



30 OTTOBRE 2019

Spunti di riflessione sull'insindacabilità
dei consiglieri regionali e dei
parlamentari per i “voti dati” quali
membri degli Uffici di presidenza

di Antonello lo Calzo

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale
Università di Pisa

Spunti di riflessione sull'insindacabilità dei consiglieri regionali e dei parlamentari per i “voti dati” quali membri degli Uffici di presidenza^{*}

di Antonello lo Calzo

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale
Università di Pisa

Sommario: **1.** Premessa. **2.** Le vicende all'origine della sentenza n. 43 del 2019 e i suoi contenuti. **3.** I precedenti della Corte costituzionale in materia di insindacabilità dei consiglieri regionali per atti di amministrazione. **4.** Le peculiarità della decisione rispetto ai precedenti: tra la prevalenza delle esigenze di autonomia (art. 122, comma 3, Cost.) e l'insindacabilità del consigliere componente dell'Ufficio di presidenza (art. 122, comma 4, Cost.). **5.** Una sentenza che si inserisce nel solco dei precedenti (anche recenti) diretti a definire sfere di autonomia degli organi costituzionali. **6.** Analogie e differenze rispetto alla garanzia di insindacabilità per i parlamentari componenti degli Uffici di presidenza delle Camere. **7.** Conclusioni. Contenuto essenziale dell'autorganizzazione dei Consigli regionali e definizione del nesso funzionale.

1. Premessa

Il tema dell'insindacabilità dei consiglieri regionali è stato oggetto di una progressiva sistematizzazione ad opera della giurisprudenza costituzionale, la quale, a più riprese, ha evidenziato come questa sia posta, in via diretta, alla salvaguardia dell'autonomia costituzionalmente riservata al Consiglio, e, soltanto in via mediata, indirizzata al componente del Consiglio. La natura essenzialmente “oggettiva” della prerogativa, non posta in dubbio dal Giudice delle leggi, si arricchisce di un importante tassello diretto a definire in termini di maggior rigore il collegamento “essenziale” (o, per così dire, “funzionale”) tra atti insindacabili (deliberati dall'Ufficio di presidenza) e organizzazione del Consiglio, denotando alcuni punti di contatto che – seppur nelle innegabili differenze determinate dalla riconducibilità dell'organo al mero ambito dell'autonomia piuttosto che a quello della sovranità – avvicinano questo approccio a quello da tempo seguito nella giurisprudenza costituzionale per definire gli ambiti “di garanzia” delle Camere.

* Articolo sottoposto a referaggio.

Tale spunto è fornito dalla sentenza della Corte costituzionale, 8 marzo 2019, n. 43¹, la quale si inserisce nell'ampio solco delle decisioni rese in sede di conflitto intersoggettivo aventi ad oggetto un atto giurisdizionale². La giurisprudenza costituzionale, anche recente, è molto copiosa al riguardo, ma ha visto la Corte concentrarsi prevalentemente su profili distinti da quelli che si intendono esporre in queste osservazioni. Da una parte, come già avvenuto per l'omologa giurisprudenza concernente i parlamentari, le questioni trattate hanno avuto origine dalla responsabilità che i consiglieri potevano o meno assumere in ragione di dichiarazioni lesive da essi rilasciate, vertendo, quindi, su un ambito materiale sicuramente distinto da quello che si vuole esaminare. Dall'altra, grande peso ha assunto la trattazione di questioni più strettamente processuali, concernenti in particolare l'inammissibilità di una supposta efficacia inibitoria delle delibere di insindacabilità adottate dai Consigli regionali, in analogia con le omologhe delibere delle Camere, sulla scorta di una erronea estensione dell'art. 3 della legge n. 140 del 2003 anche al caso dell'art. 122, comma 4, Cost.³, ma anche, più di recente, la carente legittimazione ad attivare il conflitto da parte del singolo consigliere che assume lesa la propria prerogativa (spettando tale legittimazione soltanto all'Ente)⁴.

¹ Sulla quale, al momento, è possibile riscontrare in dottrina R. ROMBOLI, *Nota di richiami*, in *Foro it.*, I, 2019, c. 2280 s. Di recente si veda anche P. GIANGASPERO, *L'insindacabilità dei consiglieri regionali: alcune conferme e qualche (parziale) novità in due decisioni della Corte costituzionale*, in *Forum costituzionale*, n. 9/2019.

² Per un costante aggiornamento sulla giurisprudenza, in particolare recente, resa in sede di conflitto Stato-Regioni avente ad oggetto atti giurisdizionali si vedano P. BIANCHI, *Il conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2008-2010)*, Torino, 2011, p. 219 e 227; ID., *Il conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)*, Torino, 2014, p. 272; ID., *Il conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2014-2016)*, Torino, 2017, p. 286. Su questo tema si vedano anche M. NISTICÒ, *Cronaca di giurisprudenza costituzionale: il conflitto tra stato e regioni avente ad oggetto un atto giurisdizionale*, in *Rivista AIC*, 2011; G. GRASSO, *Il conflitto di attribuzioni tra le Regioni e il potere giudiziario*, Milano, 2001.

³ L'equivoco di fondo nasceva, altresì, dall'adozione da parte di diverse Regioni di leggi, sostanzialmente identiche per contenuti, che stabilivano che il Consiglio regionale fosse l'organo competente a valutare la condotta addebitata ad un suo componente e, in caso di deliberazione favorevole alla insindacabilità, doveva trasmetterla all'autorità giudiziaria procedente (si vedano: L. Reg. Liguria, 12 novembre 2001, n. 38; L. Reg. Piemonte, 19 novembre 2001, n. 32; L. Reg. Toscana, 14 aprile 2003, n. 21; L. Reg. Lazio, 1 dicembre 2003, n. 38; L. Reg. Lombardia, 28 ottobre 2004, n. 26). Tuttavia, vista la sostanziale inutilità di tali disposizioni, che «si presentano, pertanto, come meri adempimenti procedurali privi di efficacia nei confronti dell'autorità giudiziaria», alcune Regioni hanno abrogato le suddette normative, ad esempio la Toscana con L. Reg., 2 agosto 2017, n. 43. Si vedano, senza pretesa di esaustività, Corte cost., 14 giugno 2007, n. 195; Corte cost., 26 giugno 2007, n. 235; Corte cost., 20 luglio 2007, n. 30; Corte cost., 16 luglio 2008, n. 279. In dottrina, T.F. GIUPPONI, *La Corte e i tempi della politica. L'insindacabilità dei consiglieri regionali e la presunta efficacia inibitoria della delibera del Consiglio*, in *Le Regioni*, 2007, p. 112 ss.; A. POGGI, *Delibera parlamentare inibente v. delibera consigliare ininfluyente? Note problematiche circa alcune recenti decisioni della Corte in materia di insindacabilità dei consiglieri regionali*, in *Le Regioni*, 2008, p. 205 ss.; G. FAMIGLIETTI, *La giurisprudenza costituzionale in tema di giusto processo e prerogative dei soggetti titolari di poteri*, in *Rivista AIC*, 2010, pp. 23-26.

⁴ Corte cost., ord. 31 gennaio 2019, n. 15. Nel caso di specie, infatti, la Regione aveva adottato una posizione "opposta e antagonista" a quella dei consiglieri, costituendosi addirittura come parte civile e aderendo alle tesi accusatorie del pubblico ministero nel giudizio penale che, ad opinione dei consiglieri ricorrenti, avrebbe determinato una illegittima interferenza della funzione giurisdizionale nelle proprie prerogative. Tale pronuncia può fornire una serie di spunti interessanti, soprattutto se posta a raffronto con l'ordinanza 8 febbraio 2019, n. 17,

In questa sede, ci si vuole, però, concentrare su un distinto profilo emergente dalla recente giurisprudenza. Vertendo questa sulla operatività dell'insindacabilità dei consiglieri regionali per le deliberazioni che hanno concorso ad adottare con il proprio voto in qualità di componenti dell'Ufficio di presidenza del consiglio regionale, va, in primo luogo, definita l'esatta estensione di tale garanzia, anche alla luce dei precedenti, contestualizzandola però al nuovo profilo, offerto dalla recente decisione, che coinvolge in senso più ampio l'autonomia organizzativa dei Consigli regionali e la connessione che questa deve avere con le funzioni costituzionalmente riconosciute a tale organo. In secondo luogo, occorre interrogarsi sulle analogie e le differenze che contraddistinguono la posizione dei parlamentari e dei consiglieri regionali quali componenti degli organi di vertice dell'amministrazione, sia per ciò che concerne la loro insindacabilità, sia per il modo in cui questa si connette alle diverse garanzie di autonomia organizzativa (che pare avere un fondamento costituzionale in parte distinto per le Camere e le Regioni).

2. Le vicende all'origine della sentenza n. 43 del 2019 e i suoi contenuti

Prima di passare ad affrontare i punti più delicati della sentenza n. 43/2019 è opportuno, preliminarmente, illustrare le vicende concrete da cui origina il giudizio in cui è stata pronunciata, nonché collocarla nel contesto dei precedenti (anche risalenti) della Corte costituzionale che, al di là di un generico riferimento all'art. 122, comma 4, Cost., hanno definito e affinato nel tempo la sua operatività in relazione agli atti di amministrazione che il Consiglio o suoi organi interni possono adottare.

La vicenda, come detto, non trae spunto da dichiarazioni lesive rilasciate da consiglieri regionali, ma attiene piuttosto alla responsabilità che agli stessi possa essere addebitata sulla base di voti resi nell'esercizio delle funzioni consiliari, anche se con riferimento ad attività formalmente amministrative. Nello specifico, la Procura regionale della Corte dei conti per la Regione Emilia-Romagna, con atto del 9 novembre 2016, aveva citato in giudizio, per ottenere la condanna alla refusione del danno erariale, il Presidente e l'ex Presidente dell'Assemblea legislativa, nonché i componenti dell'Ufficio di presidenza in

adottata dalla Corte soltanto pochi giorni dopo, che per l'eventualità di un conflitto promosso da un singolo parlamentare ha fatto propria, in linea di principio, una tesi diversa. Sulla sentenza si veda diffusamente P. GIANGASPERO, *L'insindacabilità dei consiglieri regionali*, cit., pp. 1-3, secondo il quale la sentenza presenterebbe diversi elementi di assonanza con la sentenza n. 43 di poco successiva, in particolare: il richiamo all'art. 122, comma 4, Cost. ai fini della risoluzione del conflitto e l'oggetto del conflitto individuato in entrambi i casi in una delibera di un'articolazione interna al Consiglio. Sempre ad opinione dell'autore, si sarebbe trattato di conflitti intersoggettivi spiccatamente "atipici", in quanto i singoli consiglieri intendevano agire in nome proprio, a fronte dell'inazione della regione, tentando di percorrere la strada di un conflitto "misto" (non previsto dal nostro sistema di giustizia costituzionale), che rimanda agli aspetti tipici del conflitto interorganico, pur conservando la propria essenziale natura intersoggettiva. È interessante notare come, pur definendo il conflitto nel senso della inammissibilità, la Corte si soffermi anche su alcune considerazioni di merito relative alla diversa posizione costituzionale dei Consigli regionali rispetto alle Camere che consentirebbe una diversa estensione delle deroghe alla giurisdizione, sicuramente più ridotte quando riguardano i primi rispetto al caso in cui coinvolgono le seconde.

carica al momento dell'adozione dell'atto controverso (tra il maggio 2010 e il gennaio 2015). In particolare, veniva contestata la legittimità della delibera con cui il suddetto Ufficio aveva proceduto a nominare «A.A., privo del diploma di laurea, Capo di Gabinetto del Presidente dell'Assemblea legislativa regionale, [...] stipulato in connessione con tale incarico contratti di lavoro a tempo determinato e [...] attribuito allo stesso le funzioni di direttore del servizio informazione e di tecnico di garanzia in materia di partecipazione, in violazione delle norme statali e regionali che prevedono, quale requisito necessario per poter ricoprire questi incarichi, il possesso del suddetto titolo di studio».

Di fronte a tale richiesta della Procura regionale della Corte dei conti, la Regione Emilia-Romagna proponeva conflitto intersoggettivo innanzi alla Corte costituzionale, lamentando che la richiesta di citazione a giudizio per gli ex consiglieri regionali, in ragione di atti che avevano contribuito ad adottare con il proprio voto in seno all'Ufficio di presidenza, fosse lesiva «dell'autonomia del consiglio regionale [...] garantita dalla Costituzione e, in particolare, delle attribuzioni regionali in materia di prerogative dei consiglieri regionali di cui all'art. 122, quarto comma, Cost., e di auto-organizzazione del consiglio regionale di cui all'art. 122, terzo comma, Cost.».

A ben vedere, quindi, la questione investe un ambito preciso della prerogativa di cui all'art. 122, comma 4, Cost., quello attinente ai “voti dati”, seppur con riferimento alla delibera di atti non legislativi. Inoltre, la motivazione della decisione pare ruotare attorno a due profili, apparentemente sovrapponibili, ma in realtà distinti, come il confronto con gli omologhi organi di presidenza delle Camere pare dimostrare. Uno è quello che, come detto, attiene ad una nozione “soggettiva” di insindacabilità dei consiglieri per i voti dati, l'altro riguarda invece la possibile incidenza di un controllo esterno sull'autonoma organizzazione dei Consigli, attraverso una definizione in senso “oggettivo” dell'insindacabilità.

