

RIFLESSIONI SULLA RAGIONEVOLE APPLICAZIONE
DELL'INSINDACABILITÀ PARLAMENTARE

SOMMARIO: 1. La vicenda giudiziaria nazionale alle origini della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 24 maggio 2011, *Onorato c. Repubblica italiana*. – 2. Insindacabilità parlamentare e restrizione del diritto ad un giudice nel caso concreto: la prospettiva della Corte europea dei diritti dell'uomo. – 3. Il fondamento consuetudinario dell'insindacabilità parlamentare... – 4. *Segue*. ... e l'applicazione della prerogativa nell'ordinamento repubblicano. – 5. L'incidenza del procedimento applicativo della regola costituzionale dell'insindacabilità parlamentare sulla riforma dell'articolo 68 della Costituzione. – 6. La giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma in rapporto alla codificazione del procedimento applicativo dell'insindacabilità. – 7. Applicazione dell'insindacabilità parlamentare e tutela del diritto fondamentale al giudice nel caso concreto: tra Corte costituzionale e Corte europea dei diritti dell'uomo. – 8. *Segue*. Il problema dell'esecutività delle pronunce di condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di insindacabilità parlamentare.

1. *La vicenda giudiziaria nazionale alle origini della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 24 maggio 2011, Onorato c. Repubblica italiana*

La recente pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo sul ricorso *Onorato c. Repubblica italiana*¹, costituirà lo spunto per lo svolgimento di qualche riflessione sul controverso rapporto tra prerogative parlamentari, in particolare l'insindacabilità, ed esercizio della giurisdizione, nella consapevolezza che lo stesso involge non soltanto la difficile tenuta dell'assetto dei rapporti tra le diverse sedi di riconoscimento dei

¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, 24 maggio 2011, *Onorato c. Repubblica italiana*.

diritti – soprattutto quando le Corti adite agiscano nell’esercizio di competenze diverse – ma, preliminarmente, l’esigenza di adozione di una ragionevole normazione in materia.

Che una sentenza del giudice europeo dei diritti, lungi dal fornire modelli “pacificatori” del conflitto tra politica e giurisdizione, imponga di rimeditare la questione del rapporto tra immunità parlamentari e diritto alla tutela giurisdizionale, è dunque, ancora una volta, dimostrazione delle insufficienze intrinseche al “dialogo tra le Corti”, in mancanza di una decisione politica che adeguatamente contemperì i valori costituzionali sottesi alle prerogative delle istituzioni rappresentative ed i diritti fondamentali dei singoli².

Tanto premesso, pare opportuno ricordare le tappe fondamentali della vicenda giudiziaria nazionale da cui scaturisce la pronuncia ispiratrice di queste riflessioni.

Il giudizio nazionale nasce infatti dalla proposizione di una querela da parte del giudice Onorato nei confronti del sen. Dell’Utri, a causa delle dichiarazioni diffamatorie da questi rese nei confronti del primo³.

² Sul valore della decisione politica rispetto ai «trionfi dei diritti fondamentali grazie alla giurisdizione», cfr. M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, *Giur. Cost.* 2006, 1643 ss., specie 1668.

³ L’antefatto della vicenda portata all’attenzione della Corte EDU va individuato in una sentenza della Cassazione penale del 28 ottobre 1999, estensore lo stesso Onorato, di conferma della sentenza di condanna del sen. Dell’Utri alla pena principale patteggiata oltre alle pene accessorie. Tra queste ultime, la sentenza, richiamando l’interdizione dai numerosi pubblici uffici allora ricoperti dal sen. Dell’Utri, espressamente includeva la perdita dell’eleggibilità parlamentare, escludendo che l’esecuzione di tale pena potesse costituire *vulnus* all’articolo 66 Cost. ed al principio di autonomia delle Camere in tema di verifica dei poteri ed indicando al Giudice dell’esecuzione il modo di procedere. Successivamente (17 gennaio 2000), il sen. Dell’Utri presentava alla Procura della Repubblica di Roma una denuncia contro il dott. Onorato, sostenendo che costui aveva dolosamente omesso di pronunciare su una richiesta di indulto avanzata dall’imputato. In data 12 aprile 2002 il Tribunale di Roma proscioglieva il dott. Onorato per insussistenza del fatto (la richiesta di indulto aveva infatti costituito in precedenza oggetto di rinuncia da parte del sen. Dell’Utri). In tale contesto si collocano le dichiarazioni diffamatorie rese alla stampa (in data 5, 6 e 15 marzo 2002), originanti il giudizio davanti alla Corte EDU, dichiarazioni con cui, in sostanza, Dell’Utri accusava Onorato di avere dolosamente omesso di pronunciare sulla richiesta di indulto (quand’anche la medesima fosse stata oggetto di formale rinuncia da parte dell’imputato in conseguenza della richiesta di patteggiamento della pena) usando il potere giudiziario per colpire un avversario politico: il dott. Onorato proponeva pertanto formale querela per diffamazione aggravata col mezzo della stampa, ma lo svolgimento del giudizio davanti ai giudici nazionali veniva bloccato dalla delibera di insindacabilità adottata dal Senato in data 15 ottobre 2003 (in base a quanto disposto dall’art. 3, commi 3 ed 8 della l. n. 140/2003).

La proposizione della querela, cui segue la richiesta di risarcimento del danno da parte del magistrato diffamato è all'origine dell'applicazione dell'articolo 3, commi 3 ed 8 della legge n.140 del 2003, volto a disciplinare l'attuazione dell'articolo 68, comma 1, Cost. secondo il noto meccanismo della "pregiudiziale parlamentare"⁴: con delibera assembleare di insindacabilità, il Senato della Repubblica (approvando le proposte della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari) statuisce, infatti, la riconducibilità delle dichiarazioni diffamatorie oggetto della controversia all'ambito di applicabilità dell'articolo 68, comma 1, Cost. perché concernenti opinioni espresse da un componente del Parlamento nell'esercizio delle proprie funzioni⁵.

L'adozione, ad opera della Camera di appartenenza, della delibera parlamentare di insindacabilità ha, in base a tale disciplina, effetto inibente dell'esercizio della funzione giurisdizionale volta ad accertare l'esistenza di una responsabilità penale, civile od amministrativa⁶ ed origina la proposizione di due conflitti tra poteri finalizzati all'annullamento dell'atto camerale⁷, entrambi dichiarati improcedibili per tardività del deposito dell'atto introduttivo del giudizio da parte dei giudici ricorrenti.

Pur non essendo parte formale del giudizio dinanzi alla Corte costituzionale, il soggetto diffamato subisce gli effetti di una pronuncia di improcedibilità dovuta ad un comportamento negligente a lui non imputa-

⁴ Imputato per il reato di diffamazione (continuata ed aggravata) col mezzo della stampa, il senatore sottopone infatti alla Camera di appartenenza la questione dell'applicabilità al caso di specie dell'art. 68, comma 1, Cost., – secondo cui «i membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni» – affinché la stessa deliberi sul punto.

⁵ Anteriormente alle decisione dell'Assemblea del Senato sul ricorrere dell'immunità, in data 26 giugno 2003, il G.U.P. del Tribunale di Milano emetteva il decreto di rinvio a giudizio davanti al giudice monocratico per i reati di cui agli articoli 81, 595 commi 1, 2 e 3, c.p. in relazione ad alcune delle dichiarazioni rese e sentenza di non luogo a procedere per altre. Avverso quest'ultima sentenza la Procura della Repubblica di Milano proponeva appello.

⁶ Cfr. articolo 3, commi 3 ed 8, legge n. 140 del 2003.

⁷ Avverso le delibere parlamentari, tanto il Tribunale (investito del giudizio sui reati di diffamazione a mezzo stampa) che la Corte d'Appello di Milano (adita in seguito al ricorso presentato avverso la sentenza di non luogo a procedere relativamente ad altre dichiarazioni asseritamente diffamatorie) sollevano conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, chiedendone l'annullamento; nel giudizio (dichiarato *in limine* ammissibile) interviene anche il dott. Onorato (parte lesa dai reati di diffamazione) a sostegno dell'accoglimento dei ricorsi presentati.

bile⁸: in seguito a tale decisione, il giudice monocratico del Tribunale di Milano (dinanzi al quale il giudizio comune era incardinato) dichiara infatti il non luogo a procedere, in ragione della definitività della delibera di insindacabilità che obbliga il giudice a prosciogliere l'imputato ai sensi del combinato disposto dell'articolo 3, commi 3 ed 8 della legge n.140 del 2003 (attuativa dell'articolo 68, comma 1 Cost.).

Anche il giudizio d'appello si chiude con la medesima dichiarazione, in applicazione dell'articolo 68, comma 1, Cost..

Senonché, mentre avverso la sentenza dibattimentale del Tribunale di Milano rimane possibile la proposizione del ricorso per cassazione, la sentenza camerale resa dalla Corte d'Appello costituisce per la parte civile pronuncia definitiva, in ragione del peculiare regime impugnatorio previsto dal diritto italiano con riguardo alle sentenze di non luogo a procedere pronunciate all'esito del giudizio preliminare⁹.

Esauriti i mezzi interni, il magistrato diffamato propone pertanto ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo, lamentando l'avvenuta violazione del diritto ad avere un giudice ed un giudizio garantito dall'articolo 6.1 CEDU; il ricorso è accolto e la Repubblica italiana condannata al risarcimento del danno patrimoniale, ricondotto alle spese di giustizia sostenute dal ricorrente, in ragione del sacrificio "eccessivo" imposto nel caso concreto al diritto di avere un giudice ed un giudizio dal peculiare regime attuativo dell'immunità prevista dall'art. 68, comma 1, Cost.

L'adozione delle misure generali necessarie a garantire l'esecutività

⁸ Ciò in ragione dell'inoppugnabilità delle sentenze costituzionali (art. 137 Cost.) e del consolidato orientamento giurisprudenziale teso ad escludere la riproponibilità del ricorso dichiarato improcedibile, cfr. Corte costituzionale sent. 116/2003 cui *adde* ordd. 217 e 40 del 2004 e 358, 280, 277 e 247 del 2003.

⁹ Tali sentenze (fino all'entrata in vigore della legge n. 46 del 2006, la c.d. legge Pecorella) non sono infatti, in via generale, impugnabili dalla parte civile costituitasi in giudizio; né la novella legislativa del 2006, introducendo la regola della proponibilità del ricorso per cassazione nei confronti della sentenza di non luogo a procedere (al fine di ottenere il rinvio a giudizio dell'imputato nella successiva fase rescissoria, v. art. 428, comma II, c.p.p. nel testo novellato), incide sulla situazione del ricorrente Onorato, dal momento che, alla data di entrata in vigore della legge suddetta, la sentenza camerale della Corte d'Appello di Milano è già definitiva, in quanto non impugnata da alcuno dei soggetti legittimati a farlo. Occorre oltre tutto aggiungere che, quand'anche detta sentenza fosse stata impugnabile tramite il ricorso per cassazione, l'esito del medesimo avrebbe potuto ritenersi segnato in ragione della definitività della delibera assembleare di insindacabilità conseguente alla pronuncia di improcedibilità del conflitto proposto dalla medesima Corte d'Appello.

della pronuncia in relazione a quanto statuito dall'articolo 46 CEDU è invece rinviata alla discrezionalità dello Stato italiano, sotto la sorveglianza del Comitato dei Ministri¹⁰.

2. *Insindacabilità parlamentare e restrizione del diritto ad un giudice nel caso concreto: la prospettiva della Corte europea dei diritti dell'uomo*

Il giudice europeo dei diritti restringe dunque gli effetti della propria pronuncia all'accertamento sulla legalità convenzionale dell'applicazione data nel caso singolo all'istituto dell'insindacabilità parlamentare, ribadendo espressamente quanto più volte affermato, sia con riguardo a fattispecie involgenti l'applicazione dell'insindacabilità¹¹ che con riguardo ad altre ipotesi¹², cioè la non spettanza del potere di esprimersi tanto sulla legislazione in astratto pertinente quanto sull'esattezza dell'interpretazione data alla medesima dai pubblici poteri nazionali¹³.

L'astratta ammissibilità di restrizioni all'articolo 6.1 della Convenzione in nome della libertà della funzione parlamentare (cui l'istituto dell'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati è da secoli posto a presidio in molti Stati aderenti alla Convenzione europea)¹⁴, non impe-

¹⁰ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Onorato c. Italia*, 24 maggio 2011, punto 61: «En ce qui concerne les mesures générales demandées par le requérant, il appartient en premier lieu à l'Etat en cause, sous le contrôle du Comité des Ministres, de choisir les moyens à mettre en oeuvre dans son ordre juridique interne pour s'acquitter de son obligation au regard de l'article 46 de la Convention (voir, entre autres, *Öcalan c. Turquie* [GC], no 46221/99, § 210, CEDH 2005-IV)».

¹¹ Come ribadito nella sentenza *Ielo* che, per questa parte, esprime considerazioni analoghe a quelle svolte nelle sentenze *Cordova c. Italia 1 e 2*, 30 gennaio 2003 e *De Jorio c. Italia*, 3 giugno 2004: «è in primo luogo alle autorità nazionali e in particolare alle corti e ai tribunali» che spetta interpretare ed applicare il diritto interno, mentre alla Corte europea rimane il compito «... di verificare la compatibilità con la Convenzione degli effetti di tale interpretazione».

¹² Cfr. *mutatis mutandis*, già *Padovani c. Italia*, 26 febbraio 1993, par. 24.

¹³ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Handsyde v. United Kingdom*, 7 dicembre 1976, su cui, G. REPETTO, *Alle origini del margine di apprezzamento, tra self-restraint e inquadramento del pluralismo: il caso Handsyde*, in www.diritt-cedu.unipg.it.

¹⁴ Cfr. ancora *Onorato c. Italia*, 24 maggio 2011, par.48. La Corte europea ha più volte affermato che «il fatto che gli Stati concedano generalmente un'immunità più o meno ampia ai membri del Parlamento costituisce una prassi consolidata, volta a consentire la libera espressione dei rappresentanti del popolo e ad impedire che azioni giudiziarie faziose possano pregiudicare la funzione parlamentare. In queste condizioni, la Corte ritiene che l'ingerenza in questione, la quale era prevista dall'articolo 68, comma 1

disce tuttavia di verificare che, nel caso specifico, la restrizione apportata al diritto di accesso al giudice manca di proporzionalità¹⁵: la circostanza che successivamente alla sentenza di non luogo a procedere emessa in favore del senatore dell'Utri¹⁶, il soggetto (asseritamente) diffamato non disponga di strumenti di accesso ad un giudice che valuti in concreto il rapporto tra dichiarazioni rese e funzione parlamentare svolta preclude infatti il «giusto equilibrio che dovrebbe regnare in materia tra esigenze di interesse generale della comunità ed imperativi di salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo»¹⁷.

Pur riconducibile ad un "filone" consolidato¹⁸, la pronuncia appare meritevole di interesse: non tanto perché contenente elementi argomentativi nuovi rispetto ad analoghi precedenti in materia, ma perché dal-

della Costituzione, perseguisse scopi legittimi, vale a dire la tutela del libero dibattito parlamentare e il mantenimento della separazione dei poteri legislativo e giudiziario» (cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *CGCIL e Cofferati* c. Italia, 6 aprile 2010, par. 44) implicitamente risolvendo in senso favorevole la questione della compatibilità con la Convenzione dell'istituto dell'insindacabilità e della relativa disciplina nazionale.

