

La legge di attuazione dell'art.68 Cost.: un'occasione perduta dal Parlamento per iniziare ad arginare un uso distorto delle prerogative dei propri membri ?

1.Premessa: delimitazione dell'oggetto.

Nel corso dei primi due anni della XIV legislatura sono state presentate sei proposte di legge ordinaria (C.185, C.1235, C.1996, C.2261, C.2715, C.2836) volte a disciplinare l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione. Emendate, assorbite e riunificate nel corso del procedimento parlamentare, queste sei proposte si sono tradotte negli articoli 3, 4, 5, 6, 7 e 8 della legge n. 140 del 20 giugno 2003. Gli articoli 1 e 2 della stessa legge, invece, com'è noto - a seguito della presentazione al Senato (direttamente in Assemblea) di uno specifico emendamento - disciplinano la materia dei "processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato", ovvero del Presidente della Repubblica, del Presidente del Senato, del Presidente della Camera, del Presidente del Consiglio dei ministri e del Presidente della Corte costituzionale.

Com'è stato rilevato fin da subito¹, la legge n.140/2003 disciplina due questioni profondamente diverse: altro sono, infatti, (per *ratio* e per natura) gli istituti dell'insindacabilità e dell'immunità dei parlamentari, altro è (per *ratio* e per natura) quella che si potrebbe definire una sorta di immunità istituzionale temporanea a favore delle cinque più alte cariche dello Stato.

In questo breve scritto – riprendendo alcune considerazioni svolte nell'ambito del convegno organizzato dalla professoressa Lorenza Carlassare, nei giorni 4 e 5 aprile 2003, sul tema della Responsabilità² - ci si propone di svolgere una prima analisi delle sole disposizioni della legge n.140/2003 che disciplinano gli istituti costituzionali dell'insindacabilità e dell'immunità dei membri del Parlamento.

2. L'insindacabilità: a) gli aspetti sostanziali.

Alla garanzia dell'insindacabilità delle opinioni espresse dai membri delle Camere nell'esercizio delle loro funzioni è dedicato, specificamente, l'art.3. Dei nove commi di cui tale

¹ T.E.Frosini, *Nasce un'immunità di tipo "istituzionale": una legge ad hoc sarebbe stata più opportuna*, in *Guida al Diritto*, 2003, n.26, 19ss.; M.Volpi, *Immunità: non è solo questione di metodo*, in <http://www2.unife.it/forumcostituzionale.it>. (Immunità e stato costituzionale)

² Considerazioni che sono contenute in uno scritto intitolato: *Le immunità parlamentari nella legge di attuazione e nelle proposte costituzionali di modifica*; scritto che è in corso di pubblicazione, insieme agli altri interventi, in un volume edito dalla Cedam.

articolo si compone, uno, il primo, affronta aspetti di carattere sostanziale, ovvero cerca di definire l'ambito oggettivo di estensione della prerogativa in questione; gli altri otto, invece, affrontano aspetti di carattere prevalentemente processuale, ovvero definiscono le competenze e i poteri, rispettivamente, del singolo parlamentare, della Camera di appartenenza e dell'Autorità giudiziaria.

Sia il primo, sia i successivi otto commi sollevano alcune perplessità di ordine costituzionale.

Il primo comma dell'art.3, dopo una elencazione, sicuramente non tassativa³, degli atti parlamentari ai quali deve applicarsi la prerogativa di cui all'art.68, primo comma, precisa che essa deve applicarsi a "ogni atto parlamentare" nonché a "ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento". Sia la prima onnicomprensiva espressione, "ogni atto parlamentare", sia la seconda più circoscritta formulazione, "ogni altra attività ...connessa alla funzione di parlamentare", riproducono, in sostanza, il contenuto (dei commi 1 e 3) dell'art.2 dei decreti legge n.117/1996, n.253/1996 e n.555/1996, e si pongono - come ha rilevato la dottrina⁴ che si è interrogata sul significato di tale disposizione - in aperto contrasto con la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale e, in particolare, con l'orientamento, da essa accolto, di restringere l'ambito di applicazione della prerogativa dell'irresponsabilità alle sole dichiarazioni che appaiono strettamente funzionali allo svolgimento degli specifici compiti parlamentari ai quali sono stati chiamati, con l'elezione, i membri delle Camere⁵, e ciò quale che sia il luogo in cui tali dichiarazioni vengono rese, ben potendosi immaginare che anche all'interno delle Camere vengano espresse opinioni estranee alle funzioni parlamentari che, di conseguenza, non sono affatto coperte dalla prerogativa in questione⁶. L'espressione "ogni atto parlamentare", al contrario, pare volta a coprire ogni atto che sia compiuto all'interno del Parlamento, indipendentemente dal nesso

³ Così anche T.F.Giupponi, *Immunità, improcedibilità..., incostituzionalità ? L'attuazione dell'art.68 e il "lodo Maccanico"*, in <http://www2.unife.it/forumcostituzionale.it> (Immunità e stato costituzionale).

⁴ Cfr. A.Pace, *Relazione al Convegno su "Lo Stato della Costituzione italiana e l'avvio della Costituzione europea"*, organizzato dall'Accademia nazionale dei Lincei e svolto a Roma, il 14 e il 15 luglio 2003, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; S.Stammati, *Le immunità costituzionali: problemi attuali e tendenze di riforma*, Relazione presentata al Seminario su *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, (LUISS Guido Carli) il 6/6/2003, in <http://www.luiss.it/semcost/index.html>, spec.5ss.; T.E. Frosini, *Nasce un'immunità di tipo "istituzionale": una legge ad hoc sarebbe stata più opportuna*, cit., 19ss.; G.Busia, *A rischio l'insindacabilità fuori dalle Camere*, in *Guida al Diritto*, 2003, n.26, 25ss.; T.F.Giupponi, *Immunità, improcedibilità..., incostituzionalità ? L'attuazione dell'art.68 e il "lodo Maccanico"*, cit.

⁵ Attraverso un percorso non sempre lineare, la Corte costituzionale è giunta, infatti, da un lato, a) ad abbandonare il modello del controllo "esterno" sulla ragionevolezza e sulla plausibilità delle motivazioni e dei presupposti della delibera parlamentare e a ritenere, al contrario, di doversi spingere ad accertare "in concreto", entrando nel merito della deliberazione delle Camere, l'esistenza del nesso funzionale; dall'altro, è giunta b) ad abbandonare l'indirizzo, consolidatosi nella prassi parlamentare (ed, in realtà, mai esplicitamente accolto), secondo il quale l'insindacabilità dovrebbe coprire tutta l'attività politica del senatore e del deputato, e a precisare, dapprima (con sent.n.357/1997) che la garanzia di cui all'art.68, primo comma, pur ricomprendendo oltre agli atti tipici della funzione parlamentare anche "gli atti presupposti e consequenziali", non può tuttavia riguardare "l'intera attività politica svolta dal deputato o dal senatore" (poiché altrimenti la prerogativa in esame si trasformerebbe "in un privilegio personale") e, quindi, da ultimo, che le opinioni espresse dal parlamentare, fuori dai locali del Parlamento, per essere coperte dall'immunità di cui al primo comma dell'art.68 Cost., debbono essere "sostanzialmente riproduttive" di opinioni espresse in sede parlamentare, non essendo sufficiente che vi sia tra di esse e queste ultime una "semplice comunanza di argomento (cfr. sentt.n.10, 11, 56, 58, 82, 320/2000; 137/2001; 50, 51, 52, 79/2002). Per una accurata ricostruzione della giurisprudenza della Corte e, in particolare, per una accurata analisi dell'evoluzione su descritta cfr., anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, G.Azzariti, *Cronaca di una svolta: l'insindacabilità dei parlamentari innanzi alla Corte costituzionale*, in G.Azzariti, *Le Camere nei conflitti*, Torino, Giappichelli, 2003, 241ss.; A.Pace, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, in *Quad.cost.*, 2/2000, 309ss.

⁶ Cfr. , da ultimo, la sentenza della Corte costituzionale n.509/2002.

funzionale che presenta. Analogamente, il concetto di attività “connessa alla funzione parlamentare” è più ampio del concetto di “esercizio delle funzioni parlamentari”, e, in ultima analisi, è un concetto che rischia di neutralizzare, o comunque di ostacolare in maniera significativa, ogni tentativo di definizione (e quindi applicazione) di un criterio rigorosamente funzionale. Come hanno prontamente rilevato il Tribunale di Milano (ord.1 luglio 2003), il Tribunale di Roma (ord.10 luglio 2003) e il Tribunale di Bologna (ord.17 settembre 2003)⁷, la disposizione di cui al primo comma dell’art.3 - nella misura in cui estende l’ambito di operatività della garanzia di cui all’art.68, primo comma - pare dunque violare diversi parametri costituzionali: innanzitutto, lo stesso art.68, primo comma; in secondo luogo, l’art.3 e, in particolare, il principio di uguale sottoposizione di tutti i cittadini alla legge; in terzo luogo, l’art.24, e il diritto di azione e di difesa che esso riconosce al terzo che ritiene di aver subito una lesione dei propri diritti all’onore e alla reputazione; e ovviamente, prima ancora, l’art.2 nel quale trovano appunto fondamento i diritti all’onore, alla reputazione e all’identità personale.