Il modo in cui questi due profili sono destinati ad incidere non è totalmente sovrapponibile e pare rispondere a logiche distinte, tant'è che, mentre non vi sono dubbi sul fatto che possa esserci una loro totale coincidenza per le Camere, non altrettanto pacifico è che ciò possa valere anche per gli organi delle Regioni.

La Corte costituzionale accoglie nel merito il ricorso della Regione sulla base della duplice ragione per cui «l'Ufficio di Presidenza deve poter operare per assicurare il concreto esercizio delle potestà legislative attribuite alla Regione, e, quindi, su di esso si proietta la garanzia costituzionale di autonomia alla stessa attività legislativa della Regione (art. 122, terzo comma). D'altra parte, i consiglieri regionali, in particolare quelli componenti tale ufficio, compreso il suo Presidente, devono essere liberi da condizionamenti nell'esprimere, in quella sede come anche, più in generale, in quella consiliare, le loro opinioni e il loro voto (art. 122, quarto comma)» (Par. 6 Cons. diritto).



Come emerge dalla decisione, l'Ufficio di presidenza «costituisce una formazione ridotta del Consiglio stesso», composto da consiglieri secondo una procedura di voto che garantisca la rappresentanza delle minoranze⁵, operando quale «struttura di supporto della funzione legislativa attribuita al Consiglio». Come è stato osservato da risalente dottrina, l'Ufficio di presidenza dei Consigli regionali assumerebbe le funzioni tipiche degli organi amministrativi interni agli organi collegiali, o, più nello specifico, delle assemblee politiche⁶. Tuttavia, si distinguerebbe da questi per l'assunzione di tutta una serie di ulteriori funzioni, espressione dell'autonomia del Consiglio, che presso gli organi parlamentari sono svolte da distinti organi specializzati. Si pensi, ad esempio, alla circostanza che l'Ufficio di presidenza può occuparsi della tutela delle prerogative dei consiglieri, delle questioni di interpretazione del regolamento e della programmazione dei lavori del Consiglio⁷. Oltre a ciò, l'Ufficio di presidenza assolve a tutta una serie di funzioni tipicamente espressione dell'autonomia consiliare, quali la gestione delle risorse finanziarie e la predisposizione del bilancio preventivo, l'organizzazione improntata al buon andamento degli uffici consiliari e il governo del personale dipendente.

Per queste ragioni, come la stessa Corte osserva, la sua attività di supporto al Consiglio «si esprime non già in delibere legislative, ma in atti di “autorganizzazione”», i quali saranno pur sempre espressione dell'autonomia che la Costituzione assegna all'organo, ma che non valgono – si vedrà a breve – ad attribuire ad essi i medesimi margini di insindacabilità che la Costituzione riconosce agli organi sovrani propriamente detti.

3. I precedenti della Corte costituzionale in materia di insindacabilità dei consiglieri regionali per atti di amministrazione

La sentenza va inserita nel contesto più ampio della giurisprudenza costituzionale in materia di insindacabilità dei consiglieri regionali per atti di amministrazione adottati dal Consiglio ed essenziale è il ruolo della stessa Corte che provvede ad illustrare – al par. 9 Cons. diritto – l'intero percorso che si è sviluppato a partire dagli anni '70.

Si è affermato in dottrina che una differenza tra le Camere e i Consigli risiederebbe nel fatto che, mentre le prime non svolgerebbero attività di amministrazione, i secondi svolgerebbero anche attività di

⁵ Solitamente esso è composto, oltre che dal Presidente del consiglio regionale, anche da due vice-presidenti e da due segretari, anche se il numero effettivo dei membri può variare in ragione delle diverse scelte statutarie (è generalmente compreso tra cinque e sette membri). Al riguardo, C. PADULA, *Sub art. 122 Cost.*, in S. BARTOLE e R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 1109; M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Torino, 2018, p. 60.

⁶ T. MARTINES, *Il Consiglio regionale*, Milano, 1981, p. 42.

⁷ Almeno in quelle Regioni nelle quali non sia espressamente prevista una Giunta per il regolamento, tra l'altro operante nella maggior parte delle Regioni.

amministrazione in senso proprio; il che si tradurrebbe nella circostanza che i consiglieri potrebbero svolgere funzioni amministrative e i parlamentari no⁸.

Ciò è assolutamente vero se si guarda alle funzioni che i “membri” sono chiamati a svolgere nel *plenum* dell’organo. La considerazione è spunto per ulteriori riflessioni se, invece, si guarda alle attività che parlamentari o consiglieri possono assolvere nella vesti di appartenenti ai rispettivi Uffici di presidenza, attività che anche per le Camere assumono natura materialmente amministrativa. Se si guarda alla ripartizioni di funzioni tra poteri è vero che le Camere non siano organi dell’amministrazione, ma ciò non toglie che l’attività svolta dai propri Uffici possa essere di amministrazione, per quanto interna. Allo stesso modo, il Consigli regionali possono esercitare funzioni amministrative o perché ad essi assegnate dalla Costituzione o dalla legge, ovvero perché attinenti alla propria organizzazione interna.

Occorre vedere in che modo, quindi, la Corte costituzionale ne ha modulato l’insindacabilità nella sua giurisprudenza.

Per quanto fosse abbastanza radicata in dottrina l’idea secondo la quale l’insindacabilità di cui all’art. 122, comma 4, Cost., dovesse riguardare anche le attività di amministrazione dei Consigli regionali quando si sostanziano in “voti”, bisognerà attendere fino alla sentenza 27 marzo 1975, n. 81, per un suo formale riconoscimento da parte della Corte costituzionale¹⁰.

In questa prima decisione, accolta in modo sostanzialmente favorevole dalla dottrina¹¹, la Corte costituzionale era chiamata a pronunciarsi sull’estensione dell’insindacabilità di cui all’art. 122 Cost., sia

⁸ C. PADULA, *Sub art. 122 Cost.*, cit., p. 1111; M. CARLI, *Diritto regionale*, cit., p. 58.

⁹ Osservava I. CACCIAVILLANI, *Sull’immunità dei consiglieri regionali e dei componenti della Giunta regionale*, in *Giust. pen.*, 1973, I, c. 118, nel definire come più univoco il concetto di voto, che «esso può consistere tanto nell’assenso (o nel dissenso) su una proposta di discussione (legge o parere), quanto nell’esercizio di un potere propriamente amministrativo che ugualmente è espressione della volontà politica dell’ente regione. In genere è da considerarsi voto ogni volizione espressa nell’esercizio delle funzioni proprie di consigliere che concorra alla formazione di un atto sia collegiale (legislativo o amministrativo) sia singolo [...]. Qualsiasi assemblea legislativa (camera, senato, consiglio regionale) ha funzioni anche amministrative, non foss’altro che nell’esercizio del potere organizzativo interno. Ritengo sia da escludere che possa il componente dell’assemblea essere perseguito per l’uso – attraverso il voto – di un tale potere anche solo amministrativo».

¹⁰ È stato sostenuto in dottrina che l’art. 122, comma 4, Cost., abbia costituito il presupposto di tutta la giurisprudenza sui conflitti di attribuzione sollevati dalle Regioni sugli atti del potere giudiziario in quanto regola direttamente applicabile. Infatti, tale disposizione esprimerebbe, allo stesso tempo, una regola, quale norma di esonero della responsabilità dei consiglieri, e un principio, quello della «massima libertà ed assenza da condizionamenti esterni, di cui devono godere i consiglieri regionali nell’esercizio delle loro funzioni». Si veda A. AMBROSI, *Questioni sulla irresponsabilità dei consiglieri regionali*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Diritti e responsabilità dei soggetti investiti di potere*, Padova, 2003, pp. 170-171.

¹¹ Numerosi erano stati i contributi che avevano letto con favore la sostanziale equiparazione che la Corte costituzionale aveva compiuto, sotto il profilo dell’insindacabilità, delle attività, anche di diversa natura, che i consiglieri regionali potevano porre in essere. Osservava, G. LONG, *Sulla irresponsabilità penale dei consiglieri regionali per i voti dati nell’esercizio delle funzioni amministrative consiliari*, in *Giur. cost.*, 1975, pp. 1085-1086, che la differenza di trattamento riservata ai “voti” dati dai consiglieri a seconda del loro oggetto poggiasse su basi deboli. Infatti, una diversa soluzione sarebbe valsa a distinguere voti che “valgono” di più, perché espressi su questioni legislative, e

ai consiglieri che ai componenti della Giunta della Regione Abruzzo per aver concorso con i loro voti alla deliberazione di atti che integravano, ad opinione del giudice istruttore presso il Tribunale de L'Aquila, il reato di peculato.

La Corte adotta una soluzione, ovviamente, distinta per le due categorie di soggetti. L'insindacabilità potrebbe operare soltanto per i consiglieri e non anche per i membri della Giunta, dal momento che «l'immunità copre [...] esclusivamente quelle attività che costituiscono esplicazione di una funzione consiliare, per garantire [...] l'autonomia del Consiglio». Ciò che, però, rileva maggiormente ai nostri fini è che la Corte abbia per la prima volta riconosciuto che per i consiglieri la garanzia dell'art. 122, comma 4, Cost., operi per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni, a prescindere dalle modalità formali attraverso cui tali funzioni si esplicano.

Se, infatti, la Costituzione e altre fonti normative attribuiscono ai Consigli diverse funzioni, tra le quali preminenti sono quella legislativa e quella di indirizzo politico, ciò comporta che «la forma amministrativa che connota le deliberazioni consiliari [...] non valga ad escludere l'irresponsabilità di coloro che le adottano nell'esercizio di competenze spettanti al Consiglio»¹².

Quello seguito dalla Corte, nel caso in questione, è un criterio sostanzialmente “organico” di imputazione degli atti (o come essa recentemente lo definisce, “formale”). Sono atti coperti da garanzia tutti quelli imputabili organicamente al Consiglio, senza distinguere la natura legislativa o amministrativa degli stessi, né la fonte (costituzionale o legislativa) legittimante l'esercizio della funzione sottesa. L'insindacabilità opera in ogni caso, anche con riferimento a delibere consiliari che in realtà non sembrano attenere all'autorganizzazione del Consiglio, purché le stesse presentino una qualche connessione di tipo puramente “formale” alle attività consiliari.

Non era mancato chi in dottrina avesse, già prima della decisione, avanzato alcuni dubbi di tipo sostanziale sull'omologazione di trattamento immunitario degli atti dei consiglieri regionali, senza

voti di rango inferiore; per cui «o si segue il criterio della natura degli atti, e allora i consiglieri sono perseguibili anche per il voto dato ad una proposta di legge, o si segue il criterio della loro forma, e tutte le deliberazioni consiliari, quale che sia il loro oggetto, non provocano responsabilità penale». L'esigenza che si pone è, quindi, quella di evitare «un pericoloso e incomprensibile squilibrio tra le deliberazioni di un medesimo organo», così S. MATTARELLA, *Osservazioni su recenti orientamenti in tema di sindacabilità dei consiglieri regionali*, in *Studi in onore di A. Arena*, Padova, 1981, p. 1439. L'assurdo sarebbe che «di fronte alla stessa materia, l'attività svolta dal consigliere sarebbe coperta da immunità se la materia venisse regolata con un atto sostanzialmente amministrativo, ma formalmente legislativo; mentre l'immunità verrebbe meno, se l'atto adottato fosse amministrativo nella sostanza e nella forma». Così, T. DELOGU, *L'immunità penale dei consiglieri regionali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1980, p. 658. Altrettanto positive sono le osservazioni di S. GALEOTTI, *L'insindacabilità dei consiglieri regionali*, in *Scritti in onore di C. Mortati*, Milano, 1977, p. 716.

¹² Corte cost., 27 marzo 1975, n. 81, par. 3 Cons. diritto.

distinguere in ordine alla loro natura¹³; nonché, critiche più puntualmente riferite alla sentenza n. 81 del 1975 e al rischio di eccessiva estensione dell'insindacabilità che essa sanciva¹⁴. Ad ogni modo, per gli anni immediatamente successivi, la Corte costituzionale ha ribadito i criteri di imputazione “formale” degli atti al Consiglio per cui «le deroghe all'attuazione della funzione giurisdizionale [...] abbracciano qualsiasi tipo di deliberazione, non soltanto legislativa e di indirizzo politico, ma anche adottata in “forma amministrativa”»¹⁵.

Dopo questa prima fase giurisprudenziale tendenzialmente “espansiva”, la Corte costituzionale muta il proprio orientamento in senso più restrittivo con la sentenza 20 marzo 1985, n. 69. In vero, il Giudice del conflitto, tenta di mantenere questa decisione nel solco della precedente del 1975, in particolare al par. 3 Cons. diritto, osservando che la *ratio* della prima pronuncia non era tanto quella di affermare una generalizzata insindacabilità di qualsiasi atto in forma amministrativa del Consiglio, ma soltanto escludere che quest'ultima fosse causa della inoperatività della garanzia per quegli atti attinenti alla autorganizzazione del Consiglio.

