

UNIVERSITÀ DI SIENA - FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA E DI SCIENZE POLITICHE
COLLANA DI STUDI "PIETRO ROSSI" NUOVA SERIE - VOLUME XVII

RECENTI TENDENZE IN MATERIA DI CONFLITTI DI ATTRIBUZIONE TRA POTERI DELLO STATO

ATTI DEL SEMINARIO

tenutosi a Siena il 24 maggio 2002

a cura di

ELENA BINDI e MARIO PERINI



MILANO - DOTT. A. GIUFFRÈ EDITORE - 2003

UNIVERSITÀ DI SIENA - FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA E DI SCIENZE POLITICHE
COLLANA DI STUDI "PIETRO ROSSI" NUOVA SERIE - VOLUME XVII

RECENTI TENDENZE IN MATERIA DI CONFLITTI DI ATTRIBUZIONE TRA POTERI DELLO STATO

ATTI DEL SEMINARIO

tenutosi a Siena il 24 maggio 2002

a cura di

ELENA BINDI e MARIO PERINI



MILANO - DOTT. A. GIUFFRÈ EDITORE - 2003

ISBN 88-14-10476-X

© Copyright Dott. A. Giuffrè Editore, S.p.A. Milano - 2003
VIA BUSTO ARSIZIO, 40 - 20151 MILANO - Sito Internet: www.giuffre.it

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, i film, le fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i Paesi.

Tipografia «MORI & C. S.p.A.» - 21100 VARESE - Via F. Guicciardini 66

UNIVERSITÀ DI SIENA - FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA E DI SCIENZE POLITICHE
COLLANA DI STUDI "PIETRO ROSSI" NUOVA SERIE - VOLUME XVII

RECENTI TENDENZE IN MATERIA DI CONFLITTI DI ATTRIBUZIONE TRA POTERI DELLO STATO

ATTI DEL SEMINARIO

tenutosi a Siena il 24 maggio 2002

a cura di

ELENA BINDI e MARIO PERINI



MILANO - DOTT. A. GIUFFRÈ EDITORE - 2003

INDICE

<i>Cenni introduttivi</i> (di Giovanni Grottanelli de' Santi).....p.	1
<i>Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione tra poteri. Profili soggettivi e oggettivi</i> (di Paolo Veronesi).....»	7
1. La "flessibilità" dei conflitti di attribuzione tra poteri.....»	7
2. Il "soggetto" e l'"oggetto", ovvero la compenetrazione tra i profili soggettivi e oggettivi.....»	8
3. Le "regole diverse" dei conflitti che hanno per parte il potere giudiziario: l'incidentalità.....»	13
4. Segue: le possibili ragioni delle "regole diverse".....»	17
5. Segue: alcuni corollari delle "regole diverse".....»	19
6. Segue: le "regole diverse" e i conflitti di attribuzione su atto legislativo.....»	20
7. Un primo bilancio: i giudici nei conflitti su atto legislativo...»	24
8. Segue: alcuni corollari poco nitidi. Le leggi interpretative abnormi.....»	25
9. Segue: il recupero dell'idea di residualità dei conflitti su atto legislativo. Alcuni problemi e numerosi dubbi.....»	26
10. Segue: obiezioni all'idea dell'incidentalità.....»	27
11. Il profilo soggettivo dei conflitti sulle leggi.....»	28
12. La sent. n. 139/2001 e il caso dell'anatocismo: i conflitti su atto legislativo e la quaestio di legittimità.....»	29
13. Esistono poteri "a tempo"?.....»	32
14. La centralità del "sindacato di pertinenza".....»	34
15. I conflitti e la "leale collaborazione".....»	42
16. Segue: la costante attualità del "caso Previti".....»	47
17. Segue: la ragionevolezza e i conflitti.....»	50
18. La legge sulle rogatorie: verso un nuovo "fronte" del conflitto tra giudici e politica?.....»	51

19. Segue: quando il parametro del conflitto è l'art. 76, Cost.p. 55
20. L'inammissibilità oggettiva di conflitti già
soggettivamente inammissibili» 57
21. Una chiosa: la corte giudice e parte in conflitto.....» 58

*Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione
tra poteri. Profili processuali (di Elena Malfatti).....» 63*

1. Premessa» 63
2. La forma e i contenuti dell'atto introduttivo del giudizio
davanti alla Corte» 64
3. Il rapporto tra ordinanza liminare e pronuncia
definitiva sul conflitto» 64
4. L'estensione del contraddittorio» 70
5. Principio dispositivo e integrazioni possibili, da parte della
Corte, di "petitum" e "causa petendi"» 78
6. Gli (incerti) utilizzi delle decisioni processuali» 80
7. Brevi osservazioni conclusive.....» 85

*Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione
tra poteri. I conflitti di attribuzione relativi
all'insindacabilità parlamentare (di Mario Midiri)» 89*

1. Attività politica e *media*» 89
2. Il controllo esterno sulle deliberazioni
parlamentari d'insindacabilità» 90
3. L'irrigidimento giurisprudenziale del 2000.....» 93
4. Qualche variazione nelle sentenze recenti.....» 95
5. La Corte, i fatti, la prassi.....» 97
6. I tempi del giudizio e le pronunce d'inammissibilità» 99
7. Processo ordinario e giudizio sul conflitto costituzionale.....» 101
8. Il problema dell'intervento.....» 105
9. Dietro la prassi.....» 110
10. Diritto di critica e par condicio dei contendenti.....» 119
11. Conflitto costituzionale, tutela mediata del soggetto privato,
ruolo dei giudici» 120
12. Sul carattere "assoluto" della prerogativa» 127

*Rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia
di insindacabilità parlamentare* (di Marco Mancini)p. 131

1. Cenni introduttivi» 131
2. Criteri "procedurali" di giudizio.....» 133
3. Criteri "formali" e "sostanziali" di giudizio.....» 147
4. Postilla conclusiva.....» 178

Cenni conclusivi (di Andrea Pisaneschi).....» 187

MARCO MANCINI

RASSEGNA DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN MATERIA DI INSINDACABILITÀ PARLAMENTARE

1. *Cenni introduttivi*

Scopo di queste brevi note è di svolgere una rassegna "ragionata" e quanto più possibile sistematica della giurisprudenza costituzionale in materia di insindacabilità parlamentare, corredata da alcuni riferimenti bibliografici.

La svolta con la quale la Corte costituzionale ha modificato il proprio indirizzo in materia di conflitti di attribuzione sull'insindacabilità parlamentare, con le sentenze n. 10 e n. 11 del 2000, è giunta al termine di un lungo e travagliato percorso, intrapreso a partire dalla "storica" sentenza n. 1150/88. Con questa sentenza, oltre a stabilire per la prima volta la "giustiziabilità"¹ di tali tipi di conflitti, e a fornire un ulteriore, significativo, contributo all'abbattimento dell' "antico feticcio" degli *interna corporis acta*, la Corte ha

¹ Riguardo alla quale era profondamente la divisa la dottrina precedente. In senso contrario si erano espressi CHIEPPA, *Le prerogative parlamentari*, in *I controlli sul potere*, Firenze, 1967, 60ss.; TOSI, *Diritto parlamentare*, Milano, 1974, 83ss.; LONG, Art. 68, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Roma-Bologna, 1986, 228; DI MUCCIO, *Insindacabilità e irresponsabilità dei parlamentari*, in *Parlamento*, 1986, 42. In senso favorevole si erano, viceversa, espressi ELIA, *Parlamentari rieletti ed autorizzazioni concesse nella prima legislatura*, in *Foro it.*, 1954, II, 216; LOJACONO, *Le prerogative dei membri del Parlamento*, Milano, 1954, 100; PERGOLES, *Diritto costituzionale*, Padova, 1958, 334; CAPALOZZA, *Parlamento, magistratura e Corte costituzionale: competenza sui limiti di efficacia dell'autorizzazione a procedere contro deputati e senatori*, in *Scritti giuridico-penal*, Padova, 1962, 355.

inaugurato quella che è stata definita, con una formula assai nota, la "stagione dei conflitti"².

Su questa sentenza — della quale peraltro si è esaurientemente occupata la dottrina³ — non occorre spendere molte parole, se non per ricordare che, in primo luogo, ha riconosciuto alle Camere la spettanza del potere di dichiarare l'insindacabilità ex art. 68, I c., Cost., perché "*le prerogative parlamentari non possono non implicare un potere da parte dell'organo a tutela del quale sono disposte*"; in secondo luogo, ha statuito l'efficacia "inibitoria" della delibera camerale che, una volta pronunciata, impedirebbe la prosecuzione di qualsiasi difforme attività giurisdizionale con la quale si intendesse far valere la responsabilità del parlamentare.

