

# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **195/2007** (ECLI:IT:COST:2007:195)

Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**

Presidente: **BILE** - Redattore: **NAPOLITANO**

Udienza Pubblica del ; Decisione del **05/06/2007**

Deposito del **14/06/2007**; Pubblicazione in G. U. **20/06/2007**

Norme impugnate: Sentenza Tribunale di Venezia, Sezione 3. civile, 30/04/2005, n. 1715.

Massime: **31384 31385 31386 31387 31388 31389**

Atti decisi: **confl. enti 29/2005**

## SENTENZA N. 195 ANNO 2007

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio per 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, promosso con ricorso della Regione Veneto, notificato il 4 novembre 2005 e il 20 febbraio 2007, depositato in cancelleria il 10 novembre 2005 e il 23 febbraio 2007, iscritto al n. 29 del registro conflitti tra enti 2005.

*Visto* l'atto di intervento di Roberto Reale e Giuseppe Casagrande;

*udito* nell'udienza pubblica del 20 marzo 2007 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

*uditi* gli avvocati Mario Bertolissi per la Regione Veneto e Carlo Cester per Roberto Reale e

Giuseppe Casagrande;

*udito* nuovamente nell'udienza pubblica del 5 giugno 2007, rifissata in ragione della intervenuta modifica della composizione del collegio, il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

*uditi* nuovamente nell'udienza pubblica del 5 giugno 2007 gli avvocati Mario Bertolissi e Andrea Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato Bruno Cossu per Roberto Reale e Giuseppe Casagrande.

### *Ritenuto in fatto*

1. - La Regione Veneto, con ricorso notificato il 4 novembre 2005 e depositato il successivo 10 novembre ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione alla sentenza del Tribunale civile di Venezia 30 aprile - 8 agosto 2005, n. 1715, per violazione degli artt. 121, 122, quarto comma, e 123 della Costituzione.

1.1. - Espone la Regione ricorrente che Roberto Reale e Giuseppe Casagrande, giornalisti della sede della Rai di Venezia, avevano convenuto avanti al locale Tribunale il Presidente della Regione Veneto Giancarlo Galan.

Gli attori si ritenevano ingiustamente danneggiati da una serie di interviste rilasciate dal Presidente della Regione sul tema della Rai e del servizio pubblico televisivo. La prima di tali interviste, dal titolo «Qui in Veneto dove la Rai è come un soviet», pubblicata dal quotidiano "Libero" il 7 febbraio 2002, conteneva le seguenti affermazioni ritenute lesive: «La Rai? In Veneto è gestita da un soviet [...] A me basterebbe che nella sede veneta della Rai ci fossero semplicemente dei giornalisti che facessero informazione. Invece lì c'è un soviet. Fanno riunioni del comitato di redazione per decidere come tagliare fuori Galan dalle immagini e dai servizi».

Successivamente, queste prime dichiarazioni venivano precisate e integrate dal Presidente della Regione mediante due interviste, la prima rilasciata al quotidiano "Libero", in data 8 febbraio 2002, dove, tra l'altro, affermava: «Adesso quei signori non si rendano ridicoli con la storia di rendere note le percentuali delle mie presenze nei telegiornali, lo sappiamo tutti che ci sono mille modi per far apparire una persona in televisione dando un effetto negativo alla sua presenza [...]»; la seconda, rilasciata al quotidiano "La Nuova Venezia", in data 9 febbraio 2002, nella quale dichiarava: «Tutto questo chiasso per cose che ho sempre detto ... Sono stato anche troppo signore, cosa ho detto in fin dei conti? Che mi [basterebbe] avere di fronte dei giornalisti». Seguivano, poi, numerose altre dichiarazioni, tutte nel senso sopra indicato, rilasciate ai seguenti quotidiani: "Il Gazzettino", "Il Secolo d'Italia", "il Giornale di Vicenza", "L'Unità", "Il Manifesto", "La Repubblica".