Al di là di quello che sarà il pronunciamento della Corte costituzionale in merito alle questioni sollevate dai giudici di Bologna, Milano e Roma, e, al di là delle preoccupazioni e delle considerazioni critiche (in parte anche condivisibili) che sono state espresse da alcuni Autori⁸ nei confronti dell’interpretazione restrittiva accolta dall’ultima giurisprudenza costituzionale, secondo le quali essa determinerebbe un eccessivo irrigidimento del sindacato della Corte e, prima ancora, una eccessiva compressione del potere di valutazione delle Camere - che renderebbe difficoltoso, ad entrambi gli organi, prestare la dovuta attenzione al “complesso quadro contestuale dell’esercizio del mandato parlamentare” e al “collegamento fra le prerogative costituzionali del mandato parlamentare e la libertà del processo politico che si svolge attraverso le dinamiche del principio rappresentativo” - dalla lettura di questo primo comma risulta comunque difficile non ricavare l’impressione che il Parlamento, ancora una volta (in questo caso attraverso una decisione generale e astratta) non sia stato in grado di trovare la forza per iniziare ad arginare un uso “disinvolto” e dunque distorto delle prerogative poste a presidio, in ultima analisi, delle sue funzioni. Ancora una volta, insomma, si ricava l’impressione che il Parlamento non sia stato il migliore alleato di se stesso e, in particolare, il più efficace difensore delle proprie prerogative costituzionali di autonomia e indipendenza.

2.1. b) *Gli aspetti processuali: il meccanismo della pregiudizialità parlamentare.*

Non molto dissimile, purtroppo, è l’impressione che si ricava dall’analisi degli altri commi, che disciplinano aspetti più specificamente processuali.

Il terzo comma prescrive al giudice ordinario di applicare direttamente l’art.68, primo comma, solo in senso favorevole al Deputato o al Senatore, mentre il quarto comma, sviluppando le potenzialità presenti in tale precedente disposizione, reintroduce espressamente una sorta di “pregiudizialità” parlamentare analoga, almeno in parte, a quella già introdotta, in pretesa

⁷ Un primo commento alle ordinanze che hanno sollevato questione di legittimità costituzionale nei confronti dell’art.3, primo comma, della legge 140/2003, può leggersi in A.Pugiotto, *Una “falsa partenza” per l’attuazione dell’art.68 della Costituzione. Pesanti dubbi di legittimità sulla legge 140/03*, in *Diritto e Giustizia*, 38, novembre 2003, 10ss.

⁸ Cfr. P.Ridola, *L’insindacabilità parlamentare tra “nesso funzionale” e “libertà politica” delle assemblee rappresentative*, in *Giur.cost.*, 1999, 3663ss. In senso sostanzialmente analogo, evidenziando altresì la necessità di muovere alla interpretazione delle immunità previste nell’art.68 alla luce di una concezione generale che sappia innanzitutto cogliere il nesso che intercorre tra tali istituti e la forma di governo rappresentativa, M.Dogliani, *Immunità e prerogative costituzionali*, in *Storia d’Italia, Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001, spec. 1033ss., 1048ss.

attuazione del precetto costituzionale, dal Governo, in particolare, con il decreto-legge n.23 del 14 gennaio 1994 e con i successivi decreti-legge (com'è noto, mai convertiti e decaduti a seguito della sentenza della Corte costituzionale n.360/1996). Qualora il giudice non ritenga di poter considerare gli atti posti in essere dai membri del Parlamento alla stregua di atti coperti dalla garanzia di irresponsabilità di cui all'art.68, primo comma, deve sospendere il giudizio e richiedere alla Camera di appartenenza di esprimersi sul punto. Anche se non vi è stata l'adozione di alcuna delibera parlamentare di insindacabilità, e anche se "la questione relativa all'applicabilità dell'art.68, primo comma, [dovesse apparirgli] manifestamente infondata" (per riprendere la formula utilizzata nei decreti-legge anteriori al decreto-legge n.116/1996), il giudice, "se non ritiene di accogliere l'eccezione concernente l'applicabilità dell'art.68, primo comma, della Costituzione, proposta da una delle parti", deve quindi, necessariamente, sospendere il proprio giudizio, fino a quando la Camera non si sia pronunciata o, se tale pronuncia non avviene, fino allo scadere del termine massimo di novanta giorni (dalla ricezione degli atti da parte della Camera), termine prorogabile dalla stessa Camera per non più di ulteriori trenta giorni. Il potere/dovere che i (primi) decreti-legge avevano attribuito ai giudici ordinari, di proseguire il giudizio (perlomeno) nei casi nei quali l'applicabilità della prerogativa costituzionale appariva loro manifestamente da escludere, è venuto meno. Ai sensi dell'attuale disciplina, o giudicano il parlamentare irresponsabile oppure sospendono il processo e rimettono la questione al Parlamento: *tertium non (più) datur*.

Com'è noto, si tratta di una soluzione che trova ampio e consolidato riscontro nella giurisprudenza della stessa Corte costituzionale, a partire dalla decisione n.1150/1988: il potere di valutare la sindacabilità delle opinioni espresse dai membri del Parlamento – continua tuttora ad affermare la Consulta - spetta in primo luogo alla Camera di appartenenza; l'autorità giudiziaria può di conseguenza decidere sull'applicabilità alla situazione concreta dell'art.68, comma 1, Cost., solo se la Camera non si è pronunciata (nel senso dell'insindacabilità).

Seppur all'inizio sia stata una soluzione per molti aspetti coraggiosa che sancì, per la prima volta, la sottoposizione delle valutazioni del Parlamento al sindacato della Corte, offrendo così al terzo la possibilità di una applicazione imparziale della prerogativa in oggetto, da un punto di vista di stretto diritto positivo, l'attribuire alla delibera parlamentare la forza di inibire la prosecuzione del giudizio di merito appare tuttavia una soluzione alquanto discutibile⁹. Escludere alla radice che una prerogativa costituzionale di carattere sostanziale (quale sicuramente è l'immunità di cui al primo comma dell'art.68), seppur finalizzata a preservare (in ultima analisi) l'autonomia e l'indipendenza della funzione parlamentare, possa essere garantita, almeno in prima battuta, dai giudici ordinari, ovvero, interpretare l'articolo 68, primo comma, come se contenesse una sorta di "autorizzazione a procedere" appare, infatti, una soluzione poco compatibile sia con la lettera sia con la *ratio* del testo costituzionale. E ciò tanto più dopo che l'istituto dell'autorizzazione a procedere, originariamente previsto nel secondo comma, per i (soli) procedimenti penali, è stato soppresso (da parte della legge costituzionale n.3/1993). Se appariva opinabile già prima della riforma del 1993 leggere il primo comma alla luce del secondo e, così, estendere all'istituto dell'insindacabilità nei processi civili la garanzia specificamente prevista per la sottoponibilità ai procedimenti penali¹⁰, una volta che il legislatore costituzionale abbia proceduto a modificare il secondo comma, abrogando qualsiasi forma di preclusione allo svolgimento dell'azione penale da

⁹ Cfr., per tutti, A.Pace, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, cit., 393 e, tra i primi commentatori della sentenza n.1150/1988, R.Pinardi, *L'insindacabilità parlamentare tra controllo della Corte e (presunta) potestà "inibente": una decisione non priva di contraddizioni*, in *Giur.cost.*, 1988, 2369.

¹⁰ Si vedano al proposito le puntuali osservazioni di R.Pinardi, *L'insindacabilità parlamentare tra controllo della Corte e (presunta) potestà "inibente": una decisione non priva di contraddizioni*, cit., 2366 ss; e la ricostruzione proposta da F.Posteraro – G.Lasorella, voce *Prerogative parlamentari*, in *Enc.giur.*, XXIV, Roma, 1991, 5.

parte dei giudici ordinari, far “rinascere” tale preclusione per ogni tipo di giudizio appare davvero una scelta poco compatibile con il disposto di cui all’(intero) art.68 della Costituzione.¹¹

Nell’attuale contesto storico e costituzionale, del resto, occorrerebbe forse meglio separare i diversi profili, pur strettamente e inevitabilmente collegati, che sono presenti nell’art.68 e, nel contempo, meglio evidenziare la specifica *ratio* che, oggi, si deve ritenere stia a fondamento e giustificazione di ciascuno di essi.

