

## **Discontinuità nella prassi della Camera dei deputati in materia di insindacabilità parlamentare all'inizio della XV legislatura**

di Enrico Albanesi

Sommario: 1. L'insindacabilità ex art. 68, comma 1, Cost. tra (parziale) inadeguatezza del modello di risoluzione dei conflitti sollevati dall'autorità giudiziaria e primi segnali di discontinuità nella prassi parlamentare - 2. I primi segnali di discontinuità nella prassi parlamentare della Camera nella XV legislatura: a) la non costituzione in giudizio in un conflitto di attribuzione sollevato dall'autorità giudiziaria. Questioni procedurali e di "politicità istituzionale" - 3. (segue) b) primi passi verso l'elaborazione presso la Giunta per le autorizzazioni di criteri generali per l'applicazione dell'insindacabilità - 4. (segue) c) prime pronunce di sindacabilità dell'Assemblea - 5. I limiti negativi all'esercizio dell'insindacabilità come terreno di incontro tra la Corte Costituzionale e il Parlamento?

### **1. L'insindacabilità ex art. 68, comma 1, Cost. tra (parziale) inadeguatezza del modello di risoluzione dei conflitti sollevati dall'autorità giudiziaria e primi segnali di discontinuità nella prassi parlamentare**

Un recente saggio di Alessandro Pace <sup>1</sup> ha avuto il merito di portare all'attenzione del dibattito dottrinale in materia di insindacabilità parlamentare i dati giurisprudenziali degli anni 2004-2006 relativi ai conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato sollevati di fronte alla Corte Costituzionale dall'autorità giudiziaria nei confronti della Camera o del Senato in relazione alle deliberazioni ex art. 68, comma 1, Cost.: dai dati risulta che oltre il 43 per cento dei giudizi si conclude con una decisione di inammissibilità o di improcedibilità causata da errori tecnici dell'autorità giudiziaria ricorrente.

Si tratta di errori che consistono essenzialmente nella tardività del deposito del ricorso <sup>2</sup>, nella tardività della notifica del ricorso e dell'ordinanza di ammissibilità <sup>3</sup> o nella mancata descrizione della fattispecie e che discendono, osserva Pace, dal fatto che il modello prefigurato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 1150 del 1988 affidi i destini del diritto di azione e di difesa del soggetto leso ad "un soggetto terzo,

il magistrato, il quale, .... non è abituato a stilare citazioni e ricorsi, a descrivere ancorché sinteticamente la fattispecie oggetto del conflitto e a rispettare i termini processuali, che sono invece l'incubo di chi fa l'avvocato di professione" <sup>4</sup>.

Di fronte a questi dati ed alla luce del fatto che il modello di giudizio in questione presenta oggettivamente profili che privilegiano la posizione del parlamentare <sup>5</sup>, è lecito domandarsi se esso sia ancora valido: è infatti evidente che la situazione di fatto che emerge dai dati giurisprudenziali degli anni 2004 – 2006 significativi, sul piano giuridico, la frequente mancata giustiziabilità in concreto degli *interna corporis acta* degli organi parlamentari <sup>6</sup> e quindi, spesso, il "sostanziale diniego di giustizia" <sup>7</sup> per il soggetto diffamato dal parlamentare. Lo stesso Pace suggerisce, da un lato, l'adozione di un modello sostitutivo, dall'altro, "pragmaticamente", propone alcuni correttivi a quello esistente (quali garantire l'intervento del soggetto leso nel giudizio davanti alla Corte <sup>8</sup> e sollecitare un intervento del C.S.M. per colmare la "difettosa preparazione specifica" dei magistrati).

Ma non è certo questa la sede in cui mettere in discussione le fondamenta del modello emerso dalla sentenza n. 1150 del 1988 o, al contrario, tesserne le lodi: intorno al cruciale passaggio contenuto nella storica sentenza sulle vicende del senatore Marchio ("le prerogative parlamentari non possono non implicare un potere da parte dell'organo a tutela del quale sono disposte") la dottrina ha già abbondantemente discusso negli ultimi venti anni <sup>9</sup>. Ferma comunque restando la necessità non più procrastinabile di adottare i correttivi suggeriti da Pace, ci si limita qui a osservare che prima di abbandonare radicalmente il modello delineato dalla Corte Costituzionale nel 1988 è forse opportuno attendere gli sviluppi che si stanno delineando sul versante parlamentare <sup>10</sup>.

All'inizio della XV legislatura si sono infatti manifestati i primi segnali di discontinuità nella prassi della Camera dei deputati in materia di insindacabilità <sup>11</sup> e si sono delineate le scelte politico – istituzionali di una probabile svolta per quanto attiene alla definizione e all'applicazione sistematica di criteri generali di delimitazione della prerogativa.

Da un lato, l'Ufficio di Presidenza ha proposto in due occasioni all'Assemblea la non costituzione in giudizio in conflitti di attribuzione sollevati dall'autorità giudiziaria e già dichiarati ammissibili dalla Corte: in uno dei due casi l'Assemblea ha accolto la proposta dell'Ufficio di Presidenza, rompendo così una quasi ventennale prassi di costanti decisioni della Camera di costituirsi in giudizio. Dall'altro, presso la

Giunta per le autorizzazioni è stato avviato un approfondimento sui criteri generali di applicazione della prerogativa ex art. 68, comma 1, Cost.<sup>12</sup>. Criteri che, sebbene non ancora compiutamente definiti in via generale in quanto ancora oggetto di approfondimento presso la Giunta, hanno già in via di fatto trovato applicazione in due casi concreti, portando il 7 febbraio 2007 l'Assemblea della Camera ad approvare due proposte della Giunta di ritenere non riconducibili alla prerogativa dell'insindacabilità alcune opinioni espresse dall'on. Sgarbi nel 2001 e nel 2002.

E' evidente come la svolta che si sta delineando nella prassi della Camera sia frutto di una matura riflessione sulle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo e sugli indirizzi giurisprudenziali della Corte Costituzionale in materia di insindacabilità parlamentare.

La Corte di Strasburgo si è infatti espressa più volte con riferimento all'ordinamento italiano in merito al rapporto tra insindacabilità e diritti fondamentali, dando un'interpretazione restrittiva all'ammissibilità di deroghe al diritto di accesso al giudice e richiedendo la sussistenza di un "ragionevole rapporto di proporzionalità" tra il fine perseguito con l'applicazione della prerogativa ed il sacrificio imposto alla tutela dei diritti fondamentali dei terzi. Le condanne inflitte all'Italia dalla Corte europea dei diritti dell'uomo hanno posto il Parlamento italiano di fronte alla necessità di imprimere una svolta in senso restrittivo all'applicazione dell'insindacabilità<sup>13</sup>.

Diverso è invece il discorso per quanto riguarda le sentenze della Corte Costituzionale. Con la svolta che si va profilando, le Camere intendono infatti sollecitare un parallelo *self – restraint* da parte della Corte Costituzionale, preso atto che gli indirizzi giurisprudenziali da quest'ultima adottati (sia pure in risposta ad un uso eccessivamente disinvolto delle prerogative stesse da parte delle Camere<sup>14</sup>) si sono rivelati sempre più restrittivi e formalistici, specie dal 2000<sup>15</sup>, e tali da sembrare spesso non tener conto che "le prerogative parlamentari e, a monte di queste, la garanzia del divieto di mandato imperativo, si radicano ... nel raccordo tra il parlamentare e la società civile"<sup>16</sup>. I profili problematici della giurisprudenza costituzionale a partire dal 2000, incentrata sulla necessaria sussistenza di una "sostanziale corrispondenza delle opinioni con atti tipici", sono emersi chiaramente negli ultimi sette anni: basti pensare<sup>17</sup> al perdurante disconoscimento da parte della Corte della possibilità per il parlamentare di avvalersi (almeno nei casi in cui l'atto tipico presentato dal singolo si imputi al gruppo parlamentare) dell'attività tipica di altri parlamentari<sup>18</sup>; alla correzione di rotta impressa dalla Corte alla propria

giurisprudenza (ma con quest'ultima difficilmente conciliabile) attraverso l'individuazione della categoria degli atti parlamentari atipici<sup>19</sup>; alla facilità con cui il criterio cronologico richiesto dalla Corte per il riconoscimento del nesso funzionale<sup>20</sup> viene spesso eluso attraverso la presentazione da parte del parlamentare di un atto tipico immediatamente prima di rilasciare dichiarazione *extra moenia*.

