

Sentenza: n. 195 del 5 giugno 2007

Materia: insindacabilità delle opinioni e dei voti espressi dai componenti del Consiglio regionale (immunità dei consiglieri regionali)

Limiti violati: violazione degli artt. 121, 122, quarto comma, e 123 della Costituzione

Giudizio: conflitto di attribuzione tra enti

Ricorrente: Regione Veneto

Oggetto: conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della sentenza del Tribunale di Venezia – III Sezione civile 30 aprile – 8 agosto 2005, n. 1715, di condanna al risarcimento del danno del Presidente-consigliere della Regione Veneto Giancarlo Galan, in relazione alle dichiarazioni da questo rese nei confronti dei giornalisti Giuseppe Casagrande e Roberto Reale.

Esito: questione non fondata, ricorso non accolto.

Estensore nota: Carla Paradiso

La Regione Veneto ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato per violazione degli articoli. 121, 122, quarto comma, e 123 della Costituzione, in relazione alla sentenza del Tribunale civile di Venezia 30 aprile- 8 agosto 2005, n. 1715, con la quale il Presidente della Regione Veneto, Giancarlo Galan, è stato condannato al risarcimento del danno derivante da alcune sue dichiarazioni rese ai mezzi di informazione nei confronti dei giornalisti Rai della sede di Venezia Giuseppe Casagrande e Roberto Reale.

La ricorrente ritiene che tale sentenza sia lesiva della prerogativa di insindacabilità garantita ai componenti del Consiglio regionale dall'articolo 122, quarto comma, della Costituzione, nonché, in via mediata, lesiva delle attribuzioni regionali in materia di organizzazione e di funzioni degli organi della Regione, riconosciute dagli articoli 121 e 123 della Costituzione.

La Regione basa il ricorso principalmente su tre motivi:

- 1) il Presidente-consigliere della Regione non può essere sottoposto a giudizio per dichiarazioni, rilasciate alla stampa, costituenti valutazioni e orientamenti sui temi dell'attualità politica, in quanto tali attività sono diretta espressione del *munus publicum* di cui lo stesso è titolare, e in quanto la partecipazione alla discussione su un tema politico all'ordine del giorno, nella quale viene esternato il punto di vista del Governatore, consigliere del gruppo politico di maggioranza, rientra nelle modalità di esercizio dell'attività politico-istituzionale relativa alla funzione di indirizzo

politico, riconducibile alla garanzia sancita dall'articolo 122, quarto comma, della Costituzione, anche in relazione agli articoli 121 e 123 della Costituzione. La Regione precisa che la sua contestazione concerne l'illegittimo uso del potere giurisdizionale da parte del Tribunale di Venezia e non un vizio relativo ad un errore *in iudicando*. Secondo la ricorrente, rileva la posizione peculiare del consigliere-Presidente di Regione, figura del tutto diversa da quella del semplice consigliere, in quanto solo il primo ha la funzione di rappresentanza della Regione e di direzione politica della Giunta, alla quale si accompagna istituzionalmente la possibilità di "esternazione politica", potere che, tanto più oggi che l'elezione del Presidente avviene a suffragio universale e diretto, va al di là delle puntuali competenze previste per legge. Il Presidente della Regione, ad avviso della ricorrente, avrebbe una sorta di diritto di rendere pubblici il significato e la ragione degli atti propri e del proprio governo dato che ne risponde politicamente, pertanto dovrebbero considerarsi coperte dall'immunità le dichiarazioni presidenziali, anche se non ascrivibili a funzioni tipizzate, per il solo fatto di essere riferibili o genericamente connesse alla carica rappresentativa e alla realizzazione dell'indirizzo politico che il corpo elettorale ha scelto quando ha espresso la sua preferenza.

