di atti regionali e provinciali.

Trattasi di disciplina simmetrica a quella contenuta nell'art. 134 della Cost., il quale attribuisce alla Corte costituzionale il compito di giudicare "sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato, e su quelli tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni".

La disciplina costituzionale è dettagliata dall'art. 37 legge n. 87 del 1953, il quale statuisce che "Il conflitto tra poteri dello Stato è risolto dalla Corte costituzionale se insorge tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali".

Perché sorga conflitto di attribuzione fra i poteri dello Stato devono, quindi, ricorrere le seguenti condizioni:

1. deve riguardare organi appartenenti a poteri diversi;
2. deve riguardare organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono;

quando questi esercita funzioni attinenti alla carica di Governo."

3. deve riguardare la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali.

Preme rilevare nell'ambito della cornice normativa statutaria che sono esclusi dal novero degli atti idonei a determinare un conflitto di attribuzione fra Stato e Regioni (e Province autonome) la legge o un atto avente forza di legge, in quanto il relativo giudizio ricadrebbe nel conflitto legislativo, risolto dalla Corte nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Trattasi di uno strumento, che ha per oggetto atti di carattere amministrativo. Comprende, quindi, qualunque atto che non sia una legge formale (dello Stato o di una Regione) o un atto avente forza di legge; può trattarsi di un atto formalmente e materialmente amministrativo o di un atto formalmente amministrativo e sostanzialmente normativo (un regolamento) o un atto di un'assemblea elettiva che non sia formalmente legislativo (il regolamento interno di un Consiglio) o, anche, un atto giurisdizionale dello Stato, che una Regione ritenga lesivo della propria sfera di competenza ⁽⁵⁵⁾.

Nel caso di conflitto su atti giurisdizionali la Corte ha affermato l'inammissibilità di conflitti volti a censurare non la riconducibilità dell'atto alla funzione giurisdizionale, ma, semplicemente, errores in iudicando; in altri termini secondo la Corte anche gli atti giurisdizionali sono suscettibili di essere posti a base di un conflitto, non soltanto tra poteri dello Stato, ma anche tra Regioni e Stato, sempre che il conflitto non si risolva in un improprio strumento di sindacato e di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale, assumendo, in tal caso, le caratteristiche di un mezzo di impugnazione atipico ⁽⁵⁶⁾. Secondo consolidata giurisprudenza la Corte esclude l'ammissibilità di un conflitto tra enti quando si controverta della titolarità di beni (vindicatio rei), risolvendosi in una mera pretesa di carattere patrimoniale, in quanto diretta all'accertamento del titolo giuridico di appartenenza dei beni, e non della spettanza o della delimitazione di funzioni attribuite dalla Costituzione o dagli statuti speciali di autonomia e dalle relative norme di attuazione (vindicatio potestatis), essendo nel primo caso la questione da proporre nelle forme ordinarie davanti al giudice ordinario ⁽⁵⁷⁾.

Quanto ai soggetti ricorrenti la Corte ha affermato il principio che gli enti locali (nella specie, i comuni) non possono proporre conflitto di attribuzione, neppure dopo la riforma del Titolo V, in

⁵⁵ () TEMISTOCLE MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 461 e ss.; GUSTAVO ZAGREBELSKY, *Conflitti di attribuzione tra Stato e regioni e tra regioni*, voce in *Enciclopedia giuridica*, vol. IX, Treccani, Roma 1988;

sugli atti idonei a determinare il conflitto vedasi sentenze Corte costituzionale 20 gennaio 1977, n. 40 e 7 luglio 1988, n. 771. Quest'ultima considera "idoneo a innescare un conflitto di attribuzione qualsiasi atto o comportamento significativo, imputabile allo Stato o alla regione, purché sia dotato di efficacia o di rilevanza esterna e sia diretto ad esprimere in modo chiaro e inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare un'invasione attuale dell'altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima.... Su questa base, sono stati riconosciuti idonei a dar vita a un conflitto di attribuzione persino atti interni o circolari dotati di rilevanza esterna e contenenti una chiara manifestazione di volontà in ordine all'affermazione di una propria competenza..., nello stesso tempo sono stati dichiarati inammissibili conflitti originati da atti o da comportamenti interni all'amministrazione (statale o regionale) che erano sprovvisti di una qualche efficacia verso l'esterno...o da atti o comportamenti comunque privi di un contenuto obiettivamente in grado di produrre un'incidenza certa e attuale in ordine alla competenza ritenuta lesa. Sotto quest'ultimo profilo, sono stati considerati inidonei a dar vita a un conflitto atti che non contenevano 'una chiara, univoca determinazione di volontà' riguardo all'affermazione di una propria competenza...ovvero che non andavano al di là di un 'dichiarato intento orientativo e interpretativo'... o, più semplicemente, che esprimevano 'un invito piuttosto che un'imposizione'....o che avevano scopi meramente conoscitivi o di informazione...."

⁵⁶ () sentenze 24 luglio 2003, n. 276 e 30 ottobre 2003, n. 326

⁵⁷ () sulla estraneità alla materia dei conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni della mera 'vindicatio rerum' da parte di uno degli enti nei confronti dell'altro vedasi sentenze nn. 177/2005, 179/2004, 95/2003, 213/2001, 444 e 211/1994, 309/1993, 111/1976.

quanto "Nessun elemento letterale o sistematico consente...di superare la limitazione soggettiva che si ricava dagli articoli 134 della Costituzione e 39, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87..."⁽⁵⁸⁾.

Lo Statuto speciale di autonomia prevede (articolo 98, comma 3) che il ricorso sia proposto dal Presidente della Giunta regionale o provinciale, previa deliberazione della Giunta medesima; è escluso qualsiasi intervento del Consiglio diversamente da quanto accade per i giudizi di legittimità costituzionale contro atti legislativi dello Stato, per i quali l'atto di promovimento del giudizio presuppone una deliberazione dell'organo assembleare (articolo 98, comma 1).

Nella sentenza con la quale decide il conflitto la Corte costituzionale dichiara a quale degli enti (Stato o Regione) spetti la competenza e, se è stato emanato un atto viziato da incompetenza, ne dispone l'annullamento.

Valgono le considerazioni già esposte in ordine al problema della rappresentanza processuale dei soggetti sostanziali del conflitto, autorità giudiziaria e assemblee parlamentari e consiliari, che sinteticamente si ripropongono.

Per quanto riguarda i conflitti a tutela delle prerogative di cui all'art. 68 della cost. parti processuali sono sia il magistrato procedente che la camera di appartenenza del parlamentare. Nel caso di conflitto originato per la tutela delle prerogative consiliari ex art. 122, comma, 4, cost. o ex artt. 28 o 48 bis dello statuto speciale né l'assemblea legislativa regionale o provinciale né il giudice contro cui il conflitto è sollevato sono parti del giudizio. Essendo il conflitto de quo sussunto nello schema del conflitto tra Stato e regione, la legittimazione a sollevare il giudizio compete al Presidente dell'esecutivo, previa deliberazione della Giunta (ex artt. 98, comma 2, statuto speciale regione Trentino - Alto Adige/Südtirol e 39, comma 3, legge 53/1987), mentre parte resistente non potrà che essere il Presidente del Consiglio dei Ministri in rappresentanza dell'organo giurisdizionale.

Nell'ambito dei giudizi in materia di immunità del parlamentare e del consigliere regionale/provinciale rileva, in primo luogo, la distinzione in ordine al tipo di atto da cui origina il conflitto. Nel primo caso si tratta di un atto delle assemblee parlamentari ed in particolare della delibera che accerta la riconducibilità della condotta del parlamentare all'esercizio delle funzioni; nel secondo caso rileva un atto giurisdizionale adottato nel corso di un giudizio in cui è coinvolto un consigliere regionale/provinciale.

La giurisprudenza costituzionale non ha mai riconosciuto all'eventuale delibera consiliare un'efficacia inibitoria del procedimento giurisdizionale in corso. Ne consegue che all'apertura di un procedimento giurisdizionale a carico di un consigliere regionale, mancando uno strumento di raccordo tra giudici che continuano la propria attività di accertamento, e assemblea legislativa, la Regione può sollevare conflitto di attribuzione, cui, comunque, non consegue un effetto inibitorio che paralizzi l'esercizio della funzione giurisdizionale⁽⁵⁹⁾.

⁵⁸ () sentenza 1 ottobre 2003, n. 303

⁵⁹ () Corte costituzionale sentenza 14 giugno 2007, n. 195: "*Parimenti infondate sono le ulteriori argomentazioni del ricorso relative alla pretesa applicabilità della legge n. 140 del 2003, ivi compreso l'effetto inibitorio in essa previsto, anche ai consiglieri regionali, nonché alla pretesa estensione, da parte dell'art. 3 della suddetta legge, dell'applicabilità dell'art. 68, primo comma e, per analogia, dell'art. 122, quarto comma Cost. «ad ogni altra attività [...] di critica e di denuncia politica, connessa con i compiti istituzionali anche se non in connessione con l'attività consiliare tipica». La tesi della Regione si fonda su molteplici erronei presupposti interpretativi. Il primo riguarda l'impossibilità di accedere ad un'interpretazione estensiva o analogica della legge n. 140 del 2003, nel senso di ritenerla applicabile anche ai consiglieri regionali. L'interpretazione di tipo estensivo è preclusa dal tenore letterale dell'intero testo legislativo, che fa esclusivo riferimento all'art. 68 della Costituzione e alla carica di parlamentare. La legge citata, inoltre, ha carattere eccezionale, in quanto limitativa dell'esercizio della funzione giurisdizionale, il che la rende insuscettibile di applicazione analogica [fermo restando che].....l'esonero*

E' da ritenere, in assenza di precedenti e di una disciplina relativa all'iter consiliare, che il consigliere debba coinvolgere l'organo assembleare, illustrando la vicenda giudiziale che l'ha visto coinvolto con evidenziazione delle ragioni per cui ritenga di adire la Corte costituzionale a fronte di provvedimenti giudiziali lesivi delle prerogative consiliari.