Ebbene, a fronte della propria disponibilità ad adottare un indirizzo di *self-restraint*, è evidente che la Camera si aspetti una parallela evoluzione nella giurisprudenza della Corte Costituzionale. Ciò è emerso chiaramente nel dibattito parlamentare: la decisione della Camera di non costituirsi in giudizio è stata definita "un segnale, forte, per la Corte Costituzionale, affinché non si arrivi più ad una moltiplicazione di pronunce in gran parte negative sulle decisioni di insindacabilità ... del Parlamento"<sup>21</sup> mentre è stato espressamente affermato che la decisione della Giunta della Camera di approfondire i criteri generali della prerogativa di cui all'art. 68, comma 1, Cost. ha lo scopo, "in un rapporto di leale collaborazione fra organi dello Stato, di aprire un confronto costruttivo con la Corte Costituzionale"<sup>22</sup>.

La Giunta e l'Assemblea della Camera hanno di fatto iniziato a seguire più restrittivi criteri di applicazione della prerogativa con riferimento a nuovi casi, come mostrano le deliberazioni dell'Assemblea del 7 febbraio 2007: l'evoluzione in corso della prassi parlamentare necessita dunque di essere monitorata con estrema attenzione e la scelta politico-istituzionale ad essa sottesa merita di essere accolta con favore.

Occorre tuttavia segnalare alcuni problematici profili giuridici e non giuridici che stanno emergendo dalla svolta in corso.

## **2. I primi segnali di discontinuità nella prassi parlamentare della Camera nella XV legislatura: a) la non costituzione in giudizio in un conflitto di attribuzione sollevato dall'autorità giudiziaria. Questioni procedurali e di "politicità istituzionale"**

Nel corso della riunione del 27 settembre 2006 l'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati, ai fini dell'esercizio delle proprie competenze in materia di conflitti di attribuzione, ha convenuto di richiedere alla Giunta per le autorizzazioni "un approfondimento delle questioni connesse all'applicazione dell'articolo 68, primo

comma, della Costituzione”<sup>23</sup>. Nel corso della seduta della Giunta del 18 ottobre 2006, alla luce delle divergenze sulla riconducibilità o meno delle opinioni di un deputato alla prerogativa dell’insindacabilità e sulla scorta della richiesta pervenuta da parte dell’Ufficio di Presidenza, il Presidente della Giunta on. Giovanardi ha incaricato l’on. Palomba, l’on. Paniz e l’on. Farina di redigere proprie relazioni sui “criteri generali di applicazione dell’insindacabilità parlamentare”<sup>24</sup>. Le relazioni dei tre deputati sono state svolte presso la Giunta per le autorizzazioni nelle sedute del 21 dicembre 2006 e del 17 gennaio 2007 e delle considerazioni in esse svolte si darà conto nel terzo paragrafo.

In attesa che i tre deputati redigessero le rispettive relazioni, l’Ufficio di Presidenza della Camera si è tuttavia trovato ad istruire, in vista delle relative deliberazioni di competenza dell’Assemblea, due questioni relative alla costituzione in giudizio della Camera stessa in relazione a due conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato sollevati dall’autorità giudiziaria e dichiarati ammissibili dalla Corte Costituzionale<sup>25</sup>.

Nella riunione del 15 novembre 2006 l’Ufficio di Presidenza ha proposto all’Assemblea, conformemente al parere espresso all’unanimità dalla Giunta delle autorizzazioni nella riunione dell’8 novembre 2006, la non costituzione in giudizio della Camera in riferimento al conflitto di attribuzione<sup>26</sup> sollevato dall’autorità giudiziaria a seguito della deliberazione di insindacabilità, adottata dalla Camera il 22 dicembre 2005, delle opinioni espresse dall’on. Delmastro Delle Vedove<sup>27</sup>. L’Assemblea, determinando una discontinuità nella prassi fino ad allora seguita (in forza della quale la Camera si è sempre costituita in giudizio in riferimento a tale tipologia di conflitti di attribuzione), nella seduta del 16 novembre 2006 ha deliberato la non costituzione in giudizio.

Nella riunione del 6 dicembre 2006 l’Ufficio di Presidenza ha parimenti proposto all’Assemblea, questa volta però in presenza di un parere favorevole alla costituzione in giudizio espresso dalla Giunta delle autorizzazioni nella riunione del 5 dicembre 2006<sup>28</sup>, la non costituzione in giudizio della Camera in riferimento al conflitto di attribuzione<sup>29</sup> sollevato dall’autorità giudiziaria a seguito della deliberazione di insindacabilità delle opinioni dell’on. Taormina<sup>30</sup>, adottata dalla Camera il 25 luglio 2005. Ma l’Assemblea, nella seduta del 12 dicembre 2006, ha respinto la proposta dell’Ufficio di Presidenza, deliberando a favore della costituzione in giudizio della Camera.

Nel corso dei dibattiti in Assemblea nelle sedute del 16 novembre e del 12 dicembre 2006 in merito alla costituzione in giudizio della Camera in relazione ai due conflitti di attribuzione, sono emerse due fondamentali questioni: l'una strettamente giuridica, relativa a profili di procedura parlamentare, l'altra attinente all'opportunità o meno della costituzione in giudizio da parte della Camera. Non sempre, nel corso del dibattito, è emersa la consapevolezza che si tratta di due questioni nettamente separate.

Per quanto riguarda la questione procedurale<sup>31</sup>, nel corso della seduta del 16 novembre è stato evidenziato come la Camera sarebbe incorsa nella violazione del generale principio di diritto parlamentare del *ne bis in idem*, nel caso in cui avesse proceduto nella deliberazione sulla costituzione in giudizio. Tale preoccupazione, implicitamente contenuta nell'intervento dell'on. Buontempo, si fondava sull'assunto che l'Assemblea della Camera si era già pronunciata il 22 dicembre 2005 sulle opinioni espresse dall'on. Delmastro Delle Vedove, dichiarandole insindacabili. Tuttavia nell'eccezione procedurale sollevata dall'on. Buontempo il piano dell'opportunità della costituzione in giudizio si intrecciava e finiva per confondersi con il piano del merito. Come ha replicato il Presidente della Camera la deliberazione dell'Assemblea sulla costituzione in giudizio "non attiene ... al merito, ma si configura come una decisione di carattere collegato con la difesa della deliberazione di insindacabilità, adottata a suo tempo dall'Assemblea a maggioranza. ... Si tratta non di una valutazione di secondo grado sui fatti su cui la Camera ha già deliberato ... bensì di decidere di resistere o meno in giudizio nel conflitto di attribuzione"<sup>32</sup>.

Le valutazioni che l'Assemblea compie in sede di deliberazione circa la costituzione in giudizio non attengono al riesame nel merito della propria passata deliberazione oggetto di conflitto di attribuzione ma vertono sull'opportunità politica (ad esempio, di difendere comunque il prestigio dell'organo costituzionale) o economica (costituirsi in giudizio ha un costo) di difendere in giudizio una deliberazione parlamentare riconosciuta come giuridicamente indifendibile. Le decisioni in merito alla costituzione in giudizio, così come d'altronde quelle in merito al ricorso, si caratterizzano per una "insopprimibile politicità istituzionale che si aggiunge alla eventuale politicità degli indirizzi difesi e/o perseguiti, senza assorbirla"

<sup>33</sup>.

Per quanto riguarda la seconda questione è più difficile esprimersi in questa sede, proprio per il fatto che quelle della Camera sulla costituzione in giudizio sono valutazioni di “politicità istituzionale”.

Ciò che si vuole però qui segnalare è che se da un lato gli indirizzi generali sottesi alle proposte dell’Ufficio di Presidenza di non costituzione in giudizio (indirizzi che sono anche alla base, ovviamente, dell’elaborazione dei criteri restrittivi in tema di insindacabilità che stanno emergendo dal dibattito presso la Giunta e dalle prime pronunce di sindacabilità dell’Assemblea) sono da accogliersi positivamente in quanto animati dall’intento di adottare “un atteggiamento di responsabilità e di *self – restraint*”<sup>34</sup> da parte del Parlamento in materia, dall’altro, le proposte stesse e la decisione della Camera di non costituirsi in giudizio appaiono estemporanee e premature in assenza di una definitiva svolta per quanto riguarda l’adozione di criteri restrittivi nell’applicazione della prerogativa dell’insindacabilità.

