

I conflitti ex artt. 68, comma 1, e 122, comma 4, Cost.

a cura di P. Passaglia e T. Giovannetti

INDICE

I. NOTA ILLUSTRATIVA

- 1. Introduzione**
- 2. Il problema delle modalità di instaurazione del conflitto**
- 3. Il problema della rappresentanza processuale dei soggetti sostanziali del conflitto: autorità giudiziaria e assemblee (parlamentari e consiliari)**
- 4. Il problema dei limiti del controllo della Corte**

II. DOTTRINA RILEVANTE

- *In generale, sul carattere unitario della nozione di “conflitto”:*
- *Sul problema delle modalità di instaurazione del conflitto:*
- *Sul problema della rappresentanza processuale dei soggetti sostanziali del conflitto: autorità giudiziaria e assemblee (parlamentari e consiliari):*
- *Sul problema dei limiti del controllo operato dalla Corte:*

I. NOTA ILLUSTRATIVA

1. Introduzione

Nei conflitti di attribuzione aventi ad oggetto le immunità parlamentari (art. 68, comma 1) e consiliari (art. 122, comma 4), il problema sostanziale portato all'attenzione della Corte è sostanzialmente coincidente¹. Diverse sono, al contrario, le vie processuali attraverso cui la Corte giunge a pronunciarsi: conflitto tra poteri dello Stato, nel primo caso, conflitto fra Stato e Regione, nel secondo. La dottrina ha, nel corso degli anni, scandagliato in profondità le problematiche riguardanti tanto i profili sostanziali quanto gli aspetti processuali dei giudizi costituzionali in tema di immunità. In questa sede si intende fornire una panoramica delle opinioni espresse limitatamente agli aspetti processuali, articolando l'esposizione intorno alle questioni relative alle modalità di instaurazione del conflitto, alla rappresentanza processuale delle parti sostanziali del conflitto ed ai limiti del controllo svolto dalla Corte.

Nell'indicare le principali posizioni adottate dalla dottrina sui singoli problemi, non si può fare a meno di ricordare come sia stata proprio quest'ultima a sottolineare che la nozione di "conflitto" è nata, in realtà, come concetto unitario², e che la diversa disciplina processuale che caratterizza i due tipi di giudizio costituisce piuttosto il frutto della legge n. 87 del 1953, che ha operato una più netta distinzione tra il conflitto tra poteri ed il conflitto tra enti³. Come vedremo, è proprio dall'assimilazione tra i due conflitti quando sia in gioco un atto giurisdizionale – ed in particolare il problema dell'insindacabilità di cui agli artt. 68, comma 1 e 122, comma 4, Cost. – che la dottrina

¹ Qualche dubbio poteva teoricamente sorgere prima del 1993, quando la lettera delle disposizioni costituzionali *de quibus* non risultava identica. La legge cost. n. 3 del 1993 ha cancellato ogni possibile, residuo dubbio, sostituendo all'originario "non possono essere perseguiti" l'espressione "non possono essere chiamati a rispondere", in armonia con quanto previsto dall'art. 122, comma 4, a proposito dei consiglieri regionali. Sul punto si è espressa direttamente anche la Corte costituzionale nella sentenza n. 265 del 1997, quando ha precisato che la limitazione discendente dalla norma di natura sostanziale di cui all'art. 68, comma 1, Cost. "vale egualmente in ordine a qualunque sede giurisdizionale nella quale si pretenda di far valere una responsabilità del parlamentare, e dunque anche in sede di giudizio civile. Ciò è ora fuori discussione, dopo che la legge costituzionale n. 3 del 1993, modificando l'art. 68, primo comma, della Costituzione, ne ha sostituito l'originaria dizione ("i membri del Parlamento non possono essere perseguiti") con una più univocamente comprensiva ("non possono essere chiamati a rispondere"). Ma già nel vigore del testo originario (sotto il cui impero hanno avuto luogo i fatti che hanno dato origine al giudizio di cui si discute), convergevano in tale interpretazione la giurisprudenza e la dottrina prevalenti, tanto più dopo che essa è stata esplicitamente accolta da questa Corte, la quale, proprio con riguardo ad una vicenda sorta a proposito di un giudizio civile, individuò per la prima volta i principi di questa materia (con la citata sentenza n. 1150 del 1988; da ultimo, cfr. sentenza n. 129 del 1996)".

² G. VOLPE, Garanzie costituzionali, in G. BRANCA (a cura di) Commentario alla Costituzione, Bologna-Roma, 1981, 368 ss.; S. GRASSI, Il giudizio costituzionale sui conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni, Milano 1985, 31 ss.; v. anche C. ESPOSITO, Conflitto regionale e competenza, Osservazione a Corte cost., 2 maggio 1958, n. 32, in Giur. cost., 1958, 467.

³ R. ROMBOLI, Storia di un conflitto «partito» tra enti e «arrivato» tra poteri (il conflitto tra lo Stato e la Regione avente ad oggetto un atto giurisdizionale), in Studi in onore di M. Mazziotti di Celso, 1995, II, 583 ss. Già nel 1958 osservava Carlo Esposito che, se è vero che "sarebbe eccessivo sostenere che le disposizioni degli artt. 39-42 della l. 87 del 1953 [...] abbiano tradito lo spirito della Costituzione, che vede i due conflitti distinguibili solo per la diversità dei soggetti", sembra "tuttavia fondato esprimere dubbi sulla interpretazione della Corte che vorrebbe aggiungere ai limiti imposti ai conflitti regionali dalla legge, ulteriori limiti, con l'effetto di rendere ancora più divergente la disciplina dei conflitti regionali da quella dei conflitti tra i poteri e di accentuare la inadeguatezza della disciplina legislativa dei conflitti regionali alle intenzioni dei costituenti".

ha inferito, logicamente, il carattere ingiustificato delle differenze procedurali tra i due giudizi introdotte dalla legge n. 87 del 1953⁴.

2. Il problema delle modalità di instaurazione del conflitto

Dal punto di vista oggettivo, è noto come i giudizi in materia di immunità del parlamentare e di immunità del consigliere regionale si distinguano, innanzi tutto, per il tipo di atto che in concreto dà, solitamente, origine al conflitto: nel primo caso si tratta di un atto del Parlamento, ed in particolare della delibera che accerta la riconducibilità della condotta del parlamentare all'interno dell'esercizio delle sue funzioni⁵, nel secondo caso di un atto giurisdizionale adottato nel corso di un procedimento ordinario in cui è in discussione la condotta del consigliere regionale.

Tale affermazione richiede, tuttavia, alcune precisazioni. La prima, e fondamentale, consiste nell'osservare, come la dottrina non ha mancato di fare a più riprese, che la configurazione del conflitto tra poteri dello Stato *ex art. 68 Cost.* come giudizio derivante dall'adozione della delibera parlamentare di insindacabilità – e, corrispondentemente, come giudizio instaurato dall'autorità giudiziaria nei confronti del Parlamento (*rectius*, della Camera di appartenenza del parlamentare) – è in realtà frutto di una certa impostazione del problema, elaborata dalla Corte nella sentenza n. 1150 del 1988 e criticata da una parte consistente della dottrina⁶. In particolare, qualche perplessità è stata manifestata in ordine alla duplice affermazione per cui, da un lato, le “prerogative parlamentari non possono non implicare un potere dell'organo a tutela del quale sono disposte” e, d'altro lato (a mo' di corollario), esse attribuiscono “alla Camera di appartenenza il potere di valutare la condotta addebitata a 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”, sia pure con il limite del corretto esercizio del potere.

