

DIRITTI SOGGETTIVI E RESPONSABILITÀ GIURIDICA DEI PARLAMENTARI

TRA COSTITUZIONE E GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

di Antonio D'Andrea *

Premessa 1. L'integrità morale come bene ideale e diritto soggettivo e la sua tutela giurisdizionale nell'ordinamento costituzionale. 2. L'insindacabilità dei parlamentari e i problemi attuativi del primo comma dell'art. 68 Cost. 3. Il rigetto della tesi "estensiva" in materia di insindacabilità parlamentare. 4. La necessità di circoscrivere l'immunità riconosciuta ai membri delle Camere: la tesi "restrittiva" e la tesi "elastica". 5. La "reazione" della Camera nei confronti di un provvedimento giudiziale definitivo che disattende la prerogativa costituzionale dell'insindacabilità. 6. L'applicazione dell'insindacabilità all'attività di denuncia politica *extra moenia* disposta dal legislatore e la conferma della giurisprudenza costituzionale sul "nesso funzionale". 7. La svolta processualistica imposta dalla Corte a seguito del controllo delle delibere parlamentari di insindacabilità. 8. Conclusioni.

PREMESSA

L'applicazione della prerogativa parlamentare rappresentata dall'insindacabilità delle opinioni e dei voti espressi dai membri delle Camere costituisce un capitolo tra i più significativi della vicenda che ha visto contrapposti nel nostro Paese, dagli inizi degli anni '90, potere politico e potere giudiziario e che solo da ultimo appare, in qualche modo, ridimensionata grazie alla definizione di alcuni noti procedimenti penali. A dimostrarlo inequivocabilmente è che la garanzia costituzionale dell'insindacabilità viene invocata dai membri delle Camere e dalle stesse Assemblee nei giudizi intentati il più delle volte da magistrati ordinari - spesso magistrati inquirenti - di volta in volta attori in procedimenti civili o querelanti in procedimenti penali nei quali è in discussione la responsabilità giuridica di deputati e senatori (i cui nomi sono abbastanza ricorrenti) accusati di aver leso l'onorabilità degli appartenenti all'ordine giudiziario attraverso dichiarazioni o esternazioni frequentemente espresse fuori dalla sede parlamentare.

Le divergenze interpretative sull'applicazione della prerogativa in questione tra gli organi parlamentari e i magistrati chiamati a decidere sulle azioni civili o sulle querele dei loro colleghi hanno prodotto, come noto, un notevole contenzioso dinnanzi alla Corte costituzionale che ha negli anni elaborato una sua giurisprudenza preoccupata, a mio parere, da sempre di non contrastare troppo direttamente le determinazioni spesso paradossali degli organi parlamentari (altrove ho parlato a questo riguardo di giurisprudenza "filo parlamentare"^[1]).

Dietro i numerosi conflitti di attribuzione tra Camere e giudici appare, dunque, lo scontro istituzionale più ampio sorto tra i due poteri: si pensi, proprio nella presente XIV legislatura, alle vicende parlamentari relative alla legge sull'ordinamento giudiziario, approvata una prima volta e rinviata dal Capo dello Stato alle Camere per un nuovo esame, contestata ed osteggiata in vario modo da gran parte della magistratura e dallo stesso CSM.

Nessuno può, in ogni caso, negare che le opinioni diffamatorie rivolte ai magistrati - in particolare quelli inquirenti - sono effetto molto spesso di procedimenti giudiziari anche per fatti di notevole rilevanza penale che coinvolgono esponenti politici che hanno in molti casi conservato, nelle more dei processi che li riguardavano, il consenso popolare necessario per mantenere la carica parlamentare ed anche per ricoprire prestigiosi incarichi di governo.

Dopo l'esplosione del fenomeno giudiziario denominato "tangentopoli" nell'ordinamento italiano si è passati, nel 1993, alla riforma dell'art. 68 della Costituzione con la quale è stata abolita l'autorizzazione della Camera di appartenenza per poter procedere penalmente nei confronti dei parlamentari e per poter eseguire una condanna definitiva ad una pena detentiva che riguardasse un deputato o un senatore. Una volta approvata tale riforma costituzionale e caduto "il filtro parlamentare" relativo alla celebrazione dei processi penali riguardanti i membri delle Camere, il tema dell'insindacabilità è entrato immediatamente nella fase di intervento normativo del Governo in virtù di una lunga catena di decreti legge - diciannove in totale - mai convertiti, sino a giungere all'approvazione parlamentare della legge 20 giugno 2003 n. 140 che ha dettato norme attuativo-integrative del primo comma dell'art. 68 di dubbia costituzionalità, sebbene la Corte abbia sino adesso respinto tali dubbi con la nota sentenza n. 120 del 2004.

La Corte costituzionale, partendo dalla altrettanto nota ed in quegli anni isolata pronuncia n. 1150 del 1988, ha

sviluppato la sua copiosa giurisprudenza in materia lavorando, vorrei dire, negli interstizi della normativa primaria che dal 1993 andava e veniva e che si è solidificata a distanza di dieci anni. La sentenza-pilota del 1988, benché redatta in un tempo nel quale vigeva ancora l'autorizzazione a procedere, ha tuttavia costituito la pietra angolare di un vero e proprio schema procedurale di applicazione della disposizione costituzionale "imposto" dalla Corte dopo la riforma del 1993 indifferentemente a procedimenti penali e a procedimenti civili nei quali si trovi coinvolto un parlamentare a causa delle proprie opinioni ritenute non rientranti tra quelle "protette" dalla citata disposizione costituzionale.

Quella sentenza era stata occasionata dalla improvvisa modifica operata dal Senato della propria prassi, analoga a quella della Camera, in tema di applicazione dell'immunità ex art. 68, primo comma, prassi che si riferiva esclusivamente ai processi penali nei quali si faceva questione di opinioni di carattere diffamatorio espresse dai membri delle Assemblee elettive. Difatti il Senato, attivato da una rituale richiesta di autorizzazione a procedere penalmente nei confronti di un suo membro, anziché restituire gli atti all'autorità giudiziaria competente, come era stato fatto sino a quel momento per tali ipotesi delittuose, deliberava l'insindacabilità delle opinioni di quest'ultimo dichiarando nel contempo che tale delibera avrebbe avuto effetto anche nel parallelo ma distinto processo civile nel quale lo stesso senatore era stato convenuto in giudizio; sino ad allora le Assemblee parlamentari non avevano avuto occasione di esprimere alcuna valutazione "indirizzata" ai giudici civili. Nel risolvere il conflitto di attribuzione promosso proprio dal giudice civile interessato, la Corte con la ricordata sentenza del 1988, ha sostanzialmente affermato tre cose: a) il Senato poteva dichiarare l'insindacabilità rispetto alle dichiarazioni rese da un suo membro "con l'effetto... di inibire in ordine ad essa una difforme pronuncia di responsabilità" da parte dell'autorità giudiziaria; b) la Corte costituzionale avrebbe potuto valutare alcune caratteristiche "estrinseche" della delibera parlamentare; c) il conflitto sollevato dall'autorità giudiziaria era da intendersi come conflitto per menomazione e non per rivendicare un potere proprio.

Da queste affermazioni è partita la giurisprudenza della Corte che giudico, come dirò, nel complesso, poco convincente.

Prima però di affrontare l'oggetto specifico della riflessione e proprio in premessa avverto l'esigenza di chiarire che non è mia intenzione negare la indubbia, peculiare posizione di preminenza delle Camere, organi della rappresentanza politica generale, nel sistema costituzionale italiano. È questa la ragione per la quale non credo che possa essere utile, come pure si potrebbe facilmente fare, accostare nel prosieguo delle argomentazioni, l'insindacabilità dei parlamentari a quella riconosciuta dalla stessa Costituzione ai consiglieri regionali (art. 122 Cost.) e a quella spettante, sempre per disposizione di rango costituzionale, ai giudici costituzionali (art. 5 l. cost. 11 marzo 1953 n. 1). Ciò premesso non condivido neppure il postulato che l'ordinamento parlamentare debba restare separato da quello generale (come mi pare sia stato riaffermato dalla "insuperata" sentenza del giudice costituzionale n. 379 del 1996) e neppure l'idea che tra esercizio della funzione parlamentare ed esercizio della funzione giurisdizionale sia richiesta, come pure ha affermato la Corte costituzionale in qualche nota circostanza (sentenze n. 225 del 2001; n. 263 del 2003; n. 284 del 2004), la necessaria ricerca della *leale collaborazione*: ritengo infatti che tra organi politici e autorità giudiziaria ci si debba muovere nella direzione indicata dal dettato costituzionale e volta a mantenere la distinzione dei rispettivi ambiti di competenza, piuttosto che preoccuparsi di favorire o addirittura "imporre" momenti di intrusione in occasione dello svolgimento dell'attività istituzionale degli uni e dell'altra.

