

29 LUGLIO 2015

L'ambito di operatività  
dell'insindacabilità parlamentare:  
questioni sostanziali e processuali

di Ylenia Maria Citino

Dottoranda di ricerca in Governo e Istituzioni  
Università degli Studi di Roma Tre



# L'ambito di operatività dell'insindacabilità parlamentare: questioni sostanziali e processuali\*

**di Ylenia Maria Citino**

Dottoranda di ricerca in Governo e Istituzioni  
Università degli Studi di Roma Tre

**Sommario:** **1.** Premessa. **2.** L'insindacabilità da un punto di vista sostanziale: criteri logici ai fini della perimetrazione dell'art. 68 Cost. **3.** L'insindacabilità da un punto di vista processuale: le aporie di un conflitto interorganico sempre più "a senso unico". **4.** L'insindacabilità da un punto di vista europeo: riflessi giurisprudenziali e nodi da sciogliere.

## **1. Premessa**

Sebbene negli ultimi anni i conflitti in tema di insindacabilità parlamentare siano in sostanziale diminuzione, così come pronosticato da alcuni autori<sup>1</sup>, le recenti pronunce della Corte Costituzionale testimoniano il permanere di una certa tensione fra poteri che si consuma al cospetto dell'organo giurisdizionale supremo, l'unico deputato a risolvere in maniera dirimente le doglianze circa la spettanza in concreto della contestata prerogativa<sup>2</sup>.

Protagonista indiscussa dell'annoso scontro fra Parlamento e Magistratura, la guarentigia dell'insindacabilità, tale quale è riconosciuta dall'art. 68, comma primo della Costituzione, ha assunto dei connotati via via differenti, in base all'esito degli accadimenti politici<sup>3</sup>, della

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Si veda, ad esempio, L. PESOLE, *Verso la scomparsa dei conflitti sull'insindacabilità parlamentare?*, in *Giur. cost.*, 2009, 2, 2153-2190.

<sup>2</sup> Ciò ha spinto ad una compiuta rassegna statistica della conflittualità in tema di insindacabilità, come in V. ONIDA, *Relazione annuale sull'attività svolta dalla Corte costituzionale*, Roma, Palazzo della Consulta, 20 gennaio 2005, punto 6 dell'introduzione, limitatamente al periodo 1996-2004.

<sup>3</sup> Si pensi all'influenza che la stagione di Tangentopoli ebbe sull'accelerazione del processo di riforma dell'art. 68 Cost.: G. BIANCONI, *Tangentopoli in Parlamento*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001, 1063 e ss.

giurisprudenza cd. camerale<sup>4</sup>, dei decreti-legge<sup>5</sup>, delle leggi attuative e delle cospicue pronunce della Corte<sup>6</sup>. L'ago della bilancia nei giudizi sui conflitti, infatti, si è inclinato ora verso la Magistratura (decretando l'annullamento delle delibere parlamentari di insindacabilità), ora verso il Parlamento (attraverso pronunce meramente di rito, quali quelle di inammissibilità o di improcedibilità, ovvero dichiarando sussistenti i presupposti di cui all'art. 68, comma primo Cost. e convalidando la delibera di insindacabilità).

Nonostante il progressivo affinamento nei criteri valutativi della giurisprudenza della Corte costituzionale, alcune criticità insite nella materia non hanno trovato soluzione, suscitando piuttosto casi rilevanti presso la Corte di Strasburgo. Il tribunale europeo, adito in varie occasioni sotto il profilo della violazione dell'art. 6 § 1 CEDU, non ha esitato ad ammonire ripetutamente l'Italia. Nelle more di un intervento legislativo che possa far proprie le obiezioni di Strasburgo<sup>7</sup> al fine di attuare pienamente i principi del giusto processo ex art. 111 Cost., il giudizio costituzionale sull'insindacabilità ha continuato a vestire i panni del conflitto di attribuzione e si è eccentricamente evoluto sino a far parlare di “tribunalizzazione della Corte”.

Scopo della presente analisi sarà, dunque, l'individuazione e la classificazione dell'insieme di criteri che la Corte usa nel delicato giudizio di valore atto a tipizzare i comportamenti funzionalistici. Si getterà successivamente uno sguardo sugli aspetti processuali del giudizio tra poteri in tema di insindacabilità per poi terminare con un esame delle recenti innovazioni giurisprudenziali scaturite dalla dialettica con le corti europee. Il quadro che ne verrà fuori consentirà di mettere in rilievo alcune questioni irrisolte legate alla tutela dei diritti fondamentali,

---

<sup>4</sup> Prassi e giurisprudenza parlamentare sono state lungamente studiate dalla dottrina. Cfr. *ex alia*, S. MANNUZZU, *Immunità parlamentari e processo democratico*, in *Pol. dir.*, 1981, 77 e ss.; A. MANZELLA, *La prerogativa ex art. 68 della Costituzione. Significato politico-istituzionale dell'istituto*, in *Il regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, II, Roma, Segretariato generale della Camera dei deputati, 1968, 147 e ss.; P. DIMUCCIO (a cura di), *L'insindacabilità dei parlamentari. Documentazione sull'art. 68, primo comma, della Costituzione*, Roma, Senato della Repubblica, Ufficio prerogative e immunità, 1985; O. DOMINIONI, *Autorizzazione a procedere e salvaguardia del Parlamento*, in *Pol. dir.*, 1979, 27 e ss.

<sup>5</sup> Numerosissimi i decreti legge reiterati tutti intitolati “Disposizioni urgenti per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione” che, a partire dal d.l. 15 novembre 1993, n. 455 fino al d.l. 23 ottobre 1996, n. 555, imponevano la sospensione e l'improcedibilità di giudizio nei casi di insindacabilità e anche in casi sospetti che sembravano più affini al soppresso istituto dell'autorizzazione a procedere. Come è noto, l'abuso della decretazione diede poi adito alla storica pronuncia della Corte, la n. 360 del 1996. La vicenda è stata esaminata puntualmente da G. LASORELLA, *Procedimenti e deliberazioni parlamentari in materia di immunità dopo la riforma dell'art. 68 della Costituzione (Appunti per una riforma dei regolamenti delle Camere)*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1994, 51 e ss.

<sup>6</sup> Di cui fa una compiuta rassegna G. AZZARITI, *Cronaca di una svolta: l'insindacabilità dei parlamentari dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Politica del diritto*, 2001, XXXII, 4, 585 e ss.

<sup>7</sup> E anche di una folta dottrina, di cui si dà conto nella nota 138.



in un giudizio, quello tra poteri, che continua a conservare una natura innegabilmente pubblicistica<sup>8</sup>.

## **2. L'insindacabilità da un punto di vista sostanziale: criteri logici ai fini della perimetrazione dell'art. 68 Cost.**

L'istituto dell'insindacabilità appartiene alla più ampia categoria delle immunità, le quali, permettendo a coloro che ne usufruiscono di non essere sottoponibili alla giurisdizione della magistratura ordinaria, si risolvono in un regime derogatorio rispetto al diritto comune e ai principi fondamentali dello Stato di diritto<sup>9</sup>. In ragione della forte incisività di tale deroga, bisogna richiamare il fondamento politico-costituzionale di tale disciplina, che trova le sue origini nell'epoca dell'assolutismo monarchico<sup>10</sup> ove emerse l'esigenza di salvaguardare le assemblee rappresentative da attività persecutorie del Re e dei suoi funzionari<sup>11</sup>. In Italia, la letteratura dell'epoca statutaria e della costituente<sup>12</sup> produsse autorevoli riflessioni sull'immunità, definendola tanto una forma di protezione dagli abusi della forza di maggioranza quanto un rifugio da un potere giudiziario "politicizzato" o "anarchico"<sup>13</sup>. Oggi si può affermare che le immunità hanno

---

<sup>8</sup> G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2012, in particolare 421 e ss.

<sup>9</sup> Si pensi, ad esempio, agli artt. 2, 3, 24, 111, 112 Cost.

<sup>10</sup> Su questo argomento v. la citazione di G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari. Natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino, Einaudi, 1979, 3 e ss. ove fa riferimento a W. STUBB, *The constitutional history of England*, Oxford, 1906, II, 515 e ss.

<sup>11</sup> Cfr. S. TRAVERSA, *Immunità parlamentare (voce)*, in *Enc. diritto*, 1970, 178 e ss.

<sup>12</sup> Cfr. F. RACIOPPI-I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, 1903, 137 ove si afferma che "l'immunità è la più essenziale all'ufficio di membro delle Camere, non potendosi concepire la facoltà di proporre leggi nuove e meno ancora la potestà di sindacare gli atti dei ministri e dei loro dipendenti, senza la massima libertà di citar fatti, addurre prove, esprimere giudizi, secondo che ciascuno reputa più corrispondente al pubblico interesse. Privato di questa preziosa garanzia, il regime parlamentare sarebbe una larva: perciocché il singolo deputato o senatore si troverebbe trattenuto e impacciato nel compiere con coscienza il proprio dovere; le minoranze non avrebbero sicurezza di perseguire legalmente, com'è loro diritto, i propri ideali; le stesse maggioranze non avrebbero sicurezza contro le opposizioni; perfino i Ministri si troverebbero impediti nella difesa dei propri atti innanzi alle Camere, quando le loro parole potessero lasciare adito a contestazioni legali fuori dall'aula. Essa è la difesa massima dei senatori e deputati impiegati verso i Ministri, dei membri del Senato verso la Camera, dei membri della Camera verso il Senato, dei membri del Gabinetto verso gli avversari, di tutti i membri delle due Camere verso le querele dei privati, verso le ingerenze dei collegi elettorali, verso le persecuzioni dell'Esecutivo, verso l'azione partigiana del Giudiziario". Durante i lavori costituenti, l'insindacabilità fu poco dibattuta, essendo scontato un suo riconoscimento in Costituzione: v. Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, seconda sottocommissione, Lavori preparatori, seduta del 19 settembre 1946, 1049 e ss.; e anche Assemblea Costituente, Lavori preparatori, seduta del 10 ottobre 1947, 3208 e ss.

<sup>13</sup> Ancora S. TRAVERSA, cit., 1040 e ss.

“carattere di strumenti oggettivamente e finalisticamente approntati per la tutela della libera esplicazione del mandato parlamentare”<sup>14</sup>, attraverso una sorta di *ius excludendi alios*<sup>15</sup>.

La materia ha da sempre fornito occasione per tracciare il confine tra prerogativa e privilegio<sup>16</sup>. Se la prima, infatti, consente di proteggere una funzione cui l’ordinamento attribuisce una certa rilevanza<sup>17</sup> (quale, *in subiecta materia*, la titolarità in capo alla rappresentanza politica della libertà di manifestare il proprio pensiero), il privilegio, invece, consiste in uno specifico vantaggio che permette a un soggetto di sottrarsi a determinati obblighi senza una ragionevole giustificazione. Benché sul piano teorico tale bipartizione sembrerebbe granitica, sul piano pratico la frontiera è significativamente più labile.

Prima della riforma<sup>18</sup> dell’art. 68 della Cost., si riteneva che l’insindacabilità fosse “*un privilegio costituzionale, assoluto, perpetuo, parziale*”<sup>19</sup> ma la sua natura era controversa e dibattuta<sup>20</sup>, poiché l’irresponsabilità a cui dava luogo era variamente giudicata come una ipotesi di esenzione dalla giurisdizione<sup>21</sup>, un’incapacità penale<sup>22</sup>, un “limite personale all’obbligatorietà della legge penale”<sup>23</sup>, una causa personale di esenzione dalla pena<sup>24</sup> o una causa oggettiva di esclusione del reato<sup>25</sup>. Del resto, l’originaria formulazione dell’art. 68, 1° comma, non soccorreva in aiuto, visto che

---

<sup>14</sup> Così: M. DOGLIANI, *Immunità e prerogative parlamentari*, in L. Violante (a cura di), *Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001, 1012.

<sup>15</sup> È innegabile che la finalità ultima per cui l’ordinamento configura in questo modo tale prerogativa sia la tutela dell’interesse pubblico. Un concetto, questo, che emerge fin dalla dottrina più antica. Cfr. V. E. ORLANDO, *Principi di diritto costituzionale*, Firenze, Barbera, ed. 1889-1909-1928, nella prima v. p. 257.

<sup>16</sup> Sulla funzionalizzazione dell’insindacabilità alla tutela delle prerogative delle Camere e sulla impossibilità di ridurre detta garanzia a privilegio personale conseguente alla mera qualità di parlamentare, v. Corte costituzionale, sentenza del 7 aprile 2004, n. 120.

<sup>17</sup> Sul concetto di garanzia costituzionale cfr. S. GALEOTTI, *Garanzia costituzionale (voce)*, in *Enc. dir.*, XVIII, 490 e ss.; V. ZANGARA, *Le prerogative costituzionali (rilievi e prospettive)*, Padova, Cedam, 1972, 87 e ss.; G. ZAGREBELSKY, *Le immunità*, cit., 27 e ss.; G. F. CIAURRO, *Prerogative costituzionali (voce)*, in *Enc. dir.*, XXXV, 1986, 3; T. GIUPPONI, *Le immunità della politica. Contributo allo studio delle prerogative costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2005, 45 e ss.

<sup>18</sup> Intervenuta con la legge costituzionale del 29 ottobre 1993, n. 3, recante “Modifica dell’art. 68 della Costituzione”, in G.U. n. 256 del 30 ottobre 1993. Vedi S. PANIZZA, *Legge cost. 29 ottobre 1993, n. 3*, in *Comm. Branca*, 1995, 650 e ss.

<sup>19</sup> Cfr. P. DIMUCCIO, *L’insindacabilità dei parlamentari: una introduzione allo studio dell’art. 68, primo comma, della Costituzione*, in *Dir. e soc.*, 1986, 681 e ss.

<sup>20</sup> Cfr. E. CAPALAZZA, *L’immunità parlamentare e l’articolo 68, primo comma, della Costituzione*, Roma, Montecitorio, 1949, 7 e ss.

<sup>21</sup> Cfr. P. DIMUCCIO, *L’insindacabilità*, cit., 692.

<sup>22</sup> Cfr. MORO, *La capacità giuridico-penale*, Padova, Cedam, 1939, 79 e ss.

<sup>23</sup> Cfr. LEONE, *L’imputabilità nella teoria del reato*, in *Riv. it.*, 1937, 361 e ss.

<sup>24</sup> Cfr. F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale (parte generale)*, X ed., Milano, Giuffrè, 1987, 736.