La dottrina non ha mancato di sottolineare come l'elaborazione di una tale impostazione abbia probabilmente risentito della formulazione complessiva dell'allora vigente art. 68, quando l'esistenza della c.d. “autorizzazione a procedere” finiva per assorbire il problema dell'insindacabilità parlamentare, e come il consolidamento di questo indirizzo abbia potuto fondarsi, a seguito dell'intervenuta modifica della disposizione costituzionale *de quo* e dell'abolizione dell'istituto dell'autorizzazione a procedere, proprio su quella catena di decreti legge emanati dal Governo tra il 1993 ed il 1996 che era volta a dare attuazione al nuovo art. 68 Cost.⁷.

⁴ R. ROMBOLI, Storia di un conflitto «partito» tra enti e «arrivato» tra poteri (il conflitto tra lo Stato e la Regione avente ad oggetto un atto giurisdizionale), in Studi in onore di M. Mazziotti di Celso, 1995, II, 595.

⁵ Di conflitti “a senso unico” parla, ad esempio, E. MALFATTI, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, Torino, 1999, 408. Sul punto vedi anche, tra gli altri, A. PACE, *Il «nulla osta» parlamentare a che il giudice possa decidere la causa nel merito: una questione, ex artt. 24 comma 1, 68 comma 1 e 101 comma 2 Cost., ormai da archiviare?*, in *Giur. cost.*, 1996, 1132 ss.

⁶ Cfr. G. AZZARITI, *Giurisdizione e politica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, 133 ss., per il quale l'art. 68, comma 1, Cost. dovrebbe essere interpretato “non come comportante una necessaria preclusione all'attività giurisdizionale [...] bensì, come appare più corretto, come una disposizione costituzionale che lascia inalterate le competenze di ciascuno secondo quanto le attribuzioni costituzionali stabiliscono”. Sul punto si vada anche A. PACE, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, in *Quaderni cost.*, 2000, 289; R. PINARDI, *L'insindacabilità parlamentare tra controllo della Corte e (presunta) potestà “inibente”*: una decisione non priva di contraddizioni, in *Giur. cost.*, 1988, 2366 ss.; A. PERTICI, *È ancora la Camera d'appartenenza il giudice dell'insindacabilità dei voti dati e delle opinioni espresse dai parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1997, 3616; R. ROMBOLI, *Immunità parlamentare: un difficile bilanciamento (con qualche contraddizione) tra autonomia delle Camere, tutela della sfera di attribuzioni dell'autorità giudiziaria e ruolo della Corte costituzionale*, in *Foro it.*, 1997, I, 2363.

⁷ Cfr. A. PERTICI, *È ancora la Camera d'appartenenza il giudice dell'insindacabilità dei voti dati e delle opinioni espresse dai parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1997, 3614; A. PACE, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, in *Quaderni cost.*, 2000, 289; T.F. GIUPPONI, *Le prerogative dei consiglieri regionali, tra giurisprudenza*

Quanti auspicavano un mutamento di giurisprudenza a seguito del venir meno delle normative d'urgenza hanno visto le proprie aspettative frustrate dalla legge n. 140 del 2003, la quale, riproponendo quanto già previsto dalla richiamata catena di decreti-legge, ha definitivamente formalizzato il meccanismo della c.d. "pregiudizialità parlamentare", prefigurando una duplice modalità di intervento delle Camere: da un lato, si prevede l'obbligo del giudice di investire pregiudizialmente la Camera di appartenenza del parlamentare della decisione di cui all'art. 68, comma 1, Cost., quando il deputato o senatore nei cui confronti si procede proponga la relativa eccezione, con la conseguente sospensione del giudizio ordinario in attesa della successiva, vincolante decisione parlamentare; d'altro lato, le Camere possono essere investite della questione dell'applicabilità delle prerogative parlamentari direttamente dal parlamentare che è sottoposto a procedimento giurisdizionale e che si limiterà a chiedere la sospensione del processo. Come la dottrina ha messo in luce, in entrambi i casi il giudice non può fare altro che prendere atto dell'iniziativa del parlamentare, non essendogli "riconosciuta neppure la possibilità di dichiarare l'eccezione [...] manifestamente infondata"⁸. Le perplessità di quanti hanno criticato l'impostazione accolta nella sentenza 1150 del 1988, prima, e nei decreti legge, poi, non possono che riproporsi con riferimento alla normativa *de quo*⁹.

Sostanzialmente rovesciata risulta l'impostazione del problema quando in gioco vi sia l'immunità di cui all'art. 122, comma 4, Cost.: in questo caso il conflitto è sempre instaurato dalla Regione contro l'atto giurisdizionale statale. A questo proposito ricorderemo soltanto che è opinione pacifica e unanimemente condivisa quella per cui l'ammissibilità di un conflitto sollevato dalla Regione nei confronti dell'autorità giudiziaria ed avente ad oggetto un atto posto in essere da

della Corte e riforma costituzionale, in *Le Regioni*, 2002, 1063. Forti critiche alla disciplina contenuta nella decretazione d'urgenza esprimevano già, ad esempio, A. RUGGERI, A. SPADARO, Nota minima in tema di "pregiudizialità parlamentare" (a margine del D.L. 15 novembre 1993, n. 455), in *Pol. Dir.*, 1994, 105; S. PANIZZA, La disciplina delle immunità parlamentari tra Corte e legislatore (costituzionale e ordinario), in *Giur. cost.*, 1994, 594 ss.; S. VUOTO, L'insindacabilità dei membri del Parlamento tra i corsi ed i ricorsi delle "Disposizioni urgenti per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione", in *Giur. cost.*, 1996, 1975 ss.. Le sentenze più rilevanti adottate dalla Corte in questi anni paiono le pronunce nn. 343 del 1993, 129 del 1996 e 265 del 1997. In quest'ultima, in particolare, la Corte opera la distinzione tra i casi in cui la Camera di appartenenza abbia concretamente esercitato il potere di valutazione della condotta del proprio membro, adottando la relativa delibera di insindacabilità, ed i casi in cui ciò non sia avvenuto, concludendo che solo nella prima ipotesi l'attività giurisdizionale risulta impedita dalla presenza della delibera, rimuovibile solo attraverso il ricorso al conflitto tra poteri. Nelle parole della Corte "[n]on può dunque seguirsi la prospettazione della ricorrente, secondo cui l'autorità giudiziaria, la quale si trovi dinanzi ad una questione di sindacabilità della opinione espressa da un parlamentare, sarebbe "carente di giurisdizione" senza la "previa deliberazione della Camera di appartenenza del parlamentare in ordine alla valutazione se la fattispecie concreta rientri o meno nell'ipotesi di cui all'art. 68 Cost.": prospettazione che condurrebbe a ricostruire impropriamente il sistema nei termini di una sorta di "pregiudizialità parlamentare" che si imporrebbe in tutti i giudizi in cui si controverta di ipotetiche responsabilità di un membro delle Camere suscettibili di essere ricondotte ad una sua manifestazione di opinione, collegabile all'esplicazione del mandato; e in definitiva a configurare nuovamente una specie di "autorizzazione a procedere" della Camera di appartenenza, in assenza della quale non potrebbe essere esercitata la funzione giurisdizionale. E' invece la concreta deliberazione della Camera, adottata nell'esercizio della potestà ad essa spettante, che produce l'effetto di obbligare il giudice ad adeguarsi alla valutazione dalla stessa compiuta, a meno che egli non ritenga che la Camera stessa, con la dichiarazione di insindacabilità, abbia illegittimamente esercitato il proprio potere, per vizi in procedendo, oppure perchè "mancavano i presupposti di detta dichiarazione - tra i quali essenziale quello del collegamento delle opinioni espresse con la funzione parlamentare -", ovvero perchè "tali presupposti siano stati arbitrariamente valutati" (sentenza n. 443 del 1993)". E. MALFATTI, La giurisprudenza costituzionale e l'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari: conferme e novità sui caratteri del giudizio della Corte nel conflitto di attribuzioni tra le camere e l'autorità giudiziaria, in *Giur. cost.*, 1997, 2444 ss.