1. L'integrità morale come bene ideale e diritto soggettivo e la sua tutela giurisdizionale nell'ordinamento costituzionale.

Nessuno può legittimamente ledere l'onore di un altro individuo e favorire il discredito sociale di una persona attraverso azioni e comportamenti concludenti, finalizzati ad ottenere quel risultato, e ciò indipendentemente dalla natura del vantaggio che potrebbe derivare al soggetto che pone in essere l'azione in questione.

Lo stesso articolo 12 della Dichiarazione universale dei Diritti dell'uomo ha del resto previsto espressamente che "nessun individuo potrà essere sottoposto a lesioni del suo onore e della sua reputazione" e che "ogni individuo ha diritto ad essere tutelato dalla legge contro tali interferenze o lesioni".

Nell'ordinamento italiano, in effetti, onore e integrità morale dei singoli individui sono considerati come veri e propri beni ideali oggetto tanto di diritti soggettivi - qualificati come diritti della personalità - rientranti a pieno titolo tra i diritti inviolabili riconosciuti dall'art. 2 della nostra Costituzione, quanto di specifiche tutele penali dirette a favorirne l'intangibilità e a consentire la repressione dei comportamenti che li possono pregiudicare. Nessuno può, in linea di principio, insultare, denigrare, oltraggiare un altro soggetto a prescindere dal modo e dal mezzo prescelto per portare a compimento tale intendimento. Chiunque si muova in questa direzione vietata dalle norme sarà chiamato a rispondere delle sue azioni e deve perciò attendersi una adeguata reazione dell'ordinamento che si ripercuoterà negativamente

sulla propria sfera giuridica. Come ricordato, dunque, la tutela dell'onore e della reputazione delle persone è assicurata nel nostro sistema giuridico tanto sul piano civilistico (attraverso gli strumenti di tutela risarcitoria, inibitoria e riparatoria), quanto su quello penalistico (dove è punita una condotta che integri il reato di ingiuria o, eventualmente, di diffamazione nonché quello di calunnia che rappresenta pur sempre una azione diretta a nuocere oggettivamente all'onorabilità di una determinata persona).

Quanto agli strumenti astrattamente utilizzabili per screditare e, comunque, comprimere ingiustificatamente e, dunque, illegittimamente l'onore di una persona può essere sufficiente il semplice ricorso a manifestazioni verbali oltraggiose o di carattere denigratorio espresse in qualsiasi contesto (dal quale potrà semmai dipendere il titolo del reato che viene commesso). Di tali opinioni l'autore dovrà rispondere dinnanzi all'autorità giudiziaria ordinaria secondo le regole generali di natura processuale previste nell'ordinamento (è noto, ad esempio, che i reati di ingiuria e di diffamazione presuppongono la querela della parte offesa).

Una volta che fosse provata in giudizio la responsabilità dell'autore della condotta illecita nei due versi sopra richiamati, il giudice penale o civile - l'uno non esclude l'altro e dinnanzi al primo è possibile esercitare l'azione civile di risarcimento del danno - dovrà accogliere le istanze di tutela configurate nell'ordinamento ed avanzate dal soggetto la cui onorabilità sia stata lesa. A voler ben vedere solo il diretto interessato può disporre tanto dei suoi beni ideali quanto del suo diritto a ricorrere alla tutela giurisdizionale. La Costituzione, infatti, impone al legislatore di apprestare idonee garanzie giurisdizionali in favore di coloro i quali chiedano di verificare la sussistenza di un loro diritto da altri pregiudicato, come pure impone di accertare la commissione di un fatto qualificato dalla legge come reato così da ristabilire, per quanto possibile, in vista della riaffermazione nell'ordinamento di forme di ordinata e pacifica convivenza sociale, rapporti personali equilibrati tra chi ha subito una ingiusta lesione e chi l'ha prodotta. È opportuno a questo riguardo ricordare quanto previsto dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo ratificata dal nostro Paese ed entrata in vigore il 3 settembre 1953, che stabilisce all'art. 6: "ogni persona ha diritto ad un'equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole, davanti ad un tribunale indipendente e imparziale costituito per legge, al fine della determinazione sia dei suoi diritti e dei suoi doveri di carattere civile, sia della fondatezza di ogni accusa penale che le venga rivolta" (emerge naturalmente anche il diritto di chi, accusato di un reato, chiede che si giudichi sulla fondatezza dell'addebito che gli viene mosso).

Guardando le cose dalla prospettiva del soggetto che provoca con le sue opinioni la lesione dell'onore altrui pare evidente come il fondamentale diritto di esprimere il proprio pensiero riconosciuto all'art. 21 della nostra Costituzione incontri un limite, per così dire, ontologico rappresentato proprio dal divieto di diffamare e, perciò, compromettere l'integrità morale di altri soggetti. Questo evidente assunto vale in via generale e sino a quando non si rinvenga una puntuale giustificazione di natura costituzionale che consenta in qualche circostanza concreta di far prevalere (non già bilanciare) un altro diritto o, comunque, un superiore interesse pubblico così da far soccombere momentaneamente il diritto all'onore e consentirne la legittima ancorché specifica compressione. È quel che accade a proposito del diritto (dovere) di cronaca stabilito in favore di coloro i quali svolgono attività professionale di natura editoriale, diritto (dovere) che mi pare goda di una sufficiente "copertura costituzionale" ricavabile in via interpretativa dallo stesso art. 21 Cost.

Se ci spostiamo a considerare la peculiare posizione costituzionale dei membri del Parlamento è possibile affermare che per effetto del loro *status* discenda nell'ordinamento italiano un diritto di manifestazione del pensiero più ampio rispetto a quello goduto dai non parlamentari?

Possono deputati e senatori esprimere liberamente opinioni eventualmente anche di carattere diffamatorio rivolte in particolare nei confronti di altri soggetti che non ricoprono la loro stessa carica?

In altri termini possono deputati e senatori, in virtù del ruolo costituzionale ricoperto, spingersi con le loro opinioni sino a compromettere l'integrità morale di altri soggetti, inclusi gli estranei alla loro Camera di appartenenza, sia pure al fine di svolgere meglio e con maggiore efficacia la loro rilevante attività pubblica?

2. L'insindacabilità dei parlamentari e i problemi attuativi del primo comma dell'art. 68 Cost.

La norma costituzionale dalla quale partire per rispondere ai quesiti è il primo comma dell'art. 68, modificato nel 1993 come ricordato, in un contesto storico politico molto diverso dall'attuale quando sembrava necessario favorire gli accertamenti di natura penale che vedevano coinvolti i parlamentari quale che fosse il titolo del reato che veniva loro contestato.

L'attuale formulazione della disposizione costituzionale prevede che "i membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni" mentre per queste stesse azioni era originariamente statuito che i parlamentari non potevano essere "perseguiti". Non credo che sia particolarmente produttivo disquisire se, dopo la riforma, l'insindacabilità dei parlamentari italiani si sia tramutata, come è probabile, da originaria causa di non punibilità in mera causa di improcedibilità. E non perché la cosa non abbia la sua importanza anche pratica - soprattutto ove si pensi alle determinazioni che ricadono rispettivamente nella competenza dell'autorità giudiziaria inquirente o giudicante - ma perché è sufficiente, ai nostri fini, notare come l'irresponsabilità giuridica dei parlamentari e, dunque, l'immunità di cui essi godono ai sensi del primo comma dell'art. 68 Cost., non copre qualsiasi tipo di manifestazione del pensiero provenga da un membro delle Camere.