- 2) l'articolo 3 della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), al comma 1, ha esteso l'ambito di applicazione dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione e, per analogia, dell'articolo 122, quarto comma della Costituzione, ad ogni attività di critica e di denuncia politica attinente ai compiti istituzionali, anche se non in connessione con l'attività consiliare tipica, e, al comma 8, ha previsto il cosiddetto "effetto inibitorio" come conseguenza della delibera parlamentare. Ne consegue che, ai fini dell'applicazione della garanzia, per il legislatore non ha più rilievo il fatto che si discorra di atti tipici ovvero di atti non tipici e che, quanto a questi ultimi, è sufficiente che essi siano contrassegnati da una semplice connessione (non più da uno specifico nesso funzionale) con la funzione pubblica esercitata. La legge n. 140 del 2003, continua la Regione, nell'introdurre la cosiddetta "pregiudizialità parlamentare", ha previsto l'obbligo per il giudice, qualora nel giudizio sia sollevata la relativa eccezione, di investire, previa sospensione del processo, la Camera di appartenenza del parlamentare della decisione circa l'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione. A parere della ricorrente si potrebbe concludere che, analogamente alla delibera della Camera, l'atto con cui la Regione interviene a tutela del consigliere regionale abbia un'efficacia inibitoria del procedimento giurisdizionale in corso. Inoltre, ricorda la regione ricorrente, la Corte costituzionale più volte ha affermato che l'esonero da responsabilità, previsto dall'articolo 122, quarto comma, della Costituzione per la salvaguardia dell'autonomia

costituzionalmente riservata al Consiglio regionale, ricomprende tutte quelle attività che costituiscono esplicazione di una funzione affidata a tale organo dalla stessa Costituzione o da altre fonti normative cui questa rinvia. Ha altresì precisato, in via generale, che le funzioni legislative e di indirizzo politico, nonché quelle di controllo e di organizzazione, connotano il livello costituzionale dell'autonomia garantita alle Regioni e che l'esercizio di esse, riservato al Consiglio regionale, non può essere sindacato da organi giudiziari al fine di accertare l'eventuale responsabilità dei soggetti deputati ad adempierle.

- 3) le dichiarazioni del Presidente della Regione sono, nella specie, inscindibilmente connesse con l'esercizio della funzione legislativa e di indirizzo e controllo politico, non essendo estranea ad esse la vigilanza sul corretto esercizio dell'informazione televisiva: ciò in quanto, da un lato, la materia del servizio radiotelevisivo rientra in quella dell'«ordinamento della comunicazione» che l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione attribuisce alle Regioni in via concorrente e, dall'altro, i giudizi espressi nei confronti di coloro che informano l'opinione pubblica circa l'operato degli esponenti delle forze politiche, riguardando i rapporti tra politica e informazione, rientrano automaticamente nell'ambito della garanzia prevista dall'articolo 122, quarto comma, della Costituzione. In ogni caso, sostiene la Regione, le dichiarazioni in oggetto, anche a voler superare tali argomentazioni, sono funzionalmente connesse con l'esercizio della funzione legislativa e di indirizzo e controllo politico.

La Corte costituzionale, in via preliminare, ha dichiarato ammissibile l'intervento nel giudizio dei giornalisti Giuseppe Casagrande e Roberto Reale, poiché entrambi parti del giudizio che ha originato il presente conflitto. La Corte afferma che *“anche se di regola, nei giudizi per conflitto di attribuzione non è ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi, tuttavia può verificarsi che l'oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo immediato e diretto, situazioni soggettive di terzi il cui pregiudizio o la cui salvaguardia dipendono imprescindibilmente dall'esito del conflitto. In tali casi questa Corte ritiene ammissibile l'intervento di soggetti che, quali parti nel giudizio ordinario la cui decisione è oggetto del conflitto, sarebbero incisi, senza possibilità di far valere le loro ragioni, dall'esito del giudizio relativo al conflitto (sentenze n. 386 del 2005; n. 154 del 2004 e n. 76 del 2001)”*.

I due intervenenti nella loro memoria difensiva deducono l'infondatezza del ricorso per tre motivi:

- 1) la pretesa posizione particolare del Presidente della Regione; 2) la pretesa applicabilità della legge n. 140 del 2003; 3) la pretesa sussistenza del nesso funzionale fra esternazioni e carica pubblica.

In merito al primo punto, affermano che le modalità di elezione del Presidente della Regione non possono avere alcun rilievo ai fini della

disciplina dell'immunità. Del resto, lo stesso articolo 122, quarto comma, della Costituzione si riferisce esclusivamente ai consiglieri regionali e non è possibile immaginare un'immunità di tipo soggettivo in capo al Presidente della Regione per ogni sua esternazione o per l'espressione di opinioni che abbiano una connessione generica con la sua carica.