Ha però riconosciuto, in terzo luogo, la possibilità per l'autorità giudiziaria, qualora non condivida la delibera camerale di insindacabilità, "che non può essere arbitraria o soggetta esclusivamente ad una regola di *self-restraint*", di sollevare un conflitto di attribuzione di fronte alla Corte, prevedendo così anche la struttura unidirezionale del conflitto (che riceverà un tentativo di conferma, di lì a poco, con la catena dei decreti-legge reiterati che cercavano di introdurre

² MALEATTI-TARCHI, *Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale* (1993-95), a cura di Romboli, Torino, 1996, 332.

³ È sufficiente richiamare, tra i numerosi commenti alla sentenza, quelli di ZANON, *La Corte e la "giurisprudenza" parlamentare in tema di immunità: affermazioni di principio o regole del caso concreto?*, in *Giur. cost.*, 1988, 595ss; DONATI, *Interrogativi vecchi e nuovi sulle immunità parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1988, 2377ss; PINARDI, *L'insindacabilità parlamentare tra controllo della Corte e (presunta) potestà "inibente": una decisione non priva di contraddizioni*, in *Giur. cost.*, 1989, 2359ss; D'ANDREA, *Prerogative dei parlamentari, poteri dell'autorità giudiziaria, conflitti di attribuzione*, in *Dir. inf. inform.*, 1989, 435ss; CIAURRO, *Autorizzazione a procedere e giudizio civile*, in *Quad. cost.*, 1989, 509ss; D'AMICO, *Problemi e prospettive in tema di conflitti di attribuzione fra poteri*, in *Quad. cost.*, 1989, 560ss; PROSPERI, *La Corte costituzionale "ultra petita partium?"*, in *Giur. it.*, 1990, 352ss.

nell'ordinamento un istituto denominato, con varia terminologia, "pregiudizialità parlamentare" o "interpello parlamentare"⁴).

Infine, la Corte ha definito il contenuto e i limiti del proprio controllo sul corretto esercizio del potere attribuito all'organo parlamentare dall'art. 68, I c., Cost., controllo che si rivolgerebbe ad accertare l'eventuale esistenza, oltre che di "vizi del procedimento", anche dell' "omessa o erronea valutazione dei presupposti di volta in volta richiesti per il valido esercizio del potere", e a valutare la potenzialità lesiva di tali vizi rispetto alle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria. Perciò, il conflitto assumerebbe sempre le vesti di un conflitto da "interferenza" o da "menomazione", e non di un conflitto da "usurpazione" (c.d. *vindicatio potestatis*). Nella fattispecie decisa con questa sentenza, ha ravvisato, in particolare, l'esistenza di un vizio *in procedendo* perché oggetto della delibera di insindacabilità non erano gli stessi fatti che avevano costituito oggetto di valutazione da parte dell'autorità giudiziaria. Ciò impediva il dispiegarsi dell'efficacia "inibitoria" della delibera camerale.

Nel corso del lungo processo evolutivo che ha contraddistinto la propria giurisprudenza, la Corte ha elaborato una serie di criteri di giudizio, che si è proposto di definire "procedurali", "formali" e "sostanziali".

2. Criteri "procedurali" di giudizio

Nel primo gruppo, i criteri di giudizio elaborati dalla giurisprudenza costituzionale potrebbero essere definiti "procedurali", in quanto attengono agli adempimenti che i soggetti confliggenti

⁴ Le due diverse denominazioni appartengono rispettivamente a ROMBOLI, *La "pregiudizialità parlamentare" per le opinioni espresse e i voti dati dai membri delle Camere nell'esercizio delle loro funzioni: un istituto nuovo da ripensare (ed abolire)*, in *Foro it.*, 1994, 997; GUARINI, *Vicende storiche, problemi attuali e prospettive future della insindacabilità parlamentare per opinioni e voti*, in *Amm. pol.*, 1996, p. 339.

sarebbero tenuti a seguire per poter validamente instaurare un conflitto di attribuzioni nella materia *de qua*. La Corte ha infatti improntato i propri interventi ad una rigida procedimentalizzazione, per cui solo il rispetto, da parte di entrambi i confliggenti, di tutte le formalità di questa scansione procedurale, renderebbe possibile una pronuncia sul merito della questione, e non una decisione processuale di inammissibilità o di improcedibilità.

La Corte, nella decisione dei conflitti, non ha esitato ad applicare alcuni criteri "procedurali" validi per la generalità dei conflitti di attribuzione, come dimostrano le numerose decisioni di improcedibilità per tardivo deposito del ricorso⁵, e di inammissibilità per mancata indicazione delle "ragioni del conflitto"⁶. Di questi criteri non mette conto occuparsi⁷, dovendosi piuttosto rivolgere l'attenzione a quei criteri elaborati specificamente dalla Corte per quel filone di conflitti relativo all'insindacabilità parlamentare, e che hanno permesso una graduale precisazione dello schema di sollevazione del conflitto.

La Corte ha delineato, con specifico riferimento alla materia *de qua*, un primo criterio "procedurale" di giudizio, operando un'importante precisazione circa lo schema di sollevazione del conflitto, già in occasione della seconda sentenza relativa all'art.

⁵ V. sentt. n. 449/97, n. 274/98, n. 342/98, n. 35/99, n. 50/99, n. 203/99, n. 122/01, n. 191/01, n. 200/01, n. 245/01, n. 246/01, n. 247/01, n. 253/01, n. 293/01, n. 172/02.

⁶ V. ord. n. 318/99, n. 264/00, n. 159/02; sentt. n. 274/01, n. 363/01, n. 364/01, n. 15/02, n. 30/02, n. 31/02, n. 206/02, n. 237/02.

⁷ Occorre ricordare che queste regole procedurali, che hanno contribuito a "standardizzare" il modo di risoluzione dei conflitti, hanno favorito l'assetto della Corte su posizioni di "rigore processuale" che le sono valse le critiche da parte di coloro che biasimano il formale ossequio alle "rigidità processuali" a scapito delle "esigenze sostanziali". In particolare, al riguardo, l'autore delle espressioni virgolettate, SILVESTRI, *Il conflitto di attribuzioni tra rigidità processuali ed esigenze sostanziali*, in *Giur. cost.*, 1997, 3988.

68, I c., Cost., la n. 443/93⁸. Con un inciso finale ha infatti affermato che, ferma restando la competenza delle Camere a valutare le condizioni dell'insindacabilità, sul punto si potrebbe pronunciare il giudice ordinario *"qualora manchi ogni pronuncia della Camera di appartenenza del parlamentare"*⁹. In tal modo, ha riconosciuto la possibilità per l'autorità giudiziaria, in caso di assenza di una delibera camerale e finché questa non intervenga, di valutare autonomamente, *incidenter tantum*, l'esistenza della prerogativa, senza la necessità di attendere alcun *nihil obstat* da parte del Parlamento¹⁰. La riconferma del potere delle Camere segue immediatamente, in quanto la Corte precisa che, se la Camera di appartenenza del parlamentare esercitasse in concreto il proprio potere, cioè emettesse la delibera di insindacabilità, si dovrebbe ritenere un' *"inammissibile ingerenza il pretendere di sovrapporre ai criteri seguiti dalla Camera quelli suggeriti da orientamenti giurisprudenziali dell'ordine giudiziario"*¹¹, in quanto la prerogativa sarebbe disposta proprio a tutela dell'indipendenza del Parlamento nei suoi confronti.

⁸ A commento della quale, OLIVIERO, *In tema di insindacabilità dei membri del Parlamento*, in *Giur. cost.*, 1994, 437ss; VALASTRO, *La prerogativa parlamentare della insindacabilità all'indomani della legge costituzionale n. 1 del 1993*, in *Giur. cost.*, 1994, 3072ss.

⁹ Punto 4 del considerato in diritto.

¹⁰ La Corte sembra aderire a quella teoria della "parità dei poteri contrapposti" propugnata da una parte della dottrina, ad avviso della quale ognuno dei due poteri possiederebbe la competenza di valutare l'insindacabilità o meno delle opinioni espresse, fatta salva la possibilità per l'altro di sollevare conflitto di fronte alla Corte. Tra i primi sostenitori di questa tesi, PACE, *Il "nulla osta" parlamentare a che il giudice possa decidere la causa nel merito: una questione ex art. 24, comma 1, 68 comma 1 e 101 comma 2, Cost. ormai da archiviare?*, in *Giur. cost.*, 1996, 1134: *"Se si muove per prima una Camera, sarà la magistratura, valutate le circostanze, a sollevare il conflitto; se si muove per prima la magistratura, sarà la Camera, valutate le circostanze, ad effettuare il ricorso"*.

¹¹ Punto 4 del considerato in diritto.