<sup>25</sup> Cfr. S. TRAVERSA, *Immunità parlamentari*, cit., 178 e ss.

l'espressione "non possono essere perseguiti" aveva fatto porre dubbi a una dottrina<sup>26</sup>, per il vero minoritaria, sull'applicabilità dell'insindacabilità ai procedimenti civili. Il verbo "perseguire", infatti, richiamava la sfera del diritto penale. In epoca anteriore al 1993, inoltre, all'insindacabilità si affiancavano due tipi di immunità: quella "in senso stretto" derivante dal divieto di sottoposizione a procedimento penale in mancanza della previa autorizzazione a procedere e quella "dagli arresti e dalle perquisizioni" ai sensi del 3 comma, oggi riformulato. Mentre l'insindacabilità ha effetti di tipo sostanziale, e una durata nel tempo che va oltre la durata del mandato da parlamentare, l'inviolabilità ai sensi degli altri due commi si limita ad esplicare effetti processuali, per cui cessa una volta finita la carica. È chiaro, allora, che l'insindacabilità copre ogni tipo di responsabilità: non solo civile o penale, ma anche amministrativa o financo disciplinare (si pensi ad esempio all'eventualità di sanzioni da parte di ordini professionali).

In quel contesto, la prassi parlamentare, nella propria autonomia di apprezzamento, intorno agli anni '70 aveva mutato la giurisprudenza fino ad allora seguita<sup>27</sup> giungendo ad un'interpretazione oltremodo estensiva e generosa della garanzia. La strategia assunta concorreva ad una commistione indebita<sup>28</sup> dell'insindacabilità con l'improcedibilità e l'inviolabilità previste dal vecchio secondo comma dell'art. 68 Cost.<sup>29</sup>. Così, il processo sollevato da parte privata, sia presso un tribunale civile che uno penale, sarebbe stato quasi certamente posto nel nulla dal fuoco incrociato dell'insindacabilità cd. indiretta e del diniego di autorizzazione<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> La teoria minoritaria, secondo la quale l'applicabilità dell'insindacabilità, stante una ritenuta inequivocabile formulazione della disposizione, fosse limitata al solo ambito del diritto minoritario, secondo MARTINELLI, ha la paternità di A. AMORTH, *La costituzione italiana*, Milano, 1948, 117. Cfr. C. MARTINELLI, *L'insindacabilità parlamentare. Teoria e prassi di una prerogativa costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2002, 13, nota 28.

<sup>27</sup> Per una rassegna storica v. M. MIDIRI, *La riforma dell'immunità parlamentare*, in *Giur. cost.*, 1994, 2411 e ss.

<sup>28</sup> Su questo punto, 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.*, 1994, I, 998, ove, nel commentare criticamente la serie di decreti legge attuativi della modifica costituzionale all'art. 68, evidenziava che "la procedura prevista nel 2° comma dell'art. 68, ispirata a ragioni assolutamente diverse e quindi del tutto autonoma dalla garanzia contenuta nel 1° comma, veniva in realtà utilizzata per realizzare il principio dell'insindacabilità, nella interpretazione fornita dalla Corte costituzionale".

<sup>29</sup> Vedi il caso del Sen. Marchio, imputato in un giudizio per diffamazione, che ha portato all'emanazione della storica sentenza n. 1150/1988. Il caso fu originato da una prima delibera di diniego dell'autorizzazione a procedere votata dal Senato. Una volta cambiata la legislatura, per mantenere in piedi l'immunità, pronunciò una delibera di insindacabilità inibendo sia il procedimento penale che quello civile. Una ricostruzione della vicenda è stata compiuta da L. CIAURRO, *Autorizzazione a procedere e giudizio civile*, in *Quad. cost.*, 1989, 3, 509 e ss.

<sup>30</sup> "Si è infatti distinto tra un'insindacabilità propria ed un'insindacabilità impropria (quella appunto relativa all'attività politica dei parlamentari al di fuori delle Camere). Mentre per la prima nemmeno si pone un problema di perseguibilità del parlamentare, per la seconda, ove un organo giurisdizionale avesse iniziato l'azione penale, le Camere, in genere, negavano l'autorizzazione a procedere. In tal modo si introduceva,

Contro questo potere debordante delle Camere, la Corte costituzionale si pronunciò con sentenza n. 1150 del 1988<sup>31</sup>, compiendo un *revirement* rispetto all'antico orientamento dell'intangibilità degli atti interni<sup>32</sup> e aprendo a un sindacato, seppur per vizi di tipo procedurale, delle dichiarazioni di insindacabilità. Gli esiti di tale pronuncia hanno individuato dei nuovi capisaldi: per esempio, che il ramo di appartenenza del Parlamentare possiede la competenza a dichiarare se la condotta contestata soggiace (o meno) alla tutela dell'insindacabilità. Solo a fronte di una delibera non arbitraria al giudice è "inibita" una pronuncia in difformità o che non tenga conto della medesima. L'unico rimedio esperibile, finì per concludere la Corte, ponendo la pietra miliare per ogni suo futuro ragionamento, è quello del conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte, non nei termini di una *vindicatio potestatis*, ma di menomazione per via dell'esercizio non corretto dei poteri. La decisione innescò una lunga serie di conflitti di attribuzione che non cessò con la riforma costituzionale del 1993<sup>33</sup>. Accanto all'abolizione dell'autorizzazione a procedere, il lessico del nuovo primo comma guadagnò un respiro semantico maggiore: con la formula "non sono chiamati a rispondere" il legislatore della riforma intendeva consolidare la portata assoluta dell'irresponsabilità che ne scaturiva.

Eppure, col presupposto di razionalizzare la materia e colmare il vuoto derivante dall'eliminazione dell'autorizzazione a procedere, il Parlamento si incamminò verso la strada di una nuova interpretazione estensiva, inaugurando la stagione di reiterazione di decreti attuativi della l. cost. 3/93 (vedi *supra*, nota 5). I diciotto decreti consequenziali cacciarono il governo in un ginepraio, poiché ritenuti inopportuni sotto il profilo dello strumento normativo scelto e, per di più, criticati in quanto "integrativi" e non meramente attuativi della novella<sup>34</sup>. Il contenuto pressoché equivalente dei vari atti normativi partiva dall'assunto che la ricercata irresponsabilità

---

però, un elemento di confusione". Così: P. CARETTI-U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino, Giappichelli, 2012, 182.

<sup>31</sup> Corte costituzionale, sentenza del 15 dicembre 1988, n. 1150, in *Giur. cost.*, 1988, 5589, con nota di N. ZANON, La Corte e la «giurisprudenza» parlamentare in tema di immunità: affermazioni di principio o regola del caso concreto?, *ivi*, 5595 e ss. Cfr. anche R. PINARDI, *L'insindacabilità parlamentare tra controllo della Corte e (presunta) potestà "inibente": una decisione non priva di contraddizioni*, in *Giur. cost.*, 1988, 2366 e ss.

<sup>32</sup> Lo fece con la sentenza n. 9 del 1959, pubblicata in *Giur. cost.*, 1959, 237 e ss., con nota di P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio (gli interna corporis) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, e commento di C. ESPOSITO, *La Corte costituzionale in Parlamento*, *ivi*, 622 e ss.

<sup>33</sup> La dottrina si stava già pronunciando sull'ambiguità della riforma dell'art. 68. Cfr.: E. CASTORINA, *Appunti sulla riforma dell'art. 68 della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1995, 74 e ss. ove si svolgono interessanti riflessioni anche in tema di reati ministeriali e di immunità dei giudici della Corte costituzionale.

<sup>34</sup> Cfr. 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, 103 e ss.

giuridica è principio connaturato all'irresponsabilità politica<sup>35</sup>, in base al quale eventuali scelte politiche “sbagliate” non possono essere fatte valere se non dal corpo elettorale. Sarebbe invero contrario ai principi del costituzionalismo moderno prevedere che un parlamentare sia giudicato sindacabile nel compimento dei suoi atti politici da autorità diverse rispetto al popolo riunito in corpo elettorale<sup>36</sup>. Dunque, l'irresponsabilità giuridica è “funzionale al principio dell'irresponsabilità politica” per garantire che il medesimo “non venga violato in forma mascherata”<sup>37</sup>.

La Corte costituzionale aveva fino ad allora esitato nell'assumere un ruolo dirimente in conflitti “ad alto tasso di politicità” per evitare di giurisdizionalizzare un ambito in cui i poteri devono avere ampi margini di libertà<sup>38</sup>. Cionondimeno, comincia a fare chiarezza sull'ordine di competenze fra Camera e Magistratura, statuendo con sentenza n. 443 del 1993<sup>39</sup>, che il giudice nelle more di una delibera camerale ha il potere, ma anche il dovere, di prendere una decisione sulla condotta contestata al fine di valutare se le doglianze della parte offesa debbano essere travolte dall'applicazione dell'insindacabilità. Dal 1998<sup>40</sup> per la prima volta fece valere l'illegittimità di una delibera di insindacabilità, aprendo un vaso di Pandora che ancora non è stato chiuso. Il carattere *assoluto* ma *parziale* dell'insindacabilità e la formulazione aperta dell'art. 68, comma primo Cost. sollevano in tutta la sua ampiezza il problema definitorio: quali attività, e fino a che punto, sono coperte da insindacabilità? Se certezza può esservi quanto ai *voti dati*, come distinguere le *opinioni espresse* dalle dichiarazioni offensive, diffamatorie o costituenti altre ipotesi di reato? Vari, ma poco risolutivi, sono i criteri predisposti dalla giurisprudenza.

---

<sup>35</sup> Cfr. G. U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 1967, 202 e ss.

<sup>36</sup> Come è noto, tale principio è incarnato nella nostra Costituzione dal divieto di mandato imperativo *ex art. 67*.

<sup>37</sup> Così G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari*, cit., 30. Ma anche G. GUARINO, *Il presidente della Repubblica italiana*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1951, 918 e ss., ove fa un paragone fra il regime di responsabilità del Presidente, della cui immunità si fa rispettosamente silenzio nella costituzione, e quello dei giudici della Corte costituzionale, dei parlamentari nonché dei consiglieri regionali.

<sup>38</sup> Peraltro, bisogna considerare che essa agisce su un piano diverso e più delicato rispetto a quello della tradizione montesquiviana del “*pouvoir qui arrête le pouvoir*”: qui la classica teoria della separazione dei poteri diventa inadeguata rispetto alla complessità delle dinamiche costituzionali protette dalle prerogative.

<sup>39</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza del 2 dicembre 1993, n. 443, punto 4 *cons. dir.*, ove si statuisce che spetta alle Camere il potere di giudicare sull'insindacabilità, “potendo e dovendo [...] specie se il parlamentare la eccipisca in giudizio, pronunciarsi il giudice ordinario ove manchi ogni pronuncia della Camera di appartenenza”.

<sup>40</sup> È la sentenza n. 289 del 1998, commentata da M. SICLARI, *I limiti dell'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari*, in *Gazzetta Giuridica*, 1998, 36, 1-3; v. anche G. LASORELLA, *Le “opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni” parlamentari ex art. 68, primo comma, della Costituzione, tra Camere, giudici e Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1999, 483 e ss.



Nella folta schiera di pronunce, è cruciale la cd. giurisprudenza Sgarbi<sup>41</sup>, le cui sentenze nn. 10 e 11 del 2000<sup>42</sup>, hanno comportato un risoluto cambiamento di rotta rispetto al trend inaugurato nel 1988. Mentre nella “storica” sentenza si era assoggettato il potere valutativo delle Camere ad una mera verifica di legittimità, le due coeve decisioni contenevano quattro ordini diversi di novità<sup>43</sup>. In primo luogo, la non spettanza alla Corte della facoltà di accertare se la dichiarazione ritenuta offensiva del parlamentare possa integrare gli estremi di un reato da cui far sorgere responsabilità penale. In secondo luogo, trattandosi di un conflitto per menomazione, l’includibilità di un esame “in concreto” della delibera camerale, ai fini della sussistenza o meno dei presupposti dell’insindacabilità: il giudizio diventa inscindibilmente legato all’esame della fattispecie<sup>44</sup>, cancellandosi l’antica distinzione fra “verifica esterna” e “verifica interna” sulla delibera parlamentare. In terzo luogo, la precisazione del concetto di “nesso funzionale”, per cui anche se la funzione parlamentare non ha un carattere specializzato, essa è comunque giuridicamente definita dall’ambito del “diritto parlamentare” e da ciò che vi è intimamente connesso, escludendosi tutto quanto sembri afferente *prima facie* ad un generico “contesto politico”. Infine, - e siamo al quarto punto - l’identità tra l’attività parlamentare e l’atto contestato, insindacabile soltanto se “sostanzialmente riproduttiv(o) di un’opinione già espressa in sede parlamentare”<sup>45</sup>.

Dalla “svolta” operata in quegli anni<sup>46</sup> fino ad oggi, i criteri di valutazione dei comportamenti contestati sono andati via via precisandosi, pur non essendo ancora risolutivi. La difficoltà nell’individuazione di punti fermi comporta che il perimetro giuridico dell’insindacabilità contenga ancora delle zone d’ombra<sup>47</sup>.

---

<sup>41</sup> Cfr. P. COSTANZO, *Immunità parlamentare: la "giurisprudenza Sgarbi" alla ricerca di un punto fermo*, in *Danno e responsabilità*, 2000, 4, 381 e ss.

<sup>42</sup> Cfr. Corte Cost. 17 gennaio 2000, n. 10, e Corte Cost. 17 gennaio 2000, n. 11, in *Foro it.*, 2000, I, 332, con nota di R. ROMBOLI. Per altri commenti alle suddette sentenze v. A. PACE, *L’art. 68, comma 1, Cost. e la “svolta” interpretativa della Corte costituzionale nelle sentt. nn. 10 e 11/2000*, *Giur. cost.*, 2000, 1, 85 e ss.; T.F. GIUPPONI, *La Corte costituzionale giudice di “merito” delle delibere parlamentari di insindacabilità*, in *Giur. it.*, 2000, 1105 e ss.; e infine anche P. VERONESI, *Per essere insindacabili fuori dalle Camere occorre l’“identità sostanziale” dei contenuti*, in *Diritto & Giustizia*, 3, 2000, 20 e ss.

<sup>43</sup> In questo senso A. PACE, *L’art. 68, comma 1, Cost. e la “svolta” interpretativa*, cit.

<sup>44</sup> Cfr. M. C. GRISOLIA, *Immunità parlamentari e Costituzione. La riforma del primo comma dell’art. 68 Cost.*, Padova, Cedam, 2000.

<sup>45</sup> Sentenza dell’11 gennaio 2000, n. 10, punto 6 delle motivazioni in diritto.

<sup>46</sup> L’importanza di tale “svolta” emerge anche dall’autorevolezza delle opinioni espresse da A. PACE-S. BARTOLE-F. SORRENTINO-L. ELIA, relatori al Seminario organizzato dalla Corte costituzionale nei giorni 31 marzo e 1° aprile 2000, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2001.