¹⁵ Così il par. 53 della sentenza *Onorato*: «La Cour estime qu'en l'espece l'aquittement del M. dell'Utri, ayant empêché le requérant d'avoir accès à un Tribunal, n'a pas respecté le juste équilibre qui doit régner en la matière entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu». Come di consueto, almeno con riguardo alle pronunce in cui la Corte europea rinvia al *margin* di apprezzamento degli Stati membri, la valutazione sulla necessità di una misura limitativa di un diritto rispetto agli obiettivi da perseguire rientra nel margine di apprezzamento lasciato allo Stato, ma questo è solo il primo stadio (*initial assessment*) del giudizio. «Proprio perché essa non può limitarsi a giudicare la ragionevolezza e la buona fede dell'agire statale, dovendo anche guardare al merito delle ragioni fatte valere dal ricorrente ... ogni decisione adottata a livello interno deve essere assoggettata anche ad un secondo grado di giudizio, in cui la Corte esercita un controllo particolarmente intenso sulla fondatezza e sulla necessità in concreto della misura restrittiva», cfr. G. REPETTO, *Alle origini del margine di apprezzamento, tra self-restraint e inquadramento del pluralismo: il caso Handsyde*, cit., 2 del dattiloscritto.

¹⁶ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Onorato*, cit., parr. 53 e 54.

¹⁷ Così, approssimativamente, traduco il par. 53 della sentenza *Onorato*.

¹⁸ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Cordova* (nn. 1 e 2), cit.; *De Jorio*, 3 giugno 2004, cit.; *Ielo*, 6 dicembre 2005; *Cofferati*, 6 aprile 2010, cit. In alcune pronunce la condanna dello Stato italiano deriva dalla circostanza che il giudice comune rifiuti di sollevare il conflitto (archiviando il procedimento successivamente alla delibera di insindacabilità): la facoltà di sollevare un'eccezione preliminare non può infatti essere ritenuta equivalente al diritto del ricorrente alla tutela della propria reputazione, v. Corte europea dei diritti dell'uomo, 3 giugno 2004, *De Jorio*, cui *adde* Corte europea dei diritti dell'uomo, 6 dicembre 2005, *Ielo*, punto 45: «On ne saurait ... considerer qu'un degré d'accès au juge limité à la faculté de poser une question parlementaire suffisait pour assurer au requérant le *droit au tribunal*».

l'ennesima sentenza di condanna in materia di insindacabilità parlamentare emerge ancora una volta l'urgenza di riflettere sulla possibilità di ricondurre alla stessa effetti ulteriori rispetto a quelli relativi al caso deciso, in particolare guardando all'art. 46 CEDU come strumento di adeguamento del diritto interno al diritto convenzionale, al fine di assicurare la prevalenza del *dictum* della Corte europea rispetto a tutti gli impedimenti legislativi nazionali che variamente si oppongano a tale risultato¹⁹.

Si cercherà pertanto di verificare, da una parte, il rilievo che – in fase di adeguamento agli obblighi nascenti dal diritto internazionale – può essere riconosciuto, oltre che alle norme della Convenzione, alla stabilità dei precedenti fissati a Strasburgo, al grado di rilevanza delle garanzie interessate, alla comparabilità delle circostanze concrete originanti la decisione del giudice europeo rispetto alle fattispecie riconducibili alla situazione normativa nazionale sospetta di ledere la Convenzione²⁰, dall'altra di considerare l'opportunità dell'uso dell'art. 46 CEDU come «trasformatore automatico» del diritto convenzionale in diritto interno

¹⁹ Così recita infatti l'articolo 46: «Forza vincolante ed esecuzione delle sentenze. 1. Le Alte Parti contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parti. 2. La sentenza definitiva della Corte è trasmessa al Comitato dei Ministri che ne controlla l'esecuzione. 3. Se il Comitato dei Ministri ritiene che il controllo dell'esecuzione di una sentenza definitiva sia ostacolato da una difficoltà di interpretazione di tale sentenza, esso può adire la Corte affinché questa si pronunci su tale questione di interpretazione. La decisione di adire la Corte è presa con un voto a maggioranza dei due terzi dei rappresentanti che hanno il diritto di avere un seggio in seno al Comitato. 4. Se il Comitato dei Ministri ritiene che un'Alta Parte contraente rifiuti di conformarsi a una sentenza definitiva in una controversia cui essa è parte, può, dopo aver messo in mora tale Parte e con una decisione adottata con voto a maggioranza dei due terzi dei rappresentanti che hanno il diritto di avere un seggio in seno al Comitato, adire la Corte sulla questione dell'adempimento degli obblighi assunti dalla Parte ai sensi del paragrafo 1. 5. Se la Corte constata una violazione del paragrafo 1, rinvia il caso al Comitato dei Ministri affinché questo esamini le misure da adottare. Se la Corte constata che non vi è violazione del paragrafo 1, rinvia il caso al Comitato dei Ministri che ne chiude l'esame.»

²⁰ Cfr. le considerazioni di G. REPETTO, *La giusta distanza. La CEDU e l'integrazione provvisoria del parametro costituzionale*, relazione al Seminario di Studi di Perugia, 17 novembre 2011, in www.diritti-cedu.unipg.it, (versione provvisoria), 10 del dattiloscritto, con riguardo alle sentenze nn. 311 e 317 del 2009, nonché, come "esito" di tale giurisprudenza, con riguardo alla sentenza n.113 del 2011 che, "rinnegando" una pronuncia precedente anche piuttosto recente (Corte cost. sent. 129 del 2008), dichiara l'illegittimità costituzionale *in parte qua* dell'articolo 630 c.p.p. in quanto non prevede, tra le ipotesi di revisione straordinaria della sentenza penale, l'adozione di una sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che accerti l'avvenuta violazione nel processo dell'articolo 6.1 CEDU.

garantito dalla Costituzione, in relazione ai limiti posti dal testo costituzionale²¹.

3. *Il fondamento consuetudinario dell'insindacabilità parlamentare...*

Il rinvio contenuto in questa, come in precedenti analoghe sentenze, ad una risalente consuetudine di molti Stati aderenti alla Convenzione²², impone anzitutto una breve riconsiderazione del dibattito costituente relativo all'articolo 68 Cost. in quanto tappa imprescindibile di un corretto inquadramento dei problemi sottesi all'istituto dell'insindacabilità²³, in particolare al fine di chiarirne i connotati di «condizione funzionale» riconosciuta ai componenti dell'assemblea rappresentativa in virtù di una connessione essenziale tra funzioni parlamentari e mezzi con cui occorre assicurarne il libero ed indipendente esercizio²⁴.

²¹ Anche in relazione all'eventualità che sia la stessa Corte EDU a percorrere questa strada, cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Kudla c. Polonia*, 26 ottobre 2000, che proprio in tema di diritto ad un ricorso effettivo e previo esaurimento dei rimedi interni, si spinge ad indicare al legislatore nazionale la "nuova" strada della predisposizione di rimedi riparatori atti ad avviare in via successiva alla violazione accertata.

²² Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Onorato*, cit., par. 48: «La Cour a déjà affirmé que le fait pour les États d'accorder une immunité plus ou moins étendue aux membres du Parlement constitue une pratique de longue date, qui vise à permettre la libre expression des représentants du peuple et à empêcher que des poursuites partisans puissent porter atteinte à la fonction parlementaire. Dans ces conditions, la Cour estime que dans la présente affaire l'ingérence en question, qui était prévue par l'art. 68 par. 1 de la Constitution, poursuivait des buts légitimes, à savoir la protection du libre débat parlementaire et le maintien de la séparation des pouvoirs législatif et judiciaire».

²³ L'esigenza di riconsiderazione delle problematiche sottese al fondamento delle prerogative parlamentari nasce anzitutto dalla circostanza che il dibattito svoltosi in sede costituente (Atti A.C., II Sottocommissione, 19 settembre 1946, 223 ss.) riguardò in massima parte la prerogativa dell'*inviolabilità*, dunque la possibilità riconosciuta all'autorità di pubblica sicurezza di procedere all'arresto di un parlamentare con riguardo alle ipotesi di flagranza di reato od all'esecuzione di sentenza di condanna irreversibile (con o senza autorizzazione della Camera di appartenenza), mentre solo al termine della seduta, in modo assai celere, veniva posta la questione relativa all'estensione dell'*insindacabilità* – e dunque al "se" l'irresponsabilità giuridica per i voti e le opinioni espresse dal parlamentare dovesse intendersi riferita ai soli atti compiuti *intra moenia* – ed ancora in merito all'opportunità di riconoscere l'irresponsabilità anche per opinioni che, espresse in Aula, non potessero ritenersi esercizio di un'attività istituzionale (in quanto semplici dichiarazioni a contenuto diffamatorio riguardanti un privato cittadino). Tali quesiti rimarranno tutti, alla conclusione della seduta, irrisolti.

²⁴ Così già V. MICELI, *Le immunità parlamentari*, in *Enc. Giur. It.* (estratto), Milano 1898, 4.

L'individuazione di una risalente, precisa connessione tra libertà della funzione parlamentare ed insindacabilità costituisce, infatti, l'insuperabile linea di confine tra un ragionevole regime di esenzione dall'applicazione delle regole di diritto comune sulla responsabilità giuridica ed un mero *privilegio* che, pur suscettibile di configurarsi in un dato momento storico come prerogativa necessaria a garantire l'indipendenza di una persona o di un organo, conserva, quale risalente portato dell'autonomia conquistata dai diversi corpi politici in età medioevale²⁵, i connotati di un'«attribuzione sovrana»²⁶, tanto più ampia quanto più esiguo diviene il vincolo politico tra lo Stato ed il gruppo sociale che quella attribuzione si riserva²⁷.

Nate come privilegio di corpo, nel contesto della sostanziale continuità/parità tra re-parlamento-corti giudiziarie tipica dell'ordinamento inglese del basso Medioevo²⁸, le immunità in genere e l'insindacabilità in

²⁵ Nella logica appena descritta le immunità si delineano nell'ordinamento inglese, già in una fase precedente a quella dei veri e propri scontri tra il Parlamento e la Corona, – quando cioè il primo ancora esprime gli interessi della nobiltà fondiaria (sostanzialmente omogenei a quelli del Governo), – e solo in un secondo momento esse concorrono a definire i termini di un vero e proprio scontro di classe tra il Re ed il suo Governo da una parte, il Parlamento dall'altra. Ma anche quando, progressivamente, andrà svincolandosi dal ruolo di cassa di risonanza delle decisioni del Re, gli atti approvati dal Parlamento (la legge in particolare) rimarranno “somma organica” del dominio politico della nobiltà e del potere organizzativo del Monarca, il cui contenuto risulterà contrattato (così G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, Milano, 1979, 203). E così durante il regno di Giacomo I, la Camera dei Comuni conquisterà definitivamente il potere di verificare la validità dell'elezione dei propri membri (consolidando il diritto di giudicare dei propri componenti) – G.A. RITTER, *Diritto divino e prerogativa dei re inglesi*, Lo Stato moderno. Accentramento e rivolte, III, Bologna 1974, 99 – riaffermando al tempo stesso di essere titolare dei medesimi per “diritto e dovuta eredità”.

Sul rapporto tra *status* riconosciuto ai parlamentari ed «esigenze pratiche del genere di quelle che hanno segnato l'emergere della Camera rappresentativa nell'organizzazione costituzionale inglese», cfr. G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari. Natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino, 1979, 30.

²⁶ V. MICELI, *op. cit.*, 8.

²⁷ «Questo appunto avviene in una Confederazione di Stati. I diritti che si riserbano i diversi Stati confederati non sono certo considerati come immunità di fronte alla comune legge della Confederazione, poiché non sono che una conseguenza del grado di sovranità rimasto ai singoli membri e non una concessione del superiore organismo politico», così V. MICELI, *op. cit.*, 9.

²⁸ Cfr., con riguardo all'originario carattere legislativo, amministrativo e giudiziario del parlamento inglese, tale almeno fino al XVIII secolo, G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, cit., 175 ss., specie 193 e G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari. Natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino 1979, 6.

specie, si consolideranno come «... diritto *superiore* che (*l'Assemblea rappresentativa*) ha alla presenza ed al servizio dei suoi membri»²⁹ soltanto sul finire del XVII secolo, quando – correlativamente all'accresciuta importanza politica del Parlamento quale organo rappresentativo del blocco sociale agrario-mercantile³⁰ – si affermerà una consuetudine avente ad oggetto il bene giuridico dell'indipendenza delle Camere rispetto alla Corona³¹; il tramonto dell'assolutismo e la formazione di una classe emergente impegnata nella produzione di beni per lo scambio origineranno così la rivendicazione, da parte del parlamento, di un ruolo proprio e specifico cui si accompagnerà la teorizzazione di veri e propri diritti del parlamentare in contrapposizione alla prerogativa regia: tra le immunità (complessivamente considerate) quali istituti di garanzia e l'indipendenza delle istituzioni rappresentative si costituirà così un nesso di natura oggettiva e funzionale legittimante una riconduzione alla categoria dei soli congegni espressioni divieti a carico di altri organi costituzionali³².

Anche negli ordinamenti continentali (la cui evoluzione è fortemente condizionata dalle vicende storiche legate allo svolgersi della rivoluzione francese) le immunità (e tra queste l'insindacabilità) saranno associate al carattere rappresentativo dell'Assemblea Nazionale (oltre che, s'intende, alla posizione sovrana della medesima), ed in tal senso finalizzate a garantire che i componenti del Parlamento possano essere sempre presenti in Assemblea ed in grado di prestarvi liberamente il loro esercizio: le garanzie parlamentari avranno pertanto il duplice connotato di presidio del regolare funzionamento dell'istituto rappresentativo/strumento della sovranità del soggetto rappresentato, e «garanzia *diretta* della posizione personale dei deputati e del gruppo politico di apparte-

²⁹ Così, con riguardo all'ordinamento inglese, T. ERSKINE MAY, *Leggi, privilegi, procedura e consuetudini del Parlamento inglese*, tr. it., in *Bibl. di Sc. Politiche*, IV, pt. I, Torino 1888, V.

³⁰ Così ancora G. SILVESTRI, *La separazione*, cit., 212.

³¹ Cfr. M. DOGLIANI, *Immunità e prerogative parlamentari*, in *Storia d'Italia*, Annali 17. Il Parlamento, Torino 2001, 1010. Sulla base di tale impostazione, gli istituti di garanzia degli organi rappresentativi potranno essere assunti sia come sintomo dell'esistenza del bene garantito (indipendenza delle Camere) che come elementi costitutivi del medesimo, in ragione della loro effettività. Con generale riguardo al carattere costitutivo della garanzia rispetto all'esistenza del bene giuridico garantito, cfr. A. PACE, *La causa delle rigidità costituzionale*, Padova 1998. Il fondamento consuetudinario è chiaramente richiamato anche dalla sentenza *Onorato*, cit. che al par. 48 fa riferimento ad «une pratique de longue date».

nenza»³³, con la variante, rispetto al modello anglosassone originario, di una maggiore importanza riconosciuta alla prerogativa dell'invulnerabilità, intesa essenzialmente come libertà dagli arresti³⁴.

Il richiamato fondamento consuetudinario esprime, dunque, per un verso, una costante oscillazione delle prerogative parlamentari (e dunque dell'insindacabilità) tra i connotati di privilegio di corpo – poi divenuto sottrazione all'eguale vigenza della legge comune in favore di singoli individui o di un ceto politico – e quelli di presidio della libertà della funzione parlamentare quale riflesso della libertà della rappresentanza o della supremazia di un'istituzione sovrana³⁵, per altro aspetto una in-

³² Così M. DOGLIANI, *Immunità*, cit., 1011.