⁸ E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2003, 250.

⁹ E. MALFATTI, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2002-2004)*, Torino, 2005, 335, sostiene addirittura che la Corte costituzionale potrebbe valutare "il meccanismo (di fatto) automatico di sospensione dell'attività giurisdizionale configurato dalla legge n. 140 quale ipotesi di diniego di accesso alla giustizia, già deplorato dalla Corte di Strasburgo".

quest'ultima riposa su un certo modo di concepire il conflitto, inteso non più soltanto come *vindicatio potestatis* ma anche come interferenza. Da questo punto di vista è appena il caso di ricordare che l'atto giurisdizionale che origina il conflitto non necessariamente deve riguardare l'insindacabilità delle opinioni espresse dal consigliere regionale. Tuttavia, quando si tratta di un problema del genere, si pongono problemi specifici, tra cui, per quanto qui interessa, quello dell'efficacia della delibera consiliare di insindacabilità.

Come evidenziato dalla dottrina, la Corte non ha mai ritenuto di riconoscere all'eventuale delibera consiliare, adottata a tutela del consigliere, un'efficacia inibitoria del procedimento giurisdizionale in corso, cosicché "all'apertura di un procedimento a carico di un consigliere regionale – mancando un meccanismo di raccordo tra giudici (che continuano la propria attività di accertamento) e consiglio regionale – può seguire, e talvolta segue, un'istanza rivolta alla Corte non dal magistrato, ma direttamente da parte della regione avverso l'operato del primo"¹⁰.

La non assimilabilità delle delibere parlamentari *ex art. 68*, comma 1, Cost. alle delibere consiliari *ex art. 122*, comma 4, Cost. in punto di efficacia rispetto allo svolgimento dell'attività giurisdizionale è stata, da ultimo, nuovamente ribadita dalla Corte nelle sentenze nn. 195 e 235 del 2007, in cui la Consulta ha chiaramente affermato che "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". A tale conclusione la Corte giunge, da un lato, respingendo la ricostruzione prospettata dalla Regione ricorrente, la quale aveva sostenuto l'applicabilità in via analogica della disciplina posta dalla legge 140 del 2003¹¹, dall'altro, richiamando la diversa natura delle assemblee parlamentari e regionali e, soprattutto, la stessa struttura soggettiva dei conflitti tra enti¹².

Certo è che, ad avviso della gran parte della dottrina, lo schema di instaurazione del conflitto sostanzialmente accolto dalla Corte con riferimento alle immunità dei consiglieri regionali, oltre ad essere "da tempo auspicato [...] anche per l'immunità di cui all'art. 68, comma 1, Cost., risulta senz'altro meglio rispondente alla natura sostanziale della prerogativa in questione"¹³.

¹⁰ E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2003, 247. Sul punto si vedano anche, in particolare, T.F. GIUPPONI, *Le prerogative dei consiglieri regionali, tra giurisprudenza della Corte e riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2002, 1064, nonché A. PERTICI, *Art. 122*, in R. BIFULCO A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006.

¹¹ La Corte rigetta tale ricostruzione in quanto un'interpretazione "di tipo estensivo" della l. 140 "è preclusa dal tenore letterale dell'intero testo legislativo, che fa esclusivo riferimento all'art. 68 della Costituzione e alla carica di parlamentare", nonché dal fatto che tale legge "ha carattere eccezionale, in quanto limitativa dell'esercizio della funzione giurisdizionale, il che la rende insuscettibile di applicazione analogica".

¹² "Nel caso in questione, vi è da considerare non soltanto che «solo il Parlamento può esprimere la funzione di rappresentanza nazionale» [...] 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. [...] 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".

¹³ Così A. PERTICI, *Art. 122*, in R. BIFULCO A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006. In particolare, A. PACE, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, in *Quaderni cost.*, 2000, 311 ss., prima che intervenisse la legge n. 140 del 2003, auspicava che la Corte, venuti meno i decreti attuativi dell'art. 68 Cost., potesse ormai "escludere l'efficacia immediatamente impeditiva della esecuzione dei processi" sin lì riconosciuta alle delibere parlamentari, offrendo come soluzione quella secondo cui spetterebbe a

3. Il problema della rappresentanza processuale dei soggetti sostanziali del conflitto: autorità giudiziaria e assemblee (parlamentari e consiliari)

La seconda questione fondamentale relativa ai conflitti in tema di immunità parlamentari e consiliari è quella della rappresentanza processuale delle parti sostanziali del conflitto¹⁴. Per quanto riguarda i conflitti relativi alla prerogativa parlamentare di cui all'art. 68 Cost., la dottrina non ha rilevato, in realtà, particolari problemi: in questo caso, infatti, tanto il magistrato procedente quanto la Camera di appartenenza del parlamentare – a tutela della quale l'immunità del singolo è prevista – sono parti del conflitto, ed in tale qualità possono partecipare direttamente al contraddittorio dinanzi alla Corte. Ben diversa, come noto, è la situazione nel caso del conflitto *ex art. 122*, comma 4, Cost.: la dottrina e la stessa Corte costituzionale hanno sottolineato a più riprese come esista effettivamente un problema di rappresentanza processuale delle parti sostanziali del conflitto, dal momento che né il Consiglio regionale né il giudice contro il cui atto il conflitto è proposto sono parti del giudizio. Sino a quando il conflitto *de quo* sarà ricondotto entro lo schema del conflitto tra lo Stato ed una Regione, infatti, la legittimazione a sollevare il conflitto di attribuzione nei confronti dell'autorità giudiziaria non potrà che far capo esclusivamente al Presidente della Giunta, a seguito della deliberazione della Giunta stessa, *ex art. 39*, comma 3, l. n. 87 del 1953, circostanza, questa, che ha indotto la dottrina a ritenere che, a fronte della delibera consiliare di insindacabilità, la facoltà del Presidente della Giunta di proporre ricorso diventi un obbligo¹⁵. D'altro canto, la parte resistente non potrà che essere il Presidente del Consiglio dei ministri, che dovrà (dovrebbe) rappresentare le ragioni dell'autorità giudiziaria.

La Corte ha ancora recentemente così riassunto i termini del problema: “[a]ttualmente 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

ciascuna Camera l'onere di sollevare il conflitto nei confronti dell'autorità giudiziaria procedente, e ciò, per di più, soltanto dopo che il magistrato avesse, “sia pure implicitamente, “affermato” la responsabilità del parlamentare per i fatti contestati”. Il che significa – proseguiva l'A. – per i giudizi civili e amministrativi, “che il conflitto non pot[tesse] essere sollevato prima della sentenza di primo grado”, per i giudizi penali che si dovesse attendere almeno la richiesta di rinvio a giudizio. Così anche, tra gli altri, E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2003, 250, i quali invocano l'opportunità di un “*overruling* giurisprudenziale” che prenda spunto “dal contenzioso tra enti”. Si deve, tuttavia, segnalare che non mancano opinioni contrarie, nel senso che, secondo alcuni, “stante la formale equivalenza nella insindacabilità tra parlamentari e consiglieri regionali, analoga procedura dovrebbe essere introdotta con riferimento alla situazione dei consiglieri regionali” (così F. FARALLI, *A proposito della portata delle immunità dei consiglieri regionali e della definizione del concetto di funzione*, in *Giur. cost.*, 1995, 3723).

