

LUIGI CARBONE

Assegnista di ricerca in Istituzioni di Diritto Pubblico presso l'Università degli Studi di Trieste
luigi.carbone@units.it

**L'INSINDACABILITÀ DEI CONSIGLIERI REGIONALI E I
RIFLESSI SUL GIUDIZIO DI RESPONSABILITÀ PER
DANNO ERARIALE**

**THE UNQUESTIONABILITY OF REGIONAL COUNCILLORS AND
THE EFFECT ON THE LIABILITY JUDGMENT FOR DAMAGE TO
THE TREASURY**

SINTESI

Il contributo si propone di analizzare la questione dell'estensione della prerogativa dell'insindacabilità dei consiglieri regionali, quale garanzia costituzionale prevista a tutela dell'indipendenza e della libertà dei componenti del Consiglio regionale, onde assicurarne la certezza e continuità della sua fruizione, senza che possa sussistere il pericolo di interruzioni o sospensioni che ne vanifichino e dissolvano la funzionalità. In particolare, emerge l'esigenza di ricostruire l'ambito di applicazione di questa prerogativa con particolare riguardo alle possibili interferenze che possono derivare dall'esercizio dell'azione di responsabilità per danno erariale alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale, che ha assunto un diverso atteggiamento a seconda che ricorra l'ipotesi di voto dato in sede di approvazione dei rendiconti dei gruppi consiliari e di attività materiale di gestione delle risorse pubbliche destinate al relativo funzionamento, nonché di deliberazioni consiliari relative ad atti non legislativi. In tale prospettiva, appare opportuno ripercorrere l'itinerario ermeneutico della Corte costituzionale nel tentativo di verificare come possa essere valorizzato, secondo l'autorevole insegnamento di Galeotti, il congegno del conflitto di attribuzione al fine di assicurare che la garanzia di cui all'art. 122, c. 4, Cost. operi senza soluzione di continuità e senza "intromissioni" che possano derivare dal dispiegarsi di iniziative dell'autorità giudiziaria.

ABSTRACT

The paper aims to analyse the issue of the extension of regional councillors' unquestionability, as a constitutional guarantee provided for the protection of the independence and freedom of the members of the Regional Council, in order to ensure the certainty and continuity of its use, without the danger of interruptions or suspensions that would nullify and dissolve its functionality. In particular, there emerges the need to reconstruct the scope of application of this prerogative with particular regard to the possible interferences that may arise from the exercise of the action for liability for damage to the treasury in the light of the most recent constitutional jurisprudence, which has taken a different stance depending on whether the hypothesis of a vote cast during the approval of the accounts of the council groups and the material activity of managing the public resources intended for the relative operation, as well as council resolutions relating to non-legislative acts, is involved. In this perspective, it seems appropriate to retrace the hermeneutic itinerary of the Constitutional Court in an attempt to ascertain how the conflict of attribution can be valued, according to the authoritative teaching of Galeotti, in order to ensure that the guarantee of Article 122, paragraph 4, of the Italian Constitution operates without interruption and without "intrusions" that might result from the deployment of initiatives of the judicial authority.

PAROLE CHIAVE: Consiglieri regionali – Insindacabilità consiliare – Serio Galeotti – Garanzia costituzionale – Conflitto di attribuzione.

KEYWORDS: Regional councilors – Unquestionability council – Serio Galeotti – Constitutional guarantee – Conflict of attribution.

INDICE: 1. Premessa. – 2. Fondamento e *ratio* dell'insindacabilità dei consiglieri regionali – 3. La problematica individuazione dell'ambito di applicazione dell'art. 122, c. 4, Cost. nella giurisprudenza costituzionale. – 4. L'estensione dell'insindacabilità consiliare nell'interpretazione della dottrina. – 5. L'esigenza di continuità nella fruizione dell'insindacabilità consiliare e la valorizzazione dello strumento del conflitto di attribuzione (rileggendo Serio Galeotti).

1. Premessa

La tematica attinente all'estensione della prerogativa dell'insindacabilità di cui all'art. 122, c. 4, Cost. è divenuta di preminente interesse dinnanzi al dila-

gante fenomeno di *mala gestio* delle risorse pubbliche assegnate ai gruppi consiliari regionali, che, come testimoniato dalle cronache recenti, ha interessato numerosi consiglieri regionali.

A fronte di (sempre più frequenti) riscontri di illecito utilizzo di fondi pubblici per il “funzionamento” dei gruppi, nonché di ipotesi di danno erariale derivanti dall'adozione di atti amministrativi da parte di Consigli regionali o di loro articolazioni interne, si è reso, infatti, spesso, necessario, l'intervento del giudice contabile e talvolta di quello penale.

Emerge, quindi, l'esigenza di ricostruire l'ambito di applicazione di questa prerogativa con particolare riguardo alle possibili interferenze che possono derivare dall'esercizio dell'azione di responsabilità per danno erariale alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale, che ha assunto un diverso atteggiamento a seconda che ricorra l'ipotesi di voto dato in sede di approvazione dei rendiconti dei gruppi consiliari e di attività materiale di gestione delle risorse pubbliche destinate al relativo funzionamento, nonché di deliberazioni consiliari relative ad atti non legislativi.

In tale prospettiva, appare opportuno ripercorrere l'itinerario ermeneutico della Corte costituzionale, nel tentativo di verificare come possa essere valorizzato, secondo l'ancora attuale insegnamento di Galeotti, il congegno del conflitto di attribuzione al fine di assicurare che la garanzia di cui all'art. 122, c. 4, Cost. operi senza soluzione di continuità e senza “intromissioni” che possano derivare dal dispiegarsi di iniziative dell'autorità giudiziaria¹.

2. Fondamento e *ratio* dell'insindacabilità dei consiglieri regionali

Lo *status* del consigliere regionale costituisce il complesso delle prerogative che assistono questo attore istituzionale nell'assolvimento delle proprie funzioni, quale condizione giuridica speciale in quanto derogatoria rispetto

¹ Cfr. S. GALEOTTI, *L'insindacabilità dei Consiglieri regionali (il problema dell'attuazione dell'art. 122, comma 4, Cost.)*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 1977, 2, p. 711 ss.

all'insieme dei doveri e dei regimi di responsabilità che gravano sul comune cittadino².