³³ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Le immunità*, cit., 9 ss. La rivendicazione di tali garanzie, unitamente alla spettanza della sovranità ed al principio rappresentativo, inciderà infatti sull'acquisizione di contenuti concreti ulteriori rispetto all'esigenza di garantire il libero svolgimento del dibattito parlamentare, fino a preservare l'intangibilità della persona del deputato. E così, mentre l'Assemblea Nazionale – fin dalla celebre seduta del 28 giugno 1789 – «aveva decretato l'invulnerabilità dei suoi membri ... la Convenzione Nazionale, considerando che l'interesse nazionale, la giustizia dovuta al popolo ed il sacro principio dell'eguaglianza non possono permettere che nella ricerca dei colpevoli e nella punizione dei crimini venga fatta una distinzione ingiusta fra il rappresentante del popolo ed ogni altro cittadino *revocava*, per altro timidamente, alcune forme in garanzia dei convenzionali accusati». Chiusa la tragica fase del Terrore, la Convenzione disciplina, in forma di regolamenti parlamentari, le immunità dei propri membri contro l'arresto e la traduzione in giudizio: il principio di invulnerabilità dei componenti dell'assemblea rappresentativa è nuovamente riconosciuto, ma in via d'eccezione, come *ius singulare*, così V.E. ORLANDO, *Immunità parlamentari ed organi sovrani. A proposito del caso di un giudizio d'interdizione contro un membro del Parlamento*, estratto dalla *Riv. di Diritto Pubblico e La Giustizia Amministrativa*, fasc. I (gennaio 1933), Tivoli 1933, 17.

³⁴ Così G. ZAGREBELSKY, *Le immunità*, cit., 14: «Il 13 novembre 1793, in pieno Terrore, il deputato Barrère affermava infatti che il diritto di un deputato della Convenzione di essere udito dall'Assemblea prima di esser deferito al Tribunale rivoluzionario viola i fondamentali principi della libertà e dell'eguaglianza». Coerente con la progressiva degenerazione degli istituti suddetti nella fase del Terrore, la Costituzione dell'anno III (1795) prevede infatti un sistema di garanzie (estese sia ai componenti attuali che passati dell'assemblea elettiva) il cui risultato pratico è «quello di sottrarre i membri del corpo legislativo alle regole generali dettate in tema di responsabilità», cfr. G. ZAGREBELSKY, *op. ult. cit.*, 18: «Un intero Titolo della costituzione dell'anno III (110-123) è così dedicato alle garanzie spettanti (non soltanto) a coloro che fanno parte, ma anche (a quanti) hanno fatto parte dell'assemblea elettiva». Sul punto, cfr. più tardi, L. DUGUIT, *Droit Constitutionnel*, 3ème édition, Paris 1928, par. 114, per cui «la regola dell'invulnerabilità costituisce per i membri del Parlamento un vero privilegio».

³⁵ Ciò avviene tanto nel contesto della concezione più risalente dell'ordinamento inglese, incentrata sul riconoscimento della libertà di parola, discussione ed azione in Parlamento, che in quella continentale, associata al dibattito sviluppatosi successivamente alla rivoluzione francese ed orientata a garantire principalmente l'invulnerabilità della per-

dubbia collocazione interorganica delle stesse quali strumento di garanzia della divisione dei poteri, inizialmente nella prospettiva dualista dei rapporti tra Parlamento e Governo del Re, poi nella sistematica dei rapporti tra potere legislativo e potere giudiziario (ormai indipendente dal potere esecutivo).

Né i termini essenziali del dibattito, talora strumentalmente semplificati in ossequio all'esigenza di offrire all'istituto univoco fondamento teorico³⁶, sembrano mutare in seguito alla torsione di istituti radicati nella tradizione più antica verso finalità nuove: i molteplici tentativi di offrire una rilettura "sistemica" delle prerogative parlamentari³⁷ – che al di fuori della tradizionale logica interorganica connetta le stesse ad istituti quali il divieto di mandato imperativo³⁸ – non comportano infatti l'imporsi di un allargamento di prospettiva, le immunità rimanendo ascrivibili – come comprovato anche dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti in materia³⁹ – allo svolgersi della dialettica tra parla-

sona dell'eletto (traducendosi essenzialmente nella garanzia dagli arresti). La polemica è così efficacemente riassunta dalle parole di Vittorio Emanuele Orlando – cfr. V.E. ORLANDO, *Immunità parlamentari ed organi sovrani*, cit., 16: «la questione è cioè di sapere se le immunità parlamentari siano da considerarsi come diritto di eccezione o facciano parte invece del diritto comune e quindi si pongano in via di regole generali ed anzi come capisaldi di tutto l'ordinamento giuridico, dato, si intende, lo Stato rappresentativo». Entrambe le *rationes* saranno dunque ben note alla migliore dottrina statutaria, cfr. V.E. ORLANDO, *Immunità parlamentari ed organi sovrani*, cit., 16: «quanto alla prima ... è inutile rilevare in qual grado di rispetto sia tenuta l'istituzione parlamentare, il che contiene in sé, implicitamente il modo di valutarne le garanzie essenziali. Nel continente europeo invece, che quella forma di governo adottò, derivandola con maggiore o minore libertà dal tipo inglese, l'istituto relativo alle immunità parlamentari fu considerato con spirito molto meno favorevole; donde la tendenza ... di attribuirvi i caratteri di un diritto d'eccezione».

³⁶ Ciò avviene soprattutto ad opera della letteratura risorgimentale, come riferisce M. DOGLIANI, *Immunità e prerogative*, cit., 1019 ss.

³⁷ Così, a noi pare, già G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari*, op. ult. cit., 37 che pure distingue una sfera di incidenza *diretta* delle garanzie parlamentari, attinente ai rapporti fra «organi parlamentari da un lato e altri soggetti dello Stato-organizzazione (governo e magistratura) dall'altro» e conseguenze *indirette* che «vanno assai al di là del pur importante assetto di reciproca indipendenza degli organi costituzionali», toccando anche i rapporti tra rappresentanza politica e società.

³⁸ Sul rapporto tra articolo 68 Cost. e divieto di mandato imperativo, cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, Milano 1991, 307 ss. che tuttavia non sembra giungere a sostenere la titolarità del diritto all'immunità, come diritto soggettivo, addirittura in capo al singolo parlamentare piuttosto che in favore della camera di appartenenza (308).

³⁹ Cfr. già Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenze *Cordova 1 e 2*, 31 gennaio 2003 che subito associa la prerogativa dell'insindacabilità alla tutela della libertà della funzione parlamentare ed alla garanzia del principio di divisione dei poteri.

mento ed altri organi costituzionali dello Stato (in specie il potere giudiziario).

4. Segue. ... e l'applicazione della prerogativa nell'ordinamento repubblicano

La codificazione delle prerogative parlamentari nella Costituzione repubblicana origina come noto dai D.L. lgt. n. 539 del 1945 e n. 74 del 1946 che, caduto il regime fascista, ripristinano immediatamente le immunità riconosciute ai componenti delle due Camere dallo Statuto albertino⁴⁰ per i componenti della Consulta nazionale e per quelli dell'Assemblea Costituente; le stesse sono state poi in buona parte trasfuse nella versione definitiva dell'articolo 68 Cost. che prevede, nella formulazione iniziale, tanto l'*insindacabilità/irresponsabilità* per le opinioni espresse e i voti dati tipica della tradizione anglosassone, quanto l'*inviolabilità* (rispetto ai procedimenti penali, agli arresti e ad ogni altra privazione della libertà personale o sottoposizione a perquisizione personale o domiciliare, fatta eccezione per la flagranza di delitto, comportante l'obbligatorietà del mandato o dell'ordine di cattura) di matrice essenzialmente continentale, superabile solo attraverso la concessione dell'autorizzazione a procedere dalla Camera di appartenenza, autorizzazione richiesta anche per trarre in arresto o mantenere in stato di detenzione un parlamentare in esecuzione di una sentenza di condanna irrevocabile⁴¹.

Ma mentre nelle prime legislature repubblicane, le immunità, operando in modo non dissimile rispetto a quanto accadeva nel periodo statutario, assumono come istituto cardine l'autorizzazione a procedere, in funzione di copertura di attività extra-parlamentari dei componenti delle Camere (tra le quali si include anzitutto la commissione di reati collegati alla recente guerra di Liberazione)⁴², dalla III Legislatura la situazione

⁴⁰ Per un riesame della valenza costituzionale delle immunità nel Risorgimento italiano, M. DOGLIANI, *op. ult. cit.*, 1024 ss., che rinvia, per ciò che riguarda i dati della giurisprudenza parlamentare del periodo statutario, a G. CANDELORO, *Storia dell'Italia moderna, IV. Dalla Rivoluzione nazionale all'Unità*, Milano 1972 e D. MACK SMITH, *Il Risorgimento italiano. Storia e testi*, Bari 1968.

⁴¹ Come può agevolmente rilevarsi, i Padri Costituenti recepiscono entrambe le configurazioni delle immunità, quella di istituto di garanzia dello svolgimento del libero dibattito parlamentare e quella di tutela diretta dell'intangibilità della persona del deputato. Cfr. M. DOGLIANI, *op. ult. cit.*, 1034.

⁴² Uso di cui riferisce R. CHIEPPA, *Le prerogative parlamentari*, in I controlli sul po-

muta e l'uso delle stesse si allontana dall'originaria finalizzazione di garanzia dell'irresponsabilità per reati correlati alla guerra di Liberazione, all'asprezza della lotta politica di quegli anni, alle lotte sociali⁴³, devian- do verso la copertura di reati di tutt'altra natura, la cui punibilità rimane preclusa dal perdurante diniego di autorizzazione a procedere delle Camere di appartenenza o dalla prassi di rinviare *sine die* l'esame delle richieste presentate dall'autorità giudiziaria⁴⁴.

Sennonché, mentre nella neo istituita forma di Stato, contraddistinta da una forte legittimazione degli organi rappresentativi, l'orientamento

tere, Firenze 1967, 46 e, in senso adesivo a tale orientamento, P. BARILE, *Corso di diritto costituzionale*, II ed., Padova 1964, 108; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna 1977, 247; E. CAPALAZZA, *L'autorizzazione a procedere contro i membri del Parlamento*, ora in *Scritti giuridico-penali (1932-1962)*, Padova 1962, 329 ss. L'applicazione delle immunità è così correlata, oltre che alla tutela dell'attività parlamentare svolta *intra-moenia*, a quel complesso di attività che gruppi e partiti politici svolgevano nel Paese, ad impedire che organi esterni al Parlamento dessero di dati comportamenti un'interpretazione traducentesi in invasione di ambiti riservati alla sfera parlamentare, cfr. M. DOGLIANI, *Immunità e prerogative parlamentari*, cit., 1035-1036.

⁴³ Questa deviazione segna una svolta ed alimenta le perplessità già manifestate dalla dottrina costituzionalistica maggioritaria con riguardo ad un uso dell'istituto non strettamente funzionale alla tutela del libero esercizio delle funzioni parlamentari, cfr. G. ZAGREBELSKY, *Le immunità*, cit., 43 ss.

⁴⁴ Prassi quest'ultima implicitamente avallata anche dalla Corte costituzionale, cfr. sent. n. 9 del 1970, di rigetto della questione di legittimità costituzionale promossa in ragione della mancanza di rimedi avversi i ritardi del procedimento parlamentare di concessione o diniego della richiesta autorizzazione a procedere: «La questione di legittimità del quinto comma dell'art. 15 del codice di procedura penale, che allega la mancanza di rimedi contro i ritardi nel procedimento parlamentare di autorizzazione a procedere è priva del presupposto di base. L'art. 42 del regolamento della Camera dei deputati e l'art. 56 del regolamento del Senato della Repubblica prescrivono che, trascorsi quindici giorni per la Camera e trenta per il Senato, se la commissione referente non ha presentato la sua relazione, rispettivamente, il Presidente della Camera annunzia che la domanda sarà iscritta senz'altro all'ordine del giorno, con precedenza assoluta su qualsiasi altro argomento, dopo le interrogazioni, e il Presidente del Senato dispone, senz'altro, l'iscrizione della domanda all'ordine del giorno con uguale precedenza. L'esistenza di tali norme dimostra che, per la materia di cui si tratta, l'ordinamento contiene già misure di sollecitazione delle deliberazioni parlamentari: e si tratta di misure che, attenendo all'ordine dei lavori delle Camere, trovano sede legittima di previsione nei regolamenti deliberati dalle stesse.//L'applicazione di tali disposizioni non può certo formare oggetto di controllo esterno, e comunque dar ragione ad illegittimità costituzionale della disposizione denunciata»; cui *adde* sent. n. 148 del 1975 che richiama ancora la sentenza n. 9 del 1970, pur dichiarando manifestamente irrilevante, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 del Regolamento della Camera, – per mancata prefissione di un termine perentorio entro cui la Camera debba pronunciarsi sulla richiesta di autorizzazione a procedere, – in ragione della non applicabilità al giudizio *a quo*.

della prima “giurisprudenza parlamentare” teso a negare in modo pressoché sistematico l’autorizzazione a procedere ancora si inserisce senza troppi traumi⁴⁵, l’adozione di un approccio analogo con riguardo a reati *comuni*⁴⁶ – oltre che facilmente stigmatizzabile in nome del principio di eguale soggezione dei cittadini alla legge⁴⁷ – implica un drastico ridimensionamento della percezione delle prerogative parlamentari come strumento di tutela dello Stato rappresentativo, sì da riaccostare le immunità alla risalente logica del privilegio individuale o di ceto, la cui utilità appare smentita dalla concreta evoluzione di un ordinamento in cui la magistratura, anche se talora suscettibile di strumentalizzazione in un contesto sociale dato⁴⁸, è ampiamente indipendente dal potere esecutivo, rispetto al quale l’organo rappresentativo voleva originariamente garantirsi⁴⁹.

⁴⁵ Con riguardo ai reati correlati alla guerra di Liberazione ciò avviene in ragione dell’indubbio, ancorché cruento, carattere politico, cfr. V. E. CAPALOZZA, *op. ult. loco cit.*

⁴⁶ A partire dallo scandalo INGIC (in cui risulta coinvolto un numero notevole di imputati e partiti), la Giunta per le autorizzazioni a procedere della Camera e del Senato negano infatti l’autorizzazione a procedere nei confronti dei deputati coinvolti in ragione del fatto che l’episodio di corruzione, in particolare l’accettazione del denaro offerto dai dirigenti INGIC, avviene ad opera dei parlamentari coinvolti non per profittare personalmente delle somme ricevute ma per versare le somme in discorso ai rispettivi partiti, cfr. *Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, III Legislatura, Doc. II, n. 239-A (della vicenda, come *dies a quo* dell’utilizzazione dell’autorizzazione a procedere per “coprire” reati comuni, riferisce M. DOGLIANI, *Immunità e prerogative parlamentari*, cit., 1038).

⁴⁷ Cfr. già, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1967, 402 e poi T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 1978, 275 e G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna 1978, XX.