A seguito di tali dichiarazioni Roberto Reale e Giuseppe Casagrande citavano in giudizio dinanzi al Tribunale di Venezia il Presidente della Regione chiedendone la condanna al risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali da essi subiti. Quest'ultimo, costituitosi in giudizio, eccepiva l'improponibilità della domanda ai sensi dell'art. 122, quarto comma, della Costituzione. Il Tribunale adito, con sentenza n. 1715 del 30 aprile - 8 agosto 2005, rigettata l'eccezione, lo condannava al pagamento, in favore di ciascuno degli attori, di euro 120.000,00, a titolo di risarcimento del danno non patrimoniale, oltre agli interessi, e di euro 10.000,00, a titolo di riparazione pecuniaria ai sensi dell'art. 12 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa).

La Regione Veneto, con delibera della Giunta regionale n. 2490 del 13 settembre 2005, decideva di proporre ricorso per conflitto di attribuzione sulla base della seguente motivazione:

«L'attivazione del procedimento civile e la pronuncia emessa in primo grado hanno inciso in via diretta sulla autonomia del Presidente della Regione ed in via mediata sulla autonomia costituzionalmente garantita alla Regione, in violazione degli artt. 121 - 122 e 123 della Costituzione [...] Più in generale risulta compromesso il principio secondo il quale l'esercizio delle funzioni di Presidente della Regione [...] non può essere sindacato da organi giurisdizionali».

La difesa della ricorrente, dopo aver esposto i fatti, compie una ricostruzione di quelli che, a suo giudizio, sono i punti fermi della giurisprudenza costituzionale in tema di immunità e afferma che ormai possono considerarsi *ius receptum* i seguenti principi: a) è funzionale alla tutela dei più elevati incarichi di rappresentanza politica l'esonero da responsabilità dei componenti del Consiglio regionale (sentenza n. 69 del 1985); b) attraverso la lesione delle prerogative stabilite dall'artt. 122, quarto comma, Cost. sono violati anche gli artt. 121 e 123 Cost., in quanto l'alterazione delle attribuzioni accordate dalla legge fondamentale al consigliere regionale che esprime opinioni e dà voti si riverbera sull'intera organizzazione dell'ente e sull'esercizio delle relative funzioni, entrambi costituzionalmente protetti; c) le garanzie di cui all'art. 122, quarto comma, Cost., pur non esprimendosi a livello di sovranità come quelle previste dall'art. 68 Cost., costituiscono esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite (sentenze n. 385 del 1998 e n. 81 del 1975); d) le prerogative previste dagli artt. 68, primo comma, e 122, quarto comma, Cost. si ispirano a principi analoghi, a fronte dell'identico tenore delle disposizioni che, rispettivamente, le regolano; e) la pretesa di esercitare lo *ius dicere* in presenza dell'immunità parlamentare si traduce in un'alterazione dell'ordine costituzionale delle competenze, in quanto comporta l'invasione della sfera di autonomia costituzionalmente riservata alla Regione, alla quale esclusivamente spetta l'esercizio delle funzioni che i magistrati hanno inteso condizionare; f) l'immunità dei consiglieri regionali riguarda ogni tipo di responsabilità, civile, penale, amministrativa, contabile-erariale (sentenza n.100 del 1986); g) per orientamento costante, nulla vieta che un conflitto di attribuzione tragga origine da un atto giurisdizionale, se ed in quanto ne derivi una invasione della competenza costituzionalmente garantita alla Regione (sentenza n. 70 del 1985).

Fatta questa premessa, la Regione, da un lato, 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*, dall'altro, afferma che il caso di specie presenta caratteristiche del tutto singolari, in relazione alle quali i precedenti della Corte in tema di condizioni per l'applicazione dell'art. 122, quarto comma, della Costituzione non sono del tutto pertinenti.

1.2. - In primo luogo, 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. In altri termini, l'esternazione di valutazioni e orientamenti sui temi dell'attualità politica sarebbe diretta espressione del *munus publicum* di cui egli è titolare.

Su tale base 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.