Sul piano applicativo questo significa che, laddove un consigliere sia convenuto in giudizio da terzi (a fronte di pretese risarcitorie civili) o coinvolto in giudizi su iniziativa del giudice penale o contabile, in assenza di una pronuncia dell'organo giurisdizionale precedente di esenzione da responsabilità a fronte della garanzia statutaria dell'insindacabilità (art. 48 bis statuto), non potendo agire individualmente a tutela delle prerogative consiliari dovrebbe darne comunicazione al Presidente del Consiglio provinciale, il quale dovrebbe investire l'assemblea, previa audizione della conferenza dei presidenti dei gruppi, quale organo di consulenza del Presidente del Consiglio sulle questioni che abbiano, comunque, una rilevanza consiliare.

Ed è indubbio che la garanzia dell'insindacabilità con conseguente coinvolgimento dell'organo assembleare nell'ipotesi di mancata adozione di una pronuncia giudiziale di esenzione da responsabilità ha una rilevanza non certo circoscritta al singolo consigliere coinvolto in un contenzioso, rilevando quale prerogativa che trascende dalla dimensione individuale, posto che incide sullo status di consigliere

Pare agevole ritenere che, qualora il Consiglio con provvedimento motivato deliberi favorevolmente in ordine alla sussistenza di una causa di insindacabilità, previo positivo riscontro dei presupposti di operatività della stessa come definiti sul piano normativo e giurisprudenziale, il Presidente del Consiglio dovrebbe trasmettere la deliberazione consiliare al Presidente della Giunta provinciale, quale unico organo competente a sollevare conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 98 dello statuto speciale, ferma restando l'esclusione dell'efficacia inibitoria della deliberazione consiliare, a fronte dell'inesistenza di qualsiasi parallelismo con le delibere parlamentari di insindacabilità dei membri delle camere per le opinioni espresse e per i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni secondo un indirizzo giurisprudenziale che non registra oscillazioni di sorta.

Non pare, ad avviso della scrivente che, nell'ambito dell'iter istruttorio, di cui si ripete non si riscontrano precedenti, il Presidente del Consiglio debba coinvolgere la Giunta delle elezioni, a fronte delle competenze di tale organo, limitate alla verifica dell'inesistenza in capo ai consiglieri provinciali delle cause di ineleggibilità o incompatibilità previste dalla normativa provinciale, delle cause di incandidabilità previste dal decreto legislativo n. 235 del 2012, nonché delle cause di inconfiribilità e di incompatibilità previste dal decreto legislativo n. 39 del 2013.

da responsabilità di cui al quarto comma dell'art. 122 Cost., analogamente a quello disciplinato dal primo comma dell'art. 68 Cost., «è posto a salvaguardia dell'autonomia e dell'indipendenza costituzionalmente riservata al Consiglio regionale» (ex plurimis sentenze n. 391 del 1999, n. 289 del 1997, n. 274 del 1995, n. 81 e n. 70 del 1985) e, solo in via mediata, per la realizzazione della suddetta tutela dell'Organo e «al fine di garantire da qualsiasi interferenza la libera formazione della volontà politica» (sentenza n. 382 del 1998), si indirizza al componente del Consiglio." In termini analoghi Corte costituzionale 16 giugno 2008, n. 279 "Va parimenti disattesa la richiesta «di estendere alle Regioni 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, disciplinata dalla legge n. 140 del 2003».
... Questa Corte, considerata la diversa posizione dei Consigli regionali e delle Assemblee parlamentari nel sistema costituzionale, ha escluso che le delibere di insindacabilità regionali abbiano un'efficacia inibitoria nei confronti degli atti dell'autorità giudiziaria e ha negato l'estensibilità della disciplina prevista dalla legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), in favore dei consiglieri regionali..."

Né può ritenersi che il Presidente del Consiglio possa limitarsi a coinvolgere l'Ufficio di presidenza del Consiglio (⁶⁰), composto dal Presidente, che lo presiede, dal vicepresidente e da tre segretari questori, attesi i compiti ad esso attribuiti riguardanti proposte di atti regolamentari (regolamento organico, regolamento di amministrazione e di contabilità, regolamento per il trattamento economico dei Consiglieri e gli interventi a favore dei gruppi consiliari) da sottoporre alla deliberazione del Consiglio o l'adozione degli stessi (regolamento di organizzazione del Consiglio). Rilevano, inoltre, competenze in materia contabile (delibera il progetto di bilancio del Consiglio, il suo assestamento, le eventuali variazioni e il rendiconto generale), organizzativa e in materia di personale. Nulla vieta, comunque, che il Presidente del Consiglio sottoponga preliminarmente la questione all'Ufficio di presidenza, al fine di acquisire argomentate osservazioni su di un tema che, per le ragioni evidenziate, trascende la vicenda giudiziale in cui è coinvolto il singolo consigliere, tenendo, tra l'altro, conto della sua rilevanza quale organo che delibera (in via residuale) su tutte le altre questioni ad esso deferite dal Presidente.

Non risultano casi di promovimento di giudizi per conflitto di attribuzione da parte della Provincia a tutela delle prerogative consiliari lese da iniziative della magistratura.

Serrando le fila del discorso, non pare, comunque, necessaria l'adozione di una disciplina regolamentare (ma potrebbe essere anche legislativa con opportuni snodi sul piano regolamentare), che definisca l'iter consiliare secondo l'articolazione procedurale sopra delineata, quale segmento prodromico al promovimento del conflitto di attribuzione da parte dell'esecutivo.

In secondo luogo il Consigliere coinvolto in un giudizio deve essere posto nella condizione di esplicitare al meglio la linea difensiva anche avvalendosi della competente struttura (ufficio legale) del Consiglio provinciale, sia per quanto attiene alla consulenza in ordine ai vari profili (di merito e processuali) implicati, che per quanto riguarda l'eventuale difesa in giudizio, laddove sia palese l'ascrivibilità dello stesso all'esercizio delle funzioni consiliari, concordando in via preventiva forme e modalità.

Si tratta, del resto, di prassi di consolidata applicazione, che hanno visto l'ufficio, specie negli ultimi anni, direttamente coinvolto non solo nella diretta assistenza in giudizio ma anche nella redazione di pareri (anche) in relazione a contenziosi in cui consiglieri siano stati coinvolti a seguito di dichiarazioni rese extra moenia ritenute lesive dell'onorabilità di terzi e alle successive richieste di rimborso delle spese legali, nonché nella definizione in via transattiva delle pretese risarcitorie avanzate da terzi.

⁶⁰ () vedasi art. 22 Regolamento interno del Consiglio provinciale di cui alla deliberazione del Consiglio provinciale 6 febbraio 1991, n. 3

4. INSINDACABILITA' DEI CONSIGLIERI PROVINCIALI - PRONUNCE RESE IN SEDE GIURISDIZIONALE LOCALE

Numerose sono le pronunce rese in sede di giudizio penale per azioni diffamatorie (ex art. 595 c.p.) in cui sono stati coinvolti consiglieri provinciali a seguito della presentazione di interrogazioni lesive di terzi e/o di dichiarazioni rese alla stampa divulgative dei contenuti dell'attività di sindacato ispettivo. Trattasi di giudizi generalmente conclusi con l'accertamento dell'esenzione da responsabilità per insindacabilità. Merita evidenziare alcuni principi salienti che si possono enucleare in ordine alla garanzia dell'insindacabilità consiliare, che, comunque, non si discostano dagli indirizzi della giurisprudenza costituzionale riportata nei precedenti paragrafi.

Rilevano, tra le pronunce recenti, i principi affermati dal Pubblico ministero nella richiesta di archiviazione dd. 13.01.2016 nei confronti di un consigliere provinciale coinvolto in un giudizio penale per diffamazione a seguito della presentazione di un'interrogazione consiliare ritenuta lesiva dalla querelante. Le motivazioni del P.M. contenute nella richiesta di archiviazione sono state interamente condivise e richiamate nel decreto di archiviazione del Giudice per le indagini preliminari dd. 26.02.2016.

Il P. M., a fondamento della richiesta di archiviazione, ha richiamato la giurisprudenza costituzionale (Corte costituzionale 10/2000, 320/2000, 50/2002, 120/2004) sull'insindacabilità parlamentare ed in particolare sulla portata applicativa dell'art. 3 della legge 140 del 2003, quale disposizione che *"si limit[a] ...a rendere esplicito il contenuto della disposizione [di cui all'art. 68, primo comma, della cost.], specificando..... gli "atti di funzione" tipici, nonché quelli che, pur non tipici, debbono comunque essere connessi alla funzione parlamentare, a prescindere da ogni criterio di "localizzazione"....."*.