⁴⁸ Cfr., almeno, G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari*, cit., 36-37: «Il grande corpo della magistratura è dunque diventato esso stesso un soggetto contro i cui orientamenti ... è necessario organizzare le proprie difese, per quanto in essi vi possa essere di prevaricante e persecutorio (36). ... Insomma, entro certi limiti, l’azione del potere giudiziario può essere strumento o, se si vuole, può essere strumentalizzata per interessi sostanziali esterni alla magistratura ... molte iniziative giudiziarie sono promosse (infatti) dall’esterno a fini di lotta fra gruppi di potere, fra ceti, fra interessi organizzati (37)», e ID., *op. ult. cit.*, 36: «Non è dunque priva di fondamento la supposizione che le garanzie parlamentari mantengano tuttora un proprio significato, come strumento di difesa contro i rischi di interventi perturbatori della libertà ed autonomia delle attività del massimo organo rappresentativo, anche se la loro importanza si può certamente ritenere scemata rispetto al contesto storico e istituzionale in cui sorsero. Ed in ogni caso, esse toccano direttamente solo i rapporti tra rappresentanza politica ed organi parlamentari da un lato, nonché tra questi ed altri soggetti dello Stato-organizzazione dall’altro (Governo e Magistratura)» (37).

⁴⁹ Già V.E. ORLANDO, *Immunità parlamentari ed organi sovrani. A proposito del caso*

Tali vicende, pure foriere di una rilettura dell'istituto, non addiveranno alle implicazioni attese: assumendo come criterio applicativo dell'articolo 68 quello indicato dal comma 1, volto a sancire l'irresponsabilità per le opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio delle funzioni, e limitando l'uso dell'immunità/inviolabilità di cui al comma 2 dell'articolo 68 Cost. all'esigenza di «prevenire le interferenze che si potrebbero determinare indirettamente sulla regolarità delle funzioni parlamentari, sia nel caso che l'iniziativa contro il deputato o il senatore tenda a distorglielo dalle sue funzioni o ad influenzarne l'esercizio, sia quando tale iniziativa sia motivata da precedenti comportamenti tenuti in sede parlamentare, rispetto ai quali possa apparire come indiretta sanzione»⁵⁰, tale rilettura non riuscirà infatti a determinare l'affermarsi nella prassi di una stretta interpretazione delle regole immunitarie⁵¹.

All'opposto, l'interpretazione/applicazione del legame tra i commi 1 e 2 dell'articolo 68 Cost., andrà negli anni ben oltre l'impostazione descritta, condizionando una lettura del vecchio comma 1 che, formalmente collegata al comma 2, determinerà il consolidamento, nella prassi parlamentare, della dottrina della c.d. *insindacabilità indiretta*, in base alla quale la Camera di appartenenza, interpellata sulla concessione di un'autorizzazione a procedere per fatti penalmente rilevanti, si esprimerà nel senso di negare l'autorizzazione medesima accordando al parlamentare la prerogativa dell'insindacabilità assoluta, riferita oltre che al compimento di atti istituzionali (interni od esterni all'Aula) anche a meri comportamenti materiali e, più in generale, a qualunque attività *lato sensu* politica⁵².

Chiamata ad esprimersi sulla concessione o diniego dell'autorizza-

di un giudizio di interdizione contro un membro del Parlamento, estr. dalla *Rivista di diritto pubblico* e *La Giustizia Amministrativa*, fasc. I, Tivoli 1933, rilevava: «importa che si ricerchi se l'istituto di cui si tratta ... venga considerato con favore o con disfavore dall'ordinamento ... al che noi aggiungemmo che tale indagine non deve limitarsi alla *voluntas legis* quale era nel momento iniziale, ma tenere conto delle mutazioni successive del sentimento pubblico, il quale, nei paesi liberi, costituisce la base di sostegno dell'ordinamento dello Stato».

⁵⁰ G. ZAGREBELSKY, *op. ult. cit.*, 40.

⁵¹ ID., *op. ult. cit.*, 39.

⁵² Ciò avverrà indipendentemente da qualunque valutazione sul *fumus persecutionis* ascrivibile all'attività inquirente, valutazione secondo alcuni autori impostasi nella prassi ma non discendente dalla Costituzione, neppure in via consuetudinaria, cfr. F. SORRENTINO, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, in Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali, Atti del Seminario svoltosi in Roma - Palazzo della Consulta, 31 marzo-1° aprile 2000, Milano 2001, 71.

zione a procedere in relazione a comportamenti del parlamentare non concretantisi in atti *tipici*, la Camera interpellata disporrà cioè, nella massima parte dei casi, la restituzione degli atti al giudice richiedente, in ragione della più ampia garanzia dell'insindacabilità, implicitamente chiedendo l'archiviazione del procedimento per l'applicabilità alla fattispecie concreta dell'insindacabilità di cui al comma 1⁵³; obiettivo evidente, la sottrazione definitiva del parlamentare all'azione di accertamento della responsabilità destinata ad avere libero corso in caso di mancata rielezione e comunque libera di svolgersi con riguardo all'accertamento della responsabilità civile⁵⁴: l'irresponsabilità assoluta e definitiva del vecchio comma 1 dell'articolo 68 Cost. verrà così estesa all'attività *lato sensu* politica ad essa non riconducibile, che invece avrebbe dovuto essere limitatamente "protetta" da iniziative giudiziarie palesemente persecutorie grazie al diverso istituto della temporanea *inviolabilità* previsto dal vecchio comma 2⁵⁵.

5. *L'incidenza del procedimento applicativo della regola costituzionale dell'insindacabilità parlamentare sulla riforma dell'articolo 68 della Costituzione*

L'aumento considerevole delle richieste inevase o negate di autorizzazione a procedere, espressione di una crescente tensione tra parlamen-

⁵³ M.C. GRISOLIA, *Immunità parlamentari e Costituzione*, Padova, 2000, 80-81.

⁵⁴ Cfr. M.C. GRISOLIA, *Immunità parl. e Costituzione*, cit., 58, che indica come *leading case* della prassi parlamentare sul punto il caso del sen. Claudio Vitalone in cui la Camera di appartenenza, interpellata sulla concessione dell'autorizzazione e procedere per il reato di diffamazione a mezzo stampa, in relazione al contenuto di dichiarazioni del senatore tese ad *anticipare* i contenuti di un'interpellanza presentata al Ministro di grazia e giustizia, deliberava nel senso di accordare al senatore medesimo la più ampia garanzia dell'insindacabilità, in virtù di una nozione *dinamica* della funzione parlamentare, riferita cioè non ai soli "atti tipici" ma ad un «vero e proprio procedimento, idoneo a contenere la funzione "tipica" e quella che ne (costituisce) inscindibile momento di formazione», (*Atti Senato, IX Legislatura, Doc. IV, n. 7,9*).

⁵⁵ Cfr. A. PACE, *La legge n. 140/2003 e i principi costituzionali violati*, in Studi in onore di Gianni Ferrara, Torino 2005, 26-27: «... la politicità del reato veniva interpretata in maniera scandalosamente estensiva (ricomprendendosi tra gli altri, tra i reati politici, l'emissione di assegni a vuoto, la truffa, il concorso continuato in peculato, la concussione, l'appropriazione indebita, la truffa allo Stato e la ricettazione) e veniva inoltre valutata addirittura disgiuntamente dal *fumus persecutionis*; la scarsa gravità dell'imputazione costituiva un valido motivo per il diniego di autorizzazione a procedere; il diniego talvolta non veniva nemmeno motivato ecc.».

to e magistratura, determinerà la reazione della Corte costituzionale che, sul finire degli anni Ottanta, ammetterà di poter svolgere il proprio sindacato sulla legittimità dell'atto camerale dichiarativo dell'insindacabilità, sebbene limitato ai vizi del procedimento ed all'omessa od erronea valutazione dei presupposti di volta in volta richiesti per il valido esercizio del potere.

La "svolta" si deve alla nota sentenza n. 1150 del 1988 che, a partire dal processo civile finalizzato all'accertamento della responsabilità connessa ad alcune dichiarazioni rese dal sen. Marchio a contenuto diffamatorio, risolve il conflitto originato da una delibera del Senato di insindacabilità delle opinioni espresse collegata ad un precedente diniego di autorizzazione a procedere nei confronti del senatore per il reato di diffamazione a mezzo stampa⁵⁶.

Le contraddizioni sottese all'atteggiamento dei giudici comuni e poi della stessa Corte costituzionale nella vicenda in esame, sono state invero rimarcate molte volte⁵⁷, ma sulle stesse pare opportuno ritornare, almeno limitatamente ai profili che condizioneranno la giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma dell'articolo 68 Cost. e l'approvazione delle relative norme di attuazione, prima contenute in decreti-legge, poi stabilmente codificate dalla legge n.140 del 2003 tuttora vigente.

Per ciò che riguarda l'atteggiamento dei giudici comuni, palese è infatti la contraddittorietà di argomentazioni che, nel promuovere il conflitto interorganico, per un verso negano la spettanza al Senato del potere di decidere sull'insindacabilità delle opinioni espresse da un proprio componente, per altro aspetto riconoscono a tale delibera effetto inibente del proseguimento dell'azione giurisdizionale in sede civile⁵⁸.

Anche la soluzione data dalla Corte costituzionale alla controversia presenta delle peculiarità: ed infatti, pur affermandosi la generale ed esclusiva competenza del Senato in ordine alla dichiarazione di insinda-

⁵⁶ Sulla vicenda processuale da cui il conflitto scaturisce, cfr. F. SORRENTINO, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, cit., 73.

⁵⁷ Cfr. A. PACE, *Giurisdizione e insindacabilità nei conflitti costituzionali*, in *Immunità e giurisdizione*, cit., 3 ss.; S. BARTOLE, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, ibidem, 41 ss. e F. SORRENTINO, *op. ult. cit.*, 65 ss.

⁵⁸ A questo deve aggiungersi che, nel caso specifico, il giudice ricorrente assume, con riguardo alla delibera parlamentare, un'efficacia vincolante posta in dubbio dalla stessa difesa del Senato resistente, così F. SORRENTINO, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, cit., 75, che ritiene tale approccio probabilmente dovuto all'esigenza di giustificare l'interesse a ricorrere.

cabilità, la si nega nel caso di specie, senza che peraltro venga pronunciato l'annullamento dell'atto censurato.

Né può tacersi infine delle contraddizioni sottese al modello procedimentale applicativo dell'(allora) vigente articolo 68 implicitamente avallato da questa sentenza che, anche in assenza di una difforme valutazione giurisdizionale in merito all'insindacabilità di alcune opinioni espresse dal senatore Marchio – assenza in relazione alla quale la stessa difesa del Senato eccepisce l'inammissibilità del conflitto⁵⁹ – si pronuncia sulla legittimità dell'atto camerale dichiarativo dell'insindacabilità⁶⁰.

L'ambiguità di un'impostazione secondo cui la Corte costituzionale, per un verso si dichiara competente a verificare il corretto utilizzo della prerogativa da parte del Parlamento, così da ridimensionare la portata del risalente principio per cui al titolare di una prerogativa spetta la potestà esclusiva di decidere sull'applicazione della medesima⁶¹, per altro aspetto dichiara la generale competenza del Senato a valutare le condizioni di insindacabilità *ex art. 68, comma 1, Cost.*⁶², adottando una linea di *self-restraint* nei confronti delle «supreme manifestazioni del potere politico in ordine alla c.d. connessione funzionale»⁶³, non tarderà tuttavia a manifestare le proprie conseguenze.

La sentenza n.1150 del 1988 inaugura infatti una problematica fase ondivaga della giurisprudenza costituzionale che, da questo momento sospesa tra l'esigenza di un controllo effettivo sulla logicità della motivazione dell'atto camerale dichiarativo dell'insindacabilità e l'aspirazione ad un impraticabile controllo esterno sulle manifestazioni di volontà del potere politico⁶⁴, finirà per avallare la discussa prassi parlamentare sull'insindacabilità indiretta, volta ad associare al diniego di autorizzazione

⁵⁹ Cfr. F. SORRENTINO, *op. ult. loco cit.*

⁶⁰ Tra l'altro, annullando parzialmente l'atto per motivi neppure dedotti nel ricorso, cfr. G. AZZARITI, *Giurisdizione e politica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. Dir. Cost.* 1997, 146.

⁶¹ In tal senso, già V. MICELI, *Le immunità parlamentari*, cit., 8-9.

⁶² Così F. SORRENTINO, *Immunità*, cit., 74.

⁶³ Ancora F. SORRENTINO, *Immunità*, cit., 75.

⁶⁴ Sulle ambiguità di siffatta giurisprudenza, cfr. G. AZZARITI, *Giurisdizione e politica nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 149-150: «... sottolineare da parte della Corte il limite della verifica esterna senza alcuna necessaria ulteriore argomentazione e specificazione, rischia di appare eccessivamente limitativo: come un tentativo per costringere entro schemi esteriori e formali il controllo della Corte».

a procedere in sede penale le conseguenze più ampie dell'insindacabilità accordata *ex* articolo 68, comma 1, Cost.⁶⁵.

Unitamente alla drammatizzazione del conflitto politico-istituzionale tra parlamento e magistratura ricollegabile alla c.d. "stagione di tangen-topoli"⁶⁶, tale prassi inciderà significativamente sull'approvazione della legge di riforma dell'articolo 68 Cost. che, coerente con l'esigenza di ridurre drasticamente l'operatività delle immunità a copertura di un'attività *lato sensu* politica, sopprimerà l'istituto dell'autorizzazione a procedere, divenuto elemento cardine della tutela accordata all'attività parlamentare non concretantesi nel compimento di atti tipici o a questi strettamente collegati⁶⁷.

La riforma costituzionale in discorso, è noto, per un verso allinea il contenuto dell'articolo 68 a quanto già disposto dall'articolo 122, comma 4, Cost., chiarendo l'irresponsabilità totale ed assoluta dei componenti di ciascuna Camera per opinioni espresse e voti dati, per altro aspetto sopprime il vecchio istituto dell'autorizzazione a procedere che, rilasciata dalla Camera di appartenenza, è preliminare all'esercizio dell'azione penale nei confronti di un deputato o senatore.

Senonché, mentre il precedente testo dell'articolo 68 consentiva di ricondurre l'irresponsabilità giuridica del comma 1 alle sole ipotesi di attività parlamentare in senso stretto od istituzionale⁶⁸ – salva la possibilità di "bloccare", in via temporanea, azioni giurisdizionali pretestuosamente volte a distogliere il parlamentare dall'attività politica *connessa* all'esercizio delle funzioni in senso stretto ed esclusa, almeno in via teorica, la possibilità che le valutazioni della Camera di appartenenza in sede di concessione/diniego dell'autorizzazione a procedere potessero sovrapporsi alle valutazioni giurisdizionali –, la frettolosa abrogazione dell'autorizzazione a procedere e la nuova formulazione dell'articolo 68 Cost.

⁶⁵ Sull'insindacabilità indiretta, cfr. *supra*, 16 e nota 52.

⁶⁶ Cfr. M.C. GRISOLIA, *Immunità*, cit., 12 e M. MIDIRI, *La riforma costituzionale dell'immunità parlamentare*, in *Giur. Cost.* 1994, 2411.

⁶⁷ Così M. DOGLIANI, *Immunità*, cit., 1054 ss. riassume le vicende all'origine dell'approvazione della riforma costituzionale: «Questa perdurante incapacità di reagire ha fatto sì che la riforma sia stata elaborata sotto dettatura degli eventi: l'XI Legislatura ... fu infatti immediatamente, come da una burrasca, investita dal peso delle domande di autorizzazione a procedere ..., il 18 aprile 1993 si tenne il referendum sulla legge elettorale del Senato che segnò, più che la svolta maggioritaria, la svolta antipartitica ...».

⁶⁸ Così G. ZAGREBELSKY, *Le immunità*, cit., 74 ss.; ed in seguito M.C. GRISOLIA, *op. ult. cit.*, 67 ss.

non impediranno che l'attività *lato sensu* politica del parlamentare sia comunque ricondotta all'ambito di operatività dell'immunità sostanziale del nuovo comma 1, a garanzia di un'irresponsabilità giuridica assoluta e definitiva⁶⁹.