Inoltre, aggiunge la ricorrente, nella prima intervista del 7 febbraio, rilasciata al

quotidiano "Libero", il Presidente della Regione non aveva parlato solo della Rai, ma anche di buoni scuola, sanità, grandi opere, statuto regionale, tutti obiettivi del suo programma di governo realizzati e da realizzare. Quanto alla Rai, il tono sferzante era funzionale ad ottenere per la sede regionale, in vista del rinnovo del consiglio di amministrazione, una maggiore rappresentanza politica.

Si trattava, dunque, di dichiarazioni strumentali alla posizione pubblica e istituzionale del Presidente, di indubbia valenza politica e perciò non sindacabili, a meno di non voler compromettere alla radice le garanzie necessarie a rendere effettiva l'autonomia regionale, anche perché la critica aveva ad oggetto uno dei cardini del sistema del potere politico locale, vale a dire la gestione e la riforma del servizio radiotelevisivo regionale.

Per questi motivi, conclude sul punto la Regione, le dichiarazioni del Presidente, connesse al suo ruolo di rappresentante e di guida politica, devono ritenersi coperte dall'immunità di cui all'art. 122, quarto comma, Cost.

1.3. - La ricorrente, inoltre, sostiene che l'art. 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), ha esteso l'applicazione sia dell'art. 68, primo comma, Cost. sia, con i dovuti aggiustamenti, dell'art. 122, quarto comma, della Costituzione ad ogni attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica connessa alla funzione parlamentare, anche se espletata fuori dal Parlamento. 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'art. 68, primo comma, Cost. Del resto, la stessa Corte costituzionale ha affermato che «le prerogative parlamentari non possono non implicare un potere dell'organo a tutela del quale sono disposte», facendone derivare che «la prerogativa in questione attribuisce alla Camera di appartenenza il potere di valutare la condotta addebitata ad un proprio membro, con l'effetto, qualora sia qualificata come esercizio delle funzioni parlamentari, di inibire in ordine ad essa una difforme pronuncia giudiziale di responsabilità» (sentenze n. 265 del 1997; n. 443 del 1993; n. 1150 del 1988).

A parere della ricorrente, sulla base di siffatto impianto normativo-giurisprudenziale, 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.

Tale ultima soluzione sarebbe necessitata perché: a) gli artt. 122, quarto comma, e 68, primo comma, Cost. hanno il medesimo tenore letterale; b) il principio affermato dalla Corte secondo il quale «le prerogative parlamentari non possono non implicare un potere dell'organo a tutela del quale sono disposte» ha portata generale applicabile tanto all'assemblea legislativa nazionale che a quella regionale; c) attualmente, tutti i soggetti istituzionali che vengono a costituire la Repubblica godono di pari dignità costituzionale (art. 114 della Costituzione).

1.4. - 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 più volte ha affermato che l'esonero da responsabilità, previsto

dall'art. 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.

Non può ritenersi estraneo alle funzioni del Presidente della Regione, secondo la ricorrente, vigilare sul corretto esercizio dell'informazione televisiva, non solo per il ruolo istituzionale che egli riveste, ma anche e soprattutto perché non si può sostenere che la materia del servizio radiotelevisivo sia estranea alle competenze delle Regioni, avendo queste potestà legislativa concorrente in materia di ordinamento della comunicazione. Del resto, gli stessi attori hanno riconosciuto il ruolo istituzionale rivestito dal convenuto, tanto da aver provveduto a notificare l'atto di citazione non già, come prevede il codice di rito, nella sua residenza, bensì «al dott. Giancarlo Galan» nella sua qualità di «*Presidente pro tempore della giunta regionale palazzo Balbi*».

2. - Sono intervenuti nel giudizio Roberto Reale e Giuseppe Casagrande, eccependo l'inammissibilità del ricorso e chiedendone comunque il rigetto.