Per quanto sia proprio di qualsiasi giudice ricercare una sostanziale continuità con i propri precedenti, ai più attenti commentatori non era sfuggito che quello della sentenza n. 69/1985 era stato un vero e proprio mutamento di orientamento¹⁶ (come la sentenza che si sta commentando riconosce quando accenna ad una «nozione ampia di immunità consiliare [...] ridimensionata dalla sentenza n. 69 del 1985»).

Questa decisione opera una ricostruzione molto più articolata rispetto alla precedente sulle funzioni dei Consigli regionali. Infatti, sintetizzando, sarebbe possibile – ad opinione della Corte – distinguere le funzioni dei Consigli in due blocchi principali: da una parte, quelle funzioni che sono assegnate ai Consigli

¹³ In particolare si veda G. VASSALLI, *Punti interrogativi sulla estensione della irresponsabilità dei membri del Parlamento*, in *Giust. pen.*, 1973, I, c. 193, il quale ritiene che le immunità siano state previste in Assemblea costituente con riferimento alle funzioni politiche e legislative dei Consigli regionali, pertanto, ove attività amministrative dovessero essere esercitate dal Consiglio piuttosto che dalla Giunta non potrebbero essere coperte da insindacabilità.

¹⁴ Ad esempio, G. MOR, *Le funzioni non normative del Consiglio regionale e l'irresponsabilità dei consiglieri: un mutamento di giurisprudenza della Corte costituzionale che non convince*, in *Giur. cost.*, 1985, p. 1758, pur manifestando un giudizio favorevole sulla sentenza n. 81/1975, osservava il rischio di una eccessiva ed incontrollata estensione di operatività dell'irresponsabilità rimessa alla stessa disponibilità dei Consigli, per cui «una stessa attività finiva per essere o meno coperta da insindacabilità a seconda che il Consiglio la riservasse alla propria competenza o l'attribuisse ad altri organi». La delicatezza della questione, inoltre, avrebbe richiesto un maggior approfondimento motivazionale da parte della Corte, la quale, nel 1975, era giunta quasi assertivamente ad estendere l'insindacabilità dei consiglieri anche alle loro attività amministrative. Cfr. S. TOSI, *Nota alla sentenza della Corte Cost. n. 81 del 1975*, in *Le Regioni*, 1975, p. 763. Infine, con argomentazione più pregnante, P. CIRIELLO, *Prerogativa dell'irresponsabilità (ex art. 122, 4° comma, Cost.) e attività amministrativa dei consiglieri regionali*, in *Giur. it.*, 1976, I, c. 1243, osserva che la possibilità per i singoli statuti regionali di assegnare ai Consigli funzioni amministrative può comportare una diversificazione dello *status* dei consiglieri a seconda della Regione di appartenenza, con possibile pregiudizio del principio di eguaglianza.

¹⁵ Corte cost., 10 dicembre 1981, n. 183, par. 2 Cons. diritto.

¹⁶ Si sostituiva, in pratica, una interpretazione strettamente letterale dell'art. 122, comma 4, Cost., (per quel che concerne i voti) con un'altra fortemente restrittiva. Cfr. G. MOR, *Le funzioni non normative del Consiglio regionale*, cit., p. 1758.

in via immediata dalla Costituzione e che costituiscono il nucleo caratterizzante delle loro competenze, tra queste, ovviamente, la funzione legislativa e quella di indirizzo e controllo; dall'altra, invece, vi sarebbero quelle funzioni tradizionalmente estranee al nucleo caratterizzante, tra le quali rientrano le funzioni amministrative (tendenzialmente spettanti a soggetti diversi).

Mentre per la prima tipologia di funzioni varrebbe il tradizionale criterio di imputazione "formale" elaborato a partire dalla sentenza n. 81/1975, per le seconde la Corte ritiene di dover ulteriormente distinguere in ragione dell'atto formale su cui la funzione si fonda. Per questa ragione, potrebbe aversi un'estensione dell'insindacabilità soltanto a quelle funzioni amministrative attribuite in generale con legge dello Stato, invece, medesima espansione non potrebbe aversi quando le funzioni amministrative siano assegnate soltanto con atto normativo regionale (anche con lo statuto), perché «soltanto il legislatore statale può assicurare [...] una eguale protezione ai consiglieri di tutte le Regioni»¹⁷. Pertanto, «il criterio di delimitazione dell'immunità consiliare non sta nella forma amministrativa degli atti [...] bensì nella fonte attributiva delle funzioni stesse. Sono coperte dall'immunità le funzioni amministrative attribuite al Consiglio regionale in via immediata ed esclusiva dalla Costituzione e da leggi dello Stato. Non sono, per contro, coperte dalla immunità eventuali altre funzioni amministrative, attribuite al Consiglio dalla normativa regionale, non essendo concepibile tra l'altro che il limite della potestà punitiva sia segnato, invece che dalla legge dello Stato da atti della Regione»¹⁸.

La giustificazione di tale diverso trattamento risiederebbe, secondo la Corte, nell'esistenza di un "modello funzionale", vale a dire in un determinato modello di funzioni dei Consigli ritenuto particolarmente meritevole di protezione dalla stessa Costituzione attraverso un sistema di garanzie, per cui ciò che si colloca al di fuori del modello delle funzioni tipiche (come la Corte sostiene per le funzioni di amministrazione attiva) non può essere coperto dalla garanzia dell'art. 122, comma 4, Cost.

A dire il vero, essendo la motivazione incentrata prevalentemente sulla giustificazione di un diverso trattamento delle funzioni a seconda del loro fondamento "statale" o "regionale", sfugge alla Corte di precisare adeguatamente la distinzione tra la funzione di autorganizzazione interna, pacificamente riconosciuta al Consiglio, e le funzioni di amministrazione attiva, alle quali sembrano invece riferirsi le censure del Giudice del conflitto.

La sentenza non fu accolta favorevolmente in dottrina. Si criticava soprattutto il criterio distintivo scelto dalla Corte costituzionale, per cui appariva "illogico" differenziare il trattamento delle funzioni, non in

¹⁷ Corte cost., 20 marzo 1985, n. 69, par. 5 Cons. diritto.

¹⁸ Corte cost., 20 marzo 1985, n. 69, par. 7 Cons. diritto.

ragione della loro natura, bensì a causa della loro attribuzione con legge statale o regionale¹⁹. Verosimilmente, più che a ragioni di diritto positivo, la Corte ha dato rilievo in questo caso ad aspetti sostanziali legati all'esigenza di garantire l'eguaglianza in campo penale tra i consiglieri delle diverse regioni, eguaglianza che poteva essere assicurata soltanto dalla legge statale²⁰.

Il criterio definito dalla sentenza n. 69/1985 si è consolidato nella successiva giurisprudenza²¹, salvo alcune necessarie puntualizzazioni rilevanti ai nostri fini. In due successive sentenze, la 30 luglio 1997, n. 289, e la 22 ottobre 1999, n. 392, la Corte costituzionale torna a ribadire la differenza di trattamento che caratterizza gli atti di autorganizzazione²², coperti da insindacabilità, e gli atti di amministrazione attiva, per i quali la copertura dipende dalla loro attribuzione con legge dello Stato. Tuttavia, in entrambe le circostanze, è chiara nel ribadire che anche le funzioni di amministrazione attiva possono essere coperte

¹⁹ In questo senso, in particolare, G. LONG, *Un altro intervento della Corte che limita le immunità dei consiglieri regionali*, in *Giur. cost.*, 1994, p. 3803. F. CUOCOLO, *Insindacabilità dei consiglieri regionali e natura delle funzioni esercitate*, in *Giur. cost.*, 1985, I, pp. 1746-1749, è ancora più severo nel criticare la decisione; ritiene, infatti, che, da una parte, «non si vede come possa affermarsi senza riserve che la funzione politica dei consiglieri regionali non si esplica mediante attività amministrativa e che anzi le funzioni di amministrazione attiva sono viste, in via di principio, estranee al nucleo caratterizzante delle funzioni consiliari»; dall'altra, «non si vede il motivo per il quale [...] solo le attività collegiali dei consiglieri regionali, precisamente quelle rimesse alla competenza consiliare, debbano ritenersi coperte dall'insindacabilità stabilita dall'art. 122 Cost.». M. CARLI, *Le Regioni, le Province, i Comuni. Sub art. 122 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione Branca-Pizzorusso*, Bologna-Roma, 1990, pp. 41-43, contesta l'interpretazione che la Corte costituzionale fornisce dell'art. 122 Cost., il quale, nel sancire l'immunità funzionale dei consiglieri, «vi ricomprende dunque tutto quello che il Consiglio è competente a svolgere, ivi comprese le altre funzioni non nominativamente indicate ma previste come possibili, comprese, dunque, le altre funzioni conferite dalle leggi: fra le quali [...] è da ricomprendere la legge regionale». Anche a distanza di diversi anni è possibile riscontrare i dottrina i medesimi dubbi, soprattutto se si inserisce la suddetta tesi nel contesto della riforma del Titolo V. Infatti, è stata evidenziata la difficoltà di conciliare la rigida “bipartizione” delle attribuzioni amministrative, quanto al loro fondamento, con la possibilità che alcune funzioni amministrative possano essere attribuite al Consiglio dallo statuto inteso secondo la prospettiva del legislatore costituente del 1999. Cfr. P. GIANGASPERO, *L'insindacabilità dei consiglieri regionali*, cit., p. 7. Giudizio positivo sembra esprimere sulla decisione, invece, G. VOLPE, *Le attività immuni e insindacabili dei supremi organi regionali: alla ricerca dei criteri di delimitazione*, in *Le Regioni*, 1985, pp. 823-863.

²⁰ Si vedano, in tal senso, G. MOR, *Le funzioni non normative del Consiglio regionale*, cit., p. 1767; P. COSTANZO, *L'insindacabilità dei consiglieri regionali nel quadro dei recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale in tema di immunità elettiva*, in *Quad. reg.*, 1985, pp. 1033-1039.

²¹ Sulla circostanza che con la sentenza n. 69/1985 la Corte abbia mutato in senso più restrittivo la propria posizione e sul fatto che questa sia rimasta sostanzialmente invariata anche dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione si veda P. GIANGASPERO, *L'insindacabilità dei consiglieri regionali*, cit., pp. 5-6.

²² Spesso si tende ad assimilare gli atti di amministrazione attiva funzionali a quelli autorganizzazione, in realtà la Corte costituzionale tiene ben distinte queste due ipotesi in quanto «è da ritenere che il nucleo caratterizzante delle [...] attribuzioni, quale definito dall'art. 121, secondo comma, della Costituzione, ricomprenda non solo le funzioni legislative e regolamentari, di indirizzo politico, di controllo e di autorganizzazione, ma anche quelle di amministrazione attiva, quando siano assegnate all'organo in via diretta ed immediata dalle leggi dello Stato». Così Corte cost., 22 ottobre 1999, n. 392, par. 3 Cons. diritto. Al riguardo A. AMBROSI, *I consiglieri regionali*, in R. ORLANDI e A. PUGIOTTO, *Immunità politiche e giustizia penale*, Torino, 2005, p. 206, ritiene che quella di “autorganizzazione” non possa essere qualificata come una funzione in senso proprio, piuttosto essa è «una “materia”, nella quale possono incidere atti di diversa natura». Ciò che la caratterizza, però, è il fatto di non essere espressamente prevista in Costituzione e, ciononostante, i consiglieri non possono essere chiamati a rispondere per un atto ad essa riconducibile, anche se di natura amministrativa.

da insindacabilità, ma, per evitare che questa si traduca in un privilegio, si preoccupa di ribadire il collegamento funzionale, per cui l'art. 122, comma 4, Cost., si riferisce soltanto a quelle «attività rivolte a fornire all'organo consiliare i mezzi indispensabili per l'esercizio delle sue funzioni [...] non copre gli atti non riconducibili ragionevolmente all'autonomia ed alle esigenze ad essa sottese»²³.

Un secondo aspetto di rilievo di tali ultime decisioni va individuato nel fatto che, a differenza di quelle più risalenti, per la prima volta le stesse si riferiscono all'insindacabilità per i voti dati da consiglieri regionali in qualità di componenti dell'Ufficio di presidenza. A differenza di quanto, però, afferma la sentenza n. 43/2019 circa la riconduzione delle delibere dell'Ufficio agli atti di autorganizzazione, pare che nei casi in esame valga il criterio opposto, ossia l'inquadramento delle delibere tra gli atti di amministrazione attiva che rinvergono il loro fondamento nella legge dello Stato²⁴. Ciò che, però, conta maggiormente è la connessione funzionale che gli atti devono avere rispetto alle esigenze dell'organo e la necessità che, ai fini dell'operatività della garanzia dell'insindacabilità, questa si riferisca sempre alla espressione di un "voto", seppur all'interno di un organo distinto dal Consiglio. Le guarentigie si estendono, quindi, dal Consiglio all'Ufficio di presidenza dello stesso, in considerazione della funzione "servente" che quest'ultimo assolve rispetto al primo.

La necessità che la garanzia vada riferita sempre ad un voto e non rinverga il proprio fondamento nella particolare posizione che l'organo consiliare riveste nel sistema pare trovare conferma nella successiva giurisprudenza costituzionale relativa alla sindacabilità degli agenti contabili dei Consigli regionali.