Un'importante prerogativa è quella prevista dall'art. 122, c. 4, Cost. che sancisce l'insindacabilità del consigliere regionale per i voti dati e le opinioni espresse, ovvero che configura una prerogativa legata con l'esercizio delle funzioni consiliari e che rinviene la propria giustificazione in base alla carica, nascendo a difesa degli organi elettivi da interferenze esterne³.

La prerogativa dell'insindacabilità si risolve nell'impossibilità, costituzionalmente sancita, di far discendere conseguenze giuridiche negative di qualunque genere, in danno dei loro autori, dalle manifestazioni di pensiero (opinioni espresse e voti dati) compiute nell'esercizio delle funzioni dai componenti degli organi guarentigati, trattandosi quindi di una libertà di opinione qualificata e privilegiata⁴.

Con riferimento alla *ratio* dell'insindacabilità, superato un più risalente orientamento tendente a considerare tale prerogativa come volta a garantire non solo l'indipendenza del collegio, ma anche quella dei suoi singoli componenti nell'esercizio delle loro funzioni, comprensiva di ogni espressione di opinione politica in qualunque sede espressa, appare ormai prevalente la posizione, fatta propria anche dalla Corte costituzionale, secondo cui sono coperte da insindacabilità solo le funzioni attribuite al Consiglio per preservare da interferenze e condizionamenti esterni le determinazioni inerenti alla sua sfera di autonomia costituzionalmente riservata⁵.

2 Q. CAMERLENGO, *Riflessioni controcorrente sul divieto di mandato imperativo negli ordinamenti regionali*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, consultabile sul sito www.giurcost.org, che evidenzia come non a caso si ricorra al termine "guarentigia" per sottolineare la necessità di approntare una peculiare disciplina giuridica idonea a permettere un sereno svolgimento della funzione.

3 A. PERTICI, *Art. 122 Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Utet, Torino, 2006, p. 2443 ss.

4 Così S. GALEOTTI, *op. ult. cit.*, p. 713 ss. per il quale, nel caso delle manifestazioni di pensiero protette dalla insindacabilità, la libertà di manifestazione è privilegiata nel senso che essa è insuscettibile di divenire oggetto, anche solo formalmente, di qualunque sindacato.

5 Cfr. M. CARLI, *Art. 121-122 Cost.*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione. Le Regioni, le Province, i Comuni. Tomo II*, Zanichelli, Bologna, 1990, p. 38, per il quale la libera esplicazione del mandato rappresentativo sarebbe tutelata solo come strumento

Così, sarebbe possibile rinvenire una *ratio* e un fondamento comune delle disposizioni costituzionali sull'insindacabilità dei parlamentari e dei consiglieri regionali in quanto in entrambi i casi ordinata al fine di assicurare l'indipendenza da ogni altro organo dello Stato o della Regione e con ciò la piena libertà dei componenti di tali organi nell'esercizio delle funzioni di cui sono investiti, sicché per tale via la prerogativa dell'irresponsabilità garantirebbe l'indipendenza e l'autonomia del corpo collegiale nel suo complesso⁶.

La prerogativa dell'insindacabilità è pertanto coesistente per tutti gli organi che sono istituzionalmente investiti delle funzioni dirette alla costituzione, modificazione o caducazione, a livello primario, cioè con forza di legge, dell'ordinamento giuridico⁷.

A fronte di una formulazione sostanzialmente identica dell'art. 122, c. 4, Cost. rispetto a quella prevista per i parlamentari dall'art. 68, c. 1, Cost., si ritiene quindi che non possa prescindere dagli esiti cui si è pervenuti con riferimento all'immunità di questi ultimi, ai fini della definizione delle attività dei consiglieri regionali coperte da insindacabilità⁸.

In sede di applicazione dell'art. 122, c. 4, Cost., da parte della Corte costituzionale, il perfetto parallelismo vi è stato, infatti, in ordine alle attività insindacabili, ma non anche in merito alla procedura, per la quale è stata prevista una diversa impostazione dei rapporti tra l'autorità giudiziaria e, rispettivamente, le Camere e i Consigli regionali, non applicandosi per l'insindacabilità dei consiglieri regionali il meccanismo della pregiudiziale parlamentare e non essendo, dunque, riconosciuto ai Consigli il potere di inibire l'esercizio della giurisdizione con una deliberazione sulla sussistenza della prerogativa, come invece accade nell'ipotesi dell'insindacabilità di cui all'art. 68 Cost.⁹.

per la piena e totale libertà del processo di formazione della volontà politica dell'organo rappresentativo.

⁶ S. GALEOTTI, *op. ult. cit.*, p. 711 ss.

⁷ *Ivi*, p. 714 ss.

⁸ M. CARLI, *op. ult. cit.*, p. 35 ss., che osserva come l'attenzione della dottrina all'insindacabilità dei consiglieri regionali sia stata più limitata rispetto a quella dei parlamentari.

⁹ Cfr. A. PERTICI, *op. ult. cit.*, p. 2444 ed E. CAVASINO, *Il perimetro variabile dell'insindacabilità dei Consiglieri regionali: la vis politica delle decisioni "strategiche" per l'economia regionale. Nota a Corte costi-*

La guarentigia costituzionale, nell'escludere che i componenti del Consiglio regionale possano essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni e nel concretarsi in un'irresponsabilità giuridica (civile, penale, amministrativa), operante anche dopo la scadenza del mandato, pone il problema della relativa portata applicativa, quale questione dipendente dall'interpretazione della locuzione "nell'esercizio delle funzioni", contenuta all'art. 122, c. 4, Cost.¹⁰.

È proprio con riferimento a quest'ultima espressione che però si registrano diverse posizioni in dottrina e nella giurisprudenza, che finiscono per rendere incerta l'ampiezza effettiva di tale guarentigia.

3. La problematica individuazione dell'ambito di applicazione dell'art. 122, c. 4, Cost. nella giurisprudenza costituzionale

Il profilo maggiormente controverso, rispetto al quale si rinvencono "oscillazioni" della giurisprudenza costituzionale, è quello attinente in particolare alla riconducibilità o meno nell'area delle funzioni consiliari coperte dalla prerogativa dell'insindacabilità degli atti amministrativi adottati da parte di Consigli regionali o di loro articolazioni interne.