La disciplina attuativa dell'articolo 68, comma 1 Cost. è subito dettata, infatti, da decreti-legge sostanzialmente reintroduttivi di "antichi meccanismi"⁷⁰: il D.L. n. 455 del 1993 non solo impone al giudice comune di dichiarare, in ogni stato e grado del processo, l'improcedibilità del giudizio nei casi di evidente applicabilità dell'articolo 68, comma 1 Cost., ma di fare altrettanto – sospendendo il processo e trasmettendo gli atti alla Camera cui il parlamentare appartiene «perché questa deliberi se il fatto per il quale si procede concerna o meno opinioni espresse o voti dati da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni» – anche in tutti gli altri casi, e quindi anche nelle ipotesi di evidente inapplicabilità della norma⁷¹.

Il meccanismo di pregiudizialità parlamentare introdotto dalle nor-

⁶⁹ Sulla vicenda, cfr. A. PACE, *Il modello di giudizio 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.*, n. 5 del 2006 nonché, con modifiche ed ampliamenti, negli "Scritti per Giovanni Grotanelli de' Santi", Milano 2007, 521 ss. ed ora anche ne *I limiti del potere*, Napoli 2008, 157 ss.

⁷⁰ Reintroduzione oltre tutto inutile, in ragione del fatto che mai, fino a quel momento, vi era stata condanna di un parlamentare in relazione ad opinioni espresse o voti dati nell'esercizio delle funzioni, cfr. A. PACE, *La nuova immunità*, in *La Repubblica* del 4 gennaio 1994, 10.

⁷¹ Il procedimento attuativo dell'articolo 68, comma 1, Cost. attualmente vigente trova dunque il proprio antecedente storico nella "catena" di decreti-legge adottati successivamente alla riforma dell'articolo 68 Cost. (l. cost. 3/1993). Il decreto n.455 (non convertito) è poi reiterato (con modifiche) dal D.L. n. 23/1996, anch'esso reiterato dai DD.LL. nn. 7/1995, 69/1995 e 116/1996, fino al D.L. n. 555/1996 decaduto, in seguito alla sentenza costituzionale n. 360/1996 "limitativa" dei presupposti della reiterazione dei decreti-legge (cfr. A. PACE, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, in *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, cit., 3 ss.). Le critiche alla disciplina introdotta sono nette – per ciò che riguarda l'uso del decreto-legge quale strumento di regolazione dei rapporti tra organi costituzionali, e la sostanziale reintroduzione della vecchia autorizzazione a procedere -, quanto inascoltate ed anzi il D.L. n. 455, benché non convertito, è reiterato, seppure con alcune varianti, per circa tre anni. Talvolta, invero, le varianti apportate sono leggermente migliorative: nel D.L. n. 23 del 1994, per esempio, si consente la prosecuzione del processo nei casi di manifesta inapplicabilità dell'articolo 68, comma 1 Cost., trasformando l'atto camerale in un *nulla osta* su cui le Camere avrebbero dovuto pronunciarsi entro 90 giorni dalla trasmissione degli atti ad opera del giudice precedente.

me attuative dell'articolo 68⁷² alimenta, così, la già notevole conflittualità tra parlamento e magistratura relativamente alla corretta delimitazione delle sfere di attribuzione rispettive in fase di applicazione dell'immunità sostanziale di cui all'articolo 68, comma 1, Cost.: i decreti-legge di prima attuazione reintroducono, infatti, coerentemente alla risalente logica del conflitto tra "corpi", una normativa disciplinante meccanismi inibitori all'esercizio dell'azione giurisdizionale di accertamento della responsabilità del parlamentare molto simili a quelli previgenti e – certo condizionati dal contesto di aspra contrapposizione tra politica e giurisdizione in cui matura la riforma costituzionale⁷³ – dalla *ratio* della stessa inevitabilmente si allontanano.

Attraverso "le maglie" del nuovo testo dell'articolo 68 Cost. e della delibera di insindacabilità adottata dalla camera di appartenenza in seguito all'esercizio dell'azione penale⁷⁴, non semplicemente «l'interpretazione e l'applicazione di norme attinenti ai presupposti della punibilità e della procedibilità è *sottratta alla* giurisdizione piena dell'autorità giudiziaria»⁷⁵ ma, in ragione di una prassi parlamentare sempre generosa nel definire l'ambito applicativo dell'articolo 68, comma 1 Cost., il riconoscimento ai parlamentari della prerogativa si discosta nettamente dal criterio applicativo del ragionevole nesso funzionale, sostanzialmente rispettato, con specifico riguardo all'insindacabilità, dalle prime legislature repubblicane all'incirca fino agli anni Ottanta⁷⁶.

⁷² Secondo cui, lo si ribadisce, la delibera della Camera di appartenenza sull'insindacabilità delle dichiarazioni rese da un proprio componente preclude il prosieguo dell'esercizio della funzione giurisdizionale.

⁷³ «Le assemblee del Parlamento temono o credono di dover temere ... le ingiustizie del potere giudiziario e si stringono intorno alle immunità come intorno alla migliore arma per respingerne le illegittime azioni»: significativa l'attualità delle parole di V. MICELI, *op. cit.*, 44.

⁷⁴ L'effetto inibente prodotto dalla delibera di insindacabilità rispetto all'esercizio della funzione giurisdizionale è diretto portato della disciplina dettata dai DD.LL. nn. 455 del 1993; 23/1994; 7/1995; 69/1995 e 555/1996 di cui si è già parlato in nota 71.

⁷⁵ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *La riforma dell'autorizzazione a procedere*, in *Corr. Giur.* 1994, 284 (il corsivo nel testo è mio).

⁷⁶ Così M. DOGLIANI, *Immunità*, cit., 1057: «fino alla metà della IX Legislatura la giurisprudenza parlamentare risulta rigorosa, nel senso che ricomprende nella prerogativa dell'insindacabilità, oltre all'esercizio delle funzioni tipiche, soltanto la ripetizione-riproduzione all'esterno delle sedi parlamentari di opinioni espresse nell'esercizio della funzione parlamentare».

6. *La giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma in rapporto alla codificazione del procedimento applicativo dell'insindacabilità*

A dispetto delle intenzioni del legislatore costituzionale, l'introduzione, attraverso la decretazione d'urgenza, della c.d. pregiudiziale parlamentare incrementa le occasioni di conflitto tra politica e giurisdizione, rendendo *ordinario* il sindacato della Corte costituzionale sul nesso funzionale affermato dalla delibera di insindacabilità⁷⁷, in ragione dell'effetto inibente da questa esplicato rispetto allo svolgersi dell'azione giurisdizionale: inizia così una fase in cui – impegnato nella ridefinizione delle immunità «nell'ambito della sistematica delle libertà costituzionali» – si ignora ultimo della prerogativa diviene il giudice dei conflitti.

L'adozione della linea interpretativa per cui la dichiarazione di insindacabilità da parte di una delle Camere produce effetto inibitorio assoluto rispetto all'esercizio della giurisdizione penale, civile ed amministrativa, unitamente alla precisazione per cui unica possibile modalità per ovviare a tale effetto è la proposizione del conflitto⁷⁸, consolida infatti in termini di necessità la finora occasionale ed eventuale torsione del giudizio per la dichiarazione delle competenze costituzionali nella direzione di giudizio per la tutela (mediata) dei diritti fondamentali dell'individuo⁷⁹, la garanzia dei quali passa attraverso la definizione del corret-

⁷⁷ E tale rimarrà, a maggior ragione, in mancanza di disciplina attuativa, cfr. G. AZZARITI, *Giurisdizione e politica nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 146.

⁷⁸ Cfr. Corte cost. sent. 129 del 1996: «... quale che sia la dottrina preferibile circa la natura dell'irresponsabilità dei membri del Parlamento per le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni, è certo che alla deliberazione della Camera di appartenenza che la riconosce è coesistente l'effetto inibitorio dell'inizio o della prosecuzione di qualsiasi giudizio di responsabilità, penale o civile per il risarcimento dei danni. ... A tutela del principio (corrispondente a un interesse generale della comunità politica) di indipendenza e autonomia del potere legislativo nei confronti degli altri organi e poteri dello Stato, l'art. 68 Cost. sacrifica il diritto alla tutela giurisdizionale del cittadino che si ritenga offeso nell'onore o in altri beni della vita da opinioni espresse da un senatore o deputato nell'esercizio delle sue funzioni. Questa prerogativa dei membri del Parlamento, poiché costituisce, sul piano del diritto sostanziale, una causa di irresponsabilità dell'autore delle dichiarazioni contestate, comporta, sul piano processuale, l'obbligo per l'autorità giudiziaria di prendere atto della deliberazione parlamentare e di adottare le pronunce conseguenti.»

⁷⁹ Cfr., con particolare riguardo alle argomentazioni della Corte costituzionale nella sentenza n. 129 del 1996, 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 Cost., ormai da archiviare?*, in *Giur. Cost.* 1996, 1135 e ancora G. AZZARITI, *op. ult. cit.*, 145.

to riparto di attribuzioni tra magistratura e parlamento, previa valutazione dell'effettiva esistenza di un collegamento sostanziale tra opinioni manifestate e funzione svolta dal parlamentare.

La necessarietà/ordinarietà del giudizio della Corte costituzionale sulla ragionevole applicazione dell'immunità sostanziale di cui al comma 1 dell'articolo 68 Cost. si scontra, tuttavia, con la mera eventualità che il conflitto interorganico si svolga, dal momento che la corretta instaurazione dello stesso rimane monopolio del giudice procedente e delle sue "attitudini di avvocato"⁸⁰; né può ignorarsi che la pregiudizialità parlamentare associa al giudizio una finalità decisoria sull'impugnazione dell'atto camerale che, pur successivamente negata dalla giurisprudenza costituzionale – in ossequio al principio per cui oggetto del conflitto è la definizione del rapporto tra poteri – rimane inevitabilmente connessa all'automatico effetto inibente dell'azione giurisdizionale esplicito dalla delibera di insindacabilità, in mancanza della quale appare difficilmente concretizzabile lo stesso interesse a ricorrere del giudice procedente⁸¹.

La perdurante operatività del descritto modello applicativo della prerogativa dell'insindacabilità, oltre a determinare l'assegnazione di discutibili caratteristiche al conflitto tra parlamento e magistratura⁸², si colloca infine in evidente rapporto di continuità, implicitamente legittimandola, con la disciplina attuativa dell'articolo 68 Cost. tuttora vigente (legge n. 140 del 2003) che – oltre ad ampliare il complesso degli atti riconducibili all'ambito applicativo della disposizione costituzionale, includendovi (oltre alla presentazione di disegni o proposte di legge, emendamenti, ordini del giorno, mozioni e risoluzioni, per le interpellanze e le interrogazioni, per gli interventi nelle Assemblee e negli altri organi delle Camere, per qualsiasi espressione di voto comunque formulata, per ogni altro atto parlamentare), ... «ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, *connessa alla funzione di parlamentare*, espletata anche fuori del Parlamento»⁸³ – codifica stabilmente

⁸⁰ Cfr. A. PACE, *L'insindacabilità parlamentare e la sent. 1150 del 1988: un modello di risoluzione dei conflitti da ripensare, perché viola la Costituzione e la C.e.d.u.*, in *Scritti per Giovanelli Grottanelli de' Santi*, II, cit., ed ora ne *I limiti del potere*, cit., specie 162.

⁸¹ Così Corte costituzionale sent. n. 329 del 1999.

⁸² Mi riferisco nuovamente alla configurazione del conflitto tra poteri come giudizio impugnatorio dell'atto camerale attuativo dell'insindacabilità, cfr. già Corte costituzionale sentenze nn. 129 del 1996; 265 del 1997; 289 del 1998.

⁸³ Cfr. articolo 3, comma 1, legge n. 140 del 2003.

il risalente modello procedimentale creato con riguardo alla configurazione del giudizio dalla pronuncia del 1988⁸⁴.

Ben può dirsi allora che gli «equivoci di ordine processuale» sottesi alla sentenza n.1150 del 1988 abbiano acquistato uno stabile e fondamentale rilievo con riguardo alla prospettiva sostanziale adottata nell'interpretazione dell'insindacabilità parlamentare anche successivamente alla riforma costituzionale⁸⁵.

La circostanza che nel conflitto deciso dalla sentenza n. 1150 del 1988 il giudice ricorrente avesse posto ad oggetto del giudizio la *vindictio potestatis* in merito all'interpretazione dell'articolo 68 comma 1 Cost. (ed alla dichiarazione di irresponsabilità), piuttosto che la *menomazione* derivante dalla delibera parlamentare; il fatto che questi avesse assunto l'efficacia vincolante della delibera parlamentare (tra l'altro non affermata dal Senato); che, infine, la sentenza in discorso avesse, per un verso affermato la competenza generale del Senato in ordine alle dichiarazioni di insindacabilità, per altro aspetto concretamente negato la medesima nel caso specifico⁸⁶, ha originato infatti un modello applicativo dell'insindacabilità destinato ad approdi incoerenti con la topografia dei valori costituzionali sottesa al novellato articolo 68 Cost. (oltre che foriero di una problematica giurisprudenza europea in materia di legittime restrizioni del diritto di accesso al giudice).

Dalla sentenza n. 1150 del 1988, è bene ricordarlo, deriva una ridefinizione solo parziale delle modalità di sindacato sulla dichiarazione

⁸⁴ Invero sono addirittura introdotte varianti peggiorative del modello originario; basti pensare a quanto previsto dal comma 7 dell'articolo 3, legge n. 140 del 2003: «La questione dell'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione può essere sottoposta alla Camera di appartenenza anche *direttamente* da chi assume che il fatto per il quale è in corso un procedimento giurisdizionale di responsabilità nei suoi confronti concerne i casi di cui al comma 1. La Camera può chiedere che il giudice sospenda il procedimento, ai sensi del comma 5» – che va dunque affiancato al comma 4: «Se non ritiene di accogliere l'eccezione concernente l'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, proposta da una delle parti, il giudice provvede senza ritardo con ordinanza non impugnabile, trasmettendo direttamente copia degli atti alla Camera alla quale il membro del Parlamento appartiene o apparteneva al momento del fatto. Se l'eccezione è sollevata in un processo civile dinanzi al giudice istruttore, questi pronuncia detta ordinanza nell'udienza o entro cinque giorni».

⁸⁵ Così F. SORRENTINO, *op. ult. cit.*, 74.

⁸⁶ Ma senza annullare l'atto, in relazione al fatto che la delibera adottata concerneva fatti diversi da quelli per cui il sen. Marchio era stato convenuto in sede civile (tanto che alla ricorrente Corte d'Appello di Roma era consentito di proseguire il giudizio), cfr. A. PACE, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, in Immunità e giurisdizione, cit., 9.

di insindacabilità, in ragione della configurazione impugnatoria assegnata al giudizio⁸⁷: la politicità della dichiarazione di insindacabilità delle opinioni espresse e/o voti dati impone infatti un sindacato di legittimità della Corte costituzionale meramente estrinseco e fondato sulla necessità di *non assenza* nell'opinione espressa, di «connessione con atti tipici della funzione»⁸⁸ che, solo a distanza di un decennio (tra l'altro in ragione di una prassi parlamentare sempre troppo generosa nella definizione dell'ambito di applicazione dell'istituto), evolverà nel senso di richiedere una sostanziale concordanza di contenuti tra dichiarazioni ed atto parlamentare tipico⁸⁹, sì da definire in positivo la

⁸⁷ Cfr. ancora F. SORRENTINO, *Immunità*, cit., 75 ss.

