PER UNA NUOVA IPOTESI DI RICOSTRUZIONE DELL'EFFETTO INIBENTE

di Giampiero Buonomo * (21 dicembre 2011)

1. Quando - con la sentenza della Corte costituzionale sul caso Marchio - fu proclamato il cosiddetto effetto inibente¹ della declaratoria parlamentare di insindacabilità, nei confronti del procedimento giurisdizionale, il riflesso condizionato della dottrina fu di considerarlo come una specie di "riassunzione in autodichia" (in presenza di un'eccezione della difesa del parlamentare tesa a far valere l'insindacabilità), sia pure con prova d'appello (allora meramente formale, in base al principio della "verifica esterna")² a palazzo della Consulta.

Non che vi fossero autorevoli precedenti comparatistici a conforto: tutto sommato, c'è voluta la recente sentenza della Corte suprema inglese 1° dicembre 2010, per distinguere concettualmente la *non-liability* - conseguente alla "*freedom of speech*" consacrata nel *Bill of rights* del 1689 - dal potere del Parlamento di tutelare i suoi componenti nel loro diritto di discutere in completa autonomia e libertà, senza alcuna interferenza da parte di chicchessia (*exclusive cognisance*)³. Eppure la Corte

¹ Corte costituzionale sent. 22 novembre-15 dicembre 1988, n. 1150: «...le prerogative parlamentari non possono non implicare un potere da parte dell'organo a tutela del quale sono disposte (...) La prerogativa del primo comma (c.d. insindacabilità) attribuisce alla Camera di appartenenza il potere di valutare la condotta addebitata a un proprio membro, con l'effetto, qualora sia qualificata come esercizio delle funzioni parlamentari, di inibire in ordine ad essa una difforme pronuncia giudiziale di responsabilità, sempre che, come sarà precisato appresso, il potere sia stato correttamente esercitato». La canonizzazione dell'effetto in questione avvenne con l'articolo 3 della legge n. 140 del 2003, sotto forma di "pregiudiziale parlamentare": esso ha resistito allo scrutinio di costituzionalità ed anzi la normativa contenuta nell'art. 3 della legge n. 140 del 2003 «può considerarsi di attuazione, e cioè finalizzata a rendere immediatamente e direttamente operativo sul piano processuale il disposto dell'art. 68, primo comma», della Costituzione (sentenza n. 120 del 2004).

² Secondo cui, in sede di risoluzione dei conflitti di attribuzione, essa deve limitarsi a controllare che la delibera parlamentare sia il frutto di un procedimento parlamentare completo, regolare e motivato, senza spingersi a valutare la congruità di merito delle argomentazioni della Camera pronunciatasi sul punto. Il principio della verifica esterna fu definitivamente superato con le pronunce nn. 10 ed 11 del 2000.

³ La commistione dei due istituti conduceva ad una lettura - della declaratoria parlamentare di "difesa" delle prerogative - come dotata di efficacia "escludente" qualsiasi ingerenza esterna, assorbita nell'antichissima violazione della competenza della Corte territoriale (il contempt of Parliament): il "giudizio dei pari" avrebbe assorbito qualsiasi competenza ulteriore del giudice esterno, segnatamente quello penale. I nuovi Law Lords, però, addivengono alla prima vera sentenza sull'ordinamento parlamentare, risalendo fino al 1812 per confutare la credenza che il contempt sottragga la cognizione al giudice. Quanto all'insindacabilità, si chiarisce che la presentazione di una nota spese non è propriamente esercizio della funzione rappresentativa: è rimarchevole notare come molti degli argomenti sviluppati seguono una concezione "funzionale" della tutela immunitaria, a cui da tempo è pervenuta anche la nostra giustizia costituzionale., cfr. Corte suprema del Regno Unito, sentenza 10 novembre 1° dicembre 2010, R v Chaytor and others, [2010] UKSC 52.

costituzionale italiana s'era - sin dalle sue primissime pronunce - affannata a confutare letture volte a presentare l'operato del giudice ordinario, per effetto della delibera parlamentare, come privo dei caratteri stessi della giurisdizionalità⁴; ciò anche prima di giungere, con le sentenze nn. 10 e 11 del 2000, a forme penetranti di sindacato sulle deliberazioni parlamentari in materia di insindacabilità⁵.