I due intervenienti premettono, in fatto, che nel ricorso introduttivo del giudizio la Regione ha omesso di riportare alcune delle frasi pronunciate dal convenuto e, in particolare, quelle con le quali ha sfidato apertamente i due giornalisti a querelarlo: «e mi querelino pure, vediamo cosa succede»; «mi querelino pure, sono pronto a dimostrarlo ovunque». Secondo gli intervenienti, da tali espressioni si desume che lo stesso Presidente della Regione era convinto che la questione con i giornalisti dovesse risolversi in base al consueto confronto tra libertà di manifestazione del pensiero e tutela della altrui reputazione. Impostazione seguita, infatti, anche nell'atto di costituzione dinanzi al Tribunale di Venezia, dove l'eccezione di improponibilità della domanda ai sensi dell'art. 122, quarto comma, Cost. è svolta solo genericamente e apoditticamente, mentre tutta la difesa è incentrata sui limiti alla libertà di critica politica.

Di qui l'eccezione preliminare di inammissibilità del ricorso della Regione Veneto, non essendo consentito contestare dinanzi la Corte costituzionale presunti errori *in iudicando* del giudice di Venezia, strumentalizzando in tal modo il processo costituzionale a fini sostanzialmente impugnatori del giudizio ordinario.

Nel merito, viene dedotta l'infondatezza del ricorso della Regione in ordine ad ognuno dei tre punti principali: 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.

Quanto al primo punto, si afferma che le modalità di elezione del Presidente della Regione non possono avere alcun rilievo ai fini della disciplina dell'immunità. Del resto, lo stesso art. 122, quarto comma, Cost. 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. La Corte costituzionale ha sempre evitato di trasformare l'immunità di cui agli articoli 68, primo comma, e 122, quarto comma, Cost. in un privilegio di tipo personale (sentenza n. 289 del 1998).

Sul secondo punto, gli intervenienti sostengono che l'art. 3 della legge n. 140 del 2003 non trova applicazione nel caso di specie, trattandosi di una norma di tipo processuale,

sostanzialmente confermativa o esplicitiva dei consolidati orientamenti giurisprudenziali della Corte costituzionale in materia. La stessa Corte Costituzionale, nel far sua questa interpretazione, ha escluso che l'art. 3 della legge n. 140 del 2003 abbia ampliato l'immunità di cui all'art. 68 Cost., 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).

Sulla sussistenza del nesso funzionale fra esternazioni e carica pubblica, gli intervenienti 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».

Secondo gli intervenienti, la Regione invoca l'immunità semplicemente in virtù della rilevanza politica del tema trattato nelle interviste, non considerando che lo scrutinio sul limite della critica politica svincolata dall'attività istituzionale è riservato all'autorità giurisdizionale, senza che vi possa essere alcuna lesione delle prerogative costituzionali della Regione.

Di nessun pregio, infine, sarebbero le argomentazioni con le quali la Regione sostiene che la materia oggetto delle dichiarazioni del Presidente della Regione non è estranea alle competenze regionali in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost. Infatti, la competenza legislativa in materia di ordinamento della comunicazione non legittimerebbe il Presidente della Regione a rilasciare dichiarazioni circa un presunto comportamento scorretto da parte dei giornalisti e, soprattutto, a dubitare delle loro qualità professionali.

3. - In data 20 febbraio 2007 il ricorso è stato notificato al Tribunale di Venezia ai sensi dell'art. 27, comma 2, delle norme integrative.