Innanzitutto, partendo da quest’ultima decisiva questione, occorrerebbe sottolineare come nell’ambito di un ordinamento costituzionale imperniato sui principi del pluralismo e della democrazia aperta ed “emancipante”¹², e a più di cinquant’anni dalla sua instaurazione, sia venuta in gran parte meno l’originaria ragion d’essere delle immunità, consistente, com’è stato da ultimo evidenziato¹³, nell’assicurare protezione ad una (eventuale) azione del Parlamento volta alla trasformazione dell’ordinamento vigente. Non si può più, insomma, muovere dal presupposto che le attività dei parlamentari possano anche essere illecite, ma costituzionalmente degne di tutela; in un ordinamento costituzionale capace di garantire libertà e uguaglianza si deve presumere, al contrario, che le attività dei parlamentari siano tendenzialmente sempre lecite.

Le immunità, e soprattutto quelle procedurali, non valgono dunque a proteggere attività illecite dei parlamentari, ma a impedire attività illecite dei giudici.

Nel contempo, e ciò riguarda soprattutto quelle sostanziali, valgono a offrire una speciale protezione giuridica alla libera dialettica parlamentare o, più precisamente, alla libertà dei membri del Parlamento di esprimere il proprio pensiero nell’ambito dello svolgimento di tutte quelle attività che sono strettamente inerenti alla funzione rappresentativa, per svolgere la quale sono stati appunto eletti alla carica di Deputati e di Senatori dai cittadini: le immunità sostanziali non servono cioè a proteggere il parlamentare che pone in essere attività (che rimangono per l’ordinamento) illecite, ma a rendere pienamente lecite (in termini generali e astratti) determinate attività.

Nell’ambito di un comune e più generale intento di garanzia della libertà della funzione parlamentare, gli istituti di cui al primo e al secondo comma dell’art.68 paiono dunque finalizzati a proteggere i membri del Parlamento da soggetti, almeno in prima battuta, diversi: mentre le immunità procedurali di cui al secondo comma dell’art.68 mirano infatti a proteggere il parlamentare da una azione persecutoria dell’autorità giudiziaria (non importa se messa in atto consapevolmente oppure no), le immunità sostanziali mirano, innanzitutto, a proteggere il parlamentare da coloro (persone fisiche e istituzioni) che si ritengano lesi nei propri diritti all’onore, alla reputazione o alla personalità dalle opinioni che egli stesso ha espresso nell’esercizio delle proprie funzioni.

Analogamente, per quanto riguarda, in particolare, la prerogativa dell’insindacabilità, nell’attuale contesto costituzionale, occorrerebbe forse meglio separare i due profili - quello individuale e quello, per così dire, collettivo - che in essa sono presenti, evidenziando altresì come il secondo sia il riflesso (o, come è stato detto,¹⁴ “il frutto”) del primo e non, invece, il contrario. Nel disposto di cui al primo comma dell’art.68, pare, infatti, difficile non leggere, prima che una

¹¹ Cfr., oltre agli Autori citati nelle due precedenti note, R.Romboli, *La “pregiudizialità parlamentare” per le opinioni espresse ed i voti dati dai membri delle Camere nell’esercizio delle loro funzioni: un istituto nuovo da ripensare (e da abolire)*, in *Foro it.*, I, 1994, 997; S.Panizza, *La disciplina delle immunità parlamentari tra Corte e legislatore (costituzionale e ordinario)*, in *Giur.cost.*, 1994, 613; G. Zagrebelsky, *La riforma dell’autorizzazione a procedere*, in *Corr.giur.*, 1994, 284; M.Midiri, *La riforma dell’immunità parlamentare*, in *Giur.cost.*, 1994, 2451ss.; M.C. Grisolia, *L’insindacabilità dei membri delle Camere per le opinioni espresse e i voti dati*, in *Dir.soc.*, 1995, 38ss.; N.Zanon, voce *Parlamentare (status di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol.X, Torino, Utet, 1995, 630, 632; A.Pace, *Il “nulla osta” parlamentare a che il giudice possa decidere la causa nel merito: una questione ex art.24, 1 comma, art.68, 1 comma e 101, 2 comma, Cost., ormai da archiviare ?*, in *Giur.cost.*, 1996, 1134.

¹² Cfr. A.Di Giovine -M.Dogliani, *Dalla democrazia emancipante alla democrazia senza qualità*, in *Questione giustizia*, 1993, 2, 321ss.

¹³ Cfr. M.Dogliani, *Immunità e prerogative parlamentari*, cit., 1043ss.

¹⁴ G.Zagrebelsky, *Le immunità parlamentari*, Torino, Einaudi, 1979, 56.

norma posta a garanzia dell'autonomia delle Camere e della funzione parlamentare attribuita all'organo Parlamento complessivamente inteso, una norma posta a garanzia della "missione rappresentativa"¹⁵ del singolo parlamentare, ossia, una norma che prevede una garanzia di carattere innanzitutto individuale¹⁶ che il singolo eletto deve poter far valere, dapprima, nei confronti del soggetto che si ritiene da egli stesso leso (oppure, se è stato avviato un procedimento penale, anche nei confronti della pretesa punitiva dello Stato) innanzi a un giudice terzo, e, quindi, eventualmente, nei confronti del medesimo giudice che abbia negato l'applicazione della prerogativa in esame, innanzi a un altro giudice terzo come, ad esempio, la Corte costituzionale. Più precisamente, dalla disposizione di cui all'art.68 primo comma, parrebbe emergere una (unica) norma che non conferisce, di per sé, direttamente alle Camere alcuna vera e propria specifica attribuzione costituzionale¹⁷, ma si limita a consentire al singolo parlamentare di superare i limiti posti alla libertà di manifestazione del pensiero (qualora, ovviamente, ciò sia necessario per esercitare appieno la propria specifica funzione "politico rappresentativa" di membro del parlamento) o, se si vuole, cambiando prospettiva, pare emergere una norma che si limita a circoscrivere l'esercizio della funzione giurisdizionale inibendo al giudice, nella propria decisione¹⁸, di considerare i membri delle Camere responsabili degli atti compiuti nell'esercizio delle loro funzioni; una norma, insomma, avente natura di immunità sostanziale, che di conseguenza non può che essere interpretata e applicata dall'Autorità giudiziaria; una norma però che se violata (dall'Autorità giudiziaria) determina, o comunque può determinare - oltre che la lesione di una libertà (funzionale) e quindi una menomazione delle attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare (consistenti peraltro non solo nella "libertà qualificata" di cui all'art.68, primo comma, ma anche e principalmente in quell'insieme di funzioni che l'art.67 gli riconosce proprio in quanto "membro

¹⁵ L'espressione è di N.Zanon, voce *Parlamentare (status di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol.X, Torino, Utet, 1995, 628.

¹⁶ Cfr. in tal senso, da ultimo, V.Angiolini, *Tre dubbi sul comma primo dell'art.68 Cost.*, in *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta nei giorni 31 e 1 aprile 2000, Milano, Giuffrè, 2001, 301, pur esprimendo alcuni dubbi sulla necessità di negare alle Camere il potere di inibire il giudizio di merito attraverso una pronuncia di insindacabilità.

¹⁷ In senso contrario, da ultimo, ritiene invece che l'affermazione di principio fatta dalla Corte nella sentenza 1150/1988 - secondo la quale appunto la prerogativa parlamentare della insindacabilità implica un potere valutativo delle Camere di appartenenza - sia una "affermazione ancora oggi sicuramente sostenibile", L.Elia, Relazione di sintesi, in *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta nei giorni 31 e 1 aprile 2000, Milano, Giuffrè, 2001, 88. In senso analogo, criticando l'ipotesi di un abbandono del modello delineato dalla Corte nella sentenza n.1150/1988, si è espresso anche M.Luciani, *Il "Modello" della sentenza n.1150 del 1998*, in *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, cit., 331ss., ad avviso del quale la garanzia dell'insindacabilità, essendo innanzitutto "un usbergo nei confronti dell'autorità giudiziaria" (vera e propria "controparte" dell'autonomia della funzione parlamentare) non potrebbe non possedere una natura anche processuale (oltre che sostanziale). In questa materia del resto, sottolinea altresì M.Luciani, "il principio d'uguaglianza c'entra punto o c'entra poco, poiché il raffronto non va operato tra la condizione giuridica del singolo parlamentare e quella del terzo offeso ma tra quella dell'istituzione e quella degli altri soggetti dell'ordinamento". E la stessa situazione sostanziale del terzo, di per sé, "non può essere oggetto di considerazione nel bilanciamento". Dubbi sulla possibilità di negare l'esistenza in capo alle Camere di pronunciarsi sulla insindacabilità li esprime anche V.Angiolini, *Tre dubbi sul comma primo dell'art.68 Cost.*, in *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, cit., 299, ad avviso del quale sarebbe forse più conforme al dettato costituzionale che "il gioco dei reciproci rapporti tra le Camere e il potere giudiziario sia lasciato all'autodeterminazione dei protagonisti del rapporto: la Camera, come il giudice, può (e non deve) pronunciarsi sull'insindacabilità, salva la via, lasciata in modo ampio ad entrambi, di investire la Corte del conflitto".