Così come stabilito con la sentenza 25 luglio 2001, n. 292, e recentemente ribadito con la sentenza 19 novembre 2015, n. 235, l'assoggettamento a giudizio di conto per gli agenti contabili dei Consigli regionali non determina una lesione della prerogativa dell'art. 122, comma 4, Cost. Infatti, l'insindacabilità non si riferisce alle attività di gestione materiale delle risorse, ma soltanto alle deliberazioni concernenti il loro

²³ Corte cost., 30 luglio 1997, n. 289, par. 4. Cons. diritto; Corte cost., 22 ottobre 1999, n. 392, par. 4 Cons. diritto. Criticando il merito della prima delle due decisioni G. VIRGA, *Le spese dei Consigli regionali e i Giudici di Berlino*, in *Lexitalia.it*, 1997, contestava la costituzione di vere e proprie aree di "impunità contabile" a favore dei Consigli regionali, differenziando la posizione dei consiglieri regionali da quella di tutti gli altri amministratori di enti locali.

²⁴ La prima vicenda riguardava la delibera con cui l'Ufficio di presidenza del Consiglio della Regione Veneto disponeva l'acquisto di cinque autovetture senza rispettare i principi di ragionevolezza, economicità e convenienza (sent. 289/1997); la seconda riguardava la delibera con cui l'Ufficio di presidenza del Consiglio della Regione Lombardia autorizzava le spese per missioni all'estero di consiglieri e funzionari regionali (sent. 392/1999). Entrambe erano accomunate dal fatto che «proprio a salvaguardia dell'autonomia contabile e funzionale degli organi in questione la legge n. 853 del 1973, da un lato ha previsto che per le esigenze funzionali dei Consigli regionali siano istituiti nel bilancio della regione appositi capitoli di spesa tra i quali è menzionato anche quello per attrezzature [o per le indennità di missione], mentre, dall'altro, ha escluso che gli atti amministrativi e di gestione dei fondi siano soggetti ai controlli ex art. 125 della Costituzione». Pare condividere l'osservazione di cui sopra nel testo anche F. CUOCOLO, *Turismo politico-amministrativo e controllo della Corte dei conti*, in *Giur. cost.*, 1999, p. 3064.

impiego²⁵. Ciò fa sì che, anche quando dette attività di gestione materiale siano poste in essere da coloro che rivestono la qualifica di consigliere, non potrebbe mai operare la garanzia dell'insindacabilità perché si tratta di gestione che non concerne necessariamente attività deliberative. Detto in altri termini, il giudizio di conto si rivolge per sua natura agli agenti contabili (solitamente soggetti estranei al Consiglio) e non agli ordinatori di spesa (solitamente consiglieri), pertanto riguarderebbe attività puramente materiali che non implicano né l'espressione di opinioni né di voti. Allo stesso modo, affinché si abbia un "voto" garantito è necessario che questo abbia carattere propriamente "deliberativo" e non meramente "ratificatore": l'attività di gestione materiale delle risorse non è sottratta a giurisdizione «in ragione dell'intervenuta approvazione dei rendiconti da parte del comitato tecnico (quand'anche composto da consiglieri regionali) o dall'ufficio di presidenza, poiché il voto dato in tali sedi rappresenta una ratifica formale di spese già effettuate dai gruppi e non già un atto deliberativo che ne costituisce ex ante il titolo giustificativo»²⁶.

Questo parallelo, soltanto apparentemente estraneo all'oggetto della decisione che si sta commentando, consente di fare chiarezza su un aspetto. Le Regioni non godono di un regime paragonabile a quello degli altri organi costituzionali²⁷. Per essi, come già riconosciuto dalla sentenza della Corte costituzionale, 10 luglio 1981, n. 129, la sottrazione alla giurisdizione dipende essenzialmente dalla posizione che rivestono nel sistema, che è quella propria degli organi sovrani, il cui regime organizzativo, definito da norme scritte, non è di per sé completo e «in corrispondenza alle peculiari posizioni degli organi medesimi, si sono dunque affermati principi non scritti, manifestatisi e consolidatisi attraverso la ripetizione costante di

²⁵ A tal riguardo si veda anche A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2017, p. 295. Inoltre, è attuale l'orientamento secondo il quale i Presidenti dei gruppi consiliari sarebbero esentati dall'obbligo di deposito dei conti, questo perché i gruppi consiliari sarebbero organi del Consiglio regionale, dotati di una peculiare autonomia ed espressione in seno al Consiglio dei partiti e delle correnti politiche. La gestione dei contributi pubblici sarebbe, quindi, funzionale all'esercizio dell'autonomia istituzionale che ai medesimi gruppi deve essere riconosciuta affinché possano concorrere allo svolgimento delle funzioni consiliari (Corte cost., 9 giugno 2015, n. 107), tuttavia, ciò non esclude che, in caso di illecito utilizzo dei fondi gli stessi possano essere assoggettati a responsabilità penale, amministrativa e contabile. Ciò è stato recentemente ribadito da Cass. civ., Sez. Un., 7 settembre 2018, n. 21927, per la quale, pur dovendosi riconoscere ai gruppi «natura essenzialmente pubblicistica, per la funzione strumentale al funzionamento dell'organo assembleare da essi svolta, sia in ragione dell'origine pubblica delle risorse e della definizione legale del loro scopo», non rileva «il principio dell'insindacabilità di opinioni e voti ex art. 122, comma 4, Cost., che non può estendersi alla gestione di contributi».

²⁶ Corte cost., 19 novembre 2015, n. 235, par. 12.1 Cons. diritto.

²⁷ Analogamente, ritiene che la sottrazione delle Camere all'ambito della giurisdizione contabile non trovi giustificazione nell'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati dai parlamentari, ma in altri principi, V. CERULLI IRELLI, *Gruppi consiliari regionali e Corte dei conti (breve spunto)*, in *Giur. cost.*, 2015, p. 2178. Questi principi non operano allo stesso modo per i Consigli regionali, i quali si trovano assoggettati alla giurisdizione contabile in tutti quei casi in cui non possa essere attivata la garanzia dell'insindacabilità (ad esempio, perché le attività non sono ricollegabili ad un'opinione o ad un voto).

comportamenti uniformi (o comunque retti da comuni criteri, in situazioni identiche o analoghe): vale a dire, nella forma di vere e proprie consuetudini costituzionali».

Le Regioni godono soltanto di quelle prerogative che ad esse sono espressamente riconosciute dalla Costituzione, tra le quali quella dell'art. 122, comma 4, Cost., e al di fuori di queste non possono ottenere un'estensione "eccezionale e derogatoria" le prerogative previste dalla Costituzione per gli organi sovrani. Se questo è il punto di approdo della giurisprudenza in materia di insindacabilità dei consiglieri regionali per i voti dati nell'esercizio di attività consiliari (anche nella qualità di membri dell'Ufficio di presidenza), occorre analizzare in che modo la sentenza n. 43/2019 segna un passo in avanti rispetto a questi precedenti e i motivi per cui tale decisione, per la sua struttura, deve essere letta alla luce di altre recenti decisioni che hanno riguardato l'autonomia delle Camere, coinvolgendo nella definizione della sfera dell'autonomia regionale non più il solo art. 122, comma 4, Cost., ma anche (in modo apparentemente assorbente) l'art. 122, comma 3, Cost.

4. Le peculiarità della decisione rispetto ai precedenti: tra la prevalenza delle esigenze di autonomia (art. 122, comma 3, Cost.) e l'insindacabilità del consigliere componente dell'Ufficio di presidenza (art. 122, comma 4, Cost.)

La recente sentenza della Corte si inserisce solo parzialmente nel solco delle decisioni che essa stessa richiama. Infatti, mentre queste si concentravano in prevalenza sulla difficoltosa distinzione tra atti di autorganizzazione e atti di amministrazione attiva coperti da garanzia, non vi è dubbio che la sentenza n. 43/2019 si riferisca solo agli atti riconducibili nel primo novero. Non si tratta quindi di verificare, in questo caso, l'esistenza di un fondamento costituzionale o legale espresso che giustifichi l'operatività della garanzia dell'insindacabilità²⁸, quanto piuttosto di ricondurre determinati atti all'autorganizzazione, in particolare nel suo rapporto con la funzione legislativa. Si può anzi dire che, forse, per la prima volta la Corte specifica la portata dell'autorganizzazione e il rapporto di strumentalità che deve sussistere tra determinati atti e le funzioni essenziali²⁹ del Consiglio regionale quale organo dotato di autonomia (mentre

²⁸ Come osservato dai primi commentatori, infatti, la sentenza parrebbe denotare un'apertura rispetto ai precedenti, in quanto non incentrata sulla ricostruzione "binaria" del fondamento legale o regionale dell'attribuzione. Essa, infatti, pare riconoscere la «possibilità che interventi normativi regionali possano in qualche misura contribuire a definire - con riguardo alle attività riconnesse all'autorganizzazione - l'area dell'insindacabilità degli atti amministrativi consiliari». Così P. GIANGASPERO, *L'insindacabilità dei consiglieri regionali*, cit., p. 8.

²⁹ Secondo M. SAPIO, *L'insindacabilità dei consiglieri regionali per le opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni e le altre aree di immunità alla luce del principio di effettività della tutela giurisdizionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Riv. Corte conti*, 2010, pp. 170-172, il vero e proprio punto dolente dell'intera questione era nell'individuazione delle funzioni consiliari tipiche, protette dalla garanzia costituzionale, al fine di evitare che una loro interpretazione eccessivamente estensiva potesse compromettere altri interessi in gioco, quale quello della indefettibilità della tutela giurisdizionale.

i precedenti insistevano maggiormente sulla giustificazione dell'insindacabilità per atti di amministrazione attiva). La Corte compie un'opera di perimetrazione rispetto alla funzione che presenta diverse analogie con il percorso che essa già aveva compiuto per gli organi sovrani a partire dalla sentenza 2 novembre 1996, n. 379, seppur con le evidenti differenze che contraddistinguono gli organi sovrani da quelli dotati della sola autonomia (si avrà modo di tornare su questo profilo).

Come sembra emergere già dal par. 7 Cons. diritto della sentenza, la Corte non approfondisce tanto il profilo dell'insindacabilità dei "voti dati", ma piuttosto quello dell'autorganizzazione³⁰. Il Consiglio regionale ha bisogno di un'organizzazione di supporto dei propri lavori, alla quale assolve essenzialmente l'Ufficio di presidenza, attraverso atti che non si sostanziano in delibere legislative. Questa esigenza di autonomia organizzativa, che ha rilievo costituzionale, comporta un distinto regime degli atti non formalmente amministrativi imputabili al Consiglio (anche per mezzo del proprio apparato servente), infatti, «le delibere dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio, quando hanno natura di atti di autorganizzazione del Consiglio, direttamente incidenti sull'attività legislativa di quest'ultimo, sono presidiati dalla garanzia costituzionale dell'autonomia della potestà organizzativa di supporto all'attività legislativa del Consiglio stesso. Quando, invece, hanno natura di atti amministrativi estranei, o comunque non strettamente coesenziali, all'organizzazione dell'attività legislativa del Consiglio, si collocano all'esterno di tale autonomia costituzionalmente garantita, pur costituendo legittimo esercizio di un potere». Ciò che conta maggiormente, quindi, è la connessione degli atti di autorganizzazione alla funzione legislativa, ossia la potestà riconosciuta ai Consigli di adottare in autonomia, per mezzo dei propri apparati serventi, gli atti necessari all'esercizio libero delle proprie funzioni costituzionali essenziali, secondo quanto disposto dall'art. 122, comma 3, Cost.

Qualche ambiguità sul punto potrebbe emergere se ci si sofferma esclusivamente sul successivo par. 8 Cons. diritto. Qui la Corte torna sull'insindacabilità per i voti dati dai consiglieri. Infatti, le delibere dell'Ufficio di presidenza sono atti collegiali che ottengono approvazione per mezzo dei voti espressi dai singoli consiglieri i quali, in ragione dell'art. 122, comma 4, Cost., sono coperti da insindacabilità. Da questo punto di vista, quindi, pare che la Corte ricostruisca l'insindacabilità dell'atto come il risultato di un "somma" di insindacabilità individuali: visto che i voti dati dai consiglieri sono insindacabili, il concorso delle singole garanzie individuali si riflette sull'impossibilità di perseguire in modo cumulativo i consiglieri in caso di illegittimità della delibera. Come dire che: vista l'impossibilità di assimilare i Consigli

³⁰ Già in passato la Corte di cassazione, con sentenza 14 maggio 2001, n. 200, aveva specificato che sono atti di autorganizzazione quelli «che riguardano direttamente l'organizzazione degli uffici e dei servizi (sia per quanto concerne l'articolazione delle strutture e della fornitura dei mezzi necessari, sia per quanto concerne il personale) e le modalità di svolgimento dell'attività dell'assemblea».

regionali agli organi costituzionali sotto il profilo dell'autonomia organizzativa, una garanzia affine potrebbe ottenersi solo dal cumulo delle insindacabilità dei singoli consiglieri che riguarda anche i voti dati in seno all'Ufficio di presidenza, facendo in modo che le singole immunità di voto si estendono ad una delibera adottata sulla base di voti insindacabili.