E’ evidente che la scelta politico – istituzionale che sta emergendo nel corso della XV legislatura è quella, come ha chiarito l’on. Giovanardi, di “aprire un confronto costruttivo con la Corte Costituzionale” ed è indubbiamente apprezzabile. La *ratio* della decisione di non costituirsi in giudizio emerge chiaramente dalle parole dello stesso Giovanardi nella seduta del 16 novembre 2006: “La costituzione in giudizio della Camera dei deputati, a parte il costo economico, sarà assolutamente inefficace, perché la causa è scarsamente difendibile. Soprattutto, compiamo un’azione autolesionistica nei confronti di una battaglia, che tutti ritengono dobbiamo fare nel comune interesse, in difesa del nostro diritto di esprimere opinioni”<sup>35</sup>.

Ma tale obiettivo è ragionevole che venga raggiunto attraverso l’elaborazione di criteri generali più restrittivi in tema di insindacabilità e, comunque, attraverso la loro applicazione a nuovi casi<sup>36</sup>. Nel caso del 16 novembre 2006, invece, il “segnale forte” di cui parla l’on. Boato, è stato lanciato alla Corte attraverso la mancata costituzione in giudizio in un conflitto di attribuzione vertente su una deliberazione assunta alla luce dei più estensivi criteri adottati nella scorsa legislatura.

In definitiva con la decisione del 16 novembre 2006 è *stato introdotto il precedente per il quale la difesa in giudizio nei conflitti di attribuzione che vedono protagonista la Camera*<sup>37</sup> *in relazione a deliberazioni inerenti le proprie prerogative può venire condotta o meno a seconda della maggioranza politica contingente.* La Camera non era assolutamente obbligata a costituirsi in giudizio, sia ben chiaro: quella sottesa alla deliberazione degli organi costituzionali in merito al ricorso per conflitto di attribuzione o alla costituzione in giudizio<sup>38</sup> è, come si è cercato di

dimostrare, una valutazione di opportunità politica del tutto autonoma. Ma non possono non evidenziarsi le implicazioni che una simile decisione comporta con riferimento al Parlamento, dove viene in rilievo il delicato rapporto tra maggioranza ed opposizione.

Decidendo di non costituirsi in giudizio la Camera ha agito in nome di un'esigenza (quella di dare alla Corte Costituzionale un "segnale" in tema di insindacabilità) che, proprio alla luce delle implicazioni sul rapporto tra maggioranza e opposizione derivanti da una simile decisione, avrebbe dovuto trovare risposta in altra sede: più ragionevolmente all'interno delle deliberazioni *ex novo* sulla sussistenza della prerogativa. Nel meritorio tentativo di imprimere repentinamente all'inizio della XV legislatura una svolta alla prassi parlamentare in tema di insindacabilità, il primo segnale di discontinuità si è manifestato attraverso la deliberazione meno adatta.

*Adelante*, verrebbe da dire, *con juicio*.

### **3. (segue) b) primi passi verso l'elaborazione presso la Giunta per le autorizzazioni di criteri generali per l'applicazione dell'insindacabilità**

Nel corso delle sedute della Giunta per le autorizzazioni della Camera del 21 dicembre 2006 e del 17 gennaio 2007 l'on. Farina, l'on. Palomba e l'on. Paniz hanno illustrato le proprie rispettive relazioni sui criteri generali di applicazione dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Ciò che emerge dalle relazioni è la necessità di individuare criteri uniformi e oggettivi di applicazione dell'articolo 68 della Costituzione. Ma a differenza di quanto accadde durante un analogo dibattito presso la Giunta per le autorizzazioni della Camera nel corso della XIV legislatura che vide l'allora maggioranza e l'allora opposizione schierate su posizioni totalmente inconciliabili (l'una a favore dell'estensione dell'insindacabilità all'intera attività politica, l'altra a sostegno del criterio del nesso funzionale elaborato dalla Corte Costituzionale)<sup>39</sup>, le posizioni dei relatori appaiono meno radicali della passata legislatura<sup>40</sup>.

Le tre relazioni, piuttosto che dall'intento di definire in positivo quale sia l'ambito di estensione della prerogativa (l'intera attività politica o le sole opinioni per le quali sussiste un nesso con il mandato parlamentare), sono accomunate dal tentativo di

*individuare limiti negativi all'esercizio della prerogativa dell'insindacabilità.* Dalle relazioni emergono essenzialmente tre criteri attraverso i quali definire tali limiti: il riferimento alle regole di continenza formale previste per gli interventi nelle sedi parlamentari, la prevalenza o meno nelle opinioni dell'elemento personale o d'interesse, l'esclusione dall'ambito della prerogativa dei meri comportamenti materiali. Se l'esclusione dei comportamenti materiali dall'ambito dell'insindacabilità è oggi un dato pacificamente accolto dalle Camere (non lo era negli anni che hanno preceduto gli interventi della Corte Costituzionale) <sup>41</sup>, qualche riflessione meritano gli altri due criteri.

Per quanto riguarda il criterio della natura personale del contenuto delle opinioni (altro criterio che dovrebbe assumersi come ovvio...), ci si limita a segnalare che anche nel corso delle scorse legislature non sono mancati casi in cui la Giunta per le autorizzazioni ha qualificato come sindacabili opinioni di "matrice personale" <sup>42</sup> o vertenti su "fatti anteriori all'assunzione della carica di deputato" <sup>43</sup> o consistenti in "apprezzamenti personali o professionali" <sup>44</sup>. Ma in tali casi l'Assemblea finiva per disattendere regolarmente le decisioni della Giunta. Se, come si sta delineando nei primi casi in cui l'Assemblea è stata chiamata ad esprimersi, la volontà politica sottesa alle deliberazioni sarà di segno diverso, non può che accogliersi positivamente l'adozione del criterio della prevalenza o meno dell'elemento personale.

Per quanto attiene al riferimento alle regole di continenza formale previste per gli interventi nelle sedi parlamentari come limite (ovviamente) per l'insindacabilità delle sole opinioni espresse *extra moenia*, nelle relazioni emerge espressamente il richiamo ad alcuni articoli del Regolamento della Camera dei deputati: l'articolo 42 (sulla possibilità che un deputato prenda la parola "per fatto personale" ove si senta "intaccato nella propria condotta"); l'articolo 58 (relativo alla richiesta da parte di ciascun deputato, accusato nel corso di una discussione di "fatti che ledano la sua onorabilità", di una Commissione d'indagine, il c.d. giurì d'onore); gli articoli 59 e 60 (relativi alle sanzioni disciplinari che il Presidente della Camera può irrogare ai deputati ove usino toni o espressioni offensive nei confronti di terzi); gli articoli 89 e 139 – bis (relativi al vaglio di ammissibilità presidenziale nei confronti di ordini del giorno, emendamenti, articoli aggiuntivi, mozioni, interpellanze e interrogazioni relativamente alla "tutela della sfera personale e dell'onorabilità dei singoli e del prestigio delle istituzioni" e alla presenza di "espressioni sconvenienti") <sup>45</sup>. Alla base di una simile impostazione sta l'idea, come emerge dalle relazioni presentate in

Giunta per le autorizzazioni, che l'esercizio delle funzioni parlamentari non possa assumere *extra moenia* forme più licenziose di quante ne assuma *intra moenia*: il confine tra l'ambito delle opinioni sindacabili e quelle non sindacabili viene individuato non sulla base del contenuto del pensiero ma sul "modo in cui questo viene espresso" <sup>46</sup>. Impostazione, quest'ultima, non nuova in dottrina <sup>47</sup> e caratterizzante una proposta di legge costituzionale presentata nel corso della scorsa legislatura <sup>48</sup>.

Salvo alcuni dubbi sul fondamento giuridico addotto a sostegno di tale impostazione <sup>49</sup>, l'idea di individuare nell'eccessiva *vis polemica* un limite negativo all'insindacabilità va accolta con favore, al pari del criterio dell'elemento personale. Anche in questo caso ci si augura, però, che non si giunga agli stessi esiti registrati nel corso delle passate legislature <sup>50</sup>, quando le decisioni della Giunta di riconoscere sindacabili opinioni di "asprezza non trascurabile" <sup>51</sup> o caratterizzate da una "radicale sproporzione delle espressioni usate rispetto a un legittimo diritto di critica" <sup>52</sup> venivano poi regolarmente smentite dall'Assemblea.