¹⁸ Cfr., per tutti, F.Sorrentino, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, in *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, cit., spec. 67-69.

del Parlamento”¹⁹) - anche²⁰ una menomazione delle attribuzioni costituzionali del Parlamento complessivamente inteso.

La prerogativa dell’insindacabilità dovrebbe, dunque, prima di tutto, essere considerata come una garanzia di libertà (rinforzata di manifestazione del pensiero) che, pur essendo posta a tutela di una funzione pubblica (della quale è appunto investito ogni singolo parlamentare) e pur essendo, pertanto, da considerarsi irrinunciabile e indisponibile da quest’ultimo, deve, analogamente a ogni libertà costituzionale e analogamente a ogni norma che concorre a definire i presupposti della punibilità e della procedibilità, essere applicata alla fattispecie da un giudice terzo, indipendente dalla volontà della maggioranza politica volta per volta presente in Parlamento, quale è il giudice ordinario. Tale esigenza di “imparzialità”, peraltro, emerge con ancora maggiore intensità se si guarda alla questione dalla parte del terzo che si ritiene leso nei propri diritti dalle affermazioni del parlamentare: come ha in sostanza rilevato di recente anche la Corte europea dei diritti dell’uomo²¹, pare assai difficile evincere dalle disposizioni contenute nella Costituzione e nella Carta europea dei diritti dell’uomo delle ragioni di carattere “costituzionale” che potrebbero giustificare (anche) un sacrificio del diritto dei cittadini ad una applicazione “non politica”, da parte di un organo “non politico” ma terzo e imparziale, delle norme (costituzionali) che introducono limitazioni ai loro diritti fondamentali .

La prerogativa dell’insindacabilità, nel contempo, però, dovrebbe anche essere considerata alla stregua di una garanzia di libertà della funzione parlamentare complessivamente intesa (e quindi di autonomia dell’organo Parlamento) dalla giurisdizione, che, al pari di ogni norma costituzionale che concorre a definire e a delimitare le competenze dei diversi organi dello Stato, deve altresì essere applicata, qualora si ritenga che ciò non sia avvenuto da parte degli organi giudiziari, dalla Corte costituzionale.

I molteplici interessi costituzionali che risultano coinvolti nell’applicazione delle prerogative di cui all’art.68, primo comma, Cost. (l’autonomia e l’indipendenza delle Camere elettive da ogni altro potere dello Stato; l’esercizio da parte della Magistratura della funzione giurisdizionale; il “diritto” di ogni singolo eletto di poter svolgere liberamente il mandato ricevuto dagli elettori; il diritto all’onore e alla reputazione di ogni singolo individuo; il principio costituzionale di uguaglianza, inteso nella sua accezione formale di uguale sottoposizione di tutti gli individui alla legge del Parlamento) potrebbero, in altri termini, come è stato anche di recente (nuovamente)

¹⁹ Cfr., per tutti, N.Zanon, “*Sfere relazionali*” riservate a Parlamento e Magistratura e attribuzioni del singolo parlamentare: una distinzione foriera di possibili sviluppi ?, in *Giur.cost.*, 1998, 1486s.; Id., *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull’art.67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, spec. 302ss. Cfr. altresì L.Chieffi, *In margine alle proposte di revisione dell’art.68 della Costituzione*, in *Diritto e società*, 1987, 281, il quale sottolinea la necessità di distinguere, nell’ambito del disposto contenuto nell’art.67 Cost, “tra mandato politico, che intercorre tra corpo elettorale e propri rappresentanti, e le funzioni parlamentari che devono essere esercitate nell’interesse di tutta la nazione”, e rileva altresì come la garanzia di cui al primo comma dell’art.68 Cost. possa essere fatta valere solo rispetto a queste ultime.

²⁰ Ad avviso della Corte, com’è noto, l’insindacabilità di cui all’art.68, primo comma, Cost., costituisce una attribuzione del solo Parlamento e non invece una attribuzione (anche) del singolo parlamentare. Tuttavia, com’è stato rilevato, non mancano nella stessa giurisprudenza costituzionale (cfr., in particolare l’ordinanza n.177/ 1998) cenni in ordine al riconoscimento in capo al singolo parlamentare di vere e proprie (altre) attribuzioni costituzionali, che potrebbero considerarsi menomate proprio in conseguenza di una violazione dell’art.68, primo comma, e di una decisione della Camera di appartenenza di non procedere a sollevare conflitto innanzi alla Consulta. Cfr., ad esempio, le decisioni n.177, 178 e 179 del 1998, in *Giur. Cost.*, 1998, 1478 ss., e i rilievi di N.Zanon, “*Sfere relazionali*” riservate a Parlamento e Magistratura e attribuzioni del singolo parlamentare: una distinzione foriera di possibili sviluppi ?, cit., spec., 1486s.

²¹ Cfr. le due Sentenze del 30 gennaio 2003, Cordova 1 e Cordova 2 contro Italia. Un primo commento alle decisioni a cura di G.D’Alessandro, *Insindacabilità parlamentare e diritto di accesso al giudice: il “caso” Cordova dinanzi alla Corte di Strasburgo*, può leggersi in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>

suggerito²², essere più ragionevolmente composti se si riconoscesse ai giudici ordinari il potere di interpretare (e applicare) direttamente il primo comma dell'art.68 Cost., e dunque di procedere con i giudizi nei confronti dei parlamentari, qualora ritenessero che le manifestazioni del pensiero denunciate non rientrino tra quelle coperte dalla prerogativa dell'insindacabilità e, nel contempo, si riconoscesse alle Camere il potere di sollevare, innanzi alla Corte, conflitto di attribuzioni per reagire a un eventuale esercizio della giurisdizione che appaia loro come lesivo della propria autonomia e indipendenza; consentendo eventualmente anche ai singoli soggetti coinvolti nel giudizio di merito, il parlamentare e colui che si ritiene leso nei suoi diritti dalle affermazioni di quest'ultimo, di intervenire in tale conflitto²³.

Onde evitare che si passi da uno sbilanciamento a favore delle Camere a uno sbilanciamento a favore della giurisdizione, e dunque da un eccessivo sacrificio delle ragioni di quest'ultima (e correlativamente dei diritti fondamentali dei cittadini) a un eccessivo sacrificio delle ragioni del Parlamento, tuttavia – è bene sottolineare – occorrerebbe procedere a una definizione dell'interesse a ricorrere in sede di conflitto di attribuzione che sappia tenere conto delle specificità (e dunque della complessità) di ogni caso concreto: perché, se da un lato, sarebbe certamente auspicabile – come hanno proposto alcuni Autori²⁴ - “che la Corte neghi alle Camere la sussistenza di interesse a ricorrere per il solo fatto che sia stato proposto un giudizio contro un parlamentare, e ciò proprio perché è il magistrato comune [...] l'organo che, in prima battuta, deve [...] garantire il terzo [...] salvaguardando contemporaneamente] la irresponsabilità del parlamentare per le opinioni espresse nell'esercizio delle sue funzioni”, e anche perché, si potrebbe aggiungere, l'esercizio della funzione giurisdizionale (di cui agli artt.101 e seguenti Cost.) non può essere ritenuto, in sé, aprioristicamente, lesivo di alcuna attribuzione costituzionale delle Camere, dall'altro lato, poiché non si può escludere che in alcuni casi, sia pur straordinari, “anche il semplice avvio di un procedimento giurisdizionale [...possa costituire] una remora alla libera partecipazione del parlamentare alla discussione dell'assemblea di appartenenza ovvero all'espressione libera delle sue opinioni”²⁵, sarebbe altrettanto auspicabile - come è stato sottolineato da altri Autori²⁶ - che la

²² Cfr., da ultimo, S.Bartole, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, in *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, cit., 41ss., 57ss. In senso analogo - precisando però ulteriormente che il mero fatto dell'inizio di un processo davanti a un giudice terzo e imparziale non attualizza, di per sé, l'interesse della Camera a ricorrere in sede di conflitto, occorrendo, affinché tale interesse sorga, in relazione al giudizio civile e amministrativo quantomeno una sentenza di primo grado e in relazione al processo penale quantomeno una richiesta di rinvio a giudizio - A.Pace, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, in *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, cit., 35ss., nonché – prospettando invece la necessità di stabilire caso per caso quale sia l'atto giurisdizionale lesivo, idoneo a legittimare le Camere al conflitto - F.Sorrentino, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, in *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, cit., 81ss. In senso contrario a una simile soluzione si sono invece da ultimo espressi, come si è ricordato alla precedente nota n. 17, soprattutto L.Elia e M.Luciani.