<sup>47</sup> Così S. ROSSI, *Est modus in rebus: l’insindacabilità parlamentare nel dialogo tra corti*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2012, 1, 229, il quale, dopo aver commentato il caso Patriciello, passa in rassegna la giurisprudenza Corte EDU e conclude che non esistono ancora dei criteri precisi e specifici per stabilire l’esistenza di un

a) Il vecchio *criterio spaziale* che caratterizzava la nozione di insindacabilità nell'epoca statutaria è oggi completamente irrilevante. Tale criterio, come rilevato da certa dottrina<sup>48</sup>, aveva un ambito eccessivamente restrittivo e il suo formalismo limitava artatamente la tutela a quei soli voti ed opinioni espressi fisicamente all'interno dell'aula. In diritto comparato<sup>49</sup>, peraltro, si può osservare che di tale criterio fa pienamente uso il sistema anglosassone, il cui paradigma del *freedom of speech and debate* non può tuttavia valicare le mura di Westminster<sup>50</sup>.

b) È stato oggetto di ripetute specificazioni, invece, il *criterio temporale o cronologico*, in base al quale solo le affermazioni compiute nel corso del mandato parlamentare sono suscettibili di quella particolare tutela riconosciuta dall'art. 68 comma 1 Cost.. Per quanto riguarda, invece, gli atti *extra-moenia*, devono possedere alternativamente due requisiti: a) quello della “sostanziale contestualità” alla opinione funzionale<sup>51</sup>, ovvero b) quello della “anteriorità”, “a nulla rilevando gli atti compiuti in epoca posteriore alle dichiarazioni ritenute lesive”<sup>52</sup>. Proprio in una recentissima sentenza, la n. 265 del 2014<sup>53</sup>, si ribadisce che il criterio temporale, essendo uno dei due requisiti principe della causalità funzionale, serve affinché un'attività esterna possa assumere una “finalità divulgativa” dell'attività parlamentare. Il criterio cronologico viene in questione anche nello stabilire un collegamento fra l'atto parlamentare e la successiva dichiarazione resa *extra-moenia*, la quale per mantenere quell'«intima connessione» con l'atto originario, deve esservi *temporalmente* collegata. Il problema, allora, si sposta sulla quantificazione di questo lasso di tempo: ossia, fino a che punto una dichiarazione può spingersi nel tempo senza che il parlamentare incorra nel rischio di vedersi sottratta la prerogativa dell'insindacabilità? Giorni? Mesi? Anni? La Corte ancora una volta ha optato per un ragionamento logico di tipo elastico emodellato sulla

---

nesso funzionale, ma questa mancanza di confini certi rende possibile un dialogo tra le Corti, CGUE, Corte EDU e Corte costituzionale.

<sup>48</sup> Vedi F. RACIOPPI-I. BRUNELLI, *cit.*, 45.

<sup>49</sup> Per una rassegna esaustiva v. E. CAVASINO, *Insindacabilità parlamentare e diritti fondamentali: un problema solo italiano?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2010, IV, 380.

<sup>50</sup> Nel Regno Unito il *Bill of Rights*, e l'interpretazione data dal *Privy Council*, incorpora un principio di non interferenza con i lavori parlamentari, proteggendo i membri del Parlamento da eventuali incursioni da parte del potere giudiziario. Tuttavia, l'interesse alla non interferenza decade allorché si varca la soglia esterna del Parlamento, così che qualsiasi riproduzione o rinvio a quanto detto entro le mura non è automaticamente assistito da un'immunità assoluta. Il principio di non intervento nell'attività delle Camere, quindi, non si estende quando la medesima ha dei riflessi all'esterno. Cfr. sul punto F. DURANTI, *Le immunità parlamentari nell'esperienza britannica: tradizione ed innovazione*, in *Federalismi.it*, 2005, 13.

<sup>51</sup> Le sentenze più recenti che richiamano tale requisito sono, all'epoca in cui si scrive: la n. 97 del 2 aprile 2008; la n. 82 del 7 marzo 2011; la n. 313 del 10 dicembre 2013; la n. 115 del 5 maggio 2014; ed infine la n. 264 del 17 novembre 2014.

<sup>52</sup> Così Corte costituzionale, sentenza n. 347 del 15 novembre 2004, con rinvio ai precedenti nelle sentenze nn. 289/1998 e 246/2004. Ma anche, successivamente, v. *ex multis* le sentt. 249/2006 e 286/2006.

<sup>53</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 265 del 17 novembre 2014.

fattispecie concreta. Così, ad esempio, nella sentenza n. 258 del 2006, la parentesi di un anno intercorsa fra gli atti tipici di sindacato ispettivo e la successiva dichiarazione esterna “è tale da fare escludere, ai fini della sussistenza del nesso funzionale, il requisito della «sostanziale contestualità»”. Lo stesso lasso di tempo non è, invece, ostativo al rigetto del ricorso nella sentenza n. 420 del 2008, laddove “appare sufficiente, anche in considerazione della persistente attualità del tema trattato, a conferire alle dichiarazioni *extra moenia* carattere divulgativo”<sup>54</sup>. Il criterio cronologico, inoltre, desta perplessità nel caso in cui il parlamentare, nell’intento di coprire con l’immunità le proprie dichiarazioni volutamente diffamatorie, potrebbe *ad nutum* attribuirsi licenza di offesa mediante la semplice anticipazione del contenuto in una interrogazione parlamentare, una risoluzione o un qualsiasi atto tipico<sup>55</sup>.

c) La combinazione dei primi due criteri dà luogo al *criterio spazio-temporale* in virtù del quale si possono identificare tre categorie di opinioni: le opinioni dei parlamentari, espresse entro le mura del Parlamento e durante il mandato; le opinioni extra-parlamentari connesse, espresse al di fuori delle mura del Parlamento ma intimamente collegate poiché riprodotte di opinioni già espresse, salvo che sia trascorso un lasso di tempo sproporzionato; le opinioni extra-parlamentari personali, svincolate o temporalmente dal mandato rappresentativo o contenutisticamente. Mentre l’ultimo tipo di opinioni non darebbe mai adito ad incertezza, le prime due categorie hanno dato adito a difficoltà. Si pensi ad esempio alla sentenza n. 509 del 2002<sup>56</sup>; in cui opinioni pur legittimamente espresse *intra moenia* (nel caso di specie si trattava della *buvette*) furono ritenute sindacabili in quanto è esclusa la permanenza della garanzia a comunicazioni private tra due parlamentari. Queste non integrano atti di funzione giacché un mero “contesto politico” non può di per sé stesso essere sufficiente a far presumere il nesso funzionale. La combinazione dei criteri spazio e tempo dà luogo a esiti oggettivamente incerti, cui sopperiscono i successivi criteri.

d) Del *criterio teleologico* si fa variamente uso per sceverare quali delle opinioni extra-parlamentari siano connesse funzionalmente con l’attività rappresentativa. Solo l’esistenza di un nesso consentirà al parlamentare di ripararsi dietro l’usbergo dell’art. 68. Ma lo stesso criterio

---

<sup>54</sup> Corte costituzionale, sentenza del 3 dicembre 2008 n. 420.

<sup>55</sup> Come rilevato puntualmente da G. SCACCIA, *Spunti per una ridefinizione del "nesso funzionale" in tema di insindacabilità parlamentare*, 2014, Rivista AIC, 5, tali esternazioni potrebbero dal luogo a responsabilità disciplinare o politica. Ciò non toglie che, sul piano giurisdizionale, rimarrebbero comunque insindacabili.

<sup>56</sup> Corte costituzionale, sentenza del 20 novembre 2002, n. 509.

teleologico, come enunciato dalla Corte costituzionale<sup>57</sup>, crea un gioco di specchi nel rimando agli altri criteri. A ciò si aggiunge una generale mancanza di consenso sul suo grado di estensione<sup>58</sup>.

e) Il *criterio formalistico o nominalistico* consentirebbe alla Corte di scongiurare il rischio di una eccessiva esposizione politica, semplificando il suo lavoro a livello, per così dire, notarile. Mediante un inventario chiuso e definitivo degli atti tipici caratterizzanti la funzione parlamentare, si escluderebbe in modo pacifico dall'immunità quanto non sia ricompreso in tale lista. L'art. 68, comma 1 della Cost., infatti, pone un limite alla garanzia ai soli «voti dati e opinioni espresse». Se sulla qualifica dei voti non paiono esserci dubbi, l'attenzione ermeneutica della Corte va concentrata sulla nozione di «opinioni», posto che solamente voti e opinioni, e non già l'intera attività parlamentare, sono tutelati dall'irresponsabilità. L'opinione appartiene giuridicamente alla categoria degli atti, sia in forma orale che in forma scritta. Sono esclusi quindi i fatti, le circostanze o comunque quei comportamenti materiali che possono di per sé costituire autonome ipotesi di reato<sup>59</sup>. Giustamente, la Corte non ha voluto ritenere praticabile la strada di un eccessivo formalismo, pur coniato il principio della sostanziale riproduzione degli atti interni. Il nominalismo, portato alle estreme conseguenze, porterebbe, infatti, a inopportune forzature. Ad esempio, atti di valenza puramente privata ma espressi *intra moenia* sarebbero insindacabili, mentre atti esterni espressione di manifestazioni politiche non ancora emerse in assemblea rimarrebbero privi di copertura<sup>60</sup>. Di conseguenza, è capitato che essa abbia accordato tutela ad alcuni atti non tipizzati, esplicitandosi mediante strumenti, atti e procedure, anche «innominati», ma comunque rientranti nel campo di applicazione del diritto parlamentare, come

---

<sup>57</sup> In Corte costituzionale, sentenza del 17 novembre 2014, n. 265, si afferma che ai fini della sussistenza del nesso funzionale «devono concorrere due requisiti: a) un legame temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna, in modo che questa venga ad assumere una finalità divulgativa della prima; b) una sostanziale corrispondenza di significato, ancorché non testuale, tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e gli atti esterni, al di là delle formule letterali usate, non essendo sufficiente né una semplice comunanza di argomenti né un mero "contesto politico" entro cui le dichiarazioni *extra moenia* possano collocarsi, né il riferimento alla generica attività parlamentare o l'inerenza a temi di rilievo generale, seppur dibattuti in Parlamento, né, infine, un generico collegamento tematico o una corrispondenza contenutistica parziale». In altre parole, il criterio teleologico risulta da una combinazione del criterio temporale con quello nominalistico.

<sup>58</sup> Ai fautori di un'interpretazione estensiva (coprendo con l'insindacabilità un ampio spettro di attività), si contrappongono i fautori di un'interpretazione restrittiva (che invece rinvengono il nesso funzionale soltanto in corrispondenza dell'elemento spaziale), senza dimenticare coloro che argomentano la bontà di una tesi intermedia. Si rimanda, per una rassegna degli autori coinvolti in tale dibattito, a T. GIUPPONI, *Art. 68, in Commentario breve alla Costituzione* (a cura di S. BARTOLE-R. BIN), Padova, Cedam, 2008, 68.

<sup>59</sup> Corte costituzionale, sentenza del 19 novembre 2007, n. 388.

<sup>60</sup> Viene in rilievo, peraltro, il problema del cambiamento dei mezzi di comunicazione, per cui alle logiche della comunicazione di massa si contrappongono nuove forme di partecipazione e propaganda politica. Vedi G. MAZZOLENI, *La comunicazione politica*, Bologna, Il Mulino, 2004.

il caso degli atti di sindacato ispettivo non ritenuti validi dal Presidente di Assemblea o dell'interrogazione non ammessa<sup>61</sup>. senza però estendere inopportunamente l'immunità a qualsiasi atto politico semplice.

f) Il *criterio personalistico* ha condotto ad escludere qualsiasi manifestazione di pensiero che non provenisse direttamente dal soggetto in questione. L'inconfigurabilità di una sorta di *insindacabilità di gruppo* non è stata salutata con favore unanime dalla dottrina<sup>62</sup> che ritiene inconciliabile che una garanzia attinente alla funzione parlamentare rimanga incentrata sul singolo. Se si considera, infatti, il ruolo che i regolamenti di Camera e Senato attribuiscono ai gruppi parlamentari, non si può non notare una stridente contraddizione con l'idea del mandato parlamentare come prettamente individualistico<sup>63</sup>. Non potendosi dunque avere insindacabilità in espressioni che trovano esclusivo riscontro in atti tipici posti in essere da parlamentari appartenenti o no al medesimo gruppo politico, è egualmente assorbita la questione, bene illustrata da Pace<sup>64</sup>, dell'eventualità in cui l'atto sia emesso invece da un parlamentare proveniente dall'altro ramo del Parlamento. La definizione di tale criterio come personalistico non deve però indurre in errore: l'immunità non è comunque garantita *ad personam*, ma alla funzione che essa ricopre<sup>65</sup>. Come fa notare la Corte nella sent. 265/2014<sup>66</sup>, “nella stessa ottica si pone, del resto, l'orientamento espresso dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in base al quale, in riferimento al diritti di

---

<sup>61</sup> V. i casi emblematici nelle citate sentenze della Corte costituzionale del 9 febbraio 2000, n. 56, sentenza del 20 novembre 2002, n. 509, sentenza del 4 giugno 2003, n. 219, e infine sentenza del 18 dicembre 2003, n. 379.

<sup>62</sup> Cfr. N. ZANON, *L'insindacabilità "di gruppo" e le oscillazioni della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2005, 3, 1717B e ss.; V. BELFIORE, *Nuovi orizzonti per l'insindacabilità?*, Nota alla sentenza C. Cost. n. 193 del 2005, in *Forum di quaderni costituzionali*, <http://forumcostituzionale.it/site/10/10/2005>.

<sup>63</sup> Cfr. D. CABRAS, *Insindacabilità delle opinioni dei parlamentari e tutela dei diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rassegna parlamentare*, 2006, 558 ove menziona le interrogazioni e le interpellanze c.d. pesanti.

<sup>64</sup> Cfr. A. PACE, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, in *Quaderni Costituzionali*, 2000, 2, 20 e ss.

