

GIURISPRUDENZA

CORTE COSTITUZIONALE

27 NOVEMBRE 1998, N. 382

PRESIDENTE: VASSALLI

REDATTORE: VARI

PARTI: REGIONE VENETO
(*Avv.ti Manzi, Bertolissi*)

Processo penale • Regione Veneto • Consigliere regionale invitato a presentarsi quale indagato da parte della Procura della Repubblica presso la Pretura circondariale di Venezia • Presunta interferenza dell'autorità giudiziaria in ordine all'esercizio delle funzioni consiliari • Emissione dell'atto di invito • Non spettanza allo Stato • Annullamento dell'atto oggetto di censura.

Un consigliere regionale non può essere perseguito per attività svolte nell'esercizio delle sue funzioni, anche se le stesse non si estrinsecano in atti tipici, quali il diritto all'interpellanza; egli, pertanto, gode delle prerogative di cui all'art. 122, quarto comma, della Costituzione, anche per quelle attività che rispetto agli atti tipici sono funzionali.

RITENUTO IN FATTO. — 1. Con ricorso notificato il 21 aprile 1997 (R. Confl. n. 26 del 1997), la regione Veneto ha impugnato, « per regolamento di competenza », l'atto indirizzato, in data 26 novembre 1996, dalla Procura della Repubblica presso la Pretura circondariale di Venezia ad un consigliere regionale, onde invitarlo a presentarsi per l'interrogatorio, quale persona sottoposta ad indagini (*ex artt. 370, 375 e 549 cod. proc. pen.*) in ordine a fatti rientranti nell'art. 361 cod. pen., per aver omesso, nella qualità di pubblico ufficiale, di denunciare all'Autorità giudiziaria il reato di cui all'art. 727 cod. pen. (maltrattamento di animali), presumibilmente commesso dall'ATA (Associazione tutela animali) di Galzignano.

2. Premette la regione Veneto che, in data 27 febbraio 1996, il predetto consigliere aveva presentato un'interpellanza alla Giunta, chiedendo di rendere note le iniziative prese al fine di assicurare l'applicazione della legge regionale n. 60 del 1993, concernente « Tutela degli animali d'affezione e prevenzione del randagismo », atteso che, secondo quanto riportato dalla stampa, si erano verificate carenze nel servizio di controllo sanitario sull'attività di raccolta di cani randagi, effettuata dall'Associazione tutela animali di Galzignano.

Secondo la regione, non vi sarebbe dubbio che, considerata l'articolazione temporale degli eventi come pure la loro relazione causale, detto invito a comparire sia da porre in diretta connessione con la predetta interpellanza, in quanto proprio il contenuto della stessa rivela la conoscenza di una probabile *notitia criminis* la cui omessa denuncia ha determinato l'avvio delle indagini per il reato di cui all'art. 361 cod. pen. Di qui la la-

mentata lesione delle prerogative di libertà di valutazione e di decisione spettanti al consigliere regionale, con violazione dell'art. 122, quarto comma, della Costituzione, e, di riflesso, anche degli artt. 121 e 123, poiché la compressione della libertà di opinione e di voto si rifletterebbe negativamente sull'intera organizzazione dell'ente e sull'esercizio delle relative funzioni.

Con riguardo alla portata delle garanzie fissate dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione, la ricorrente rammenta che la giurisprudenza costituzionale, dopo aver affermato che le attribuzioni dei consigli regionali si inquadrano nell'esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, ha, altresì, ribadito che l'esonero da responsabilità dei componenti dell'organo in questione va visto come funzionale alla tutela delle più elevate funzioni di rappresentanza politica, *in primis* quella legislativa, volendosi garantire da qualsiasi interferenza la libera formazione della volontà politica.