¹⁴ È appena il caso di dire che si tralascia in questa sede ogni riferimento alla diversa, ulteriore problematica della possibilità di intervento in giudizio di soggetti che sono coinvolti nel conflitto, ma che non sono parti sostanziali di esso, vale a dire, essenzialmente, il terzo parte del giudizio comune pendente di fronte al magistrato procedente ed il parlamentare (o consigliere regionale) la cui condotta è oggetto di detto giudizio comune e della delibera parlamentare (o consiliare).

¹⁵ Sul punto si veda, ad esempio, A. PERTICI, *Art. 122*, in R. BIFULCO A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006, il quale pure sottolinea che, ferme restando le perplessità circa la competenza di una legge regionale a disciplinare tale procedimento nel silenzio della Costituzione, nel senso della previsione di tale obbligo “parrebbe avere disposto la più recente delle leggi regionali [adottate in tema di insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati dai consiglieri regionali], e cioè quella della Regione Lombardia (art. 3, comma 3, secondo periodo)”.

Consiglio dei ministri e non l'autorità giudiziaria, soggetto direttamente coinvolto nel conflitto". Quindi "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".

La dottrina che si è occupata del tema ha profuso gran parte delle proprie energie nel tentativo di individuare soluzioni al problema della rappresentanza processuale dell'autorità giudiziaria¹⁶. La specificità e la delicatezza della questione sono, d'altronde, da tempo segnalate dalla Corte medesima, come testimoniato dalle sentenze n. 70 del 1985 e 309 del 2000. Nella prima la Corte, pur dichiarando, in linea con la propria giurisprudenza precedente, l'irricevibilità dello scritto presentato dal magistrato, ammetteva di non ignorare «l'esigenza di autonoma rappresentanza e difesa dell'ordine giudiziario anche nei conflitti tra Stato e Regioni nei quali siano in discussione provvedimenti giudiziari». Nella seconda pronuncia la Corte osservava che alla carenza di rappresentanza processuale del magistrato «occorre [...] che si ponga rimedio in via normativa, non essendo possibile ovviare a essa in via di interpretazione e applicazione dell'ordinamento vigente. Questo pone bensì l'esigenza di un'ideale rappresentanza e difesa dell'autorità giudiziaria nei giudizi su conflitto di attribuzioni in cui sia coinvolto l'esercizio dei suoi poteri, ma non fornisce indicazioni sufficienti circa il modo di colmare la lacuna, cosicché si possa provvedere al riguardo da questa Corte nell'esercizio dei poteri giurisdizionali che le spettano».

Oggi il quadro normativo è mutato: con la modifica delle Norme integrative avvenuta nel giugno del 2004 si è, infatti, avuta, da un lato, l'introduzione, nell'art. 27, N.I., di un secondo comma, ai cui sensi il ricorso per conflitto intersoggettivo deve «essere notificato altresì all'Organo che ha emanato l'atto, quando si tratti di autorità diverse da quelle di Governo e da quelle dipendenti dal Governo», e, d'altro lato, l'introduzione, nell'art. 4, di un nuovo terzo comma, che prevede la possibilità di «eventuali interventi di altri soggetti, ferma la competenza della Corte a decidere sulla loro ammissibilità».

La modifica dell'art. 27 N.I. era, d'altro canto, stata espressamente proposta da una parte della dottrina nell'ambito di riflessioni che miravano a risolvere il problema specifico della rappresentanza processuale dell'autorità giudiziaria nei conflitti soggettivi¹⁷. A questo proposito, occorre peraltro rilevare come tra gli stessi fautori di questa soluzione non vi fosse totale sintonia quanto ai limiti di applicabilità di una norma del genere, nella misura in cui secondo alcuni avrebbe dovuto trattarsi di norma diretta a compensare l'eventuale mancata costituzione del Presidente del Consiglio¹⁸, laddove secondo altri essa avrebbe potuto condurre all'ammissibilità di una

¹⁶ Per un quadro delle varie soluzioni proposte, e delle relative critiche, si vedano G. SILVESTRI, *Conflitto tra poteri e conflitto tra Stato e regioni: incroci obbligati e necessarie innovazioni teoriche*, in *Foro it.*, 1992, I, 333 ss.; R. ROMBOLI, *Storia di un conflitto «partito» tra enti e «arrivato» tra poteri (il conflitto tra lo Stato e la Regione avente ad oggetto un atto giurisdizionale)*, in *Studi in onore di M. Mazziotti di Celso*, 1995, II, 583 ss.; F. BIONDI, *In tema di conflitti sollevati dalle Regioni contro atti giurisdizionali, ovvero quando tali conflitti sono «effettivamente» conflitti Stato-Regioni, nonostante la natura giurisdizionale dell'atto impugnato*, in *Giur. cost.*, 1999, 1509; G. GEMMA, *Intervento di organi giudiziari nei conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni relativi ad atti giurisdizionali*, in *Giur. Cost.*, 2000, 3393 ss.; C. PADULA, *Il problema della rappresentanza dello Stato nei conflitti di attribuzione tra enti*, in *Giur. cost.*, 2000, 3027 ss.; G. SCACCIA, *La rappresentanza processuale del potere giudiziario nel conflitto di attribuzione Stato-Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 761 ss.

¹⁷ Sul punto cfr., in particolare, R. ROMBOLI, *La magistratura nei conflitti tra enti aventi ad oggetto atti giurisdizionali: un problema ancora in attesa di soluzione*, in *Giur. cost.*, 1997, 1703 ss., e G. SCACCIA, *La rappresentanza processuale del potere giudiziario*, cit., 778 ss.

¹⁸ Questa l'opinione di G. SCACCIA, *La rappresentanza processuale del potere giudiziario*, cit., 778 ss.

costituzione diretta “in sostituzione (e non solo a fianco) del Presidente del Consiglio dei ministri”¹⁹.

Ad ogni modo la dottrina aveva suggerito, anche prima della modifica delle N.I., una serie di possibili strade da percorrere per dare stabile soluzione all’esigenza, pressoché unanimemente avvertita, di assicurare la partecipazione effettiva dell’autorità giudiziaria al contraddittorio costituzionale.

Alcuni, sulla base peraltro di argomentazioni non sempre coincidenti, hanno ipotizzato di aprire il contraddittorio al magistrato il cui atto sia all’origine del conflitto, consentendo ad esso di intervenire nel giudizio (ciò che pare oggi possibile alla luce del novellato art. 4 N.I.)²⁰.

Altri avevano suggerito il ricorso allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato da parte dell’autorità giudiziaria nei confronti del Presidente del Consiglio, nell’ipotesi in cui quest’ultimo avesse deciso di non costituirsi nel conflitto intersoggettivo promosso dalla Regione, oppure non

¹⁹ Così R. ROMBOLI, La magistratura nei conflitti tra enti aventi ad oggetto atti giurisdizionali: un problema ancora in attesa di soluzione, in *Giur. cost.*, 1997, 1703 ss.