Tutto inutile: in dottrina continuavano a proliferare diffusi scetticismi sulla sostenibilità teorica dell'istituto, spesso alimentati da rivendicazioni francamente esagerate - da parte delle difese delle Camere - in sede conflittistica. L'accusa prevalente⁶ era quella secondo cui l'effetto inibente risentiva di una commistione con l'altra verticale immunitaria⁷ coesistente nel nostro ordinamento, quella che corrisponde sostanzialmente all'*inviolabilité* dell'ordinamento francese ed aveva natura eminentemente processuale⁸; l'accusa era aggravata dal fatto che (dopo un'iniziale iniziale coesistenza delle declaratorie di insindacabilità con l'autorizzazione a procedere)⁹ il nostro ordinamento dal 1993 - così come quello francese dal 1995 - non conosce più la fattispecie generale di inviolabilità ¹⁰ costituita dall'autorizzazione a procedere di cui al vecchio secondo comma dell'articolo 68 Cost..

Giunge quindi particolarmente opportuno il deposito, il 16 dicembre 2011, di tre sentenze della Corte costituzionale con redattore Frigo: pur trattandosi di diverse fattispecie di insindacabilità (di cui due ex articolo 68 ed una ex articolo 122), gli

6 Cfr. A. Pertici, *E' ancora la Camera d'appartenenza il giudice dell'insindacabilità dei voti dati e delle opinioni espresse dai parlamentari*, in Giurisprudenza costituzionale, 1997, pp. 3613-3623; T.F.Giupponi, *Le prerogative dei consiglieri regionali*, tra giurisprudenza della Corte e riforma costituzionale, in *Le Regioni*, 2002, 1066.

- 7 Per la disamina diacronica, v. G. Zagrebelsky, *Le immunità parlamentari. Natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino, 1979, Einaudi.
- 8 Si tratta del diverso privilegio parlamentare secondo cui i componenti dell'Assemblea non potevano essere processati né arrestati senza autorizzazione dell'Assemblea stessa (decreto 26 giugno 1790). Lo scopo dell'immunità parlamentare di origine francese, relativamente più ampia di quella derivante dal modello inglese, è strettamente connesso con la posizione di superiorità che l'Assemblea nazionale ed i suoi componenti acquistarono nel corso della Rivoluzione nei confronti di tutti gli altri organi dello Stato.

⁴ Negando recisamente, ad esempio, che il giudice sia "carente di giurisdizione" senza la "previa deliberazione della Camera di appartenenza del parlamentare in ordine alla valutazione se la fattispecie concreta rientri o meno nell'ipotesi di cui all'articolo 68 Cost.": cfr. sentenza n. 265 del 1997, commentata da E. Malfatti, La giurisprudenza costituzionale e l'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari: conferme e novità sui caratteri del giudizio della Corte nel conflitto di attribuzioni tra le camere e l'autorità giudiziaria, in Giurisprudenza costituzionale, 1997, p.. 2444 e segg.

⁵ Per una disamina dottrinaria esaustiva dell'intera vicenda, v. C. Martinelli, *L'insindacabilità* parlamentare – Teoria e prassi di una prerogativa costituzionale, Giuffré, 2002.

⁹ Dopo il caso Marchio, risalente alla IX legislatura, in Senato nella X legislatura furono pronunciate solo due declaratorie di insindacabilità, di cui una (Doc. IV, n. 72, sul senatore Imposimato) gemmata da una richiesta di autorizzazione a procedere; nell'XI legislatura l'unica declaratoria di insindacabilità (Doc. IV, n. 60, sul senatore Meduri) fu concessa - sotto forma di restituzione di atti motivata – anch'essa a partire da una richiesta di autorizzazione a procedere.

argomenti spesi in rito appaiono assai utili per proporre una ricostruzione teorica della ricaduta processuale dell'istituto dell'insindacabilità¹¹.