Precisato che nell'ambito dell'immunità, di cui alla predetta disposizione, vanno ricomprese, oltre alla funzione legislativa, anche quelle di indirizzo politico e di controllo, nonché di autorganizzazione interna, il ricorso, nel ripercorrere l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, sostiene che l'immunità dei consiglieri coprirebbe senz'altro « le questioni poste attraverso interrogazioni, interpellanze, mozioni, risoluzioni ed altri analoghi istituti, quando questi ineriscano — come nel caso all'esame — all'esercizio di competenze consiliari ».

3. Quanto alla vicenda che ha dato luogo al conflitto, ad avviso della ricorrente l'interpellanza presentata dal consigliere regionale indagato configurerebbe uno dei modi in cui si estrinseca, in forma non legislativa, la funzione di indirizzo politico e di controllo del Consiglio sulla Giunta regionale, dovendosi, da un lato, escludere che si verta nell'ambito di « fatto materiale », non coperto dalla clausola costituzionale di cui all'art. 122, quarto comma, della Costituzione, e, dall'altro, considerare che il consigliere regionale si è attivato nell'esercizio di una competenza propria.

Rilevato che, diversamente ragionando, la funzione di indirizzo politico e di controllo del consigliere regionale (e, per suo tramite, del Consiglio) sulla Giunta rimarrebbe frustrata, se non altro, per il timore di incorrere in omissioni rilevanti sotto il profilo penale, la ricorrente chiede che la Corte dichiari che non spetta allo Stato (e per esso alla Procura presso la Pretura circondariale di Venezia) emettere atti di invito a presentarsi, finalizzati all'accertamento di responsabilità penale per fatti ricompresi nell'area di operatività dell'art. 122, quarto comma, e, suo tramite, degli artt. 121 e 123 della Costituzione e che, per l'effetto, annulli l'atto di invito indicato in epigrafe.

4. Con memoria difensiva, depositata nell'imminenza dell'udienza, la regione Veneto ha insistito per l'accoglimento del ricorso.

Nel rilevare che, probabilmente, nel caso di specie, l'Autorità giudiziaria ha omesso di inquadrare esattamente l'art. 357 cod. pen. nell'ambito del sistema costituzionale, la ricorrente prospetta l'eventualità che, anche in ragione dell'enorme disordine normativo, il consigliere regionale, vedendo a conoscenza di continuo di fattispecie rilevanti, di fatto « sia inve-

stito di addebiti che lo privano di significative potenzialità in ordine all'efficacia della funzione di controllo ».

Osservato, peraltro, che, nella fattispecie, la tutela apprestata al consigliere regionale dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione non collide con alcun altro valore costituzionalmente protetto, in posizione antagonista, la difesa della regione deduce che, nel caso in questione, il consigliere regionale ha esercitato un'attività di controllo politico, che rimane estranea — in quanto tale — alla nozione di pubblico ufficiale, fissata dall'art. 357 cod. pen.

CONSIDERATO IN DIRITTO. — 1. La regione Veneto ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, a seguito dell'invito a presentarsi, datato 26 novembre 1996, rivolto dalla Procura della Repubblica presso la Pretura circondariale di Venezia ad un consigliere regionale, per essere interrogato, quale persona sottoposta ad indagini in ordine a fatti rientranti nell'art. 361 cod. pen., in quanto, nella sua qualità di pubblico ufficiale, avrebbe omesso di denunciare all'Autorità giudiziaria il reato di cui all'art. 727 del cod. pen. (maltrattamento di animali), presumibilmente commesso dall'ATA (Associazione tutela animali) di Galzignano.