²³ A favore dell'intervento dei terzi nel giudizio innanzi alla Corte si sono espressi, pur con argomenti diversi, N.Zanon, *La Corte costituzionale e la “giurisprudenza” parlamentare in tema di immunità*, in *Leg.Pen.*, 1989, 5602; F.Sorrentino, *Art.117*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G.Branca, Bologna-Roma, 1981, 490; A.Pace, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, cit., 315; S.Bartole, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, in *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, cit., 53s.; M.C.Grisolia, *Immunità parlamentari e Costituzione*, Padova, Cedam, 2000, 214ss.; G.Azzariti, *Il carattere ibrido del giudizio della Corte costituzionale in materia di insindacabilità dei parlamentari*, cit. 319ss; G.Azzariti, *Giurisdizione e politica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, 144s.; M.Midiri, *I conflitti sull'insindacabilità parlamentare*, in *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Atti del seminario di Firenze svoltosi il 28-29 maggio 1999 (a cura di A.Anzon, P.Caretti, S.Grassi), Torino, Giappichelli, 2000, 582s.

²⁴ A.Pace, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, cit., 311.

²⁵ Così S.Bartole, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, in *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, cit., 61, ricordando, saggiamente, che “non si può escludere la possibilità di riscontrare in fatto ciò che in astratto si sarebbe portati ad escludere radicalmente”.

Corte fosse in grado di intervenire anche prima che la lesione dell'autonomia delle Camere si fosse, irrimediabilmente e consistentemente, consumata²⁷, in conseguenza di un uso (magari anche *prima facie*) illegittimo del potere da parte dei giudici.

In questa prospettiva – si deve altresì evidenziare - rimane irrisolta la questione del rapporto tra il singolo parlamentare e la Camera di appartenenza, ovvero il problema di come assicurare a tutti i parlamentari, siano essi di maggioranza siano essi di opposizione, una uguale protezione delle proprie prerogative (e delle proprie competenze) costituzionali (sancite negli articoli 67,68, 69 e 71 Cost.). L'esigenza di garantire, da un eventuale esercizio illegittimo della funzione giurisdizionale, anche quei parlamentari che appartengono a opposizioni politicamente deboli e quindi sono incapaci di attivare una reazione della Camera di appartenenza innanzi alla Corte costituzionale, continua, infatti, a rimanere senza risposta. E, probabilmente, come è stato già da tempo messo in luce, è destinata a rimanere senza una esauriente risposta sino a quando non si riconoscerà anche ai singoli membri delle Camere (in quanto titolari di una pubblica funzione costituzionalmente rilevante e garantita) il potere di ricorrere alla Corte, in sede di conflitto di attribuzioni.²⁸ Ciò però, forse - si dovrebbe ulteriormente precisare - non tanto, o comunque non solo, come pure è stato sostenuto²⁹, contro atti (decisioni od omissioni) delle Assemblee, ma, in ipotesi, direttamente contro

²⁶ G.Azzariti, *Cronaca di una svolta: l'insindacabilità dei parlamentari innanzi alla Corte costituzionale*, in G.Azzariti, *Le Camere nei conflitti*, Torino, Giappichelli, 2003, 243s. Analoghi rilievi dello stesso Autore - con approfondite argomentazioni volte a dimostrare l'opportunità di escludere ogni forma di pregiudizialità (sia parlamentare, sia giurisdizionale) e dunque consentire a ciascun potere "di sollevare conflitto ove ritenga venga a menomarsi la propria competenza dal 'cattivo uso' dell'altrui potere, lasciando poi, di volta in volta, alle parti, la dimostrazione processuale della concretezza della menomazione denunciata" - sono altresì contenuti in *Il carattere ibrido del giudizio della Corte costituzionale in materia di insindacabilità dei parlamentari* cit., 319ss., nonché in *Giurisdizione e politica nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 146s.

²⁷ Eventualmente accogliendo - come è stato proposto da S.Bartole, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, in *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, cit., 59ss. - una richiesta di sospensione del procedimento giurisdizionale avviato.

²⁸ Cfr., G.Zagrebel'sky, *Le immunità parlamentari*, cit., 53ss. e 98ss.; N.Zanon, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art.67 della Costituzione*, cit., spec. 302ss.; Id., "Sfere relazionali" riservate a Parlamento e Magistratura e attribuzioni del singolo parlamentare: una distinzione foriera di possibili sviluppi ?, cit., 1486s.; nonché da ultimo R.Bin, *L'ultima fortezza*, Milano, Giuffrè, 1996, 142s.; R.Tarchi, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in AA.VV., *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1990-1992)*, a cura di R.Romboli, Torino, Giappichelli, 1993, 289; M.Manetti, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1990, 146ss. In senso sostanzialmente analogo, da ultimo, cfr. altresì V.Angiolini, *Tre dubbi sul comma primo dell'art.68 Cost.*, cit., 301s. In senso contrario all'ammissibilità di un conflitto di attribuzioni sollevato da un singolo parlamentare cfr., invece, M.Mazziotti, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1972, 234ss.; perplessità sull'eventuale riconoscimento al singolo parlamentare della legittimazione a proporre conflitto di attribuzioni, da ultimo, sono state espresse anche da F.Sorrentino, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, in *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, cit., 84

²⁹ In tal senso principalmente G.Zagrebel'sky, *Le immunità parlamentari*, cit., 98s; N.Zanon, "Sfere relazionali" riservate a Parlamento e Magistratura e attribuzioni del singolo parlamentare: una distinzione foriera di possibili sviluppi ?, cit., 1486s., nonché, da ultimo, G.G.Carboni, *Prospettive di accesso del parlamentare*, in *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Atti del seminario di Firenze svoltosi il 28-29 maggio 1999 (a cura di A.Anzon, P.Caretti, S.Grassi), Torino, Giappichelli, 2000, 448ss., spec. 460; A.Saitta, *Conflitti di attribuzione, poteri dello Stato, garanzia dell'insindacabilità e tutela costituzionale del singolo parlamentare*, in *Riv.trim.dir pubbl.*, 2/2000, 264ss.; Id., *Alcune considerazioni in tema di ammissibilità dei ricorsi per conflitto di attribuzione proposti dall'on. Previti e dalla Camera dei deputati*, in AA.VV., *Il "caso Previti". Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte* (a cura di R.Bin, G.Brunelli, A.Pugiotto, P.Veronesi), Torino, Giappichelli, 2000, 208s.; M.C.Grisolia, *L'iniziativa del singolo parlamentare nei conflitti di attribuzione tra poteri*, in AA.VV., *Il "caso Previti". Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte*, cit., 99ss.

gli atti, sospettati di illegittimità, della magistratura (qualora, si intende, le Camere non si siano attivate).