Né dagli indirizzi espressi da tale giurisprudenza si discosta, ad avviso del P.M., il Giudice di legittimità che, anche nelle pronunce riguardanti consiglieri regionali per i quali vale l'analoga garanzia di cui all'art. 122, comma 4, della cost., ha pedissequamente affermato che *"la connessione funzionale implica pertanto la sovrapponibilità sostanziale della espressione incriminata agli atti tipici in cui si sostanzia l'attività del parlamentare (e, quindi, del consigliere regionale), svolta nelle sedi istituzionali attraverso gli strumenti precipuamente individuati dalla legge e dai regolamenti, con la conseguenza che devono ritenersi certamente insindacabili quelle espressioni extra moenia che consistano in una mera riproduzione all'esterno delle attività ritualmente svolte attraverso iniziative realizzatesi all'interno della sede istituzionale (Camera o Consiglio regionale) di appartenenza..."* (Cass. pen., Sez. V, 11.11.2008, n. 42031). In termini pressoché identici dispone Cass. pen., Sez. V, 06.05.2014, n. 21320, richiamata nella richiesta di archiviazione: *"L'immunità parlamentare ex art. 68, comma primo, Cost., essendo limitata agli atti e alle dichiarazioni che presentano un chiaro nesso funzionale con il concreto esercizio dell'attività parlamentare, opera, quanto alle dichiarazioni "extra moenia", solo quando queste presentano una sostanziale coincidenza di contenuti con quelle rese in sede parlamentare e sono cronologicamente successive alle dichiarazioni cosiddette "interne"."*

Interessa per le implicazioni riguardanti la struttura consiliare un contenzioso, risalente all'anno 2012, scaturito dalla pubblicazione di un'interrogazione ritenuta diffamatoria di terzi. Il giudizio penale si è concluso con un provvedimento del GIP, che ha disposto l'archiviazione del procedimento nei confronti dei consiglieri in relazione alla sussistenza di *"un legittimo esercizio del diritto della espressione di opinione del consigliere regionale"*. Ha, peraltro, accolto la richiesta di parte querelante di identificazione del direttore responsabile del sito che aveva diffuso l'interrogazione nel testo integrale, con restituzione degli atti al PM, *"perché provveda a quanto di sua competenza sulla posizione non trattata [in tale sede] del responsabile della divulgazione"*,

riconoscendo in capo a quest'ultima figura un dovere di 'disinfettare' l'atto almeno dei suoi termini più crudi. Nel provvedimento il GIP ha, peraltro, precisato di non poter "provvedere [in tale sede] nei confronti di tale potenziale coautore del fatto, perché non è stato identificato e quindi si tratterebbe di provvedimento reso al di fuori del necessario contraddittorio."

Interessanti gli argomenti posti a fondamento della richiesta di archiviazione del Procuratore della Repubblica ex art. 408 cpp, ravvisando nella fattispecie la sussistenza dell'esimente del diritto di critica politica. "Nell'interrogazione dei consiglieri provinciali di cui ci si duole non si rinvergono gli estremi oggettivi e soggettivi della diffamazione punibile. In primo luogo, è di rilievo ricordare che, in tema di diffamazione, il diritto di critica assume connotazioni di maggiore opinabilità quando si svolga in ambito politico..., poiché in esso risulta preminente l'interesse generale al libero svolgimento della vita democratica, onde non si richiede che l'esternazione si attenga ad una fedele riproposizione di accadimenti reali, essendo lecita l'elaborazione di essi - per l'appunto in forma critica - in vista di un giudizio non necessariamente imparziale, siccome espressione del retroterra culturale e politico di chi lo formula (di recente, tra le tante, Sezione V, 1° luglio 2008, Colonna).

In altri e decisivi termini, secondo l'orientamento consolidato della giurisprudenza, nella lotta e nella polemica politica, e per il raggiungimento dei fini cui queste si ispirano, si determina una vera e propria desensibilizzazione del significato offensivo di certe parole, di certe frasi e di certi paragoni usati dalle persone che in essa si trovano coinvolte, di modo che può ritenersi legittimo perché ricollegato in via immediata e diretta all'esercizio del diritto di libera critica politica che trova garanzia nell'articolo 21 Cost.- l'uso di espressioni o di toni o di considerazioni che comunemente, nell'ambito di rapporti privati, sarebbero oggettivamente offensivi. Di guisa che è principio non controverso che il linguaggio della polemica politica possa assumere toni più pungenti ed incisivi dei comuni rapporti interpersonali tra privati, in quanto le parti in causa sono esposte naturalmente a forme di critica anche dure per l'interesse che le loro azioni suscitano nella collettività degli interessati (arg., per ulteriori riferimenti, Sezione V, 26 novembre 1988, Casanova; nonché, Sezione V, 4 dicembre 2002 Masini, dove si legittimano toni, espressioni riferimenti anche aspri e "coloriti").

Decisivamente; in questa prospettiva, si è efficacemente affermato che, in tema di tutela penale dell'onore, al fine di apprezzare la eventuale rilevanza penale delle espressioni astrattamente offensive utilizzate, occorre considerare che la scriminante del diritto di critica si concreta nell'espressione di un giudizio o di un'opinione, che, come tale, non può essere rigorosamente obiettiva, ed occorre altresì considerare che il diritto di critica, quando si svolge in ambito politico, riveste necessariamente connotazioni soggettive ed opinabili, dovendosi apprezzare le espressioni utilizzate tenendo conto del preminente interesse generale al libero svolgimento della vita democratica. In questa prospettiva, come anche ritenuto dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (decisione 1° luglio 1997/Oberschich c. Austria), allorché la critica riguardi un uomo politico, che è un personaggio pubblico, i limiti alla protezione della reputazione si estendono ulteriormente, nel senso che il diritto alla tutela della reputazione deve essere ragionevolmente bilanciato con l'utilità della libera discussione delle questioni politiche (Sezione V, 8 febbraio 2008, Gatto).

La comunicazione "incriminata" si iscrive a pieno titolo nel richiamato orientamento giurisprudenziale, pienamente rispettoso, del resto, dei principi costituzionali espressi nell'articolo 21 Cost., ove si consideri che gli interroganti [e in tal senso è di rilievo proprio il veicolo dell'informazione, rappresentato da un atto oggettivamente e soggettivamente politico] hanno espresso una loro [opinabile, ma qui non importa] censura sul modus con cui è stata gestita una vicenda amministrativa in un comune amministrato da altra forza politica. Nella stessa

prospettiva, sono da considerare le critiche espresse nei confronti del..., trattandosi di critiche [anche qui opinabili] coerenti con la ragione politica dell'intervento."

Particolare interesse riveste un contenzioso penale che ha visto coinvolto un consigliere provinciale per il reato di cui all'art. 595 c.p. per avere, comunicando con più persone, offeso la reputazione del comandante del corpo di polizia municipale, riversando le dichiarazioni su di un quotidiano locale.

Il Giudice di primo grado (la pronuncia è del 2013), riconoscendo la responsabilità del consigliere in ordine al reato ascrittogli, ha rilevato di non poter considerare *"le dichiarazioni rese nell'ambito della sua funzione di consigliere provinciale della Provincia autonoma di Trento (e quindi di consigliere regionale della Regione Trentino-Alto Adige), non solo perché rilasciate al di fuori delle sedi istituzionali, ma anche perché non strutturalmente e funzionalmente strettamente collegate a dichiarazioni critiche di natura politico-istituzionale effettuate in tali sedi. Dall'esame del verbale del consiglio provinciale del ...prodotto in atti emergeva, infatti, come il dibattito politico si fosse sviluppato in ordine all'organizzazione della polizia locale nella zona del.. ma non aveva riguardato la persona del comandante della polizia municipale ..."*

Avverso la sentenza del Tribunale di Trento il consigliere ha proposto appello. La Corte d'Appello locale ha assolto il consigliere dal reato ascrittogli perché il fatto non sussiste. In particolare non ricorrono gli elementi oggettivi e soggettivi del reato in contestazione, posto che *"....nelle affermazioni oggetto dell'imputazione non si coglie alcuna aggressione alla sfera personale e morale del comandante ..che con le stesse non viene accusato di condotte disoneste e frutto di incompetenza , ma ispirate ad una concezione diversa, ed osteggiata, del servizio."*

Rileva, da ultimo, un contenzioso, ancorchè risalente nel tempo, che ha visto coinvolto il Consiglio provinciale quale editore e il direttore del periodico Consiglio provinciale cronache a seguito della pubblicazione di un'interrogazione lesiva di terzi pubblicata sul citato periodico, oggetto di vasto dibattito dottrinario.

Il Tribunale di Trento ⁽⁶¹⁾ aveva condannato in solido il giornalista caporedattore (operante presso l'Ufficio stampa del Consiglio provinciale) e il Consiglio provinciale, quale editore, al pagamento a favore dell'attore di una somma pecuniaria pari a Lire 25.000.000.

Il giudizio di condanna del Giudice di primo grado si fonda sul riconosciuto contenuto diffamatorio dell'interrogazione, la cui antigiuridicità non sarebbe eliminata dalla non perseguibilità dell'autore dell'interrogazione, né dalla natura dell'atto del consigliere provinciale.

Pare utile enucleare alcuni profili della statuizione giudiziale:

Non perseguibilità dell'autore dell'interrogazione

In relazione all'argomento delle interrogazioni a contenuto lesivo della altrui reputazione l'organo giudicante ha invocato una giurisprudenza *"che, pur riguardando in particolare le interrogazioni e le interpellanze parlamentari, è applicabile anche alle interrogazioni presentate dai consiglieri della Provincia autonoma di Trento per l'assoluta identità della 'ratio' sottesa alle norme costituzionali, dettanti prerogative di pari estensione."* In particolare la Corte di Cassazione, in sede sia penale che civile ⁽⁶²⁾, ha statuito che *"la interpellanza od interrogazione parlamentare, pur non concretandosi in "voti" o a stretto rigore in "opinioni" espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari a norma dell'art. 68 della Costituzione, costituiscono atti tipici del singolo parlamentare, riconosciuti nel diritto costituzionale ed espressamente previsti nei regolamenti delle Camere, sicché anche in relazione ad essi i membri del Parlamento non possono essere perseguiti per il contenuto eventualmente diffamatorio degli atti stessi"*. Per quanto attiene agli

⁶¹ () sentenza n. 639 del 1° settembre 1998

⁶² () Cass. pen. Sez. V 04.02.1987 e Cass. civ. Sez. I, 05.05.1995, n. 4871

ambiti di estensione, il giudice estensore ha precisato che la prerogativa ex art. 68 della costituzione copre tutte le aree di responsabilità del parlamentare conseguenti all'esercizio delle sue funzioni politiche e, quindi, non solo la sfera penale, ma anche quella civile ed amministrativa.