La Corte costituzionale è stata inizialmente propensa a individuare in modo molto ampio l'ambito di applicazione dell'insindacabilità consiliare, chiarendo come tale prerogativa comprenda certamente le opinioni e i voti manifestati nell'esercizio delle funzioni spettanti al Consiglio, in parte disciplinate dalla stessa Costituzione e in parte dalle altre fonti normative cui la prima rinvia, tra le quali spiccherebbero la funzione legislativa e di indirizzo politico, senza che la forma amministrativa delle delibere consiliari possa valere a escludere l'irresponsabilità di coloro che le adottino nell'esercizio di tali competenze¹¹.

tuzionale n. 90 del 2022, in osservatorioaic.it, n. 4/2022, p. 212, nt. 3.

¹⁰ Cfr. T. MARTINES, A. RUGGERI, M. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 51.

¹¹ C. cost. 27 marzo 1975, n. 81, che ha ricondotto sotto la sfera della insindacabilità sancita dall'art. 122 Cost. una delibera consiliare di approvazione della stipula di un contratto di assicurazione dei consiglieri regionali, ma solo perché essa rappresentava una forma di esplicazione di una funzione consiliare per garantire l'autonomia del Consiglio.

Successivamente, il Giudice delle leggi ha evidenziato come il criterio di delimitazione dell'immunità consiliare non stia nella forma amministrativa degli atti, bensì nella fonte attributiva delle funzioni stesse, e, ritenendo l'insindacabilità una “*eccezionale deroga all'attuazione della potestà punitiva dello Stato*”, ha precisato però che non sussiste una generale irresponsabilità in riferimento a qualsiasi atto consiliare in forma amministrativa, ma limitatamente a quelli afferenti allo stato giuridico dei consiglieri, ovvero alla funzione di organizzazione interna pacificamente riconosciuta al Consiglio¹².

È stato così individuato il fondamento dell'art. 122, c. 4, Cost. “*sulla corrispondenza fra il livello costituzionale della guarentigia stessa ed il livello costituzionale del tipo di funzioni*”: la Costituzione con tale precetto avrebbe delineato un modello funzionale a garanzia delle attribuzioni di rappresentanza politica da qualsiasi interferenza di altri poteri, tale da giustificare una deroga al normale regime di responsabilità, sicché la guarentigia coprirebbe soltanto le funzioni tipiche ed esclusive riservate al Consiglio, quali la potestà legislativa, di controllo, di indirizzo e regolamentare, nonché, ai sensi dell'art. 121, c. 2, Cost. “*le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi*”¹³.

In base a questo orientamento più restrittivo, sono state ricomprese anche le funzioni di amministrazione attiva, sebbene normalmente estranee alle tradizionali funzioni consiliari, purché le stesse trovino fondamento immediato ed esclusivo nella Costituzione o in leggi dello Stato, escludendosi dalla copertura della prerogativa altre funzioni amministrative, attribuite al Consiglio dalla normativa regionale, compresi gli statuti¹⁴.

In particolare, si è precisato, altresì, che l'intestazione, sulla base di normative regionali, di funzioni amministrative al Consiglio regionale non possa avere come “*riflesso automatico*” la guarentigia dell'insindacabilità in quanto da-

12 C. cost. 20 marzo 1985, n. 69. A tal proposito, cfr. P. COSTANZO, *L'insindacabilità dei consiglieri regionali nel quadro dei recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale in tema di immunità elettive*, in *Quad. reg.*, 1985, p. 1007 ss.

13 C. cost. 20 marzo 1985, n. 69.

14 C. cost. 20 marzo 1985, n. 69.

rebbe luogo a implicazioni paradossali in contrasto sia con il principio di responsabilità per gli atti compiuti, che informa l'attività amministrativa (artt. 28 e 113 Cost.), sia con il principio che riserva alla legge dello Stato la determinazione dei presupposti (positivi e negativi) della responsabilità penale (art. 25 Cost.)¹⁵.

La Consulta, richiamando questo criterio funzionale di delimitazione della garanzia costituzionale, ha così ricondotto nel novero dell'art. 122, c. 4, Cost., le *“attività rivolte a fornire all'organo consiliare i mezzi indispensabili per l'esercizio delle sue funzioni, con la doverosa precisazione, tuttavia, che non si tratta di una immunità assoluta, in quanto essa non copre gli atti non riconducibili ragionevolmente all'autonomia ed alle esigenze ad essa sottese”*¹⁶. A tale conclusione il Giudice costituzionale è pervenuto sul presupposto della sussistenza di una legge statale fondante tale attività, ovvero sul presupposto che la l. n. 853 del 1973, posta a salvaguardia dell'autonomia contabile e funzionale del Consiglio regionale, prevedeva apposite voci di spesa, nell'ambito del bilancio regionale, per far fronte alle esigenze funzionali di tale organo¹⁷.

Tale indirizzo è stato confermato da una successiva pronuncia che, ritenendo l'attività di gestione dei fondi stanziati in bilancio per le esigenze consiliari coperta dall'insindacabilità, ha negato la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti su una delibera consiliare concernente spese per missioni, rientranti come tali tra quelle contemplate dalla l. n. 853 del 1973¹⁸.

15 C. cost. 20 marzo 1985, n. 69.

16 C. cost. 30 luglio 1997, n. 289.

17 C. cost. 30 luglio 1997, n. 289, che ha così escluso il sindacato del giudice contabile su una delibera adottata da alcuni consiglieri regionali concernente l'acquisto di cinque autovetture, in quanto ritenuta spesa per attrezzature necessarie per il funzionamento dell'organo regionale e dunque rientrante tra le spese contemplate dalla l. n. 853 del 1973.

18 C. cost. 13 ottobre 1999, n. 392 secondo cui l'addebito rivolto ai componenti dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale non è stato formulato, in termini di estraneità o, comunque, di non riconducibilità, alla stregua di un criterio di ragionevolezza, dell'autorizzazione dei viaggi all'autonomia funzionale del Consiglio regionale, essendo stato essenzialmente imperniato, invece, su valutazioni negative in ordine all'utilità, alla proficuità o, addirittura, alla ricaduta pratica concreta dei suddetti viaggi, con apprezzamenti riferibili al merito delle spese e, pertanto, non idonei ad essere elevati a criterio di verifica della riconducibilità o meno delle spese stesse al suddetto principio di autonomia. A tal proposito, cfr. M. PIERONI, *Autonomia*

Il Giudice costituzionale, con un successivo intervento, pur non disconoscendo l'autonomia organizzativa e contabile dei Consigli regionali, che si manifesta tra l'altro nell'autonoma utilizzazione dei fondi messi a disposizione dal bilancio regionale, ha invece escluso che tale attività “*sfugga*” alla disciplina generale, prevista dalle leggi dello Stato, in ordine ai controlli giurisdizionali, negando che l'obbligo di resa del conto e l'eventuale responsabilità per mancata o irregolare resa di questo, relativamente alla gestione dei mezzi finanziari intestati al Consiglio regionale, possa ritenersi espressione di voti e di opinioni, sostanzandosi invece in “*semplici operazioni finanziarie e contabili*” non coperte dalla prerogativa dell'insindacabilità¹⁹.