²⁰ In questo senso sembrano andare le considerazioni di M. D’AMICO, Alcune riflessioni in tema di conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni su atti giurisdizionali, in *Giur. cost.*, 1990, 1799 ss. e di A. PISANESCHI, I conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato. Presupposti e processo, Milano, 1992, 300. Secondo G. GEMMA, Intervento di organi giudiziari nei conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni relativi ad atti giurisdizionali, in *Giur. Cost.*, 2000, 3393 ss., l’organo giurisdizionale – che interverrebbe “di fatto” con l’invio di memorie – assumerebbe le vesti dell’*amicus curiae*. All’apertura del contraddittorio all’autorità giudiziaria fanno altresì riferimento L. AZZENA, La questione della rappresentanza degli interessi dell’ordine giudiziario nel conflitto intersoggettivo: è davvero indispensabile l’intervento del legislatore?, in *Foro it.*, 2001, 27 e M. PERINI, Vera “storia di un conflitto partito tra enti e arrivato tra poteri”: profili processuali e considerazioni di merito, in *Giur. cost.*, 1999, 4000. Quest’ultimo, in particolare, fonda la possibilità dell’intervento in giudizio del magistrato autore dell’atto su una certa interpretazione dell’art. 134 e, di conseguenza, dell’art. 39, l. 87 del 1953. Più precisamente, interpretando la nozione di “Stato” di cui all’art. 134 Cost. nel senso di “Stato-ordinamento”, “si potrebbe sostenere che nei conflitti «intersoggettivi» generati da attività giudiziaria si contrappongono sì due soggetti dell’ordinamento, ma propriamente non Regioni/Province autonome vs. Stato-apparato, ma Regioni/Province autonome vs. A.G. competente a dichiarare definitivamente la volontà del poter cui appartiene, o, se si preferisce, Stato-ordinamento nella sua qualificazione di potere giudiziario. In questo caso il fatto che gli art. 39, l. n. 87 del 1953 e 27 N.I. per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, assegnino la rappresentanza in giudizio al Presidente del Consiglio dei Ministri potrebbe essere inteso come attribuzione di una legittimazione straordinaria in qualità di sostituto processuale ai sensi dell’art. 81 c.p.c.”. Di qui il diritto dell’A.G. di intervenire in giudizio, poiché – prosegue l’A. – “costituisce principio di diritto processuale che in ipotesi di sostituzione processuale il soggetto sostituito sia parte del processo e vi possa spiegare intervento accanto al sostituto”. Dal canto suo, C. PADULA, Conflitti tra Stato e Regioni e atti giurisdizionali: qualcosa si muove?, in *Le Regioni*, 2000, 680, già riteneva che la “partecipazione-interlocazione dell’organo giudiziario [...] al conflitto sembra realizzabile anche «a diritto vigente», attraverso diversi percorsi”, vale a dire sulla base dell’applicazione diretta dell’art. 24, comma 2, Cost., oppure sulla base dell’applicazione dell’art. 20, l. n. 87 del 1953, o ancora attraverso l’utilizzo dei poteri istruttori della Corte (posizione, questa, ribadita dallo stesso autore in *Il problema della rappresentanza dello Stato nei conflitti di attribuzione tra enti*, in *Giur. cost.*, 2000, 3027 ss). Sul punto si ricorda che la possibilità di utilizzare ai fini suggeriti l’art. 20, l. n. 87 del 1953 è, peraltro, esclusa dalla dottrina maggioritaria, la quale ha sottolineato come la disposizione in questione debba essere ricondotta nell’ambito della disciplina della difesa tecnica, nel senso che tale norma consente in via eccezionale agli organi dello Stato di presentarsi direttamente dinanzi alla Corte, senza bisogno di essere rappresentati (si veda, ad esempio, A. PIZZORUSSO, *La magistratura come parte dei conflitti di attribuzione*, in BARILE-CHELI-GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, 1982, 211 ss.). Secondo M. MEZZANOTTE, *La Corte e le immunità dei consiglieri regionali: nascita di un conflitto “sui generis”?*, in *Giur. it.*, 2001, 681, la sentenza n. 76 del 2001, nell’ammettere l’intervento del terzo (parte civile costituita nel giudizio comune) nel processo costituzionale, dimostrerebbe come non sia necessaria una disciplina normativa per consentire l’intervento dell’autorità giudiziaria, essendo sufficiente l’esistenza di principi costituzionali, che, se nel caso del terzo sono il diritto di difesa ed il contraddittorio, nel caso dell’autorità giudiziaria sarebbero anche il principio di autonomia ed indipendenza dell’ordine giudiziario. F. BIONDI, *Quando è originato da un atto giudiziario, il conflitto fra Stato e Regioni non può mai essere preordinato a garantire le competenze tra enti*, in *Giur. cost.*, 2007, 31, ritiene che la modifica dell’art. 27 N.I. abbia “risolto il problema della mancata rappresentanza processuale del magistrato”, poiché consente “anche all’organo giudiziario di costituirsi di fronte alla Corte”.

avesse adeguatamente difeso in giudizio la posizione del giudice autore dell'atto²¹: tale soluzione, ad ogni modo, è stata esplicitamente respinta dalla Corte nella richiamata sentenza n. 309 del 2000.

La dottrina ha altresì avanzato l'ipotesi di una vera e propria dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 39 della legge n. 87 del 1953 nella parte in cui non prevede l'autonoma rappresentanza e difesa in giudizio dell'ordine giudiziario²². Tale soluzione non ha mancato, tuttavia, di suscitare qualche perplessità, legata non solo alle difficoltà di ordine pratico che si frappongono al verificarsi delle condizioni che rendono possibile l'instaurazione di un giudizio incidentale sulla disposizione in parola²³, ma anche alla possibilità che l'intervento proposto possa operare "a rime obbligate"²⁴.

Allo scopo di risolvere non solo il problema specifico del coinvolgimento dell'autorità giudiziaria nei conflitti intersoggettivi, ma, più in generale, quello della rappresentanza processuale dei soggetti diversi dal Governo, si è poi suggerito di guardare sempre alla sostanza dei rapporti in gioco, attribuendo la legittimazione a resistere al (ed eventualmente instaurare il) conflitto all'organo di volta in volta coinvolto, anziché all'organo che si presume istituzionalmente rappresentativo dello Stato. La dottrina che ha avanzato l'ipotesi di questa sorta di rappresentanza variabile ha comunque avvertito che ciò richiederebbe una modifica della disciplina legislativa ordinaria che presuppone un intervento positivo del legislatore, oltre che una modifica delle N.I.²⁵.

Infine, proprio partendo dalla constatazione per cui il conflitto intersoggettivo avente ad oggetto un atto giurisdizionale "è in primo luogo un conflitto tra poteri e solo in secondo luogo un conflitto

²¹ G. ZAGREBELSKY, *Conflitti di attribuzione, II) Conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, in *Enc. giur. Treccani*, VIII, Roma, 1988, 7, definisce tale soluzione una "una complicazione inevitabile". Ad una logica analoga è riconducibile la proposta di G. MOR, *Conflitti Stato-Regione o conflitti tra giudici e politici?*, in *Giur. cost.*, 1985, 1397, secondo cui l'autorità giudiziaria potrebbe sollevare un conflitto preventivo nei confronti della Corte costituzionale – conflitto da trattarsi congiuntamente a quello Stato-Regione – per il timore che la Consulta, giudicando nel conflitto intersoggettivo senza un'adeguata difesa della magistratura, possa ledere la posizione costituzionalmente tutelata della stessa magistratura.