Lo schema delineato ha trovato conferma con la sentenza n. 129/96¹². In questo caso, al Tribunale che, nonostante la presenza della delibera parlamentare di insindacabilità, aveva ritenuto di proseguire il giudizio e di procedere al dibattimento "per tutelare l'interesse dell'imputato all'accertamento della sua totale estraneità ai fatti", aveva risposto il Senato, sollevando conflitto di attribuzione, eccependo che il giudice avrebbe dovuto dichiarare l'insindacabilità in ogni stato e grado del procedimento, perciò già al termine delle indagini preliminari con un provvedimento di archiviazione. La Corte, dopo avere affermato la totale irrilevanza, ai fini della decisione, dell'argomentazione avanzata dal Tribunale relativamente alla natura giuridica della prerogativa¹³, ha operato un "bilancia-

¹² A commento della quale PACE, *Il "nulla osta" parlamentare...*, op. cit., 1132ss; ROMBOLI, *Nota a sent. n. 129/96*, in *Foro it.*, 1996, 2315ss; MENCARELLI, *Conflitto da menomazione, bilanciamento di interessi e principio di leale cooperazione tra autorità giudiziaria e Camere in tema di insindacabilità parlamentare*, in *Giur. it.*, 1996, 438ss; LO PRESTI, *Insindacabilità del parlamentare e onere del ricorso per conflitto di attribuzione: la Corte ribadisce la propria giurisprudenza (e preannuncia una decisione "sostanziale"?)*, in *Giur. it.*, 1996, 552ss.

¹³ Il Tribunale aderiva alla configurazione della prerogativa quale condizione di non punibilità, non rientrante come tale tra le cause di proscioglimento immediato, prima del dibattimento, ex art. 129, II c., e 469 c.p.p. La Corte ha disposto che, indipendentemente dalla natura giuridica della prerogativa, "è certo che alla deliberazione della Camera di appartenenza che la riconosce è coesenziale l'effetto inibitorio dell'inizio o della prosecuzione di qualsiasi giudizio di responsabilità, penale o civile per il risarcimento dei danni". Non sarebbe stato in gioco neppure l'art. 129 c. p. p., in quanto l'obbligo di dichiarare l'irresponsabilità discenderebbe direttamente dalla norma costituzionale. Riguardo alla molteplicità di posizioni relative alla natura giuridica della prerogativa, POSTERARO, *Prerogative parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXIV, Roma, Istituto dell'enciclopedia italiana, 1991, 4; OLIVIERO, *In tema di insindacabilità dei membri del Parlamento*, in *Giur. cost.*, 1994, 441; CIANCIO, *Estensione dell'insindacabilità parlamentare e della tutela della dignità dell'uomo*, in *Rass. parl.*, 1999, 411ss.

mento di interessi"¹⁴, ritenendo che l'art. 68 Cost., per tutelare il principio dell'autonomia ed indipendenza delle Camere, "*sacrifica il diritto alla tutela giurisdizionale del cittadino che si ritenga offeso nell'onore o in altri beni della vita da opinioni espresse da un senatore o deputato nell'esercizio delle sue funzioni*"¹⁵.

La prerogativa, quale causa di irresponsabilità, comporterebbe perciò, sul piano processuale, "*l'obbligo per l'autorità giudiziaria di prendere atto della deliberazione parlamentare e di adottare le pronunce conseguenti*"¹⁶. Perciò il Tribunale, di fronte alla delibera camerale, sarebbe stato posto di fronte all'alternativa già delineata dalla sentenza "capostipite": uniformarsi alla sua efficacia "inibitoria", e pronunciare il proscioglimento immediato del parlamentare in ogni stato e grado del procedimento, oppure, qualora l'avesse ritenuta viziata, avvalersi del "*solo rimedio dato dalla possibilità del controllo della Corte costituzionale sulla correttezza della deliberazione*"¹⁷, sollevando conflitto di attribuzione. In nessun caso sarebbe stato consentito proseguire perciò il procedimento in presenza della delibera camerale.

Il definitivo assestamento dello schema di sollevazione del conflitto si è avuto con la sentenza n. 265/97¹⁸. Dopo aver ribadito

¹⁴ La Corte non avrebbe invece compiuto un "bilanciamento", perché "*non è tale se si risolve nell'aprioristica prevalenza di uno degli interessi in gioco*", ad avviso di PACE, *op. ult. cit.*, 1135.

¹⁵ Punto 3 del considerato in diritto.

¹⁶ Punto 3 del considerato in diritto.

¹⁷ A questo riguardo, la Corte ricorda al Tribunale che il rimedio del conflitto di attribuzione è ancora proponibile, "non essendo previsto alcun termine dall'art. 37 l. n. 87/53". Il Tribunale ha poi accolto il "suggerimento" della Corte, sollevando successivamente il conflitto di attribuzione risolto dalla Corte con la sentenza n. 342/98.

¹⁸ A commento della quale, MAFATTI, *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 *Giur. cost.*, 1997, 2444ss; ROMBOLI, *Immunità parlamentare: un*

l'efficacia "inibitoria" della delibera di insindacabilità e la possibilità per l'autorità giudiziaria di pronunciarsi incidentalmente sull'insindacabilità in caso di assenza della delibera¹⁹, la Corte si è spinta oltre. Ha infatti affermato che l'autorità giudiziaria non sarebbe "carente di giurisdizione" in assenza di una *"previa deliberazione della Camera di appartenenza del parlamentare in ordine alla valutazione se la fattispecie concreta rientri o meno nell'ipotesi di cui all'art. 68 Cost."*²⁰, perché questa prospettazione configurerebbe una sorta di "pregiudizialità parlamentare" e finirebbe con il reintrodurre nel sistema, in modo quasi surrettizio, una sorta di "autorizzazione a procedere". È solo *"la concreta deliberazione della Camera ... che produce l'effetto di obbligare il giudice ad adeguarsi alla valutazione dalla stessa compiuta, a meno che egli non ritenga che la Camera stessa, con la dichiarazione di insindacabilità, abbia illegittimamente esercitato il proprio potere... in tale ultima ipotesi... il giudice non è abilitato a disattendere direttamente la valutazione dell'organo parlamentare, bensì può solo provocare il controllo della Corte costituzionale sollevando conflitto di attribuzione... che si configura non nei termini di una vindictio potestatis, bensì come contestazione dell'altrui potere in concreto, per vizi del procedimento oppure per omessa o erronea valutazione dei presupposti di volta in volta richiesti per il suo valido esercizio"*²¹. Da queste affermazioni della Corte si possono ricavare alcuni caratteri distintivi dei conflitti di attribuzione in materia di insindacabilità parlamentare.

difficile bilanciamento (con qualche contraddizione) tra autonomia delle Camere, tutela della sfera di attribuzioni dell'autorità giudiziaria e ruolo della Corte costituzionale, in Foro it., 1997, s2361ss.

¹⁹ Punto 4 del considerato in diritto.

²⁰ Punto 5 del considerato in diritto.

²¹ Punto 5 del considerato in diritto.

In primo luogo, nello schema di sollevazione del conflitto, non si avrebbe un'equiordinazione delle competenze²², ma una prevalenza di quella parlamentare, vista la diversa forza attribuita alla pronuncia della Camera rispetto a quella dell'autorità giudiziaria. Se intervenisse prima la Camera, infatti, il giudice potrebbe soltanto ricorrere alla Corte costituzionale. Se, al contrario, intervenisse prima il giudice, le Camere, qualora fossero informate o venissero comunque a conoscenza dell'esistenza di un procedimento giudiziario a carico di un proprio membro e non condividessero la valutazione del giudice circa l'insindacabilità, conserverebbero il potere, attraverso l'emissione della delibera di insindacabilità, di bloccare l'avvio o la prosecuzione in ogni momento, perfino dopo la pronuncia di una sentenza; con tutti gli interrogativi del caso qualora la sentenza fosse definitiva, cioè passata in giudicato. Peraltro, le Camere, per bloccare l'autorità giudiziaria, non potrebbero sollevare direttamente conflitto (come era avvenuto nel caso risolto con la sent. n. 265/97), essendo per loro sufficiente emanare la delibera di insindacabilità, la cui efficacia "inibitoria" porrebbe il giudice di fronte alla consueta alternativa di uniformarsi oppure di sollevare conflitto. Solo nel caso in cui l'autorità giudiziaria proseguisse il giudizio nonostante la presenza della delibera di insindacabilità le Camere potrebbero sollevare direttamente il conflitto, che avrebbe comunque ad oggetto la delibera stessa, la cui esistenza e correttezza implicherebbero, in questo caso, l'assoluta carenza di giurisdizione del magistrato. Questa ricostruzione della Corte rende evidente come lo schema di sollevazione del conflitto sia per lo più "unidirezionale", o "a senso unico", nel senso che nella maggior parte dei casi è l'autorità giudiziaria a doversene assumere l'onere.