3.1. - Con memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Veneto insiste per l'accoglimento del ricorso e, in linea con le considerazioni svolte nell'atto di promovimento del giudizio, precisa: a) di contestare, in relazione all'eccezione di inammissibilità sollevata nell'atto di intervento, l'esercizio stesso della funzione giurisdizionale nei confronti di atti ad essa sottratti in virtù dell'art. 122, quarto comma, Cost., e non di censurare, in sede di conflitto, i molteplici *errores in iudicando* dell'organo giudicante, per i quali ha provveduto diversamente attivando il grado di appello; b) di ritenere, con riferimento alla legge n. 140 del 2003, che la prerogativa prevista dagli artt. 68, primo comma, e 122, quarto comma, Cost., «per come è stata attuata dal legislatore ordinario» oggi copre anche la divulgazione, la critica e la denuncia politica espresse «in connessione con i compiti istituzionali anche all'infuori delle mura del Palazzo, senza che (più) abbia rilievo il fatto che si discorra di atti tipici ovvero di atti non tipici purchè vi sia una connessione (non più uno specifico nesso funzionale) con la funzione pubblica esercitata»; c) di ritenere, comunque, sussistente il nesso funzionale, in quanto le dichiarazioni del Presidente della Regione sono strettamente connesse al controllo e alla vigilanza sul corretto esercizio dell'informazione televisiva, compito non estraneo alle funzioni e al campo di azione politica del Presidente medesimo sia per la natura «sensibile» del mezzo televisivo, sia per l'influenza che questo ha nell'orientare politicamente gli spettatori, sia, infine, in ragione della potestà legislativa regionale in materia di «ordinamento della comunicazione» e della relativa competenza amministrativa.

### *Considerato in diritto*

1. - La Regione Veneto ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato per violazione degli artt. 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 talune sue dichiarazioni rese ai mezzi di informazione nei confronti dei giornalisti Rai Giuseppe Casagrande e Roberto Reale.

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

Ciò, in sintesi, sulla base di tre motivi:

a) perché 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'art. 122, quarto comma, della Costituzione, anche in relazione agli artt. 121 e 123 della Costituzione;

b) perché l'art. 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'art. 68, primo comma, Cost. e, per analogia, dell'art. 122, quarto comma Cost., 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;

c) perché, in ogni caso, 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'art. 117, terzo comma, Cost. 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'art. 122, quarto comma, Cost.

2. - Preliminarmente, come già deciso con l'ordinanza emessa nell'udienza pubblica del 20 marzo 2007, deve essere dichiarato ammissibile l'intervento spiegato nel presente giudizio da Giuseppe Casagrande e Roberto Reale, entrambi parti del giudizio che ha originato il presente conflitto.

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).

È questa la situazione che si riscontra nel presente giudizio, in quanto il suo oggetto incide sulla definitiva affermazione o negazione dello stesso diritto delle parti intervenienti di agire

nel giudizio comune.

2.1. - Va esaminata, sempre in via preliminare, l'eccezione di inammissibilità del conflitto sollevata dagli intervenienti sul presupposto che la Regione si limita a contestare un mero *error in iudicando* del Tribunale civile di Venezia, strumentalizzando in tal modo il processo costituzionale a fini sostanzialmente impugnatori della sentenza dallo stesso emessa.

L'eccezione è infondata.

La Corte ha più volte ammesso che il conflitto intersoggettivo possa riguardare anche atti di natura giurisdizionale, con l'unico limite che esso non si risolva in un mezzo improprio di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale, valendo, contro gli errori *in iudicando*, di diritto sostanziale o processuale, i consueti rimedi previsti dagli ordinamenti processuali delle diverse giurisdizioni (si vedano, tra le altre, le sentenze n. 2 del 2007, n. 276 e n. 29 del 2003). Dunque, perché sia ammissibile un conflitto di attribuzione quando a base di esso sia posto un atto giurisdizionale, è necessario che da parte del potere o dell'ente - che da quell'atto pretende di aver subito una lesione della propria sfera di attribuzioni costituzionali - «sia contestata radicalmente la riconducibilità dell'atto che determina il conflitto alla funzione giurisdizionale [...] ovvero sia messa in questione l'esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del soggetto ricorrente» (sentenza n. 276 del 2003). È stato altresì precisato che «la figura dei conflitti di attribuzione non si restringe alla sola ipotesi di contestazione circa l'appartenenza del medesimo potere, che ciascuno dei soggetti contendenti rivendichi per sé, ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'atro soggetto» (sentenza n. 110 del 1970; si vedano anche le sentenze n. 99 del 1991 e n. 285 del 1990).