La Corte costituzionale, in altra occasione, nel sottolineare la necessità di discernere, con l'attenzione dovuta alla tutela del fondamentale principio di legalità, quanto sia effettivamente riconducibile alle tipiche funzioni dell'Assemblea regionale siciliana, quali definite dallo statuto regionale ed eventualmente dalla legge statutaria, da quanto non possa che restare soggetto, in virtù di una “copertura” dovuta alla sola legislazione regionale, al regime giuridico proprio dell'ordinaria attività amministrativa²⁰, sembrerebbe aver ammesso invece la possibilità che anche uno statuto e una legge statutaria possano configurare funzioni amministrative rientranti nell'ambito dell'insindacabilità²¹.

Successivamente, lo stesso Giudice costituzionale ha escluso nuovamente in modo chiaro che funzioni previste soltanto da fonti amministrative regionali

contabile e funzionale dei consigli delle regioni a statuto ordinario e responsabilità amministrativa dei consiglieri regionali, in *Riv. C. conti*, 2000, 2, p. 179 ss.

19 C. cost. 25 luglio 2001, n. 292, che, respingendo un conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Trentino-Alto Adige e dalla Provincia autonoma di Trento, ha dichiarato la spettanza della sezione giurisdizionale della Corte dei conti in ordine all'instaurazione dei giudizi di conto nei confronti degli agenti contabili dei rispettivi Consigli; precisando che anche quando l'attività di resa del conto facesse capo ai componenti del Consiglio non sarebbe comunque coperta dalla garanzia dell'insindacabilità. Dal giudizio di conto ben potrebbero emergere spunti per eventuali giudizi di responsabilità amministrativa ove dovrà porsi il problema di distinguere fra atti che, per essere frutto di voti ed opinioni espresse dai componenti del Consiglio nell'esercizio delle loro funzioni, possano risultare coperti dalla insindacabilità, nei limiti oggettivi in cui questa assiste le attività dei consigli regionali, ed atti (od omissioni) invece estranei a tale prerogativa e quindi suscettibili di dare luogo a chiamata in responsabilità.

20 Cfr. C. cost. 18 dicembre 2009, n. 337.

21 Cfr. R. BIN, G. FALCON, *Diritto regionale*, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 202.

possano integrare l'ambito delle attività coperte dall'insindacabilità consiliare²², chiarendo che le delibere dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, quando hanno natura di atti di autorganizzazione del medesimo, direttamente incidenti sull'attività legislativa di quest'ultimo, sono presidiati dalla garanzia costituzionale della potestà organizzativa di supporto all'attività legislativa dello stesso Consiglio²³. Diversamente, quando 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, come in particolare l'attività di gestione delle risorse finanziarie che resta assoggettata all'ordinaria giurisdizione di responsabilità civile, penale e contabile.

Con tale ultimo intervento la Corte, nell'ammettere 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, avrebbe dimostrato una qualche "apertura" rispetto agli immediati precedenti in materia, nei quali si era sì riconosciuta l'insindacabilità delle delibere degli Uffici di Presidenza in relazione a funzioni ricondotte alla potestà di autorganizzazione del Consiglio, ma in quanto espressione di competenze amministrative consiliari radicate in leggi dello Stato²⁴.

Più recentemente, la Corte, nel risolvere un conflitto di attribuzione fra Stato e Regione Valle d'Aosta, in favore di quest'ultima, originato da una sentenza, di conseguenza annullata, di condanna per responsabilità erariale dei consiglieri regionale per aver deliberato un atto amministrativo concernente

22 C. cost. 31 gennaio 2019, ord. n. 15.

23 C. cost. 8 marzo 2019, n. 43.

24 Così P. GIANGASPERO, *L'insindacabilità dei consiglieri regionali: alcune conferme e qualche (parziale) novità in due decisioni della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 9/2019, p. 7 ss. che sottolinea però come queste indicazioni, benché per certi aspetti inedite nella giurisprudenza costituzionale precedente, non siano state "teorizzate" compiutamente dalla sent. n. 43 del 2019, precisando che comunque non si riferiscano alla generalità degli atti amministrativi di spettanza consiliare, ma solo a quelli di autorganizzazione.

un'operazione di rifinanziamento del Casinò di Saint-Vincent²⁵, differentemente dai criteri precedentemente seguiti, ha valorizzato un approccio sostanzialistico basato sul criterio della rilevanza strategica sul piano politico-economico dell'atto non legislativo, il cui fondamento era riconducibile all'esecuzione di leggi regionali che disciplinavano il regime applicabile alla casa da gioco²⁶.

4. L'estensione dell'insindacabilità consiliare nell'interpretazione della dottrina

Ciò che emerge dalla giurisprudenza costituzionale è la difficoltà di trovare un equilibrio tra principi costituzionali diversi, cioè i diritti e le prerogative dei consiglieri regionali, le funzioni consiliari costituzionalmente riservate, nonché l'esercizio della giurisdizione, funzione anch'essa indefettibile. Non vi è dubbio che nell'ambito della tutela apprestata dall'art. 122, c. 4, Cost. vi rientrano i compiti primari attribuiti al Consiglio, ovvero legislativi, di indirizzo politico e di controllo, sicché l'esigenza di un bilanciamento tra i suindicati valori costituzionali si pone, dunque, con riferimento alle funzioni amministrative che, in quanto fuoriuscenti dal nucleo essenziale intestato al Consiglio, rappresentano il campo problematico dell'interpretazione dell'insindacabilità consiliare.