#### **4. (segue) c) prime due pronunce di sindacabilità dell'Assemblea**

In attesa che l'approfondimento sull'applicazione della prerogativa si concluda con l'elaborazione di criteri generali di applicazione dell'insindacabilità, la Giunta per le autorizzazioni nella XV legislatura ha di fatto già seguito criteri più restrittivi, proponendo in due casi all'Assemblea la non riconducibilità alla prerogativa di alcune opinioni espresse dall'on. Sgarbi.

Nella seduta del 7 febbraio 2007 l'Assemblea ha approvato le proposte della Giunta, concretizzando così una svolta nella prassi in tema di deliberazioni parlamentari in materia di insindacabilità: una svolta del caso concreto, piuttosto che frutto dell'applicazione sistematica di criteri generali compiutamente definiti, ma comunque meritevole di essere registrata. Nei due casi in questione la non riconducibilità delle opinioni dell'on. Sgarbi alla prerogativa dell'insindacabilità è stata decisa dalla Giunta e dall'Assemblea alla luce, in un caso, della natura "sconveniente e ... di tipo ingiurioso" delle opinioni e, nell'altro, della riconducibilità delle opinioni all'ambito di una "polemica personale". In definitiva, *il confine della prerogativa è stato individuato alla luce dei criteri dell'eccessiva vis polemica e della*

*prevalenza dell'elemento personale*, emersi nelle relazioni presentate nel corso dell'approfondimento presso la Giunta per le autorizzazioni.

Nel primo caso <sup>53</sup> la Giunta ha presentato due distinte proposte, confermate dal voto dell'Assemblea. Da un lato, si è pronunciata per l'insindacabilità delle opinioni dell'on. Sgarbi alla luce del nesso con la funzione parlamentare, nesso individuato in un'interrogazione di contenuto sostanzialmente equivalente a quello delle dichiarazioni in questione; dall'altro la Giunta si è espressa per la sindacabilità di un solo "frammento dialettico" <sup>54</sup> delle dichiarazioni stesse, quelle in cui l'on. Sgarbi, riferendosi al giudice Caselli, non riteneva che quest'ultimo potesse essere considerato "come la Madonna, perennemente vergine". Frase ritenuta, appunto, sconveniente e ... di tipo ingiurioso" <sup>55</sup> dalla Giunta.

Nel secondo caso <sup>56</sup> la Giunta ha proposto la sindacabilità delle opinioni dell'on. Sgarbi sul presupposto, appunto, della riconducibilità dell'invettiva ad una "polemica personale, anche se legata da aspetti tecnici e culturali, con l'architetto Zagari" <sup>57</sup>, evidenziando inoltre come gli incarichi ricoperti dall'on. Sgarbi di sottosegretario ai beni culturali nel Governo Berlusconi e di assessore alla cultura del comune di Milano non bastassero "a identificare il suo ruolo di esperto di beni artistici con quello di parlamentare" <sup>58</sup>.

## **5. I limiti negativi all'esercizio dell'insindacabilità come terreno di incontro tra la Corte Costituzionale e il Parlamento?**

Quando nel 2004 la Corte Costituzionale riconobbe con la sentenza n. 120 del 2004 (un'interpretativa di rigetto) la legittimità costituzionale dell'articolo 3 comma 1 <sup>59</sup> della legge 20 giugno 2003, n. 140, di attuazione dell'art. 68 della Costituzione, si parlò di "apertura di credito a Camera e Senato" da parte della Corte <sup>60</sup>. Rinunciando a definire "in positivo, l'intero contenuto precettivo dell'art. 68, primo comma" e ritenendo vana "la pretesa di cristallizzare una regola di composizione del conflitto tra principi costituzionali che assumono configurazioni di volta in volta diverse e richiedono soluzioni non riconducibili nei rigidi limiti di uno schema preliminare di giudizio", la Corte preferì infatti definire "il confine oltre il quale nessuna interpretazione ... potrebbe spingersi" <sup>61</sup>: le attività di ispezione, di critica e di denuncia politica da ricondurre all'ambito dell'insindacabilità debbono comunque

“risultare in connessione con l’esercizio di funzioni parlamentari”. Ma, a differenza delle sentenze n. 10 e 11 del 2000 che diedero l’avvio alla terza fase della giurisprudenza della Corte e nelle quali era richiesta una “sostanziale corrispondenza delle opinioni con atti tipici”, mancava nella sentenza del 2004 una definizione in positivo del nesso funzionale e quindi, in definitiva, dell’ambito di estensione dell’insindacabilità.

La stessa scelta di rinunciare ad una definizione in positivo dell’ambito di applicazione della prerogativa sembra emergere dai dibattiti alla Camera, in Giunta e in Assemblea, nel corso della XV legislatura. La Camera, in un rapporto di leale collaborazione tra poteri dello Stato, sembra essere intenzionata a limitare gli eccessi della propria passata “giurisprudenza” individuando precisi limiti negativi all’insindacabilità attendendosi però da parte della Corte Costituzionale un atteggiamento meno formalistico di quello assunto a partire dal 2000, attraverso la giurisprudenza sul nesso funzionale come “sostanziale corrispondenza delle opinioni con atti tipici”<sup>62</sup>.

L’individuazione di limiti negativi che circoscrivano l’ambito delle opinioni riconducibili alla prerogativa dell’insindacabilità (ambito dal quale, a questo punto, dovrebbero venire rigorosamente espunte le opinioni personali e quelle più cariche di *vis* polemica, come le due deliberazioni dell’Assemblea della Camera del 7 febbraio 2007 sembrano confermare) potrebbe essere il terreno sul quale Corte Costituzionale e Camere possono trovare un punto di incontro. Prendendo compiutamente atto, la Corte, che “in assetti di democrazia pluralistica, la garanzia della libertà del mandato parlamentare ha un raggio di operatività che fuoriesce dalla sfera di discussione parlamentare”<sup>63</sup> e riconoscendo, le Camere, che proprio per questo motivo la prerogativa dell’insindacabilità si è caricata “di un onere più pesante di coerenza con i principi costituzionali che ispirano lo svolgimento del processo politico”<sup>64</sup>.

Dottorando di ricerca in Metodi e tecniche della formazione e della valutazione delle leggi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Genova

<sup>1</sup> 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 [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it) (2007).

La disciplina del ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato è contenuta nella legge 11 marzo 1953, n. 87, in materia di costituzione e funzionamento della Corte Costituzionale, e nelle norme integrative per i giudizi davanti ad essa. Con la sentenza n. 247 del 2004, la Corte Costituzionale ha ribadito la natura perentoria del termine di venti giorni per il deposito del ricorso e dell'ordinanza di ammissibilità, non avendo influenza "che a promuovere il conflitto sia l'autorità giudiziaria" poiché "le difficoltà che questa può incontrare sia nel seguire il processo con la propria organizzazione, sia nel munirsi di difesa tecnica, sono inconvenienti di mero fatto che non possono indurre a dare alle norme sul deposito, in sede di conflitto di attribuzione, un contenuto diverso a seconda che a proporre il conflitto sia il potere giudiziario o un altro potere dello Stato". A nulla rileva neppure il fatto, ha successivamente specificato la Corte richiamando la propria costante giurisprudenza, che "il decorso dei termini sia maturato durante la sospensione feriale di cui all'art. 1, primo comma, della legge 7 ottobre 1969, n. 742, poiché tale sospensione non si applica ai processi" davanti ad essa (cfr. ordinanza 76 del 2006).

<sup>3</sup> Con la sentenza n. 316 del 2006, la Corte ha ribadito la natura perentoria del termine per la notifica del ricorso e dell'ordinanza di ammissibilità. La Corte ha rilevato come "la peculiare disciplina dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato contempla l'avvio, rimesso all'iniziativa della parte interessata, di due distinte ed autonome fasi procedurali, destinate a concludersi, rispettivamente, la prima con la preliminare e sommaria deliberazione circa l'ammissibilità del conflitto, e la seconda, invece, con la pronuncia sul merito, oltre che con il definitivo giudizio sull'ammissibilità; ed è certamente onere del ricorrente, a conclusione della prima fase ed affinché si possa aprire la seconda, provvedere alla notificazione del ricorso e dell'ordinanza di ammissibilità, entro il termine da quest'ultimo fissato". Termine che, come ha chiarito la Corte richiamando la propria costante giurisprudenza (cfr. sentenza n. 116 del 2003), "è da osservarsi a pena di decadenza", sussistendo "l'esigenza costituzionale che il giudizio, una volta instaurato, sia concluso in termini certi non rimessi alle parti configgenti".