Si tratta allora di stabilire quando nel nostro ordinamento un parlamentare è nella condizione soggettiva di godere di tale immunità posto che si trova "nell'esercizio delle sue funzioni" e quando, al contrario, deve rispondere, secondo le regole generali prima richiamate, della sua condotta diffamatoria non essendogli riconosciuta alcuna immunità costituzionale. La condizione soggettiva - lo *status* di parlamentare - non elimina, ovviamente, il problema di individuare la condizione oggettiva che consente l'applicazione in giudizio dell'immunità.

Se si resta alla lettera dell'art. 68, primo comma, Cost. e se ci si richiama agli intenti originari del Costituente e dello stesso revisore costituzionale (e se non si tiene conto, dunque, della elaborazione giurisprudenziale della Corte costituzionale e degli interventi normativi successivi alla riforma dell'art. 68 Cost.) tra i delicati problemi interpretativi ed attuativi che indubbiamente pone la norma non sembra emergere quello - mi verrebbe da dire "inventato" dal giudice costituzionale proprio con la sentenza n. 1150 del 1988 - relativo all'individuazione dell'organo cui compete nel nostro ordinamento l'accertamento in merito all'applicabilità dell'immunità. Sembrerebbe, infatti, pacifico che la decisione circa il concreto operare dell'immunità prevista in favore dei parlamentari debba spettare, secondo le regole generali fissate dalla Costituzione, all'autorità giudiziaria. Tali regole prevedono da un lato, il diritto di ciascuno di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti soggettivi - inclusi quelli c.d. della personalità - e l'esercizio obbligatorio da parte dei magistrati inquirenti dell'azione penale (benché talvolta essa sia condizionata dalla presentazione della querela di parte), in vista di un processo "giusto", secondo la formulazione del riformato art. 111 Cost., nel quale dovranno essere accertate le responsabilità di chi è imputato di un reato e potrà, a sua volta, disporre del corrispondente inviolabile diritto alla difesa.

Dall'altro lato è indiscutibile che per la nostra Costituzione un membro del Parlamento possa ricoprire il ruolo di convenuto nel processo civile e di imputato nel processo penale a seguito di iniziative "garantite" a tutti i soggetti che intendono difendere i propri diritti e beni ideali dei quali altri individui, inclusi i parlamentari, non possono disporre. Ciò significa che dovrebbe essere l'autorità giudiziaria investita ritualmente della specifica questione concernente la responsabilità di un certo parlamentare - il giudice naturale precostituito per legge - a decidere se applicare o meno nei suoi confronti l'immunità stabilita dal primo comma dell'art. 68 Cost.

Alla luce di un'interpretazione sistematica di tale disposizione che tenga doverosamente conto dei richiamati principi stabiliti, come noto, dagli artt. 2, 24, 25, 112 e 113 della Costituzione, è francamente lontana dal quadro costituzionale l'ipotesi di una "preventiva" determinazione della Camera di appartenenza del parlamentare diversa dalle prescritte autorizzazioni cui connettere una qualsiasi efficacia in grado di influire sull'accertamento giudiziale in corso. Per elementari ragioni di equilibrio complessivo da salvaguardare tra i diversi poteri dello Stato - non potendosi all'uopo invocare il principio della leale collaborazione che pure talvolta, sebbene ad altri fini, il giudice costituzionale ha richiesto nelle relazioni tra Assemblee parlamentari ed organi giudiziari - non dovrebbe essere considerata conforme ai precetti costituzionali vigenti l'assunzione di una delibera parlamentare sulla concreta applicabilità dell'immunità in favore di un proprio membro e neppure essere ammessa alcuna sollecitazione in tal senso proveniente dal parlamentare coinvolto nel procedimento pendente del quale è parte in causa (sia l'una che l'altra cosa sono adesso espressamente previste da disposizioni contenute nella legge n. 140 del 2003).

Ancor più non potrebbe essere prevista da altra norma sub-costituzionale alcuna efficacia inibente rispetto alle determinazioni di competenza dell'autorità giudiziaria, della delibera camerale che affermi, magari a seguito dell'iniziativa del diretto interessato, la necessità *politica* di una applicazione dell'immunità in favore del parlamentare convenuto in *quel* giudizio o imputato in *quel* processo. Per la verità, a questo proposito, come ricordato, già prima della legge n. 140 del 2003 che lo ha espressamente regolamentato, è stata la Corte costituzionale a stabilire, addirittura per via interpretativa, il c.d. effetto inibente (rispetto a qualsiasi altra contraria determinazione dell'autorità giudiziaria) delle delibere camerali che affermano essere presenti le condizioni di fatto e di diritto per considerare insindacabili le opinioni dei loro membri; effetto inibente eventualmente rimovibile - ha statuito la Corte - solo dallo stesso giudice costituzionale previo annullamento della delibera camerale ove richiesto, attraverso lo strumento del conflitto di attribuzione, dal

magistrato "inibito" ma competente. In ogni caso l'imposizione ad opera del legislatore di una pregiudiziale e obbligatoria delibera parlamentare ove l'autorità giudiziaria non ritenga di applicare il primo comma dell'art. 68 Cost., nonché la conferma espressa dell'effetto inibente di suddetta delibera, continuano a svuotare di significato molti principi costituzionali ed in particolare, a mio parere, quelli che investono il versante dell'apparato organizzativo statale, vanificando ruolo e funzioni dell'autorità giudiziaria presso la quale resta incardinato il procedimento che dovrà essere comunque definito con un suo provvedimento formale. Questo meccanismo incoraggia, nel contempo, oggettivamente un uso poco rigoroso e prettamente politico dell'immunità parlamentare.

L'espropriazione di funzione costituzionale nei confronti della magistratura ordinaria può dirsi, al massimo, mitigata dal possibile controllo che la Corte costituzionale si riserva, come detto, di fare sulle delibere camerale relative all'insindacabilità, ma è in ogni caso frutto di una risalente presa di posizione del giudice costituzionale che non mi pare abbia aiutato ad attenuare l'asprezza dello scontro in atto nel nostro Paese, almeno da un decennio, tra potere politico e ordine giudiziario ove si vogliono ricercare le ragioni pratiche di "cautela istituzionale" di tale azzardato orientamento interpretativo.

Se lasciamo da parte il ruolo sostanziale svolto dalle Camere e cioè quello di organi dichiarativi dell'insindacabilità parlamentare, ad esse impropriamente assegnato dalla Corte costituzionale e poi confermato dal legislatore ordinario, e torniamo a ragionare, all'interno del vigente quadro costituzionale sgombrato da "sovrastutture", due sono i problemi che richiederebbero, a mio avviso, un inevitabile approfondimento teorico.

Il primo: quando un parlamentare deve essere considerato - ovviamente, secondo l'impostazione prescelta, dall'autorità giudiziaria e non già dalla Camera alla quale egli appartiene - nell'esercizio delle sue funzioni e, dunque, il suo comportamento pur se illecito non dare luogo, secondo le regole generali, alle ordinarie forme di responsabilità giuridica?

Il secondo: a chi - organo o soggetto - e in che modo (cioè attraverso quali strumenti) spetta contrastare il provvedimento giudiziale (che si presume, evidentemente, assunto liberamente senza alcuna interferenza camerale), provvedimento ritenuto, in concreto, causa di una compressione illegittima della protezione assicurata, in generale, ai membri delle Camere dall'art. 68, primo comma, Cost.?