Quest'impressione è prontamente smentita dal successivo par. 10 Cons. diritto, ove la Corte torna al punto iniziale, quello della definizione rigorosa di ambiti di autonomia garantita agli organi consiliari sulla base dell'art. 122, comma 3, Cost. Infatti, «il graduale affinamento, in termini progressivamente più rigorosi, della nozione di atti di autorganizzazione, [...] con riferimento alle delibere del Consiglio e del suo Ufficio di Presidenza, converge verso il riconoscimento dell'autonomia guarentigata nel terzo comma dello stesso art. 122». In questo modo la Corte definisce il proprio criterio di giudizio ribadendo l'ambito delle deliberazioni che ricadono nell'autonomia definita costituzionalmente: il consigliere non potrebbe essere chiamato a rispondere né per le delibere a carattere normativo adottate in Consiglio, né per le delibere su atti non normativi di autorganizzazione adottate in Ufficio di presidenza, ma soltanto quando queste ultime «hanno carattere di essenzialità e diretta incidenza» rispetto alle funzioni primarie del Consiglio, per cui diversamente sarebbe menomata sia l'attività del Consiglio che quella del suo Ufficio di presidenza.

La decisione, in questo modo, non si limita a riconoscere un ambito di autonomia organizzativa del Consiglio, ma la presidia attraverso la necessità di non menomare anche le attività dell'Ufficio di presidenza, per cui queste sono protette da insindacabilità in quanto in mancanza verrebbe lesa l'autonomia del Consiglio di cui l'Ufficio è servente. A ben vedere, quindi, la ragione assorbente dell'accoglimento del conflitto non è data tanto dal parametro dell'art. 122, comma 4, Cost. e dell'insindacabilità del singolo consigliere, quanto dal riscontro assorbente dell'esistenza di un ambito di autonomia organizzativa dei Consigli regionali fondata sull'art. 122, comma 3, Cost. Per questo motivo, la Corte ritiene che la delibera con cui l'Ufficio di presidenza ha provveduto alla nomina di un determinato soggetto a Capo di Gabinetto del Presidente del Consiglio rientri a pieno titolo tra gli atti di organizzazione ed un suo sindacato sarebbe in grado di incidere direttamente sulle attività normative del Consiglio³¹.

³¹ Dice la Corte, infatti, che «si tratta di una struttura centrale e strategica che, in diretta collaborazione con il Presidente del Consiglio regionale, condiziona il buon andamento dei lavori assembleari, sicché può ben dirsi che l'atto di nomina del Capo di Gabinetto appartiene agli atti di autorganizzazione dell'Ufficio di Presidenza con incidenza diretta e significativamente rilevante [...] nell'attività legislativa del Consiglio regionale» (par. 11 Cons. diritto); tra l'altro, occorre sempre tener presente il carattere strettamente fiduciario dell'incarico che legittima la prevalenza di valutazioni strettamente personali nel suo conferimento.

5. Una sentenza che si inserisce nel solco dei precedenti (anche recenti) diretti a definire sfere di autonomia degli organi costituzionali

Fin qui gli aspetti di maggior rilievo sui contenuti della decisione. C'è un punto, però, che apre a questioni di grande complessità – sia dal punto di vista teorico che giurisprudenziale – nella parte in cui la Corte, pur operando una “perimetrazione” dell'autonomia organizzativa dei Consigli, la tiene distinta da quella degli organi sovrani. Infatti, come essa afferma, «mentre per ciascuna camera è previsto, oltre all'Ufficio di Presidenza (art. 63, primo comma, Cost.), un ampio potere regolamentare (art. 64, primo comma, Cost.), che radica la loro autonomia costituzionalmente garantita, invece per i Consigli regionali e i loro Uffici di Presidenza la simmetrica potestà di autorganizzazione dell'attività di tali assemblee legislative è presidiata da garanzia costituzionale solo nel suo contenuto essenziale, direttamente incidente in tale attività, quale riflesso della potestà normativa della Regione».

Da qui occorre partire per collocare la sentenza n. 43/2019 nel più recente percorso seguito dalla Corte nella definizione dell'autonomia degli organi costituzionali e ravvisarne analogie e differenze.

È acquisizione radicata nella giurisprudenza costituzionale quella di differenziare le attribuzioni dei Consigli regionali da quelle dei Parlamenti (o degli altri organi costituzionali). Mentre le prime si inquadrano nell'esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, soltanto le seconde si esprimono al livello della sovranità³². Ciò giustifica una diversa estensione delle prerogative che concernono i membri delle Camere rispetto ai consiglieri regionali³³. I primi, infatti, godrebbero di un impianto costituzionale più articolato, giustificato sia dal rischio di una loro maggiore esposizione politica nell'esercizio delle funzioni rappresentative, sia dalla necessità di rafforzare la sfera di indipendenza dell'organo a cui appartengono che, come si è detto, è espressione di sovranità³⁴.

³² Si veda, in particolare, la sentenza Corte cost., 12 aprile 2002, n. 106, ove si afferma che «le attribuzioni dei Consigli regionali si inquadrano [...] nell'esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, ma non si esprimono a livello di sovranità». Il principio è stato ribadito, più nello specifico, dalla sentenza Corte cost., 6 marzo 2014, n. 39, secondo la quale la differenza tra Parlamento nazionale ed altre assemblee elettive emergerebbe anche sul piano della loro organizzazione e dei controlli ai quali possono essere sottoposti. Più di recente, la sentenza Corte cost., 25 giugno 2015, n. 118, è tornata sulla differenza che contraddistingue gli organi sovrani da quelli dotati di mera autonomia. Tale concetto, d'altra parte, era ben chiaro alla Corte sin dalla sentenza n. 81/1975 che riguarda proprio l'ambito di cui ci si sta occupando in questo commento.

³³ È stato osservato in dottrina che tale netta distinzione non rifletterebbe più il reale modo di essere delle autonomie, ridisegnato dalla riforma costituzionale del Titolo V della Parte seconda, alla luce della quale non pare più configurabile il binomio inscindibile tra sovranità popolare e rappresentanza parlamentare. La riforma del Titolo V non potrebbe essere «limitata a qualche aggiustamento del precedente assetto centralistico, senza invece implicare un ineliminabile sfioro interpretativo volto a contemperare le persistenti esigenze di unità della Repubblica [...] con le altrettanto impellenti necessità di differenziazione che i territori esigono (e di cui i Consigli sono divenuti i principali recettori)». Così, A. POGGI, *Delibera parlamentare inibente v. delibera consigliare ininfluyente*, cit., p. 209.

³⁴ C. CALVIERI, *L'insindacabilità dei consiglieri regionali*, in G. FUMU e M. VOLPI (a cura di), *Le immunità penali della politica*, Bologna, 2012, pp. 235-236.

A ben vedere, ciò non si traduce soltanto in una maggiore/minore ampiezza dell'estensione delle garanzie fissate per parlamentari e consiglieri regionali (anche secondo una interpretazione non del tutto coincidente degli artt. 68 e 122, comma 4, Cost.), ma anche nella individuazione di un diverso fondamento “autonomistico” delle prerogative, orientato talvolta per le Camere in senso maggiormente oggettivo.

La mancata assimilazione tra Parlamento nazionale e Consigli regionali pare fondata anche su un altro fattore. In quanto organi collegiali dotati di funzioni deliberanti autonome entrambi rinvencono buona parte della disciplina del loro funzionamento in un regolamento interno. Mentre quello delle Camere avrebbe un esplicito fondamento e una riserva costituzionalmente determinata, non altrettanto potrebbe affermarsi per i regolamenti consiliari, che hanno un fondamento soltanto implicito e sarebbero giustificati, come affermato da autorevole dottrina, dal «principio dell'autonomia organizzativa e funzionale dell'organo che [...] è da ritenere non di meno connaturata alla posizione che il Consiglio assume nell'ordinamento regionale, quale organo supremo di esso»³⁵.

La possibilità di rinvenire un fondamento costituzionalmente implicito per la potestà regolamentare interna dei Consigli non consente, però, di assimilarli totalmente alle Camere sotto un distinto profilo che attiene, in senso ampio, all'autonomia normativa di cui solo queste ultime godono e non i primi. Anche se apparentemente superato dalla sentenza della Corte costituzionale, 9 maggio 2014, n. 120, si è tradizionalmente sostenuto che la sottrazione a sindacato di costituzionalità del regolamento parlamentare risiedesse sia nella sua carenza di forza di legge, sia nella particolare posizione di indipendenza guarentigata del Parlamento che non ammetteva alcuna forma di controllo esterno nell'esplicazione della sua funzione normativa³⁶. Per i regolamenti consiliari, invece, la sottrazione a

³⁵ T. MARTINES, *Il Consiglio regionale*, cit., pp. 62-64; più di recente in tal senso anche M. CARLI, *Diritto regionale*, cit., p. 64. A sostegno dell'impossibilità di assimilare i regolamenti consiliari a quelli parlamentari dal punto di vista del loro fondamento si vedano anche G. MELONI, *I regolamenti consiliari tra norma interna e fonte del diritto*, in *Osservatorio sulle fonti*, n.3/2009, pp. 6-11; e, con ricchezza di riferimenti giurisprudenziali, C. PANZERA, *Il regolamento interno del Consiglio regionale*, in A. SPADARO (a cura di), *Istituzioni e proposte di riforma. Un "progetto" per la Calabria*, Napoli, 2010, pp. 428-433. Sembra, invece, propendere per un fondamento costituzionale implicito del potere regolamentare dei Consigli M. PICCHI, *I regolamenti interni dei Consigli regionali: note minime*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, p. 274, secondo la quale «il potere regolamentare delle Assemblee legislative nazionali e regionali scaturisce, prima ancora che dalle norme costituzionali che riconoscono tale posizione attribuendo la prerogativa dell'auto-regolamentazione, ovvero del potere di disciplinare l'organizzazione ed il modo di svolgimento delle attività loro affidate, dalla necessità della posizione di indipendenza di tali organi». Tradizionalmente, nel senso della carenza di un fondamento costituzionale espresso per la potestà regolamentare interna dei Consigli regionali v. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1984, p. 349; e L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 2000, p. 342.

³⁶ Corte cost., 23 maggio 1985, n. 154. La sentenza è nota per aver costituito la prima occasione in cui la Corte ha dichiarato espressamente che i regolamenti parlamentari sono insindacabili, seppur adombrando dubbi sulla tenuta costituzionale della c.d. autodichia di cui le Camere erano dotate per decidere sui ricorsi promossi dal personale dipendente. A titolo esemplificativo, S.M. CICCONE, *La insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1985, p. 1411 ss.; G. GEMMA, *Regolamenti parlamentari: una "zona franca" nella giustizia costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1985, p. 1774 ss.; S. CURRERI, *Indipendenza delle Camere e principi costituzionali nelle sentenze della Corte costituzionale*

sindacato di costituzionalità è sempre stata giustificata sulla base della loro carente forza di legge, per cui, come anche la Corte ha affermato, non sarebbe possibile una totale equiparazione tra le due fonti poiché il minor rilievo dei regolamenti consiliari «è ulteriore elemento idoneo a contrastare la postulata estensione del sindacato costituzionale, mentre il minor grado di autonomia che essi esprimono è elemento di per sé non sufficiente a giustificare l'estensione medesima»³⁷.

I regolamenti parlamentari, quindi, costituirebbero, ancora oggi, lo strumento attraverso il quale operare il discrimine tra la riconducibilità di un determinato atto all'indipendenza parlamentare ovvero la sua collocazione al di fuori di tale ambito.

Tradizionalmente tale garanzia di carattere “oggettivo” non opera per i Consigli regionali, i quali potrebbero beneficiare soltanto di una garanzia di tipo “soggettivo” offerta dall'insindacabilità dei singoli consiglieri³⁸. Vale a dire, mentre le Camere potrebbero beneficiare sia dell'insindacabilità dei propri membri che della “protezione” oggettiva della propria sfera di autonomia, i Consigli potrebbero beneficiare soltanto della prima.

La sentenza n. 43/2019 fornisce alcuni interessanti spunti di riflessione al riguardo sui quali è opportuno soffermarsi brevemente.

Sulla ricostruzione dell'ambito garantito delle Camere, come fondato nella riserva regolamentare, occorre rimandare a due importanti e note decisioni della Corte costituzionale che ne definiscono i tratti essenziali. Il punto di partenza è da ravvisare nella sentenza n. 379/1996³⁹, concernente la vicenda dei “deputati pianisti”, cioè, quei parlamentari che, nel corso delle votazioni interne all'organo, si sostituivano a loro

78/1984 e 154/1985, in *Dir. soc.*, 1989, p. 499 ss.; S. LABRIOLA, *I regolamenti parlamentari tra sovranità e domestica giurisdizione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1986, p. 424 ss.