<sup>4</sup> A. PACE, *op. cit.*

<sup>5</sup> Secondo Pace, il modello di giudizio prefigurato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 1150 del 1988 privilegia la posizione del parlamentare della insindacabilità delle cui espressioni del pensiero si discute perché: a) la sua difesa è indirettamente apprestata dai difensori di Camera o Senato; b) l'autorità giudiziaria si costituisce solo nei casi in cui sia ricorrente (e, comunque, nelle ipotesi in cui si costituisca, raramente si fa assistere da un avvocato); c) diverso è l'obiettivo cui tendono i due poteri dello Stato (quello dell'autorità giudiziaria è di poter esercitare la sua giurisdizione, quello della Camera o del Senato è di precludere lo svolgimento del processo contro il parlamentare).

<sup>6</sup> In pratica, meri errori tecnici dell'autorità giudiziaria rendono in questo modo del tutto inefficace l'unico strumento esterno (il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato) che l'ordinamento giuridico appresta per la sindacabilità degli *interna corporis acta* degli organi parlamentari. Oltre a riconoscere in capo alle Camere il potere di dichiarare la sussistenza della prerogativa dell'insindacabilità (su cui cfr. nota 9), infatti, la sentenza n. 1150 del 1988 ha, in pratica, individuato nel conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato lo strumento attraverso cui è stato "definitivamente infranto" il dogma degli *interna corporis acta* (così A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, p. 61): attraverso il controllo sui "vizi del procedimento" e sulla "omessa o erronea valutazione dei presupposti", il processo di decisione parlamentare è oggi sottoposto al vaglio della Corte Costituzionale con riferimento (in particolare) ai "diritti inviolabili dell'uomo". Come la Corte Costituzionale avrebbe poi specificato nella sentenza n. 379 del 1996, è proprio in sede di conflitto di attribuzione che viene posto "sotto la tutela" della Corte stessa "il confine tra i due distinti valori (della) autonomia delle Camere, da un lato, e (della) legalità – giurisdizione, dall'altro".

<sup>7</sup> A. PACE, *op. cit.*

<sup>8</sup> Nella sentenza n. 154 del 2004, nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal sen. Cossiga (in qualità di ex Presidente della Repubblica) in relazione a due sentenze della Corte di Cassazione concernenti opinioni per le quali il Presidente Cossiga fu citato in giudizio da due parlamentari ritenuti diffamati, la Corte Costituzionale ha parzialmente riconosciuto l'ammissibilità dell'intervento delle parti private nella lite tra poteri, sia pure come eccezione ad una regola di generale preclusione. In analogia con quanto già riconosciuto nella sentenza n. 76 del 2001 avente per oggetto l'insindacabilità delle opinioni espresse dai consiglieri regionali ex art. 122 Cost., la Corte Costituzionale, confermando che "di norma nei giudizi per conflitto di attribuzione non è ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi", ha riconosciuto che "tale preclusione non opera quando l'oggetto del giudizio per conflitto consista proprio nella affermazione o negazione dello stesso diritto di agire in giudizio di chi pretende di essere stato lesa da una condotta in relazione alla quale si controverte, nel giudizio costituzionale, se essa sia o meno da ritenersi coperta dalle eccezionali immunità previste dalla Costituzione". L'apertura della Corte, se pur non sufficiente, è sicuramente rilevante: non solo perché nella sentenza n. 154 del 2004 si richiama espressamente in proposito la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ma perché si considera l'ammissibilità delle parti private al giudizio (nella eccezionale ipotesi prevista dalla Corte) come "implicitamente riferibile anche all'analogo ipotesi concernente l'applicazione della prerogativa della insindacabilità di cui godono i membri del Parlamento ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione". Come la Corte avrebbe chiarito nella successiva sentenza n. 451 del 2005, riconoscendo l'inammissibilità dell'intervento di un parlamentare in un conflitto di attribuzioni vertente sull'applicazione della prerogativa ex art. 68 comma 1 Cost., "il principio generale secondo cui nel giudizio per conflitto la legittimazione spetta soltanto agli organi dei poteri configgenti subisce un'unica deroga quando (ma non è questo il caso di specie) l'esito di tale giudizio possa definitivamente pregiudicare le posizioni di un soggetto ad esso estraneo". Sulla sentenza n. 154 del 2004 cfr. A. PUGIOTTO, "Ben oltre il caso Cossiga: le importanti novità della sentenza n. 154 del 2004", in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (2004).

<sup>9</sup> Per un giudizio critico sul modello delineato dalla Corte nella sentenza del 1988 sul presupposto che l'insindacabilità non postula alcun potere deliberativo in capo alle Camere né alcun effetto inibitorio della deliberazione parlamentare nei confronti di una difforme pronuncia giudiziale di responsabilità, cfr. A. PACE, "Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali", in *Quaderni costituzionali*, 2000, p. 293. Per un commento critico alla sentenza del 1988 in senso opposto, sul presupposto che all'autorità giudiziaria debba essere inibita la benché minima cognizione della prerogativa dell'insindacabilità, cfr. P. DI MUCCIO, "L'insindacabilità dei parlamentari e la Corte Costituzionale", in *Parlamento*, 1989, pp. 16-19 (la ricostruzione delle basi teoriche su cui si fonda il commento dell'Autore alla sentenza del 1988 è contenuta in P. DI MUCCIO, "L'insindacabilità dei parlamentari: una introduzione allo studio dell'art. 68, primo comma, della Costituzione", in *Diritto e società*, 1986, pp. 681-720). Per la condivisione delle fondamenta del modello delineato dalla Corte, sul presupposto che "l'attività delle Camere e quella dell'autorità giudiziaria ... si svolgono su piani completamente differenti" (rispettivamente, quello della tutela della propria indipendenza e quello della verifica della sussistenza di una causa di giustificazione), cfr. F. DONATI, "Interrogativi vecchi e nuovi sulle immunità parlamentari", in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, pp. 2377-2411. La dottrina, in seguito alla sentenza della Corte Costituzionale n. 129 del 1996 vertente sul primo conflitto di attribuzione sollevato da una delle due Camere, ha parlato di riconoscimento da parte della Corte di una "paritaria compartecipazione" delle Camere e dell'autorità giudiziaria in merito all'insindacabilità. Così A. MENCARELLI, "Conflitto da menomazione, bilanciamento di interessi e leale cooperazione tra autorità giudiziaria e Camere in tema di insindacabilità parlamentare", in *Giurisprudenza italiana*, 1996, pp. 438-446.

<sup>10</sup> Il rischio che l'abbandono del modello delineato nella sentenza del 1988 e l'affidamento della verifica della sussistenza dell'insindacabilità all'autorità giudiziaria possano portare ad "alimentare le tensioni tra politica e magistratura" è stato recentemente evidenziato da D. CABRAS, "Insindacabilità delle opinioni dei parlamentari e tutela dei diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte Costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo", in *Rassegna parlamentare*, 2006, pp. 553-569. L'Autore sottolinea come vi sia comunque le necessità che le Giunte delle due Camere adottino un diverso approccio alla materia, magari dotandosi "di un regolamento interno, una sorta di codice di condotta, che stabilisca i criteri sostanziali idonei a circoscrivere l'ambito della prerogativa costituzionale in questione".

<sup>11</sup> La ricostruzione più aggiornata dell'istituto dell'insindacabilità parlamentare fino al 2006 può trovarsi in M. CERASE, *Commento all'art. 68*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, 2006, pp. 1298-1324.

<sup>12</sup> Presso la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato della Repubblica l'esigenza di una "riflessione più complessiva sull'indirizzo da assumere in presenza di richieste di senatori che divergano rispetto al modello di copertura costituzionale prefigurato dalla Corte" è stata espressa dal sen. Manzione e condivisa dai colleghi della Giunta nella seduta del 5 luglio 2006, senza però alcun seguito.