²² La parità dei poteri sarebbe perciò più apparente che reale, sarebbe una "parità disuguale", come l'ha definita GRISOLIA, *Immunità parlamentari e Costituzione. La riforma del primo comma dell'art. 68 Cost.*, Padova, 2000, 158.

In secondo luogo, dallo schema di sollevazione del conflitto delineato dalla Corte nella sentenza n. 265/97 si potrebbe ricavare un secondo criterio di giudizio "procedurale".

La Corte afferma, infatti, che, perché si possano instaurare dei conflitti del genere qui esaminato, è sempre necessaria la presenza di una delibera camerale di insindacabilità, rispetto alla quale si dovrebbe svolgere il sindacato della Corte, indipendentemente dal fatto che a sollevarlo sia l'autorità giudiziaria o il Parlamento. La Corte, infatti, non potrebbe rivedere *"vuoi le sentenze pronunciate dai giudici, che abbiano fatto erronea applicazione dell'art. 68 Cost... .. controllo.... che spetta ai giudici delle eventuali impugnazioni e in definitiva all'organo di nomofilachia...vuoi le decisioni delle Camere che abbiano deliberato in assenza o con erronea o arbitraria valutazione dei relativi presupposti.... perché la deliberazione della Camera di appartenenza del parlamentare, espressione della sua autonomia costituzionale, non è soggetta ad impugnazioni, e ad essa il giudice è normalmente vincolato. La Corte può essere chiamata ad intervenire solo quando sorga un contrasto fra la valutazione espressa dall'organo parlamentare ed il contrario apprezzamento del giudice.... a posteriori e dall'esterno, in funzione di risoluzione del conflitto in tal modo manifestatosi tra organo parlamentare e giudice, quindi in funzione di garanzia dell'equilibrio costituzionale fra salvaguardia della potestà autonoma della Camera e tutela della sfera di attribuzioni dell'autorità giudiziaria su cui la deliberazione parlamentare viene ad incidere inibendone l'esercizio"*²³. In assenza di una delibera di insindacabilità che renda manifesta la divergenza di valutazioni, il conflitto risulterebbe privo del proprio carattere di concretezza e di attualità; mancherebbe la materia stessa del conflitto, che dovrebbe perciò essere dichiarato inammissibile, così come è avvenuto nel caso deciso con la sentenza n. 265/97. La deliberazione camerale sarebbe perciò

²³ Punto 6 del considerato in diritto.

assolutamente necessaria per garantire l'insorgenza effettiva, e non meramente virtuale, del conflitto.

In terzo e ultimo luogo, la scelta di individuare, quale oggetto del giudizio, la "legittimità" della delibera camerale anche nel caso in cui siano le Camere a sollevare il conflitto, a causa dell'esercizio della funzione giurisdizionale o dell'azione penale nonostante la presenza della delibera stessa, risponderebbe all'esigenza della Corte di mantenersi fedele al proprio orientamento in materia di sindacato sugli atti dell'autorità giudiziaria. Tale costante orientamento le impedirebbe di rivalutare il modo in cui i giudici interpretano e applicano il diritto, pena la sua trasformazione in ulteriore giudice di ultima istanza, in spregio dei principi costituzionali di autonomia ed indipendenza della funzione giurisdizionale²⁴. La Corte, perciò, si dovrebbe limitare a verificare l'esistenza e la correttezza della delibera parlamentare e, in caso di esito positivo di tale sindacato, dovrebbe automaticamente dichiarare l'esercizio abnorme della funzione giurisdizionale, oppure la "carenza di giurisdizione" del giudice, del quale quindi potrebbe sindacare solo l'*an* della competenza (per negarla, in caso di esistenza di legittima pronuncia di insindacabilità della Camera) e non il *quantum*²⁵.

²⁴ PIZZORUSSO, *La magistratura come parte dei conflitti di attribuzione*, in *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, a cura di Barile, Cheli, Grassi, Il Mulino, 1982, 213-214: "L'interpretazione e l'applicazione del diritto compiuta nell'esercizio dell'attività giurisdizionale, per quanto controversa essa risulti, può essere verificata soltanto mediante i mezzi di impugnazione previsti dai vari sistemi processuali e non può dar luogo a responsabilità; un'analoga distinzione sembra individuabile fra l'oggetto dei possibili giudizi di impugnazione dei provvedimenti del giudice e l'oggetto dei conflitti di attribuzione sollevati nei confronti del potere giudiziario, i quali non possono comportare un riesame delle interpretazioni del diritto compiute dal giudice, ma soltanto una delimitazione della sfera di attribuzioni rispetto a quella degli altri poteri dello Stato".

²⁵ Al riguardo, MALFATTI, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale* (1996-1998), a cura di Romboli, Torino, 1999, 408.

Questo indirizzo giurisprudenziale ha ricevuto conferma già nella sentenza n. 375/97, dove si legge che *"sul piano processuale vi è l'obbligo per l'autorità giudiziaria di prendere atto della deliberazione parlamentare, fatta salva la possibilità di provocare il controllo della Corte costituzionale sulla correttezza di essa"*²⁶, così come nelle ordinanze n. 177, 178 e 179 del 1998²⁷, con le quali la Corte ha dichiarato inammissibili tre conflitti sollevati da un singolo deputato, sul presupposto, tra l'altro, che l'assenza di una delibera della Camera di appartenenza determini la mancanza di una materia attuale di conflitto.

Una particolare applicazione della formula processuale dell'inammissibilità per assenza attuale della materia del contendere, a causa della mancanza della delibera camerale di insindacabilità, e quindi di quella divergenza di valutazioni assolutamente necessaria per l'instaurazione del conflitto, si è avuta con la sentenza n. 252/99²⁸. La Corte, infatti, ha ritenuto che, in caso di mutamento della Camera di appartenenza del parlamentare, la delibera di insindacabilità debba essere adottata dalla Camera alla quale il parlamentare stesso apparteneva all'epoca delle dichiarazioni, e non da quella alla quale appar-

²⁶ Punto 3 del considerato in diritto.

²⁷ A commento delle quali, ZANON, *"Sfere relazionali" riservate a Parlamento e Magistratura e attribuzioni individuali del singolo parlamentare: una distinzione foriera di futuri sviluppi?*, in *Giur. cost.*, 1998, 1481ss.; RIVOSECCI, *Sull'inammissibilità del singolo deputato a sollevare conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato di fronte alla Corte costituzionale*, in *Gazz. giur.*, 1998, n. 33, 1ss.

²⁸ A commento della quale, BINDI, *L'"inutilità" della fase preliminare di ammissibilità del conflitto: un falso problema?*, in *Giur. cost.*, 1999, 2185ss.; GIRELLI, *L'insindacabilità ex art. 68, I comma, Cost. tra autonomia del Parlamento ed un nuovo "escamotage" della Corte costituzionale*, in *Foro it.*, 2000, 3091ss.; GUARINI, *Sulla "Camera competente" a valutare l'insindacabilità delle opinioni espresse da un parlamentare*, in *Giur. it.*, 2000, 7ss.; MARTINELLI, *Immunità parlamentari: l'individuazione della Camera competente tra prassi parlamentare e interpretazione della Costituzione*, in *Rass. parl.*, 2000, 445ss.

tiene al momento dell'adozione della delibera. Ciò sul presupposto che *"l'insindacabilità ... è diretta a garantire, in via primaria, non già la persona del parlamentare, ma la libertà e l'autonomia delle Camere. La garanzia, investendo le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari, ha necessariamente riguardo alle funzioni esercitate dal deputato o dal senatore nel momento in cui le opinioni stesse vengono espresse"*²⁹. In questo caso, una delibera camerale esisteva ma, essendo stata adottata dalla Camera incompetente, cioè quella di appartenenza del parlamentare al momento dell'adozione della delibera stessa, la Corte l'ha ritenuta *tamquam non esset*.

Con due sentenze successive, la Corte sembrerebbe revocare in dubbio la definitività dello schema di sollevazione del conflitto delineato con la sentenza n. 265/97, anche se questa conclusione non va enfatizzata, a causa delle peculiarità che i due conflitti sottoposti alla risoluzione della Corte presentavano.

Il primo conflitto al quale si allude è quello risolto dalla Corte con la sentenza n. 329/99³⁰. La peculiarità del caso era rappresentata dal fatto che la Corte si era trovata a dover risolvere due conflitti "speculari", nei quali le stesse parti si erano alternate nel ruolo di resistente e in quello di ricorrente. La vicenda traeva origine, infatti, da un conflitto sollevato dalla Camera avverso i provvedimenti giudiziari assunti da un giudice che, nonostante l'esistenza di una delibera di insindacabilità, aveva proseguito il giudizio civile per risarcimento del danno a carico di un parlamentare.

