

## **I CRITERI GENERALI DI APPLICAZIONE DELL'INSINDACABILITA' DELINEATI DALLA GIUNTA PER LE AUTORIZZAZIONI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI**

di Francesco Semeraro

La Giunta per le autorizzazioni della Camera dei deputati ha approvato all'unanimità, nella seduta del 18 aprile 2007, un importante documento, elaborato in seno alla stessa Giunta, che individua in maniera innovativa alcuni criteri generali per l'applicazione dell'insindacabilità parlamentare da parte della Camera dei deputati.

Questo documento è frutto di un ampio dibattito che ha impegnato la Giunta nei primi mesi della XV legislatura, a seguito di una sollecitazione proveniente dall'Ufficio di Presidenza della Camera che, nella seduta del 27 settembre 2006, ha convenuto di richiedere alla Giunta per le autorizzazioni un approfondimento delle questioni connesse all'applicazione dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione e delle relative disposizioni di attuazione contenute nella legge n. 140 del 2003, alla luce, sia della più recente giurisprudenza della Corte costituzionale in materia, sia dei pronunciamenti sul tema della Corte europea dei diritti dell'uomo.

La richiesta formulata dall'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati nasce da un'oggettiva tensione tra la giurisprudenza costituzionale e la "giurisprudenza parlamentare" sull'applicazione dell'insindacabilità parlamentare, testimoniata da alcuni dati eloquenti: dal 1996 la Corte Costituzionale si è trovata ad arbitrare 120 conflitti di attribuzione sollevati nei confronti della Camera dei deputati dall'autorità giudiziaria sulla questione dell'applicazione del primo comma dell'articolo 68 della Costituzione<sup>1</sup>; di questi, solo 51 sono stati oggetto di una decisione nel merito che in 42 casi è stata sfavorevole alla Camera, con il conseguente annullamento della delibera parlamentare di insindacabilità.

Se da una parte può considerarsi fisiologica una certa conflittualità tra magistratura e Camere, almeno nella misura in cui una magistratura indipendente nell'applicare la legge può talora operare da contrappeso al potere politico, non può dirsi altrettanto della contrapposizione tra le Camere e la Corte Costituzionale. Quest'ultima, nel dirimere conflitti tra le Camere e la magistratura in tema di applicazione del primo comma dell'articolo 68 della Costituzione, ha infatti adottato un orientamento piuttosto chiaro, a partire dalle sentenze n. 10 e 11 del 2000, che peraltro inaugurarono un nuovo orientamento giurisprudenziale mai più smentito, ma anzi consolidato attraverso successive pronunce che hanno affrontato una casistica assai varia.

La Corte Costituzionale ha sostanzialmente affermato, nelle due citate sentenze, che devono ritenersi coperte da insindacabilità le manifestazioni di opinione che siano espressione di un'attività divulgativa del contenuto di atti parlamentari tipici, purchè vi sia una sostanziale identità di contenuto tra l'atto tipico, es. un'interrogazione, e la manifestazione di opinione espressa fuori dalla sede parlamentare, es. una conferenza stampa. Più volte la Corte ha chiarito che per esservi insindacabilità di opinioni manifestate al di fuori dell'attività parlamentare occorre una sostanziale, anche se non letterale, identità di contenuto tra quanto espresso nell'atto parlamentare e quanto divulgato all'esterno. Così, ad esempio, l'illustrazione in una conferenza stampa di un disegno di legge o degli argomenti sviluppati in una interrogazione può normalmente ritenersi coperta da insindacabilità. Mentre in tutti i casi in cui si ritiene di fondare

<sup>1</sup> Non può essere taciuta la considerazione che la maggior parte dei giudizi dai quali originano i conflitti in esame consistono in cause civili o penali per presunte diffamazioni di magistrati da parte di membri del Parlamento. Una conflittualità quest'ultima che attiene più alla patologia che alla fisiologia del nostro sistema politico.

l'insindacabilità di opinioni espresse in sedi extraparlamentari in base ad una generica comunanza di contenuto con battaglie condotte dal parlamentare, o addirittura dal Gruppo parlamentare di appartenenza, nelle sedi parlamentari deve escludersi la ricorrenza dell'insindacabilità. Allo stesso modo la Corte ha ritenuto insussistente la garanzia in oggetto quando le opinioni manifestate al di fuori del Parlamento trovino solo un'eco successiva in atti parlamentari tipici, oppure siano connesse ad opinioni manifestate nella sede parlamentare in un tempo eccessivamente anteriore rispetto all'esternazione extramoenia (cfr. Corte Cost. sent.65 del 2007).