Nel caso in esame emerge con chiarezza che le doglianze prospettate dalla Regione Veneto integrano i suddetti presupposti. La ricorrente, infatti, lamentando la violazione dell'art. 122, quarto comma, della Costituzione da parte della sentenza del Tribunale civile di Venezia, intende innanzitutto contestare radicalmente la stessa sussistenza in capo all'autorità giudiziaria del potere di accertare la responsabilità civile derivante dalle dichiarazioni del Presidente e consigliere regionale e, comunque, in via subordinata, censurarne il cattivo uso.

3. - Nel merito, il ricorso è infondato.

3.1. - La Regione, come si è detto, ritiene che la figura del consigliere-Presidente sia profondamente diversa da quella del semplice consigliere, in quanto il primo soltanto ha le funzioni di rappresentanza della Regione e di direzione della politica della Giunta, alle quali si accompagna istituzionalmente la possibilità di "esternazione politica". Per tale motivo, tanto più oggi che l'elezione del Presidente della Giunta avviene a suffragio diretto, dovrebbero considerarsi coperte dall'immunità le dichiarazioni presidenziali, ascrivibili o meno a funzioni tipizzate; ciò 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 le sue preferenze.

Al contrario, va rilevato che questa Corte ha più volte affermato che i membri della Giunta regionale godono dell'immunità prevista dall'art. 122, quarto comma, Cost. solo in quanto consiglieri regionali ed esclusivamente in relazione all'attività svolta in ambito consiliare. In altri termini, la guarentigia dei consiglieri non si estende a coprire le funzioni della Giunta o del suo Presidente, perché «non lo consentono la lettera dell'art. 122 Cost. e la ragion d'essere di tale immunità» (sentenze n. 183 del 1981 e n. 81 del 1975). 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 guarentigia che il più volte citato quarto comma dell'art.122 Cost. attribuisce invece esclusivamente ai consiglieri regionali in relazione alle opinioni espresse e ai voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Parimenti infondate sono le ulteriori argomentazioni del ricorso relative alla pretesa applicabilità della legge n. 140 del 2003, ivi compreso l'effetto inibitorio in essa previsto, anche ai consiglieri regionali, nonché alla pretesa estensione, da parte dell'art. 3 della suddetta legge, dell'applicabilità dell'art. 68, primo comma e, per analogia, dell'art. 122, quarto comma Cost. «ad ogni altra attività [...] di critica e di denuncia politica, connessa con i compiti istituzionali anche se non in connessione con l'attività consiliare tipica».

La tesi della Regione si fonda su molteplici erronei presupposti interpretativi.

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

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.

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

Del resto, la stessa ricorrente, nell'atto introduttivo, ha fatto riferimento alle molteplici sentenze di questa Corte (n. 265 del 1997, n. 443 del 1993, n. 1150 del 1988) in cui si afferma che «le prerogative parlamentari non possono non implicare un potere dell'Organo a tutela del quale sono disposte».

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.

Questa Corte ha più volte precisato che l'effetto inibitorio, rimovibile solo tramite conflitto,

è diretta conseguenza della delibera di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost. assunta dalle assemblee parlamentari. In particolare ha affermato che «Qualora il giudice di una causa [...] promossa da una persona lesa da dichiarazioni diffamatorie fatte da un deputato o senatore in sede extraparlamentare, reputi che la delibera della Camera di appartenenza, affermando l'irresponsabilità del proprio membro convenuto in giudizio, sia il risultato di un esercizio illegittimo (o, come altri si esprime, di "cattivo uso") del potere di valutazione, può provocare il controllo della Corte costituzionale sollevando davanti a questa conflitto di attribuzione» (sentenza n. 1150 del 1988).

Ma detto effetto deriva dalla circostanza che «il potere di valutazione del Parlamento non è in astratto contestabile» e quindi «il conflitto [sollevato dal potere giurisdizionale] non si configura nei termini di una *vindicatio potestatis* [...] bensì come contestazione dell'altrui potere in concreto, per vizi del procedimento oppure per omessa o erronea valutazione dei presupposti di volta in volta richiesti per il valido esercizio di esso» (sentenza n. 1150 del 1988).