Un mutamento di indirizzo da parte della Corte costituzionale - con relativa dichiarazione di illegittimità del modello processuale (di cui all'art.3 della legge qui in esame) basato sul presupposto dell'effetto inibente della decisione parlamentare, che giunga altresì ad aprire il conflitto promosso dalle Camere (o dalla Magistratura) alla partecipazione delle altre parti interessate, e a riconoscere anche al singolo parlamentare della legittimazione ad adire la Consulta - è difficile dire se e quando potrà avvenire. Alcuni *obiter* relativi alla possibilità di riconoscere in capo a ogni singolo membro delle Camere delle vere e proprie attribuzioni costituzionali³⁰, alcuni pronunciamenti favorevoli all'ammissione dell'intervento del terzo danneggiato nel giudizio costituzionale³¹ e, soprattutto, la svolta compiuta con le sentenze numero 10 e 11 del 2000, e ribadita nelle successive pronunce³², in ordine alla valutazione della effettiva ricorrenza del nesso funzionale e, in ultima analisi, in ordine all'oggetto del giudizio costituzionale (non più costituito dalla sola delibera parlamentare ma dall'intero rapporto controverso)³³, parrebbero tuttavia alimentare l'impressione che i primi passi di una più radicale evoluzione siano stati fatti; e soprattutto parrebbero alimentare l'impressione che questi primi passi abbiano determinato una situazione dalla quale non solo è difficile tornare indietro ma è altresì difficile non andare in qualche modo avanti. In presenza di una giurisprudenza parlamentare che pare incapace di correggersi e di negare "copertura" perlomeno in quei casi nei quali si è "di fronte alla manifesta estraneità della condotta del parlamentare al concetto di opinione e di esercizio delle funzioni"³⁴ si ripropone, infatti, l'esigenza di definire un nuovo "modello" di temperamento e di tutela delle diverse esigenze costituzionali (dell'autonomia del Parlamento, dell'esercizio della funzione giurisdizione e della garanzia dei diritti individuali) che sappia indurre le Camere a deliberazioni più rigorose e meglio motivate (e dunque meno corrosive del valore supremo della legittimità parlamentare³⁵) e, nel contempo, sappia porre la stessa Corte costituzionale al riparo dal rischio "cui essa è esposta attualmente e ricorrentemente di doversi imbarcare in ricognizioni e giudizi di fatto che sono in definitiva estranei al suo ruolo"³⁶. Le svolte che sono state realizzate nella materia dei conflitti relativi all'insindacabilità dei parlamentari, e i segnali di possibili ulteriori aperture alla tutela delle posizioni dei soggetti pregiudicati dal parlamentare, se non vi sarà un drastico mutamento di indirizzo da parte delle Camere, parrebbero insomma confermare l'impressione che uno stabile equilibrio tra le molteplici esigenze costituzionali che sono in gioco in tale materia non sia stato ancora raggiunto e che sia quanto mai auspicabile l'adozione di un modello analogo a quello che è stato prospettato da una parte della dottrina e che si è nelle precedenti considerazioni

³⁰ Cfr., ad esempio, oltre alle decisioni citate nella precedente nota, l'ordinanza n.177/1998.

³¹ Cfr. sent. n. 76/2001. Su tale pronuncia si vedano le osservazioni svolte da R.Romboli, *Immunità per opzioni espresse dai parlamentari e dai consiglieri regionali a tutela del terzo danneggiato: un importante mutamento della giurisprudenza costituzionale, in attesa di un altro più significativo*, in *Giur.cost.*, 2001, 505ss.

³² Cfr. ad es le sentenze nn. 56, 58, 82, 320 del 2000; le sentenze nn. 76 e 289 del 2001 e le sentenze nn. 50, 51, 52, 79, 207, 509 del 2002. Sul punto cfr. la precedente nota n.5.

³³ Cfr. F.Sorrentino, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, in *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, cit., 74ss.; S.Bartole, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, cit., 51ss.; A.Pace, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, cit., 306ss.; G.Azzariti, *Cronaca di una svolta: l'insindacabilità dei parlamentari dinanzi alla Corte costituzionale*, cit., 232ss.

³⁴ Così Corte cost., sentenza n.129/1996. Per un'accurata ricostruzione critica della più recente "giurisprudenza parlamentare" cfr. G.Lasorella, *Le "opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni" parlamentari ex art. 68, primo comma, della Costituzione, tra Camere, giudice e Corte costituzionale*, in *Giur.cost.*, 1999, 482ss. Cfr., altresì, per quanto riguarda il periodo precedente, M.Midiri, *La riforma dell'immunità parlamentare*, cit., 2415ss.

³⁵ Cfr. G.Azzariti, *Cronaca di una svolta: l'insindacabilità dei parlamentari dinanzi alla Corte costituzionale* cit., 239ss.; M.Dogliani, *Immunità e prerogative parlamentari*, cit., 1044ss.

³⁶ S.Bartole, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, cit., 58.

cercato di sintetizzare, anche se, si deve riconoscere, non è irragionevole ipotizzare che esso, perlomeno nei momenti di particolare conflitto politico, possa esporre i magistrati ad ulteriori polemiche e tensioni (che, fino a oggi, tendevano a scaricarsi e a placarsi in Parlamento, attraverso però un sacrificio pressoché integrale delle ragioni della giurisdizione e dunque dei diritti dei terzi).

Mostrando attenzione anche al profilo individuale della prerogativa in esame, il settimo comma dell'art.3 (ripetendo alla lettera il settimo comma dell'art.2 del decreto-legge n.116/1996 e di quelli successivamente emanati) riconosce al singolo parlamentare il diritto di sottoporre alla Camera di appartenenza “la questione dell'applicabilità dell'art.68, primo comma”, e alla Camera riconosce la facoltà di chiedere al giudice di sospendere il processo fino a che essa non si sia pronunciata (e comunque per un tempo non superiore ai novanta giorni, eventualmente prorogabile di altri trenta).

Prima di passare ad analizzare le disposizioni attuative della garanzia dell'inviolabilità, merita di essere segnalata la mancanza nell'attuale testo legislativo di un principio che il precedente legislatore governativo, invece, aveva ritenuto (forse pleonasticamente) opportuno ribadire. L'ottavo comma, dell'art.3, ripetendo anch'esso (quasi) alla lettera l'ottavo comma dei decreti-legge da ultimo richiamati, precisa che qualora la deliberazione della Camera sia “favorevole all'applicazione dell'art.68, primo comma, della Costituzione, il giudice adotta senza ritardo i provvedimenti indicati al comma 3 e il pubblico ministero formula la richiesta di archiviazione.” Rispetto alla disciplina contenuta nei decreti-legge vi è solo una differenza: è scomparso l'inciso “salvo che ritengano di sollevare conflitto di attribuzione”. Com'è evidente, si tratta di una “abrogazione” (ovvero, più esattamente, di una omissione) del tutto legittima e del tutto priva di qualsiasi conseguenza giuridica (essendo rimasto impregiudicato il potere dei giudici di adire la Corte costituzionale), che però, forse, costituisce un ulteriore sintomo del difficile stato dei rapporti, nel nostro ordinamento, tra politica e giurisdizione e, in particolare, di un atteggiamento del Parlamento, come è stato detto, indisponibile non solo ad accogliere le indicazioni “positive” (forse davvero troppo severe) dell'ultima giurisprudenza della Corte, ma anche a stipulare una sorta “di concordato giurisprudenziale con il giudice di costituzionalità delle leggi”³⁷.

3. *L'inviolabilità.*

Le disposizioni contenute negli altri articoli 4, 5, 6 e 7 della legge n. 140/2003 mirano a dare attuazione alle garanzie (processuali) che sono previste nel secondo e nel terzo comma dell'art.68 della Costituzione.

Anche in esse si rinvengono alcune norme che sollevano perplessità di ordine costituzionale. Accanto a disposizioni di non facile interpretazione³⁸, vi sono infatti disposizioni che paiono contenere norme volte a estendere, ed in maniera anche significativa, l'ambito di operatività della garanzia costituzionale dell'inviolabilità, così come essa risulta definita dal legislatore costituzionale dopo la riforma del 1993.

Innanzitutto, merita di essere segnalato il primo comma dell'art.4 laddove, nel precisare quali atti debbano considerarsi coperti dalla garanzia di cui all'art.68, secondo e terzo comma, Cost., e dunque quali atti non possano essere adottati dall'autorità giudiziaria senza una previa autorizzazione della Camera di appartenenza, indica anche l'acquisizione “di tabulati di

³⁷ Così S.Stammati, *Le immunità costituzionali: problemi attuali e tendenze di riforma*, cit., 8.

³⁸ Relative essenzialmente all'art.6 e, in particolare, alla definizione del giudice competente a presentare la richiesta alle Camere per poter utilizzare intercettazioni indirette, e alla disciplina del contraddittorio, come è stato puntualmente evidenziato da G.Amato, *Intercettazioni: passa l'utilizzabilità limitata*, in *Guida al Diritto*, 2003, n.26, spec.31.

comunicazioni”. Di una simile garanzia, nel testo costituzionale, com’è noto, non vi è traccia. Il terzo comma dell’art.68 menziona esclusivamente le “intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni” e il “sequestro di corrispondenza” (e in maniera del tutto analoga al dettato costituzionale, peraltro, si esprimevano anche i precedenti decreti-legge)

La domanda che sorge spontanea è allora se sia possibile (nel senso, ovviamente, di non contrario alla Costituzione) “interpretare” estensivamente tale comma dell’art.68 considerando magari l’acquisizione dei tabulati assimilabile alle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni, e, in caso di risposta negativa, eventualmente, se sia possibile (sempre nella accezione di cui sopra) che il legislatore ordinario individui delle nuove e ulteriori ipotesi di immunità processuali aventi carattere meramente legislativo, non coperte, cioè, da alcuna previsione costituzionale.