La risoluzione del conflitto sarebbe stata relativamente semplice, perché la Corte, in ossequio allo schema consolidato, avrebbe

²⁹ Punto 3. 1. del considerato in diritto.

³⁰ A commento della quale PESOLE, *La Corte risolve due conflitti speculari in materia di insindacabilità parlamentare*, in *Giur. cost.*, 1999, 2616ss.; ROMBOLI, *Nota a sentenza n. 329/99*, in *Foro it.*, 1999, 3115ss.; FURNO, *Insindacabilità parlamentare per opinioni e voti e "libertà di offesa" nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. it.*, 2000, 1118ss.

dovuto annullare i provvedimenti giudiziari e ricordare all'autorità giudiziaria che non avrebbe potuto proseguire il giudizio, perché l'unico rimedio a sua disposizione sarebbe stato quello di contestare la legittimità della delibera camerale di insindacabilità sollevando conflitto. Nelle more del giudizio, però, era intervenuto un elemento di complicazione: l'autorità giudiziaria (forse consapevole del probabile esito negativo del conflitto così come era stato prospettato), aveva sollevato conflitto di attribuzione avverso la delibera di insindacabilità, chiedendo inoltre la riunione dei due giudizi. La Corte ha disposto la riunione dei due giudizi, *"concernenti la medesima vicenda processuale"*, in quanto, cioè, *"coinvolgono la medesima questione della legittimità della deliberazione di insindacabilità adottata dalla Camera dei deputati"* e *"riguardano i medesimi organi, che assumono vicendevolmente il ruolo di ricorrente e di resistente"*³¹.

Nella risoluzione del conflitto, la Corte ha affermato che *"presupposto di entrambi i ricorsi è la deliberazione di insindacabilità adottata dalla Camera.... ne deriva l'esigenza, suggerita da ragioni di pregiudizialità logica non solo di ordine processuale, ma ricollegabili alla natura sostanziale della deliberazione di insindacabilità, di esaminare prioritariamente la questione relativa alla legittimità della deliberazione stessa, dedotta in via principale nel ricorso per conflitto di attribuzione promosso dal Tribunale di Ferrara"*³². La Corte, perciò, ha risolto preliminarmente, per *"ragioni di pregiudizialità logica"*, la questione della legittimità o meno della delibera camerale, che sarebbe stata presupposto di entrambi i ricorsi: anche il conflitto sollevato dalla Camera, infatti, era condizionato dalla legittimità della delibera di insindacabilità. Ha seguito un ordine logico e non

³¹ Tutte le frasi virgolettate sono contenute nel punto 1 del considerato in diritto.

³² Punto 3 del considerato in diritto.

cronologico, risolvendo per primo il conflitto sollevato per secondo e, annullando nel merito la delibera di insindacabilità, vi ha fatto seguire, con effetto *ex tunc*, il rigetto del ricorso sollevato dalla Camera.

Il secondo conflitto al quale si fa riferimento è quello deciso con la sentenza n. 469/99³³. La vicenda originaria era analoga a quella del caso deciso con la sentenza n. 329/99, atteneva cioè ad un conflitto sollevato da una Camera avverso i provvedimenti emessi dall'autorità giudiziaria (stavolta in un procedimento penale) che aveva proseguito il giudizio nonostante la presenza della delibera di insindacabilità. Anche in questo caso la Corte non ha immediatamente annullato i provvedimenti giudiziari, proclamando l'impossibilità di proseguire il giudizio in presenza di una delibera camerale di insindacabilità che, a causa della propria efficacia "inibitoria", precluderebbe in radice l'esercizio delle proprie funzioni all'autorità giudiziaria.

Approfitando del fatto che, nelle more del giudizio, era intervenuta, nel corso del dibattimento del giudizio principale, una sentenza con la quale l'autorità giudiziaria assolveva il senatore dichiarandolo "non punibile ai sensi dell'art. 68 Cost.", rilevava che "il potere di giudicare circa la sussistenza dei presupposti per l'applicazione dell'immunità di cui all'art. 68 Cost., spetta alla Camera di appartenenza del parlamentare", sicché ove "quest'ultima eserciti tale potere il giudice ha l'obbligo di prendere atto della decisione e pronunciare sentenza di assoluzione"³⁴. Aderendo alle richieste del Senato ricorrente³⁵, la Corte ha dichiarato "cessata la materia del contendere"³⁶,

³³ A commento della quale, PESOLE, *Una discutibile scelta giurisdizionale determina la cessazione della materia del contendere*, in *Giur. cost.*, 1999, 3978ss.; PACE, *Postilla (critica) a proposito dell'efficacia inibitoria della delibera parlamentare d'insindacabilità*, in *Giur. cost.*, 1999, 3984ss.

³⁴ Le frasi virgolettate sono contenute nel punto 2 del considerato in diritto.

³⁵ Che chiedeva, in via principale, una declaratoria di cessazione della materia del contendere e, solo in subordine, l'annullamento degli atti del procedimento penale.

in quanto *“l'intervenuta assoluzione dell'interessato, con la formula “perché non punibile ai sensi dell'art. 68 Cost. ... induce a constatare la convergente valutazione fra i soggetti del conflitto, in ordine all'operatività della menzionata norma costituzionale”³⁷.*

In realtà, le peculiarità che hanno contraddistinto questi ultimi due conflitti, condizionandone la risoluzione, indurrebbero a guardare con una certa cautela alle affermazioni di coloro che rinvencono (o che auspicano) in questa “reticenza” della Corte ad annullare i provvedimenti giudiziari adottati nonostante la presenza di una delibera di insindacabilità il “segno premonitore” di un futuro cambiamento di rotta, che potrebbe preludere al via libera della Corte alla prosecuzione del giudizio anche in costanza della delibera³⁸. Cautela resa ancor più necessaria dal fatto che la Corte non ha dato seguito a queste pronunce, visto che non si segnalano, ad oggi, altre decisioni che abbiano influito con un certo rilievo sullo schema di sollevazione del conflitto delineato a partire dalla sentenza n. 265/97.

In estrema sintesi, si può perciò affermare che dalla giurisprudenza della Corte in materia di insindacabilità parlamentare sembrerebbero emergere tre criteri “procedurali” di giudizio: a)

³⁶ La PESOLE, *op. ult. cit.*, 3980ss., esprime alcune critiche sia al comportamento tenuto dall'autorità giudiziaria, sia alla correttezza dell'atteggiamento del Senato che avrebbe dovuto, a suo avviso, anziché chiedere la cessazione della materia del contendere, insistere per l'accoglimento del ricorso, perché il vero pregiudizio che era stato arrecato alle sue attribuzioni da parte dell'autorità giudiziaria, cioè la prosecuzione del processo nonostante la presenza di una delibera di insindacabilità, in realtà non era stato rimosso.

³⁷ Punto 4 del considerato in diritto.

³⁸ Riguardo a queste posizioni e alle ragioni addotte a loro sostegno, delle quali si sono fatti portatori alcuni dei relatori al seminario di studi dal titolo “Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali”, tenutosi presso la Corte costituzionale nei giorni 31 marzo e 1 aprile del 2000, e ora pubblicato, AA. Vv., *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, Milano, 2001, V. *ultra*, par. 4.

efficacia "inibitoria" della delibera camerale di insindacabilità, la cui presenza precluderebbe la possibilità per l'autorità giudiziaria di proseguire il procedimento in corso; b) possibilità per l'autorità giudiziaria, in mancanza o nell'attesa della delibera camerale di insindacabilità, di valutare *incidenter tantum* l'esistenza della prerogativa, proseguendo il procedimento senza la necessità di attendere alcun *nihil obstat* da parte del Parlamento. In questo caso, le Camere potrebbero bloccare il procedimento in corso in ogni momento, semplicemente emanando una delibera di insindacabilità, ma non potrebbero sollevare direttamente un conflitto, che sarebbe dichiarato inammissibile per mancanza della materia del contendere; c) necessità della presenza della delibera camerale di insindacabilità ai fini della sollevazione di un conflitto di attribuzioni, pena la dichiarazione di inammissibilità per assenza della materia del contendere, a causa della mancanza di quella divergenza di valutazioni necessaria per conferire al conflitto il carattere di concretezza.