L'oggettiva illiceità dell'atto - tesi del carattere soggettivo dell'immunità

Secondo la giurisprudenza, alla quale ha aderito il Tribunale di Trento "la stretta connessione dell'immunità ex art. 68 costituzione con le altre funzioni parlamentari fa ritenere trattarsi di uno "ius singulare", cioè di una irresponsabilità personale-funzionale: in altri termini trattasi di una causa personale di esenzione della pena, che non esclude l'oggettiva antiggiuridicità dell'atto, riemergente con tutte le sue conseguenze, quando all'atto stesso concorrano terzi estranei ovvero quando, al di fuori della ovviamente lecita pubblicazione parlamentare del resoconto, sia diffusa da altri o dallo stesso parlamentare al di fuori dell'esercizio delle funzioni "protette". Secondo l'articolata tesi del Tribunale di Trento non vale ad escludere l'antigiuridicità oggettiva dell'atto il preventivo vaglio di ammissibilità compiuto dal Presidente del Consiglio ai sensi dell'art. 163 del R.I., ai sensi del quale non sono ammesse le interrogazioni, le interpellanze e le mozioni redatte in termini ingiuriosi o sconvenienti, norma ispirata dall'esigenza di garantire attraverso la correttezza formale dell'esposizione, il decoro e il prestigio dell'istituzione consiliare.

La Corte di Appello di Trento (⁶³) ha accolto l'istanza di riforma della sentenza del Tribunale n. 639 del 1998 avanzata dal Consiglio provinciale, respingendo la domanda risarcitoria proposta da XX contro il Consiglio provinciale, quale editore e il direttore del periodico "Consiglio Provinciale Cronache" secondo un interessante iter argomentativo.

Ancorché la Corte di Appello non si sia discostata dal costante orientamento giurisprudenziale secondo cui la prerogativa attribuita al parlamentare è causa personale di esonero di responsabilità e non determina un'oggettiva esclusione dell'antigiuridicità del fatto, ha affermato che l'interrogazione è atto funzionalmente collegato all'esercizio dell'attività parlamentare e, quindi, coperto dalla speciale (e personale) garanzia (sentenza Corte costituzionale 10/2000), che opera non solo in relazione all'espressione dell'opinione del parlamentare formulata in sede propria, ma anche in relazione a quella formulata in altra sede "purché riprodotto di quella già espressa in sede parlamentare".

Ne consegue quale corollario del principio sopra enunciato che "*...la diffusione, in sede extra parlamentare...delle opinioni espresse dal deputato in sede propria e nell'esercizio delle sue funzioni...costituisce atto immune per il deputato, ma anche, che la natura pubblica dell'attività parlamentare comporta che la riproduzione pedissequa (e quindi non solo sostanziale) ed, in ogni caso, non alterativa neppure in modo marginale, costituisca esercizio del diritto (costituzionalmente protetto) di cronaca per il giornalista; la tutela dell'onore rimane, invece, assoluta, sia nei confronti del deputato sia nei confronti del diffusore dell'opinione, tutte le volte in cui non sia (esattamente) conforme all'opinione (già) espressa dal deputato in sede propria.*"

Inoltre in un sistema compiutamente democratico, secondo il Giudice d'appello, "*...la prerogativa attribuita al parlamentare non è espressione di (odioso) privilegio personale ma strumento di controllo e di bilanciamento dei poteri.*"

La Corte di cassazione (⁶⁴) ha respinto il ricorso principale di XX, riconoscendo che sul punto non esiste un univoco orientamento giurisprudenziale, tenendo, comunque, conto dell'esigenza di bilanciamento di tre distinti diritti di rango costituzionale: il diritto all'onore, l'esercizio del diritto

⁶³ () sentenza 2 maggio 2000, n. 158

⁶⁴ () Corte di cassazione, sez. III civile, 27 ottobre 2004, n. 20783

di cronaca, nonché l'esercizio delle facoltà politiche connesse alla carica di membro di un organo assembleare.

Nella motivazione della decisione la Corte rileva che la tesi del ricorrente principale è riconducibile ad una pronuncia della Corte medesima (Cass. civ. sez. I 5 maggio 1995, n. 4871), statuente il principio secondo cui le interpellanze e le interrogazioni parlamentari, pur non essendo a rigore né voti, né opinioni espressi nell'esercizio delle funzioni parlamentari, costituiscono atti tipici della funzione parlamentare, espressamente previsti nei regolamenti delle camere (e delle assemblee elettive regionali), con la conseguenza che i membri del Parlamento (e dei consigli regionali per l'identità della ratio sottesa alle citate disposizioni costituzionali, riguardanti prerogative di pari contenuto) non possono essere perseguiti per l'eventuale carattere diffamatorio degli atti stessi; tale specifica esimente non incide, secondo la Corte, sull'oggettiva illiceità dell'atto con la conseguenza che i terzi estranei, che abbiano concorso con il parlamentare nella divulgazione a mezzo della stampa del contenuto di atti lesivi dell'onore e dell'altrui reputazione, sono civilmente responsabili dei danni arrecati ad altri soggetti.

Nella motivazione la Suprema Corte richiama una più recente pronuncia rilevante sul piano dell'esercizio del diritto di cronaca (Cass. civ. sez. III 19 dicembre 2001, n. 15999) secondo cui "costituisce legittima espressione del diritto di cronaca, quale esimente della responsabilità civile per danni, la pubblicazione di una interrogazione parlamentare dal contenuto oggettivamente diffamatorio, sempre che corrisponda al vero la riproduzione (integrale o per riassunto) del testo dell'interrogazione medesima, essendo priva di rilievo, per converso, l'eventuale falsità del suo contenuto, che il giornalista non ha il dovere di verificare, pur avendo l'obbligo di riprodurlo in forma impersonale ed oggettiva, quale semplice testimone, senza dimostrare, cioè, con commenti o altro, di aderire comunque al suo contenuto diffamatorio ed abbandonare, così, la necessaria posizione di narratore asettico ed imparziale del fatto - interrogazione."

In altri termini il legittimo esercizio del diritto di cronaca implica che il giornalista riproduca l'interrogazione parlamentare "asetticamente", ossia in modo neutro ed impersonale. Qualora invece, attraverso commenti, aggiunte o altro, non si limiti ad un'esposizione imparziale del fatto-interrogazione, ma dimostri di fare proprio o di aderire, comunque, al suo contenuto diffamatorio, trova applicazione la regola generale sull'esercizio del diritto di cronaca; questo significa che il giornalista, per essere esente da responsabilità deve provare la verità intrinseca della notizia pubblicata, l'interesse pubblico alla sua conoscenza e la correttezza formale dell'esposizione.⁽⁶⁵⁾

5. RIMBORSO ONERI DEFENSIONALI - DISCIPLINA REGOLAMENTARE CONSILIARE

Per evidenti ragioni di connessioni pare opportuno trattare in questa sede il tema dei rimborsi degli oneri defensionali da parte del Consiglio provinciale ai consiglieri che siano stati coinvolti in contenziosi inerenti all'esercizio del mandato, rilevando in tale ambito l'inquadramento normativo e giurisprudenziale in ordine all'esercizio delle funzioni parlamentari (e consiliari) delineato nei paragrafi che precedono.

La disciplina sul rimborso delle spese legali sostenute dai consiglieri per la loro difesa nei giudizi in cui siano stati coinvolti per fatti o atti connessi all'adempimento del loro mandato è contenuta

⁶⁵ () tra i numerosi contributi dottrinari si segnalano GIOVANNI FACCI, "Cass. civ. Sez. III, 27 ottobre 2004, n. 20783" in Resp. civ., 2005, 1 (Nota a sentenza), VINCENZO CARBONE, "La pubblicazione di un'interrogazione su "Situazioni di nepotismo" è cronaca o diffamazione?" in Danno e Resp., 2000, 7, 740 (Nota a sentenza), ROBERTO FOFFA, "Pubblicazione di un'interrogazione offensiva: informazione o diffamazione?" in Danno e Resp., 2005, 6, 590; si veda inoltre "La pubblicazione su un periodico di un'interrogazione presentata da un consigliere provinciale non è punibile anche se il suo contenuto è oggettivamente diffamatorio - Perché rientra nell'esercizio del diritto di cronaca (Cassazione Sezione Terza Civile n. 20783 del 27 ottobre 2004, Pres. Duva, Rel. Limongelli)" in www.legge-e-giustizia.it

nell'art. 5 del Regolamento sul trattamento economico dei consiglieri e sugli interventi a favore dei gruppi consiliari di cui alla deliberazione del Consiglio provinciale n. 6 del 2013, il quale statuisce:

"1. Il Consiglio rimborsa ai consiglieri provinciali che non sono anche componenti della Giunta provinciale le spese legali sostenute per la loro difesa in ogni tipo di giudizio, quando sono stati coinvolti per fatti o atti connessi all'adempimento del loro mandato o all'esercizio delle loro funzioni, se sono stati assolti con sentenza passata in giudicato, prosciolti in istruttoria o comunque non sono risultati soccombenti.

2. Il rimborso è limitato alle spese sostenute per un solo difensore e per l'eventuale domiciliatario. Il rimborso delle spese sostenute per consulenti tecnici è limitato a un consulente.

3. Il rimborso spetta anche dopo la cessazione dalla carica di consigliere. Il rimborso è erogato previa richiesta dell'interessato e presentazione di parcella conformi alle tariffe forensi."

La scarsa ossatura dell'istituto del rimborso delle spese legali sostenute dai consiglieri provinciali non può prescindere, ai fini di una sua razionale e corretta applicazione, da una verifica dei principi e degli stringenti indirizzi elaborati dalla giurisprudenza amministrativa, contabile e civile, richiamanti l'obbligo in capo alle pubbliche amministrazioni di uno scrutinio rigoroso, capillare e minuzioso in ordine alla sussistenza dei requisiti, ai fini dell'accollo delle spese legali, valutati nell'ambito del quadro processuale complessivo, nell'ottica *"di assicurare una buona, ragionevole ed imparziale amministrazione delle risorse pubbliche, contenendo le connesse erogazioni 'al massimo', anche per evitare facili ed ingiustificati esborsi"* (⁶⁶).