<sup>13</sup> Sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di insindacabilità parlamentare si vedano P. COSTANZO, "Ci sarà pure un giudice a Strasburgo!" e P. CAPPELLO, "L'insindacabilità parlamentare davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo", entrambi in *Rassegna parlamentare*, 2006, pp. 549-551 e 571-579.

<sup>14</sup> Così G. AZZARITI, "Cronaca di una svolta: l'insindacabilità dei parlamentari dinanzi alla Corte Costituzionale", in *Politica del diritto*, 2001, pp. 586-632.

<sup>15</sup> Sulle linee giurisprudenziali seguite della Corte Costituzionale a partire dal 1988 si veda la tripartizione proposta da M. CERASE, "Sviluppi e contrasti in materia d'insindacabilità parlamentare", in *Cassazione penale*, 2003, pp. 1762-1785. Per un approfondito esame delle principali sentenze che hanno caratterizzato l'evoluzione della giurisprudenza della Corte cfr. C. MARTINELLI, *L'insindacabilità parlamentare (teoria e prassi di una prerogativa costituzionale)*, Milano, 2002.

<sup>16</sup> Così P. RIDOLA, "L'insindacabilità parlamentare tra "nesso funzionale" e "libertà politica" delle assemblee rappresentative", in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, pp. 3663 – 3674. Sulla richiesta di "libertà di critica" e sull'esigenza di "visibilità mediatica" dei parlamentari, cfr. M. MIDIRI, *Prassi e conflitti in tema d'insindacabilità parlamentare*, in *Diritto pubblico*, 2003, pp. 605 – 637.

<sup>17</sup> Su tali "profili problematici della giurisprudenza costituzionale" si vedano gli approfondimenti in D. CABRAS, *op. cit.*, pp. 555-560, e M. CERASE, *op. cit.*, 2006, pp. 1305-1306.

<sup>18</sup> Si vedano le sentenze della Corte Costituzionale n. 435 e n. 521 del 2002, n. 347 del 2004 e 193 del 2005.

<sup>19</sup> Si vedano le sentenze della Corte Costituzionale n. 219 del 2003 e n. 298 del 2004 (dove la connessione funzionale delle opinioni è stata individuata con riferimento a lettere tra parlamentari) e n. 379 del 2003 (dove la connessione è stata individuata con riguardo ad un atto di sindacato ispettivo dichiarato inammissibile dal Presidente dell'Assemblea).

<sup>20</sup> Si veda la sentenza della Corte Costituzionale n. 347 del 2004.

<sup>21</sup> Così l'on. Boato, nel corso della seduta della Camera dei deputati del 16 novembre 2006. Cfr. A.C., *Resoconto stenografico, XV legislatura, seduta n. 73 del 16 novembre 2006*.

<sup>22</sup> Così il Presidente della Giunta per le autorizzazioni richieste ai sensi dell'art. 68 on. Giovanardi nel corso della seduta della Camera dei deputati del 16 novembre 2006. Cfr. A.C., *Resoconto stenografico, XV legislatura, seduta n. 73 del 16 novembre 2006*.

<sup>23</sup> Così il Presidente della Camera dei deputati on. Bertinotti nella lettera inviata al Presidente della Giunta per le autorizzazioni on. Giovanardi il 3 ottobre 2006. Cfr. A.C., *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, XV legislatura, Giunta per le autorizzazioni, seduta del 4 ottobre 2006*.

<sup>24</sup> Così il Presidente della Giunta per le autorizzazioni richieste ai sensi dell'art. 68 on. Giovanardi nel corso della seduta della Giunta del 18 ottobre 2006. Cfr. A.C., *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, XV legislatura, Giunta per le autorizzazioni, seduta del 18 ottobre 2006*.

<sup>25</sup> Il Presidente della Camera ha a tale scopo sollecitato la Giunta per le autorizzazioni con una seconda lettera del 19 dicembre 2006 affinché l'approfondimento sulle questioni connesse all'applicazione dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione si concludesse in tempi rapidi. "Sono quindi a rappresentarLe, anche a nome dell'intero Ufficio di Presidenza" scrive nella lettera il Presidente della Camera "l'esigenza che l'approfondimento presso la Giunta (che so avere avuto già inizio) possa sollecitamente svilupparsi e concludersi con l'individuazione di criteri e linee di indirizzo" data "l'urgenza di tale approfondimento".

<sup>26</sup> Il giudizio sul conflitto di attribuzione è stato dichiarato ammissibile dalla Corte Costituzionale con l'ordinanza n. 350 del 2006.

<sup>27</sup> Cfr. A.C., *Doc. IV-quater, n. 109, XV legislatura* e A.C., *Doc. IV-quater, n. 109 – bis, XV legislatura*. La vicenda dell'insindacabilità delle opinioni dell'on. Delmastro Delle Vedove trae origine da un procedimento penale per concorso in falso in atto pubblico. All'atto dell'ingresso nel carcere "le Vallette" di Torino il 10 agosto 2003 per incontrare Igor Marini, ivi detenuto in custodia cautelare, l'on. Delmastro Delle Vedove aveva dichiarato che la persona che lo accompagnava, Cristiana Lodi, cronista del quotidiano *Libero*, era una sua collaboratrice e non una giornalista. Due giorni dopo, il quotidiano *Libero* pubblicava un articolo a firma della cronista dal titolo "Confermo tutto, ho detto la verità. Un giorno in cella con Igor Marini". Nel corso della XIV legislatura la Camera aveva qualificato la condotta del deputato come insindacabile individuandone il nesso funzionale con la funzione parlamentare nell'esercizio della prerogativa riconosciuta ai parlamentari nell'articolo 67 della legge n. 354 del 1975 di potere visitare senza autorizzazione gli istituti penitenziari. Nella relazione di minoranza presentata all'Assemblea veniva tuttavia sottolineato come la condotta del deputato non costituisse un'opinione ed esulasse, quindi, dall'ambito di applicazione dell'articolo 68, comma 1, della Costituzione.

<sup>28</sup> Nel corso della quale i rappresentanti dei gruppi di maggioranza si sono astenuti, quelli di opposizione hanno votato a favore della resistenza in giudizio ed il rappresentante dell'Italia dei Valori ha espresso voto contrario.

<sup>29</sup> Il giudizio sul conflitto di attribuzione è stato dichiarato ammissibile dalla Corte Costituzionale con l'ordinanza n. 378 del 2006.

<sup>30</sup> Cfr. A.C., *Doc. IV-quater, n. 117, XV legislatura* e A.C., *Doc. IV-quater, n. 117 –bis, XV legislatura*. La vicenda dell'insindacabilità delle opinioni dell'on. Taormina trae origine da un procedimento penale per diffamazione a seguito della querela sporta dal tenente colonnello Garofano, comandante del RIS di Parma, nei confronti del deputato. Nei mesi precedenti l'on. Taormina aveva reso una serie di dichiarazioni pubblicate sulla stampa quotidiana in merito al ruolo svolto dal tenente colonnello nel procedimento penale a carico di Anna Maria Franzoni, della quale il deputato stesso era avvocato difensore. Nel corso della XV legislatura la Camera aveva qualificato come insindacabili le opinioni dell'on. Taormina rinvenendone il nesso funzionale con il mandato parlamentare in un'interrogazione presentata dal deputato avente come oggetto la vicenda giudiziaria che vede come imputato Anna Maria Franzoni. Nella relazione di minoranza presentata all'Assemblea, veniva tuttavia eccepita la natura del tutto generica dell'interrogazione in questione: le dichiarazioni dell'on. Taormina potevano qualificarsi esclusivamente come attinenti all'attività professionale dello stesso, non alla sua attività di parlamentare.

<sup>31</sup> Per quanto riguarda la procedura attraverso la quale viene assunta la decisione in merito alla costituzione in giudizio della Camera in un conflitto di attribuzione, generalmente accade che, non sollevando nessuno obiezioni, l'Assemblea si limita a prendere atto della decisione dell'Ufficio di Presidenza (decisione, quest'ultima, presa in seguito alla richiesta alla Giunta per le autorizzazioni di fornire utili elementi di valutazione al fine di istruire la questione). Nel caso in cui vengano invece sollevate obiezioni, il Presidente della Camera concede la parola ad un oratore a favore e ad uno contro. Ove, ai sensi dell'art. 45 del Regolamento, l'importanza della questione lo richiede, il Presidente può dare la parola ad un oratore per ciascun gruppo.