²² L'ipotesi in parola, avanzata, tra gli altri, da L. AZZENA, *La questione della rappresentanza degli interessi dell'ordine giudiziario nel conflitto intersoggettivo: è davvero indispensabile l'intervento del legislatore?*, in *Foro it.*, 2001, 26 ss., e, prima ancora, prospettata da G. SILVESTRI, *Regioni e magistratura: conflitto intersoggettivo o conflitto tra poteri dello Stato?*, in AA.VV., *Corte costituzionale e Regioni, Atti del convegno di Genova 14-16 maggio 1987*, Napoli, 1988, 351, era stata già evocata da A. PIZZORUSSO, *La magistratura come parte dei conflitti di attribuzione*, in BARILE-CHELI-GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, 1982, 211 ss., il quale ipotizzava peraltro il coinvolgimento del CSM. Secondo l'A., infatti, "l'affidamento al Presidente del Consiglio, anziché al Consiglio superiore [della magistratura], del compito di rappresentare il potere giudiziario in questo genere di controversie costituisce di per sé una chiara violazione dei diritti della difesa oltre che una potenziale minaccia all'indipendenza della magistratura", e "si dovrebbe quanto meno stabilire che la gestione della lite dovrebbe essere condotta dal Presidente del Consiglio in accordo col Consiglio superiore".

²³ Così, ad esempio, G. GEMMA, *Intervento di organi giudiziari nei conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni relativi ad atti giurisdizionali*, in *Giur. Cost.*, 2000, 3393 ss., che ritiene «un'ipotesi di scuola» quella della costituzione in sede di conflitto da parte del giudice, costituzione evidentemente illegittima ai sensi dell'attuale art. 39, essendo poco probabile che il magistrato compia un atto *contra legem* nella speranza, «non si sa quanto fondata in fatto», di una successiva legittimazione a seguito dell'eventuale pronuncia di incostituzionalità derivante dal sollevamento da parte della Corte medesima della questione di legittimità su detto articolo.

²⁴ F. BIONDI, *In tema di conflitti sollevati dalle Regioni contro atti giurisdizionali, ovvero quando tali conflitti sono «effettivamente» conflitti Stato-Regioni, nonostante la natura giurisdizionale dell'atto impugnato*, in *Giur. cost.*, 1999, 1514, osserva, ad esempio, che se "pure il principio dell'autonomia e indipendenza della magistratura discende dalla Costituzione, una sentenza della Corte che ammetta l'autonoma rappresentanza e difesa dell'autorità giudiziaria, nell'ipotesi specifica, comporterebbe un'invasione nella sfera discrezionale del legislatore, in quanto finirebbe per stravolgere nel suo complesso l'impianto del conflitto tre enti, come previsto dalla legge n. 87 del 1953".

²⁵ La tesi è espressa in modo articolato da C. PADULA, *Il problema della rappresentanza*, cit., 3062.

tra enti”²⁶, si è proposto di applicare a tale conflitto la disciplina processuale propria dei conflitti tra poteri, superando l’*impasse* in via interpretativa e considerando in sostanza la Regione come potere dello Stato²⁷.

4. Il problema dei limiti del controllo della Corte

Il terzo profilo evocato – quello, cioè, riguardante il tipo ed i limiti del controllo operato dalla Corte – solleva in realtà problemi che paiono strettamente connessi, da un lato, con il primo degli aspetti processuali qui richiamati, dall’altro, con il profilo sostanziale relativo al concreto raggio di estensione delle immunità, dal momento che i limiti del controllo dipendono inevitabilmente dal contenuto e dalla portata dell’oggetto di esso²⁸.

Attenendosi, tuttavia, al versante più marcatamente processuale, per quanto riguarda in primo luogo le immunità parlamentari, è dato rilevare come la dottrina abbia pressoché unanimemente osservato che l’impostazione derivante dalla sentenza n. 1150 del 1988, secondo cui il conflitto si configura nei termini non di *vindicatio potestatis*, ma di 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”, fosse indice della volontà della Corte di limitarsi ad una verifica “esterna” della delibera parlamentare: questa impostazione non ha mancato di suscitare critiche da parte della dottrina, le cui preoccupazioni si sono appuntate tanto sull’incertezza dei confini dell’indagine esperibile da parte della Consulta, quanto, ed in particolare, sulla concreta efficacia di tale tipo di controllo²⁹.

²⁶ G. SILVESTRI, *Conflitto tra poteri e conflitto tra Stato e regioni: incroci obbligati e necessarie innovazioni teoriche*, in *Foro it.*, 1992, I, 334.

²⁷ Della nascita, a seguito dell’estensione ai provvedimenti giudiziari della categoria degli atti impugnabili da parte delle regioni, di un vero e proprio “*tertium genus* di conflitti, che può essere, in certo senso, considerato una sottospecie del conflitto tra poteri”, parlava già G. SILVESTRI, *Regioni e magistratura: conflitto intersoggettivo o conflitto tra poteri dello Stato?*, in AA.VV., *Corte costituzionale e Regioni*, Atti del convegno di Genova 14-16 maggio 1987, Napoli, 1988, da cui l’A. ricava la possibilità di configurare la Regione come potere dello Stato. Ad analoga conclusione giunge anche R. ROMBOLI, *Storia di un conflitto «partito» tra enti e «arrivato» tra poteri (il conflitto tra lo Stato e la Regione avente ad oggetto un atto giurisdizionale)*, in *Studi in onore di M. Mazziotti di Celso*, 1995, II, 583 ss, che suggerisce la possibilità di “un’interpretazione evolutiva dell’art 134 della Costituzione, ritenendo il conflitto Stato-Regione come riferito alla sola ipotesi in cui oggetto del conflitto sia un atto amministrativo, nella considerazione che esso è stato scritto in un momento in cui il conflitto tra lo Stato e la Regione era visto come *vindicatio potestatis* e quindi come conflitto tra l’esecutivo statale e quello regionale. Nel caso di atti giurisdizionali la Regione dovrebbe agire invece con lo strumento del conflitto tra poteri dello Stato”, cosicché la Regione finirebbe per avere a disposizione “tre diversi strumenti, a seconda del tipo di atto nei confronti del quale intende far valere le sue rimostranze: a) il giudizio di costituzionalità sollevato in via d’azione, se trattasi di una legge o di un atto avente forza di legge; b) il conflitto tra enti, in caso di atto amministrativo; c) il conflitto tra poteri, quando oggetto del conflitto sia un atto dell’autorità giudiziaria”. In senso analogo sembrano esprimersi anche G. LONG, *Un altro intervento della Corte che limita le immunità dei consiglieri regionali*, in *Giur. cost.*, 1994, 3805 ss. e G. GRASSO, *Il conflitto di attribuzione tra le Regioni ed il potere giudiziario*, Milano, 2001, 189 ss.

²⁸ Sottolinea, ad esempio, l’inscindibilità dei due profili S. VUOTO, *Considerazioni in tema di sindacabilità della Corte costituzionale sugli atti delle Camere in materia di immunità parlamentare*, in A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, E. ROSSI, *Il contributo della giurisprudenza costituzionale alla determinazione della forma di governo italiana*, a cura di S. PANIZZA, 1997, 165.