³⁷ Così, in particolare, Corte cost., 28 luglio 1987, n. 288. Si veda per la tesi di una non totale assimilazione tra i regolamenti parlamentari e quelli consiliari P. CARETTI e G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, pp. 206-208. Interessante è quanto la Corte costituzionale afferma al riguardo nella sentenza 18 dicembre 2009, n. 337, per cui «il regolamento interno dell'Assemblea, fonte dotata in sé di “minor rilievo normativo” e di “minor grado di autonomia” rispetto ai regolamenti delle Camere (sentenza n. 288 del 1987), può disciplinare l'esercizio delle funzioni assembleari conformemente alla forma di governo definita dallo statuto regionale, come modificato nel caso di specie dall'art. 1 della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, ma non invece modificarne i confini: le modalità entro cui si manifesta il rapporto politico tra Assemblea e Giunta non sono, in altri termini, oggetto di competenza regolamentare, né, su un piano distinto, può ammettersi che il regolamento interno introduca nuove cause di esenzione dalla giurisdizione, che non discendano direttamente dall'impianto statutario».

³⁸ A proposito della garanzia di tipo “oggettivo”, è M. MANETTI, *Non sparate sui pianisti. La delega del voto in Parlamento e la rinascita degli interna corporis*, in *Giur. cost.*, 1996, p. 3469, che, nel commentare la sentenza n. 379/1996, osservava che una ricostruzione fondata sull'art. 64 Cost. fa sì che «l'insindacabilità del singolo parlamentare è, per così dire, un effetto dovuto, a prescindere dalla sua rispondenza all'art. 68 Cost.».

³⁹ Sulla sentenza in questione si vedano, in particolare, M. MANETTI, *Non sparate sui pianisti. La delega del voto in Parlamento e la rinascita degli interna corporis*, in *Giur. cost.*, 1996, p. 3460 ss.; e F. PETRANGELI, *Il deputato che vota sostituendosi a un collega assente: una delicata questione tra sindacabilità giurisdizionale ed esercizio delle funzioni parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1996, p. 3475 ss. Secondo la prima autrice, attraverso il richiamo all'art. 64 Cost., la Corte avrebbe elaborato un concetto di insindacabilità di tipo “oggettivo”, in quanto connesso direttamente alla posizione delle

colleghi assenti esprimendone fraudolentemente il voto. Non vi sono dubbi sull'astratta assimilabilità di tali comportamenti ai reati di falso ideologico e di sostituzione di persona (o quantomeno, non è questa la sede per appurarlo), ma, di fronte a comportamenti individuali per i quali era ben possibile attivare l'insindacabilità di cui all'art. 68 Cost., la Camera sollevava conflitto di attribuzioni anche per la violazione dell'art. 64 Cost., lamentando la lesione della propria competenza ad organizzare in piena autonomia il suo funzionamento con esclusione di qualsiasi sindacato esterno.

Alla luce della decisione che ne scaturì, la Corte riconobbe che le Camere godono, in ragione del combinato tra gli artt. 64 e 72 Cost., di una sfera di autonomia garantita nella propria organizzazione che implica la riserva ad esse della previsione dei rimedi contro i comportamenti che incidono negativamente sullo svolgimento dei lavori parlamentari, sottraendo al giudice esterno ogni sindacato sui profili compresi sotto lo "scudo" del diritto parlamentare⁴⁰. Esisterebbe, in sostanza, un'esclusiva capacità qualificatoria del regolamento parlamentare per tutto quanto attenga all'organizzazione parlamentare e allo svolgimento dei lavori e, conseguentemente, una riserva in capo alle Camere all'applicazione delle norme regolamentari.

Non è quindi la verifica sulla sussistenza di un nesso funzionale tra comportamento del parlamentare e attività a consentire l'attivazione della garanzia dell'insindacabilità, ma l'esistenza di una prerogativa propria dell'assemblea per tutto quanto rientri nello "statuto di garanzia" definito a livello regolamentare⁴¹; per quanto non sia interamente sussumibile sotto le norme del diritto parlamentare dovrebbe valere la "grande regola dello Stato di diritto" che assoggetta i diritti e i beni giuridici alla normale garanzia giurisdizionale⁴².

La tesi non pare determinare il completo superamento della nozione di "nesso funzionale", ma questo non andrà inteso in senso soggettivo (come collegamento tra comportamento e funzione parlamentare),

Camere e non del singolo parlamentare; pertanto l'esclusione del sindacato giurisdizionale esterno non deriverebbe dal fatto che sia apprestata una garanzia individuale di insindacabilità, ma dall'esistenza di ambiti riservati delle Camere che non possono essere invasi dai poteri di accertamento esercitabili da organi esterni alle Assemblee.

⁴⁰ Afferma la Corte che «lo statuto di garanzia delle assemblee parlamentari risulta infatti definito, e al tempo stesso delimitato quanto alla sua operatività, da un unitario e sistematico insieme di disposizioni costituzionali, fra le quali campeggiano gli artt. 64 e 72. Essi riservano ai regolamenti parlamentari, votati a maggioranza assoluta da ciascuna Camera, l'organizzazione interna e, rispettivamente, la disciplina del procedimento legislativo per la parte non direttamente regolata dalla Costituzione. In particolare, la formula di cui al primo comma dell'art. 64 della Costituzione [...] non riguarda soltanto l'autonomia normativa, ma si estende al momento applicativo delle norme regolamentari, include la scelta delle misure atte ad assicurarne l'osservanza e comporta, di necessità, la sottrazione a qualsiasi giurisdizione degli strumenti intesi a garantire il rispetto del diritto parlamentare» (par. 5 Cons. diritto).

⁴¹ Ritiene al riguardo C. MARTINELLI, *L'insindacabilità parlamentare*, Milano, 2002, p. 87, che il parametro dell'art. 68 Cost. era sostanzialmente estraneo alla decisione in esame, la quale riguardava esclusivamente il problema delle prerogative di indipendenza dell'Assemblea, fondate a loro volta sull'art. 64 Cost. e sull'autonomia regolamentare.

⁴² Ulteriori indicazioni in T.F. GIUPPONI, *Le immunità della politica*, Torino, 2005, p. 195.

bensì in senso oggettivo (come riconducibilità o meno di un certo atto nell'ambito della sfera di garanzia propria della Camera).

Ciò sembra trovare conferma anche nella più recente sentenza della Corte costituzionale n. 120/2014⁴³, sia perché riprende pedissequamente alcuni passaggi della precedente sentenza n. 379/1996, sia perché offre una maggiore specificazione della distinzione tra “funzioni primarie” ed “altre funzioni”, ove solo le prime ricadono nello statuto di garanzia e «l'interpretazione delle relative norme regolamentari e sub-regolamentari non può che essere affidata in via esclusiva alle Camere stesse»⁴⁴.

Alla luce di queste due decisioni abbiamo, quindi, che per le Camere è possibile configurare l'esistenza di un ambito di garanzia, sottratto al sindacato esterno, qualora l'atto sia sussumibile nella sfera del diritto parlamentare e sia connesso ad una funzione primaria. Tale schema argomentativo non era stato sinora utilizzato con riferimento alla definizione delle prerogative consiliari regionali, le quali avevano rinvenuto sempre la loro protezione nell'insindacabilità del consigliere.

La sentenza n. 43/2019 pare allargare parzialmente questo schema ai Consigli regionali, non per la totalità delle funzioni, ma soltanto in relazione al suo “contenuto essenziale” (che la Corte individua nell'attività legislativa del Consiglio). Tale differente trattamento risiederebbe nella diversa natura dei Consigli rispetto agli organi costituzionali che, come ribadito dalla sentenza n. 39/2014, non consente un'automatica estensione del regime delle prerogative degli organi costituzionali anche alle Regioni, atteso il suo carattere

⁴³ Corte cost., 9 maggio 2014, n. 120. La decisione è ben nota per aver ribadito la tesi dell'insindacabilità dei regolamenti parlamentari attraverso la via incidentale e la possibilità di sottoporli a scrutinio attraverso lo strumento del conflitto di attribuzioni. In particolare, le disposizioni sulla cui legittimità la Corte era stata chiamata a pronunciarsi riguardavano l'istituzione di giudici domestici presso gli organi costituzionali. L'accenno alla distinzione tra funzioni “primarie” ed “altre” costituisce il passaggio con cui la Corte lascia ancora aperto il dubbio sulla possibilità di ricondurre o meno l'autodichia ad una loro sfera di autonomia guarentigata. La decisione è stata oggetto di ampio dibattito in dottrina, per cui, senza alcuna pretesa di esaustività, oltre ai contributi in seguito citati, si può rinviare a: A. RUGGERI, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in una pronunzia-ponte della Consulta (a margine di Corte cost. n. 120 del 2014)*, in *Consulta OnLine*, 2014; F.G. SCOCA, *Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari*, in *Giur. cost.*, 2014, p. 2091 ss.; G. BUONOMO, *Il diritto pretorio sull'autodichia, resistenze e desistenze*, in *Forum costituzionale*, n. 5/2014; L. BRUNETTI, *Un significativo passo avanti della giurisprudenza costituzionale sull'autodichia delle Camere*, in *Forum costituzionale*, n. 5/2014; R. DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere*, in *Federalismi.it*, n. 10/2014; L. TESTA, *La Corte salva (ma non troppo) l'autodichia del Senato. Brevi note sulla sent. Corte cost. n. 120 del 2014*, in *Federalismi.it*, n. 10/2014; G. MALINCONICO, *L'autodichia delle Camere dopo la sentenza n. 120/2014 della Consulta*, in *Federalismi.it*, Focus Human Rights, n. 6/2014; G.A. FERRO, *Autodichia parlamentare e camouflage dei conflitti interorganici (all'ombra della CEDU)*, in *Rivista AIC*, n. 3/2015; e C. DELLE DONNE, *Autodichia degli organi costituzionali e universalità della giurisdizione nella cornice dello Stato di diritto: la Corte costituzionale fa il punto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2015, p. 141 ss.

⁴⁴ A tale riguardo P. PASSAGLIA, *Autodichia ed insindacabilità dei regolamenti parlamentari: stare decisis e nuovi orizzonti*, in *Giur. cost.*, 2014, p. 2115, parla di una *actio finium regundorum* compiuta dalla Corte nella definizione dell'indipendenza guarentigata che non può non riferirsi alle funzioni primarie del Parlamento. M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Giur. cost.*, 2014, p. 2105, pone l'accento sulla necessità di un nesso funzionale con le attribuzioni delle Camere.

derogatorio ed eccezionale⁴⁵. Abbiamo, quindi, alla luce della sentenza in commento, che per le Regioni la potestà di autorganizzazione ha garanzia costituzionale solo se incide sull'attività legislativa della stessa, intesa come funzione essenziale, per gli atti amministrativi che si collocano al di fuori di questa ipotesi non potrebbe valere la medesima garanzia⁴⁶. Ovviamente, e questo potrebbe essere un punto controverso della decisione, mentre per le sentenze in ambito parlamentare il dato positivo dell'art. 64 Cost. offre un appiglio argomentativo sicuro, meno solide sono le basi dell'argomentazione quando essa si fonda su principi costituzionali impliciti (ricavabili dall'art. 122, comma 3, Cost.), come nel caso dell'autonomia dei Consigli regionali.

Se, come pare, il richiamo al parametro dell'art. 122, comma 3, Cost., assume carattere assorbente rispetto a quello dell'art. 122, comma 4, Cost., nell'argomentazione della Corte, non pare del tutto infondato ritenere che la sentenza n. 43/2019, si pone in continuità (seppur parziale) rispetto allo schema elaborato, in modo ovviamente più ampio, per le Camere dalle sentenze n. 379/1996 e n. 120/2014.

Nessuna connessione è possibile rilevare tra la sentenza in commento e la sentenza della Corte costituzionale, 13 dicembre 2017, n. 262⁴⁷. Questa decisione, con cui la Corte costituzionale ha risolto in

⁴⁵ Corte cost., 5 marzo 2014, n. 39, par. 6.3.9.1. Cons. diritto, secondo la quale «stando alla giurisprudenza di questa Corte, le assemblee elettive delle Regioni si differenziano, anche sul piano dell'autonomia organizzativa e contabile, dalle assemblee parlamentari, atteso che i consigli regionali godono bensì, in base a norme costituzionali, di talune prerogative analoghe a quelle tradizionalmente riconosciute al Parlamento, ma, al di fuori di queste espresse previsioni, non possono essere assimilati ad esso, quanto meno ai fini della estensione di una disciplina che si presenta essa stessa come eccezionale e derogatoria». Il carattere «eccezionale e derogatorio» del regime delle prerogative degli organi costituzionali non nasce certo in tempi recenti, visto che era ben presente alla Corte costituzionale già con la nota sentenza, 17 giugno 1970, n. 110, par. 4 Cons. diritto, in base alla quale «l'analogia tra le attribuzioni delle assemblee regionali e quelle delle assemblee parlamentari non significa identità e non toglie che le prime si svolgano a livello di autonomia, anche se costituzionalmente garantita, le seconde, invece, a livello di sovranità. E deroghe alla giurisdizione – sempre di stretta interpretazione – sono ammissibili soltanto nei confronti di organi immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato, e perciò situati ai vertici dell'ordinamento, in posizione di assoluta indipendenza e di reciproca parità».