Alla prima domanda, in qualche modo, ha risposto, già da tempo, la Corte costituzionale e, di recente, ad essa si è conformata anche la Corte di Cassazione: per l’acquisizione dei tabulati “contenenti i dati esterni identificativi delle comunicazioni telefoniche conservati in archivi informatici dal gestore del servizio” – argomentano le Sezioni Unite penali il 23 febbraio 2000³⁹ richiamando espressamente l’orientamento della Corte costituzionale (da ultimo confermato nella sentenza n. 281/1998) – non occorre un provvedimento del giudice, come è previsto per l’acquisizione di intercettazioni di conversazioni o comunicazioni dagli artt. 266 ss. c.p.p., ma è sufficiente il decreto motivato del pubblico ministero. E ciò essenzialmente perché si tratta di due atti differenti che “realizzano una diversa forma di intrusione nella sfera della riservatezza”⁴⁰ e dunque non richiedono per il loro compimento la predisposizione delle medesime garanzie.

Alla seconda domanda forse è più difficile rispondere ma, se si considera la natura derogatoria⁴¹ delle immunità (sia sostanziali, sia processuali), pare difficile ammettere – come sottolineò già C.Esposito⁴² - che una legge ordinaria possa estenderne la portata e dunque introdurre ulteriori limitazioni al fondamentale principio costituzionale di uguaglianza, oltre che al potere/dovere dell’autorità giudiziaria di accertare la “verità” e perseguire in giudizio coloro che delinquono, garantendo così di riflesso l’effettività dei diritti costituzionali di ogni cittadino.

Per molti aspetti analoghe sono le considerazioni che si potrebbero avanzare nei confronti del successivo art.6 laddove prevede che il giudice, per utilizzare nel corso di procedimenti riguardanti terzi delle intercettazioni o dei tabulati nei quali sono coinvolti, anche casualmente, membri del Parlamento, debba ottenere l’autorizzazione della Camera alla quale questi ultimi appartengono o appartenevano al momento in cui le conversazioni o le comunicazioni sono state intercettate. Si tratta delle c.d. intercettazioni “indirette” di cui la norma costituzionale non fa alcuna menzione.

A differenza di quanto previsto dagli ultimi quattro decreti-legge (n.116/1996 e successivi) e a differenza di quanto previsto in relazione all’applicazione (in via pregiudiziale da parte del Parlamento) dell’art.68, primo comma, in questo caso, peraltro, non vi è l’indicazione di un termine entro il quale le Camere sono tenute a pronunciarsi (analogamente del resto a quanto (non) è tuttora previsto per le altre ipotesi, indicate nei commi 2 e 3 dell’art.68, in cui il giudice deve chiedere l’autorizzazione alle Camere). Come fu già osservato in ordine alla disciplina contenuta nel primo dei decreti legge, il d.l.n.455/1993⁴³, e chiaramente posto in luce allorché si iniziò a riflettere sulle

³⁹ In *Foro it.*, 2000, II, 529. Analoghe considerazioni si ritrovano in Cass. Sez .Unite penali, 21 giugno 2000, in *Giur.it.*, 2000, 2122.

⁴⁰ Così espressamente Corte cost., sent.n. 281/1988.

⁴¹ In senso contrario, come si è già ricordato, cfr. M.Luciani, *Il modello della sentenza n.1150 del 1988*, cit., 331s.

⁴² C.Esposito, *Eguaglianza e giustizia nell’art.3 della Costituzione*, in Id., *La Costituzione italiana*, Saggi, Padova, Cedam, 30ss.

⁴³ Cfr., in particolare, A.Pace, *La nuova immunità*, in *La Repubblica*, 4 gennaio 1994; Id., “*Nulla osta*” parlamentare a che il giudice possa decidere le cause nel merito: una questione ex art.24, comma 1, 68, comma 1, e 101, comma 2 Cost ormai da archiviare ?, cit., 1132ss.; G. Zagrebelsky, *La riforma dell’autorizzazione a procedere*, cit., 282ss ; R.Romboli, *La “pregiudizialità parlamentare” per le opinioni*

disfunzionalità presenti nello stesso disposto costituzionale⁴⁴, la mancanza di un termine (e di un meccanismo capace di renderlo effettivo, simile magari a quello del silenzio-assenso che pure i su citati ultimi quattro decreti-legge, al quarto comma dell'art.5, avevano previsto) potrebbe determinare un prolungamento della durata dei processi⁴⁵ poco conforme al diritto dei cittadini all'uguale applicazione della legge e, prima ancora, al principio di cui all'art.111, comma secondo, della Costituzione.

Da segnalare è anche la disciplina, contenuta nel terzo comma dello stesso art.6, che definisce, analiticamente, il contenuto della richiesta di autorizzazione che il giudice deve appunto inoltrare alle Camere se non considera irrilevanti le intercettazioni o i tabulati di cui sopra ma, al contrario, ritiene, a seguito di istanza di parte, necessario utilizzarli: la richiesta deve contenere – si legge nel citato comma – l'enunciazione del fatto per il quale è in corso il procedimento, le norme di legge che si assumono violate e gli elementi sui quali la richiesta si fonda, nonché “copia integrale dei verbali, delle registrazioni e dei tabulati di comunicazioni”.

Nell'ambito di una controversia tra parti che non rivestono la qualità di parlamentare viene dunque previsto l'intervento di un organo politico, e ad esso viene subordinata la possibilità di utilizzare elementi di reità che siano emersi dalle suddette conversazioni a carico, si badi bene, del (solo) indagato non parlamentare; nel contempo viene previsto che l'organo politico possa conoscere dettagliatamente gli atti della causa: quanto tutto ciò sia conforme al principio costituzionale di uguaglianza e, in ultima analisi, al principio costituzionale della separazione dei poteri, non è facile dire.

Senza dubbio meno problematica pare, invece, l'elencazione contenuta nell'art.4, primo comma, per certi versi anch'essa integrativa della norma costituzionale. In maniera analoga a quanto disponevano i decreti legge, all'art.4, primo comma, si precisa che accanto alle perquisizioni personali o domiciliari vanno incluse, quanto ad atti che necessitano di autorizzazione, le ispezioni personali. Invece di utilizzare la formula “arresto”, come fa l'art.68 Cost., inoltre, si parla di “fermo”, di “esecuzione di misura cautelare e personale”, di “accompagnamento coattivo” e di “misure di sicurezza aventi natura personale”. In questi casi, tuttavia, come fu già osservato, “non si tratta di integrazioni indebite e incostituzionali ... giacché non avrebbe senso distinguere, quanto alla necessità di autorizzazione, tra restrizioni ‘temporanee’ e privazioni ‘durature’ della libertà personale”.⁴⁶

Prima di concludere, ancora due rapide segnalazioni che possono forse offrire ulteriori spunti per meglio maturare un'opinione sul significato complessivo di questa parte della legge n.140/2003, relativa appunto all'attuazione dell'art.68 della Costituzione.

Le garanzie processuali dell'invulnerabilità, per loro natura, hanno normalmente carattere temporaneo. A differenza della garanzia sostanziale dell'insindacabilità di cui all'art.68, primo comma, che elimina definitivamente la stessa antiggiuridicità della opinione espressa, e perciò tutela il parlamentare anche dopo lo scadere del mandato, le garanzie di cui all'art.68 commi due e tre, si limitano a subordinare ad autorizzazione lo svolgimento di alcuni atti, e perciò a tutelare il parlamentare per la sola durata del mandato. Venuta meno la carica, vengono meno le limitazioni al normale potere dell'autorità giudiziaria. Per quanto riguarda le intercettazioni “indirette”, considerate dal giudice “rilevanti”, così non è: dall'inciso contenuto nel secondo comma, dell'art.6, là dove viene specificato che “l'autorizzazione deve essere richiesta alla Camera alla quale il membro del Parlamento appartiene o apparteneva al momento in cui le conversazioni o le comunicazioni sono state intercettate”, e dalle previsioni di cui al comma secondo dell'art. 4 e di

espresse ed i voti dati dai membri delle Camere nell'esercizio delle loro funzioni: un istituto nuovo da ripensare (e da abolire), in *Foro it.*, I, 1994, 996ss.

⁴⁴ Cfr. per tutti, L.Chieffi, *In margine alla proposte di revisione dell'art.68 della Costituzione*, cit., 284ss.