3. Il rigetto della tesi "estensiva" in materia di insindacabilità parlamentare

Con riferimento al primo quesito testè sollevato ritengo che non si possa accogliere la tesi "estensiva" in materia di insindacabilità, secondo la quale il parlamentare sarebbe da considerarsi nell'esercizio delle funzioni connesse al suo *status* anche se svolge attività politica *extra moenia* - dunque fuori dalla Camera di appartenenza e perciò in ogni luogo e circostanza - in coerente adempimento - si sostiene da parte dei propugnatori di tale tesi vale a dire, essenzialmente, le stesse Assemblee parlamentari - del libero mandato conferitogli dagli elettori. Questa tesi appare antistorica, figlia di un tempo remotissimo nel quale l'organo parlamentare veniva chiamato a svolgere, agli albori del costituzionalismo, una funzione *essenzialmente oppositiva* rispetto all'altro potere politico sino ad allora concentrato nelle mani del Sovrano. Un tempo passato nel quale per la non ancora risolta dipendenza dell'apparato giurisdizionale nei confronti del potere esecutivo era prudenzialmente opportuno, dopo la Rivoluzione, scrivere nella Costituzione francese del 1791, all'art. 7 che: "I rappresentanti della Nazione sono inviolabili: essi non potranno essere sottoposti a inchieste, accuse o giudizi in alcun tempo per ciò che avranno detto, scritto o fatto nell'esercizio delle loro funzioni di rappresentanti".

Non occorre ricordare perché dovrebbe essere pacifico, le garanzie costituzionali di autonomia ed indipendenza che attualmente sorreggono nell'ordinamento italiano sia lo svolgimento della funzione giurisdizionale sia lo stesso reclutamento e avanzamento nella carriera dei magistrati ordinari e neppure rimarcare la nota funzione *inclusiva* della rappresentanza politica nazionale assegnata nel pluralistico contesto costituzionale agli organi parlamentari.

La tesi "estensiva" circa la portata del primo comma dell'art. 68 Cost. deve essere respinta, se si condividono le considerazioni che precedono, a maggior ragione perché, diversamente da altri ordinamenti^[2], non è prevista dalla Costituzione italiana alcuna limitazione della natura e della gravità dell'illecito che i parlamentari possono commettere attraverso le loro opinioni "protette": il che dovrebbe indurre a circoscrivere ragionevolmente l'applicazione dell'immunità stabilita in loro favore in deroga esplicita alle comuni regole sulla responsabilità giuridica individuale.

4. La necessità di circoscrivere l'immunità riconosciuta ai membri delle Camere: la tesi "restrittiva" e la tesi "elastica"

Semberebbe essere perciò necessaria una vera e propria integrazione dell'art. 68, primo comma, ad opera di altre fonti di rango costituzionale - innanzitutto i regolamenti parlamentari - affinché si possano desumere in modo obiettivo (il più possibile obiettivo) quali attività, costituendo esercizio di "funzione parlamentare", presuppongono la piena ed assoluta libertà di opinione dei membri delle Camere, al di fuori ed al di sopra di qualsiasi forma di responsabilità degli stessi.

La disposizione costituzionale che nel nostro sistema giuridico conserva tuttora una immunità ad ampio spettro collegata alle esternazioni dei parlamentari dovrebbe inevitabilmente trovare in altre disposizioni di regolamento parlamentare e legislative il suo naturale sviluppo attuativo affinché non sia lasciata una eccessiva e, dunque, impropria discrezionalità interpretativa ai destinatari del precetto costituzionale che, come detto, sono i magistrati ordinari.

Se l'obiettivo è quello di definire, circoscrivendola, l'area di esenzione della responsabilità giuridica dei membri delle Camere esso tuttavia può essere colto fornendo, a mio avviso, tanto una lettura più "restrittiva" quanto una lettura più "elastica" del primo comma dell'art. 68.

La tesi restrittiva considera, in effetti, il deputato o senatore nell'esercizio delle funzioni parlamentari ogni qual volta egli svolga attività *tipiche*, in quanto determinate oltre che dalla Costituzione, dai regolamenti parlamentari e dalla stessa legge, che si concretizzano, salvo eccezioni puntualmente descritte dalle norme sub-costituzionali, all'interno delle istituzioni parlamentari. Partendo, viceversa, dal presupposto che sarebbe arbitrario e illogico negare "protezione" alle opinioni espresse dai parlamentari *extra moenia*, la tesi elastica tende a limitare l'operatività dell'immunità a quelle manifestazioni di pensiero "esterne" che siano riproducibili e, comunque precisamente collegabili con quanto il parlamentare abbia già avuto occasione di affermare "all'interno" della Camera di appartenenza, svolgendo attività tipiche connesse alla carica ricoperta.

Come si vede, secondo quest'ultima tesi, non è escluso, in linea di principio, il riconoscimento della nota protezione costituzionale ai deputati e senatori per quanto da essi affermato fuori della Camera di appartenenza purché sia chiaramente riconoscibile uno stretto collegamento tra quanto viene detto *extra moenia* e la pregressa attività svolta all'interno dell'organo camerale con gli strumenti tipici che consentono lo svolgimento della funzione pubblica cui sono chiamati i rappresentanti della Nazione.

Sia che si segua la tesi "restrittiva" sia che si propenda per la più blanda tesi "elastica" l'intento principale che ispira entrambe - quello di circoscrivere gli effetti derogatori dell'immunità parlamentare - non ammette che si confonda l'attività parlamentare che consegue all'esercizio di una pubblica funzione con la più generica e omnicomprensiva attività politica che perciò soggiace, anche quando svolta dai parlamentari, alle regole generali incluse quelle in tema di responsabilità individuale.

Quest'ultima affermazione è sostanzialmente accettata dalla Corte costituzionale che nell'effettuazione del controllo sulle delibere di insindacabilità assunte dalle Camere può dirsi sicuramente orientata, a partire dalla "svolta" operata con le sentenze n. 10 e 11 del 2000 (che superano, com'è noto, la precedente e scarsamente incisiva giurisprudenza costituzionale sul controllo meramente formale - estrinseco - delle determinazioni parlamentari in materia), a ricercare "ciò che lega le dichiarazioni dei membri delle Camere, rese all'esterno degli organi camerale, alla funzione parlamentare: il cosiddetto nesso funzionale"^[3]. Non sempre, in verità, la ricerca di tale nesso è stata condotta dalla Corte con il rigore formale e la linearità che lo stesso giudice costituzionale aveva ipotizzato nelle due decisioni sopra richiamate. In qualche circostanza, infatti, la Corte costituzionale ha rinvenuto un *sufficiente* collegamento tra attività divulgativa esterna delle opinioni del parlamentare e sue dichiarazioni rese all'interno della Camera di appartenenza senza richiedere, come si sarebbe a mio avviso dovuto pretendere, che queste ultime fossero espressione di "atti tipici" e, comunque, di "esercizio concreto" di attribuzioni parlamentari. Ciò, forse, anche per la esplicita previsione legislativa nel frattempo entrata in vigore che consente, almeno in astratto, come dirò, una larga applicazione del primo comma dell'art. 68 ad opinioni espresse dai parlamentari fuori dalle Camere sganciate dal nesso funzionale così come configurato dal giudice costituzionale nelle sentenze n. 10 e 11 del 2000. E così con le sentenze n. 219 e n. 379 del 2003 il nesso funzionale è stato rinvenuto, nel primo caso, tra alcune dichiarazioni rilasciate da un senatore in occasione di una conferenza stampa ed il contenuto di una lettera indirizzata dallo stesso parlamentare al Presidente di una Commissione di inchiesta con la quale si contestava polemicamente un'iniziativa pubblica promossa dalla Commissione stessa e, nel secondo caso, tra un comunicato stampa diffuso da un deputato e il contenuto di una interrogazione dichiarata successivamente inammissibile dal Presidente d'Assemblea e neppure pubblicata negli atti parlamentari. Più recentemente con la sentenza n. 298 del 2004 le dichiarazioni esterne di un parlamentare sono state ricondotte dalla Corte allo svolgimento di funzione parlamentare in quanto si trattava di affermazioni che avevano costituito oggetto di una lettera indirizzata dal parlamentare al proprio capogruppo nella quale si esprimevano giudizi

critici nei confronti di un magistrato inquirente ed infine, con la sentenza n. 223 del 2005, il collegamento tra dichiarazioni diffamatorie espresse da un deputato fuori dalla Camera e attività funzionale è stato rinvenuto dal giudice costituzionale considerando le prime "giustificate" da un procedimento parlamentare "tipico" riguardante proprio quel deputato, avviato con la richiesta di autorizzazione all'arresto proveniente dal magistrato - soggetto diffamato[4].