Dagli interventi della Corte costituzionale sono ricondotte nell'alveo della garanzia anche la funzione di autorganizzazione interna, risultando poi non univoco se a essere coperte da questa prerogativa siano soltanto le funzioni amministrative attribuite in via diretta e immediata dalla Costituzione e dalle leggi statali, ovvero pure quelle che rinvergono un fondamento nella normativa regionale. Che la funzione di autorganizzazione interna possa ritenersi rientrante nell'ambito di applicazione dell'insindacabilità non pare potersi dubitare, essendo implicita prerogativa di un'assemblea rappresentativa cui è demandato il compito di emanare atti con forza di legge, cioè a dire derivando da un principio generale dell'ordinamento, in base al quale ogni organo politico-legislativo

25 C. cost. 11 aprile 2022, n. 90.

26 E. CAVASINO, *op. ult. cit.*, p. 210 ss.

deve essere dotato di corrispondente autonomia, intesa come capacità di determinarsi senza essere condizionato dall'esterno²⁷.

Maggiormente diversificata appare, invece, la posizione in ordine alle funzioni amministrative, a fronte di una parte della dottrina che vedrebbe coperte dall'insindacabilità anche quelle funzioni amministrative configurate dalla normativa regionale, considerando priva di fondamento una diversa restrizione e pervenendo, in particolare, a tale conclusione sul presupposto che, in virtù della riserva sancita dall'art. 123, c. 1, Cost., l'attribuzione al Consiglio regionale di "altre funzioni", come previsto dall'art. 121, c. 1, Cost., rientra nella potestà statutaria e, sulla base di essa, nella potestà legislativa regionale e non statale, come anche in considerazione del fatto che l'organizzazione regionale costituisce materia residuale ai sensi dell'art. 117, c. 4, Cost.²⁸.

Si ritiene, infatti, come una separazione all'interno delle funzioni consiliari non sembri in alcun modo legittimata dagli artt. 121 e 122 Cost., in quanto nel momento in cui tale ultima disposizione aggancia l'insindacabilità alle funzioni vi ricomprenderebbe dunque tutto quello che il Consiglio è competente a svolgere, ivi comprese le altre funzioni non nominativamente indicate dall'art. 121, il cui elenco non sarebbe tassativo, ma previste come possibili, comprese pertanto la potestà statutaria e le altre funzioni conferite dalle leggi anche regionali²⁹.

Secondo questa ricostruzione, appare difficilmente sostenibile l'esclusione dall'area coperta dall'insindacabilità delle funzioni amministrative definite da fonti regionali, stante la possibilità che la legge regionale legittimamente attribuisca tali funzioni al Consiglio e che lo statuto regionale ordinario conformi in

27 Cfr. M. CARLI, *op. ult. cit.*, p. 70 ss. Si veda però A. AMBROSI, *I consiglieri regionali*, in R. ORLANDI, A. PUGGIOTTO (a cura di), *Immunità politiche e giustizia penale*, Giappichelli, Torino 2005, p. 210 ss., che dubita come, con riferimento alla nozione di autorganizzazione, si possa parlare, in senso proprio, di una funzione del Consiglio regionale, quanto piuttosto di una materia cui i singoli atti amministrativi di provenienza consiliare possano essere ascritti.

28 R. BIN, G. FALCON, *op. ult. cit.*, p. 202.

29 Cfr. M. CARLI, *op. ult. cit.*, p. 41 ss., per il quale sarebbe quasi impossibile, per le opinioni espresse, distinguere la loro inerenza all'esercizio delle funzioni di indirizzo e controllo, coperte da insindacabilità, o invece all'esercizio dell'attività amministrativa, esclusa dalla medesima.

maniera autonoma alcuni aspetti della forma di governo, nonché conferisca alcune funzioni amministrative anche al Consiglio³⁰.

Solo l'estensione integrale della prerogativa dell'insindacabilità a tutte indistintamente le funzioni attribuite costituzionalmente al Consiglio, senza che possa rilevare la natura legislativa o amministrativa della funzione esercitata, difficile da distinguere in concreto, consentirebbe a questa garanzia di essere teleologicamente adeguata alla sua finalità essenziale, impedendo così che altri organi possano giudicare sulla natura delle funzioni e dunque sindacare sui limiti dell'attività garantita, restringendone l'ambito e vanificandone quasi interamente la funzionalità³¹.

A questa interpretazione estensiva, si contrappone chi invece sostiene come non si possa essere irresponsabili per atti compiuti nello svolgimento di attività amministrative, che dovrebbero essere sempre sindacabili³², rilevandosi che funzioni ordinariamente amministrative, benché attribuibili al Consiglio regionale *ex art. 121, c. 1, Cost.*, non rientrerebbero nella garanzia di cui all'*art. 122, c. 4, Cost.*, in quanto ove si opinasse diversamente, questi atti amministrativi sarebbero insindacabili dinnanzi al giudice amministrativo, penale e contabile con conseguente disparità di trattamento rispetto agli amministratori degli enti locali, nonché ai componenti delle Giunte regionali, normalmente responsabili per l'esercizio di funzioni amministrative³³.

Sebbene si ammetta che le altre funzioni cui fa riferimento l'*art. 121 Cost.* possano essere conferite al Consiglio da fonti regionali, cioè a dire statuto e leggi regionali, e che tra queste funzioni vi rientrino anche quelle amministrative, si auspica però che, in sede statutaria, siano limitati al minimo i poteri gestionali del Consiglio, al quale dovrebbero essere più che altro affidate funzioni

30 Cfr. P. GIANGASPERO, *op. ult. cit.*, p. 4 ss.

31 S. GALEOTTI, *op. ult. cit.*, p. 716 ss.

32 G. VOLPE, *Le attività immuni ed insindacabili dei supremi organi regionali: alla ricerca di criteri di delimitazione*, in *Le Regioni*, 1985, p. 839 ss.

33 G. VIRGA, *Le spese dei Consigli regionali ed i giudici di Berlino*, in *www.lexitalia.it*. Cfr. anche Cass., Sez. Un., 18 maggio 2006, ord. n. 11623.

di indirizzo e di controllo, rilevandosi il rischio che lo stesso Consiglio si autoattribuisca con legge funzioni gestionali sottraendole alla Giunta³⁴.