3. Criteri "formali" e "sostanziali" di giudizio

In prima approssimazione, è possibile denominare "formali" quei criteri attraverso i quali la Corte giudica la mancanza o l'erroneità della valutazione della prerogativa da parte delle Camere. Questi criteri, mutuati in larga parte dal giudizio incidentale di legittimità costituzionale delle leggi, sono meramente "esteriori" ed investono l'*iter* logico seguito dalle Camere nel pervenire alla decisione, senza implicare in alcun modo una valutazione di merito circa la consistenza e l'ambito di operatività dei "presupposti". Si potrebbe forse affermare che questi criteri ineriscono più alla "mancanza o erroneità di valutazione" che non al termine "presupposti", nel senso che sarebbero meramente "esteriori", presupporrebbero cioè che la Corte eserciti il proprio sindacato *ab externo* rispetto alla valutazione compiuta dalle Camere, per verificare che tale de-

libera ci sia ("mancanza della valutazione") e che sia corretto l'iter logico-argomentativo seguito dalle Camere per pervenire alla decisione relativa alla ricorrenza o meno della prerogativa ("erroneità di valutazione"), senza formulare alcun giudizio autonomo circa i contorni e i confini dell'ambito oggettivo di applicazione della prerogativa stessa ("presupposti"). L'individuazione di questo tipo di criteri presupporrebbe una ricostruzione delle caratteristiche e dei limiti, in definitiva del tipo di sindacato, esercitato dalla Corte sulle delibere parlamentari³⁹.

³⁹ A tale riguardo, assai scarna di indicazioni era stata la sentenza n. 1150/88, che si era limitata a parlare di "controllo di legittimità, operante con lo strumento del conflitto di attribuzioni... circoscritto ai vizi che incidono, comprimendola, sulla sfera di attribuzioni dell'autorità giudiziaria". Questo lasciava intendere soltanto che l'intervento della Corte avrebbe riguardato non solo gli atti oggetto del giudizio, bensì anche la sfera delle attribuzioni degli organi in conflitto, e che il controllo si sarebbe dovuto limitare ai profili meramente "esterni e formali", tralasciando giudizi di merito, relativi alle singole questioni, che presupponessero valutazioni "interne", relative al concetto di "funzione parlamentare", che per la loro connotazione politica sarebbero state riservate alla discrezionalità delle Camere. In dottrina erano state formulate, al riguardo, quattro tesi: 1) la Corte quale "giudice del caso concreto", capace di valutare la correttezza del potere esercitato dalle Camere e dall'autorità giudiziaria anche sotto il profilo sostanziale, assumendo il ruolo, riguardo alle sentenze dei giudici, di giudice dell'impugnazione e, riguardo alle delibere camerali, di "supervisore della legittimità di ogni funzione costituzionale". Per le critiche rivolte a tale teoria, ZANON, *La Corte e la "giurisprudenza" parlamentare...*, op. cit., 5603ss. 2) Secondo la NICCOLAI, *Il conflitto fra poteri dello Stato*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale* (1987-1989), a cura di Romboli, Torino, 1990, 265ss., la Corte dovrebbe limitare il proprio controllo all'ambito dei vizi formali-procedimentali, cioè ai vizi logici e agli *errores in procedendo*, o "a momenti precedenti la formulazione del contenuto dell'atto". 3) Secondo la D'AMICO, *Problemi e prospettive...*, op. cit., 563ss., la Corte dovrebbe estendere il proprio controllo fino alla valutazione dei veri e propri *errores in iudicando*, fino al sindacato del merito delle decisioni, del modo di esercizio "sostanziale" del potere. Ciò almeno nei confronti delle Camere, che rappresenterebbero un potere-eccezione rispetto al normale riparto

È, viceversa, possibile definire "sostanziali" quei criteri di giudizio attraverso i quali la Corte non si è limitata ad operare un controllo meramente esterno sull'esistenza e sulla corretta valutazione dei presupposti applicativi compiute dalle Camere, ma ha fornito un proprio, autonomo giudizio relativo alla consistenza dei "presupposti" applicativi della prerogativa e all'ambito oggettivo di applicazione di essa. Attraverso tali criteri, la Corte verrebbe a delineare i confini del concetto di "funzione parlamentare", la cui estrinsecazione, nell'atto o nel comportamento del parlamentare sottoposto al giudizio, rappresenta, ex art. 68, I c., Cost., la *conditio sine qua non* per considerare tali atti o comportamenti coperti dall'insindacabilità.

Nel corso della propria giurisprudenza in materia di insindacabilità parlamentare, come vedremo, la Corte ha ricavato una serie di "segni sintomatici" di ricorrenza della "funzione parlamentare", giungendo così a definire l'ambito oggettivo di estensione della

delle attribuzioni relative al sindacato giurisdizionale sulle manifestazioni del pensiero lesive di diritti altrui, per cui sarebbe organo di chiusura rispetto ad un potere-eccezione. Il controllo della Corte tornerebbe invece ad essere soggetto ai normali limiti qualora avesse ad oggetto un atto o un comportamento del potere giudiziario, verso i quali potrebbe far valere solo le invasioni delle sfere di attribuzioni altrui, essendo a questo riguardo il potere giudiziario un potere-regola. 4) secondo ZANON, *op. ult. cit.*, 5604ss., la Corte potrebbe esercitare dei controlli che, investendo la "ragionevolezza" delle decisioni dei poteri in conflitto, permetterebbero un sindacato sia "formale" sia "sostanziale". I soli vizi capaci di comportare l'annullamento delle delibere parlamentari di insindacabilità sarebbero quelli che, per la loro intrinseca gravità, implicano un esercizio arbitrario del potere, un'utilizzazione della prerogativa al servizio di finalità estranee alla mera difesa dell'indipendenza e della sovranità delle Camere, uno "sviamento del potere" rispetto ai fini costituzionalmente indicati. Si tratterebbe, in sostanza, di un controllo simile a quello esercitato dal giudice amministrativo nei casi di "eccesso di potere" nella forma dello "sviamento", che potrebbero assumere le più svariate configurazioni (esemplificate dall'Autore), pur nel loro comune denominatore di ipotesi di uso strumentale delle garanzie parlamentari, lesive delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria.

prerogativa e ad individuare le fattispecie concrete riconducibili o meno sotto l'usbergo protettivo della prerogativa⁴⁰.

L'esame relativo ai criteri "formali" e "sostanziali" di giudizio è stato condotto congiuntamente, sia per la loro stretta interconnessione sia per il loro diretto collegamento con il tipo di sindacato svolto dalla Corte.

La prima sentenza nella quale la Corte ha affrontato il merito della prerogativa è stata la n. 443/93⁴¹. In primo luogo, la Corte ha ribadito il carattere "esterno" del proprio sindacato, accogliendo l'eccezione di inammissibilità del Senato relativa alla parte in cui *"il Tribunale – nel richiedere alla Corte di verificare se il Senato, nell'affermare la corrispondenza tra opinioni espresse nella relazione svolta ad un convegno e gli atti e i documenti della Commissione di inchiesta parlamentare, abbia finito per esprimere un proprio giudizio sulla non esistenza del carattere diffamatorio, pronunciandosi nel merito della domanda giudiziale- non denuncia un vizio in procedendo, né contesta che sussistano i presupposti in concreto per la dichiarazione di insindacabilità...bensì chiede che questa Corte compia una valutazione, nel merito, diversa da quella compiuta dal Senato"*⁴². Fra i presupposti necessari per la dichiarazione dell'insindacabilità ha ritenuto *"essenziale quello del collegamento*

⁴⁰ Riguardo alle tre posizioni sviluppatesi sul punto in dottrina, circa l'interpretazione "restrittiva", "estensiva" o "intermedia" delle "funzioni parlamentari", con riguardo agli autori che le hanno sostenute e agli argomenti addotti a loro sostegno, GRISOLIA, *Immunità parlamentari e Costituzione*, op. cit., 52ss.

⁴¹ A commento della quale, OLIVIERO, *In tema di insindacabilità...*, op. cit., 437ss. La vicenda riguardava le accuse che un senatore, vicepresidente della Commissione parlamentare di inchiesta sulla loggia massonica P2, aveva rivolto, anche sulla base di documenti provenienti proprio dagli atti della Commissione, ad un cittadino, durante un convegno. A fronte della delibera di insindacabilità del Senato l'autorità giudiziaria investita del procedimento di risarcimento dei danni aveva sollevato conflitto di attribuzione.

⁴² Punto 2 del considerato in diritto.

*delle opinioni espresse con la funzione parlamentare*⁴³ aderendo così alla c. d. teoria "intermedia" circa il concetto di "funzione parlamentare" e cominciando a delineare i connotati del "nesso funzionale". La Corte ha poi affermato, nel merito, che *"nei limiti dei concetti dell'arbitrarietà e della plausibilità in cui può esplicarsi una verifica esterna, come quella propria della Corte sulla sussistenza dei presupposti (esercizio delle funzioni) e sulle valutazioni di merito che le Camere compiono circa l'insindacabilità ex art. 68, comma 1, Cost., delle opinioni espresse dai parlamentari, non possono ritenersi arbitrarie le conclusioni cui nel caso di specie il Senato è pervenuto con l'affermare la sussistenza del presupposto costituito dall'esercizio della funzione parlamentare"*.