⁸⁸ Cfr. Corte costituzionale sent. n. 289 del 1998.

⁸⁹ Ancora Corte cost. sent. 10 del 2000: «Nel normale svolgimento della vita democratica e del dibattito politico, le opinioni che il parlamentare esprima fuori dai compiti e dalle attività propri delle assemblee rappresentano piuttosto esercizio della libertà di espressione comune a tutti i consociati: ad esse dunque non può estendersi, senza snaturarla, una immunità che la Costituzione ha voluto, *in deroga al generale principio di legalità e di giustiziabilità dei diritti*, riservare alle opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni. //La linea di confine fra la tutela dell'autonomia e della libertà delle Camere, e, a tal fine, della libertà di espressione dei loro membri, da un lato, e la tutela dei diritti e degli interessi, costituzionalmente protetti, suscettibili di essere lesi dall'espressione di opinioni, dall'altro lato, è fissata dalla Costituzione attraverso la delimitazione funzionale dell'ambito della prerogativa. Senza questa delimitazione, l'applicazione della prerogativa la trasformerebbe in un privilegio personale (cfr. sentenza n. 375 del 1997), finendo per conferire ai parlamentari una sorta di statuto personale di favore quanto all'ambito e ai limiti della loro libertà di manifestazione del pensiero: con possibili distorsioni anche del principio di eguaglianza e di parità di opportunità fra cittadini nella dialettica politica. //Né si può accettare, senza vanificare tale delimitazione, una definizione della "funzione" del parlamentare così generica da ricomprendervi l'attività politica che egli svolga in qualsiasi sede, e nella quale la sua qualità di membro delle Camere sia irrilevante. Nel linguaggio e nel sistema della Costituzione, le "funzioni" riferite agli organi non indicano generiche finalità, ma riguardano ambiti e modi giuridicamente definiti: e questo vale anche per la funzione parlamentare, ancorché essa si connoti per il suo carattere non "specializzato" (cfr. sentenze n. 148 del 1983; n. 375 del 1997). //5. Discende da quanto osservato che la semplice comunanza di argomento fra la dichiarazione che si pretende lesiva e le opinioni espresse dal deputato o dal senatore in sede parlamentare non può bastare a fondare l'estensione alla prima della immunità che copre le seconde. Tanto meno può bastare a tal fine la ricorrenza di un contesto genericamente politico in cui la dichiarazione si inserisca. Siffatto tipo di collegamenti non può valere di per sé a conferire carattere di attività parlamentare a manifestazioni di opinioni che siano oggettivamente ad essa estranee. Sarebbe, oltre tutto, contraddittorio da un lato negare – come è inevitabile negare – che di per sé l'espressione di opinioni nelle più diverse sedi pubbliche costituisca esercizio di funzione parlamentare, e dall'altro lato ammettere che essa invece acquisti tale carattere e valore in forza di generici collegamenti contenutistici con attività parlamentari svolte dallo stesso membro delle Camere. //In questo senso va

qualità del nesso funzionale⁹⁰.

Tale conquista, da alcuni autori ricondotta già alla sentenza n. 289 del 1998⁹¹, da altri alla sentenza n.329 del 1999⁹², sarà concordemente ascritta alle note sentenze “gemelle” del 2000 (nn. 10 ed 11) che, prendendo espressamente posizione sulla questione di fondo sottesa alla lettura dell’articolo 68, comma 1 Cost. espliciteranno finalmente la corretta individuazione dell’oggetto del conflitto interorganico⁹³.

precisato il significato del “nesso funzionale” che deve riscontrarsi, per poter ritenere l’insindacabilità, tra la dichiarazione e l’attività parlamentare. Non cioè come semplice collegamento di argomento o di contesto fra attività parlamentare e dichiarazione, ma come identificabilità della dichiarazione stessa quale espressione di attività parlamentare (cfr. sentenza, in pari data, n. 11 del 2000)».

⁹⁰ Cfr. anche Corte cost. sent. n. 137 del 2001.

⁹¹ M. DOGLIANI, *Immunità e prerogative*, cit., 1061, e, a ben vedere, anche F. SORRENTINO, *Immunità e giurisdizione*, cit., 76, che pure riconduce la sentenza n. 289 ad un atteggiamento di *self-restraint* della Corte costituzionale che accoglie il ricorso del giudice solo a causa dell’evidente mancanza del nesso funzionale.

⁹² F. SORRENTINO, *Immunità e giurisdizione*, cit., 77-78: la sentenza n. 329 del 1999 riuisce e decide infatti due ricorsi, il primo proposto dalla Camera dei Deputati successivamente al prosieguo dell’attività giurisdizionale, malgrado l’intervenuta delibera di insindacabilità, il secondo (in ordine di tempo) sollevato dal giudice stesso per l’annullamento della delibera di insindacabilità della Camera. A commento delle due sentenze si rileva infatti che se effettivamente la delibera della Camera avesse avuto l’effetto di precludere in modo assoluto il prosieguo dell’attività giurisdizionale il ricorso della Camera avrebbe dovuto per ciò solo essere esaminato per primo ed accolto, dichiarando il secondo improcedibile successivamente all’accoglimento del primo. Il fatto che la Corte abbia invece riunito i due ricorsi e li abbia decisi congiuntamente denota tutta la difficoltà (della Corte) di conciliare l’esigenza di effettuare un giudizio sul rapporto, (cioè sulla delimitazione delle attribuzioni) e quella di effettuare un giudizio sull’atto quale scaturente dal modello della sentenza n.1150 del 1988.

⁹³ Cfr. Corte cost. sent. n. 10 del 2000: «Il giudizio della Corte verte, ..., sulla tutela delle rispettive sfere di attribuzioni, ed investe la controversia sull’applicazione dell’art. 68, primo comma, della Costituzione, originata dal contrasto tra la valutazione della Camera e quella dell’autorità giurisdizionale procedente. //A tal fine, la Corte non può limitarsi a verificare la validità o la congruità delle motivazioni – ove siano espresse – con le quali la Camera di appartenenza del parlamentare abbia dichiarato insindacabile una determinata opinione. Il giudizio in sede di conflitto fra poteri non si atteggia a giudizio sindacatorio (assimilabile a quello del giudice amministrativo chiamato a valutare un atto cui si imputi il vizio di eccesso di potere) su di una determinazione discrezionale dell’assemblea politica. In questo senso va precisato e in parte corretto quanto affermato nella pregressa giurisprudenza, circa i caratteri del controllo di questa Corte sulle deliberazioni di insindacabilità adottate dalle Camere (cfr. sentenza n. 265 del 1997): la Corte, chiamata a svolgere, in posizione di terzietà, una funzione di garanzia, da un lato dell’autonomia della Camera di appartenenza del parlamentare, dall’altro della sfera di attribuzione dell’autorità giurisdizionale, non può verificare la correttezza, sul piano costituzionale, di una pronuncia di insindacabilità senza verificare se, nella specie, l’insindacabilità sus-

Chiarita la natura di immunità sostanziale dell'insindacabilità, in deroga al principio di eguale soggezione dei cittadini alla legge e di giustiziabilità dei diritti, oggetto del giudizio non potrà essere dunque che la delimitazione delle attribuzioni del potere giudiziario nei confronti del Parlamento (o degli altri organi titolari dell'immunità) «indipendentemente dal soggetto che solleva il conflitto e indipendentemente dall'esistenza o meno di una delibera parlamentare di irresponsabilità ...»⁹⁴ mentre l'esclusione di limiti ai poteri cognitivi della Corte costituzionale, nella specie configurati come limiti al sindacato (che dovrebbe rimanere esterno) di congruità/ragionevolezza della motivazione della delibera di insindacabilità⁹⁵, imporrà alla stessa di accertare «l'esistenza in concreto del nesso funzionale su cui si fonda l'immunità»⁹⁶.

Rispetto a tali pronunce, la costante adesione al procedimento applicativo delle immunità mutuato dalla ormai risalente sentenza n. 1150 del 1988⁹⁷ rimane evidentemente contraddittoria⁹⁸, non tanto perché il rigo-

sista, cioè se l'opinione di cui si discute sia stata espressa nell'esercizio delle funzioni parlamentari, alla luce della nozione di tale esercizio che si desume dalla Costituzione (cfr. sentenza in pari data, n. 11 del 2000)».

⁹⁴ Cfr. F. SORRENTINO, *op. ult. cit.*, 81.

⁹⁵ Cfr. Corte costituzionale sentenze nn. 375/1997; 417/1999; 289/1998.

⁹⁶ Cfr. F. SORRENTINO, *op. ult. cit.*, 80.

⁹⁷ È noto che le disposizioni attuative dell'articolo 68, comma 1, Cost. oggi dettate dalla legge n. 140 del 2003 devono la loro "creazione" proprio alla discussa sentenza della Corte costituzionale, n. 1150 del 1988. A partire dall'assunto per cui «le prerogative parlamentari non possono non implicare un potere dell'organo a tutela del quale sono disposte» tale pronuncia (vigente la regola dell'autorizzazione a procedere onde sottoporre un parlamentare all'esercizio dell'azione penale) ha infatti "legittimato" la sequenza procedimentale per cui se un parlamentare è parte in un giudizio civile o penale in cui si discute dell'esistenza di una responsabilità variamente correlata all'esercizio delle proprie funzioni, la Camera di appartenenza può "bloccare" l'esercizio della funzione giurisdizionale attraverso l'adozione di una delibera di insindacabilità delle opinioni espresse dal parlamentare coinvolto (si legge infatti nella sentenza n. 1150 del 1988: «Le prerogative parlamentari non possono non implicare un potere dell'organo a tutela del quale sono disposte»). A partire da tale statuizione si è argomentata l'esistenza di un potere deliberativo delle Camere con effetto inibitorio dell'esercizio della funzione giurisdizionale. Invero, se già nel 1988, l'esistenza di tale potere poteva dirsi discutibile, in quanto al massimo la delibera di insindacabilità delle opinioni espresse da un parlamentare risultava strumentale alla concessione od al diniego della (poi soppressa) autorizzazione a procedere prodromica all'esercizio dell'azione penale (in base all'articolo 68 comma 1, Cost. nel vecchio testo), a maggior ragione il descritto procedimento attuativo della regola costituzionale dell'insindacabilità risulta oggi opinabile, benché tuttora avallato dalla Corte costituzionale, cfr. sentenza n. 149 del 2007.

⁹⁸ Mentre prevedibile e coerente con questa logica, è la rilettura data nel 2004 (sen-

roso orientamento giurisprudenziale teso a verificare in sede di conflitto interorganico, l'inerenza effettiva delle dichiarazioni rese alla *funzione*⁹⁹ non condizionerà la prassi parlamentare¹⁰⁰, ma in quanto la funzione im-

tenza n. 120) alla disciplina dettata dalla legge n. 140 del 2003 che, oltre a codificare il risalente modello della pregiudiziale parlamentare, sovrappone ad «un criterio oggettivo-istituzionale come quello di *funzione parlamentare* un criterio soggettivo-elettorale come quello di *funzione di (del) parlamentare*», impedendo l'auspicata, precisa associazione della prerogativa dell'insindacabilità alle caratteristiche oggettive, funzionali e rigorose della *funzione parlamentare*, e determinandone la progressiva estensione verso le dimensioni meno determinabili della *funzione di* parlamentare. Ad un anno dall'entrata in vigore della legge, la Corte costituzionale chiarisce pertanto che la prospettata "dilatazione" legislativa, per essere ritenuta conforme a Costituzione, dev'essere comunque letta nel senso di garantire la corrispondenza sostanziale fra atti tipici ed atipici già indicata dalle sentenze nn. 10 ed 11 del 2000, implicitamente ribadendone i connotati di istituto derogatorio del principio di eguale soggezione alla legge e di giustiziabilità dei diritti, come tale di stretta interpretazione: «con la norma in esame *il legislatore non innov(a) affatto alla predetta disposizione costituzionale (l'art. 68 Cost.), ampliandone o restringendone arbitrariamente la portata*, ma si limita invece a rendere esplicito il contenuto della disposizione stessa, specificando, ai fini della immediata applicazione dell'art. 68, primo comma, gli "atti di funzione" tipici, nonché quelli che, pur *non tipici*, debbono comunque essere connessi alla funzione parlamentare, a prescindere da ogni criterio di "localizzazione", in concordanza, del resto, con le indicazioni ricavabili al riguardo dalla giurisprudenza costituzionale in materia».

⁹⁹ A partire dalla "svolta" posta in essere con le sentenze nn. 10 e 11 del 2000, ribadita nelle sentenze nn. 56, 58, 82, 320 e 321 del 2000, nn. 76, 137 e 289 del 2001, nn. 50, 51, 52, 79, 207 e 509 del 2002, «... è stata infatti coerentemente affermata la necessaria sussistenza di uno stretto nesso funzionale tra l'espressione delle opinioni e l'esercizio delle funzioni parlamentari, le quali non designano generiche finalità, ma *poteri giuridicamente definiti*», cfr. A. PACE, *La legge n.140/2003*, cit., 29. Ciò ovviamente non esclude che anche opinioni espresse *extra-moenia* siano tutelate dall'articolo 68, comma 1, Cost., ma si richiede dalla Corte stessa almeno «una sostanziale corrispondenza di significati tra le dichiarazioni rese al di fuori dell'esercizio delle attività parlamentari tipiche svolte in Parlamento e le opinioni già espresse nell'ambito di queste ultime».

¹⁰⁰ Così S. STAMMATI, *Le immunità costituzionali. Problemi attuali e tendenze di riforma*, in *www.astrid-online.it*, 6 del dattiloscritto. Gli orientamenti estensivi della prassi parlamentare – che, in assenza delle norme di legge citate, poteva muoversi in uno spazio "da riempire" in applicazione dei criteri elaborati dalla giurisprudenza costituzionale (in particolare facendo uso del criterio della corrispondenza sostanziale tra atti "tipici" ed atipici", secondo le indicazioni fornite dalle sentenze della Corte costituzionale nn. 10 ed 11 del 2000) – sono così espressamente legittimati dalla legislazione ordinaria, a dispetto della natura eccezionale dell'istituto, cfr. ancora S. STAMMATI, *op. ult. loco cit.* In questo senso anche B. RANDAZZO, *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, in *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana, 50 anni della Corte costituzionale della repubblica italiana*, V, Napoli 2006, 295 ss., specie 352, che con riguardo al rapporto tra prassi parlamentare in materia di insindacabilità e giurisprudenza europea relativa alla legalità convenzionale delle modalità applicative delle immunità, rileva come «... la c.d. giurisprudenza

plicitamente assegnata al giudizio costituzionale dalle norme di attuazione dell'articolo 68, comma 1, Cost.¹⁰¹ contrasta in modo evidente con la natura giuridica dell'insindacabilità: il modello procedimentale applicativo dell'art. 68, comma 1, Cost. e l'automatica efficacia inibente della dichiarazione camerale di insindacabilità comportano, infatti, il "blocco" immediato ed automatico dell'azione giurisdizionale successivamente all'adozione dell'atto camerale (in termini analoghi a quanto avveniva vigente la "vecchia" immunità processuale dell'autorizzazione a procedere), e la superabilità del medesimo unicamente attraverso l'impugnazione della delibera camerale in sede di conflitto, previo svolgimento del sindacato della Corte costituzionale sull'effettiva esistenza del nesso funzionale tra dichiarazioni rese dal parlamentare e funzione esercitata.