5.1. Inquadramento generale dell'istituto del rimborso delle spese legali

L'istituto del rimborso delle spese legali sostenute da dipendenti, amministratori e consiglieri da parte dei rispettivi enti pubblici di appartenenza costituisce espressione di un principio generale dell'ordinamento che, ancorché variamente disciplinato sul piano normativo, è accomunato quanto a principi ispiratori ed obiettivi e che potrebbe essere così enucleato:

il diritto di esigere il rimborso delle spese legali è riconosciuto a favore di coloro che, investiti di una carica agiscono per un interesse non proprio, in quanto legittimamente investiti (con mandato pubblico) del compito di realizzare interessi di altri centri di imputazione giuridica (enti o altri organismi pubblici).

Del resto l'attribuzione degli oneri relativi alla tutela giudiziale in via esclusiva al soggetto che agisce per curare un interesse altrui si porrebbe in violazione del principio del divieto di *'locupletatio cum aliena iactura'*, proprio del diritto privato, ed espresso in numerose disposizioni, di cui l'articolo 2041 del codice civile costituisce norma di chiusura, volto a tener indenne ogni soggetto dai danni conseguenti all'arricchimento acquisito, senza giusta causa, da terzi soggetti, siano essi pubblici o privati (⁶⁷).

La giurisprudenza richiama, tra gli altri, anche l'art. 1720, comma 2, del codice civile, che assicura al mandatario il risarcimento dei danni subiti *"a causa"* dell'incarico ricevuto e l'art. 2031 c.c., che prevede l'obbligo dell'interessato di rimborsare al gestore le spese necessarie o utili.

La *'ratio legis'* dell'istituto del rimborso delle spese legali è da ravvisare, quindi, nell'esigenza di salvaguardare il cittadino pubblico funzionario o pubblico amministratore dagli oneri giudiziari

⁶⁶ () Corte Conti Sez. giuris. Basilicata, sentenza 15.10.2012, n. 165

⁶⁷ () Cons. Stato, commiss. spec., 06.05.1996, n. 4/96 secondo cui riscontrato l'interesse dell'amministrazione ad un'effettiva tutela giudiziale del proprio dipendente sottoposto a procedimento penale, ricorrendone i presupposti, l'attribuzione esclusiva dei relativi oneri al medesimo dipendente cozzerebbe con il principio del divieto di *locupletatio cum aliena iactura*, teso a salvaguardare ciascun soggetto dai danni conseguenti all'arricchimento conseguito senza giusta causa da terzi soggetti

sostenuti per la difesa nei contenziosi relativi all'esercizio di compiti o attività istituzionali, purché processualmente emerga l'espletamento degli stessi senza violazione di doveri e senza conflitto di interessi con l'amministrazione ⁽⁶⁸⁾.

Sul piano processuale si ricorda che il procedimento giudiziario, strutturato su vari gradi, è connotato da unitarietà e la pronuncia giudiziale emanata in esito a tale procedimento acquista l'efficacia della cosa giudicata, quando sono stati esperiti tutti i mezzi di impugnazione predisposti dall'ordinamento o sono decorsi inutilmente i termini per proporli. Solo in tale momento la sentenza diventa definitiva.

5.2. Rimborso oneri defensionali - indirizzi della giurisprudenza

Dalla copiosa giurisprudenza in materia si evince che il diritto al rimborso delle spese legali non è incondizionato; è anzi subordinato all'accertamento di alcuni requisiti enucleati dalla giurisprudenza: a) i fatti attribuiti, quale addebito in sede giudiziaria, devono essere riconducibili all'amministrazione di appartenenza e, dunque, devono essere stati compiuti nell'assolvimento dei propri compiti istituzionali; b) il procedimento giudiziario deve essersi concluso con una sentenza di assoluzione; c) non deve sussistere alcun conflitto d'interessi tra l'attività dell'amministrazione e l'attività posta in essere dall'amministratore (rectius consigliere).

Il principio di fondo sotteso alla disciplina sul rimborso delle spese legali è quello di tenere indenni i soggetti che abbiano agito in nome e per conto, oltretutto nell'interesse dell'Amministrazione (consigliere), rimasti esenti da responsabilità, delle spese legali sostenute nei procedimenti giudiziari direttamente connessi alla funzione pubblica ricoperta, con la conseguenza che tale requisito essenziale può considerarsi sussistente solo qualora risulti possibile imputare gli effetti dell'agire del soggetto, che ha operato in modo lecito, direttamente all'Amministrazione di appartenenza ⁽⁶⁹⁾. In altri termini le conseguenze economiche dei comportamenti assunti da chi agisce per curare un interesse altrui devono essere poste a carico del titolare dell'interesse medesimo, sempreché sussista una diretta correlazione in proposito *"da riconoscersi in tutti i casi in cui l'imputazione riguardi un'attività svolta in diretta connessione con i fini dell'ente e sia in definitiva imputabile all'ente stesso."* ⁽⁷⁰⁾

La stretta connessione fra i fatti da cui è originato il provvedimento e l'espletamento del servizio e/o l'assolvimento degli obblighi istituzionali è da ritenere sussistente qualora sia possibile ricondurre l'attività del pubblico dipendente direttamente all'amministrazione di appartenenza. La

⁶⁸ () Cons. Stato, sez. VI, 29 aprile 2005, n. 2041

⁶⁹ () Corte dei Conti, Sez. Basilicata, sentenza 5.12.2012, n. 196, T.A.R. Lombardia sentenza 20.12.2004, n.6498

⁷⁰ () Cons. St., Sez. IV, 5 aprile 2017, n. 1568 14. "...ai fini del rimborso delle spese legali sostenute, l'imputazione deve riguardare un'attività svolta in diretta connessione con i fini funzionali dell'ente e, come tale, ad esso imputabile (cfr. sez. IV, 26 febbraio 2013, n. 1190). Infatti, diversamente opinando, si finirebbe per ammettere indiscriminatamente il diritto al rimborso delle spese legali in ogni ipotesi di reato proprio, indipendentemente da qualsiasi collegamento del fatto addebitato con l'interesse dell'Amministrazione; il che non può essere consentito, posto che lo scopo evidente della norma è quello di sollevare da un onere economico il dipendente che ne sia stato gravato in dipendenza dell'adempimento ai doveri del proprio ufficio." ex multis vedasi Cons. Stato, Sez. VI, 22.11.2004, n. 7660 e Sez.V, 22.12.1993, n. 1392, nonché Corte dei conti sezione regionale di controllo per il Veneto che con deliberazione n. 334/2013/PAR 6 novembre 2013 rileva "come sia univocamente ritenuta l'esistenza di un 'vero e proprio valore fondamentale accolto dall'ordinamento unitariamente inteso', per il quale 'non solo nei rapporti privati, ma anche in quelli pubblici, chi agisce per un interesse non proprio, in quanto legittimamente investito del compito di realizzare interessi estranei alla sua sfera individuale (di un altro soggetto, di un gruppo organizzato, o di altro centro di imputazione giuridica) non deve sopportare nella sua sfera personale gli effetti svantaggiosi di questa attività, bensì deve essere tenuto indenne sia delle spese sostenute sia dei danni subiti per la fedele esecuzione del suo compito'..."

Suprema Corte parla di "comunanza di interessi" perseguiti attraverso il reato ipotizzato con quello dell'ente pubblico di appartenenza ⁽⁷¹⁾.

In buona sostanza *"... l'obbligo gravante sull'ente di assumere le spese dei procedimenti penali in cui siano implicati i propri dipendenti o amministratori è strettamente legato alla circostanza che tali procedimenti riguardino fatti ed atti in concreto imputabili non ai singoli soggetti che hanno agito per conto della Pubblica Amministrazione, ma direttamente ad essa in forza del rapporto di immedesimazione organica."* ⁽⁷²⁾. Questo significa che il fatto o l'atto oggetto del giudizio deve essere stato compiuto nell'esercizio delle attribuzioni; occorre, quindi, che vi sia la riferibilità (sinallagmatica) dell'azione e/o omissione alla carica espletata o all'ufficio ricoperto; in altri termini deve sussistere un comprovato collegamento tra l'agire del soggetto e il volere dell'Amministrazione. Rileva, pertanto, uno specifico nesso di causalità e non di mera occasionalità tra le spese sostenute per la difesa in giudizio e l'attività svolta nell'esercizio del mandato ⁽⁷³⁾, a nulla rilevando che i fatti contestati possano considerarsi come fatti commessi durante (in occasione) la vigenza della carica ma non nell'espletamento (a causa) della stessa. ⁽⁷⁴⁾

Trattasi di verifica che deve tener conto delle peculiari differenziazioni dell'attività connessa all'esercizio del munus consiliare e dei relativi ambiti applicativi, ontologicamente diversi rispetto ad altre fattispecie (ad es. rimborso oneri defensionali ai componenti dell'esecutivo o ai dipendenti pubblici) in relazione alle funzioni di rappresentanza elettiva costituzionalmente riconosciute.