Nel caso in questione, vi è da considerare non soltanto che «solo il Parlamento può esprimere la funzione di rappresentanza nazionale» (secondo quanto precisano le sentenze nn. 306 e 106 del 2002, che hanno tradotto in termini aggiornati alle modifiche della Costituzione avvenute con le leggi costituzionali 22 novembre 1999, n. 1 e 18 ottobre 2001 n. 3, il contenuto della precedente sentenza n. 81 del 1975) ma, soprattutto, che nei conflitti di attribuzione tra enti la posizione dei due soggetti che confliggono è rovesciata rispetto a quanto si verifica nei conflitti di attribuzione tra poteri sollevati per contestare le deliberazioni di insindacabilità pronunciate da uno dei rami del Parlamento. Giova, quindi, soffermarsi su quali siano le parti del conflitto tra enti e sul suo oggetto.

Attualmente lo strumento di tutela per le lesioni delle prerogative del Consiglio regionale è ravvisato nella proponibilità del conflitto di attribuzione tra enti. La legittimazione a sollevare tale tipo di conflitto spetta, quindi, esclusivamente alla Giunta regionale che, come si è detto, è un organo diverso rispetto a quello tutelato dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione. Il che pone anche un problema di garanzia, essendo la Giunta l'organo, espressione della maggioranza politica della Regione, in cui sono assenti forme di rappresentatività dei consiglieri di minoranza, i quali potrebbero non trovare adeguata tutela. Tale equivocità si sposta anche sul versante della legittimazione passiva in quanto la parte principale chiamata in giudizio è il Presidente del Consiglio dei ministri e non l'autorità giudiziaria, soggetto direttamente coinvolto nel conflitto.

In altri termini, il conflitto tra Consiglio regionale e autorità giudiziaria, che verte sulla delimitazione delle rispettive sfere costituzionali di attribuzioni in rapporto alla sindacabilità o meno della condotta del Consigliere regionale, si svolge con la presenza solo eventuale dell'organo titolare del potere del cui legittimo uso si dubita e nella totale assenza dal giudizio dell'organo titolare della funzione.

In questo caso non può, quindi, il Consiglio regionale rivendicare il potere di giudicare in ordine all'insindacabilità, dato che non è neppure parte del conflitto. Ma anche la Regione non ha titolo, essendo soggetto diverso da quello che è tutelato dalla disposizione costituzionale, per la "*vindicatio*" del potere valutativo in ordine al verificarsi della fattispecie prevista dall'art. 122, quarto comma, Cost.. È, quindi, evidente che non può ipotizzarsi alcun effetto inibitorio come conseguenza della delibera della Giunta regionale che solleva il conflitto, dato che essa può solo censurare il "cattivo uso" del potere valutativo da parte di chi, in via ordinaria, svolge la funzione giurisdizionale, ritenendo che la pronuncia sia in contrasto con la previsione contenuta nella citata disposizione costituzionale. È opportuno, al riguardo, ricordare che, come si è già detto affrontando l'eccezione di insindacabilità, questa Corte ha più volte precisato che «la figura dei conflitti di attribuzione non si restringe alla sola ipotesi di contestazione circa l'appartenenza del medesimo potere, che ciascuno dei soggetti contendenti

rivendichi per sé, ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegue la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto» (sentenza n. 110 del 1970; si vedano anche le sentenze n. 99 del 1991, n. 285 del 1990).

Tornando al secondo motivo di ricorso, va evidenziato che la Regione Veneto muove dall'ulteriore erroneo presupposto interpretativo - peraltro con la affermata consapevolezza di sostenere una tesi assolutamente minoritaria - secondo il quale l'art. 3 della legge n. 140 del 2003 avrebbe esteso l'immunità prevista dall'art. 68 Cost. anche agli atti di critica e di denuncia politica, latamente connessi con i compiti istituzionali, anche se espletati fuori del Parlamento (o, per analogia, del Consiglio regionale).