Secondo la ricorrente detto procedimento va ricollegato, sul piano dell'articolazione temporale degli eventi come pure su quello della loro connessione, all'interpellanza n. 106 del 27 febbraio 1996, con la quale il consigliere indagato, in relazione ad alcune notizie di stampa, secondo le quali la competente USL non avrebbe provveduto ad effettuare i previsti controlli sanitari, aveva chiesto alla Giunta regionale di rendere note le iniziative prese al fine di assicurare l'applicazione della legge regionale n. 60 del 1993, concernente « Tutela degli animali d'affezione e prevenzione del randagismo ». Presentando l'interpellanza, il predetto consigliere avrebbe dimostrato di essere a conoscenza di una probabile *notitia criminis* la cui omessa denuncia avrebbe determinato l'avvio dell'indagine giudiziaria, della quale si duole la regione, ritenendola invasiva delle prerogative garantite ai componenti del Consiglio regionale dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione, nonché, in via mediata, delle attribuzioni in materia di organizzazione e di funzioni degli organi, riconosciute alla regione dagli artt. 121 e 123 della Costituzione stessa.

2. Il ricorso è fondato.

3. Dispone l'art. 122, quarto comma, della Costituzione che i consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Come rammenta anche la regione Veneto, la giurisprudenza costituzionale, nel delineare l'ambito delle guarentigie di cui godono i consiglieri stessi, ai sensi della menzionata disposizione, ha da tempo rilevato (sentenza n. 81 del 1975) che le loro attribuzioni si inquadrano nell'esplicazione di autonomie che, benché non attinenti a profili di sovranità, sono da considerare costituzionalmente garantite. In argomento è stato, inoltre, precisato (sentenze nn. 69 e 70 del 1985) che l'esonero da responsabilità dei componenti dell'organo va visto come preordinato alla tutela delle funzioni di rappresentanza politica, *in primis* quella legislativa, il cui esercizio si è ritenuto di sottrarre al controllo giudiziario, al fine di garantire da qualsiasi interferenza la libera formazione della volontà politica. In

relazione a tali principi la Corte ha considerato ricomprese nel cennato ambito, come risulta delimitato dalla Costituzione e dalle leggi statali, anche le funzioni di indirizzo e quelle che, comunque, si traducono in comportamenti preordinati al controllo politico (sentenze nn. 209 del 1994 e 29 del 1996), fra i quali senza dubbio rientrano anche le interrogazioni e le interpellanze, quali atti consiliari tipici, strumentali — per l'appunto — al sindacato esercitato dal Consiglio nei confronti della Giunta (sentenza n. 274 del 1995).

4. Per quanto più specificamente attiene all'interferenza posta in essere, nel caso concreto, dall'iniziativa dell'Autorità giudiziaria in ordine all'esercizio delle funzioni consiliari, vero è che i fatti oggetto di indagine non riguardano strettamente i voti e le opinioni espresse, bensì elementi di conoscenza di fatti penalmente rilevanti, che il componente dell'organo regionale, secondo l'Autorità procedente, avrebbe avuto l'obbligo di denunciare. Tuttavia è da ritenere che, se alla sfera di garanzia *ex art.* 122 restano estranei i comportamenti del consigliere che non possono considerarsi espressione delle attribuzioni proprie della carriera (sentenza n. 432 del 1994), sarebbe, peraltro, riduttivo ritenere che la funzione di rappresentanza politica, garantita dalla citata disposizione, si risolva negli atti tipici. In tal senso depone l'orientamento espresso, recentemente, da questa Corte in tema di immunità parlamentare, evidenziando il nesso funzionale che, in presenza di attività oggetto di indagine penale, rende operante la prerogativa dell'art. 68 della Costituzione (sentenza n. 289 del 1998). Tale orientamento, nonostante la diversa posizione dei componenti delle Camere rispetto ai componenti dei consigli regionali, appare estensibile al caso qui in esame, a fronte dell'analogo tenore, per entrambe le categorie, della disposizione sull'irresponsabilità per le opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio delle funzioni. Il che porta conclusivamente a ritenere che, nell'ambito dell'art. 122, quarto comma, della Costituzione, rientrino non solo le attività nelle quali si estrinseca il diritto di interrogazione o di interpellanza, ma, altresì, gli elementi conoscitivi utilizzati ai fini dell'esercizio di quel diritto e che si pongono in funzionale connessione con il medesimo.