La Corte è tornata a ribadire il criterio funzionale, come parametro dirimente per individuare l'area delle manifestazioni di opinioni coperte da insindacabilità, in un'interessante sentenza, la n. 509 del 2002. In essa si afferma che il criterio della mera "localizzazione" dell'atto non è di per sé decisivo, sicché non possono ritenersi coperti dall'insindacabilità gli atti non "di funzione", anche se compiuti all'interno della sede della Camera o del Senato.

In base a questo percorso logico la Corte, ha escluso, nella sentenza citata, l'applicabilità del primo comma dell'art. 68 Cost. nell'ipotesi di una comunicazione privata svoltasi tra due parlamentari nella *buvette* della Camera, successivamente divulgata all'esterno da un giornalista. Il semplice contesto politico "non può, di per sé stesso, fare presumere l'esistenza di un nesso funzionale, idoneo a rendere insindacabili le opinioni ivi espresse" (cfr. sent. cit.).

Le Camere parlamentari non hanno mostrato, per parte loro, la volontà di conformarsi all'orientamento giurisprudenziale della Corte Costituzionale, senza tuttavia argomentare innovativamente le proprie delibere di insindacabilità<sup>2</sup>. Non può ad esempio affermarsi, sotto questo profilo, che la legge 140 del 2003, recante disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione, abbia autorizzato le Camere a perseverare in una interpretazione estensiva dell'insindacabilità. L'articolo 3 della citata legge infatti prevede che l'articolo 68, primo comma della Costituzione si applichi non solo alla presentazione di disegni di legge, di emendamenti, di strumenti di sindacato ispettivo o di indirizzo, agli interventi in assemblea e presso gli altri organi parlamentari, a qualunque espressione di voto comunque formulata, ma anche a ogni altra attività di critica, di divulgazione e di denuncia politica, connessa alla funzione parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento. La Corte Costituzionale investita della questione di costituzionalità di tale disposizione, ha respinto la prospettazione che ricavava una norma che avallasse un'interpretazione estensiva dell'insindacabilità. La Corte ha infatti affermato, nella sentenza 120 del 2004, che la disposizione in oggetto è da considerarsi legittima in quanto diretta "a rendere immediatamente e direttamente operativo sul piano processuale il disposto dell'articolo 68, primo comma". La norma infatti individua nella connessione con l'attività parlamentare quel "nesso funzionale", frutto dell'elaborazione giurisprudenziale della stessa Corte, in presenza del quale l'opinione espressa dal parlamentare può considerarsi coperta da insindacabilità.

Il documento approvato dalla Giunta per le autorizzazioni merita una particolare considerazione poichè potrebbe rappresentare un momento di svolta rispetto alla contrapposizione in tema di insindacabilità parlamentare tra la Camera e la Corte Costituzionale sin qui descritta. Dietro la parvenza di un problema procedurale, quello cioè di fornire all'Ufficio di presidenza della Camera degli orientamenti condivisi ai quali esso possa conformarsi nel formulare all'assemblea le proposte di costituzione in giudizio della Camera nei conflitti di attribuzione che la oppongono alla magistratura, si cela in realtà un problema sostanziale di notevole portata. Vengono infatti in considerazione le modalità

---

<sup>2</sup> Nella XIII legislatura la Camera dei deputati su 243 decisioni in materia di insindacabilità in soli 24 casi ha concesso la sindacabilità; nella XIV legislatura è stata riconosciuta una sola sindacabilità su 118 deliberazioni.

secondo le quali la Camera dei deputati intende, per il futuro, tutelare la propria prerogativa costituzionale di indipendenza, in forme rispettose delle altrui prerogative costituzionali, e, più in generale, di alcuni principi costituzionali che attengono alla tutela giurisdizionale dei diritti.