Sulla base dei criteri "formali" della non "arbitrarietà" e della "plausibilità", la Corte ha rivolto il proprio controllo non alle considerazioni e alle scelte di opportunità politica che hanno spinto le Camere a concedere l'insindacabilità, ma piuttosto all'*iter* logico-argomentativo da loro seguito, al fine di accertare l'eventuale presenza di incongruenze logiche tra le argomentazioni utilizzate come premesse e le conclusioni raggiunte.

Il sindacato si è perciò configurato nei termini di un controllo sull'"eccesso di potere per sviamento", e, in definitiva, il criterio "formale" di giudizio adoperato dalla Corte al fine di disvelare l'esistenza di tale vizio si è risolto in quello di "ragionevolezza", inteso come criterio di razionalità operativa che dovrebbe informare le decisioni camerali per evitare che siano implausibili o arbitrarie. Nel caso risolto con la sent. n. 443/93, la Corte ha ritenuto la valutazione camerale dell'insindacabilità "non arbitraria" e "plausibile" *"relativamente al caso in cui il parlamentare abbia riferito all'esterno della Commissione, in un convegno pubblico, fatti e circostanze di cui era venuto a conoscenza nell'esercizio delle sue funzioni, ed aveva nel*

⁴³ Punto 2 del considerato in diritto.

contempo manifestato i punti di vista ed i convincimenti che avevano ispirato o cui avrebbe inteso in prosieguo ispirare sull'argomento il proprio comportamento in sede parlamentare"⁴⁴. Infine, ha ribadito che ove la Camera di appartenenza si sia pronunciata, "è inammissibile ingerenza nella prerogativa parlamentare il pretendere di sovrapporre ai criteri seguiti dalla Camera quelli suggeriti da orientamenti giurisprudenziali dei giudici comuni"⁴⁵, dato che è proprio nei confronti di questi che è posta dall'art. 68 Cost. la prerogativa dell'insindacabilità a tutela dell'indipendenza del Parlamento"⁴⁶.

Riveste una certa importanza, anche se non attiene direttamente all'insindacabilità parlamentare, bensì al combinato disposto degli articoli 64 e 72 Cost., il conflitto risolto dalla Corte con la sentenza n. 379/96⁴⁷, nella quale si è cercato di perseguire un "equilibrio razionale e misurato tra le istanze dello Stato di diritto, che tendono ad esaltare i valori connessi all'esercizio della giurisdizione (universalità della legge, legalità, rimozione di ogni privilegio, obbligatorietà dell'azione penale, ecc.) e la salvaguardia di ambiti di autonomia

⁴⁴ Punto 4 del considerato in diritto.

⁴⁵ Il Tribunale aveva distinto la riproduzione esterna di opinioni espresse in sede parlamentare-interpellanze, interrogazioni, ecc. -dalla "mera riscontrabilità" delle affermazioni fatte in sede extraparlamentare con relazioni, atti e documenti acquisiti dalla Commissione d'inchiesta, di atti cioè neppure "tecnicamente da definirsi come atti parlamentari".

⁴⁶ Punto 4 del considerato in diritto.

⁴⁷ Il caso riguardava due "pianisti", cioè due deputati che avevano votato al posto di due colleghi assenti. A commento di questa sentenza, MANETTI, *Non sparate sui pianisti. La delega del voto in Parlamento e la rinascita degli interna corporis*, in *Giur. cost.*, 1996, 3460ss.; PETRANGELI, *Il deputato che vota sostituendosi a un collega assente: una delicata questione tra sindacabilità giurisdizionale ed esercizio delle funzioni parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1996, 3475ss.; DAL CANTO, *Corte costituzionale e autonomia del Parlamento*, in *Foro it.*, I, 1997, 371ss; MENCARELLI, *Insindacabilità ex art. 68, I comma, Cost. o vizio formale della legge per violazione del principio della personalità del voto parlamentare?*, in *Giur. it.*, 1997, 291ss.

parlamentare sottratti al diritto comune, che valgono a conservare alla rappresentanza politica un suo indefettibile spazio di libertà. Sono infatti coperti da immunità non tutti i comportamenti dei membri delle Camere, ma solo quelli strettamente funzionali all'esercizio indipendente delle attribuzioni proprie del potere legislativo, mentre ricadono sotto il dominio delle regole del diritto comune i comportamenti estranei alla ratio giustificativa dell'autonomia costituzionale delle Camere"⁴⁸.

La Corte, in particolare, ha stabilito la linea di confine tra autonomia del Parlamento e principio di legalità, affermando che *"allorché il comportamento di un componente di una Camera sia sussumibile, interamente e senza residui, sotto le norme del diritto parlamentare e si risolva in una violazione di queste, il principio di legalità e i molteplici valori ad esso connessi, quali che siano le concorrenti qualificazioni che nell'ordinamento generale quello stesso comportamento riceva (illegittimità, illiceità, ecc.) sono destinati a cedere di fronte al principio di autonomia delle Camere e al preminente valore di libertà del Parlamento che quel principio sottende e che rivendica la piena autodeterminazione in ordine all'organizzazione interna e allo svolgimento dei lavori. Se viceversa un qualche aspetto di tale comportamento esuli dalla capacità classificatoria del regolamento parlamentare e non sia sussumibile sotto la disciplina di questo...deve prevalere la "grande regola" dello Stato di diritto ed il conseguente regime giurisdizionale al quale sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti*"⁴⁹. La Corte, ritenendo i comportamenti tenuti dai parlamentari interamente riconducibili nella classificazione regolamentare, ha adottato una soluzione favorevole all'autonomia

⁴⁸ Punto 4 del considerato in diritto.

⁴⁹ Punto 7 del considerato in diritto.

parlamentare, quasi riesumando l'"antico feticcio" degli *interna corporis acta*.

D'altronde, al termine della parte motiva, ha rivolto un "monito" alle Camere, osservando che "*nello Stato costituzionale nel quale viviamo, la congruità delle procedure di controllo, l'adeguatezza delle sanzioni regolamentari e la loro pronta applicazione nei casi più gravi di violazione del diritto parlamentare si impongono al Parlamento come problema, se non di legalità, certamente di conservazione della legittimazione degli istituti dell'autonomia che presidiano la libertà*"⁵⁰.

Altro caso deciso nel merito dalla Corte è quello risolto con la sentenza n. 375/97⁵¹. In *primis*, la Corte ha ribadito ancora una volta il carattere "esterno" del proprio controllo, simile a quello

⁵⁰ Punto 9 del considerato in diritto. Sembrano qui richiamate le parole di Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, in *La democrazia*, a cura di Gavazzi, Bologna, 1984, 84, secondo il quale "*se il parlamentarismo nel corso della sua lunga esistenza, non si è conquistato non soltanto la simpatia delle masse, ma nemmeno quella delle persone colte, ciò lo si deve in gran parte agli abusi derivanti dal privilegio inopportuno della immunità*".

⁵¹ La vicenda riguardava gli epiteti ingiuriosi rivolti da un senatore, all'uscita dei lavori di una Commissione, nella quale si discuteva un decreto-legge in materia di immigrazione, durante una conferenza stampa tenuta nell'ufficio stampa di Palazzo Madama, al coordinatore nazionale dell'ARCI, il quale aveva sporto querela. Di fronte alla delibera di insindacabilità, l'autorità giudiziaria aveva sollevato conflitto. A commento della sentenza, PETRANGELI, *Insindacabilità parlamentare: una "nuova fase" inaugurata con qualche incertezza*, in *Giur. cost.*, 1997, 3597ss.; PERTICI, *È ancora la Camera d'appartenenza del parlamentare il giudice dell'insindacabilità dei voti dati e delle opinioni espresse dai parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1997, 3613ss.; BIONDI, *La delibera parlamentare di insindacabilità: il problema della rilevanza giuridica esterna della motivazione e il sindacato della Corte su di essa*, in *Giur. cost.*, 1998, 3909ss.; CECERE, *Il difficile rapporto tra insindacabilità parlamentare e inviolabilità dei beni morali. Sfumata per la Corte costituzionale un'altra occasione di applicare una regola di principio*, in *Giur. it.*, 1998, 1775ss.; RIVOSCECHI, *La Corte costituzionale ancora in tema di insindacabilità dei membri del Parlamento*, in *Gazz. giur.*, 1998, n. 5, 3ss.

sull'“eccesso di potere per sviamento”, affermando di “non essere giudice dell'impugnazione”, e di non poter “*rivalutare la ponderazione compiuta dalle Camere, ma soltanto accertare se vi sia stato un uso distorto, arbitrario, del potere parlamentare, tale da vulnerare le attribuzioni degli organi della giurisdizione o da interferire sul loro esercizio*”⁵².