Per quanto riguarda il secondo punto, gli intervenenti sostengono che l'articolo 3 della legge n. 140 del 2003 non trova applicazione nel caso di specie, trattandosi di una norma di tipo processuale, sostanzialmente confermativa o esplicativa dei consolidati orientamenti giurisprudenziali della Corte costituzionale in materia. La stessa Corte costituzionale ha escluso che l'articolo 3 della legge n. 140 del 2003 abbia ampliato l'immunità di cui all'articolo 68 della Costituzione, e ha ribadito la necessità che le opinioni espresse dal membro del Parlamento costituiscano divulgazione e riproduzione di attività parlamentare anche sulla base di una sostanziale identità di contenuti (sentenze n. 298 e n. 246 del 2004).

Per quanto riguarda il terzo ed ultimo punto in merito alla sussistenza del nesso funzionale fra esternazioni e carica pubblica, gli intervenenti evidenziano che nel ricorso «non è stata dedotta alcuna attività istituzionale del Presidente della Regione rispetto alla quale le diverse interviste incriminate potessero configurarsi come divulgative o esplicative e dunque espressione, sia pur atipica, delle prerogative connesse alla carica».

Nel merito la corte ha ritenuto il ricorso promosso dalla regione Veneto infondato per i seguenti motivi:

la Corte ha più volte affermato che i membri della Giunta regionale godono dell'immunità prevista dall'articolo 122, quarto comma, della Costituzione solo in quanto consiglieri regionali ed esclusivamente in relazione all'attività svolta in ambito consiliare. In altri termini, la garanzia dei consiglieri non si estende a coprire le funzioni della Giunta o del suo Presidente, perché «non lo consentono la lettera dell'articolo 122 della Costituzione e la ragion d'essere di tale immunità» (sentenze n. 183 del 1981 e n. 81 del 1975). Secondo la Consulta, tale affermazione, precedente la riforma costituzionale del 1999 (legge costituzionale 22 novembre 1999 n. 1), è ora ulteriormente rafforzata dalla accentuazione della distinzione tra le funzioni del Consiglio e quelle della Giunta, quale organo esecutivo della Regione, operata dal legislatore costituzionale.

Priva di fondamento è, pertanto, non solo la tesi che il Presidente della Giunta regionale goda di una forma di immunità rafforzata, ma anche quella che lo stesso, in quanto tale, sia destinatario della garanzia che il più volte citato quarto comma dell'articolo 122 della Costituzione attribuisce invece esclusivamente ai consiglieri regionali in relazione alle opinioni espresse e ai voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Ugualmente infondate, secondo la Corte, sono le ulteriori argomentazioni del ricorso relative alla pretesa applicabilità della legge n. 140 del 2003, ivi

compreso l'effetto inibitorio in essa previsto, anche ai consiglieri regionali, nonché alla pretesa estensione, da parte dell'articolo 3 della suddetta legge, dell'applicabilità dell'articolo 68, primo comma e, per analogia, dell'articolo 122, quarto comma della Costituzione «ad ogni altra attività [...] di critica e di denuncia politica, connessa con i compiti istituzionali anche se non in connessione con l'attività consiliare tipica».

La Corte ribadisce che la tesi della Regione si fonda su molteplici erronei presupposti interpretativi.

Il primo riguarda l'impossibilità di accedere ad un'interpretazione estensiva o analogica della legge n. 140 del 2003, nel senso di ritenerla applicabile anche ai consiglieri regionali. L'interpretazione di tipo estensivo è preclusa dal tenore letterale dell'intero testo legislativo, che fa esclusivo riferimento all'articolo 68 della Costituzione e alla carica di parlamentare. La legge citata, inoltre, ha carattere eccezionale, in quanto limitativa dell'esercizio della funzione giurisdizionale, il che la rende insuscettibile di applicazione analogica.