Una lettura restrittiva della prerogativa costituzionale è stata offerta anche dalla Corte di Cassazione che, invocando la valenza generale del principio della tutela giurisdizionale contro gli atti della Pubblica amministrazione di cui all'art. 113 Cost., operante in linea di principio nei confronti di tutte le amministrazioni anche di rilievo costituzionale, ha affermato che deroghe a tale principio sono ammissibili solo ove ancorate in norme costituzionali e ritenuto quindi che l'insindacabilità debba essere circoscritta agli atti del Consiglio regionale espressione diretta di autonomia politica, non anche nei confronti degli atti avente carattere amministrativo, sicché ai fini della deroga deve guardarsi alla natura dell'attività svolta piuttosto che alla natura dell'organo³⁵.

Così, è stato sottoposto a puntuale critica l'ultimo arresto della Corte costituzionale nel quale si è riconosciuta come coperta da insindacabilità una delibera consiliare fondata su una legge regionale e qualificata dal Giudice costituzionale quale atto di indirizzo politico³⁶, in quanto interpretazione che, da un lato, finirebbe per consentire a qualsiasi atto deliberato dai Consiglieri regionali, anche quelli direttamente disciplinati da leggi regionali, di poter essere qualificato come espressione della funzione consiliare compresa entro il perimetro della prerogativa, in contrasto con principi costituzionali di uguaglianza, di legalità in materia penale, del diritto di difesa e della riserva di competenza legi-

34 A. DEFFENU, *Art. 121 Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 2410, il quale osserva come, a fronte di tale rischio, possano soccorrere quale guida "politica" i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza volti a consentire una distribuzione ragionevole delle funzioni amministrative, nel senso che soprattutto l'adeguatezza dovrebbe guidare le scelte della Regione al fine di individuare l'organo competente a svolgere queste funzioni più nell'esecutivo che nel Consiglio.

35 Cfr. Cass., Sez. Un., 18 maggio 2006, ord. n. 11623, con nota di G. VIRGA, *Il sindacato giurisdizionale sugli atti non politici dei Consigli regionali (I Consigli regionali ed i Giudici di Berlino - atto II)*, in www.lexitalia.it.

36 C. cost. 11 aprile 2022, n. 90. Per una critica a tale pronuncia si veda A. DI RENZO, *La Corte costituzionale annulla la sentenza con la quale la Corte dei conti aveva accertato la responsabilità amministrativa dei consiglieri regionali di una regione autonoma che avevano votato a favore dell'approvazione di una delibera di ricapitalizzazione di società per azioni a totale partecipazione pubblica*, in *Riv. C. conti*, 2022, 3, p. 196 ss.

slativa statale esclusiva di cui all'art. 117, c. 2, lett. l) Cost.; dall'altro lato darebbe luogo a uno statuto giuridico a geometria "troppo" variabile che ciascun legislatore regionale potrebbe "liberamente" definire nell'esercizio delle proprie competenze legislative³⁷.

Nonostante le incertezze e le diversità di opinioni sull'estensione dell'insindacabilità consiliare, si registrano tuttavia anche alcuni punti fermi, ritenendosi, a fronte dell'identità testuale e di *ratio* degli artt. 68 e 122 Cost., che gli approdi interpretativi formati in ordine all'insindacabilità parlamentare siano riferibili anche ai consiglieri regionali³⁸, cioè l'estensione della prerogativa anche ai "comportamenti che, pur non rientrando fra gli atti tipici, siano collegati da nesso funzionale con l'esercizio delle attribuzioni proprie dell'organo di appartenenza", nonché in tema di dichiarazioni *extra moenia*³⁹.

Benché dall'esame della giurisprudenza e della dottrina emerga un costante confronto tra il Parlamento e i Consigli regionali, che si presenta quale vero e proprio filo conduttore posto a fondamento delle diverse interpretazioni, e che siano messe in luce le analogie tra le attribuzioni delle due assemblee, si osserva come tra le prerogative dei parlamentari e quelle dei consiglieri regionali non possa parlarsi di un parallelismo pieno⁴⁰, sicché dovrebbe escludersi un'applicazione analogica delle prerogative consacrate in disposizioni costitu-

37 E. CAVASINO, *op. ult. cit.*, p. 214 ss., la quale osserva come il Giudice costituzionale non abbia proceduto a una rigorosa verifica del fondamento del potere esercitato dal Consiglio regionale e non abbia correttamente qualificato l'atto, invocando la categoria dell'indirizzo politico rispetto a un'ipotesi in cui non sussisteva un nesso fra l'atto consiliare rispetto al funzionamento della forma di governo regionale, cioè a dire attinente alla dialettica fra maggioranza politica in Consiglio e Giunta, ma espressione piuttosto di un indirizzo politico "assembleare", condiviso fra maggioranza e opposizione all'interno dello stesso Consiglio.

38 Cfr. C. cost. 23 marzo 2001, n. 76. con note di T. F. GIUPPONI, «Avanti il prossimo!». *L'insindacabilità dei consiglieri regionali e il diritto di azione e di difesa: il giusto processo "bussa", e la Corte "apre" le porte del conflitto*, in *Giur. it.*, 2002, 4, p. 682 ss., e M. MEZZANOTTE, *La Corte e le immunità dei consiglieri regionali: nascita di un conflitto «sui generis»?», in Giur. it.*, 2002, 4, p. 679 ss. che sull'identità propugnata dalla Corte costituzionale tra gli artt. 68 e 122 Cost. condivide tale assimilazione laddove intesa sotto il profilo formale, non anche sostanziale.

39 Cfr. C. cost. 29 settembre 2004, n. 298 e C. cost. 16 dicembre 2011, n. 332. In dottrina si vedano: M. CARLI, *Art. 121-122 Cost.*, cit., p. 37 ss.; A. PERTICI, *Art. 122 Cost.*, cit., p. 2444 ss.; R. BIN, G. FALCON, *Diritto regionale*, cit., p. 202 ss.; Q. CAMERLENGO, *Riflessioni controcorrente sul divieto di mandato imperativo negli ordinamenti regionali*, cit.

40 Così T. MARTINES, A. RUGGERI, M. SALAZAR, *op. ult. cit.*, p. 52.

zionali in favore dei membri del Parlamento, quale in particolare quella prevista dai cc. 2 e 3 dell'art. 68 Cost., attesa la diversa posizione costituzionale e il carattere derogatorio delle norme in materia di immunità che si giustificano in quanto poste a salvaguardia dell'esercizio di funzioni sovrane⁴¹.