7. *Applicazione dell'insindacabilità parlamentare e tutela del diritto fondamentale al giudice nel caso concreto: tra Corte costituzionale e Corte europea dei diritti dell'uomo*

La mera *eventualità* che il conflitto tra poteri dello Stato si svolga rimane all'origine di molteplici ipotesi di illegittimo diniego di tutela giurisdizionale, sia nei confronti del parlamentare che voglia difendere la propria onorabilità affrontando il processo, che riguardo al privato cittadino menomato nell'onore da dichiarazioni solo *lato sensu* politiche.

La violazione del diritto di accesso ad un giudice è infatti fisiologica conseguenza del fatto che la delibera di insindacabilità delle opinioni espresse adottata dalla Camera di appartenenza *ex art.* 68, comma 1, Cost. "blocca" *ex lege* l'esercizio del potere giurisdizionale di accertamento della responsabilità giuridica del parlamentare, sì che il giudice precedente può solo contestarne la legittimità attraverso la promozione

parlamentare sulle prerogative ... anche dopo il 2000 non fa registrare alcun significativo mutamento in linea con l'orientamento più restrittivo inaugurato dal giudice costituzionale. Anzi, con l'art. 3 della legge 140/2003 le Camere tentarono di avvalorare di nuovo una interpretazione più ampia delle immunità «sterilizzata» però dalla Corte nella sentenza sostanzialmente interpretativa, 120/2004».

¹⁰¹ Proprio la giurisprudenza costituzionale tesa al sindacato "interno" sull'esistenza del nesso funzionale tra opinioni espresse ed attività parlamentare (cfr. le sentt. 10 e 11 del 2000 su cui già la nota 35) presuppone la fungibilità del conflitto interorganico rispetto allo svolgersi del giudizio di merito tra il parlamentare ed il cittadino leso nell'onore.

del conflitto tra poteri che, “pensato” per garantire le attribuzioni degli organi costituzionali, consente tuttavia una tutela puramente “mediata” dei diritti del privato cittadino (come dello stesso parlamentare).

Laddove la Corte costituzionale non si pronunci sulla legittimità della dichiarazione di insindacabilità¹⁰² – perché il giudice comune rifiuti di sollevare il conflitto o tardivamente depositi l’atto introduttivo (la declaratoria di improcedibilità del ricorso non è in alcun modo superabile) od ancora, ove questi subisca una declaratoria di inammissibilità per carente specificazione del *petitum* o della *causa petendi*, anch’essa preclusiva della riproposizione del ricorso¹⁰³, – il cittadino è infatti privato della possibilità di ottenere una pronuncia che, attraverso il sindacato sull’effettiva esistenza del nesso funzionale tra dichiarazioni rese ed attività parlamentare, indirettamente garantisca la proporzionalità della restrizione apportata nel caso singolo al diritto fondamentale di agire e difendersi in giudizio¹⁰⁴.

¹⁰² Né la configurazione attuale della suddetta competenza della Corte costituzionale, secondo la logica della *Staatsgerichtsbarkeit* sembra consentire diversa soluzione, sia con riguardo alle ipotesi di tardivo deposito del ricorso, sia con riguardo alle modalità ed ai limiti del diritto di intervento configurabile in favore del terzo offeso dalle dichiarazioni diffamatorie, cfr. Corte costituzionale sentenza n.76 del 2001 (nella sentenza in discorso, un soggetto costituitosi parte civile nel procedimento penale instaurato a carico di un consigliere regionale, per diffamazione aggravata a mezzo stampa, è stato ammesso ad illustrare la propria posizione di fronte alla Corte, chiamata a giudicare sul ricorso promosso dalla Regione Veneto nei confronti di un decreto di rinvio a giudizio emesso nei confronti del consigliere. Non si tratta tuttavia di una vera e propria inversione di tendenza, perché anzi la Corte sottolinea che in linea di principio deve mantenersi l’orientamento di chiusura costantemente affermato).

¹⁰³ Nel caso Onorato, per esempio, la Corte costituzionale dichiara entrambi i ricorsi improcedibili per tardività del deposito dell’atto introduttivo del giudizio da parte dei giudici ricorrenti. Pur non essendo parte formale del conflitto nel giudizio dinanzi alla Corte costituzionale, il soggetto diffamato subisce una pronuncia di improcedibilità dovuta ad un comportamento negligente a lui non imputabile: in seguito alla decisione di improcedibilità, il giudice monocratico del Tribunale di Milano (dinanzi al quale il giudizio comune era incardinato) dichiara infatti la non punibilità dell’imputato ai sensi dell’articolo 68, comma 1, Cost. e dell’art. 3 della legge n. 140/2003. Anche il giudizio d’appello si chiude in modo favorevole al sen. Dell’Utri che si avvantaggia di una sentenza camerale di non luogo a procedere sempre perché non punibile in applicazione dell’articolo 68, comma 1, Cost. Non disponendo di mezzi di impugnazione avverso quest’ultima sentenza, la parte civile (Onorato) propone ricorso per cassazione solo avverso la sentenza dibattimentale del Tribunale di Milano.

¹⁰⁴ Cfr. *ex plurimis*, Corte costituzionale, ord. 217 del 2004, che estende le conseguenze già associate dalla sentenza n. 116 del 2003 alla riproposizione di un conflitto dichiarato inammissibile per inosservanza dei termini di coltivazione del giudizio (declara-

Invero, anche se per “ovviare” almeno in parte a tale situazione, la giurisprudenza costituzionale ha talora ampliato la possibilità per il terzo di intervenire in giudizio, non può negarsi che tale intervento, come quello del singolo parlamentare¹⁰⁵, rimane ragionevolmente confinato ad ipotesi limitate¹⁰⁶, ciò che appare per un verso logico corollario delle caratteristiche assegnate al conflitto tra poteri dal Costituente – “costruito” come giudizio spiccatamente contenzioso, il cui oggetto principale sono competenze ed interessi imputabili a «fattori che partecipano alla vita costituzionale dello Stato»¹⁰⁷ le cui posizioni soggettive siano «direttamente od indirettamente tutelate dalla Costituzione»¹⁰⁸ – per altro aspetto particolarmente pregiudizievole, visto che, chiamata a decidere sul riparto delle competenze tra politica e giurisdizione in merito alla sussistenza di un’esimente da responsabilità giuridica, la Corte costituzionale non può fare uso del criterio di ragionevole bilanciamento di *tutti* gli interessi in gioco¹⁰⁹.

Le argomentazioni del giudice dei diritti sono del resto ben diverse da quelle impiegate dal giudice delle attribuzioni costituzionali¹¹⁰: nel-

toria di improcedibilità), al caso di riproposizione del ricorso già dichiarato inammissibile per carente indicazione del *petitum*.

¹⁰⁵ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n.76 del 2001. La riconosciuta ammissibilità dell’intervento nel conflitto del terzo diffamato, almeno in alcune ipotesi, risponde alle vivaci sollecitazioni di quella parte della dottrina costituzionalistica più volte espressasi in senso favorevole ad un allargamento del contraddittorio nella sede del conflitto, cfr. A. PACE, *Giurisdizione e insindacabilità*, *op. ult. loco cit.*

¹⁰⁶ Cfr. Corte costituzionale, sent. 166 del 2007 dichiarativa dell’inammissibilità dell’atto di intervento del parlamentare Nichi Vendola che non si sentiva adeguatamente difeso dalla posizione assunta dalla Camera di appartenenza.

¹⁰⁷ Cfr. ancora Corte costituzionale, sentenza n. 166 del 2007.

¹⁰⁸ Cfr. M. MAZZIOTTI DI CELSO, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, Milano 1972, II, 6 ss. Tra questi certamente non rientrano, ove si discuta di insindacabilità, né il parlamentare né il terzo offeso. Occorre inoltre che fra le parti del giudizio vi sia un rapporto giuridico di diritto costituzionale e che queste dissentano sulle conseguenze di tale rapporto; è essenziale altresì che vi sia non una mera divergenza di opinioni ma una vera e propria controversia circa la spettanza, i limiti o il contenuto di concrete posizioni soggettive: la «contestazione» delle stesse è essenziale per l’esistenza della controversia e concorre a distinguerla dal controllo sulle norme “attivabile” anche in virtù di un semplice dubbio, cfr. ID., *op. ult. cit.*, 13.

¹⁰⁹ Tra l’altro, il giudizio preliminare sui conflitti si distingue per la mancanza di contraddittorio, particolarmente grave visto che l’oggetto specifico del giudizio preliminare *ex* articolo 37, legge n.87 del 1953 consiste appunto nello stabilire «se esista materia di un conflitto, la cui risoluzione spetti alla sua competenza», cfr. ID., *op. ult. cit.*, 146, dunque risolve una questione attinente al merito della controversia.

¹¹⁰ Un’operazione di bilanciamento che determini i confini tra parlamento e magi-

l'esercizio di una competenza "attivata" dal ricorso di un singolo individuo in relazione ad atto o comportamento per lui concretamente pregiudizievoli, il giudice adotta infatti tecniche decisorie "tipiche", – in particolare il bilanciamento tra diritti o, come in materia di restrizioni del diritto di accesso al giudice, tra diritto e valori od interessi generali della comunità, prendendo in considerazione la portata del nucleo essenziale del diritto in causa rispetto al caso concreto –, mentre le controversie concernenti i rapporti tra organi supremi sono regolate da norme volutamente generiche, talora lacunose, l'ordinamento affidandosi alla prassi, alle convenzioni od alle regole di correttezza costituzionale.

In nessun caso, la decisione sulla spettanza del potere in contestazione presuppone una considerazione dei diritti del singolo cittadino, neppure quando, come nei conflitti involgenti l'attuazione dell'articolo 68, comma 1, Cost., questi risulta certamente pregiudicato dalla decisione della Corte costituzionale perché dal mancato annullamento della delibera di insindacabilità discende l'impossibilità di esercitare il proprio diritto alla tutela giurisdizionale dell'onore o della reputazione¹¹¹; la decisione sul conflitto scaturisce cioè dalla considerazione degli interessi delle parti del giudizio ed il cittadino disonorato (come il parlamentare che voglia difendersi in un processo ordinario) parte non è¹¹².

La perdurante vigenza dell'attuale procedimento applicativo dell'articolo 68, comma 1 Cost., in più occasioni, ed anche di recente, ritenuto non manifestamente irragionevole dalla stessa Corte costituzionale¹¹³,

struttura rischia oltre tutto di essere condizionata dal tenore dei rapporti tra la stessa Corte e la politica, cfr. G. AZZARITI, *Giurisdizione e politica nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 167.

¹¹¹ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Ielo v. Repubblica italiana*, cit., che apertamente sconfessa, in ordine all'inesistenza di qualunque nesso tra dichiarazioni rese dal parlamentare ed esercizio della funzione, la sentenza n.417/1999 della Corte costituzionale italiana. Deve invero rilevarsi che la sentenza della Corte costituzionale italiana è stata poi "superata" dalla giurisprudenza inaugurata dalle sentenze nn. 10 ed 11 del 2000 apertamente dirette a sottoporre a scrutinio stretto di legittimità le delibere parlamentari di insindacabilità, onde accertare l'esistenza in concreto del *nesso funzionale* tra dichiarazioni rese e funzione parlamentare; tuttavia, proprio la c.d "svolta del 2000", se per un verso evidenzia la volontà della giudice costituzionale nazionale di non contrapporsi alla giurisprudenza "europea" in materia di immunità parlamentari, per altro aspetto non smentisce le diverse caratteristiche dei due giudizi.

¹¹² Cfr. Corte cost. sent. n. 76 del 2001.

¹¹³ Cfr. la già menzionata sentenza n. 149 del 2007 che dichiara manifestamente inammissibile e manifestamente infondata le questioni di legittimità costituzionale in quella sede sollevate dal Tribunale di Messina con riguardo all'art. 3, commi 3 e 7 della

comporta così che il diritto del terzo alla tutela giurisdizionale rimanga tutelabile – in base al principio di sussidiarietà caratterizzante il sistema di garanzie dei diritti voluto dal Consiglio d'Europa – solo attraverso la proposizione di un ricorso alla Corte europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dopo che l'esaurimento dei *mezzi interni* consente al soggetto privato di lamentare la violazione dell'articolo 6.1 della Convenzione, in relazione allo specifico profilo del diritto ad avere un giudice.

Pur riconosciuta l'ammissibilità, in via di principio, di restrizioni del diritto di accesso al giudice in nome degli scopi legittimi tutelati attraverso la prerogativa dell'insindacabilità parlamentare ed esclusa in più occasioni una valutazione della legislazione in astratto pertinente, nonché dell'interpretazione ed applicazione che della stessa operano gli organi nazionali¹¹⁴, la Corte europea accerta infatti se «le modalità pratiche nelle quali tale principio viene attuato, *come dalle Camere ...*, così *anche dai giudici ...*, comportino una illegittima restrizione (*al diritto di agire e difendersi in giudizio*)», in quanto la limitazione apportata al diritto di accesso al giudice risulti non proporzionata allo scopo, sì da ledere il diritto fondamentale addirittura nel suo nucleo essenziale¹¹⁵: il difetto di proporzionalità in concreto della restrizione, è così costantemente dichiarato quando la verifica sulla legittima applicazione dell'immunità è preclusa al giudice costituzionale per cause imputabili al giudice comune¹¹⁶, alle disattenzioni od omissioni del quale non è possibile ovviare con

legge n. 140 del 2003, rinviando all'ordinanza n. 36 del 2007, per identità di questioni già decise nel senso della manifesta infondatezza. Incidentalmente, la non irragionevolezza del procedimento applicativo dell'articolo 68, comma 1, Cost. è stata ribadita anche dalla sentenza n. 87 del 2012 sul riparto di attribuzioni tra politica e giurisdizione relativamente alla distinta fattispecie dei reati ministeriali.

¹¹⁴ Tale principio può dirsi consolidato, cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Cordova c. Italia*, 30 gennaio 2003; *Di Jorio c. Italia*, 3 giugno 2004; *Ielo c. Italia*, 6 dicembre 2005. Sul punto, v. A. PIZZORUSSO, *Immunità parlamentari e diritto di azione e di difesa*, *Foro It.* 2000, V, 302.

¹¹⁵ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Cordova nn. 1 e 2*, mai smentite sul punto.

¹¹⁶ Cfr. anche Corte europea dei diritti dell'uomo, 20 aprile 2006, *Patrono, Cascini e Stefanelli c. Italia*, che ribadisce inoltre che la «*natura politica* di una disputa tra privati» non è di per sé ragione sufficiente ad escludere il sindacato giurisdizionale su dichiarazioni non riconducibili ad alcun *atto parlamentare "tipico" precedente*. Sulle caratteristiche del sindacato della Corte europea dei diritti dell'uomo, in quanto riferito alle modalità pratiche di attuazione delle immunità, cfr. A. PACE, *Il modello, loco ult. cit.*

rimedi interni, vista l'indisponibilità del giudizio da parte del singolo cittadino¹¹⁷.

8. *Segue. Il problema dell'esecutività delle pronunce di condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di insindacabilità parlamentare*

Accertata la violazione dell'articolo 6.1 della CEDU, la sentenza del giudice europeo accorda al danneggiato la corresponsione di un risarcimento monetario: la procedibilità del ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo presuppone infatti la definitività della sentenza nazionale e, diversamente da quanto accade negli ordinamenti di altri Stati aderenti alla Convenzione, il nostro non prevede meccanismi *ad hoc* di revisione o riapertura del processo; il ricorrente, cioè, non può – successivamente alla sentenza – fruire di una piena *restitutio in integrum* e deve accontentarsi della liquidazione di una somma di denaro riparatoria del torto subito (in applicazione dell'articolo 41 CEDU)¹¹⁸.