Il secondo errore nella ricostruzione operata dalla Regione riguarda il presunto effetto inibitorio dell'esercizio del potere giurisdizionale, che deriverebbe dalla pretesa equivalenza della delibera della Giunta, con la quale quest'ultima decide di proporre il conflitto di attribuzione, e di quella con la quale il Consiglio regionale decide che le opinioni espresse sono relative all'esercizio delle funzioni consiliari e, quindi, sono insindacabili. A parte la necessità di immaginare, in questo caso, che in un atto avente altra natura, quale quello relativo alla decisione di sollevare conflitto dinanzi alla Corte costituzionale, confluisca una delibera di insindacabilità quantomeno implicita, quel che maggiormente rileva è la difficoltà di ipotizzare che il potere di valutare se un'opinione espressa da un componente dell'organo legislativo regionale sia riconducibile all'esercizio delle funzioni consiliari si trasferisca dall'assemblea legislativa di appartenenza alla Giunta regionale. Quindi, se già appare arduo immaginare un trasferimento alla Giunta regionale del potere valutativo che, con riferimento alle pronunce di insindacabilità che si fondano su quanto prevede il primo comma dell'art. 68 Cost., è attribuito all'Organo parlamentare, è erroneo ipotizzare che alla decisione della Giunta di sollevare conflitto di attribuzione possa conseguire un effetto inibitorio che paralizzi l'esercizio della funzione giurisdizionale.

In merito ad un ultimo motivo di ricorso, relativo alla sussistenza del nesso funzionale tra le dichiarazioni del Presidente della Regione oggetto del giudizio risarcitorio e la sua attività istituzionale la Corte ribadisce che il Presidente della Regione gode della prerogativa di cui all'articolo 122, quarto comma, della Costituzione solo in quanto componente del Consiglio regionale e solo in relazione all'attività svolta in ambito consiliare. Ciò posto, si deve considerare che, dopo l'approvazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione

diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni), le due cariche non sono più necessariamente coincidenti. Nel caso in esame, tuttavia, tale presupposto ricorre in quanto, non avendo la Regione Veneto approvato un nuovo statuto che disciplini diversamente la fattispecie, trova applicazione il regime transitorio disposto dall'articolo 5 della sopra indicata legge costituzionale il quale prevede espressamente che il Presidente della Giunta regionale faccia parte del Consiglio.

Nonostante questa premessa, la Corte evidenzia che la difesa della Regione non indica alcun atto tipico dell'attività consiliare posto in essere dal Presidente che sia connesso con le dichiarazioni per le quali quest'ultimo è stato condannato al risarcimento del danno. La ricorrente si limita ad affermare che, poiché le dichiarazioni in oggetto si riferivano alla situazione del servizio pubblico radiotelevisivo a livello locale, esse sarebbero connesse con le funzioni del Presidente della Regione relative alla vigilanza e al controllo sul corretto esercizio dell'informazione televisiva, anche perché la materia del servizio radiotelevisivo rientra in quella dell'«ordinamento della comunicazione» – disciplinata dall'articolo 117, terzo comma, Cost. – che è attribuita alla competenza legislativa delle Regioni in via concorrente.

Sul punto, la Corte richiama la propria giurisprudenza relativa all'articolo 68, applicabile anche all'articolo 122, quarto comma, della Costituzione, dove si è affermato che «il "contesto politico" o comunque l'inerenza a temi di rilievo generale dibattuti in Parlamento, entro cui tali dichiarazioni si possano collocare, non vale in sé a connotarle quali espressive della funzione, ove esse, mancando di costituire la sostanziale riproduzione delle specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell'esercizio delle proprie attribuzioni, siano non già il riflesso del peculiare contributo che ciascun deputato e ciascun senatore apporta alla vita parlamentare mediante le proprie opinioni e i propri voti (come tale coperto, a garanzia delle prerogative delle Camere, dall'insindacabilità), ma una ulteriore e diversa articolazione di siffatto contributo, elaborata ed offerta alla pubblica opinione nell'esercizio della libera manifestazione del pensiero assicurata a tutti dalla Costituzione» (sentenze n. 392 del 2006 e n. 51 del 2002).

Pertanto, per tutte le motivazioni espresse precedentemente, la Corte ritiene che il ricorso della Regione Veneto non può essere accolto.