2. In ordine alla configurazione giuridica dell'istituto, anzitutto, la giurisprudenza costituzionale è passata dalla sentenza 7 maggio 1997, n. 375 - in cui si riconosce natura di "causa di esonero della responsabilità" alla prerogativa¹² - alla sentenza 12-16 dicembre 2011, n. 332 in cui (con argomento speso in rapporto all'articolo 122, ma trasponibile *mutatis mutandis* per l'articolo 68) la Corte ha dichiarato che "nell'attuale stato dei rapporti tra attribuzioni dell'autorità giudiziaria e tutela della prerogativa" l'insindacabilità "concreta una immunità di ordine sostanziale, e non già una esenzione dalla giurisdizione"¹³. La premessa costituisce una ben precisa delimitazione del campo di gioco: essa ci colloca nella giurisdizione sui rapporti tra poteri, cioè in quella "complessiva architettura istituzionale, ispirata ai princípi della divisione dei poteri e del loro equilibrio", che "esige che la disciplina delle prerogative contenuta nel testo della Costituzione debba essere intesa come uno specifico sistema normativo, frutto di un particolare bilanciamento e assetto di interessi costituzionali"¹⁴.

Il campo di gioco è utile, poi, ad individuare il ruolo che svolgono le parti in conflitto. Avere affermato l'inammissibilità per il giudice di opporre «una difforme pronuncia di responsabilità» rispetto alla deliberazione di insindacabilità adottata dalla Camera di appartenenza del parlamentare¹⁵, non significa negare il *locus standi* del giudice, quasi che gli sia "imposto di conformarsi alla suddetta delibera (...) salvo che non intenda contestarne la correttezza attraverso lo strumento tipico del ricorso per

- 11 V. anche C. Mezzanotte, Le garanzie dell'autonomia delle Camere nello Stato costituzionale di diritto, in E. Gianfrancesco-N. Lupo (a cura di), Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione, Luiss University Press, 2007, pp. 225-229.
- 12 Va "ricordato che la prerogativa riconosciuta ai membri del Parlamento è, sul piano del diritto sostanziale, una causa che esonera dalla responsabilità l'autore delle dichiarazioni contestate".
- 13 In questo uniformandosi alla pressoché uniforme descrizione dell'istituto nelle sue versioni sincroniche: cfr. la pubblicazione *Rules on Parliamentary Immunity in the European Parliament and Member States of the European Union,* redatta nella primavera del 2001 dal Centro europeo di ricerca parlamentare e documentazione, che a tale scopo ha anche redatto una tavola sinottica che confronta tutti i quindici Stati allora componenti dell'Unione Europea, nonché una breve disamina storica degli istituti immunitari dei Parlamenti nazionali.
- 14 Così la disamina dell'istituto immunitario offerta in via generale con la sentenza n. 262 del 2009: essa sia pure originata da una diversa fattispecie di deroga al regime giurisdizionale comune affermava che con tutte le prerogative si tende "a realizzare un delicato ed essenziale equilibrio tra i diversi poteri dello Stato, potendo incidere sulla funzione politica propria dei diversi organi".
- 15 Così, oltre alla sentenza n. 1150 del 1988, le sentenze n. 449 del 2002, n. 265 del 1997, n. 129 del 1996 e n. 443 del 1993.

¹⁰ Mercé la I. cost. 29 ottobre 1993, n. 3, la preventiva autorizzazione delle Camere non è più necessaria perché l'autorità giudiziaria sottoponga a procedimento penale i membri del Parlamento (autorizzazione a procedere in senso stretto); non è inoltre richiesta alcuna autorizzazione qualora debba essere eseguita una sentenza irrevocabile di condanna.

conflitto di attribuzione davanti a questa Corte" (sentenza 23 gennaio-18 aprile 2007, n. 149): proprio in quest'ultimo caso la Corte riconobbe piena natura giurisdizionale all'attività del giudice chiamato a decidere in causa incisa da eccezione di insindacabilità, respingendo la tesi della presunta incompatibilità tra il potere del giudice di sollevare questioni di legittimità costituzionale e il "principio della efficacia inibente" della delibera parlamentare di insindacabilità.