Del resto la giurisprudenza ha riconosciuto la natura eccezionale dell'istituto del rimborso delle spese legali. L'ordinamento non annovera, infatti, un generalizzato diritto al rimborso di tali spese connotato da automatismo, posto che l'accollo degli oneri defensionali all'ente deve essere sorretto dall'accertamento della ricorrenza dei presupposti normativamente indicati improntato a

⁷¹ () Cass. civ. Sez. I, Sent., 30-10-2013, n. 24480

⁷² () C. Conti Veneto Sez. contr., Delib., 07.11.2013, n. 334

⁷³ () E' di tutta evidenza che la sussistenza dei presupposti va, comunque, calibrata alla luce della normativa di riferimento. Vedasi ad es. la legge della regione Friuli Venezia Giulia 31 agosto 1981, n. 53 (Stato giuridico e trattamento economico del personale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia), che all'art. 151 (comma 1) prevede che "In caso di instaurazione di giudizio civile, penale o amministrativo di qualsiasi tipo a carico di componenti della Giunta regionale, del Consiglio regionale, di organi collegiali di enti regionali o di soggetti esterni incaricati di funzioni regionali o inseriti in organismi regionali per attività svolte nell'esercizio delle rispettive funzioni istituzionali, a causa ovvero in occasione di queste, la Regione provvede a rimborsare le spese sostenute per la difesa in giudizio, previo parere di congruità da parte dell'Ordine degli avvocati territorialmente competente, con l'esclusione dei casi in cui il giudizio o una sua fase si concluda con sentenza o decreto di condanna o pronuncia equiparata; il rimborso non è tuttavia ammesso nei casi in cui il giudizio si concluda con una sentenza dichiarativa di estinzione del reato per prescrizione o per amnistia, a meno che queste non siano dichiarate nel corso delle indagini preliminari ovvero dopo una sentenza di assoluzione e altresì non spetta nei casi riguardanti la definizione dei procedimenti con il patteggiamento della pena.

Per una dilatazione dei casi oggetto di rimborso degli oneri defensionali vedasi, inoltre, art. 92 (comma 3) della legge della Provincia autonoma di Trento n. 12 del 1983, laddove prevede che "Il rimborso delle spese legali [possa] aver luogo anche allorquando il dipendente abbia usufruito dell'amnistia intervenuta prima dell'esaurito accertamento giurisdizionale del reato ovvero in caso di accertata prescrizione del reato", disposizione estesa (ai sensi del comma 5 del medesimo art.) al Presidente della Giunta provinciale ed agli assessori provinciali che siano coinvolti in giudizi civili, penali e contabili per fatti o cause connessi all'adempimento del proprio mandato e all'esercizio delle proprie pubbliche funzioni, nonché ai loro delegati che siano coinvolti in analoghi giudizi per fatti o cause connessi all'esercizio delle pubbliche funzioni delegate, purché lo specifico atto di delega sia previsto da vigenti disposizioni di legge; tale disciplina trova, altresì, applicazione (comma 5 bis art. 92 citato) nei confronti dei procedimenti disciplinari nei quali i dipendenti della Provincia sono coinvolti per iniziativa di organi esterni all'amministrazione provinciale quando la legge prescriba l'obbligo dell'assistenza tecnico-legale di un difensore.

⁷⁴ () Consiglio di Stato, sez. V, 14.04.2000, n. 2242

particolare rigore, anche ai fini di una trasparente, efficace ed efficiente amministrazione delle risorse economiche pubbliche. ⁽⁷⁵⁾

Pacifica è la pertinenza del diritto al rimborso delle spese legali ai soli ambiti processuali, con esclusione delle fasi amministrative, quali quella disciplinare.

Né è sufficiente che il processo penale a carico degli amministratori per fatti connessi all'espletamento dei propri compiti si sia concluso con l'assoluzione, dovendo, comunque, sussistere l'ulteriore condizione della mancanza di conflitto di interessi con l'ente accertata dai fatti oggetto del giudizio penale.

Questo significa che, anche a fronte di una pronuncia di proscioglimento, è onere dell'ente verificare l'effettiva portata della stessa dal punto di vista dell'accertamento dell'esenzione da responsabilità dell'amministratore coinvolto (e del venir meno del conflitto di interessi) con la conseguenza che *"l'ente non è tenuto al rimborso delle spese legali qualora, secondo la sua autonoma valutazione, ritenga sussistente un conflitto di interessi con la condotta penalmente rilevante del suo amministratore, indipendentemente dall'esito del giudizio"*...richiedendosi, tra l'altro, anche per *"la sentenza di proscioglimento (ai sensi del comma 1 o del comma 2 dell'art. 530 c.p.p.)...sempre un esame del suo contenuto, al fine di verificare se lo stesso esprima o meno un giudizio di positivo accertamento di insussistenza dei fatti ascritti o di esclusione di colpevolezza dell'amministratore"* ⁽⁷⁶⁾.

In altri termini *"mentre per il giudice penale l'accertamento processuale è definibile in termini assolutori anche nel caso in cui manchi o sia insufficiente ovvero contraddittoria la prova a carico dell'imputato, ai fini del riconoscimento del diritto al rimborso delle spese legali, parametrato dal legislatore ad autonomi criteri di apprezzamento, non orientati al principio del favor rei, occorre un*

⁷⁵ () ex multis Cass. civ. Sez. Unite 29.05.2009, n. 12719, Cass. civ. Sez. lavoro 07.06.06.2010, n. 13675, C. Conti Lazio Sez. giurisdiz. 1.02.2011, n. 141, Cons. Stato, sez. Quarta, 26.02.2013, n. 1190, Cons. Stato, sez. V, 21.04.2010, n. 2242; sul piano della competenza TAR Lazio – Roma, Sez. II-bis, 10 maggio 2017, n. 5660 (citando ex multis, Cass. S.U. 20 maggio 2014 n. 11027, 24 marzo 2010, n. 6996 e 13 febbraio 2008, n. 3413; Cons. Stato, sez. V, 10 agosto 2010, n. 5557, sez. IV, 24 dicembre 2009, 8750) afferma il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo e la competenza del giudice ordinario in una causa avente ad oggetto il rimborso di spese legali affrontate da un dipendente comunale per la difesa in un giudizio che lo vedeva coinvolto in prima persona "in quanto relativa ad una questione attinente alla gestione del rapporto di lavoro, sorta durante lo svolgimento dello stesso" ai sensi dell'art. 69, comma 7, del d. lgs n. 165/2001

⁷⁶ () deliberazione Corte dei conti, sez. regionale di controllo per la Lombardia, 21.03.2012, n. 86/2012/par; Corte dei Conti sezione giurisdizionale regionale Liguria sentenza 13.10.2008 n. 580; sulla qualificazione delle formule assolutorie di cui all'art. 530 cpp vedasi, peraltro, Cons. Stato, sez. III, 29.12.2.2017 n. 6194 secondo cui "Nella pluralità di formule assolutorie di cui all'art. 530 c.p.p., danno diritto al rimborso delle spese solo quelle che consentono di dire accertata - secondo il sistema processuale penale - l'assenza di responsabilità rispetto ad atti e fatti connessi; senza tuttavia alcuna distinzione, all'interno di queste, tra i casi di 'formula piena' e quelli in cui manca, è insufficiente o è contraddittoria la prova (art. 530, comma 2, c.p.p.).... L'avvenuta eliminazione dal contesto penalistico della formula dubitativa dell'assoluzione per insufficienza di prove, di cui al previgente art. 479, comma 3, c.p.p., ha comportato la parificazione del mancato raggiungimento della prova con il proscioglimento pieno a tutti gli effetti. Con essa il legislatore della riforma ha inteso così dare al principio della presunzione di non colpevolezza fino alla condanna definitiva di cui all'art. 27 della Costituzione; principio che non consente di far riferimento ad altri criteri di responsabilità che non siano quelli della equiparazione delle varie ipotesi previste dall'articolo 530 c.p.p. Anche la giurisprudenza della Corte di Cassazione penale, ponendosi nello stesso solco interpretativo, ha costantemente negato la sussistenza di un interesse all'impugnazione della sentenza di assoluzione ai sensi dell'art. 530, comma 2, c.p.p., in quanto nel «vigente codice il dubbio non ha valenza processuale esterna, essendo stata piuttosto sancita la regola della necessaria adozione della formula assolutoria senza ulteriori qualificazioni, anche in presenza della insufficienza del materiale probatorio di accusa. Ne discende che anche l'eventuale accoglimento dell'impugnazione non varrebbe a mutare la formula finale dell'assoluzione» (cfr. ancora Cons. Stato, Adunanza generale n. 20/2013)."

chiaro accertamento della non sussistenza dei fatti ascritti e asseritamente contrastanti con i doveri d'ufficio." (77).

Si colloca nel solco della giurisprudenza sopra richiamata quanto afferma TRGA di Trento (78) in relazione all'applicazione della disciplina regolamentare consiliare in materia di rimborso spese legali [di cui all'art. 6 della deliberazione consiliare n. 17 del 2004, tout-court trasfusa nell'art. 5 della deliberazione consiliare n. 6 del 2013]: *"...le spese legali alle quali fa diretto riferimento la norma regolamentare vengono puntualmente individuate come strettamente 'connesse' all'espletamento del mandato e alle relative funzioni: in altre parole deve trattarsi di spese difensive sostenute in diretta conseguenza dell'esercizio dell'attività propria di consigliere provinciale; restando pertanto esclusa qualunque possibilità di allargamento ermeneutico della portata della norma, che è intesa a tutelare la funzione pubblica espletata dai componenti del Consiglio, tenendoli indenni da oneri economici per la difesa giudiziaria indotti dalla funzione medesima".*

Né l'organo giurisdizionale locale ha accolto *"l'adombrato difetto motivazionale del provvedimento impugnato, [posto che in esso]... non ci si limita a riprodurre la norma regolamentare riferita al caso in questione, ma si fornisce una corretta interpretazione della portata della disposizione stessa, facendo particolare leva sull'esigenza del "nesso funzionale" tra l'attività del consigliere nello svolgimento della sua funzione e la correlata difesa in giudizio a tutela dell'attività medesima."*

Il Tribunale regionale di giustizia amministrativa ha, tra l'altro, riconosciuto (79) che la norma di riferimento, costituita dal citato art. 5 del nuovo regolamento sul trattamento economico dei consiglieri provinciali e sugli interventi a favore dei gruppi consiliari di cui alla deliberazione del Consiglio provinciale di Trento n. 17/2004, *"attribuisce al Consiglio provinciale un potere valutativo discrezionale sulla sussistenza dei 'fatti o atti connessi all'adempimento del loro mandato o all'esercizio delle loro funzioni' e, quindi, non si tratta di situazioni di diritto ed obbligo, direttamente definite dalla norma sovraordinata, a contenuto giuridico indeterminato, ma presuppongono l'esercizio mediato, da parte dell'Amministrazione, di valutazioni discrezionali in ordine ai presupposti per concedere la richiesta elargizione."*

L'organo giurisdizionale locale ha ricordato che il rimborso delle spese legali sostenute per la difesa in giudizio spetta al consigliere che si trovi nelle seguenti condizioni:

- a) non sia componente anche dell'organo giuntale;
- b) si trovi coinvolto in un giudizio (civile, penale, amministrativo, contabile) per un fatto o atto connesso all'adempimento del mandato o all'esercizio delle relative funzioni;
- c) sia stato assolto (o prosciolto anche in istruttoria) con sentenza passata in giudicato.