Questi episodi-limite, a mio giudizio, non possono far dimenticare che l'attività politica "protetta" dall'immunità costituzionale dovrebbe essere solo quella che può definirsi parlamentare in senso stretto e, se svolta *extra moenia*, solo quella riprodotiva di una attività parlamentare tipica.

5. La "reazione" della Camera nei confronti di un provvedimento giudiziale definitivo che disattende la prerogativa costituzionale dell'insindacabilità

Quanto all'altra questione aperta, vale a dire chi possa fare valere nell'ordinamento l'illegittima compressione della protezione assicurata ai membri delle Camere dalla normativa costituzionale, credo che si possa rispondere indicando (e seguendo in tal senso gli orientamenti della Corte costituzionale) la stessa Camera alla quale appartiene o apparteneva al momento dei fatti il parlamentare. Rientra, dunque, nella piena ed esclusiva disponibilità della Camera interessata l'utilizzazione del conflitto di attribuzione, naturalmente al fine di ottenere dal giudice costituzionale l'annullamento di un provvedimento giurisdizionale con il quale viene negata ad un suo membro l'immunità in relazione ad un certo episodio. È infatti indiscutibile che una pronuncia dell'autorità giudiziaria sia atto idoneo a comprimere l'autonomia dell'organo rappresentativo garantita dalla Costituzione anche in virtù delle prerogative, tra le quali primeggia l'insindacabilità, riconosciute a chi ne fa parte. A tal proposito non mi pare che si possa negare la valenza generale di tali prerogative che non possono avere, soprattutto negli ordinamenti democratici, una dimensione individuale, ancorché siano godute singolarmente dai parlamentari. Esse dovrebbero costituire piuttosto che un mezzo utilizzato per dileggiare terzi con incontrastata libertà, uno strumento destinato ad incoraggiare e sostenere l'assoluta libertà della discussione e del confronto parlamentare tra soggetti portatori di interessi diversi e non sempre - auspicabilmente - componibili e, nel caso delle ancora prescritte autorizzazioni, almeno nel nostro ordinamento, uno strumento aggiuntivo per valutare in chiave prudenziale e non pregiudizialmente oppositiva talune specifiche istanze giudiziarie di natura istruttoria riferite a procedimenti penali nei quali sono coinvolti membri delle Camere.

A questo specifico proposito una sola e veloce annotazione: se proprio si guarda al fondo delle vicende giudiziarie che hanno interessato negli ultimi anni i parlamentari credo che si possa affermare che nella quasi totalità dei casi il loro coinvolgimento non è dovuto ad un capriccio investigativo antiparlamentare dei magistrati inquirenti o, peggio, indotto per favorire gli avversari di turno dei soggetti inquisiti. Se all'origine del contenzioso costituzionale tra Camere e appartenenti all'ordine giudiziario in tema di insindacabilità vi è stata, com'è difficilmente contestabile, la pubblica, veemente denuncia di deputati e senatori dell'uso strumentale dell'inchiesta giudiziaria per finalità politiche da parte di alcuni magistrati inquirenti, mi sembra che si possa dire che il richiamato presupposto di partenza non appare suffragato dai fatti che si sono succeduti e dallo stesso andamento dei procedimenti penali intentati nei confronti dei parlamentari.

Le singole Assemblee, dunque, e non già i singoli parlamentari direttamente coinvolti nei procedimenti giudiziari, devono poter ricorrere alla Corte costituzionale per contrastare la illegittima disapplicazione in tali procedimenti dell'immunità riconosciuta dalla Costituzione ai propri membri. La Camera interessata, tuttavia, prima di ricorrere alla Corte costituzionale, dovrebbe attendere, a differenza di quanto accade attualmente, la definizione del procedimento giurisdizionale. Solo allora l'organo parlamentare sarebbe, a mio avviso, nelle condizioni di valutare se c'è stata o meno una menomazione certa della sua sfera di autonomia delineata dalla normativa costituzionale: una valutazione, quella dell'organo parlamentare, che presuppone le "bocce ferme". Non si può infatti escludere che solo nei successivi gradi del procedimento possa emergere, dal punto di vista dell'organo parlamentare, che è l'unico che conta, una lettura dei fatti dedotti in giudizio alla luce della vigente disposizione costituzionale, considerata adeguata ed in grado di superare errate impostazioni interpretative dei giudici di prime cure "fisiologicamente corrette" senza richiedere la dispendiosa (in tutti i sensi) attivazione del giudice costituzionale. Occorre attendere la conclusione della vicenda processuale perché solo a quel punto potrebbe apparire inevitabile una "reazione" nei confronti dell'autorità giudiziaria che, una volta esauriti i rimedi endoprocessuali - si ricordi che l'applicazione dell'immunità è un evento che coinvolge prima di tutto la persona che ha richiesto l'intervento del giudice a sua tutela - risulti non aver accordato la prescritta protezione costituzionale a chi fa parte dell'organo parlamentare e solo in quanto ne fa o ne ha fatto parte. Né si dica che questa tesi contrasterebbe con la nota giurisprudenza della Corte secondo la quale non sarebbe esperibile il conflitto di attribuzione come rimedio processuale ulteriore rispetto a quelli previsti ordinariamente, proprio perché è la Corte stessa, nel ripartire, secondo il suo schema, la competenza della Camera e quella dell'autorità giudiziaria a prevedere espressamente l'attivazione del giudice costituzionale le cui determinazioni sono per definizione in grado di ribaltare

l'andamento della vicenda giurisdizionale. Né tanto meno può affermarsi, a mio avviso, che esiste, al momento, una giurisprudenza costituzionale volta a negare la possibilità che la Corte, attivata con lo strumento del conflitto di attribuzione, annulli una sentenza passata in giudicato sul presupposto che la sua determinazione sia impedita dall'esigenza di preservare ad ogni costo la certezza del diritto. Difatti nella sentenza n. 284 del 2004 che potrebbe suggerire questa lettura, a voler ben vedere, il giudice costituzionale si è solo strumentalmente servito di tale argomento una volta verificata la menomazione della sfera costituzionale della Camera ad opera dell'autorità giudiziaria in relazione ad un episodio marginale di una lunga vicenda processuale che, dopo il primo grado, l'appello e il ricorso in Cassazione, si era conclusa con la condanna di un soggetto che non rivestiva più la carica di parlamentare. La Corte, in quel caso, ha ritenuto di far leva sulla circostanza di fatto rappresentata dalla definitiva conclusione del processo per non spingersi sino ad annullare paradossalmente la sentenza di condanna, annullamento che non avrebbe prodotto alcun vantaggio pratico per la parte ricorrente (la Camera): evocare la definitività della pronuncia giudiziale, in sostanza, è servito alla Corte al solo dichiarato scopo di evitare di portare alle estreme conseguenze la sua astratta determinazione innestata in una specifica vicenda processuale giunta, a distanza di molti anni dal suo inizio, alla conclusione di merito neppure dalla Camera contestata.

6. L'applicazione dell'insindacabilità all'attività di denuncia politica *extra moenia* disposta dal legislatore e la conferma della giurisprudenza costituzionale sul "nesso funzionale"