In altri termini, la proclamazione della sentenza n. 1150 solo apparentemente riporta la questione di insindacabilità alla "giustizia dei pari", mentre in realtà si limita a circoscrivere il potere giurisdizionale alla sola adozione di una decisione di insussistenza della prerogativa a fronte di una contraria valutazione delle Assemblee parlamentari. La delibera parlamentare opera come una dichiarazione di scienza, sia pur qualificatissima per il fatto di provenire dall'organo a favore del quale la prerogativa è apprestata; ma come può errare il parlamentare nell'eccepirla in giudizio, così può errare la Camera di appartenenza nel riconoscerne i caratteri, che sono scolpiti nel parametro costituzionale e non sono rimessi all'arbitrio (né alla valutazione equitativa) dell'organo parlamentare. Ecco perché il cattivo uso del potere di integrare la funzione di cognizione del giudice - in ordine ad un elemento (negativo) della causa petendi - è assoggettato a ricorribilità dinanzi al giudice dei conflitti tra poteri dello Stato. Ciò qualifica il ricorso come una misura con cui il giudice chieda (a fronte del denunciato cattivo uso) di "riappropriarsi" del "potere (pieno) di giudicare – in un senso o nell'altro – sul merito della domanda": come ha ricordato la Corte, l'accertamento concreto dei fatti e della loro illiceità potrà essere effettuato soltanto nell'ambito del giudizio da cui il conflitto trae origine, laddove il potere parlamentare sia stato male esercitato (sentenza 12-16 dicembre 2011, n. 334).

Solo il venir meno dell'espropriazione parlamentare della funzione di dichiarare la scriminante (declaratoria condizionata al rispetto di ben precisi requisiti) fa riespandere quindi la funzione cognitiva del giudice, al quale attiene la valutazione della reale lesività delle esternazioni, qualora non venga in rilievo il diritto di critica o di cronaca: a questo punto la Corte colloca, a valle della sua pronuncia, la stessa possibilità che siano svolti dal giudice opportuni approfondimenti istruttori. Essi non potrebbero essere disposti dal giudice anticipatamente rispetto al conflitto, perché un onere di anticipazione (degli esiti del giudizio da cui il conflitto trae origine) si pone "a tacer d'altro, in contrasto con l'effetto inibente che, alla luce della disciplina recata dall'articolo 3 della legge 20 giugno 2003, n. 140, la delibera di insindacabilità produce sulle attività giurisdizionali" (sentenza 12-16 dicembre 2011, n. 333).

3. "A tacer d'altro", dice la Corte; ciò richiama un argomento sottostante, rispetto al quale la consacrazione in diritto positivo dell'effetto inibente (sotto forma di pregiudiziale parlamentare) appare una superfetazione o comunque un *quid pluris*, che non attenta alla solidità del fondamento primiero. Esso è rivelato dalla sentenza 8 novembre-16 dicembre 2011, n. 332, e ciò proprio grazie al fatto che essa - originando da un caso di insindacabilità del consigliere regionale - ricade in un ambito, in riferimento alla quale la giurisprudenza costituzionale pressoché conforme ha affermato l'inesistenza dell'effetto inibente¹⁶. La sentenza non capovolge questo assunto, ma "denuda" la sostanza della formula per andare al fondo del valore sottostante: così facendo, si scopre che il medesimo effetto lo si consegue *aliunde*,

¹⁶ Corte costituzionale, sentenze nn. 195, 235 e 301 del 2007, commentate in Annamaria Poggi, Delibera parlamentare inibente v. delibera consigliare ininfluente? Note problematiche circa alcune recenti decisioni della Cortein materia di insindacabilità dei consiglieri regionali, in "le Regioni", 1/2008.

con un mero argomento in rito, quello rappresentato dal requisito oggettivo del conflitto. Si tratta dell'idoneità dell'atto impugnato a ledere le attribuzioni costituzionali a tutela delle quali è presentato ricorso.

Secondo la Corte, anche laddove l'efficacia inibente si ritiene assente (articolo 122 Cost.) la carenza dell'idoneità lesiva legittima ad emanare atti, che non comportino un disconoscimento della guarentigia: già lo aveva proclamato la sentenza n. 173 del 2007, concernente l'ordinanza di fissazione dell'udienza di trattazione. Ora lo ribadisce la sentenza n. 332, che ha annullato ordinanza volta "non già alla mera verifica della sussistenza dei presupposti di operatività della garanzia della insindacabilità, eccepita dalla difesa dei consiglieri regionali convenuti, quanto piuttosto allo scrutinio della fondatezza nel merito della domanda della società attrice (...). Sulla premessa che le prove vengono disposte dal giudice solo in quanto reputate ammissibili e rilevanti ai fini della decisione, e tenuto conto, altresì, dell'assenza di qualsiasi riserva o specifica indicazione di segno contrario riguardo alla questione preliminare relativa alla insindacabilità, si deve quindi concludere che l'ordinanza in questione – prefigurando una pronuncia sul merito della domanda – contenga un implicito disconoscimento della guarentigia, sufficiente a concretizzare la potenzialità lesiva".