5. L'esigenza di continuità nella fruizione dell'insindacabilità consiliare e la valorizzazione dello strumento del conflitto di attribuzione (rileggendo Serio Galeotti)

Le persistenti incertezze sull'estensione dell'insindacabilità dei consiglieri regionali finiscono per compromettere l'esigenza, attentamente evidenziata da Serio Galeotti, di un'eguale certezza e continuità nella relativa fruizione senza che possa sussistere il pericolo di patirne interferenze, derivanti dall'indiscriminato dispiegarsi di iniziative dell'autorità giudiziaria⁴². Ciò dimostra la straordinaria importanza e l'insuperata attualità delle riflessioni maturate da Galeotti in ordine alla necessità che il legislatore ordinario, a cui la Costituzione avrebbe lasciato uno spazio di intervento in materia, e nei limiti di questo, escogiti un congegno che, senza ricreare una sorta di immunità penale per i consiglieri regionali, ponga al riparo tale insindacabilità da indebite intromissioni da parte di altri organi dello Stato, assicurandone la concreta fruizione⁴³.

In particolare, si auspicava che il legislatore predisponesse forme e procedure idonee a garantire, senza soluzioni di continuità, la prerogativa attraver-

41 Cfr. C. cost. 6 marzo 2014, n. 39. A tal proposito, anche la dottrina (R. BIN, G. FALCON, *op. ult. cit.*, p. 202 ss.) suggerisce cautela laddove si voglia fare applicazione analogica di disposizioni dettate per il Parlamento ai Consigli regionali, attesa la possibilità che i principi di continuità, autonomia e di indipendenza che informano il primo possano essere declinati diversamente con riferimento all'assemblee regionali e data la differenza che, con riferimento alle funzioni amministrative, mentre l'attribuzione delle stesse al Parlamento, a fronte del principio di separazione dei poteri, richiede un fondamento costituzionale, l'intestazione ai Consigli regionali è prefigurata come normale dall'art. 121, c. 2, Cost. Si veda però M. CARLI, *op. ult. cit.*, p. 42, che dopo aver rilevato come il Parlamento, tramite le sue commissioni bicamerali, svolga attività amministrativa, senza che nessuno abbia mai dubitato dell'estensione dell'insindacabilità anche a questa attività, parimenti ritiene che l'attività amministrativa consiliare debba essere coperta dalla prerogativa di cui all'art. 122, c. 4, Cost. Cfr. anche Q. CAMERLENGO, *op. ult. cit.*, per il quale la distinzione tra sovranità dello Stato e autonomia delle Regioni dovrebbe suscitare qualche riserva in merito all'automatica e acritica trasposizione del divieto di mandato imperativo anche negli ordinamenti regionali.

42 S. GALEOTTI, *op. ult. cit.*, p. 719 ss.

43 *Ibidem.*

so la previsione di un collegamento necessario tra l'eventuale azione giurisdizionale nei confronti di un consigliere e il Consiglio regionale, cui va imputata la prerogativa prevista in favore dei singoli consiglieri, ovvero mediante la prescrizione di un obbligo di comunicazione, a pena di nullità dell'intero procedimento, nell'ipotesi di avvio di qualunque accertamento di responsabilità pubblica, in modo da consentire immediatamente a quest'ultimo di tutelarsi contro l'eventuale invasione mediante la proposizione del conflitto di attribuzioni di cui all'art. 134 Cost., cui dovrebbe necessariamente essere riconnesso, a fronte del relativo carattere di assoluta pregiudizialità, un effetto automaticamente sospensivo del procedimento giurisdizionale, quale soluzione che non limiterebbe lo stesso potere giurisdizionale e in particolare l'esercizio del potere-dovere di promuovere l'azione penale⁴⁴.

Con riferimento specifico al potere-dovere di proposizione del conflitto l'illustre Autore auspicava, altresì, una modifica di quanto previsto dall'art. 39, c. 3, l. n. 87 del 1953, mediante la relativa attribuzione al Presidente del Consiglio regionale, con portata aggiuntiva rispetto al Presidente della Giunta, ritenendo il primo quale organo più qualificato a tale compito, in quanto portatore più immediato e in posizione di tendenziale imparzialità delle prerogative e degli interessi del Consiglio nella sua distinta unità organica entro l'ordinamento della Regione, sì da far presentare la questione in certo senso a un tempo stesso come conflitto tra Stato e Regione e come conflitto tra poteri⁴⁵.

A tal proposito, occorre però ricordare l'orientamento della Corte costituzionale concernente l'inammissibilità della proposizione da parte di organi diversi dal Presidente della Giunta del conflitto di attribuzione, stante la relativa natura di conflitto intersoggettivo e fondato sul presupposto che le attribuzioni costituzionalmente tutelate, anche nel caso di insindacabilità, sarebbero quelle dell'ente autonomo complessivamente inteso. Sicché, tale possibilità non potrebbe spettare che al Presidente della Giunta, previa sempre deliberazione di

⁴⁴ *Ivi*, p. 721 ss.

⁴⁵ *Ibidem*.

quest'ultima, in quanto titolare della rappresentanza dell'ente, e che risulterebbe esclusa la possibilità sia di conflitti "interni" alla Regione, sia l'estensibilità ai consiglieri regionali delle aperture che la stessa Corte ha manifestato con riguardo all'ammissibilità di un conflitto di attribuzione del singolo parlamentare⁴⁶.

In mancanza di un intervento del legislatore statale, dovendosi escludere che i legislatori regionali nel silenzio della Costituzione possano disciplinare questo tipo di procedimento⁴⁷, si potrebbe allora valorizzare il congegno teorizzato da Galeotti mediante la proposizione di un'interpretazione innovativa dell'art. 37, l. n. 87 del 1953 con cui si riconosca la qualifica di potere dello Stato ai Consigli regionali, analogamente a quanto avviene per le Camere nazionali, onde evitare che la Giunta abbia sempre la facoltà di decidere quali prerogative del Consiglio far valere in giudizio, sussistendo perplessità in ordine alla rappresentanza indifferenziata attraverso essa quando sono in discussione garanzie di organi specifici regionali, come nel caso dell'insindacabilità consiliare, soprattutto per il rischio che i consiglieri di minoranza possano non trovare un'adeguata tutela⁴⁸.