La scelta del legislatore di prevedere l'applicazione del primo comma dell'art. 68 Cost. (oltre che a manifestazioni del pensiero che senza alcun dubbio presuppongono lo svolgimento di funzioni parlamentari: dalla presentazione di documenti ispettivi agli interventi in Aula e negli altri organi camerati), anche ad "ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori dal Parlamento" (art. 3, primo comma, l. n. 140 del 2003), è, a mio avviso, una scelta discutibile e potenzialmente pericolosa almeno per quanti intendono fornire un'interpretazione non estensiva della norma costituzionale sull'insindacabilità, nella convinzione che lo svolgimento dell'attività politica, nell'attuale contesto costituzionale, non ha bisogno di una accentuazione di deroghe al principio di legalità. In realtà tale disposizione legislativa muove da una precisa idea dell'insindacabilità parlamentare che mi pare confermata, per connessione di indirizzo legislativo più che di materia, dalla stessa titolazione della legge n. 140 del 2003, vale a dire "disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato". Com'è noto, l'articolo 1 di tale legge si spingeva sino a prevedere la sospensione dei processi penali a carico di alcune personalità dello Stato ed è stato opportunamente dichiarato illegittimo dalla sentenza della Corte costituzionale n. 24 del 2004. Il legislatore del 2003 è sembrato, in generale, avere una percezione invasiva e insopportabilmente opprimente del controllo giurisdizionale - specie se di natura penale - esperito nei confronti di coloro i quali svolgono incarichi pubblici di indubbio rilievo politico-istituzionale determinati, salvo qualche rara eccezione, dal consenso elettorale. Per questa conosciuta genesi della legge n. 140 del 2003 e posto che non viene specificato il modo con il quale deve legittimamente avverarsi la connessione tra funzione parlamentare e attività di denuncia politica svolta fuori dalle Camere, mi sembra che si debba segnalare come la evidenziata formulazione legislativa possa consentire la riconducibilità alla funzione parlamentare di qualsiasi opinione espressa all'esterno del Parlamento. In particolare non è detto - eppure il legislatore, come per altre circostanze, avrebbe potuto "positivizzare" la già ricordata giurisprudenza costituzionale sul nesso funzionale - che quanto affermato *extra moenia* dal parlamentare per ricadere sotto "l'ombrello" dell'insindacabilità deve già essere stato dichiarato da quest'ultimo all'interno della Camera.

Anche dopo l'entrata in vigore della suddetta disposizione della legge n. 140 del 2003 non è comunque posto in discussione, almeno dalla giurisprudenza costituzionale, il fatto che le opinioni espresse *extra moenia* da deputati e senatori per le quali essi non possono essere considerati responsabili sono esclusivamente quelle riprodotte del loro pensiero manifestato attraverso forme e modi tipici della funzione parlamentare nonché quelle riconducibili alla generica, innominata attività parlamentare, come talvolta ha discutibilmente stabilito il giudice costituzionale, senza peraltro rinunciare alla precedenza di tale attività rispetto all'azione divulgativa esterna. Tale principio è stato ribadito dal giudice costituzionale con la sentenza n. 120 del 2004 il quale, confermando la teoria del nesso funzionale che collega l'opinione "esterna" a quella "già espressa all'interno" dell'organo parlamentare, ha respinto l'eccezione di incostituzionalità sollevata proprio con riferimento a quella disposizione dell'art. 3 l. n. 140 del 2003. Anzi il giudice costituzionale proprio dopo la sentenza interpretativa di rigetto n. 120 del 2004 ha avuto ulteriori occasioni di annullare delibere camerati contestate dai giudici con lo strumento del conflitto, non rinvenendo alcun nesso funzionale che giustificasse la dichiarazione di insindacabilità (sentenze n. 246 del 2004; n. 347 del 2004; n. 348 del 2004; n. 28 del 2005; n. 146 del 2005; n. 164 del 2005; n. 176 del 2005; n. 193 del 2005; n. 235 del 2005). Ribadisco tuttavia che la formulazione legislativa in questione potrebbe rappresentare un problema di non poco conto a prescindere da quello che ha affermato sino ad adesso la Corte costituzionale. È difatti evidente che essa è inevitabilmente indirizzata ai

giudici e che spetta a loro interpretarla ed applicarla (le Camere assumono sempre in questi casi decisioni non riconducibili a parametri legali in senso stretto). Si può davvero escludere l'affermarsi tra i giudici ordinari di indirizzi interpretativi che considerino sufficiente, ai fini del riconoscimento dell'immunità, il collegamento tra attività di denuncia politica posta in essere da un deputato o senatore fuori dalle Camere e successiva, ancorché strumentale, ripetizione in chiave parlamentare di quella denuncia? Non sarebbe questo illustrato un modo per consentire ai parlamentari di preconstituire una ingiustificata e perciò illegittima esenzione della propria responsabilità giuridica attraverso la riproposizione all'interno della Camera di appartenenza di una azione illecita iniziata totalmente fuori dallo "schema immunitario" delineato dal primo comma dell'art. 68 Cost.?

A tali quesiti ritengo che si debba rispondere affermativamente e credo che si debba contrastare sin da subito tale eventualità augurandosi che il giudice costituzionale, di fronte ad indirizzi interpretativi dei giudici ordinari - il diritto vivente - opposti a quelli da esso stesso prescelti, non si esima dall'espungere dall'ordinamento la disposizione legislativa, ove questa consenta di aggirare così clamorosamente il precetto costituzionale in tema di insindacabilità parlamentare.

È evidente che l'autorità giudiziaria, come del resto ha già fatto, possa investire la Corte costituzionale della legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge di attuazione dell'art. 68 Cost., tanto quelle aventi carattere sostanziale (come sopra ipotizzato) quanto quelle aventi carattere procedurale contestando la legittimità - davvero assai dubbia - dei meccanismi legislativi che obbligano il giudice ad attivare la Camera sulla questione dell'applicabilità dell'insindacabilità e che assegnano alla delibera camerale effetti "imperativi" sul procedimento giurisdizionale in corso.

Con riferimento alle norme di quest'ultimo tipo si pone in particolare il problema di stabilire il momento "rilevante" nel quale sollevare la questione di costituzionalità posto che la stessa Corte con la sentenza n. 120 del 2004, richiesta di pronunciarsi sulla pregiudiziale parlamentare, ha ritenuto in quel caso sussistente il difetto di rilevanza della questione dichiarandola conseguentemente inammissibile. In sostanza il giudice *a quo*, ad avviso della Corte, non aveva chiarito se intendeva applicare o meno l'immunità nel procedimento in corso e aveva perciò "anticipato" l'eccezione di incostituzionalità rispetto al momento in cui essa avrebbe dovuto essere correttamente proposta^[5].

Quale che possa essere la strada per ottenere nuove pronunce della Corte sulle disposizioni di più dubbia costituzionalità della legge n. 140 del 2003 è inevitabile rilevare che la stessa Camera ha recentemente promosso conflitto di attribuzione (dichiarato ammissibile con ordinanza n. 44 del 2005) per contestare che l'autorità giudiziaria in presenza della propria delibera di insindacabilità anziché limitarsi ad utilizzare il previsto strumento del conflitto di attribuzione per chiederne l'annullamento, ha sollevato una questione di costituzionalità riguardante proprio la disposizione legislativa che consente direttamente al parlamentare di ottenere dalla Camera il pronunciamento dichiarativo dell'insindacabilità; egualmente va ricordato che la stessa autorità giudiziaria di fronte ad una delibera di insindacabilità del Senato ha contestualmente proposto un conflitto di attribuzione (dichiarato ammissibile con ordinanza n. 56 del 2005) e sollevato questione di costituzionalità relativa alla disposizione della legge n. 140 del 2003 che prevede il c.d. "effetto inibente". Il giudice costituzionale non si è al momento pronunciato sulle due nuove questioni di costituzionalità e non è affatto escluso che la Corte si orienti verso pronunce di inammissibilità per difetto, ancora una volta, di rilevanza. Difatti l'intervenuta delibera camerale d'insindacabilità, secondo quanto statuisce la Corte prima ancora che la legge, chiude una precisa fase processuale dinnanzi all'autorità giudiziaria competente; la presentazione del conflitto di attribuzione per contrastare gli effetti che la delibera determina in quel procedimento ne apre una nuova nella quale, però, il giudice-ricorrente è "semplice" parte processuale chiamato a difendere le proprie competenze costituzionali "menomate" dalla Camera e non già organo giurisdizionale chiamato ad applicare, secondo la propria interpretazione, la legge nel procedimento pendente di cui è spogliato quanto ad autonomia decisionale.

Sembra davvero arduo che l'autorità giudiziaria possa sfuggire all'uso esclusivo del conflitto di attribuzione per tentare di contrastare gli effetti sul procedimento in corso della delibera parlamentare di insindacabilità, almeno fino a quando la Corte non supererà quell'orientamento secondo il quale il primo comma dell'art. 68 "attribuisce alla Camera di appartenenza il potere di valutare la condotta addebitata ad un proprio membro, con l'effetto, qualora sia qualificato come esercizio delle funzioni parlamentari, di inibire in ordine ad essa una difforme pronuncia di responsabilità" (sentenza n. 1150 del 1988, punto 1 del considerato in diritto). È difficile negare che in questo caso la legge si è limitata a descrivere quanto da tempo la Corte ha disposto! Solo se cadrà la premessa maggiore (l'assunto di partenza del giudice costituzionale) il resto (la legittimità delle indicate norme procedurali della legge n. 140 del 2003) potrà essere, in qualche modo, rimesso in discussione.