<sup>65</sup> Del resto, un'immunità simile è garantita anche ai consiglieri regionali, ai sensi dell'art. 122, comma 4, Cost. In questo caso, La Corte non ha ritenuto di dover compiere una piena assimilazione rispetto alla disciplina della delibera parlamentare, pur riconoscendo che identica è la *ratio*. Questo sulla base di una differente portata rappresentativa delle assemblee regionali, non estesa alla generalità della Nazione. Cfr. sul punto A. BURATTI, *Conferme sull'assetto processuale dei conflitti in tema di insindacabilità dei consiglieri regionali (ed anacronismi argomentativi sulla «posizione rispettiva del Parlamento e dei Consigli regionali»)*, in *Giur. cost.*, 2007, 4, 2941 e ss.; e più specificamente cfr. anche A. BURATTI, *La negata estensione al Presidente della giunta dell'insindacabilità per opinioni espresse e voti dati (art. 122 comma 4 Cost.) e trasformazioni della rappresentanza e della responsabilità politica regionale*, in *Giur. cost.*, 2007, 3, 1912 e ss.; sulla materia anche F. DURANTI, *Insindacabilità dei consiglieri regionali e nesso funzionale*, in *Giur. cost.*, 1999, 5, 3048 e ss.; T. GIUPPONI, *La Corte e i tempi della politica. L'insindacabilità dei consiglieri regionali e la presunta efficacia inibitoria della delibera del Consiglio*, in *Le Regioni*, 2007, 1, XXXV, 112 e ss.

<sup>66</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza del 17 novembre 2014, n. 264.



accesso a un tribunale da parte di privati cittadini, deve considerarsi estraneo alla garanzia dell'insindacabilità un comportamento che non sia connesso «all'esercizio di funzioni parlamentari *stricto sensu*»<sup>67</sup>.

g) Come argomento *ad adiuvandum*, un ultimo criterio può essere individuato nella cd. etichetta istituzionale: l'esigenza di garantire il libero svolgimento delle funzioni parlamentari, su cui si fonda la *ratio* stessa dell'insindacabilità, trova un limite invalicabile nel turpiloquio, nell'insulto o nell'utilizzo di espressioni comunque sconvenienti o licenziose che “non fa(nno) parte del modo di essere della funzione parlamentare”<sup>67</sup>.

Come si evince da questo tentativo di sistematizzare l'ampia casistica di pronunce per ricavarne un pensiero recente e aggiornato, l'ambito di operatività dell'insindacabilità, circondato da un muro di cinta di creazione giurisprudenziale, ha un perimetro tutt'altro che netto.

La scelta della Corte di un approccio *case by case* potrebbe avere una duplice spiegazione: da un lato, l'obiettivo difficoltà di rinvenire dei criteri validi sempre e non soltanto *hic et nunc*, dall'altro la volontà di garantirsi un margine di manovra nell'operazione di sussunzione delle fattispecie attraverso una certa elasticità di giudizio. Un'eccessiva rigidità del modello, infatti, se da un lato porterebbe un contributo positivo alla certezza del diritto, dall'altro lato peccherebbe di eccessivo formalismo in un campo delicato come quello politico, suscettibile di alterare gli equilibri e i rapporti fra le istituzioni. Per di più, assumere una posizione dogmatica non consentirebbe alla Corte di dialogare con le Corti europee e di adattarsi agli ulteriori orientamenti che dovessero emergere, ponendola nella difficile condizione di scegliere se richiedere alla prima occasione utile un intervento legislativo mediante un monito o, peggio ancora, trovarsi costretta a contraddire la propria giurisprudenza.

---

<sup>67</sup> Così Corte costituzionale, sentenza del 21 giugno 2006 n. 249. Ma soprattutto Corte costituzionale, sentenza del 9 maggio 2001, n. 137, ove nettamente si afferma che “la prerogativa parlamentare non può [...] essere estesa sino a comprendere gli insulti – di cui è comunque discutibile la qualificazione come opinioni – solo perché collegati con le condotte da esponenti parlamentari in favore delle loro tesi politiche”. E si aggiunge che “il nesso funzionale, lungi dal tradursi in una corrispondenza tra espressioni verbali e atti parlamentari tipici, si risolverebbe [altrimenti] in un generico collegamento con un contesto politico indeterminabile”.

### 3. L'insindacabilità da un punto di vista processuale: le aporie di un conflitto interorganico sempre più “a senso unico”

Il conflitto di attribuzione, decollato in epoca piuttosto tardiva<sup>68</sup>, è uno strumento utile a garantire il rispetto della “legalità costituzionale”, quell'insieme di regole e norme che permettono di delimitare<sup>69</sup> le rispettive attribuzioni e competenze dei vari poteri dello Stato<sup>70</sup>. Depurato dalla stretta concezione di *vindicatio potestatis* e reso un meccanismo con funzione di chiusura del sistema, quasi residuale<sup>71</sup> o addirittura “polivalente”<sup>72</sup>, oggi questo tipo di conflitto è suscettibile di incanalare tutto quel contenzioso che fino ad allora non aveva trovato uno sbocco suo proprio, tra cui, per l'appunto, la materia di insindacabilità.

Peraltro, contro quell'autorevole dottrina che per lungo tempo aveva escluso la percorribilità della via del conflitto di attribuzione<sup>73</sup>, riallacciandosi al concetto di innata politicità dell'atto a copertura immunitaria, ci si è resi conto che quella del conflitto tra poteri è l'unica strada esperibile per agire nei casi di abuso della prerogativa dell'immunità parlamentare. Non sarebbe mai stato possibile, ad esempio, agire attraverso l'impugnazione per via incidentale della delibera camerale di insindacabilità, appartenendo la medesima alla categoria degli *interna corporis acta*<sup>74</sup>.

Nel campo dell'insindacabilità ci si trova davanti a un conflitto da menomazione o interferenza, giacché il magistrato che si rivolge alla Corte non nega alla Camera in questione la spettanza del potere di dichiarare insindacabili gli atti di un proprio membro, ma chiede che venga compiuta una valutazione sull'atto specifico di delibera, lamentando l'assenza dei presupposti necessari

---

<sup>68</sup> Le prime sentenze della Corte in ambito di conflitto di attribuzione furono esclusivamente di inammissibilità (ad esempio, 91/1965, 153/1967, 39/1968, 101/1970, 118/1971). I primi conflitti conclusi con sentenze di accoglimento nel merito furono soltanto a partire dal 1975 e relatore fu sempre il giudice CRISAFULLI. Cfr. V. CRISAFULLI, *Giustizia costituzionale e potere legislativo*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati: aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, IV, Milano, 1977, 129-147.

<sup>69</sup> A tal proposito c'è chi afferma che “al fondo, c'è la speranza (o l'illusione) di poter predeterminare con precisione giuridica i ruoli dei protagonisti reali della vita politica, attraverso la regolamentazione dei luoghi istituzionali ove essi operano”. Vedi G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *Giustizia*, cit., 422.

<sup>70</sup> Cfr. *ex multis* E. MALFATTI-S. PANIZZA-R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2003.

<sup>71</sup> Sul concetto di residualità, si confronti V. ONIDA, *Legittimazione della Corte dei conti limitata “per parametro” o conflitto di attribuzioni?*, in *Giur. cost.*, 1991, 4169 e ss.

<sup>72</sup> Così M. MIDIRI, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, Padova, Cedam, 1999.

<sup>73</sup> Ad esempio S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1974, 83, secondo il quale “la Corte si troverebbe precluso ogni apprezzamento sulla natura politica della deliberazione parlamentare, la quale oltretutto non viene motivata”.

<sup>74</sup> In base al principio dell'autonomia delle Camere, gli atti parlamentari interni sono esclusi da ogni forma di sindacato esterno. Vedi S. ROMANO, *Diritto costituzionale generale*, Milano, 1947, 231. V. anche A. TESAURO, *Sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1959, 198. Peraltro, con la sentenza 379/1996 la Corte costituzionale sembra voler rispolverare la teoria degli *interna corporis acta*, laddove si mostra disponibile a garantire alla rappresentanza politica «un indefettibile spazio di libertà». Sul punto M. MANETTI, *Non sparate sui pianisti. La delega del voto in Parlamento e la rinascita degli interna corporis*, in *Giur. cost.*, 1996, 3462. Ma anche A. PACE, *Giurisdizione e insindacabilità*, cit., 295.



all'emanazione di tale atto. Ed effettivamente la Corte stessa ha ribadito più volte di non essere un “giudice dell'impugnazione”<sup>75</sup> sull'atto contestato, bensì di limitarsi ad effettuare una “verifica esterna”, un controllo sulla “non arbitrarietà della delibera parlamentare” volto a escludere che il potere, certamente spettante, dell'Assemblea a dichiarare l'insindacabilità non sia stato usato in modo distorto o arbitrario. Questo salvo poi, successivamente, allargare il proprio campo d'azione affermando, in occasione delle pronunce della c.d. svolta del 2000 (cit. *supra*) di non poter “verificare la correttezza, sul piano costituzionale, di una pronuncia d'insindacabilità senza verificare se, nella specie, l'insindacabilità sussista”. Da quel momento, il controllo esercitato dalla Corte diventa più penetrante.

Presupposto necessario per configurare il conflitto come concreto, e non meramente virtuale, è la constatazione della “esistenza” della delibera camerale, tant'è che agli effetti dell'ammissibilità del ricorso diverse sono le conseguenze derivabili a seconda che si configuri nullità, annullabilità o mera inesistenza della delibera.

Sotto il profilo dell'ambito soggettivo, è anche un giudizio sostanzialmente “a senso unico”<sup>76</sup>, poiché sempre più spesso è il potere giudiziario che gioca il ruolo dell'attore per eccellenza e, viceversa, il potere legislativo è chiamato a difendere la correttezza dei propri atti, con riferimento in particolare alla sussistenza dei presupposti per la delibera di insindacabilità<sup>77</sup>. Una siffatta configurazione fa sì che la funzione arbitrale della Corte consista nel vegliare contro l'uso spregiudicato delle prerogative parlamentari.

Senonché, in una controversia ove siano coinvolte opinioni di parlamentari dichiarate insindacabili, si configura una sorta di doppio livello di giudizio, in cui le “armi processuali” e gli oneri a carico delle parti sono impari. Le conseguenze pratiche derivanti dal modello di giudizio configurato dalla Corte nel 1988 non sono di poco conto se si valuti che i soggetti offesi dalla condotta del parlamentare dovranno subire la sospensione del processo ex art. 3 L. 140/2003; qualora sia intervenuta la delibera di insindacabilità, dovranno sollecitare il giudice a sollevare

---

<sup>75</sup> Così in Corte costituzionale, sentenza del 26 novembre 1997, n. 375, 3 *cons. dir.* ove si tratta anche il tema degli atti connessi o consequenziali rispetto all'atto funzionale, ritenendovi inclusi anche gli atti divulgativi di una posizione politica.

<sup>76</sup> Cfr. G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Padova, Cedam, 2003, 166, ove afferma che “il conflitto di attribuzione, astrattamente ipotizzato come strumento di reciproca contestazione dell'eventuale lesione delle sfere di attribuzione dei poteri, finisce per essere esperibile soltanto in una direzione, volendo la Corte mantenere il carattere “esterno” del suo sindacato senza addentrarsi in una valutazione sul modo di esercizio del potere del giudice, ma circoscrivendo piuttosto la sua valutazione alla verifica della regolarità della deliberazione parlamentare”.

<sup>77</sup> Per una ricostruzione esaustiva della disciplina dei regolamenti parlamentari relativa alla procedura di emanazione della delibera di insindacabilità, cfr. F. GIRELLI, *Insindacabilità parlamentare e divieto di mandato imperativo*, Torino, Giappichelli, 2007, 41 e ss.



conflitto di attribuzione senza che i medesimi potranno vantare alcuna posizione soggettiva in merito a questa situazione; dovranno chiedere di essere invitati ad intervenire nel conflitto presso la Corte costituzionale. Ove questa giunga ad annullare la delibera di insindacabilità, riconoscendo la non spettanza della Camera ad emanarla, il giudizio *de qua* potrà essere riassunto e solo a questo punto l'attore si troverà in una posizione di parità processuale con il parlamentare convenuto<sup>78</sup>. Si pensi conseguentemente all'assenza di rimedi previsti per il cittadino che, di fronte alla decisione del giudice di non azionare il meccanismo del conflitto di attribuzione, non possa più proseguire nella contestazione della condotta del parlamentare.

Con un tale tipo di meccanismo la reale parte offesa, prima che la giurisprudenza della Corte si ammorbidisse per consentire l'intervento del terzo<sup>79</sup>, non aveva in principio alcuno spazio nel giudizio, trovandosi al di fuori del disegno organizzativo costituzionale. Al semplice cittadino non restava altro che rimettersi alla buona volontà del giudice.

Per quanto riguarda il vizio deducibile nel conflitto per "menomazione" in materia di insindacabilità, nella giurisprudenza della Corte si mette di frequente in rilievo il ragionamento in base al quale la lesione delle attribuzioni del potere giudiziario sia cagionata dal "cattivo uso" ovvero dall'"esercizio illegittimo" delle prerogative derivanti dall'autonomia parlamentare. Correlativamente, l'unico rimedio esperibile è quello del conflitto di attribuzione, facendo leva su vizi *in procedendo*, oppure per omessa o erronea valutazione dei presupposti<sup>80</sup>, con una portata più ampia rispetto alla semplice incompetenza. Per questo la contestazione sull'uso del potere viene fatta in concreto, giacché una violazione in astratto (per esempio allorché la proposta della giunta non sia stata ancora approvata in Assemblea) non può configurare alcuna lesione nelle attribuzioni (ma, nel caso portato in esempio, configura piuttosto una carenza di interesse a ricorrere).

Non sarebbe ammissibile, alla luce di quanto detto, un conflitto di tipo preventivo<sup>81</sup>, poiché in quel caso non si configurerebbe nessuna lesione o menomazione delle attribuzioni<sup>82</sup>. In un conflitto così configurato sembrerebbe quasi potervi ravvisare una sorta di impugnazione *sui*

---

<sup>78</sup> Cfr. E. MALFATTI, *Immunità parlamentare e terzi "offesi": l'accercchiamento del modello di giudizio della Corte italiana è davvero completo?*, in *Quaderni Costituzionali*, 2009, 4, 966 e ss.

<sup>79</sup> Per una più compiuta rassegna del tema dell'intervento del terzo, si rimanda alla fine del presente paragrafo.

<sup>80</sup> V. Corte costituzionale, sentenza del 2 dicembre 1993, n. 443.

<sup>81</sup> Cfr. A. PIZZORUSSO, *Conflitti*, in *Novissimo Digesto italiano*, App., II, Torino, Utet, 1981, 387.

<sup>82</sup> Sul concetto di "attribuzione" non esiste, peraltro, una chiarezza granitica. Cfr. A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2008, 411 e ss.



*generis* dell'atto, come rimedio ultimo esperibile contro una delibera illegittima, nonostante la Corte abbia espressamente escluso la configurabilità del rimedio come impugnativo (vedi *supra*).