²⁹ Cfr. in questo senso, tra gli altri, M. C. GRISOLIA, *L’insindacabilità dei membri delle Camere “per le opinioni espresse e i voti dati”*. *Un consolidato istituto parlamentare di difficile regolamentazione*, in *Dir. e soc.*, 1995, 36 ss.; G. AZZARITI, *Giurisdizione e politica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, 149 ss., il quale vedeva, nella sentenza n. 265 del 1997, una conferma del fatto che “il sindacato diretto della Corte sulla deliberazione presa dall’organo parlamentare non può mai realmente effettuarsi”; S. VUOTO, *Considerazioni in tema di sindacabilità della Corte costituzionale sugli atti delle Camere in materia di immunità parlamentare*, in A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI,

La dottrina ha, quindi, salutato con sostanziale favore le sentenze nn. 10 e 11 del 2000, nelle quali si è creduto di intravedere una vera e propria “svolta”, consistente nel superamento della distinzione tra verifica “esterna” e verifica “interna”, dal momento che in esse la Corte ha esplicitamente affermato di non poter “verificare la correttezza, sul piano costituzionale, di una pronuncia di insindacabilità senza verificare se, nella specie, l’insindacabilità sussista” (sentenza n. 10 del 2000), e, ancor più chiaramente, di non potersi limitare “ad esaminare la valutazione o la congruità delle motivazioni - talvolta neppure espresse - adottate dalla Camera di appartenenza, ma deve necessariamente, dovendo giudicare sul rapporto tra le rispettive sfere di attribuzione dei poteri confliggenti, accertare se, in concreto, l’espressione dell’opinione in questione possa o meno ricondursi a quell’«esercizio delle funzioni» parlamentari, il cui ambito, trattandosi di norma costituzionale, spetta alla Corte definire” (sentenza n. 11 del 2000)³⁰.

Per quanto riguarda i conflitti *ex art. 122*, comma 4, Cost., la dottrina – oltre al riconoscimento del “perfetto parallelismo” sussistente da un punto di vista sostanziale, in sede di applicazione, tra questa disposizione e quella dell’art. 68, comma 1 Cost., in ordine alle attività insindacabili³¹ – non pare aver rilevato, con riferimento ai limiti del controllo svolto dalla Corte, alcuna particolarità rispetto ai problemi propri del conflitto *ex art. 68*, comma 1, Cost. L’unico elemento degno di nota sembra la sottolineatura del fatto che le modalità di instaurazione del conflitto intersoggettivo, conducendo la Corte sul terreno (accidentato almeno tanto quanto quello del controllo di una delibera Parlamentare) dell’esercizio di un controllo su un atto del giudice, costringono la Consulta alla verifica dell’eventuale cattivo esercizio del potere giurisdizionale. Il rischio evidenziato (presente anche nel caso del conflitto *ex art. 68* Cost.³², ma in un contesto in cui oggetto del controllo non è, appunto, l’attività del giudice) è quello che la Corte finisca per trasformarsi in un giudice di ulteriore istanza e che il processo costituzionale diventi un giudizio di appello. Di qui il paradosso – tipico appunto del conflitto in tema di immunità consiliare – consistente nel fatto che l’eventuale *self restraint* dimostrato dalla Corte nell’affrontare il merito del ricorso potrebbe riportare il conflitto intersoggettivo in quella dimensione di mera *vindicatio potestatis* che era stata dalla stessa Consulta abbandonata proprio allo scopo di rendere il conflitto ammissibile³³.

E. ROSSI, *Il contributo della giurisprudenza costituzionale alla determinazione della forma di governo italiana*, a cura di S. PANIZZA, 1997, 161 ss.

³⁰ Sottolinea con particolare enfasi l’importanza di queste pronunce A. PACE, *L’art. 68 comma 1 Cost. e la «svolta» interpretativa della Corte costituzionale nelle sentenze nn. 10 e 11 del 2000*, in *Giur. cost.*, 2000, 85 ss. Più cauta appariva, inizialmente, la posizione di E. MALFATTI, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1999-2001)*, Torino, 2002, 202 ss., la quale peraltro ha successivamente rilevato la sussistenza di casi in cui, “in linea di continuità con le sentt. nn. 10 e 11/2000, la Corte ha effettuato un riscontro di corrispondenza tra il contenuto delle dichiarazioni del singolo e gli atti parlamentari tipici come indice esclusivo della sussistenza del nesso funzionale: in tal caso, divenendo persino marginale l’esame della delibera parlamentare, e valorizzandosi viceversa le vicende concrete che hanno condotto alla delibera medesima, la Corte ha dato vita ad un controllo che in certo senso (non per l’oggetto, ma per le sue modalità) può qualificarsi come «interno»” (così E. MALFATTI, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2002-2004)*, Torino, 2005, 329).

³¹ Così A. PERTICI, *Art. 122*, in R. BIFULCO A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006; nello stesso senso si veda già, tra gli altri, E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2003, 248.

³² Ricordato, da ultimo, da R. ROMBOLI, *La natura della Corte costituzionale alla luce della sua giurisprudenza più recente*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

³³ R. ROMBOLI, *Storia di un conflitto «partito» tra enti e «arrivato» tra poteri (il conflitto tra lo Stato e la Regione avente ad oggetto un atto giurisdizionale)*, in *Studi in onore di M. Mazziotti di Celso*, 1995, II, 590 ss.

II. DOTTRINA RILEVANTE

In generale, sul carattere unitario della nozione di “conflitto”:

- C. ESPOSITO, *Conflitto regionale e competenza*, in *Giur. cost.*, 1958, 467
- G. VOLPE, *Garanzie costituzionali*, in G. BRANCA (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1981, 368 ss.
- S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale sui conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, Milano, 1985
- S. GRASSI, voce *Conflitti costituzionali*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, 1989, III, 386
- R. ROMBOLI, *Storia di un conflitto «partito» tra enti e «arrivato» tra poteri (il conflitto tra lo Stato e la Regione avente ad oggetto un atto giurisdizionale)*, in *Studi in onore di M. Mazziotti di Celso*, 1995, II, 583 ss.
- E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2003, 192

Sul problema delle modalità di instaurazione del conflitto:

- R. PINARDI, *L'insindacabilità parlamentare tra controllo della Corte e (presunta) potestà “inibente”*: una decisione non priva di contraddizioni, in *Giur. cost.*, 1988, 2359 ss.
- N. ZANON, *La Corte e la “giurisprudenza” parlamentare in tema di immunità: affermazione di principio o regola del caso concreto?*, in *Giur. cost.*, 1988, 5595 ss.
- A. RUGGERI, A. SPADARO, *Nota minima in tema di “pregiudizialità parlamentare” (a margine del D.L. 15 novembre 1993, n. 455)*, in *Pol. Dir.*, 1994, 105
- R. ROMBOLI, *La “pregiudiziale” parlamentare per le opinioni espresse ed i voti dati dai membri delle Camere nell'esercizio delle loro funzioni: un istituto da ripensare (e da abolire)*, in *Foro it.*, 1994, I, 997
- S. PANIZZA, *La disciplina delle immunità parlamentari tra Corte e legislatore (costituzionale e ordinario)*, in *Giur. cost.*, 1994, 594 ss.
- F. FARALLI, *A proposito della portata delle immunità dei consiglieri regionali e della definizione del concetto di funzione*, in *Giur. cost.*, 1995, 3715 ss.
- S. VUOTO, *L'insindacabilità dei membri del Parlamento tra i corsi ed i ricorsi delle “Disposizioni urgenti per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione”*, in *Giur. cost.*, 1996, 1975 ss.
- A. PACE, *Il «nulla osta» parlamentare a che il giudice possa decidere la causa nel merito: una questione, ex artt. 24 comma 1, 68 comma 1 e 101 comma 2 Cost., ormai da archiviare?*, in *Giur. cost.*, 1996, 1132 ss.
- R. ROMBOLI, *Immunità parlamentare: un difficile bilanciamento (con qualche contraddizione) tra autonomia delle Camere, tutela della sfera di attribuzioni dell'autorità giudiziaria e ruolo della Corte costituzionale*, in *Foro it.*, 1997, I, 2363.
- G. AZZARITI, *Giurisdizione e politica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, 121 ss.
- E. MALFATTI, *La giurisprudenza costituzionale e l'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari: conferme e novità sui caratteri del giudizio della Corte nel conflitto di attribuzioni tra le camere e l'autorità giudiziaria*, in *Giur. cost.*, 1997, 2444 ss.