<sup>32</sup> Così il Presidente della Camera, nel corso della seduta della Camera dei deputati del 16 novembre 2006. Cfr. A.C., *Resoconto stenografico, XV legislatura, seduta n. 73 del 16 novembre 2006*.

<sup>33</sup> Così A. CERRI, *Conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Enciclopedia giuridica*, III, 1996. Per alcune riflessioni più approfondite sulla natura dell'atto di ricorso e di costituzione in giudizio si vedano A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 2004, pp. 383-384 e BIGNAMI M., "Note intorno alla legittimazione attiva della magistratura nel conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato", in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, pp. 603-624.

<sup>34</sup> Così l'on. Boato, nel corso della seduta della Camera dei deputati del 12 dicembre 2007. Cfr. A.C., *Resoconto stenografico, XV legislatura, seduta n. 85 del 12 dicembre 2006*.

<sup>35</sup> Così l'on. Giovanardi, nel corso della seduta della Camera dei deputati del 16 novembre 2006. Cfr. A.C., *Resoconto stenografico, XV legislatura, seduta n. 73 del 16 novembre 2006*.

<sup>36</sup> "Capisco che la Giunta o che l'Ufficio di Presidenza vogliano informare, da oggi in poi, le decisioni della Camera a qualcosa che vada incontro alla sensibilità pubblica o alle opinioni della Corte Costituzionale ... ma ciò può valere soltanto per ciò che decidiamo, per i casi che vengono portati alla nostra attenzione a partire da oggi". Così l'on. La Malfa, nel corso della seduta della Camera dei deputati del 12 dicembre 2006. Cfr. A.C., *Resoconto stenografico, XV legislatura, seduta n. 85 del 12 dicembre 2006*.

<sup>37</sup> Per quanto riguarda il Senato della Repubblica si registra un unico precedente di non costituzione in giudizio in un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto però in riferimento ad una vicenda del tutto peculiare, in alcun modo assimilabile a quella in esame. La Corte di appello di Milano, sollevando infatti conflitto di attribuzione nei confronti di una deliberazione con cui la Camera dei deputati aveva dichiarato il 31 gennaio 1996 l'insindacabilità delle opinioni dell'on. Bossi, aveva trasmesso anche al Senato della Repubblica l'ordinanza con cui sollevava il conflitto. Da qui l'apertura di un dibattito presso la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato, il 19 novembre 1996, sulla posizione che avrebbe dovuto assumere il Senato, dopo che la Camera aveva deliberato per la propria costituzione in giudizio nel conflitto. Al termine del dibattito la Giunta decise di proporre all'Assemblea, nella seduta del giorno successivo, il diniego di partecipazione del Senato al conflitto di attribuzione. Caso, dunque, non paragonabile a quello dell'on. Delmastro Delle Vedove, essendo qui la non costituzione in giudizio semplicemente motivata dalla non appartenenza dell'on. Bossi al Senato.

<sup>38</sup> Si veda in proposito la vicenda del ricorso per conflitto di attribuzione sollevato dal senatore Francesco Cossiga in relazione a due sentenze della Corte di Cassazione concernenti opinioni per le quali era stato citato in giudizio in qualità di Presidente della Repubblica. La Corte ha riconosciuto la legittimazione passiva a ricorrere del sen. Cossiga con l'ordinanza n. 455 del 2002, in qualità di ex Presidente della Repubblica, mentre il Presidente della Repubblica *pro tempore*, Carlo Azeglio Ciampi, si è costituito in giudizio nel conflitto di attribuzione solo successivamente all'invito della Corte Costituzionale ai fini dell'integrazione del contraddittorio, rimettendosi però "integralmente al giudizio" della Corte e limitando la propria presa di posizione "alla condivisione del principio del necessario collegamento fra irresponsabilità ed esercizio della funzione", "principio non revocato in dubbio dal ricorrente". Nella memoria depositata il Presidente Ciampi ha evidenziato come "i conflitti fra poteri dello Stato vedono assai spesso il profilo giuridico indissolubilmente intrecciato con quello politico e talvolta accade addirittura che in essi la dimensione giuridica della controversia finisca per essere assorbita da quella politica". "In conflitti di tale natura oltretutto possono emergere risvolti personali indotti dalla natura monocratica dell'organo che impersona il potere chiamato in causa". Sulla vicenda, con un riferimento alla (non?) legittimazione a ricorrere da parte degli ex titolari di cariche di natura non monocratica, quali il Parlamento, cfr. T. F. GIUPPONI, "Uno, nessuno e centomila. Personaggi e interpreti dell'immunità presidenziale di fronte alla Corte costituzionale", in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (2004).

<sup>39</sup> Si vedano in proposito le sedute della Giunta per le autorizzazioni della Camera del 28 giugno 2001, del 12, 20 e 28 febbraio 2002. Cfr. A.C., *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, XIV legislatura, Giunta per le autorizzazioni, sedute del 28 giugno 2001, del 12 febbraio, 20 febbraio 2002 e 28 febbraio 2002*.

<sup>40</sup> Sebbene l'on. Palomba non abbia mancato di sottolineare come la giurisprudenza della Corte Costituzionale debba rimanere fuori "dai malumori di taluni" e l'on. Paniz abbia evidenziato come l'insindacabilità non debba essere "necessariamente legata al previo espletamento di un formale passaggio parlamentare".

<sup>41</sup> Cfr., in particolare, la sentenza della Corte Costituzionale n. 137 del 2001 in merito ad una deliberazione della Camera che aveva qualificato come “prosecuzione dell’opinione, espressa in modo particolarmente veemente” la condotta di alcuni deputati della Lega Nord consistita nel ricorso alla violenza nei confronti degli ufficiali della Polizia di Stato che stavano svolgendo una perquisizione nella sede del partito di Via Bellerio a Milano, violenza consistita “nello spingerli, strattionarli, sferrare loro calci e pugni”.

<sup>42</sup> Cfr. A.C., *Doc. IV-ter, n. 1, XIII legislatura*.

<sup>43</sup> Cfr. A.C., *Doc. IV-ter, n. 70, XIII legislatura*.

<sup>44</sup> Cfr. A.C., *Doc. IV-quater, n. 86, XIV legislatura*.

<sup>45</sup> Si veda in proposito anche il parere della Giunta per il regolamento della Camera dei deputati del 24 ottobre 1996 in cui, al punto 4, si espongono, a tutela delle istituzioni e dei soggetti esterni, le regole di correttezza per lo svolgimento degli interventi. L’ampiezza della prerogativa dell’insindacabilità, si legge nel parere, richiede “un vigilante senso di responsabilità da parte di coloro che ne sono titolari, affinché non si trasformi in arbitrario strumento per ledere diritti e posizioni soggettive”.

<sup>46</sup> Così S. TOSI – A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Milano, 1999, p. 81.

<sup>47</sup> Cfr. A. MANNINO, “Insindacabilità e potestà regolamentare delle Camere”, in *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali, Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta nei giorni 31 marzo e 1° aprile 2000*, Milano, 2001, pp. 217-232.

<sup>48</sup> Si tratta del pdl D’Alia (A.C. 3833) di revisione dell’articolo 68 comma primo della Costituzione che così recitava: “I membri del parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni comunque e ovunque espresse e dei voti dati nell’esercizio delle loro funzioni. I membri del parlamento possono essere chiamati a rispondere se le espressioni formulate al di fuori delle sedi parlamentari sono, per i modi e i termini usati, di per sé lesive dell’altrui dignità”.