Nel caso di specie, secondo l'organo giurisdizionale, non sussistono gli estremi di cui al secondo requisito sopraindicato, posto che il giudizio nel quale è stato coinvolto il consigliere ricorrente... riguarda l'ineleggibilità di un consigliere..a cui il ricorrente è subentrato nella carica.

"Per contro, le spese legali alle quali fa riferimento la norma regolamentare devono essere "connesse" all'espletamento del mandato e alle relative funzioni: in altre parole, deve trattarsi di spese difensive sostenute in diretta conseguenza dell'esercizio dell'attività propria del consigliere provinciale. Resta pertanto esclusa, per la natura eccezionale e tassativa del beneficio in parola, la possibilità di allargamento della portata della norma - intesa a tutelare la funzione pubblica espletata dai componenti del Consiglio, tenendoli indenni da oneri economici per la difesa

⁷⁷ () TAR Lazio, sez. II, 2 luglio 2009 n. 6375 richiamata da deliberazione Corte dei conti, sez. regionale di controllo per la Lombardia, 21.03.2012, n. 86/2012/par e da TAR Campania - Napoli, sez. VI 22 novembre 2011, n. 5450

⁷⁸ () sentenza 6.07.2006, n. 229

⁷⁹ () Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige - sede di Trento 21.06.2012, n. 202

giudiziaria inerente ad atti o comportamenti connessi alla funzione di consigliere provinciale - a chi ancora non rivesta tale funzione. Solo così trova giustificazione il trasferimento di tali oneri a carico della collettività."

Sempre secondo l'organo giurisdizionale locale ⁽⁸⁰⁾ *"Sul piano logico-fattuale, è necessario ... che sussista in ogni ipotesi di rimborso un nesso specifico tra incarico istituzionale o prestazione del servizio e spese legali, sì che le spese stesse risultino sostenute a causa e non semplicemente in occasione dell'incarico o servizio medesimi. Del resto, la recente giurisprudenza.....ha evidenziato la natura eccezionale dell'istituto del rimborso delle spese legali, sottolineando in particolare che l'Amministrazione non deve sopportare gli oneri direttamente imputabili all'incolpato o comunque non strettamente connessi, all'espletamento dell'incarico svolto (cfr. Consiglio di Stato, V Sezione, n. 2242 del 14 aprile 2000, III n. 69 del 13 febbraio 1996, Corte di Cassazione, Sezioni Unite, n. 10680 del 14 dicembre 1994). In mancanza di tale connessione causale tra fatti addebitati e incarico o servizio del richiedente, attesa la lettera e la "ratio" della norma in esame, l'Amministrazione - e pertanto l'intera collettività - non è tenuta ad accollarsi l'onere economico della relativa spesa a vantaggio dell'interessato, il cui privato interesse si presenta pertanto recessivo rispetto al danno per l'Erario."*

Teniamo, inoltre, conto del fatto che in relazione all'iter istruttorio del rimborso delle spese legali si intrecciano contrapposte esigenze, rilevando, da un lato, istanze di garanzia per il dipendente o amministratore coinvolto in un contenzioso, dall'altro, una razionale gestione delle finanze pubbliche, oggetto di una delicata opera di bilanciamento, *"finalizzata a scongiurare il rischio, anche il più remoto, che i difensori del dipendente poi prosciolti possano lucrare una posizione di vantaggio connessa al verosimile contegno del patrocinato, che una volta assolto chiederà senz'altro allo Stato il rimborso delle spese legali sostenute. Vi è sullo sfondo l'esigenza di evitare che il difensore possa in qualche modo giovare del ruolo di garantito rivestito dal suo cliente e di garante che invece assume lo Stato onde presentare al primo parcella evidentemente confezionate in virtù del successivo previsto rimborso pubblico."*⁽⁸¹⁾

[Né] *"l'ente è, comunque, vincolato al parere espresso sulla parcella dal competente organo professionale costituendo, tale strumento, un mero controllo sulla rispondenza delle voci indicate in parcella a quelle previste dalla tariffa che, tuttavia, non avvalorava in alcun modo i criteri assunti dal professionista per individuare il valore della controversia e determinarne l'importanza (cfr. Cass. Civ. sez. II 30-01- 1997, n. 932)."* ⁽⁸²⁾

5.3. Rimborso spese legali in relazione a contenziosi afferenti a dichiarazioni extra moenia

Ai fini del riconoscimento dell'accollo degli oneri defensionali rileva, secondo la disciplina regolamentare consiliare, l'inerenza del contenzioso in cui è stato coinvolto il consigliere all'espletamento di attività connesse all'adempimento del mandato o all'esercizio delle funzioni.

Riannodando i fili del discorso sviluppato al paragrafo 1., la garanzia dell'insindacabilità si estende anche a quei comportamenti che, pur non rientrando tra gli atti tipici, risultino legati da un nesso funzionale con l'esercizio delle attribuzioni consiliari. In particolare per le opinioni manifestate fuori dalla sede istituzionale il nesso funzionale presuppone "l'identità sostanziale di contenuto fra l'opinione espressa in sede parlamentare e quella manifestata nella sede esterna" e un legame di ordine temporale, atto ad imprimere alle dichiarazioni esterne una finalità divulgativa dell'attività istituzionale, ferma restando l'irrelevanza, ai fini della delimitazione dell'ambito della prerogativa, del criterio della "localizzazione" dell'atto.

⁸⁰ () Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige - sede di Trento 4.09.2000, n. 339

⁸¹ () Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, Sez. Prima, 25.03.2011, n. 276

⁸² () Corte dei conti sezione regionale di controllo per il Veneto deliberazione n. 334/2013/PAR 6 novembre 2013

In altri termini, ai fini dell'operatività della garanzia dell'insindacabilità anche in relazione ad atti o comportamenti connotati da atipicità, le dichiarazioni extra moenia devono essere riprodotte di atti parlamentari tipici, a questi accomunate da una sostanziale corrispondenza di contenuti, a nulla rilevando una mera comunanza di argomenti.

Vari sono stati i casi di contenziosi per dichiarazioni diffamatorie lesive di terzi formulate da consiglieri in occasione di incontri con la stampa o riportate su quotidiani o, comunque, fuori dalla sede consiliare, contenziosi conclusi con sentenza assolutoria. Anche per tali contenziosi, rilevata alla luce della statuizione giudiziale l'esistenza del nesso funzionale fra l'opinione espressa o gli atti compiuti e l'esercizio di funzioni consiliari, presupposto per la dichiarazione giudiziale di insindacabilità, ben potrà il consigliere chiedere il rimborso delle spese legali, il cui accoglimento è, comunque, subordinato ad uno scrutinio rigoroso, capillare e minuzioso in ordine alla sussistenza degli altri requisiti valutati nell'ambito del quadro processuale complessivo.

E', comunque, onere di ogni consigliere prima di effettuare dichiarazioni potenzialmente lesive di terzi, alla stampa o in altre sedi extraistituzionali, accertarsi che l'atto consiliare, di cui le dichiarazioni extra moenia riprendono, in termini di sostanziale corrispondenza, i contenuti, sia stato acquisito (in precedenza o contestualmente) al protocollo del Consiglio, previo giudizio positivo presidenziale di ammissibilità, dispiegando (solo) da quel momento la sua attitudine a rientrare nel novero degli atti parlamentari ai fini della prerogativa dell'insindacabilità.

Laddove difetti tale requisito di ordine temporale, delle dichiarazioni effettuate extra moenia il consigliere risponderà a titolo personale con conseguente preclusione di qualsiasi accollo al Consiglio degli oneri defensionali.

5.4. Istanze di rimborso oneri defensionali presentate da consiglieri – pareri dell'ufficio legale del Consiglio provinciale

Vari sono stati i pareri resi dall'ufficio legale del Consiglio in relazione all'istruttoria di istanze di rimborso delle spese legali avanzate da consiglieri.

E' possibile enucleare alcuni principi o linee direttrici seguiti, che trovano diretto fondamento non solo negli stringenti indirizzi elaborati dalla giurisprudenza amministrativa e contabile (vedasi in particolare par. 5.2.) ma anche nell'ampia cornice normativa regolamentare consiliare, disciplinante in modo puntuale le procedure assembleari riferite all'attività legislativa, di sindacato ispettivo, di indirizzo e di controllo, sia nelle competenti commissioni che nell'aula.

L'esplicazione dell'attività consiliare, attraverso atti tipici e atti innominati, nei vari organi (commissioni e aula) di cui si compone il Consiglio provinciale, è, infatti, minutamente disciplinata dal regolamento interno consiliare che, al pari dei regolamenti delle assemblee parlamentari, costituisce fonte riservata ed esclusiva in ordine all'esercizio delle funzioni in capo all'eletto. Trattasi di disciplina che, proprio perché finalizzata alla salvaguardia della dialettica politica e alla paritaria considerazione delle forze politiche rappresentate nel consesso legislativo, contiene specifiche previsioni, al cui presidio sovrintende in via esclusiva il Presidente dell'assemblea, atte a censurare i comportamenti, gli atti contenenti formulazioni "sconvenienti", poco consone alla correttezza, al decoro e al prestigio dell'istituzione assembleare, nonché le espressioni, il cui tono colorito e aspro trasmodi, a causa della loro valenza offensiva, in effetti ingiuriosi o in insinuazioni atte ad offendere soggetti terzi o gli stessi componenti dell'assemblea.