Collegato alla concretezza del conflitto sta il requisito dell'interesse a ricorrere<sup>83</sup>, che deve essere anch'esso concreto e attuale. Di conseguenza, si esclude che un conflitto in tema di insindacabilità possa consistere nel virtuale accertamento dell'illegittimità della delibera. Occorre che il giudice paventi una seria e concreta minaccia dell'interesse a non aver menomate le proprie attribuzioni, non è sufficiente una richiesta di attività di tipo consultivo. Infatti, il conflitto può essere dichiarato improcedibile in casi di sopravvenuta carenza di interesse al ricorso. Si pensi al caso in cui il querelante decidesse di rimettere la querela o il parlamentare di non valersi della prerogativa dell'insindacabilità tramite rinuncia: la Corte dovrebbe chiaramente dichiarare cessata la materia del contendere, senza poter più dirimere il conflitto<sup>84</sup>.

Con riferimento allo svolgimento del conflitto, la procedura si è connotata per l'emergere di forti momenti di politicità, riversatisi sul piano strettamente formale. Questo ha permesso nel passato alla Corte di sottrarsi alla pronuncia nel merito su questioni assai "scomode", mediante sentenze meramente processuali<sup>85</sup>, ad esempio per tardività nel deposito o nella notifica del ricorso. D'altra parte, è ormai assodato che il conflitto possa essere introdotto con ordinanza, e non soltanto con ricorso. Sebbene talvolta la difesa della Camera di appartenenza abbia tentato di eccepire questo profilo formale, la Corte ha sempre respinto tali eccezioni, a condizione che l'ordinanza contenesse tutti gli elementi necessari dell'atto introduttivo. Più volte, infatti, la Corte ha affermato il principio di completezza e di autosufficienza dell'atto introduttivo<sup>86</sup>, dichiarando inammissibili le questioni sollevate con ricorsi che non contenessero un preciso riferimento alle dichiarazioni presuntivamente offensive del parlamentare<sup>87</sup>. La giurisprudenza costituzionale ha richiesto un contenuto minimo nel ricorso introduttivo che si sostanzia nella riproduzione

---

<sup>83</sup> Cfr. L. MEZZETTI-M. BELLETTI-E. D'ORLANDO-E. FERIOLI, *La giustizia costituzionale*, Padova, Cedam, 2007, 482 e ss.

<sup>84</sup> Così, ad esempio, è avvenuto nella sentenza n. 204 del 23 maggio 2005, ove la Corte ha dovuto dichiarare il giudizio improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse, "tenuto conto dell'intervenuta remissione di querela, accettata dall'imputato, che deve ritenersi prevalente, quale causa estintiva del reato, sull'interesse al giudizio ancora eventualmente in corso per conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato".

<sup>85</sup> Per una puntuale indagine sulle pronunce meramente processuali vedi L. PESOLE, *Sulla scomparsa*, cit., 2161 e ss.

<sup>86</sup> Da ultimo, lo fa nella recentissima sentenza del 12 gennaio 2015, n. 4.

<sup>87</sup> *Ex multis*, cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 236 del 18 giugno 2007, laddove si afferma che "il ricorso è inammissibile, se non contiene la riproduzione testuale delle dichiarazioni, poiché la incompleta trascrizione delle esternazioni, la rielaborazione di parte di esse e la sovrapposizione tra il loro contenuto e l'interpretazione dell'autorità giudiziaria ricorrente non consentono di cogliere in modo completo l'oggetto del contendere e, quindi, comportano la non autosufficienza dell'atto introduttivo".

testuale delle dichiarazioni da inserire nel quadro probatorio, in modo da poterne constatare l'assimilabilità, se rese *extra moenia*, al contenuto di atti tipici della sua funzione. Anche il *petitum* deve essere espresso e consistere nella richiesta di annullamento della deliberazione di insindacabilità, per riespandere il potere del giudice di giudicare nel merito della controversia.

Peraltro, a partire dall'entrata in vigore della legge 140 del 2003<sup>88</sup>, si sono chiariti alcuni aspetti procedurali che nella previgente disciplina non trovavano risposta univoca, pur suscitando parecchie perplessità sotto altri aspetti, che non spetta a questa sede affrontare. Bisogna menzionare, tuttavia, che la legge del 2003 ha imposto un raccordo istituzionale fra il processo in cui è rilevata o eccepita l'applicabilità dell'art. 68, 1 comma, Cost., e la procedura parlamentare che porta alla delibera (o al diniego) dell'insindacabilità. Se prima i giudici non erano tenuti ad alcuna collaborazione con le Camere, adesso, ai sensi dell'art. 3, comma 4 della legge sopracitata, l'autorità giudicante, ove non accolga l'eccezione di insindacabilità, deve soggiacere a un obbligo di rimessione degli atti alla camera d'appartenenza del parlamentare "senza ritardo con ordinanza non impugnabile". Si tratta, dunque, di una c.d. *pregiudiziale parlamentare*<sup>89</sup>, che comporta ai sensi del comma 5 una sospensione *ope legis* del processo in attesa della sopramenzionata delibera, con carattere assorbente di ogni altra eccezione<sup>90</sup>. Il termine previsto da tale articolo è di 120 giorni<sup>91</sup>, ma nulla si dice sull'eventualità che la Camera non deliberi entro il lasso temporale concesso dalla legge. Se tale termine avesse natura perentoria, e la dottrina è sembrata scettica in merito, il giudice potrebbe tranquillamente riassumere il giudizio e alla Camera d'appartenenza sarebbe preclusa la possibilità di valersi della prerogativa. In realtà, il termine avrebbe natura ordinatoria, per cui, anche in caso di riassunzione del processo, un'eventuale delibera tardiva opererebbe come causa sospensiva immediata, ferma restando la possibilità di sollevare conflitto di attribuzione<sup>92</sup>. Detta sospensione, d'altronde, non necessita della piena collaborazione del giudice, posto che ai sensi del 7 comma, "chi assume che il fatto per il quale è in corso un procedimento

---

<sup>88</sup> Si tratta del cd. Lodo Schifani, legge 20 giugno 2003, n. 140, recante "Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali per le alte cariche dello Stato", in G.U. n. 142 del 21 giugno 2003. Cfr. C. MARTINELLI, *Legge n. 140 del 2003: attuazione o violazione della Costituzione?*, in *Studium Iuris*, 2004, 34 e ss.

<sup>89</sup> Sul punto cfr. L. FRATA, *La diffamazione tra immunità parlamentare e tutela del danneggiato: alla ricerca di un (difficile) equilibrio*, in *Danno e responsabilità*, 2, 2009, 207 e ss.

<sup>90</sup> A norma del comma 5, "la sospensione non impedisce, nel procedimento penale, il compimento degli atti non ripetibili e, negli altri procedimenti, degli atti urgenti".

<sup>91</sup> Ossia "non oltre il termine di 90 giorni dalla ricezione degli atti da parte della Camera predetta" con possibilità di proroga su richiesta della Camera interessata, non superiore a 30 giorni.

<sup>92</sup> Nulla impedisce, peraltro, al ricorrente di operare un giudizio prognostico sul possibile contenuto della delibera parlamentare, se concessiva o meno dell'insindacabilità, al fine di optare per la proponibilità del conflitto.

giurisdizionale di responsabilità nei suoi confronti concerne i casi di cui al comma 1” può direttamente sollecitare una delibera della Camera di appartenenza, facendo sorgere per la Camera stessa la facoltà, ma non l’obbligo, di chiedere al giudice di sospendere il procedimento.

Se il giudice intende conformarsi alla delibera di insindacabilità, o nel casi in cui egli ritenga applicabile l’art. 68, primo comma, anche indipendentemente dalla sollecitazione di un pronunciamento camerale in tal senso, procede con una sentenza di proscioglimento a norma dell’art. 129 c.p.p.<sup>93</sup>. La delibera di insindacabilità, se non impugnata mediante conflitto di attribuzione, ha effetto di inibire la prosecuzione del giudizio qualora si tratti di un giudizio penale. Nel processo civile, invece, il giudice “pronuncia sentenza con i provvedimenti necessari alla sua definizione” e le parti sono invitate a precisare le conclusioni con termini ridotti (ultimo comma, art. 3). In caso contrario, resta sempre possibile sollevare conflitto di attribuzione per violazione delle competenze costituzionalmente attribuite.

Il primo comma del suddetto art. 3<sup>94</sup>, invece, ha occasionato una questione di legittimità costituzionale con cui la Corte ha circoscritto, mediante una sentenza interpretativa di rigetto, il tentativo del legislatore del lodo Schifani di estendere la portata dell’art. 68, primo comma. Pur non entrando nella sostanza della pronuncia, già ampiamente commentata dalla dottrina<sup>95</sup>, si segnala in questa sede che con la sentenza n. 120 del 2004 la Corte ha riposizionato le frontiere dell’insindacabilità entro i precedenti limiti, statuendo che le attività “di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica” del censurato comma 1 dell’art. 3 “non rappresentano, di per sé, un’ipotesi di indebito allargamento della garanzia dell’insindacabilità apprestata dalla norma costituzionale, proprio perché esse, anche se non manifestate in ‘atti tipizzati’, debbono comunque [...] risultare in connessione con l’esercizio di funzioni parlamentari”<sup>96</sup>.

---

<sup>93</sup> Si aggiunga che qualora l’insindacabilità sia deliberata durante la fase delle indagini preliminari, il gip pronuncia decreto di archiviazione ai sensi dell’art. 409 del codice di rito.

<sup>94</sup> L’art. 3, primo comma, della legge 20 giugno 2003, n. 140 recita: “l’art. 68, primo comma, della Costituzione si applica in ogni caso per la presentazione di disegni o proposte di legge, emendamenti, ordini del giorno, mozioni e risoluzioni, perle interpellanze e le interrogazioni, per gli interventi nelle Assemblee negli altri organi delle Camere, per qualsiasi espressione di voto comunque formulata, per ogni altro atto parlamentare, per ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento”.

<sup>95</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza del 7-16 aprile 2004, n. 120, in *Giur. cost.*, 2004, 1201 e ss. con note di P. RIDOLA, *Le “parole della politica” e l’insindacabilità parlamentare*, ivi, 1220 e ss., e di R. ROMBOLI, *Pregiudizialità parlamentare, effetto inibente della delibera delle Camere e una lettura più morbida del “nesso funzionale” da parte della Corte costituzionale*, ivi, 1228 e ss.

<sup>96</sup> Cfr. C. MARTINELLI, *Le immunità costituzionali nell’ordinamento italiano e nel diritto comparato. Recenti sviluppi e nuove prospettive*, Milano, Giuffrè, 2008, 40 ove si dichiara che tentare un’elencazione degli atti parlamentari



La previsione che tali attività, purché siano funzionalmente connesse all'attività parlamentare, e non travalichino, dunque, il tracciato costituzionale, possono essere espletate anche fuori dal Parlamento, non aggiungerebbe, secondo la Corte, nulla di nuovo alle conclusioni cui essa è giunta nel corso della sua giurisprudenza<sup>97</sup>. Essa non avrebbe invero mai accettato il criterio della “localizzazione dell’atto”, ma solo, appunto, quello della connessione funzionale.

Dopo una positiva preliminare valutazione di ammissibilità (*rectius*: di non manifesta inammissibilità), la Corte, previ tutti gli adempimenti tipici dei processi tra parti, entra nella fase istruttoria e probatoria che, proprio in tema di immunità, diventa un momento fondamentale del giudizio. I parlamentari che sono oggetto della richiesta di autorizzazione da parte dell'autorità giudiziaria non possono essere parti del conflitto di attribuzione<sup>98</sup>. Essi hanno un ruolo invece nel procedimento presso la Giunta per le autorizzazioni della camera di appartenenza, nel cui ambito soltanto possono essere invitati a “fornire i chiarimenti opportuni” (recita così, ad esempio, l'art. 18, Reg. Camera). Occorre nuovamente precisare, con il rischio di risultare ridondanti, che i criteri valutativi della Corte non si spingono fino all'esame delle questioni di merito risolte da ciascun ramo parlamentare nella sua autonomia. Bensì si arrestano di fronte alla eventuale constatazione dell'arbitrarietà delle decisioni prese o quanto meno della loro “non plausibilità” secondo un tipo di controllo che evoca quello sull'eccesso di potere. I criteri di autodelimitazione della Corte, col più ampio respiro della giurisprudenza del 2000, hanno avuto una diversa estensione nel tempo, sino a giungere a trasformare la Corte nel “supervisore di decisioni a spiccato contenuto politico”<sup>99</sup>. La attestata diminuzione dei conflitti ha portato oggi a ridimensionare il rischio di un controllo troppo penetrante e il conseguente risentimento che ciò provocherebbe nelle Assemblee, lese nella loro autonomia.

---

da far soggiacere alla prerogativa dell'insindacabilità sarebbe un atto privo di senso, “perfettamente inutile visto che sono citati atti che tradizionalmente e indiscutibilmente fanno parte della funzione parlamentare”.

<sup>97</sup> Per A. PACE si tratterebbe di un'occasione persa. La Corte, secondo l'autore, avrebbe avuto l'opportunità di dichiarare l'illegittimità della legge 140/2003 e rendere finalmente cogenti i criteri da essa elaborati in via giurisprudenziale ai fini dell'interpretazione dell'art. 68 Cost. Cfr. A. PACE, *Giurisdizione e insindacabilità*, cit.

<sup>98</sup> Una sedimentata dottrina lo esclude, a partire da M. MAZZIOTTI DICELSO, *I conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1972, 234. Ciò sulla scorta di diverse considerazioni, tra cui principalmente quella per cui oggetto del conflitto sarebbe la delimitazione delle rispettive competenze e prerogative della Camera, non invece la posizione individuale del parlamentare, la cui condotta verrebbe in rilievo a fini diversi.

<sup>99</sup> Cfr. M. MIDIRI, *Prassi e conflitti in tema di insindacabilità parlamentare*, in *Dir. pubbl.*, 2003, 2, 623.