7. La svolta processualistica imposta dalla Corte a seguito del controllo delle delibere parlamentari di insindacabilità

Come noto, dopo la riforma dell'art. 68 Cost., con riguardo all'applicazione dell'insindacabilità parlamentare, tutto è ruotato - e ruota tuttora - intorno alla protezione da accordare alle opinioni che i membri delle Camere esprimono *extra moenia*, nei luoghi più diversi. Credo che si debba riconoscere che, a partire dalle citate sentenze n. 10 e 11 del 2000, che hanno finalmente messo a fuoco, nel modo ricordato, la questione decisiva del "nesso funzionale", la Corte ha avuto occasione di contrastare con una certa efficacia le generose valutazioni di insindacabilità espresse dalle Camere in favore dei propri membri^[6], annullando quelle deliberazioni in maniera certamente non episodica (ricordo che la prima sentenza di annullamento della Corte risale al 1998 ed è la sentenza n. 289), rompendo, almeno in parte, ogni antico indugio dovuto alla volontà di rispettare la nobile tradizione della c.d. impenetrabilità dell'ordinamento parlamentare.

Non tutto quello che è accaduto dopo la salvifica "svolta sostanzialista" del 2000 nella giurisprudenza costituzionale è da valutare con pari favore. Si può senz'altro considerare come una giurisprudenza ispirata da una sterzata rigorista sul terreno processualistico - da tempo attesa e reclamata dagli organi parlamentari in sede di giudizio - quella che ha riportato in molti casi il controllo del giudice costituzionale a fermarsi ancor prima della soglia degli organi parlamentari. Non occorre, a mio avviso, approfondire le motivazioni delle sentenze di inammissibilità e di improcedibilità che, sin dal 2001, hanno iniziato a controbilanciare gli annullamenti disposti dal giudice costituzionale e neppure negare la sciatteria di molti ricorsi proposti dall'autorità giudiziaria. Del resto già alla fine degli anni '90 la Corte aveva motivato l'improcedibilità del ricorso con il mancato rispetto dei termini per il deposito in cancelleria dell'atto introduttivo e dell'ordinanza di ammissibilità.

Quello che è certo è che, dopo la coraggiosa svolta del 2000 salutata con sollievo dalla dottrina costituzionalistica, la Corte ha sempre più spesso, quasi fosse spaventata dal suo stesso coraggio, iniziato non già ad invertire la rotta della sua giurisprudenza ma ad aggiungere alla nota presa di posizione sul nesso funzionale - favorevole all'autorità giudiziaria ricorrente - le ricordate sentenze processuali di segno opposto favorevoli agli organi parlamentari resistenti.

È come, in sostanza, se il giudice costituzionale richiesto, ma non nelle dovute forme, dall'autorità giudiziaria presso la quale è convenuto in giudizio o risulta imputato un parlamentare, di decidere sulla conformità al primo comma dell'art. 68 Cost. della delibera camerale di insindacabilità disponga, ogni volta, la conferma del noto e ricordato "effetto inibente" di tale delibera. Tuttavia può persino essere considerato necessario, soprattutto ove si pensi alle caratteristiche intrinseche dell'organo ricorrente, che la Corte pretenda che l'atto introduttivo del conflitto risponda a determinate caratteristiche redazionali e che vengano espletate in modo congruo le notifiche previste dalle norme vigenti. Il rigore non è invece più necessario ed esprime un discutibile formalismo che mal si concilia con lo strumento rappresentato, in generale, dal conflitto tra i poteri e, in particolare, tra Camere ed autorità giudiziaria, quando la Corte costituzionale nega in modo assoluto la possibilità di presentare un nuovo ricorso che abbia ad oggetto un conflitto precedentemente dichiarato improcedibile. A questo riguardo è nota l'altra "svolta" operata dalla Corte con la sentenza n. 116 del 2003 che chiude, nel senso indicato, la strada alla riproposizione di ricorsi già definiti dal giudice costituzionale sia pure non con una sentenza di merito (si segnala un solo caso di ricorso per conflitto di attribuzione dichiarato ammissibile dalla Corte - ord. n. 341 del 2004 - dopo una ordinanza di inammissibilità - ord. n. 266 del 2002 - sul presupposto che il precedente atto introduttivo avesse un contenuto talmente atipico da non poter essere qualificato come ricorso vero e proprio). Il giudice costituzionale ha giustificato la sua presa di posizione affermando che bisogna ristabilire, ad un certo punto, "certezza e definitività di rapporti, al fine di assicurare il regolare esercizio delle funzioni costituzionali" (sentenza n. 116 del 2003, n. 4 del considerato in diritto). È questa, a mio parere, una affermazione farisaica che non tiene nel debito conto il risultato che si produce nel nostro ordinamento: demandare l'applicazione in giudizio, ovviamente in senso sostanziale, della prerogativa parlamentare ad un organo politico senza che neppure il giudice costituzionale - "l'ultima fortezza" - abbia espresso una valutazione circa l'uso legittimo dell'immunità da cui scaturisce l'irresponsabilità di un membro delle Camere.

8. Conclusioni

Volendo provare a dare qualche risposta conclusiva, mi sembra opportuno partire dal principale quesito iniziale e cioè quanta libertà di manifestazione del pensiero è riconosciuta ai parlamentari nell'ordinamento italiano. Si può affermare che se si resta a livello di normativa costituzionale i parlamentari, grazie al primo comma dell'art. 68, possono effettivamente godere di un maggiore esercizio di tale libertà rispetto agli altri soggetti poiché non devono rispondere di eventuali illeciti commessi a causa di opinioni espresse in occasione dello svolgimento di attività connesse al loro peculiare *status* costituzionale. È dunque lo *status* di deputato e senatore l'esclusiva ragione dell'ampliamento della

libertà di manifestazione del pensiero spettante ai parlamentari, non già la speciale funzione divulgativa che occorre garantire al loro pensiero qualsiasi cosa essi dicano e neppure alle loro disparate opinioni di "denuncia politica". In realtà il legislatore ordinario e la stessa giurisprudenza costituzionale finiscono per accordare, come visto, un *quiddam nimiae tutelae* alle opinioni dei parlamentari rispetto a quanto viene, a mio avviso, stabilito dal dettato costituzionale, attraendo il più possibile nell'orbita del primo comma dell'art. 68 Cost. anche la divulgazione *extra moenia* della "denuncia politica" del parlamentare benché non sempre meramente riprodottriva di valutazioni espresse nello svolgimento di attività parlamentare tipica.

Sempre alla luce del quadro normativo vigente, così come valutato dal giudice costituzionale, è comunque sul piano processuale che si registra il maggiore squilibrio tra la condizione del parlamentare e quella del soggetto che intende difendere la propria integrità morale dinanzi alle autorità preposte dalla Costituzione a tutelare diritti e beni individuali. Il parlamentare cui viene riconosciuto il beneficio dell'immunità può, infatti, giovare della delibera camerale di insindacabilità avente "effetto inibente" sui procedimenti in corso ed è posto dalla legge nella condizione di provocare direttamente l'adozione di tale delibera. Alla persona diffamata, invece, il giudice costituzionale si limita a riconoscere dopo le sentenze n. 76 del 2001 e, ancor più chiaramente, n. 154 del 2004, quanto in realtà ha negato sino adesso al singolo parlamentare (v. sentenza n. 225 del 2001), vale a dire la possibilità di intervenire come terzo nel giudizio costituzionale promosso dall'autorità giudiziaria: la Corte è consapevole, in effetti, che dalla sua decisione dipende la possibilità che una certa condotta venga ritenuta coperta da immunità vanificando il legittimo diritto di agire del soggetto che entra in "contatto" con il parlamentare. In questo caso, al di là di quanto il soggetto diffamato possa direttamente fare nel processo costituzionale a tutela delle sue pretese principali, tutto continua ad essere rimesso all'iniziativa ricorsuale dell'autorità giudiziaria la quale non è detto che intenda effettivamente rivolgersi alla Corte per chiedere l'annullamento della deliberazione parlamentare di insindacabilità. Non stupisce pertanto che la Corte europea per i Diritti dell'uomo abbia per due volte condannato il nostro Paese (*Affaire Cordova c. Italie* n. 1 e 2 del 30 gennaio 2003) al risarcimento dei danni subiti da un soggetto - tanto per cambiare un magistrato inquirente - al quale nel nostro ordinamento era stato sostanzialmente negato "l'accesso ad un giudice" - garantito come già detto dall'art. 6 della Convenzione - proprio in quanto le sue pretese giuridiche nei confronti di un parlamentare accusato di averlo diffamato non sono state legittimamente soddisfatte a seguito dell'intervenuta deliberazione camerale di insindacabilità neppure valutata dalla Corte costituzionale attraverso lo strumento del conflitto di attribuzione in quel caso non utilizzato dall'autorità giudiziaria competente.