Ma se così è, allora è dalla stessa natura della giurisdizione sui conflitti che ha origine il vincolo per il giudice procedente: non si versa in un caso in cui (come si è adusi sostenere per le materie incise dall'articolo 66 Cost.)¹⁷ il vincolo discende dal diritto costituzionale (e dai precedenti comparatistici, il cui precipitato nel nostro ordinamento furono lo Statuto albertino e la relazione Mancini¹⁸). Piuttosto, è dal diritto processuale, dall'attitudine della Corte a valutare l'interesse ad agire e la legittimazione attiva e passiva, che discende un vincolo a non pregiudicare la decisione della Corte (ed i suoi effetti) con una lesione attuale del bene tutelato. Se infatti l'attesa della declaratoria parlamentare¹⁹ - nei tempi congrui di legge - aiuta a salvaguardare la funzione istruttoria dell'organo assembleare (che per primo è in grado di spendere una parola sull'esistenza di atti tipici depositati nel suo seno), l'interesse ordinamentale oggettivo passa per il ripristino dell'integrità delle

¹⁷ Cfr. la seduta della Giunta delle elezioni della camera dei deputati del 24 settembre 2008, in cui fu avanzata la richiesta di intervento "a tutela della posizione di indipendenza costituzionale del Parlamento rispetto a ogni altro potere dello Stato" nei confronti di una sentenza del tribunale di Asti che "appare lesiva della riserva costituzionale di competenza esclusiva della Camera dei deputati" in tema di verifica dei poteri. Sulla vicenda - nata dal passaggio in giudicato di una sentenza che aveva radicato giurisdizione sull'azione popolare, pur dichiarando la compatibilità con il mandato parlamentare della carica di presidente della provincia di Asti ricoperta dalla deputata Armosino - e sulla decisione politica di non sollevare conflitto di attribuzioni, cfr. Federica Fabrizzi, La Corte costituzionale ed il cumulo di mandati. Prime osservazioni su di una pronuncia (apparentemente?) risolutiva ma (volutamente?) "zoppa", su www.federalismi.it, 26 ottobre 2011, pagine 6-7.

¹⁸ Nella quale si consacrava l'affermazione secondo cui "è riservata a ciascuna Assemblea la decisione sulle controversie che insorgono sulla ricognizione dei limiti, dell'estensione e dell'applicabilità delle prerogative d'inviolabilità dei propri membri" (Relazione alla Camera dei Deputati "Sull'interpretazione dell'art.45 dello Statuto costituzionale del Regno", redatta dalla Commissione presieduta da Pasquale Stanislao Mancini, e presentata alla Camera, nella seduta del 30 luglio 1870).

¹⁹ O consiliare, ai sensi delle leggi regionali che dopo le pronunce del 2007 apparivano *inutiliter* datae e che ora assumono una diversa connotazione, quanto meno di sollecitazione ad una meditazione prima di proseguire nel giudizio.

attribuzioni costituzionali: l'azione di annullamento che si confronta con l'esigenza di stabilità e di certezza delle situazioni giuridiche²⁰, evitando che si consolidi la lesione subita dal potere colpito nelle sue attribuzioni costituzionali. Una costosa attività ripristinatoria - che passi per la retrocessione del giudizio travolgendo la regolazione degli interessi compiuta con il provvedimento giurisdizionale - si risolverebbe infatti in una violazione del principio di economia dei mezzi processuali, oltre a rischiare di ricadere in quella non infima casistica in cui non è stato possibile scardinare il giudicato²¹.