Il livello eminentemente costituzionale del conflitto ammette pacificamente l'intervento volontario, adesivo o oppositivo di organi costituzionali<sup>100</sup>. A seconda dell'accoglimento di una interpretazione letterale o estensiva<sup>101</sup> dell'art. 37, L. n. 87/1953, secondo cui il conflitto può intervenire solo "tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono", e delle attribuzioni in rilievo nel conflitto, la dottrina sostiene l'obbligatorietà o la eventualità di un intervento *iussu iudicis* (più raramente volontario) dell'altra Camera<sup>102</sup>. Nel caso dell'insindacabilità, è pacifico che ciascuna Camera debba effettuare le proprie valutazioni in modo assolutamente indipendente. Tuttavia, non di rado la Corte ha sollecitato l'estensione del contraddittorio ad entrambi i rami del Parlamento "stante l'identità della posizione costituzionale [...] in relazione alle questioni di principio da trattare"<sup>103</sup>. Non è ancora capitato, invece, il caso in cui la Camera di appartenenza del Parlamentare sia rimasta contumace, mentre l'altra Camera abbia voluto integrare il contraddittorio. In tale caso, la Corte non può negare l'intervento ma è chiaro che la Camera non direttamente coinvolta nel conflitto difficilmente potrebbe apportare elementi di fatto a difesa del parlamentare diverso da quelli già prodotti dalla relazione della Giunta. Sulla contumacia, infine, va rilevato quanto la posizione del parlamentare sia debole nel momento in cui non può direttamente intervenire sulla decisione della Camera di appartenenza che statuisce se agire o resistere in giudizio nel conflitto<sup>104</sup>. Tale decisione, infatti, viene spesso presa in sede di Ufficio di Presidenza, attraverso un voto tacito o indiretto. Difatti la contumacia, come sottolineato nel §1, priva la Corte di elementi essenziali ai fini dell'istruttoria visto che la Corte, non avvalendosi dei poteri del diritto istruttorio e probatorio (diversamente da quanto accade nel giudizio incidentale sulle leggi), decide *iuxta facta probata e alligata*.

---

<sup>100</sup> Cfr. A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Milano, Giuffrè, 1992.

<sup>101</sup> Cfr. A. PENSOVECCHIOLIBASSI, *Il conflitto di attribuzione*, Milano, Giuffrè, 1957.

<sup>102</sup> Su questo punto v. G. GUGLIELMI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato, in La Corte costituzionale. Raccolta di studi a cura dell'avvocatura generale dello Stato*, Roma, 1957, secondo il quale ciascuna Camera non potrebbe autonomamente essere parte di un giudizio dinanzi alla Corte, se non in quanto la fattispecie riguardi funzioni "lato sensu amministrative", posto che invece la funzione legislativa è esercitata congiuntamente da entrambe e non è pertanto scindibile.

<sup>103</sup> V. Corte costituzionale, sentenza del 6 luglio 2001, n. 225, punto 2, *fatto*; cenni anche in Corte costituzionale, sentenza del 22 luglio 2003, n. 263.

<sup>104</sup> Su questo punto anche L. PESOLE, *La legittimazione al conflitto delle Camere*, in *Le Camere nei conflitti*, a cura di G. AZZARITI, Torino, Giappichelli, 2002, 31, che sostiene che "si tratta comunque di una procedura non pienamente condivisibile [...] non ci si può sottrarre alla sensazione che in questo modo chi decide effettivamente sulla costituzione in giudizio in sede di conflitto è l'Ufficio di Presidenza (che teoricamente dovrebbe, invece, limitarsi a formulare una proposta, sulla quale dovrebbe poi pronunciarsi espressamente l'Assemblea).

Qualche cenno in più va fatto con riguardo alla necessità di allargamento delle maglie del contraddittorio, ammettendo soggetti diversi dagli organi costituzionali pacificamente ammessi a rivestire il ruolo di parte nel conflitto di attribuzione. Tali soggetti devono dimostrare di possedere un interesse sostanziale qualificabile come attuale e concreto. L'estensione della platea di coloro con cui la Corte potrebbe interloquire potrebbe avvenire in primo luogo nei confronti del parlamentare che abbia posto in essere la condotta censurata. Tuttavia, si possono rammentare alcuni casi, come quello dell'on. Previti, in cui è emerso da parte della Corte un atteggiamento di chiusura. Il rifiuto di intervento è stato motivato con la considerazione che il parlamentare avrebbe potuto difendere la propria posizione giuridica nell'ordinaria sede processuale, a prescindere dal giudizio in sede di conflitto. Tale giudizio, infatti, non inciderebbe sui diritti del parlamentare quale imputato, poiché la Corte è chiamata a decidere solo sulla spettanza delle attribuzioni costituzionali<sup>105</sup>.

La Corte si è atteggiata diversamente con riferimento all'ammissibilità dell'intervento del terzo offeso. A fronte di un'iniziale posizione di rifiuto, incentrata tutta sul monolitico principio del contraddittorio chiuso<sup>106</sup>, gli auspici della dottrina<sup>107</sup> con riguardo al terzo sono stati accolti solo negli ultimi anni. La partecipazione della parte offesa è estremamente importante<sup>108</sup> allorché si pensi che, grazie a ciò, il conflitto perde parte della sua natura pubblicistica per diventare una strana ibridazione, in cui la Corte costituzionale riveste anche il ruolo di "garante dei diritti". Un primo spiraglio è stato aperto dalla sentenza n. 75 del 2001, in tema di insindacabilità dei consiglieri regionali *ex art.122, comma 4, Cost.*<sup>109</sup> La Corte ivi afferma che il proprio orientamento, costante nel diniego di intervento a soggetti diversi da quelli legittimati, è funzionale a salvaguardare il tono costituzionale del conflitto e impedire la confusione di esso con un contenzioso "devoluto o devolvibile alla giurisdizione comune". Tuttavia, è opportuno

---

<sup>105</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza del 6 luglio 2001, n. 225, punto 2, *cons. dir.*

<sup>106</sup> La più risalente decisione in merito riguarda un conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni, ove la Corte afferma che "possono partecipare al giudizio soltanto lo Stato e la Regione i cui poteri siano entrati in conflitto in virtù di un atto che si ritenga aver invaso la sfera di competenza assegnata da norme costituzionali allo Stato o ad altra Regione". Corte costituzionale, sentenza del 26 gennaio 1957, n. 8.

<sup>107</sup> Cfr. per esempio C. MEZZANOTTE, *Appunti sul contraddittorio nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1972, 954 e ss. Ma anche A. CERRI, *Note minime sull'intervento nei conflitti tra poteri e nei giudizi innanzi alla Corte costituzionale*, in *Foro it.*, 1993, I, 701; cenni interessanti in F. SORRENTINO, *Art. 137*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, 1981, 489 e ss.

<sup>108</sup> Cfr. N. PIGNATELLI, *L'ineffettività della tutela giurisdizionale del terzo nei conflitti ex art. 68, 1° comma, Cost.*, in *Foro it.*, 2004, 6, 293-298; A. TAMIETTI, *Insindacabilità parlamentare e diritto di accesso al tribunale dei privati danneggiati nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Cass. pen.*, 2003, 9, 2839 ss.

<sup>109</sup> Cfr. G. AZZARITI, *Cronaca di una svolta*, cit., 616. A monte, R. ROMBOLI, *Immunità per le opinioni 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, 505.

ammettervi un temperamento: l'essere oggetto del conflitto l'eccezionale guarentigia della non perseguibilità *ex art. 122*, comma 4, consente di affermare l'ammissibilità dell'intervento al fine di non compromettere la facoltà del terzo di agire a tutela dei propri diritti<sup>110</sup>. "Negare ingresso alla difesa delle parti del giudizio comune", aggiunge la Corte in una pronuncia successiva<sup>111</sup>, "significherebbe esporre tali soggetti all'eventualità di dover subire, senza possibilità di far valere le proprie ragioni, una pronuncia il cui effetto potrebbe essere quello di precludere definitivamente la proponibilità dell'azione". In altri termini, "il potere di intervento non può essere precluso quando l'esito del conflitto è suscettibile di condizionare la stessa possibilità che il giudizio comune abbia luogo"<sup>112</sup>.

In materia di insindacabilità parlamentare *ex art. 68*, 1 comma, invece, bisogna attendere il 2007 perché il terzo possa spiegare il proprio intervento, in deroga ai passati apprezzamenti, ma senza che ciò abbia influito sull'esito del contenzioso<sup>113</sup>. Solo sette anni dopo<sup>114</sup> la Corte, investita di un conflitto in cui sia intervenuto un terzo, ha giudicato nel merito sulla fondatezza del ricorso, giungendo ad annullare la delibera di insindacabilità. La posizione dell'intervenente, che essendo parte nel giudizio comune potrebbe benissimo essere litisconsortile necessaria<sup>115</sup>, da alcuni autori è stata ricondotta alla figura dell'*amicus curiae*<sup>116</sup>. Ciononostante, rimane affetta da un pesante *vulnus*: il magistrato *a quo* da soggetto giudicante passa ad essere parte attrice nel conflitto di attribuzione. Il risultante deficit di tutela scontato dal terzo, derivante dalla necessaria mediazione di organi

---

<sup>110</sup> Queste considerazioni, d'altra parte, possono essere (e lo sono state) pacificamente estese per analogia alle ipotesi, più frequenti, di immunità *ex art. 68*, primo comma, Cost. oltre che quelle *ex art. 90* Cost.

<sup>111</sup> Si tratta di Corte costituzionale, sentenza del 26 maggio 2004, n. 154, con commenti di T. F. GIUPPONI, "Uno, nessuno e centomila". *Personaggi e interpreti dell'immunità presidenziale di fronte alla Corte costituzionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), giugno 2004 e A. PUGIOTTO, *Ben oltre il "caso Cossiga": le importanti novità della sentenza n. 154 del 2004*, in *Diritto&Giustizia*, 2004, 26, 14 e ss. In tale sentenza, occorre precisarlo, si disputava invero l'applicabilità dell'art. 90 sugli atti del Presidente della Repubblica compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, coperti, pertanto da immunità.

<sup>112</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza dell'11 ottobre 2005, n. 386, che riguarda un conflitto Stato-Regione. A ciò si aggiunga anche Corte costituzionale, sentenza del 5 giugno 2007, n. 195, ove si perfeziona l'orientamento della Corte, pur sempre in materia di immunità dei consiglieri regionali: "Anche se di regola, nei giudizi per conflitto di attribuzione non è ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi, tuttavia può verificarsi che l'oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo immediato e diretto, situazioni soggettive di terzi il cui pregiudizio o la cui salvaguardia dipendono imprescindibilmente dall'esito del conflitto. In tali casi questa Corte ritiene ammissibile l'intervento".

<sup>113</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza del 4 luglio 2007, n. 274, 4 cons. dir.

<sup>114</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza del 9 luglio 2014, n. 221, 3 cons. dir.

<sup>115</sup> Recenti le sentenze in cui si è tenuto conto dell'intervento del terzo privato. Per i conflitti fra poteri dello stato vedi le sentenze nn., 274, 305 e 368 del 2007 e le nn. 221 e 222 del 2014. Per i conflitti fra enti, vedi la n. 195 del 2007 e la n. 305 del 2011.

<sup>116</sup> Cfr. R. ROMBOLI, *La parte nel processo costituzionale; "amicus curiae" o titolare di interessi?*, in *Foro it.*, 1982, I, 912 e ss.



imparziali nella salvaguardia di interessi di parte e frequentemente criticato dalla dottrina<sup>117</sup>, non può essere giustificato dalla considerazione che il conflitto di attribuzione è tuttora l'unico strumento disponibile a tutelare questa particolare sfera di situazioni soggettive<sup>118</sup>.

Le formule conclusive del giudizio in tema di insindacabilità possono essere di tipo processuale (improcedibilità, inammissibilità, infondatezza) o di tipo sostanziale, ove in questo caso implicano una doppia statuizione, sulla spettanza (o meno) del potere di dichiarare l'insindacabilità e sulla conseguente rispettiva validità (o annullamento) della delibera<sup>119</sup>. La decisione della Corte, oltre a fare stato nel processo che riguarda la condotta del parlamentare (ciò che negli anni passati era ancora più penalizzante per il terzo offeso non ancora abilitato a intervenire)<sup>120</sup> ha effetti *erga omnes* ed efficacia *ex tunc*. Quanto alla domanda se una pronuncia di tipo processuale nel senso della improcedibilità abbia o meno effetti preclusivi sulla eventuale riproposizione del conflitto, si dovrebbe rispondere in maniera affermativa<sup>121</sup>, tenendo conto delle precisazioni fatte di seguito, giacché in caso contrario gli atti di un'istituzione rimarrebbero in uno stato di perdurante incertezza, stante la loro continua attaccabilità. Rispetto al conflitto tra enti, infatti, quello tra poteri dello Stato non prevede nessun termine ai fini del deposito dell'atto introduttivo. La Corte spesso ha ammesso la riproposizione del conflitto nel caso in cui i vizi formali o sostanziali riscontrati nel primo atto introduttivo siano stati espunti, dietro valutazione della permanenza

---

<sup>117</sup> Cfr. E. FURNO, *L'insindacabilità parlamentare: ascesa, declino e trasformazione di una prerogativa*, Napoli, Jovene, 2009, 143, ove parla dei soggetti offesi come "spettatori inermi ed inerti del conflitto costituzionale tra le Camere e la Magistratura". Critica è la posizione di E. MALFATTI, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamento in tema di processo costituzionale (2002-2004)*, Torino, Giappichelli, 2005, 343 e ss. Già prima del mutato orientamento della Corte, c'era chi, come AZZARITI, sosteneva che "il sindacato della Corte è anche un giudizio per la tutela di situazioni giuridiche soggettive". Così in G. AZZARITI, *Giurisdizione e politica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. Dir. cost.*, 1997, 93-170.

<sup>118</sup> A tal proposito, c'è chi propende per un modello di giudizio che sottragga alla Corte le controversie in tema di insindacabilità, facendo del conflitto un "rimedio eccezionale". Così M. LOSANA, *La recente giurisprudenza costituzionale in tema di insindacabilità: la questione del soggetto al quale spetta l'applicazione dell'art. 68 comma 1 Cost.*, in *Giur. cost.*, 2008, fasc. 3, 2821, §2.

<sup>119</sup> Giova ricordare, come ben analizzato da SMURRA, un caso in cui la Corte, forse per una svista, ha riconosciuto l'incompetenza della Camera a dichiarare l'insindacabilità ma ha inspiegabilmente ommesso di annullare la delibera, procedendo invece ad annullare la susseguente deliberazione della Giunta. La mancata caducazione dell'atto ha portato alla proposizione di un secondo ricorso che, invece di una deliberazione in camera di consiglio, ha utilizzato un dispositivo "originale": un'ordinanza di manifesta inammissibilità per carenza di interesse del ricorrente "quasi un *unicum* nel panorama giurisprudenziale sui conflitti interorganici, dove si adopera la declaratoria di (semplice) inammissibilità anche per 'liquidare' i ricorsi più audaci o fantasiosi". Così G. SMURRA, *Il giudizio della Corte sulla corretta applicazione dell'art. 68, comma 1, Cost.: giudizio (solo) sulla competenza o giudizio (anche) sull'atto?*, in *Giur. It.*, 2012, 2245 e ss.

<sup>120</sup> Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Ricorsi "mal coltivati" e tutela dei terzi nei conflitti ex art. 68.1 Cost.*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2003.