<sup>49</sup> Le sanzioni disciplinari interne, il fatto personale e il c.d. giurì d’onore sono istituti che difficilmente si prestano a costituire parametri per porre, *extra moenia*, limiti alla prerogativa dell’insindacabilità. Per quanto riguarda il fatto personale e il c.d. giurì d’onore, essi costituiscono “rimedi” del tutto interni alle Camere in quanto volti a tutelare altri parlamentari. Per quanto riguarda le sanzioni disciplinari interne, sebbene queste ultime venissero analizzate in stretta connessione con la prerogativa dell’insindacabilità nei primi studi in tema di prerogative parlamentari e descritte come l’unico mezzo per “la conservazione dell’ordine giuridico” o l’unico correttivo “contro gli abusi commessi dai parlamentari” (cfr. rispettivamente G. LOJACONO, *Le prerogative dei membri del Parlamento, Art. 68 della Costituzione*, Milano, 1954, p. 53 e V. CHIEPPA, “Le prerogative parlamentari”, in *I controlli sul potere: immunità parlamentare, reati dei ministri, continuità e indipendenza della Corte Costituzionale, iniziativa del cittadino per la difesa immediata della Costituzione. Atti di un dibattito organizzato dall’Alleanza Costituzionale al Teatro Eliseo in Roma nel maggio 1966*, Firenze, 1967, p. 35), oggi si tende a riconoscere ad esse una funzione del tutto autonoma. Il loro scopo non è quello di limitare la libertà del parlamentare di manifestare la propria opinione ed esercitare il proprio voto ma di “assicurare il disciplinato esercizio di tali libertà” (così S. TRAVERSA, “Immunità parlamentare”, in *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi: studi*, Milano, 1989, p. 103). Analogamente cfr. A. MANZELLA, *op. cit.*, p. 257: “sarebbe del tutto inimmaginabile che, per via dei poteri disciplinari del presidente o dell’ufficio di presidenza, si venisse ad incidere su quel libero svolgimento della funzione che è canonizzato nell’art. 68 Cost.”.

<sup>50</sup> Sulla prassi parlamentare e sull’emersione di un “discrimine qualitativo” tra opinioni sindacabili e non sindacabili “per qualche verso ricollegabile ai parametri enunciati” nel parere della Giunta per il Regolamento citato alla nota 45, cfr. G. LASORELLA, “L’insindacabilità dei parlamentari nella recente evoluzione della prassi della Camere e della giurisprudenza costituzionale, di Cassazione e di merito”, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, 9, Roma, 1998, pp. 71-131 e L. VALENTE, “L’insindacabilità dei membri del Parlamento” in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, 6,

Roma, 1998, pp. 377-406.

<sup>51</sup> Cfr. A.C., *Doc. IV-ter, n. 4, XIV legislatura*.

<sup>52</sup> Cfr. A.C., *Doc. IV-quater, n. 15, XIV legislatura*; A.C., *Doc. IV-quater, n. 16, XIV legislatura*; A.C., *Doc. IV-quater n. 17, XIV legislatura*.

<sup>53</sup> Cfr. A.C., *Doc. IV-quater n. 2, XV legislatura*. La vicenda trae origine dalle dichiarazioni dell'on. Sgarbi nel corso della conferenza per la presentazione di un libro nel settembre 2001 sulla vicenda del giudice Lombardini, procuratore della Repubblica circondariale di Cagliari, toltosi la vita in seguito all'interrogatorio condotto, tra gli altri, dal giudice Gian Carlo Caselli del Tribunale di Palermo. Nel corso della conferenza l'on. Sgarbi aveva espresso forti critiche all'indirizzo del giudice Caselli e degli altri magistrati di Palermo, descritti come "giudici forse ossessionati di politica e dei mali del mondo che invasati dal sacro furore hanno finito con il convincersi ... di essere stati mandati in terra a stanare il diavolo, l'anticristo e le sue magagne, a bonificare i costumi e a castigare la gente cattiva". Il dott. Caselli aveva in seguito sporto querela nei confronti dell'on. Sgarbi.

<sup>54</sup> Così il relatore della Giunta on. Giovanelli, nella relazione sul caso dell'on. Sgarbi citata alla nota precedente.

<sup>55</sup> Così l'on. Giovanardi, nel corso della seduta della Camera dei deputati del 7 febbraio 2007. Cfr. A.C., *Resoconto stenografico, XV legislatura, seduta n. 105 del 7 febbraio 2007*.

<sup>56</sup> Cfr. A.C., *Doc. IV-ter, n. 2-A, XV legislatura*. La vicenda trae origine da due articoli redatti dall'on. Sgarbi e pubblicati sul *Giornale* del 30 novembre e del 3 dicembre 2002 nei quali l'on. Sgarbi si riferiva all'architetto Franco Zagari nel seguente modo: "Il piacere sadico di ridurre a macerie ciò che si ergeva come rappresentazione dell'ordine della mente oggi perduto è tipico degli ignoranti. E' già pronto il distruttore Zagari a compiere il misfatto". E ancora: "(chi attraversasse) il centro di Cisterna vedrebbe la peggiore sistemazione urbana e la peggiore illuminazione, concepite dall'architetto Zagari con la stessa sensibilità che si fosse trovato a Johannesburg". L'architetto Zagari aveva sporto querela nei confronti dell'on. Sgarbi.

<sup>57</sup> Così l'on. Tenaglia, relatore sul caso dell'on. Sgarbi nella seduta della Camera dei deputati del 7 febbraio 2007. Cfr. A.C., *Resoconto stenografico, XV legislatura, seduta n. 105 del 7 febbraio 2007*.

<sup>58</sup> Così l'on. Tenaglia, nella relazione sul caso Sgarbi, citata alla nota 56. "Se questo fosse vero" prosegue l'on. Tenaglia "qualunque parlamentare che vantasse una competenza specifica in qualche dominio della conoscenza (medicina, diritto, letteratura o altra) potrebbe per ciò stesso godere dell'insindacabilità nel trattare quegli argomenti non perché parlamentare ma perché esperto (vero o preteso) di quella disciplina".

<sup>59</sup> "L'articolo 68, primo comma, della Costituzione si applica in ogni caso alla presentazione di disegni 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, per ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori dal Parlamento".

<sup>60</sup> Così A. PUGIOTTO, "Un confine tra prerogativa e privilegio", in *Diritto & Giustizia*, 2004.

<sup>61</sup> Cfr. punto 5 del Considerato in diritto.

<sup>62</sup> Ancora una volta ciò emerge chiaramente dalle parole dell'on. Boato e dell'on. Giovanardi nel corso della seduta della Camera del 16 novembre 2006 che ben sintetizzano il sentire comune espresso anche dagli altri deputati. "La giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di insindacabilità, a partire dalle sentenze n. 10 e 11 del 2000 in poi" ha affermato l'on. Boato "a mio e a nostro parere sono state improntate a criteri troppo rigidi e restrittivi.... Al tempo stesso, (occorre) che ci sia un atteggiamento di responsabilità, per così dire di *self-restraint* nel dare noi stessi il giudizio sull'applicazione o meno dell'insindacabilità prevista dal comma 1 dell'articolo 68". Dal canto suo, l'on. Giovanardi ha sottolineato come per il Parlamento sussista l'esigenza di una "battaglia, che tutti ritengo dobbiamo fare nel comune

interesse, in difesa del nostro diritto di esprimere opinioni... Naturalmente l'opinione deve riguardare questioni politiche e non questioni personali". Cfr. A.C., *Resoconto stenografico, XV legislatura, seduta n. 73 del 16 novembre 2006*.

<sup>63</sup> Così P. RIDOLA, *op. cit.* Nel fondamentale saggio scritto prima della svolta della Corte del 2000 (e nel quale si prevedeva che l'approdo della Corte sarebbe stato a breve quello di "circoscrivere il proprio controllo alla verifica della sussistenza, piuttosto che di un nesso di tipo funzionale, di un vero e proprio rapporto di identificazione, di corrispondenza *oggettiva* tra le dichiarazioni rese dal parlamentare e la estrinsecazione dell'attività svolta in qualità di membro della camera"), Ridola suggeriva di "introdurre nella discussione sull'irresponsabilità parlamentare, in funzione dialettica, accanto ai tradizionali termini della prerogativa dell'organo e dei diritti dei terzi, quello della libertà del mandato parlamentare". "Sarebbe forse auspicabile" scriveva Ridola "da parte della Corte Costituzionale, un ripensamento dei limiti costituzionali dell'irresponsabilità parlamentare. Esso dovrebbe muovere dalla presa d'atto che il mandato parlamentare è uscito da una connotazione di separatezza per *diffondersi* nella società civile, e che ciò, se da un lato indirizza verso l'estensione dell'area coperta dall'insindacabilità, carica questa prerogativa di un onere più pesante di coerenza con i principi costituzionali che ispirano lo svolgimento del processo politico".

<sup>64</sup> *Ibidem*.