Esula, infatti, dal corretto esercizio del diritto di critica politica l'utilizzo di espressioni che consistano "non già in un dissenso motivato espresso in termini misurati e necessari, bensì in un attacco personale lesivo della dignità morale ed intellettuale dell'avversario" (Cassazione Penale, Sez. Quinta, 7 marzo 2011, n. 8824), non funzionale al corretto esercizio delle funzioni

parlamentari e ad un sereno svolgimento dell'attività istituzionale, indipendentemente dall'esito del giudizio penale.

Sono state così rigettate istanze di rimborso radicate su contenziosi scaturiti dall'utilizzo di espressioni diffamatorie in relazione ad interventi svolti nel corso di un dibattito consiliare d'aula con toni critici e accesi, tali da innescare un giudizio penale per il reato di cui all'art. 595 c.p. (4° comma), su iniziativa del consigliere ritenutosi leso nei confronti di altro consigliere, querelato non nella veste di libero cittadino ma di membro dell'assemblea legislativa. ⁽⁸³⁾

In un altro caso il rigetto dell'istanza di rimborso poggia sull'argomento secondo cui i fatti da cui ha tratto origine la vicenda giudiziale in cui è stato coinvolto il consigliere (riguardante attività di autenticazione di sottoscrizioni in occasione delle consultazioni elettorali) possono essere inquadrati in un'attività lato sensu connessa alla carica rappresentativa, in cui non rileva un rapporto di strumentalità tra la condotta incriminata e l'espletamento del munus consiliare. In altri termini difetterebbe nella fattispecie una diretta connessione tra i fatti da cui è originato il giudizio e l'assolvimento delle funzioni proprie di un'assemblea elettiva, tale da consentirne un'immediata riferibilità all'ente consiliare, posto che la condotta contestata afferisce all'attività di autenticazione di sottoscrizioni in occasione delle elezioni e, quindi, ad un'attività certificativa, estranea alle funzioni consiliari, a nulla rilevando che i fatti contestati siano stati commessi durante (in occasione) la vigenza della carica e nell'esercizio di un'attività oggetto di puntuale regolamentazione legislativa.

Non ha trovato, inoltre positivo accoglimento l'istanza di un consigliere, che aveva chiesto il rimborso delle spese sostenute per la sua difesa nei giudizi elettorali da lui sostenuti in difesa dei ricorsi presentati da soggetti terzi, che avevano impugnato la deliberazione consiliare di convalida delle elezioni, sostenendo che il consigliere era ineleggibile.

Il diniego dell'istanza di rimborso si basa sull'assunto secondo cui le spese sostenute dal consigliere non riguardano giudizi in cui il consigliere s'è trovato coinvolto (ed ha dovuto difendersi) in ragione dell'esercizio del suo mandato o dell'esplicazione concreta delle sue funzioni. Oggetto dei giudizi elettorali non è l'esercizio delle attività consiliari, ma la verifica della posizione dell'eletto e la legittimità del suo status. Quindi una condizione pregiudiziale rispetto allo svolgimento delle attività consiliari, prodromica all'assunzione del munus consiliare.

Preme rilevare le motivazioni del TRGA di Trento ⁽⁸⁴⁾, che ha respinto il ricorso proposto dal consigliere contro il provvedimento del Presidente del Consiglio di rigetto dell'istanza. *"Invero, il giudizio nel quale è stato coinvolto il consigliere.... riguardava l'asserita ineleggibilità dello stesso e quindi era riferito alla validità della sua elezione a consigliere. Per contro, le spese legali alle quali fa riferimento la norma regolamentare vengono puntualmente individuate come strettamente "connesse" all'espletamento del mandato e alle relative funzioni: in altre parole, deve trattarsi di spese difensive sostenute in diretta conseguenza dell'esercizio dell'attività propria di consigliere provinciale; restando pertanto esclusa qualunque possibilità di allargamento ermeneutico della portata della norma, che è intesa a tutelare la funzione pubblica espletata dai componenti del Consiglio, tenendoli indenni da oneri economici per la difesa giudiziaria indotti dalla funzione medesima. Solo così trova giustificazione il trasferimento di tali oneri a carico della collettività. Ne consegue, pertanto, l'assoluta inconferenza della tesi sostenuta dal ricorrente secondo cui la difesa*

⁸³() per una fattispecie analoga vedasi Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna, Sez. Prima, 22 giugno 2017, n. 467 che rigetta la richiesta di tutela legale "avendo ad oggetto il procedimento penale avviato nei... confronti [del dipendente] una mera situazione di conflittualità tra dipendenti sul luogo di lavoro, con conseguente connessione solo indiretta ed occasionale di tali fatti con le funzioni istituzionali svolte dal ricorrente"

⁸⁴ () sentenza citata alla nota 78

della sua posizione di soggetto eleggibile andava a beneficio anche del Consiglio provinciale: non è infatti ravvisabile alcuna correlazione tra l'interesse personale di un singolo consigliere al mantenimento della propria posizione e l'interesse generale dell'organo consiliare alla salvaguardia dell'attività dello stesso Consiglio, che è ravvisabile soltanto con riguardo al concreto svolgimento delle funzioni in seno all'organo collegiale."

5.5. Considerazioni conclusive

Ciò posto, ai fini di una puntuale applicazione della disciplina regolamentare consiliare in relazione agli stringenti indirizzi elaborati dalla giurisprudenza, si propone una modifica della disciplina regolamentare consiliare in materia di rimborso delle spese legali di cui all'art. 5 della deliberazione del Consiglio provinciale 11 aprile 2013, n. 6 (Regolamento sul trattamento economico dei consiglieri e sugli interventi a favore dei gruppi consiliari) con l'aggiunta di un comma del seguente tenore:

"3 bis. L'Ufficio di Presidenza definisce con deliberazione la modulistica che il consigliere richiedente il rimborso delle spese legali deve presentare ai fini dell'istruttoria dell'istanza".

Si allega un fac-simile di modulistica secondo il modello adottato dalla Giunta provinciale di Trento.

Trento,

Spettabile
Ufficio legale del Consiglio provinciale
Via Mancini, 27
38122 TRENTO

Oggetto: Richiesta rimborso spese legali ai sensi dell'art. 5 della deliberazione del Consiglio provinciale 11 aprile 2013, n. 6 (Regolamento sul trattamento economico dei consiglieri e sugli interventi a favore dei gruppi consiliari)

Il sottoscritto consigliere provinciale chiede il rimborso, ai sensi dell'art. 5 della deliberazione del Consiglio provinciale 11 aprile 2013, n. 6 (Regolamento sul trattamento economico dei consiglieri e sugli interventi a favore dei gruppi consiliari), delle spese legali sostenute per la propria difesa nel procedimento n.

A tale scopo allega:

- copia dell'atto di avvio del procedimento;
- copia di eventuali atti intermedi e significativi del procedimento;
- copia dell'atto conclusivo del procedimento;
- specifica (o fattura in originale quietanzata) dell'avvocato/i difensore munita del visto di congruità dell'Ordine degli Avvocati. (*)

Non appena la delibera sarà approvata dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio provinciale il sottoscritto invierà l'originale della fattura del difensore recante l'indicazione dell'avvenuto pagamento.

Il sottoscritto comunica inoltre i seguenti dati anagrafici e fiscali:

RESIDENZA:

Via/Loc. n.

COMUNE Prov.

codice fiscale: / / / / / / / / / / / / / / / / /

COORDINATE BANCARIE:

C/C n.

presso Istituto:

CAB ABI CIN

IBAN

Il sottoscritto dichiara di chiedere il rimborso delle spese legali sopra menzionate unicamente al Consiglio provinciale ai sensi dell'art. 5 della deliberazione del Consiglio provinciale 11 aprile 2013, n. 6 (Regolamento sul trattamento economico dei consiglieri e sugli interventi a favore dei gruppi

consiliari) e di non avere alcuna copertura di polizza assicurativa che preveda il rimborso di tali spese.

oppure

Il sottoscritto dichiara di chiedere il rimborso delle spese sopra menzionate al Consiglio provinciale ai sensi dell'art. 5 della deliberazione del Consiglio provinciale 11 aprile 2013, n. 6 (Regolamento sul trattamento economico dei consiglieri e sugli interventi a favore dei gruppi consiliari) e di rimborsare integralmente il Consiglio provinciale non appena avuto il rimborso dalla propria assicurazione.

In ogni caso il sottoscritto si impegna a restituire tutti i rimborsi delle spese legali al Consiglio provinciale nel caso in cui sia previsto dalla legge e autorizza fin d'ora il Consiglio provinciale a trattenere tali somme dai propri crediti vantati nei confronti del Consiglio provinciale.

Dà atto che il Consiglio provinciale utilizzerà i dati personali di cui sopra esclusivamente per i propri fini istituzionali in conformità al D.Lgs. n. 196/3.

Distinti saluti.

Firma:

.....

All. c.s.

(*) DICHIARAZIONE (QUALORA LA TASSA DEL VISTO DI CONGRUITA' NON E' INCLUSA NEL TOTALE DI FATTURA)

Se il visto di congruità dell'Ordine degli Avvocati non è compreso nel totale della fattura (perchè non è stato versato dall'avvocato), è necessaria una dichiarazione (del richiedente il rimborso) con la quale "conferma il pagamento della tassa per il visto di congruità del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Trento relativa al preavviso di parcella/alla fattura presentata dal difensore di fiducia avv."

19 giugno 2017