A me pare che si debba auspicare, in conclusione, che al di sopra dell'attività politica svolta nelle sedi istituzionali dove si assumono decisioni vincolanti per la comunità organizzata in Stato venga collocato un *valore ideale*, quello dell'*etica della responsabilità*, al cui rispetto sono chiamati prima di tutto coloro i quali svolgono determinanti funzioni pubbliche in rappresentanza della volontà popolare. Di questo valore devono farsi carico oltre che i singoli interessati anche, più in generale, gli ordinamenti democratici che possono tollerare solo limitate deroghe alla legalità in favore di coloro i quali svolgono così rilevanti incarichi pubblici. Dunque deroghe "positivizzate" e serventi la *funzione*, verificabili esclusivamente da un apparato giudiziario competente, efficiente e posto nelle condizioni di agire senza alcun condizionamento politico. Solo alla presenza di queste condizioni strutturali una comunità avvertita dei propri diritti può accettare o persino condividere la limitata regressione del principio di legalità che per effetto delle immunità inevitabilmente si produce nell'ordinamento. Sebbene, come è noto, nel nome dello *ius* si teorizza da sempre l'arretramento della *lex* (quando dalla meccanica applicazione di quest'ultima discenderebbero effetti avvertiti come ingiusti dalla coscienza collettiva della comunità cui si dovrebbe imporre la *lex*), allorquando è in gioco una deroga alla legalità ordinaria da cui scaturisce, da un lato, la irresponsabilità giuridica di alcuni soggetti "protetti" e, dall'altro lato, la compressione dei diritti fondamentali riconosciuti agli altri individui, sarebbe bene limitarsi ad invocare il semplice, piano rispetto della *lex*.

* Relazione tenuta il 23 giugno 2005 in occasione di un seminario organizzato presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Pisa nell'ambito del Dottorato di ricerca in giustizia costituzionale.

Lo scritto è destinato agli Studi in Onore di Giovanni Grotanelli de' Santi, in corso di preparazione.

[1] Sia consentito il rinvio a A. D'Andrea, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Milano, 2004, p. 13.

[2] È noto che la Costituzione tedesca non consente l'applicazione della insindacabilità in favore dei membri del *Bundestag* con riferimento alle opinioni gravemente diffamatorie rivolte nei confronti di altri soggetti (art. 46). Anche la Costituzione della Grecia prevede, sia pure previa autorizzazione della Camera, la possibilità che i deputati possano essere incriminati per grave diffamazione pur se esprimono opinioni nell'esercizio delle loro funzioni (art. 61, secondo comma).

[3] V. A. D'Andrea, *op. cit.*, p. 34.

[4] Deve però essere egualmente segnalato come recentemente la Corte costituzionale abbia opportunamente negato che il parlamentare possa giovare delle dichiarazioni di altri parlamentari per far rientrare sue dichiarazioni diffamatorie rese *extra moenia* nella fattispecie delineata dal primo comma dell'art. 68 Cost. La Corte infatti con la sentenza n. 347 del 2004 ha annullato una delibera di insindacabilità del Senato che si spingeva in questa direzione, ponendo l'accento sul carattere soggettivo delle condizioni che consentono l'estensione della garanzia immunitaria all'attività esterna connessa alla funzione di parlamentare.

[5] Contrariamente a quanto affermato dalla Corte, a mio avviso, sia le questioni di costituzionalità aventi ad oggetto norme legislative sostanziali (come è naturale) sia quelle relative a disposizioni di carattere procedurale che consentono il prodursi dell'effetto inibente (inclusa quella che prevede la sollecitazione del parlamentare alla Camera affinché deliberi l'insindacabilità delle proprie opinioni), dovrebbero essere sollevate dal giudice dopo che questi abbia maturato il convincimento (da esprimere chiaramente nell'ordinanza di rimessione) che il parlamentare non è, a suo giudizio, nelle condizioni di godere della prerogativa costituzionale, ma pur sempre prima di rigettare l'eccezione di insindacabilità, passando la "palla" all'Assemblea parlamentare e ponendosi *ex ipso* nelle condizioni di attendere le determinazioni vincolanti di quest'ultima (è ovvio che l'autorità giudiziaria non è in grado di influire su quanto accade autonomamente all'interno delle Camere). Una volta che il giudice respinga l'eccezione di incostituzionalità, difatti, "esce di scena" ed è obbligato proprio in virtù di quanto deciso ad investire "senza ritardo" la Camera interessata affinché quest'ultima deliberi sull'applicazione dell'immunità - art. 3, quarto comma, l. n. 140 del 2003 -, per rientrare eventualmente in gioco, "a ruolo fisso" ed adottare, "senza ritardo" - art. 3, ottavo comma, l. n. 140 del 2003 - i provvedimenti conseguenti alla sopraggiunta delibera camerale di insindacabilità. Ed allora la contestazione della legittimità di norme procedurali che potrebbero obbligare il giudice (salva la proposizione successiva del conflitto di attribuzione) ad assumere un provvedimento formale non corrispondente alle sue autonome valutazioni (ma solo a quelle *politiche* della Camera) e addirittura contrario, dal suo punto di vista, al dettato costituzionale, dovrebbe poter essere considerata dal giudice costituzionale se non fondata, rilevante, almeno sino a quando il giudice non abbia perduto la propria autonomia decisionale, il che accade inequivocabilmente non appena respinga l'eccezione di insindacabilità o sopraggiunga, per altra via, la delibera camerale che affermi l'applicabilità in giudizio dell'immunità.

[6] Al punto da dichiarare insindacabili le opinioni di un parlamentare con riferimento al procedimento civile di risarcimento dei danni intentato nei suoi confronti successivamente alla definizione del processo penale conclusosi con la sua condanna per diffamazione: il conflitto di attribuzione conseguentemente promosso dal giudice civile è stato dichiarato ammissibile dalla Corte con l'ordinanza n. 117 del 2005.

Si rileva come in questo caso la Camera, anziché richiedere alla Corte la rimozione della definitiva condanna pronunciata dal giudice penale, promovendo un conflitto di attribuzione per lamentare la menomazione della propria sfera di autonomia compromessa dal mancato riconoscimento dell'immunità in favore di un deputato, abbia preferito la comoda strada della delibera di insindacabilità avente effetto inibente sul successivo - e conseguente - procedimento civile intentato dalla persona offesa dal deputato già condannato. È evidente la distanza tra questo modo di difendere l'autonomia costituzionale riconosciuta agli organi parlamentari anche attraverso le prerogative stabilite in favore dei loro membri e l'impostazione suggerita nel presente scritto che, prescindendo totalmente da qualsiasi competenza camerale ad interferire con lo svolgimento del procedimento giudiziale nel quale si controverte dell'applicabilità del primo comma dell'art. 68, considera non solo possibile ma necessario attendere la definizione del giudizio affinché la Camera interessata possa rivolgersi al giudice costituzionale per reagire di fronte all'illegittima compressione della sfera di autonomia ad essa riconosciuta.