Si pone, in ogni caso, l'esigenza di circoscrivere la discrezionalità in ordine all'interpretazione dell'art. 122, c 4, Cost., non apparendo coerente l'atteggiamento assunto dalla Corte costituzionale che, da un lato, in alcune occasioni, ha escluso l'operatività dell'insindacabilità in caso di illecita utilizzazione dei fondi destinati ai gruppi consiliari da parte sia dei capigruppo, sia dei singoli consiglieri, che restano quindi assoggettati all'ordinaria giurisdizione di respon-

46 P. GIANGASPERO, *op. ult. cit.*, p. 3, nt. 4.

47 Cfr. A. PERTICI, *op. ult. cit.*, p. 2445.

48 Sulla possibilità di riconoscere la natura di potere dello Stato ai Consigli regionali e ai singoli consiglieri si veda P. COLASANTE, *Le zone d'ombra degli interna corporis regionali: e se il Consiglio fosse un «potere dello Stato»?*, in *Giur. cost.*, 2020, 1, p. 205 ss., che, a superamento dell'orientamento escludente inizialmente assunto dalla Corte costituzionale (4 febbraio 1967, ord. n. 10), valorizzando la giurisprudenza costituzionale più recente (7 aprile 2016, ord. n. 82) che ha ritenuto legittimati congiuntamente i cinque Consigli regionali abilitati a promuovere il referendum abrogativo, evidenzia come, qualora si ammettesse la qualifica di potere dello Stato al Consiglio regionale, si colmerebbe la zona d'ombra della giurisdizione in ordine al conflitto tra consiglieri regionali e Consiglio con particolare riferimento alla tutela degli *interna corporis*.

sabilità civile, penale e contabile, in quanto attività materiale di gestione finanziaria, essendosi chiarito che il voto espresso in sede di approvazione dei rendiconti dei gruppi consiliari “*rappresenta una ratifica formale di spese già effettuate dai gruppi e non già un atto deliberativo che ne costituisce ex ante il titolo giustificativo*”⁴⁹. Dall’altro lato, più recentemente, ha ritenuto invece coperto da tale prerogativa un atto di gestione, di natura amministrativa e fondato su una legge regionale, e ha di conseguenza annullato una sentenza di condanna della Corte dei conti che aveva accertato una responsabilità erariale per colpa grave in capo ai consiglieri regionali cui risultava imputabile questo atto⁵⁰.

Sebbene l’art. 121 Cost. ammetta la possibilità della legislazione regionale di attribuire funzioni amministrative al Consiglio, emerge tuttavia una trasversalità che non consente di spingersi al punto di estendere loro la garanzia di cui all’art. 122, c. 4, Cost., non potendo la potestà legislativa regionale ritenersi senza confini e incontrando dei limiti nelle esigenze unitarie rimesse alla cura dello Stato⁵¹, quale nella specie l’indefettibilità della funzione giurisdizionale⁵²; come del resto riconosciuto dallo stesso Giudice costituzionale che ha escluso come le Regioni possano introdurre, nell’esercizio delle rispettive competenze legislative, nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale, civile ed amministrativa⁵³.

Se dal sistema delineato dalla Costituzione emerge una linea continua che vede la responsabilità come regola per tutti i soggetti che esercitano il potere⁵⁴,

49 C. cost. 9 giugno 2015, n. 107 e C. cost. 19 novembre 2015, n. 235.

50 C. cost. 11 aprile 2022, n. 90.

51 G. A. FERRO, *La potestà legislativa delle regioni a statuto speciale dopo la riforma del Titolo V. Bilancio di un triennio di giurisprudenza costituzionale*, in R. TARCHI (a cura di), *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 239.

52 Invero, come chiarito dal Giudice costituzionale, un’estensione delle prerogative sancite dalla Costituzione non potrebbe avvenire neanche con legge statale. A tal proposito si rinvia ad A. D’ALOIA, *Immunità e Costituzione. Quale equilibrio tra l’interesse al sereno svolgimento delle funzioni istituzionali e il principio di eguaglianza davanti alla legge e alla giurisdizione?*, in L. D’ANDREA, L. RISICATO, A. SAITTA (a cura di), AA. VV., *Potere e responsabilità nello Stato costituzionale. Prospettive costituzionalistiche e penalistiche*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 49 ss.

53 C. cost. 13 giugno 2008, n. 200.

54 L. CARLASSARE, *Responsabilità giuridica e funzioni politico-costituzionali: considerazioni introduttive*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Diritti e responsabilità dei soggetti investiti di potere*, Cedam, Padova,

le prerogative costituzionali, che si collocano all'interno della più ampia categoria delle garanzie costituzionali⁵⁵, non risultano prive di limiti, in quanto resi necessari dall'esigenza di conciliare l'esenzione dal diritto comune e principio di responsabilità⁵⁶, si da suggerire una lettura restrittiva all'operatività del limite esterno della giurisdizione di cui all'art. 122, c. 4, Cost.

Così, il bilanciamento delle prerogative previste dal testo costituzionale con altri principi costituzionali, quali in particolare quello di eguaglianza, dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale, del giusto processo, e con l'esigenza di tutela dei diritti fondamentali dei terzi offesi, deve tendenzialmente svolgersi in favore di questi valori costituzionali, dovendosi accogliere una concezione relativistica e, per così dire, laica delle prerogative, che guardi alle stesse con flessibilità alla luce dell'evoluzione storica, in quanto coerente all'idea di un diritto comune maggiormente ispirato all'eguale sottoposizione di tutti alla legge⁵⁷.

2003, p. 20 ss.

55 Sul concetto di garanzia costituzionale si veda S. GALEOTTI, *La garanzia costituzionale (presupposti e concetto)*, Giuffrè, Milano, 1950, *passim*, che chiarisce come il concetto generale di garanzia presenti delle implicazioni logiche, ovvero che tale termine posseda un contenuto logico comune individuabile nell'esprimere una posizione di sicurezza, di delimitazione di uno stato di precarietà e di incertezza, e nell'avere un significato di una assicurazione, di una predisposizione di sicurezza in ordine ad un qualche interesse, che senza di essa sarebbe invece avvertito come pericolante, nonché nell'apprestamento di una difesa preventiva che potendo reagire contro l'ipotesi possibile di un evento lesivo di un interesse sarebbe idonea ad allontanare il pericolo offrendo la relativa sicurezza in ordine all'interesse del subbietto.

56 C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Cedam, Padova, 1991, p. 213 ss.

57 A. CARIOLA, *L'immunità dei parlamentari, il giusto processo ed il diritto costituzionale comune*, in AA. VV., *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 276 ss.