Il criterio adottato nel documento approvato dalla Giunta fa riferimento alla necessità che le opinioni manifestate extra-moenia incontrino il limite del rispetto delle regole espressive vigenti all'interno delle Camere, che trovano affermazione negli articoli 59, 60, 89 e 139-bis del Regolamento della Camera, in forza dei quali non può ritenersi ammissibile l'utilizzo, tanto in interventi nei dibattiti parlamentari, quanto in atti parlamentari tipici, di parole sconvenienti o espressioni suscettibili di ledere l'onorabilità dei singoli ed il prestigio delle istituzioni.

Tale criterio, che porta a considerare insindacabili le espressioni extra-moenia che sarebbero state ammissibili alla stregua del regolamento parlamentare, sembra logicamente sottintendere il criterio della connessione funzionale, come elaborato dalla Corte Cost. Ove infatti l'espressione extra-moenia rappresenti una riproduzione o divulgazione all'esterno delle Camere di quanto affermato in atti parlamentari tipici essa ha già superato il vaglio di ricevibilità della Presidenza e quindi non vi sarebbero dubbi sulla ricorrenza dell'insindacabilità.

Ove, invece, le opinioni manifestate extra-moenia non trovassero corrispondenza in un atto parlamentare tipico, verrebbero in considerazione, come parametro di valutazione per l'applicazione della garanzia costituzionale, le norme regolamentari sull'ammissibilità degli atti parlamentari tipici e degli interventi nelle sedi parlamentari, nonché le prassi applicative ad esse connesse. Ciò dovrebbe assicurare, per il futuro, che le espressioni meramente ingiuriose, gli epiteti offensivi e le espressioni diffamatorie e calunniose, anche se formulate da un parlamentare in un contesto di polemica politica, vengano giudicate alla stregua delle norme penalistiche e civilistiche vigenti nei confronti del comune cittadino e quindi alla luce della libertà di manifestazione del pensiero che tutelata dall'articolo 21 della Costituzione, e non sotto la più ampia garanzia apprestata dall'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

In questi termini sembra realizzarsi un compromesso tra le posizioni di quanti, in seno alla Giunta, hanno sostenuto la teoria della connessione funzionale elaborata dalla Corte Costituzionale e quanti intendevano invece tutelare con maggior latitudine la libertà di espressione del parlamentare al di fuori delle sedi tipiche ed anche a prescindere da qualsiasi legame con la divulgazione di atti parlamentari tipici. E' significativo che, nelle conclusioni alle quali è approdata la Giunta, vi sia l'affermazione che "non possano considerarsi collegabili alla funzione parlamentare le dichiarazioni pertinenti all'attività privata o professionale del deputato interessato ..." (cit. paragrafo 6 del documento approvato dalla Giunta). Ciò costituisce un evidente richiamo al criterio della connessione funzionale.

Al di là del merito della decisione adottata dalla Giunta, deve essere valutata positivamente questa presa di posizione, in quanto sintomo di una volontà dell'organo parlamentare di adottare per il futuro un orientamento più restrittivo nella ricognizione dell'insindacabilità.

Solo l'affermarsi di una diversa giurisprudenza parlamentare, frutto di un atteggiamento di maggior autocontrollo, potrà determinare una deflazione dei conflitti che oppongono le Camere alla magistratura, anche se resterà da verificare in quale misura la Corte Costituzionale condividerà un orientamento che è comunque parzialmente innovativo rispetto alla giurisprudenza costituzionale sin qui affermata.

E' tuttavia confortante che in alcune decisioni più recenti dell'organo parlamentare si colgano segnali di questo nuovo atteggiamento di self-restraint, in concomitanza con la riflessione che ha condotto la Giunta all'adozione del documento illustrato.

In particolare nella seduta del 7 febbraio 2007 l'assemblea della Camera ha approvato due proposte formulate dalla Giunta, nelle quali si affermava la non riconducibilità alla prerogativa di cui all'articolo 68 primo comma della Costituzione di alcune dichiarazioni rese dall'on. Sgarbi, in un caso durante una conferenza per la presentazione di un libro, nell'altro, in due interviste giornalistiche. Nel primo dei due casi la decisione di sindacabilità si è fondata sul carattere sconveniente ed ingiurioso delle espressioni utilizzate dal parlamentare, nel secondo, sulla considerazione che le opinioni in oggetto fossero state espresse nel contesto di una polemica personale, priva di qualsiasi connessione con atti parlamentari tipici.