<sup>121</sup> Cfr. M. MIDIRI, *Prassi e conflitti*, cit., 616. Di avviso contrario sarebbe invece G. SILVESTRI, *Il conflitto di attribuzione tra rigidità processuali ed esigenze sostanziali*, in *Giur. cost.*, 1997, 3988.

dell'interesse a ricorrere. Il problema della riproponibilità, inoltre, non è di poco conto se si considera che fino ad oggi la Corte non ha affrontato il rischio, eccetto in un caso dalla Camera<sup>122</sup>, che l'apertura di un nuovo giudizio sull'ammissibilità comporterebbe sulla violazione del principio dell'intangibilità del giudicato costituzionale poiché la pronuncia di improcedibilità sarebbe *inutiliter data*. L'unico modo per far orientare la Corte, dunque, è il criterio aperto dell'"attualità" dell'interesse a ricorrere.

#### **4. L'insindacabilità da un punto di vista europeo: riflessi giurisprudenziali e nodi da sciogliere**

Malgrado la materia dell'insindacabilità sia stata già approfonditamente scandagliata, alcune delle ultimesentenze sono degne di essere menzionate poiché contengono elementi di novità che definiscono ulteriormente il quadro in cui ci si muove anche, e soprattutto, alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Con la sentenza n. 264 del 17 novembre 2014<sup>123</sup>, la Corte rileva l'importanza del contraddittorio ai fini dell'acquisizione di elementi e dati utili ad accertare, o viceversa escludere, l'esistenza del nesso funzionale. Dalla mancata costituzione in giudizio della Camera dei Deputati, malgrado la rituale notifica effettuata dalla ricorrente, la Corte fa discendere l'impossibilità di acquisire elementi di fatto a sostegno del nesso funzionale, elementi che "non possono che derivare dalle "allegazioni" che la Camera stessa ha l'onere di indicare odi produrre". Diversamente, il giudice dei conflitti non potrebbe valersi di un mero "enunciato assertivo o attestativo", che non sarebbe di certo suscettibile ad un controllo "esterno", sotto il profilo della competenza. La Giunta per le autorizzazioni della Camera dei Deputati, infatti, nel caso di specie si è limitata a dichiarare che le opinioni del parlamentare oggetto del giudizio rientrano nella prerogativa *ex art. 68, co. 1 Cost.* in

---

<sup>122</sup> A tal fine, si riporta la difesa come prospettata dalla Camera nella sentenza del 5 giugno 2002, n. 237, punto 3.2, *fatto*: "in assenza di un termine, il conflitto può essere proposto in qualunque momento, ma, una volta proposto, esso è soggetto alle «regole comuni di qualunque giudizio contenzioso ad impulso di parte». Richiamata la giurisprudenza costituzionale che ha costantemente dichiarato improcedibile il conflitto qualora il ricorso non sia stato depositato entro venti giorni dall'ultima notifica, la resistente osserva che la perentorietà del termine ha senso solo se la conseguenza della sua inosservanza è definitiva, perché, a ritenere diversamente, si dovrebbe ammettere la possibilità, per il ricorrente, di «proporre e riproporre a piacimento» il conflitto, incontrando soltanto, in tale «regno della massima informalità», il termine perentorio previsto «per un semplice deposito». Il giudizio di ammissibilità aprirebbe una, e una sola, seconda fase del giudizio e, ove questa si concluda, niente potrebbe consentire di riapirla, a meno di non ritenere *inutiliter data* la precedente decisione di improcedibilità, in violazione del principio di intangibilità del giudicato costituzionale". La Corte, tuttavia, non ha dato risposta al quesito, assorbito dalla dichiarazione d'inammissibilità del ricorso.

<sup>123</sup> Corte costituzionale, sentenza del 17 novembre 2014, n. 264.

quanto “pertinenti a un’ampia polemica politica che ha avuto strascichi giornalistici assai prolungati”. Nessun atto tipico riferibile alla persona del parlamentare, d’altra parte, è stato richiamato in sede di discussione in assemblea, al momento di approvare la delibera della Giunta. Ne consegue, dunque, che la semplice contiguità con un generico contesto politico, non collegata ad alcuna dichiarazione facente parte dell’“alveo funzionale” è ben lungi dal garantire al parlamentare l’usbergo dell’art. 68. La pronuncia si chiude, dunque, con l’accoglimento del ricorso e il conseguente annullamento della delibera di insindacabilità.

Nelle sentenze nn. 221 e 222 del 2014 si accoglie pienamente il principio di adeguatezza e proporzionalità, arrivando a citare a sostegno di tale interpretazione, *ad abundantiam* la sentenza della Corte EDU del 24 febbraio 2009, *C.G.I.L. e Cofferati c. Italia*, causa n.46967/07. In base a tale principio, infatti, la Corte è tenuta ad operare un bilanciamento fra “l’esigenza di salvaguardia della autonomia e libertà delle assemblee parlamentari dalle possibili interferenze di altri poteri (in particolare, di quello giudiziario)” e la “garanzia del diritto dei singoli alla tutela della loro dignità di persone, prescritta dall’art. 2 Cost.”, esigenze di pari rilievo costituzionale. Conseguenza immediata di questo ragionamento è un ulteriore restringimento della prerogativa dell’insindacabilità che (diversamente da quanto risulta dalla lettera dell’art. 3 della L. 140/2003 di cui si parlerà in prosieguo) non copre automaticamente qualsiasi attività di natura politica, inerente ad un contesto politico o relativa a temi di “interesse generale”, anche se dibattuti in Parlamento. Pur essendo l’episodio contestato verificatosi durante il periodo della campagna elettorale, la Corte sembrerebbe derubricarlo a *querelle entre particuliers*, insuscettibile di fare attivare quelle prerogative che solo l’esercizio delle funzioni parlamentari *iure proprio* può permettere. Del resto, al di là della mera divulgazione delle opinioni già espresse in Parlamento, tutte le altre opinioni frutto di comizi, interviste e dibattiti rese *extra moenia* e non riprodotte di opinioni intraparlamentari pregresse non possono essere esenti da responsabilità poiché altrimenti si creerebbe un *favor odiosus* nei confronti del parlamentare, assistito non già da una prerogativa, ma da un privilegio biasimevole<sup>124</sup>. Proprio nel caso di una competizione elettorale, metterebbe in posizione più propizia chi riveste già il ruolo di parlamentare, a fronte del cittadino comune, impossibilitato a misurarsi ad armi pari. Contro questa sorta di “diritto di critica politica rinforzato” si muove allora il principio di proporzionalità come declinato dalla Corte EDU.

La chiave attraverso cui il privato che si vede opposta l’insindacabilità può vedersi aprire le porte di Strasburgo è solitamente l’art. 6 §1 della Convenzione Europea sui Diritti dell’Uomo

---

<sup>124</sup> Intendendosi “privilegio” nel suo senso più propriamente etimologico, dato da *privus* e *lex*, ossia la legge a favore/o contro il privato e non a tutela di una funzione pubblica-rappresentativa.



(C.E.D.U.)<sup>125</sup>, sul cui fondamento, natura e limiti si ebbe modo di riflettere intorno alla metà degli anni '70: la disposizione sull'equo processo doveva, per evitare abusi di potere da parte degli Stati firmatari, valere anche nel caso in cui il processo non fosse mai iniziato<sup>126</sup>. Per via interpretativa, si accoglieva nell'art. 6 un generale "diritto di accesso a un tribunale": lo Stato che lo negava ingiustamente avrebbe dovuto risarcire il danno. In materia di immunità parlamentare<sup>127</sup>, inoltre, vennero codificate due condizioni in presenza delle quali lo Stato non potrebbe essere chiamato a rispondere:

- a) una espressa previsione legale che deroghi il foro naturale;
- b) la legittimità dello scopo perseguito con tale deroga.

Oggi, peraltro, tale orientamento si è ulteriormente evoluto in senso restrittivo<sup>128</sup>, per cui la garanzia dell'art. 6 è soddisfatta solo se il giudice investito dalla controversia originaria abbia potuto giudicare nel merito, e lo stesso vale per la Corte costituzionale cui sia stato sottoposto il caso nelle vesti del conflitto di attribuzione. Questo tipo di censura è andato ad incidere sulle numerose decisioni processuali che la Corte italiana ha emesso, per ragioni di improcedibilità o di inammissibilità dei ricorsi, ostative ad un qualsivoglia esame sul *bien-fondé*. Entra in gioco, allora, il principio di proporzionalità, giacché la negazione del diritto di accesso al tribunale non è proporzionale alla ragione per cui essa è negata, una ragione meramente di rito quale è stata frequentemente la mancata o incompleta indicazione degli elementi del fatto alla base della contestazione nel ricorso introduttivo del giudizio presso la Corte costituzionale. In casi recenti, peraltro, è emersa l'esigenza di accertare "*un rapport substantiel avec des actes parlementaires préalables dont le représentant concerné pourrait passer pour s'être fait l'écho*"<sup>129</sup>, facendo focalizzare le lenti di Strasburgo anche sul merito della controversia. Attenta dottrina ha sollevato un'ulteriore criticità

---

<sup>125</sup>L'art. 6 recita, nel primo paragrafo, che "ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti".

<sup>126</sup> Così in Corte EDU, sent. 21-2-75, *Golder c. Regno Unito*, causa 4451/70.

<sup>127</sup> V. Corte EDU, sent. 21-09-1994, *Fayed c. Regno Unito*, causa 17101/90, § 65.

<sup>128</sup> Si segnalano le decisioni Corte EDU, *A. c. Regno Unito*, sent. 17-12-2002, causa 35373/97, p.to 77; Corte EDU, *Frau c. Italia*, sent. 19-2-1991, causa 12147/86; Corte EDU, *Cordova c. Italia (n. 1)*, sent. 30-1-2003, causa 40877/98; Corte EDU, *Cordova c. Italia (n. 2)*, sent. 30-1-2003, causa 45649/99; Corte EDU, *De Jorio c. Italia*, sent. 3-6-2004, causa 73936/01; Corte EDU, *Ielo c. Italia*, sent. 6-12-2005, causa 23053/02; Corte EDU, *Patrono, Cascini e Stefanelli c. Italia*, sent. 20-4-2006, causa 10180/04; Corte EDU, *CGIL e Cofferati c. Italia*, sent. 24-2-2009, causa 46967/07; Corte EDU, *CGIL e Cofferati c. Italia n. 2*, sent. 6-4-2010, causa 2/08; Corte EDU, *Onorato c. Italia*, sent. 24-5-11, causa 26218/06; da ultimo Corte EDU, *Belpietro c. Italia*, sent. 24-9-2013, causa 43612/10. Tutte le sentenze sono rinvenibili nel sito della Corte europea dei diritti dell'uomo: [hudoc.echr.coe.int](http://hudoc.echr.coe.int).

<sup>129</sup> Così in Corte EDU, *Patrono, Cascini e Stefanelli c. Italia*, cit..

nel fatto che l'unico impulso a sollevare il conflitto possa provenire dal giudice, e non dall'interessato. Questo si risolve in un ennesimo deficit di tutela. Il rimedio per il singolo, infatti, rimane sempre inaccessibile, mentre la sua esperibilità dipende sempre dalla volontà di un soggetto che non è parte del processo ma dovrebbe rivestire, piuttosto, un ruolo di arbitro imparziale<sup>130</sup>.

Le pronunce che danno vita a questo filone giurisprudenziale sono le note sentenze “gemelle” *Cordova c. Italia* nn. 1 e 2 del 30 gennaio 2003<sup>131</sup>. Esse segnano l'inizio della giurisprudenza CEDU in tema di insindacabilità<sup>132</sup> e di rispetto del diritto di “*access to a Court*” come da art. 6 §1 della Convenzione. L'atteggiamento tenuto dalla Corte da quel momento in poi si contraddistingue per una maggiore rigidità rispetto al livello nazionale. Mentre la nostra Corte costituzionale è attenta al nesso funzionale, quella europea polarizza il proprio giudizio su una “*interprétation étroite*” della proporzionalità e guarda più al modo in cui si è sostanziata l'opinione diffamatoria.

In una tale ottica, sembrerebbe doversi desumere che il rimedio del conflitto di attribuzione sia agli occhi della Corte EDU l'unico rimedio vigente nell'ordinamento italiano atto a scongiurare violazioni dell'art. 6 §1 CEDU. Tuttavia, le critiche al modello procedimentale sorto dalla sentenza 1150 del 1988 rendono ancora più evidente il monito europeo affinché il processo diventi più equo.

Con l'introduzione della L. 140/2003<sup>133</sup>, e in particolare del suo art. 3, il parlamento italiano si è posto in aperto contrasto rispetto all'interpretazione restrittiva operata da Strasburgo e assecondata con cautela dalla Corte italiana. Così, come illustrato ad altri fini nel paragrafo precedente, il risultato della riforma è duplice: una dilatazione dell'ambito applicativo

---

<sup>130</sup> Cfr. G. D'ALESSANDRO, *Insindacabilità parlamentare e diritto di accesso al giudice: il “caso” Cordova dinanzi alla Corte di Strasburgo*, in *Giur. cost.*, 2003, 2004 e ss.

<sup>131</sup> In entrambi i casi il Procuratore della Repubblica presso la Procura di Palmi, Francesco Cordova, ha lamentato due diversi episodi di lesione della sua reputazione e immagine per via di comportamenti ritenuti insindacabili ex art. 68 Cost. posti in essere rispettivamente dal senatore Francesco Cossiga e dal deputato Vittorio Sgarbi. La Corte EDU ha ritenuto sussistente la violazione del diritto ad un tribunale, soprattutto nel caso in cui il giudice nazionale non decida di sollevare conflitto di attribuzione al cospetto della Corte costituzionale. Per un commento ai due casi Cordova cfr. G. BUONUOMO, *Italia condannata su ricorso del procuratore Cordova: la dichiarazione di insindacabilità delle opinioni di Sgarbi ha leso oltre misura il diritto del cittadino di accedere al tribunale. La Corte introduce criteri di valutazione «in concreto»*, in *Diritto & Giustizia*, 31-1-2003; B. CONFORTI, *I limiti dell'immunità parlamentare secondo la Corte di Strasburgo*, in *Giur. it.*, 2003, 1992 e ss.; A. GUAZZAROTTI, *Strasburgo «condanna» i nostri parlamentari «linguacciuti?»*, in *Quad. cost.*, 2003, 345 e ss.; A. PACE, *Immunità politiche*, cit., 401 e ss.