Premesso che la già affermata impossibilità di estendere l'applicazione della legge n. 140 del 2003 anche ai consiglieri regionali rende superfluo ogni ulteriore approfondimento, va comunque ribadita l'ormai consolidata interpretazione restrittiva dell'art. 3 di tale legge, che questa Corte ha operato a partire dalla sentenza n. 120 del 2004, secondo cui esso non amplia l'immunità prevista dall'art. 68 Cost.

La Corte, a tale proposito, ha affermato che «si tratta di una disposizione legislativa che [...] può considerarsi di attuazione, e cioè finalizzata a rendere immediatamente e direttamente operativo sul piano processuale il disposto dell'art. 68, primo comma. Ed invero le attività analiticamente indicate possono non essere esaustive del concetto di funzione parlamentare, ma costituiscono comunque un'ulteriore forma di specificazione, rispetto a quella dei citati decreti-legge del 1996, ai fini della loro riconduzione nella sfera di applicabilità processuale dell'art. 68, primo comma, e comunque esse non fuoriescono dal campo materiale dello stesso articolo, dal momento che il legislatore stabilisce espressamente che tutte le attività indicate debbono comunque, anche se espletate fuori del Parlamento, essere connesse con l'esercizio della funzione propria dei membri del Parlamento, in conformità appunto con il primo comma dell'art. 68. Proprio in base a questa formulazione si può ritenere che con la norma in esame il legislatore non innovi affatto alla predetta disposizione costituzionale, ampliandone o restringendone arbitrariamente la portata, ma si limiti invece a rendere esplicito il contenuto della disposizione stessa, specificando, ai fini della immediata applicazione dell'art. 68, primo comma, gli "atti di funzione" tipici, nonché quelli che, pur non tipici, debbono comunque essere connessi alla funzione parlamentare, a prescindere da ogni criterio di "localizzazione", in concordanza, del resto, con le indicazioni ricavabili al riguardo dalla giurisprudenza costituzionale in materia».

Quanto all'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, va innanzitutto ribadito che il Presidente della Regione gode della prerogativa di cui all'art. 122, quarto comma, della Costituzione solo in quanto sia 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'art. 5 della sopra indicata legge costituzionale il quale prevede espressamente che il Presidente della Giunta regionale faccia parte del Consiglio.

Fatta questa premessa, deve evidenziarsi 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'art. 117, terzo comma, Cost. - che è attribuita alla competenza legislativa delle Regioni in via concorrente.

Sul punto, è utile richiamare la giurisprudenza di questa Corte relativa all'art. 68, ma certamente applicabile anche all'art.122, quarto comma, Cost., 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, il ricorso della Regione Veneto non può essere accolto.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* che spettava allo Stato e, per esso, al Tribunale di Venezia, Sezione III civile, nel giudizio promosso da Roberto Reale e Giuseppe Casagrande nei confronti del Presidente della Regione Veneto, emettere la sentenza 30 aprile - 8 agosto 2005, n. 1715, in relazione alla quale è stato sollevato il conflitto di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, palazzo della Consulta, il 5 giugno 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 giugno 2007.

Il Cancelliere

F.to: FRUSCELLA

ALLEGATO:

Ordinanza letta all'udienza pubblica del 20 marzo 2007

## ORDINANZA

*Considerato* che nei giudizi per conflitto di attribuzione non è di regola ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi,

che, tuttavia, non può escludersi la possibilità 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;

che, conseguentemente, questa Corte, ha ritenuto ammissibile l'intervento di soggetti che, quali parti nel giudizio ordinario la cui decisione era oggetto del conflitto, sarebbero stati incisi, senza possibilità di far valere le loro ragioni, dall'esito del giudizio per conflitto (sentenze n. 386 del 2005; n. 154 del 2004 e n. 76 del 2001);

che analoga situazione si riscontra nel presente giudizio per conflitto in quanto l'oggetto del giudizio incide sulla definitiva affermazione o negazione dello stesso diritto della parte interveniente di agire nel giudizio comune.

per questi motivi

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* ammissibile l'intervento di Roberto Reale e Giuseppe Casagrande nel giudizio per conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Veneto nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri.

F.TO: Franco Bile, Presidente

---

*Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).*

*Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.*