- A. PERTICI, *È ancora la Camera d'appartenenza il giudice dell'insindacabilità dei voti dati e delle opinioni espresse dai parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1997, 3598
- A. PACE, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, in *Quaderni cost.*, 2000, 289
- T.F. GIUPPONI, *Le prerogative dei consiglieri regionali, tra giurisprudenza della Corte e riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2002, 1061 ss.
- E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2003, 245-252.
- A. PERTICI, *Art. 122*, in R. BIFULCO A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006

Sul problema della rappresentanza processuale dei soggetti sostanziali del conflitto: autorità giudiziaria e assemblee (parlamentari e consiliari):

- A. PIZZORUSSO, *La magistratura come parte dei conflitti di attribuzione*, in BARILE-CHELI-GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, 1982, 211 ss.
- G. MOR, *Conflitti Stato-Regione o conflitti tra giudici e politici?*, in *Giur. cost.*, 1985, 1395 ss.
- G. SILVESTRI, *Regioni e magistratura: conflitto intersoggettivo o conflitto tra poteri dello Stato?*, in AA.VV., *Corte costituzionale e Regioni, Atti del convegno di Genova 14-16 maggio 1987*, Napoli, 1988
- G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Milano, 1988, 355
- G. ZAGREBELSKY, *Conflitti di attribuzione, II) Conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, in *Enc. giur. Treccani*, VIII, Roma, 1988, 7
- G. FLORIDIA, *“Corto circuito”*: conflitto tra Regione e giudice e cessazione della materia del contendere, in *Le Regioni*, 1989, 1135
- M. D'AMICO, *Alcune riflessioni in tema di conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni su atti giurisdizionali*, in *Giur. cost.*, 1990, 1799 ss.
- G. SILVESTRI, *Conflitto tra poteri e conflitto tra Stato e regioni: incroci obbligati e necessarie innovazioni teoriche*, in *Foro it.*, 1992, I, 333 ss.
- A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Milano, 1992
- G. LONG, *Un altro intervento della Corte che limita le immunità dei consiglieri regionali*, in *Giur. cost.*, 1994, 3801 ss.
- R. ROMBOLI, *Storia di un conflitto «partito» tra enti e «arrivato» tra poteri (il conflitto tra lo Stato e la Regione avente ad oggetto un atto giurisdizionale)*, in *Studi in onore di M. Mazziotti di Celso*, 1995, II, 583 ss.
- R. ROMBOLI, *La magistratura nei conflitti tra enti aventi ad oggetto atti giurisdizionali: un problema ancora in attesa di soluzione*, in *Giur. cost.*, 1997, 1703 ss.
- F. BIONDI, *In tema di conflitti sollevati dalle Regioni contro atti giurisdizionali, ovvero quando tali conflitti sono «effettivamente» conflitti Stato-Regioni, nonostante la natura giurisdizionale dell'atto impugnato*, in *Giur. cost.*, 1999, 1509
- M. PERINI, *Vera “storia di un conflitto partito tra enti e arrivato tra poteri”*: profili processuali e considerazioni di merito, in *Giur. cost.*, 1999, 4000

- G. GEMMA, *Intervento di organi giudiziari nei conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni relativi ad atti giurisdizionali*, in *Giur. cost.*, 2000, 3393 ss.
- M. MEZZANOTTE, *La Corte e le immunità dei consiglieri regionali: nascita di un conflitto "sui generis"?*, in *Giur. it.*, 2001, 679 ss.
- C. PADULA, *Il problema della rappresentanza dello Stato nei conflitti di attribuzione tra enti*, in *Giur. cost.*, 2000, 3027 ss.
- C. PADULA, *Conflitti tra Stato e Regioni e atti giurisdizionali: qualcosa si muove?*, in *Le Regioni*, 2000, 676
- G. SCACCIA, *La rappresentanza processuale del potere giudiziario nel conflitto di attribuzione Stato-Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 761 ss.
- R. ROMBOLI, *Conflitto tra enti su atto giurisdizionale: le soluzioni della dottrina al vaglio della Corte costituzionale, nella perdurante latitanza del legislatore*, in *Le Regioni*, 2001, 397
- L. AZZENA, *La questione della rappresentanza degli interessi dell'ordine giudiziario nel conflitto intersoggettivo: è davvero indispensabile l'intervento del legislatore?*, in *Foro it.*, 2001, 26
- G. GRASSO, *Il conflitto di attribuzione tra le Regioni ed il potere giudiziario*, Milano, 2001
- F. BIONDI, *Quando è originato da un atto giudiziario, il conflitto fra Stato e Regioni non può mai essere preordinato a garantire le competenze tra enti*, in *Giur. cost.*, 2007, 30

Sul problema dei limiti del controllo operato dalla Corte:

- LONG, *Sulla irresponsabilità penale dei consiglieri regionali per i voti dati nell'esercizio delle funzioni amministrative consiliari*, in *Giur. cost.*, 1975, 1078
- F. SORRENTINO, *La giurisprudenza della Corte nei conflitti tra lo Stato e le Regioni*, in *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Milano, 1988, 223
- F. DONATI, *Interrogativi vecchi e nuovi sulle immunità parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1988, II, 2383
- R. ROMBOLI, *Storia di un conflitto «partito» tra enti e «arrivato» tra poteri (il conflitto tra lo Stato e la Regione avente ad oggetto un atto giurisdizionale)*, in *Studi in onore di M. Mazziotti di Celso*, 1995, II, 583 ss.
- M.C. GRISOLIA, *L'insindacabilità dei membri delle Camere "per le opinioni espresse e i voti dati". Un consolidato istituto parlamentare di difficile regolamentazione*, in *Dir. e soc.*, 1995, 30 ss.
- S. VUOTO, *Considerazioni in tema di sindacabilità della Corte costituzionale sugli atti delle Camere in materia di immunità parlamentare*, in A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, E. ROSSI, *Il contributo della giurisprudenza costituzionale alla determinazione della forma di governo italiana*, a cura di S. PANIZZA, 1997, 162
- G. AZZARITI, *Giurisdizione e politica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, 121 ss.
- P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte. Cattivo uso del potere e sindacato costituzionale*, Milano, 1999, 121 ss.
- A. PACE, *L'art. 68 comma 1 Cost. e la «svolta» interpretativa della Corte costituzionale nelle sentenze nn. 10 e 11 del 2000*, in *Giur. cost.*, 2000, 85 ss.

- S. BARTOLE, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, in *Dir. e soc.*, 2000, 285
- F. SORRENTINO, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, in AA.VV., *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, 2001, 65 ss.
- E. MALFATTI, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1999-2001)*, Torino, 2002, 200 ss.
- E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2003, 245-252
- E. MALFATTI, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2002-2004)*, Torino, 2005, 328 ss.
- A. PERTICI, *Art. 122*, in R. BIFULCO A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006
- R. ROMBOLI, *La natura della Corte costituzionale alla luce della sua giurisprudenza più recente*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it