<sup>132</sup> Alla posizione rigorista aderisce anche la Corte di Lussemburgo. Vedi Corte di giustizia UE, sent. 6-9-2011, *Patriciello*, causa C-163/10, punto 30. Vedi anche la sentenza del Tribunale, I sezione, 17-1-2013, *Bruno Gollnisch c. Parlamento europeo*, cause riunite T-346/11 e T-347/11.

<sup>133</sup> Cit. *supra*.

dell'insindacabilità sul piano sostanziale e la reintroduzione della pregiudiziale parlamentare sul piano procedurale.

In siffatto contesto si capisce perché la Corte costituzionale<sup>134</sup> si sia trovata contornata da fragili cristalli, avendo da conciliare le attenzioni di Strasburgo per i diritti degli individui<sup>135</sup> con la rinvigorita rivendicazione parlamentare della prerogativa dell'immunità<sup>136</sup>, fatta valere nel costituzionalmente dubbio lodo Schifani. Si rammenta, e meglio si arriva a comprendere, la soluzione compromissoria della Corte<sup>137</sup> che si accomoda con una “interpretativa di rigetto implicita”<sup>138</sup>. Da un lato salva l'art. 3 dalla censura di incostituzionalità e dall'altro ne delimita contemporaneamente la portata, riconducendo ogni giudizio di equivalenza tra atti alla necessaria sussistenza del nesso funzionale.

Da questa breve rassegna, si può dedurre che i nodi da sciogliere ai fini di un corretto funzionamento del sistema di protezione dei diritti individuali, nel rispetto degli obblighi internazionali presi dall'Italia, sono di due ordini: in primo luogo, la necessità di reintrodurre una parità tra i due poteri coinvolti nelle contestazioni sull'insindacabilità; in secondo luogo, l'individuazione di strumenti, dispositivi o formule che permettano alle parti private di accedere a tutte le sedi in cui detta contestazione sia giudicata.

Ragionando sul primo punto, vengono in rilievo le critiche variamente mosse dalla dottrina<sup>139</sup>, tutte riconducibili al problema della mancanza di eguaglianza fra la posizione del Parlamento e

---

<sup>134</sup> La giurisprudenza della Corte in quegli anni tiene conto di Strasburgo pur seguendo percorsi argomentativi propri. Se ne fa una compiuta rassegna in AA.VV., *Giurisprudenza costituzionale su insindacabilità e nesso funzionale (gennaio 2000- aprile 2004)*, 2004, Roma, Corte costituzionale.

<sup>135</sup> Cfr. B. PEZZINI, *Convergenze parallele tra la Corte di Strasburgo e la Corte costituzionale a proposito di insindacabilità parlamentare e nesso funzionale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, 880 e ss.

<sup>136</sup> Lo si fa attraverso un'estensione della prerogativa dell'art. 68 anche ad atti “atipici”. L'elencazione delle fattispecie inserite *ex novo* dall'art. 3 l. 140/2003 è ben commentata da E. MENGONI-D. MANZIONE, in *Legislazione penale*, 2004, 23 e ss.

<sup>137</sup> Si tratta della posizione assunta con la sentenza del 7-16 aprile 2004, n. 120, cit. Si veda G. BUONOMO, *Insindacabilità, chiarezza è fata? Il nesso funzionale valutato caso per caso*, in *Dir. e giust.*, 2004, 18, 26 e ss.; M. CERASE, *Sull'immunità parlamentare una sentenza “agnostica”*, in *Dir. e giust.*, 2004, 19, 16 e ss.; F. GIRELLI, *La sentenza n. 120 del 2004 come esempio di mediazione*, in AA. VV., *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, Atti del seminario di Otranto-Lecce svoltosi il 4-5 giugno 2004, Torino, 2005, 504 e ss. In tale sentenza, è opportuno menzionare il punto 5 del Considerando in diritto, ove la Corte rinuncia a “ogni pretesa di cristallizzare una regola di composizione del conflitto tra principi costituzionali che assumono configurazioni di volta in volta diverse e richiedono soluzioni non riducibili nei rigidi limiti di uno schema preliminare di giudizio”.

<sup>138</sup> Cfr. A. F. MORONE, *Legge d'attuazione dell'art. 68 co. 1 Cost. e “nesso funzionale” tra opinione manifestata e lavori parlamentari*, in *Legisl. pen.*, 2004, 534 e ss.

<sup>139</sup> Per il superamento del modello di giudizio impostato dalla Corte, cfr. A. PACE, *L'insindacabilità parlamentare e la sent. n. 1150 del 1988: un modello di risoluzione dei conflitti da ripensare perché viola la Costituzione e la C.E.D.U.*, in *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli De' Santi*, A. PISANESCHI-L. VIOLINI (a cura di), Milano, 2007, 521 e ss. Dello stesso autore, *Il modello di giudizio*

quella della Magistratura. Se il potere giudiziario, in osservanza del meccanismo della pregiudiziale, è costretto a sospendere il proprio giudizio ed eventualmente impugnare l'inibente delibera camerale, il Parlamento può porre un freno all'attività del giudice senza tuttavia dover necessariamente sollevare conflitto davanti alla Corte<sup>140</sup>. Per alcuni autori<sup>141</sup> ad esempio, non occorre cambiare il modello processuale originariamente definito dalla Corte. Una soluzione largamente condivisa<sup>142</sup> muove dall'abrogazione della pregiudiziale parlamentare per consentire al giudice di valutare autonomamente la controversia. Altri<sup>143</sup> suggeriscono invece un cambiamento del modello di giudizio, auspicando l'introduzione di un ricorso individuale alla Corte costituzionale, sulla scia del *recurso de amparo* spagnolo<sup>144</sup> e del ricorso diretto tedesco<sup>145</sup>. Infine, un'attenta dottrina<sup>146</sup> valuta come auspicabile che la Corte adotti una "nozione sostanzialistica di nesso funzionale". La tenuta del modello funzionalistico, infatti, è sempre più messa a dura prova dall'aumento della mediatizzazione dei conflitti e dalla considerazione che con sempre maggior frequenza la funzione di parlamentare viene svolta fuori dall'emiciclo. L'incremento nella diffusione e nella pervasività delle attività politiche negli organi di stampa e nei dibattiti televisivi

---

*prefigurato dalla sent. n. 1150 del 1988 per la risoluzione dei conflitti tra poteri ex art. 68, comma 1, Cost. può essere abbandonato o solo migliorato?*, in *Giur. cost.*, 2006, 3535-3546. Critici sono anche: A. PIZZORUSSO, *Immunità parlamentari e diritti di azione e di difesa*, in *Foro italiano*, 2000, V, 312 e ss.; S.BARTOLE, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, in *Diritto societario*, 2000, 186; F. SORRENTINO, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, in A. VV., *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, 2001, Milano, Giuffrè, 77 e ss.; C. MARTINELLI, *L'insindacabilità*, cit., 180 e ss.; 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 Italiano*, 1994, I, 995; G.REPETTO, *L'insindacabilità parlamentare (di nuovo) a Strasburgo, tra modelli da ripensare e un dialogo da prendere sul serio*, in *Giur. cost.*, 2009, 1300 e ss.; E. MALFATTI, *L'insindacabilità parlamentare e i diritti dei terzi "offesi", ancora tra Roma e Strasburgo*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, 1, 121 e ss.; A. GUAZZAROTTI, *La CEDU e l'Italia: sui rischi dell'ibridazione delle tutele giurisdizionali dei diritti*, in *Giur. cost.*, 2013, 4, 3657 e ss.

<sup>140</sup> Cfr. A. PACE, *Il "nulla osta" parlamentare a che il giudice possa decidere la causa nel merito: una questione ex art. 24, comma 1, 68 comma 1 e 101 comma 2, ormai da archiviare?*, in *Giur. cost.*, 1996, 1132 e ss.

<sup>141</sup> Così G. AZZARITI, *Politica e processi*, in *Giur. cost.*, 1, 2004, 1, 837 e ss.

<sup>142</sup> Cfr. A. PACE, *Immunità politiche*, cit., 399 ove giudica "grave e criticabile" la "riesumazione" della pregiudiziale parlamentare. Condivisa da A. RUGGERI-A. SPADARO, *Nota minima*, cit., 104; R. ROMBOLI, *La "pregiudizialità parlamentare"*, cit., 995 e ss. e, più recente, dello stesso autore: *Pregiudizialità parlamentare, effetto inibente della delibera delle Camere e una lettura più morbida del "nesso funzionale" da parte della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2004, 2, 1228.

<sup>143</sup> Cfr. M. F. PALOMBINO, *Il diritto di accesso ad un tribunale secondo la Corte di Strasburgo e l'insindacabilità parlamentare prevista dall'art. 68, comma 1, della Costituzione italiana*, in *Giur. cost.*, 2005, 3, 2235.

<sup>144</sup> Nel *recurso de amparo* in materia di insindacabilità, peraltro, la Corte spagnola ha spesso fatto uso del principio della *razonable proporcionalidad*. Cionondimeno, i detrattori di tale rimedio sostengono che l'*amparo* rimane pur sempre un rimedio indiretto, tale per cui il privato può far valere i propri diritti nei confronti della Camera di appartenenza del parlamentare, ma non direttamente nei confronti di quest'ultimo. Cfr. P. CAVASINO, cit., 385.

<sup>145</sup> Un acuto esame dell'ordinamento tedesco è compiuto da N. ZANON, *I diritti del deputato senza gruppo parlamentare in una recente sentenza del Bundesverfassungsgericht*, in *Giur. Cost.*, 1989, 1147 ss.

<sup>146</sup> Cfr. G. SCACCIA, *Spunti*, cit., 4.

rende sempre più labile il discrimine fra l'espletamento di un'attività funzionalmente collegata al ruolo di parlamentare e il semplice "diritto di critica politica" che dovrebbe essere garantito con egual protezione a tutti i cittadini<sup>147</sup>.

Per quanto riguarda il secondo punto, ossia l'accesso dei privati ad un'effettiva tutela, bisogna soffermarsi di nuovo a discutere sulla natura pubblicistica del conflitto di attribuzione e sulla ibridazione che deriverebbe da un ingresso a pieno titolo dell'individuo. Se già una parziale ibridazione è avvenuta, con l'ammissibilità di un intervento del terzo, occorre separare il caso dell'estensione delle garanzie processuali da quello dell'assegnazione di una piena titolarità all'instaurazione del processo<sup>148</sup>. Sia che si accetti un accesso del privato limitato, sia che se ne accetti uno paritario, pare opportuno dovere individuare dei precisi limiti per evitare che la commistione di sfere diverse, quella privatistica e quella pubblicistica, non conduca ad uno snaturamento dell'istituto così come pensato dal costituente. Nel giudizio per menomazione, infatti, si è finitaper attrarre tutta una serie di questioni, legate alla tutela della dignità umana, dell'uguaglianza, della libertà di espressione, dell'onorabilità, e via dicendo, che potrebbero per loro natura essere meglio sindacabili in sedi diverse. La mancanza di uno strumento *ad hoc* e la residualità del conflitto di attribuzione non giustificano, però, eccessive limitazioni ai diritti inviolabili dei singoli individui<sup>149</sup> o situazioni di incertezza e di titubanza che nuocciono all'affermazione della legalità<sup>150</sup>.

La perdurante esitazione nel portare avanti proposte risolutive, perciò, può forse trovare giustificazione nella difficoltà dei tempi che stiamo vivendo e nelle frizioni che attualmente caratterizzano i rapporti fra i poteri dello Stato<sup>151</sup>, più inclini a far valere in via conflittuale le proprie attribuzioni che disposti ad onorare il generico principio di leale collaborazione. Eppure, la soluzione potrebbe stare dietro l'angolo. Il Parlamento dovrebbe fare un uso più commendevole degli "istituti di autonomia" che la Costituzione gli riconosce e, come

---

<sup>147</sup> Si consideri, ad esempio, la precisazione della Corte nel caso Cossiga (sentenza n. 154 del 2004): "la critica politica non può mai trasmodare nell'attacco personale e nella pura contumelia" poiché il c.d. potere di esternazione non integra per il supremo organo giurisdizionale una funzione tipica.

<sup>148</sup> Di nuovo G. AZZARITI, *Politica e processi*, cit., §8.

<sup>149</sup> Su questo tema, v. per esempio A. PIZZORUSSO, *Immunità parlamentare*, cit. 302 e ss.; A. CIANCIO, *Estensione dell'insindacabilità parlamentare e tutela della dignità dell'uomo*, in *Rassegna parlamentare*, 1999, 393 e ss.; T. F. GIUPPONI, *Immunità costituzionali e tutela dei diritti fondamentali*, in L. CALIFANO (a cura di), *Corte costituzionale e diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2004, 237 e ss.

<sup>150</sup> Cfr. R. ROMBOLI, *Qualche riflessione sulle conseguenze di un'interpretazione "larga" dell'immunità parlamentare sostanziale*, in AA. VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, IV, Napoli, 2004, 1919 e ss.

<sup>151</sup> Sui rapporti tra giustizia e politica e la progressiva erosione delle prerogative parlamentari si segnala G. BUONOMO, *Lo scudo di cartone. Diritto politico o riserva parlamentare*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2015.





raccomandato dalla Corte costituzionale<sup>152</sup>, attenersi a “canoni il più possibile chiari e univoci nell’esplicazione di dett(i) poter(i)”<sup>153</sup>. Questo potrebbe avvenire considerando l’opportunità di riformare i documenti regolamentari, sulla scorta di criteri di massima trasparenza nelle procedure<sup>154</sup> e di adeguatezza delle sanzioni dei Regolamenti. Le stesse Assemblee potrebbero assumere un atteggiamento di maggiore *self-restraint*<sup>155</sup> per evitare un uso indiscriminato dell’insindacabilità a generica protezione della classe politica. In questo modo, il potere giudiziario non vedrebbe invasi i propri confini e non deborderebbe con pronunce “politiche” nello spazio d’autonomia costituzionalmente riconosciuto al potere legislativo.

---

<sup>152</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 375/1997, cit.

<sup>153</sup> Già parzialmente codificati nella “Relazione sui criteri generali di applicazione dell’insindacabilità parlamentare”, approvata dalla Giunta per le autorizzazioni della Camera il 14 gennaio 2009.

<sup>154</sup> Si pensi al fatto che nel sistema attualmente in vigore, la Giunta emette una proposta di delibera contenente una motivazione, ma la medesima può essere respinta dall’Assemblea anche in assenza di un dibattito. Lo ricorda anche la cit. sentenza della Corte n. 375 del 1997.

<sup>155</sup> Come la Corte costituzionale precisa già nella storica sentenza del 1988 (la n. 1150), “il potere valutativo delle Camere non è arbitrario o soggetto soltanto a una regola interna di *self-restraint*”, ma deve essere legittimo con riguardo ai limiti imposti dall’art. 68 Cost.