Non può ignorarsi tuttavia che, diversamente dai casi di violazione meramente occasionale e/o dipendente da cattiva applicazione del diritto nazionale, in cui l'obbligo di conformazione alla sentenza (art. 46 CEDU) «si esaurisce nella rimozione dell'atto o della condotta dalla quale la violazione è discesa»¹¹⁹, in queste ipotesi l'esigenza di prevenire nuove violazioni acquista connotati peculiari.

¹¹⁷ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, 31 gennaio 2003, *Cordova 1 e 2* e Corte europea dei diritti dell'uomo, cit., *De Jorio* c. Repubblica italiana. La codificazione della prassi interna relativamente allo svolgersi dei conflitti di attribuzione si giustifica in relazione alla circostanza che il conflitto, unico rimedio oggi previsto per contestare la delibera di insindacabilità preclusiva dell'esercizio della funzione giurisdizionale, non è strumento a disposizione del privato, ma del giudice a difesa delle proprie attribuzioni, cfr. art. 24, Norme integrative dei giudizi davanti alla Corte costituzionale, delib. 7 ottobre 2008, in G.U. 7 novembre 2008, n. 261. Sul punto, anteriormente alla modifica delle Norme Integrative, cfr. L. PESOLE, *I giudici ordinari e gli altri poteri nella giurisprudenza sui conflitti*, Torino 2002, 183 ss.

¹¹⁸ Così recita infatti l'articolo 41 CEDU: «Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa».

¹¹⁹ Cfr. B. RANDAZZO, *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., 293 ss., 308.

Sembra infatti a chi scrive che, pur riconosciuto in materia, il margine di apprezzamento del singolo Stato, la disciplina attuativa dell'insindacabilità si collochi oggi ai limiti di una violazione strutturale della Convenzione che, discendente da disposizioni di diritto interno, dovrebbe imporre allo Stato condannato l'introduzione di norme finalizzate ad evitare un'inaccettabile, generalizzata trasformazione degli obblighi di protezione dei diritti imposti da Strasburgo in obbligazioni pecuniarie¹²⁰.

L'automatica efficacia inibente riconosciuta alla dichiarazione di insindacabilità delle opinioni espresse adottata dalla Camera di appartenenza del parlamentare¹²¹ postula, infatti, a garanzia della proporzionalità della restrizione apportata nel caso concreto al diritto fondamentale al giudice, uno svolgimento sistematico del sindacato del giudice costituzionale sull'esistenza del nesso funzionale tra dichiarazioni rese ed attività parlamentare, mentre la mera eventualità che detto sindacato si svolga, nel rispetto della singolare commistione tra elementi di *Staatsgerichtsbarkeit* e *Verfassungsgerichtsbarkeit* caratterizzante il nostro ordinamento¹²², è suscettibile di ledere l'esigenza di ragionevole equilibrio tra esigenze di interesse generale della comunità ed imperativi di salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo richiesta dalla Corte europea ai fini dell'osservanza dell'art. 6.1 CEDU¹²³.

¹²⁰ È noto che l'articolo 46 («Forza vincolante ed esecuzione delle sentenze») della Convenzione attribuisce il compito di sorveglianza sull'esecuzione delle sentenze definitive al Comitato dei Ministri, sia per ciò che riguarda l'adozione delle necessarie misure riparatorie, sia per ciò che concerne le condanne dirette ad accordare un'equa soddisfazione. Grava specularmente sullo Stato interessato l'onere di informare il Comitato circa le misure assunte, da quelle individuali (consistenti per es. nella riapertura del processo) a quelle generali volte a prevenire nuove violazioni (per es. l'introduzione di nuove norme di legge modificative di quelle da cui la violazione strutturale scaturisce).

¹²¹ Ora in base all'articolo 3, commi 3 ed 8 della legge n.140 del 2003.

¹²² Sulla commistione, nel nostro ordinamento, tra elementi di *Staatsgerichtsbarkeit* e *Verfassungsgerichtsbarkeit*, cfr. da ultimo, M. LUCIANI, *Atti normativi e rapporti tra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale. Tendenze recenti*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale*, Scritti in onore di Valerio Onida, Milano, 2011, 1151 ss.

¹²³ Pur depurate dall'interpretazione offerta dalla sentenza della Corte costituzionale n. 120 del 2004, le norme della legge n. 140 del 2003 continuano infatti a ledere l'articolo 6.1 CEDU, gli articoli 24, comma 1, 101, 102 comma 1, 111 commi 1 e 2 Cost., in quanto la prerogativa parlamentare comporta una restrizione automatica e sproporzionata del diritto del singolo a che la propria causa sia esaminata da un tribunale indipendente ed imparziale, cfr. A. PACE, *La legge n. 140/2003*, cit., 32, ma già R. ROMBOLI, *La "pregiudiziale 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, c. 995 ss.

La finalità di garantire un equilibrato bilanciamento tra diritto di accesso al giudice ed esigenza di proteggere da eventuali abusi l'esercizio delle funzioni attribuite a determinati soggetti e l'integrità di determinati collegi, attraverso la previsione dell'irresponsabilità giuridica limitata ai voti dati ed alle opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni¹²⁴, non risulta infatti soddisfatta da una previsione legislativa diretta ad associare alla dichiarazione camerale di insindacabilità automatica efficacia inibente dell'azione giurisdizionale, carente un sistematico accertamento di proporzionalità in concreto della restrizione apportata al diritto di agire e difendersi in giudizio.

Né lo svolgimento di un sindacato *ordinario* e necessario della Corte costituzionale sull'esistenza del nesso funzionale dichiarato dalla delibera parlamentare è compatibile con l'attuale configurazione del conflitto interorganico nel nostro ordinamento.

Resta a questo punto da chiarire se, non dichiarata espressamente una violazione strutturale e nel rispetto dei limiti coesenziali al bilanciamento tra «imperativi di salvaguardia dei diritti fondamentali ed esigenze di interesse generale della comunità» ove si riconosca l'incidenza del margine di apprezzamento dei singoli Stati, alla giurisprudenza europea in discorso debbano ascriversi effetti ulteriori rispetto a quelli relativi al caso deciso, a tutela dei quali debba ipotizzarsi l'introduzione di rimedi giurisdizionali, «anche di carattere straordinario», finalizzati a garantire l'osservanza delle norme CEDU in tema di garanzie processuali. Tale profilo appare significativo anche in ragione della vicinanza cronologica tra la sentenza da cui muovono queste riflessioni ed una pronuncia della Corte costituzionale (n. 113 del 4 aprile 2011) che avrebbe dovuto fornire parziale risposta all'esigenza di garantire piena *restitutio in integrum* al cittadino privato di fondamentali garanzie nel processo (e beneficiario in tal senso di una sentenza di condanna della Corte europea). Per quanto qui interessa, la declaratoria di incostituzionalità *in parte qua* dell'articolo 630 c.p.p. – («nella parte in cui non prevede» un diverso caso di revisione della sentenza e di riapertura del processo che consenta di rispondere alla violazione dell'art. 46, par.1 CEDU), – «giustificata soltanto dall'inesistenza di altra e più idonea *sedes* dell'intervento additivo», ha tuttavia comportato l'introduzione nel nostro ordinamento di una norma incompatibile con «le finalità interne dell'istituto (*i.e. la revi-*

¹²⁴ Cfr. F. SORRENTINO, *Immunità e giurisdizione*, cit., 67.

sione straordinaria) che dovrà concorrere a disciplinare» (in particolar modo la preordinazione del medesimo alla tutela del soggetto ingiustamente condannato), evidenziando l'insufficienza di un intervento del giudice costituzionale rispetto ad una decisione politica¹²⁵.

Né l'approvazione di una disciplina ad hoc, finalizzata a garantire la riapertura del processo in seguito ad una condanna dello Stato per violazione dell'articolo 6.1 CEDU appare auspicabile dal momento che in materia di insindacabilità, la stessa andrebbe ad incidere sull'inoppugnabilità delle sentenze della Corte costituzionale (art. 137 Cost.).

L'adozione di meccanismi attuativi dell'articolo 68, comma 1, Cost. diversi da quelli finora legittimati¹²⁶, pare allora imposta dalla "ragion

¹²⁵ Con questa sentenza, a ben vedere, non è più la norma CEDU, «ma la regola di giudizio da questa elaborata ad integrare il parametro costituzionale, una regola stabilita ... anche in esito ad un bilanciamento interno al sistema CEDU e ad una valutazione sull'esistenza o meno, in quella certa materia, di un margine di apprezzamento riservato agli Stati» (va ricordato altresì che soltanto nel 2008, con la sent. 129, lo stesso art. 630 c.p.p. era stato ritenuto non incostituzionale in relazione a parametri diversi dall'articolo 117), cfr. G. REPETTO, *La giusta distanza*, cit., 10 del dattiloscritto.

¹²⁶ Entrambi gli organi (parlamento e magistratura) dovrebbero dunque motivare, attraverso i propri atti, l'esistenza od inesistenza di un ragionevole nesso funzionale tra opinioni espresse e voti date da una parte, esercizio della funzione dall'altra. Solo in caso di divergenti valutazioni, uno dei due organi dovrebbe dunque poter sollecitare, attraverso il conflitto interorganico, una valutazione di ultima istanza della Corte sui confini della legittima applicazione dell'immunità, la valutazione di merito della Corte costituzionale presupponendo in ogni caso uno scrutinio di ammissibilità sulla concretezza dell'interesse a ricorrere in capo al soggetto attivo del conflitto (ai fini della valutazione di merito finalizzata a decidere il conflitto, gli atti del giudice o della Camera rispettivamente costituiranno pertanto mero elemento di valutazione, escluso – una volta negata – l'automatica efficacia inibente – che da una dichiarazione di insindacabilità possa *ex se* derivare una concreta lesione delle attribuzioni del potere giudiziario o che ad un qualunque atto giurisdizionale possa associarsi una lesione delle prerogative parlamentari). Così, da tempo, concordemente, A. PACE, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare*, in *Immunità e giurisdizione*, cit., 31 ss., ma ora più decisamente in ID., *La legge n.140*, cit., 32; S. BARTOLE, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, ivi, 45 e F. SORRENTINO, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, *ibidem*, 80. Sul punto, condivisibilmente, almeno per ciò che riguarda il richiamo all'esaustiva capacità qualificatoria del diritto parlamentare con riguardo alle opinioni espresse ed ai voti dati nell'esercizio delle funzioni, cfr. Corte costituzionale, sent. 379/1996. L'auspicio è dunque che il legislatore nazionale intervenga a modificare l'articolo 3, della legge 140 del 2003 prima che la Corte EDU, sollecitata dalla proposizione di ricorsi ulteriori, indichi essa stessa i rimedi specifici atti a rimuovere le cause della violazione (cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, cfr. *Scordino c. Italia*, 29 marzo 2006, par. 235-237) o prima che indichi essa stessa (*Kudla c. Polonia*, 26 ottobre 2000), al legislatore nazionale la nuova strada della predisposizione di rimedi riparatori alla violazione accertata (parr. 157 ss.).

pratica” di contrastare le discutibili conseguenze che in futuro potrebbero derivare dall’esigenza di garantire l’esecutività della giurisprudenza europea in materia di insindacabilità parlamentare¹²⁷.

La priorità logica – a garanzia dell’effettività del diritto convenzionale – dei rimedi atti a rimuovere le cause della violazione accertata rispetto ai rimedi riparatori induce del resto a ritenere che sia l’ostacolo anzitutto culturale, impeditivo del superamento dell’assunto per il quale l’art. 68 Cost., in via generale ed automatica «sacrifica il diritto alla tutela giurisdizionale del cittadino che si ritenga leso nell’onore o in altri beni della vita da opinioni espresse da un senatore o deputato nell’esercizio delle sue funzioni» in nome della protezione della rappresentanza, a dover essere rivisitato, previo ripensamento delle modalità applicative dell’istituto dell’insindacabilità¹²⁸.

Queste, infatti, oltre a degenerare, *rebus sic stantibus*, in una «manifestazione di supremazia assoluta dell’istituzione parlamentare nell’ambito dell’organizzazione dei poteri dello Stato» – traducendosi in un «privilegio di sottrazione all’eguale vigenza della legge comune, riconosciuto a singoli individui ovvero a un ceto politico»¹²⁹ – consentono il perpetuarsi delle condizioni concrete in cui da anni matura il progressivo snaturamento della sede del conflitto tra poteri nella direzione di sede mediata di tutela di diritti fondamentali non altrimenti tutelati.

In questa prospettiva – oltre che in quella, più volte e da più parti, ricordata del significativo allontanamento dei cittadini dalle istituzioni rappresentative – appare dunque urgente una svolta nella disciplina at-

¹²⁷ Sul punto, appaiono condivisibili le affermazioni contenute nella recente sentenza n. 87 del 2012: – «Per certi versi, la condizione di iniziale e paritario concorso di due poteri dello Stato a conoscere del medesimo fatto ricorda l’attuale assetto dei rapporti tra Camere e potere giudiziario riguardo all’applicabilità della prerogativa dell’insindacabilità prevista, per i membri del Parlamento, dall’art. 68, primo comma, Cost. Anche in questo caso, oramai del tutto distante dalla regolazione costituzionale del procedimento per reato ministeriale, si è configurata un’attribuzione tanto dell’ordine giudiziario, nell’esercizio della giurisdizione (sentenze n. 120 del 2004 e n. 265 del 1997), quanto delle Camere, in relazione allo svolgimento della vita parlamentare in condizioni di assoluta libertà ed autonomia (sentenza n. 1150 del 1988), a pronunciarsi sulla sussistenza della prerogativa, per quanto, da ultimo, il legislatore ordinario abbia istituito un meccanismo procedimentale non irragionevole (sentenza n. 149 del 2007) di coordinamento tra le reciproche competenze, per mezzo della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l’attuazione dell’articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato)».

¹²⁸ Così Corte cost. sent. n. 129 del 1996.

¹²⁹ Così G. ZAGREBELSKY, *Le immunità*, cit., 19.

tuativa dell'insindacabilità, che, ormai sul versante dei rapporti con l'ordinamento CEDU, espone la Corte costituzionale, quale garante dei diritti fondamentali, ad un alto rischio di delegittimazione.

La concretezza di tale rischio, quand'anche apparentemente riguardante l'effettività di norme costituzionali di organizzazione, ma ormai collocabile sul crinale della tutela dei principi supremi del nostro ordinamento quale limite assoluto alla revisione costituzionale, è stata del resto già autorevolmente sostenuta¹³⁰ e, fra l'altro, con peculiare riguardo al rapporto tra norme di organizzazione e diritto alla tutela giurisdizionale¹³¹, particolarmente argomentata¹³².

Indirettamente riconducibile ad una fonte sub-costituzionale finora mai espressamente "condannata" dal giudice delle leggi (l.140 del 2003), l'attacco al processo costituzionale come strumento di tutela dei diritti fondamentali ricade dunque in modo troppo significativo sulle attribuzioni della Corte costituzionale e rischiando di consolidarsi quale modifica tacita della Costituzione, al limite della rottura con i principi supremi dell'ordinamento, non sembra poter essere ancora a lungo ignorato.

¹³⁰ Cfr. almeno C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova 1973, 3 ss.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, V ed., II, Padova 1993, 323.

¹³¹ Cfr. Corte costituzionale sentenze nn. 98/1965; 232/1989; 349/2007.

¹³² M LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Annali, III, Milano 2010, 590.