L'interpellanza, infatti, non è che una domanda, rivolta all'Esecutivo in sede di sindacato ispettivo-politico, per conoscere i motivi o gli intendimenti della condotta del medesimo, sulla scorta anche di circostanze delle quali il rappresentante venga a conoscenza, e per trarne eventuali conseguenze politiche.

E, perciò, palese che la Procura della Repubblica presso la Pretura di Venezia con la sua iniziativa — pur facendo riferimento, formalmente, non già all'interpellanza presentata, ma ad elementi di conoscenza ad essa preesistenti e da essa risultanti (e senza che sia necessario affrontare qui il problema della qualificazione del consigliere regionale come pubblico ufficiale, quando acquisisca notizie di reato al di fuori dell'esercizio delle sue funzioni pubbliche) — ha in sostanza sottoposto a sindacato, indirettamente, proprio il contenuto dell'atto di esercizio, da parte del consigliere, della sua funzione di controllo politico.

P.Q.M. — La Corte costituzionale dichiara che non spetta allo Stato, e per esso alla Procura della Repubblica presso la Pretura circondariale di Venezia, di emettere l'atto di invito a presentarsi, di cui in epigrafe, indi-

rizzato al consigliere regionale, indagato pr il reato di cui all'art. 361 del codice penale, e, conseguentemente, annulla detto atto.

**RICHIAMI DI DOTTRINA E
GIURISPRUDENZA**

1. La Corte costituzionale, nella sentenza in epigrafe, ha dichiarato che non spetta allo Stato, e per esso alla procura della Repubblica presso la pretura circondaria-

le di Venezia, emettere nei confronti di un consigliere regionale l'atto di invito a presentarsi, quale persona sottoposta ad indagini (*ex artt.* 370, 375 e 549 c.p.p.), in ordine al reato di cui all'art. 361 c.p. (omessa denuncia di reato all'autorità giudiziaria) e ha, di conseguenza, annullato l'atto impugnato.

2. Nell'invito all'interrogatorio emesso dalla magistratura, si indicava che il consigliere regionale era indagato perché nella sua qualità di pubblico ufficiale aveva omesso di denunciare all'autorità giudiziaria il reato di cui all'art. 727 c.p. (maltrattamento di animali), presumibilmente commesso dall'Associazione tutela animali di Calzignano, in provincia di Padova. La regione Veneto, che aveva promosso il ricorso per conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, lamentando la lesione delle prerogative proprie dei consiglieri regionali *ex art.* 122, quarto comma, Cost., nonché delle attribuzioni in materia di organizzazione e di funzioni degli organi riconosciute alla regione stessa *ex artt.* 121 e 123 Cost., aveva sottolineato la connessione degli eventi con l'interpellanza presentata dal consigliere regionale, con la quale egli, in relazione ad alcune notizie di stampa, aveva chiesto alla Giunta regionale di rendere note le iniziative adottate al fine di assicurare l'applicazione della legge regionale n. 60 del 1993 concernente la « Tutela degli animali d'affezione e prevenzione del randagismo ».

3. La sentenza emanata dalla Corte costituzionale merita di essere segnalata perché sottolinea come nell'ambito dell'art. 122, quarto comma, Cost. — secondo cui « i consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni » — rientrano non soltanto le attività nelle quali si manifesta il c.d. diritto di interrogazione o interpellanza, ma altresì gli elementi conoscitivi utilizzati ai fini dell'esercizio di quel diritto e che si pongono in funzionale connessione con il medesimo. Anche perché, come afferma la Corte nella sentenza, « l'interpellanza non è che una domanda, rivolta all'Esecutivo in sede di sindacato ispettivo-politico, per conoscere i motivi o gli intendimenti della condotta del medesimo, *sulla scorta anche di circostanze delle quali il rappresentante venga a conoscenza*, e per trarne eventuali conseguenze politiche » (c.vo ns.).