Quale sia il bene tutelato, nella giurisdizione conflittistica, è presto detto: non già l'inesistente "riserva di giurisdizione" parlamentare (o consiliare), bensì l'assai più concreto rischio che - con un (anche solo implicito) disconoscimento della guarentigia - si assumano decisioni giudiziarie di merito (o anche soltanto si attivino mezzi di acquisizione della prova) che attentano alla posizione costituzionale dell'organo cui appartiene il chiamato in giudizio. È la libertà del mandato rappresentativo che infatti viene alterata, sanzionando o coartando l'espressione delle valutazioni che l'operato istituzionale comporta (anche quando si dà ad esso "proiezione esterna", purché siano rispettati i presupposti costituzionali della corrispondenza e della contestualità con atti tipici).

Così ricostruito il sistema, si stempera anche la stigmatizzata contrapposizione tra Camere (dotate dell'effetto inibente) e Consigli regionali (che ne sono privi): essendo alla fine un istituto gemmato dalla sottostante esigenza processuale, la sua consacrazione mercé la legge n. 140 del 2003 può ben giustificarne una ulteriore positivizzazione nella forma della pregiudiziale parlamentare, finalizzata soltanto «a garantire, sul piano procedimentale, un efficace e corretto funzionamento della prerogativa parlamentare» di cui al primo comma dell'art. 68 Cost. (sentenza n. 149 del 2007, che richiama la sentenza n. 120 del 2004). Ma si tratta di una sistematizzazione che non esclude affatto il dispiegarsi del medesimo principio processuale a favore dei Consigli regionali (che peraltro, non essendo direttamente parti del giudizio, devono valersi del meccanismo del conflitto tra enti e, pertanto, vedono le loro ragioni portate in giudizio dinanzi alla Corte da un ricorso attivato dalla regione nel suo complesso).

La solidità del sistema prefigurato dalla sentenza n. 1150 riceve, quindi, conforto dalla ricostruzione che ne offrono le tre sentenze a firma Frigo: a coronamento della lettura ragionata dell'effetto inibente che, nello scorso ventennio, la Corte è andata raffinando, le tre sentenze depositate il 16 dicembre fanno, della "potenzialità lesiva", il vero fulcro del sistema. Essa spiega i motivi per cui la sentenza a firma Mengoni²² apprestò lo strumento precipuo di tutela della possibilità dell'Assemblea

²⁰ Così, in diverso ambito, L. Torchia, *La pregiudizialità amministrativa dieci anni dopo la sentenza 500/99: effettività della tutela e natura della giurisdizione (n.d.r. commento a Cassazione civile, sez. unite, sentenza 23 dicembre 2008, n. 30254)*, in *Giorn. dir. amm.* 2009, 393.

²¹ Nei conflitti originati da legittimo impedimento a partecipare alle udienze per impegni parlamentari, si è avuta sia la remissione "alle competenti autorità giurisdizionali investite del processo (essendosi questo nel frattempo concluso in primo grado) valutare le eventuali conseguenze di tale annullamento sul piano processuale" (sentenza n. 263 del 2003), sia addirittura l'affermazione secondo cui "l'avvenuto esaurimento della vicenda processuale, con la formazione del giudicato, impedisce che, nella specie, questa Corte possa dare alla propria pronuncia, concernente uno specifico episodio interno al processo, un contenuto tale da riaprire quella vicenda, rimettendo in discussione rapporti e situazioni giuridiche (concernenti non solo l'imputato, ma anche la parte civile) consolidatisi per effetto appunto del giudicato: riapertura dalla quale nessuna conseguenza potrebbe discendere per la tutela della posizione costituzionale della ricorrente" (sentenza n. 284 del 2004).

rappresentativa di dire la propria; la "potenzialità lesiva" è diventata oggi il discrimine per valutare quando il giudice decampa dal ruolo assegnatogli nel sistema di equilibri costituzionali. Essa è - alla fin fine - il precipitato di una sistematica processuale (quella del conflitto di attribuzioni) che appare finalmente coerente con il principio di leale cooperazione tra i poteri.

* Consigliere parlamentare

²² Non a caso un relatore di profonda cultura pandettistica: valgano, a richiamarne l'elaborazione in ordine ai vincoli al discorso giuridico fissati dalla Costituzione, le considerazioni contenute in Luca Nogler, L'itinerario metodologico di Luigi Mengoni, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", n. 47/2006.