⁴⁵ Nel caso in esame, ovviamente, qualora si ritenga (come parrebbe doversi ritenere in base del tenore della disposizione) che il giudice, una volta inoltrata la richiesta, e dunque considerati necessari i documenti in esame, non possa concludere il processo prima della risposta delle Camere

⁴⁶ N.Zanon, voce *Parlamentare (status di)*, cit., 634.

cui al comma quarto dello stesso art. 6 che espressamente disciplinano l'ipotesi del parlamentare riletto, risulta infatti difficile non concludere nel senso della durata illimitata della prerogativa in questione. Ora, tale soluzione è indubbiamente coerente con la *ratio* che sorregge il principio di carattere generale, secondo il quale anche per l'utilizzo delle intercettazioni indirette è necessario il consenso delle Camere, anzi per certi aspetti ne è il logico sviluppo. Non essendo le intercettazioni in esame delle intercettazioni che riguardano direttamente il parlamentare, e dunque delle intercettazioni che possono essere disposte dal giudice solo dopo che le Camere si siano pronunciate, se si vuole in ogni modo escludere che siano utilizzabili in un processo (non importa se coinvolgente anche solo persone che non godono di alcuna immunità costituzionale) le registrazioni che contengono delle conversazioni di membri del parlamento, allora, è del tutto ragionevole prevedere che tale garanzia operi anche se il parlamentare intercettato è, al momento del loro utilizzo, cessato dalla carica. Il problema che una simile disciplina solleva, infatti, è di carattere più radicale e investe la stessa scelta di estendere, anche al di là della lettera costituzionale, la portata di una garanzia che apparve, fin dalla sua prima introduzione, come una sorta di “beffardo sberleffo”⁴⁷ ai poteri investigativi della magistratura⁴⁸, e per questa strada giungere quindi a ulteriormente sacrificare le esigenze dell'accertamento delle responsabilità penali (di coloro, in questo caso, che non svolgono alcuna funzione parlamentare, ma hanno avuto la ventura di intrattenersi con un membro delle Camere⁴⁹).

Ulteriore sviluppo della medesima logica è poi la previsione, contenuta nel quinto comma dell'art.6, della immediata distruzione di tutta la documentazione delle intercettazioni (“indirette”) qualora le Camere abbiano negato l'autorizzazione. Se la garanzia ha una durata illimitata, e quindi assume un carattere per certi versi sostanziale, forse sarebbe stato opportuno che non potesse essere applicata esclusivamente da un organo politico.

La legge si chiude con l'articolo 8 attraverso il quale il legislatore, ai sensi dell'art.77, ultimo comma, della Costituzione, fa salvi gli effetti prodotti da tutti quei decreti-legge che il Governo, come si è più volte ricordato, adottò a partire dal giorno successivo all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/1993, e che, molto probabilmente, si deve riconoscere, ebbero l'effetto, tra l'altro, di concorrere a ulteriormente consolidare una giurisprudenza parlamentare assai poco attenta alle esigenze dell'uguaglianza, alle ragioni dei terzi e, in ultima analisi, alle stesse esigenze di legittimazione delle prerogative che (in maniera sicuramente poco rigorosa) andava applicando.

⁴⁷ Così G. Zagrebelsky, *La riforma dell'autorizzazione a procedere*, cit., 282.

⁴⁸ Considerando l'assurdità del meccanismo della previa autorizzazione per atti di indagine che trovano nella sorpresa la condizione essenziale della loro stessa utilità, e facendo leva sull'inciso che richiede in questi casi una autorizzazione analoga (e non identica) a quella prevista per gli atti limitativi della libertà personale, da parte di alcuni (cfr. *Parere del C.S.M. sul decreto legge 15 novembre 1993*, n.455, in *Foro it.*, 1994, 987ss.) si è sostenuto, in via interpretativa, che “la richiesta debba essere avanzata dall'autorità giudiziaria alla Presidenza della Camera d'appartenenza del parlamentare indagato con tutto il necessario corredo di informazioni e di garanzie: ma che la Presidenza della Camera esamini e decida sulla richiesta in forma riservata, eventualmente integrata dal Presidente dell'altra Camera e/o da un ristrettissimo novero di altri soggetti istituzionalmente qualificati, ed impegnati al vincolo del segreto sino che l'autorità giudiziaria dichiari che esso non è più necessario”; da parte di altri (cfr. M.Midiri, *La riforma dell'immunità parlamentare*, cit., 2450; Id., *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, Padova, Cedam, 1999, 334) si è sostenuto la possibilità che una soluzione quale quella ipotizzata dal C.S.M. o altra sostanzialmente analoga venga realizzata con una mera novella dei regolamenti parlamentari. La legge n.140/2003, in ogni caso, non pare neanche aver preso in esame il problema.

⁴⁹ Sulla incostituzionalità di una estensione della richiesta di autorizzazione alle intercettazioni indirette che potranno essere utilizzate solo in danno dei terzi, cfr., già, M.Midiri, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, cit., 332s.

4. *L'impressione che si ricava dall'analisi svolta: che il Parlamento sia stato, ancora una volta, il peggiore nemico di se stesso.*

Se si tiene presente il contesto politico e giuridico (inteso, anche e soprattutto, come l'insieme dei diversi e opposti orientamenti della "giurisprudenza" parlamentare e della giurisprudenza costituzionale) nell'ambito del quale la presente legge viene a collocarsi, l'impressione che si ricava dalla breve analisi fin qui svolta è che "il Parlamento – come è stato efficacemente detto - [sia] stato, e continu[i] a essere, il peggior nemico di se stesso"⁵⁰. E, si badi bene, anche in questo caso, ci si riferisce al Parlamento complessivamente inteso e non alla specifica maggioranza che sorregge il Governo e che, dopo l'introduzione dell'emendamento c.d. "Schifani" (o proposta "Maccanico") relativo all'immunità delle alte cariche dello Stato, ha votato a favore del disegno di legge. Ciò 1) sia perché, alla Camera (il 9/4/2003), contro il testo privo del suddetto emendamento hanno votato soltanto 6 Deputati, 2) sia perché il testo della legge oggi in vigore in gran parte riproduce un testo approvato dall'assemblea della Camera il 17 febbraio 1999 nel corso della precedente legislatura, 3) sia soprattutto perché le diverse proposte di legge che furono presentate e successivamente accorpate alla proposta Boato, nel corso della presente legislatura, prevedevano tutte quante (laddove, ovviamente, miravano a disciplinare l'attuazione dell'intero 68 della Costituzione): a) una nozione della garanzia sostanziale dell'insindacabilità (quantomeno) analoga a quella che poi verrà approvata nella legge 140/2003⁵¹; b) il meccanismo della pregiudizialità parlamentare (o del rinvio automatico della trattazione della causa⁵²); c) una estensione degli atti coperti dalla garanzia procedurale dell'autorizzazione alle c.d. "intercettazioni indirette": a questo riguardo, ad esempio, la proposta di legge Siniscalchi, Bielli, Bonito, Leoni e altri (n.2715) si spingeva a coprire non solo le conversazioni o le comunicazioni alle quali hanno preso parte membri del Parlamento, ma anche quelle "nelle quali di essi è fatta menzione" (art.4).

Andrea Giorgis

⁵⁰ M.Dogliani, *Immunità e prerogative parlamentari*, cit., 1048.

⁵¹ Cfr., ad esempio, la proposta Cola, Lisi (n.1235) secondo la quale l'art.68, primo comma, si sarebbe dovuto applicare "per ogni atto parlamentare, per ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia, riconducibile alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento"; la proposta Siniscalchi, Bielli, Bonito, Leoni e altri (n.2715), secondo la quale l'art.68 primo comma si sarebbe dovuto applicare "per ogni altro atto parlamentare ...[nonché] alle attività di ispezione, di critica o di denuncia e ad ogni altra attività divulgativa esterna qualora esse siano riconducibili ad una iniziativa assunta dal parlamentare all'interno della Camera di appartenenza."; la proposta La Russa (n.2261) secondo la quale l'art.68 primo comma si sarebbe dovuto applicare "per ogni altro atto parlamentare nonché per ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, collegata alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento."; e la proposta Gironda Veraldi, Cardiello (n.1996), secondo la quale "Ai fini dell'articolo 68, primo comma, sono sottratte al sindacato dell'autorità giudiziaria le dichiarazioni di carattere politico ovunque rese dai membri del Parlamento, essendo questi assistiti dalla presunzione dell'esercizio della funzione parlamentare fino a prova contraria. // Non costituiscono comunque esercizio della funzione di membro del Parlamento le espressioni che, per i modi e i termini usati, siano di per sé lesive dell'altrui onore o reputazione, salvo che esse siano rigorosamente pertinenti ed utili in relazione al tema oggetto dell'intervento."

⁵² E' il caso, quest'ultimo, della proposta Gironda e altri (n.1996)