⁴⁶ Propende per una soluzione estremamente restrittiva al riguardo M. SAPIO, *L'insindacabilità dei consiglieri regionali per le opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni*, cit., pp. 176-185, secondo la quale l'insindacabilità potrebbe operare soltanto per gli atti espressione della funzione di indirizzo e controllo politico e non anche per quelli sostanzialmente amministrativi, rilevando in tal caso esigenze di indefettibilità della tutela giurisdizionale riconosciute dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sua giurisprudenza e suscettibili di eccezioni solo in casi limitati. Al riguardo, non sarebbe da trascurare il rilievo che le disposizioni della CEDU assumono nel nostro ordinamento dopo le note «sentenze gemelle» del 2007 e le diverse pronunce con cui la Corte EDU ha avuto modo di pronunciarsi rispetto all'istituto dell'insindacabilità parlamentare in Italia, la quale per essere legittima dovrebbe attenersi a criteri di stretta proporzionalità tra fine perseguito e mezzo impiegato (Corte EDU, 31 gennaio 2003, Cordova c. Italia, ric. 40877/98 e 45649/98; Corte EDU, 3 giugno 2004, De Jorio c. Italia, ric. 73936/01; Corte EDU, 20 aprile 2006, Patrono et al. c. Italia, ric. 10180/04; Corte EDU, 6 aprile 2010, CGIL e Cofferati c. Italia, ric. 2/08). Su tale specifico punto si veda C. PADULA, *Il principio di proporzionalità nelle decisioni della Corte europea dei diritti sull'insindacabilità dei parlamentari italiani*, in *Quad. cost.*, 2013, pp. 175-178.

⁴⁷ La fondamentale importanza della sentenza n. 262/2017 risiede, oltre che nell'aver fissato alcuni punti fermi per la verifica della legittimità sostanziale dei giudici domestici, soprattutto per averne ravvisato il fondamento legittimante quale coronamento dell'autonomia normativa di cui gli organi costituzionali godrebbero. La decisione è stata oggetto di un ampio taglio critico da parte dei commentatori che ne hanno, il più delle volte, evidenziato i

senso negativo il conflitto sollevato contro l'autodichia degli organi costituzionali dalla Corte di cassazione, si incentra su un diverso profilo, riferibile esclusivamente agli organi dotati di sovranità⁴⁸. Gli organi sovrani sarebbero, infatti, dotati di un'autonomia normativa, costituzionalmente presidiata, che «non attiene alla sola disciplina del procedimento legislativo, per la parte non direttamente regolata dalla Costituzione, ma riguarda anche l'organizzazione interna». L'esistenza di suddetta autonomia, che consente di disciplinare sia i profili strettamente organizzativi che quelli relativi al personale dipendente, si estende al momento applicativo, sottraendo al giudice la conoscenza dei suddetti rapporti⁴⁹.

Nel caso dei Consigli regionali, non è possibile ravvisare alcun fondamento in una supposta autonomia normativa interna dell'organo⁵⁰, ma soltanto in un collegamento di tipo funzionale legato dalla connessione tra gli atti adottati in Ufficio di presidenza e le attività essenziali del Consiglio.

La Corte, però, mantiene pur sempre il collegamento al parametro dell'art. 122, comma 4, Cost., e questo non costituisce soltanto un raccordo “ossequioso” con la passata giurisprudenza, ma assume un

punti controversi; anche se non sono mancate voci che hanno letto in essa un necessario punto fermo della Corte nell'ambito da sempre controverso dell'autodichia. Senza pretesa di esaustività, oltre ai contributi di seguito citati, si vedano: N. LUPO, *Sull'autodichia la Corte Costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità (nota a Corte Cost. n. 262 del 2017)*, in *Forum costituzionale*, n. 12/2017; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, in *Federalismi.it*, n. 24/2017; E. RINALDI, *La Corte costituzionale e l'autodichia: ci sono dei giudici per i dipendenti delle Camere e della Presidenza della Repubblica*, in *Giur. cost.*, 2017, p. 2844 ss.; L. BRUNETTI, *Giudicare in autonomia: il vestito nuovo dell'autodichia*, in *Quad. cost.*, n. 1/2018, p. 204 ss.; L. CASTELLI, *Il “combinato disposto” delle sentenze n. 213 e n. 262 del 2017 e i suoi (non convincenti) riflessi sull'autodichia degli organi costituzionali*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2018; F. DALLA BALLA, *I paradossi dell'autodichia. Prospettive delle giurisdizioni domestiche dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 262/2017*, in *Federalismi.it*, n. 15/2018; G.A. FERRO, *Lo straordinario virtuosismo manicheo dell'autodichia degli organi costituzionali*, in *Ambientediritto.it*, 23 marzo 2018.

⁴⁸ La discontinuità di tale pronuncia rispetto ai precedenti delle sentenze n. 379/1996 e n. 120/2014 è stata evidenziata in dottrina, osservando piuttosto che tale decisione si pone in rapporto di continuità con un'altra più risalente, la n. 129/1981. Cfr. G. RIVOSECCHI, *L'autonomia parlamentare dopo la decisione sull'autodichia: tracce ricostruttive*, in *Quad. cost.*, 2018, p. 423.

⁴⁹ Come la Corte afferma, al par. 7.3. Cons. diritto, «ammettere che gli organi costituzionali possano, in forza dell'autonomia loro riconosciuta, regolare da sé i rapporti con il proprio personale, per poi consentire che siano gli organi della giurisdizione comune ad interpretare ed applicare tale speciale disciplina, significherebbe dimezzare quella stessa autonomia che si è inteso garantire». Una conclusione di questo tipo rischia di “depotenziare” il riferimento al nesso funzionale, finendo per estenderlo a tutto ciò che l'organo possa ricomprendervi in virtù della propria autonomia normativa. Cfr. M. MANETTI, *Quell'oscuro oggetto del desiderio: l'autodichia degli organi costituzionali nei confronti dei propri dipendenti*, in *Giur. cost.*, 2017, p. 2842. Per ulteriori riferimenti sia consentito rinviare al mio *L'autodichia degli organi costituzionali. Il difficile percorso dalla sovranità istituzionale alla garanzia della funzione*, Napoli, 2018, pp. 392-397.

⁵⁰ Sempre in tema di autodichia, la Corte costituzionale si era espressa in tempi risalenti, con la sentenza 30 giugno 1964, n. 66, affermando la distinzione tra Camere e Regioni sul piano dell'autonomia normativa, infatti, «al potere regolamentare [...] conferito dall'art. 4 dello Statuto siciliano non può riconoscersi la stessa sfera di effetti che si attribuiscono al potere regolamentare che a ciascuna delle due Camere deriva dall'art. 64 della Costituzione. [...] Per le Regioni in genere, infatti, la Costituzione (art. 122, quarto comma) sancisce solo la irresponsabilità dei consiglieri per le opinioni espresse e per i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni». Al riguardo si veda S. TRAVERSA, *Il potere regolamentare dei Consigli regionali in relazione alla tutela giurisdizionale dei dipendenti*, in *Giur. cost.*, 1964, pp. 700-708.



significato specifico ove si compia un ulteriore confronto tra gli Uffici di presidenza dei Consigli e gli Organi di presidenza delle Camere.

6. Analogie e differenze rispetto alla garanzia di insindacabilità per i parlamentari componenti degli Uffici di presidenza delle Camere

Si è visto che la giurisprudenza più risalente, ormai consolidata, si era concentrata più sulla individuazione della fonte (statale o regionale) attributiva di una funzione amministrativa, che sulla definizione dell'ambito dell'autorganizzazione, ai fini della sussistenza dell'insindacabilità.

Se si volesse estendere questo discorso alle Camere occorrerebbe osservare che, anche alla luce della sentenza n. 262/2017, determinate funzioni amministrative potrebbero essere attribuite ad esse da disposizioni regolamentari interne che, coperte da un'implicita garanzia costituzionale, non potrebbero essere oggetto di sindacato. Potremmo avere, quindi, funzioni amministrative attribuite agli Uffici di presidenza direttamente dai regolamenti parlamentari senza alcuna possibilità che la stessa attribuzione possa essere messa in dubbio in una sede giurisdizionale diversa da quella interna.

Non sarebbe, in pratica, estensibile alle Camere il medesimo regime previsto per le Regioni. Si è infatti osservato in dottrina che per le Regioni sarebbe necessario distinguere due profili di responsabilità: uno è quello relativo ai consiglieri regionali, i quali godrebbero dell'insindacabilità, l'altro è quello del controllo giurisdizionale e amministrativo degli atti imputabili alla Regione, il quale non necessariamente sarebbe precluso⁵¹.

Per le Camere, invece, avremmo che entrambi gli aspetti ricadrebbero sotto una garanzia "immunitaria": il primo, ovviamente, sotto la protezione dell'art. 68 Cost., il secondo sotto quella dell'art. 64 Cost. Ed è questo che ha consentito di giustificare sia la giustizia domestica, sia, in passato, la sottrazione a giudizio di conto per gli agenti contabili degli organi costituzionali (ma non per quelli delle Regioni). Non potrebbe operarsi, quindi, un ragionamento analogo a quello compiuto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 69/1985 per i Consigli regionali, distinguendo la sussistenza dell'insindacabilità in ragione della natura statale della legge attributiva della funzione amministrativa. Infatti, l'indagine circa una pretesa violazione del principio di eguaglianza nella previsione di determinate funzioni di amministrazione in capo ai componenti dell'Ufficio di presidenza si scontrerebbe, per le Camere, con l'esistenza della suddetta autonomia normativa, la quale comporterebbe una esenzione assoluta dal sindacato per tutte le attività amministrative dell'Ufficio fondata sull'art. 64 Cost., oltre che sull'art. 68 Cost.

⁵¹ Ad opinione di A. AMBROSI, *I consiglieri regionali*, cit., p. 205, il primo non escluderebbe il secondo.

Tanto è vero che la manualistica parlamentare che si è occupata sinteticamente del profilo della responsabilità dei parlamentari per atti di amministrazione compiuti in qualità di componenti dell'Ufficio di presidenza è partita per la sua ricostruzione proprio dalla omologa circostanza dei consiglieri regionali dove, come visto, la produzione giurisprudenziale è stata sicuramente più copiosa⁵².

Non vi è dubbio che, come per i consiglieri regionali⁵³, anche per i parlamentari potrebbe operare la prerogativa dell'insindacabilità per gli atti di amministrazione compiuti nella qualità di componenti dell'Ufficio di presidenza⁵⁴, tuttavia, ciò non toglie che le medesime attività ricadrebbero verosimilmente nella più ampia garanzia offerta dall'art. 64 Cost. ovvero nella necessità di preservare la posizione di indipendenza che le Camere rivestono nel sistema.

Tale radicata convinzione ha fatto sì che, a livello giurisprudenziale, non fosse mai espressamente affrontata la questione dell'applicabilità dell'insindacabilità agli atti compiuti dai parlamentari nella qualità di componenti degli Uffici di presidenza.

Una parziale occasione si è presentata in tempi recenti con il parere (del 26 luglio 2018) con cui il Consiglio di Stato si è pronunciato sulla riforma della disciplina dei vitalizi spettanti ai parlamentari cessati dal mandato.

Sollecitato sullo specifico profilo dell'eventuale insorgere di una responsabilità dei parlamentari componenti del Consiglio di presidenza, a seguito dell'accertamento dell'illegittimità della delibera con cui si dispone sul vitalizio, il Consiglio di Stato non ha esitato ad affermare la copertura dell'art. 68 Cost. anche per tali atti⁵⁵. La ragione di ciò va individuata nel fatto che il «Consiglio sia organo parlamentare

⁵² In questo senso si veda V. DI CIOLO e L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2013, p. 129.

⁵³ Sosteneva già I. CACCIAVILLANI, *Sull'immunità dei consiglieri regionali*, cit., c. 122, che ipotesi di responsabilità amministrativa potrebbero prospettarsi a carico del consigliere regionale qualora sia investito di funzioni dirigenziali o sia componente di un organo collegiale. Anche in questi casi dovrebbe operare la garanzia dell'insindacabilità, trattandosi sempre di voti dati nell'esercizio della funzione.

⁵⁴ Sulla assoluta convinzione che anche le Camere possano svolgere funzioni amministrative per mezzo dei propri Uffici di presidenza e sul fatto che non possa essere messo in dubbio che per le suddette attività i parlamentari che vi hanno concorso godono della garanzia dell'insindacabilità si v. G. LONG, *Sulla irresponsabilità penale dei consiglieri regionali*, cit., p. 1086. Anche la Corte costituzionale, in senso più ampio, ha riconosciuto, con la sentenza 4 marzo 2008, n. 46, che la garanzia dell'art. 68 Cost. opera per qualsiasi ipotesi di responsabilità del parlamentare, anche di natura amministrativa o contabile.