4. La giurisprudenza costituzionale aveva già in passato ricompreso nell'ambito della insindacabilità anche le funzioni di indirizzo e quelle che si traducono, comunque, in comportamenti preordinati al controllo politico (v. Corte cost. n. 209 del 1994, in *Giur. cost.*, 1994, p. 1768 ss.), fra i quali rientrano anche le interrogazioni e le interpellanze,

come atti consiliari tipici, strumentali al sindacato esercitato dal Consiglio sulla Giunta regionale (v. Corte cost. n. 274 del 1995, in *Giur. cost.*, 1995, p. 1948). Con la presente sentenza, la Corte aggiunge ed evidenzia che la funzione di rappresentanza politica del consigliere regionale, garantita dall'art. 122, quarto comma, Cost., non si risolve esclusivamente in atti tipici, ma piuttosto va estesa anche a tutte quelle attività che rispetto a tali atti sono funzionali (così come già stabilito con riferimento ai componenti delle Camere ex art. 68 Cost.: cfr., da ultimo, Corte cost. n. 289 del 1998).

Nel caso in specie, la procura della Repubblica, seppure facendo formalmente riferimento a preesistenti elementi di conoscenza e non all'interpellanza, ha in sostanza sottoposto a sindacato, sia pure indirettamente, proprio il contenuto dell'atto di esercizio, da parte del consigliere regionale, della sua funzione di controllo politico. Laddove, invece, nel rispetto dell'art. 122, quarto comma, Cost., deve ritenersi che non possono essere sottoposti a sindacato nemmeno le opinioni che il consigliere regionale intenda esprimere pubblicamente in relazione al contenuto di atti tipici del suo mandato (qual è la presentazione di un'interpellanza); anche quando tale commento sia stato espresso dal consigliere regionale al di fuori della sede consiliare propria ma in connessione ed a causa dell'esercizio della funzione stessa (v., in tal senso, Corte cost. n. 274 del 1995 cit.).

5. Per la giurisprudenza costituzionale sull'immunità dei consiglieri regionali ex art. 122, quarto comma, Cost., v., quantomeno, le sentenze: n. 289 del 1997 (in *Giur. cost.*, 1997, p. 2640); n. 274 del 1995 (in *Giur. cost.*, 1995, p. 1948 ss.); n. 432 del 1994 (in *Giur. cost.*, 1994, p. 3794 ss.); n. 209 del 1994 (in *Giur. cost.*, 1994, p. 1768 ss.); n. 443 del 1993 (in *Giur. cost.*, 1993, p. 3640 ss.).

Per la dottrina, in tema di immunità dei consiglieri regionali « per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle funzioni », v.: AZZARITI G., *Giurisdizione e politica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, p. 121 ss.; LASORELLA G., *Sui confini delle attività insindacabili ai sensi dell'art. 122, quarto comma, della Costituzione: una decisione che desta perplessità*, in *Le Regioni*, 1995, p. 968 ss.; ID., *Insindacabilità dei consiglieri regionali e « opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni »*, in *Le Regioni*, 1995, p. 1294 ss.; LONG G., *Un altro intervento della Corte che limita le immunità dei consiglieri regionali*, in *Giur. cost.*, 1994, p. 3801 ss.; PALADIN L., *Diritto regionale*, Padova, 1992, p. 322 ss.; CARLI M., *Commento all'art. 122 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di Branca-Pizzorusso, Bologna-Roma, 1990, p. 35 ss.; PITRUZZELLA G., *Aspetti problematici della giurisprudenza della Corte costituzionale sull'ambito di estensione della prerogativa dei consiglieri regionali*, in *Cass. pen.*, 1985, p. 1762 ss. Per un primo commento a Corte Cost. n. 382 del 1998, di cui sopra, v. LUCIANI M., *Immunità anche in regione*, in *Italia Oggi* del 7 dicembre 1998, p. 14.

TOMMASO EDOARDO FROSINI