⁵⁵ Con tale parere, in particolare, si esclude che da una delibera dell'Ufficio di Presidenza della Camera o del Consiglio di Presidenza del Senato possa derivare una qualche forma di responsabilità in capo ai due organi, visto che l'adozione di normativa interna di rango regolamentare deve essere equiparata all'esercizio della funzione legislativa, per sua natura libera e non idonea a dar luogo ad un danno qualificabile in termini di illecito cui consegua un diritto al risarcimento. Sullo specifico punto, oltre a Cass. civ., Sez. III, 22 novembre 2016, n. 23730, si vedano J. ROSI, *Prime osservazioni sui recenti provvedimenti di rideterminazione degli assegni vitalizi per gli ex parlamentari e per i consiglieri regionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018, p. 12 s.; L. CASTELLI, *Il ricalcolo dei vitalizi degli ex deputati*, in *Rass. parl.*, n. 2/2018, p. 341; S. CURRERI, *Sul ricalcolo retroattivo dei vitalizi: quando il fine non giustifica i mezzi*, in *laCostituzione.info*, 16 luglio 2018.

previsto dal regolamento del Senato; pertanto, a prescindere dalla natura normativa o meno delle deliberazioni sottoposte alla sua approvazione, può senz'altro ritenersi che la partecipazione all'iter perfezionativo di queste ultime, attraverso l'espressione del "voto" di approvazione, costituisca concreto esercizio di una funzione parlamentare, per la quale deve considerarsi operante la garanzia costituzionale»⁵⁶.

Si tratta, però, di una questione meramente ipotetica, visto che, come affermato, la copertura dell'art. 64 Cost. (per il quale non è possibile rinvenire in Costituzione un omologo dedicato alle Regioni e che, pertanto, non si estende ad esse) avrebbe una portata molto più ampia di quella offerta dall'esigenza di autorganizzazione nella sentenza n. 43/2019 solo in riferimento alle funzioni "essenziali".

Il mantenimento del richiamo all'art. 122, comma 4, Cost., da parte di quest'ultima decisione potrebbe quindi giustificarsi con l'esigenza di mantenere la posizione delle Regioni comunque distinta da quella degli organi sovrani in senso proprio. Mentre, infatti, per questi sussisterebbe sempre la copertura dell'autonomia normativa ex art. 64 Cost. che sottrae a sindacato qualsiasi funzione amministrativa attribuita in via regolamentare, per la Regione ciò varrebbe nel limitato caso deciso dalla sentenza n. 43/2019, ossia per il "contenuto essenziale" dell'autorganizzazione. Al di fuori di questo ambito dovrebbero trovare applicazione i consueti criteri elaborati e consolidati con la sentenza n. 69/1985, tutti incentrati sulla possibilità di attivare o meno l'insindacabilità di cui all'art. 122, comma 4, Cost.⁵⁷. Per quanto, nel caso di specie, il richiamo a tale ultima disposizione non fosse indispensabile per risolvere il conflitto, esso si giustifica per ragioni di continuità, più proiettata verso casi futuri, invero, che alla giurisprudenza passata.

⁵⁶ Non vi è dubbio sul fatto che anche quello prestato in occasione delle delibere dell'Ufficio di presidenza di cui il parlamentare è membro sia un "voto" che ricade nella specifica garanzia dell'art. 68 Cost. Infatti, per voti dati occorre intendere «tutte quelle manifestazioni di volontà qualificate dai regolamenti delle Camere, mediante le quali i parlamentari partecipano all'espressione della volontà degli organi parlamentari», inclusi pertanto gli organi di amministrazione. Cfr. R. DICKMANN, *Il parlamento italiano*, Napoli, 2018, p. 98.

⁵⁷ Va comunque osservato come in dottrina non si sia mancato di evidenziare una non totale sovrapposibilità tra l'insindacabilità del parlamentare e quella del consigliere regionale. E ciò non solo da un punto di vista puramente processuale (visto che si ritiene che per i consiglieri regionali non possa attribuirsi effetto "inibente" alle delibere di insindacabilità del consiglio, effetto che, invece, si riconosce normalmente alle omologhe deliberazioni parlamentari), ma anche da un punto di vista sostanziale. Cfr. C. CALVIERI, *L'insindacabilità dei consiglieri regionali*, cit., pp. 239-244. Già era stata evidenziato un più limitato livello di operatività della garanzia dell'insindacabilità consiliare da G. AZZARITI, *Giurisprudenza e politica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, p. 127, tuttavia, è con la sentenza Corte cost., 23 marzo 2001, n. 76, che viene sancita una decisa restrizione in tema di insindacabilità del consigliere regionale, limitata alle sole "funzioni consiliari tipiche" coperte da garanzia costituzionale. Anche per l'ambito dell'insindacabilità relativa alle "dichiarazioni rese", quindi, la Corte ha ristretto l'operatività della prerogativa al solo caso delle funzioni tipiche, così come la sentenza n. 43/2019 la restringe al "contenuto essenziale dell'autorganizzazione". Sul punto si veda anche M. MEZZANOTTE, *La Corte e le immunità dei consiglieri regionali, nascita di un conflitto "sui generis"?*, in *Giur. it.*, 2002, p. 679.

7. Conclusioni. Contenuto essenziale dell'autorganizzazione dei Consigli regionali e definizione del nesso funzionale

Con la sentenza n. 43/2019 pare che l'uso del nesso funzionale su basi oggettive⁵⁸ si arricchisca di un nuovo capitolo sul versante regionale.

Non sembra possibile una complessiva assimilazione dei Consigli regionali agli organi costituzionali, pertanto non è possibile rinvenire una totale sottrazione al sindacato esterno giustificata dall'esistenza di una propria autonomia normativa (così come ha affermato la sentenza n. 262/2017). La giustificazione dell'insindacabilità, anche da un punto di vista oggettivo (e non meramente soggettivo), potrà aversi soltanto attraverso la sussistenza di un nesso funzionale che collega le delibere degli Uffici di presidenza alle funzioni primarie del Consiglio (analogamente a quanto affermava in linea di principio la sentenza n. 120/2014).

La necessità di definizione del nesso funzionale resta, quindi, l'aspetto di maggiore delicatezza all'esito di questa decisione.

È indubbio, infatti, che la garanzia costituzionale possa operare a favore del consigliere, non solo per quelle attività poste in essere nell'ambito dell'assemblea, ma anche per quelle compiute come componente di organi ristretti, quale l'Ufficio di presidenza, che svolge un ruolo servente rispetto alle funzioni del Consiglio. A tale riguardo, potrebbero porsi ulteriori interrogativi che investono direttamente i profili dell'autorganizzazione⁵⁹ e della definizione della continenza entro il limite del "contenuto essenziale" cui il Giudice del conflitto accenna in motivazione.

In altri termini, la definizione del nesso dovrebbe sempre muoversi all'interno del suddetto "contenuto essenziale" e questo è un aspetto che rimane tuttora privo di concreta soluzione, così come l'esatto discrimine tra attività di autorganizzazione e mere attività di amministrazione⁶⁰, rimesso ancora alle

⁵⁸ Perché, si ribadisce, non investe il rapporto tra voto e funzione consiliare, ma tra atto che il voto concorre ad adottare e funzione consiliare.

⁵⁹ A. AMBROSI, *I consiglieri regionali*, cit., p. 213, ritiene che l'esistenza di un potere di autorganizzazione del Consiglio, nei limiti in cui lo Statuto potrebbe conformare la struttura dell'organo, indirettamente potrebbe anche incidere sulla effettiva estensione delle sfere di insindacabilità. Si precisa, infatti, che in tale caso ci si troverebbe al di fuori dei limiti indicati dalla sentenza n. 69/1985.

⁶⁰ A titolo di esempio, si pensi a quanto statuito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 337/2009. In questa circostanza, di fronte ad un parere reso da una Commissione consiliare rispetto ad una convenzione stipulata dall'Assessore alla sanità con la Croce Rossa Italiana, ha ritenuto che «l'attività svolta dalla Commissione consiliare non può essere ricondotta a "funzioni direttamente strumentali all'esercizio della funzione legislativa" e neppure alla "funzione di controllo e direzione [...] politica", rientrando nell'alveo della insindacabilità. Al contrario, essa è consistita in un mero concorso all'azione provvedimento dell'esecutivo regionale». Al contrario «l'assunzione, da parte dell'Assemblea, di una funzione consultiva, prevista dalla legislazione regionale, ha avuto per effetto di coinvolgere la competente Commissione nel procedimento amministrativo finalizzato alla gestione di un servizio pubblico» e, vista la natura amministrativa della funzione – ulteriore rispetto a quelle elencate in Costituzione come proprie dell'organo – non risultava coperta dall'art. 122 Cost.

singole vicende di conflitto che possono sorgere e all'apprezzamento compiuto, di volta in volta, dall'organo giudicante.

Non mancano certo riscontri, anche nella giurisprudenza recente, in cui si fa riferimento al nesso che deve legare gli atti di autorganizzazione alle funzioni primarie dell'organo, ma gli esiti concreti che l'applicazione del criterio può determinare possono divergere sulla base di valutazioni giudiziali spesso destinate a muoversi in una categoria dove il confine tra il lecito e il non lecito è sottilissimo.

Ad esempio, in un caso simile a quello risolto dalla Corte costituzionale in sede di conflitto, la Suprema Corte, investita dall'impugnazione di una decisione della Corte dei conti (avente ad oggetto la responsabilità amministrativa di un consigliere regionale per aver conferito un incarico di collaborazione all'attività legislativa a un soggetto privo dei requisiti di professionalità), ha stabilito che «l'acquisizione di personale per le esigenze del gruppo consiliare, pur essendo consentita – dato il carattere altamente fiduciario dei relativi incarichi – sulla base di valutazioni soggettive e ampiamente discrezionali legate alla consonanza politica e personale, e pur potendo avvenire “*intuitu personae*” senza predeterminazione di alcun rigido criterio, incontra il limite dell'intrinseca irragionevolezza o della manifesta esorbitanza dell'incarico esterno conferito rispetto alle attività riferibili all'esercizio delle funzioni del gruppo consiliare ed è pertanto sindacabile dalla Corte dei conti, ai fini dell'accertamento della responsabilità amministrativo-contabile, con esclusione di qualsiasi immunità, qualora ecceda detto limite»⁶¹.

In entrambi i casi si pone l'accento sul carattere fiduciario dell'incarico, ma mentre la Corte costituzionale ha ritenuto che lo stesso fosse in grado di condizionare il “buon andamento dei lavori assembleari” e l'ha tenuto indenne da sindacato, la Cassazione ha ritenuto che vi fosse “l'esorbitanza” dell'incarico rispetto alle funzioni del gruppo e ne fosse, così, possibile il sindacato.

Il concetto di fondo è chiaro. Il nesso sussiste ove sia possibile collegare un determinato atto ad una attività del Consiglio con carattere di “evidente essenzialità”, e a condizione che si tratti di un'attività presidiata da autonomia costituzionale, quale l'attività legislativa della Regione, anche quando l'atto appartenga a quelli di autorganizzazione dell'Ufficio di presidenza⁶².

⁶¹ Cass. civ., Sez. un., 30 aprile 2019, n. 11502, che, in via di principio, aveva anche affermato che «la funzione di autorganizzazione interna del Consiglio regionale per il supporto dell'attività del gruppo consiliare o del singolo consigliere partecipa delle garanzie apprestate dall'art. 122, comma 4, Cost., a tutela dell'esercizio delle primarie funzioni (legislativa, di indirizzo politico e di controllo) delle quali l'organo regionale di rappresentanza politica è investito, onde preservarle dall'interferenza di altri poteri, a condizione tuttavia che essa si manifesti in attività ragionevolmente ed effettivamente riconducibili a dette funzioni primarie».

⁶² Ad esempio, non sarebbero tali quegli atti che, pur implicando una delibera dell'Ufficio di presidenza, non siano «inerenti ai fini istituzionali o rappresentativi del consiglio stesso», come potrebbe essere l'acquisto di *gadget* natalizi destinati alla distribuzione ai consiglieri. In tal senso, Corte conti, Calabria, 25 gennaio 2006, n. 109. Diversamente, non sussisterebbe la giurisdizione contabile per l'atto con cui l'Ufficio di presidenza abbia deliberato di procedere alla copertura dei posti dell'ufficio stampa in deroga al criterio del concorso pubblico, in quanto questo «ha valore di principio generale derogabile con atto di natura normativa primaria, non idoneo quindi a porre limiti al potere,



La sentenza n. 43/2019 è, quindi, apprezzabile per lo sforzo compiuto nel tentativo di definire i criteri del nesso funzionale per le delibere dell'Ufficio di presidenza, quantomeno da un punto di vista generale. Vero è che, forse, manca una precisa esplicitazione materiale dello stesso, nella misura in cui spetterà sempre al giudice del caso concreto (Corte dei conti o Tribunali) riempire di significato il concetto di “contenuto essenziale dell'autorganizzazione”, anche per le altre funzioni coperte da insindacabilità diverse da quella legislativa.

in capo al consiglio di presidenza dell'assemblea regionale siciliana, di autorganizzazione strettamente annesso all'esercizio della funzione legislativa, d'indirizzo politico e di controllo». Allo stesso modo la Corte conti, Basilicata, 24 marzo 2010, n. 91, ha ritenuto insindacabile, in quanto atto di autorganizzazione, la delibera con la quale l'Ufficio di presidenza conferiva un incarico di consulenza esterno volto alla redazione di un progetto di ristrutturazione del Consiglio regionale (la decisione è stata riformata in appello, con sentenza Corte conti Appello, Basilicata, 7 marzo 2013, n. 130, la quale ha affermato la sussistenza della giurisdizione contabile).