Sotto il profilo dei criteri “sostanziali” di giudizio, la Corte ha ulteriormente precisato, quale presupposto applicativo dell'art. 68 Cost., la “riferibilità dell'atto alle funzioni parlamentari”, cioè il “nesso funzionale”, definito come “*discrimine fra quell'insieme di dichiarazioni, giudizi e critiche — che ricorrono così di frequente nell'attività politica di deputati e senatori — e le opinioni che godono della particolare garanzia introdotta dall'art. 68, comma 1, Cost.*”⁵³.

Ha inoltre dettato alcuni criteri attraverso i quali valutare, “in positivo”, l'esistenza del “nesso funzionale”, e attraverso i quali delineare l'ambito oggettivo di applicazione della prerogativa. Ha affermato infatti che “*la funzione parlamentare ha natura generale ed è libera nel fine; ciò che la differenzia da altre funzioni costituzionalmente tutelate, ma “specializzate”..... ha quindi una dimensione peculiare nel sistema. Se essa non si risolve negli atti tipici, e ricomprende quelli presupposti e consequenziali, non si può però ricondurvi l'intera attività politica svolta dal deputato o dal senatore: tale interpretazione finirebbe, invero, per vanificare il nesso funzionale posto dall'art. 68, comma 1, e comporterebbe il rischio di trasformare la prerogativa in un privilegio personale*”⁵⁴.

Sembrerebbe, dunque, inequivoca l'adesione della Corte alla teoria “intermedia” circa il concetto di “funzione parlamentare”, operata attraverso la distinzione tra opinione “istituzionale” del parlamen-

⁵² Punto 3 del considerato in diritto.

⁵³ Punto 3 del considerato in diritto.

⁵⁴ Punto 4 del considerato in diritto.

tare, cioè strumentalmente collegata con i compiti caratterizzanti il *munus* parlamentare, che sarebbe coperta dall'insindacabilità, e opinione "politica", cioè collegata all'attività più genericamente politica del parlamentare, comprensiva anche del rapporto con gli elettori e con il proprio partito, che sarebbe invece sprovvista di copertura costituzionale se non nei limiti dell'art. 21 Cost.

Nella sent. n. 375/97, la Corte ha ritenuto non "arbitraria" la delibera camerale di insindacabilità, la cui motivazione (in contrapposizione alla relazione della Giunta, che aveva negato l'insindacabilità) qualificava le dichiarazioni del senatore come "*divulgative di una scelta politica, che si è tradotta in atti funzionali* (il riferimento è alla presentazione, in sede di conversione del decreto-legge, di alcuni emendamenti)" e che aveva sottolineato che "*su questi temi il confronto politico era aspro*"⁵⁵.

Anche in questo caso, la Corte non sembrerebbe aver compiuto una valutazione di merito propria e autonoma rispetto a quella del Parlamento, ma sembrerebbe essersi limitata a verificare, attraverso il criterio "formale" della "ragionevolezza", la "non arbitrarietà" della delibera camerale. E lo ha potuto fare, ricostruendo l'*iter* logico-argomentativo seguito dalle Camere, al fine di verificarne l'eventuale "irragionevolezza" o "arbitrarietà", grazie alla presenza, all'interno della delibera, di una motivazione.

Il difetto di motivazione rappresenterebbe perciò una tipica "figura sintomatica" dell'"eccesso di potere", perché impedirebbe alla Corte di ricostruire l'*iter* logico-argomentativo seguito dalle Camere per giungere alla dichiarazione di insindacabilità. Non è sufficiente, perciò, che la delibera camerale sia presente e sia motivata, occorre anche che la motivazione sia adeguata, tenuto conto che tra le "figure sintomatiche" di "eccesso di potere per sviamento" vi è anche quella dell'assoluta illogicità, incoerenza o arbitrarietà

⁵⁵ Punto 6 del considerato in diritto.

della motivazione o dalla sua palese contraddittorietà rispetto ai presupposti. Di qui il giudizio di "ragionevolezza" per verificare se le conclusioni della delibera siano conformi al ragionamento logico seguito durante l'*iter* formativo dell'atto oppure se siano con esso in contraddizione, o se esistano delle incongruenze logiche all'interno dello stesso *iter* logico-argomentativo.

Per essere corretta, perciò, la delibera dovrebbe essere immune da censure sul piano della logica, aderente ai dati di fatto emersi nel corso del procedimento, coerente con le premesse del ragionamento. Si delinea in questo modo quella che parrebbe l'essenza più profonda del sindacato "esterno" della Corte, cioè l'accertamento dell'esistenza della delibera camerale e della sua adeguata motivazione rispetto ai criteri di giudizio utilizzabili per verificare un vizio di "eccesso di potere per sviamento".

La necessaria presenza della motivazione viene ribadita anche in un inciso finale della sent. n. 375/97, nel quale la Corte ricorda che *"nel sistema attuale la proposta (argomentata) della Giunta può essere disattesa dall'Assemblea senza alcun dibattito, il che peraltro non è accaduto in questo caso...per assicurare il massimo di trasparenza della procedura, si era già discusso in sede parlamentare sull'opportunità di integrare il regolamento"*⁵⁶.

Al termine della motivazione, la Corte ha lanciato alle Camere un nuovo "monito", invitandole ad attenersi a "criteri il più possi-

⁵⁶ Punto 7 del considerato in diritto. Se l'Assemblea conferma la decisione della Giunta, la motivazione della delibera si può ricavare *per relationem* dalla relazione della Giunta stessa. Se invece l'Assemblea ribaltasse le conclusioni della Giunta senza motivazione, la Corte incontrerebbe enormi difficoltà nell'esperire il proprio giudizio di "ragionevolezza". Proprio questo sarebbe perciò uno dei casi in cui la Corte potrebbe dichiarare l'illegittimità dell'esercizio del potere da parte delle Camere (BIONDI, *op. ult. cit.*, 3913). Di qui l'invito della Corte a modificare i regolamenti parlamentari con l'introduzione dell'obbligo di motivazione della delibera parlamentare adottata dall'Assemblea in difformità dalle conclusioni della Giunta.

bile chiari ed univoci"⁵⁷ e ribadendo, in diretta continuità con la sentenza n. 379/96, che *"la congruità delle procedure parlamentari e la loro articolazione, e l'adeguatezza delle sanzioni regolamentari, rappresentano per il Parlamento un problema, se non di legalità, certamente di conservazione della legittimazione dei suoi istituti di autonomia"*⁵⁸.

In materia di "criteri "formali" di giudizio, la prima "svolta" giurisprudenziale è rappresentata dalla sentenza n. 289/98⁵⁹ con la quale, dando seguito ai "moniti" contenuti nelle decisioni precedenti, e applicando in modo rigoroso i criteri stabiliti nella sentenza n. 375/97, la Corte ha annullato per la prima volta una delibera camerale di insindacabilità. La Corte, dopo avere ribadito il carattere "esterno" del proprio sindacato e dopo aver confermato che la prerogativa *"non si estende a tutti i comportamenti di chi sia membro delle Camere, ma solo a quelli funzionali all'esercizio delle attribuzioni proprie del potere legislativo.... il nesso funzionale costituisce il discrimine fra quell'insieme di dichiarazioni, giudizi e critiche - che*

⁵⁷ Punto 7 del considerato in diritto.

⁵⁸ Punto 7 del considerato in diritto.

⁵⁹ La vicenda trae origine dalle dichiarazioni rese da un parlamentare nel corso di una serie di comizi, conferenze stampa e trasmissioni televisive, lesive dell'onore e della reputazione di un magistrato (che lo aveva inquisito per il reato ex art. 278c. p. a causa delle offese rivolte dal senatore la Capo dello Stato), il quale aveva sporto querela. Di fronte alla delibera camerale di insindacabilità, l'autorità giudiziaria aveva sollevato conflitto di attribuzione. A commento della sentenza, PACE, *L'insindacabilità parlamentare tra la "libertà della funzione" (delle Camere) e la verifica (non più soltanto "esterna") del "corretto esercizio del potere"*, in *Giur. cost.*, 1998, 2214ss.; ZANON, *Brevi spunti comparatistici (a futura memoria) per il trattamento parlamentare dell'insindacabilità*, in *Giur. cost.*, 1998, 2220ss.; BONINI, *Una significativa decisione della Consulta a proposito del sindacato sulla delibera parlamentare in materia di immunità ex art. 68 Cost.*, in *Corr. giur.*, 1999, 310ss.; SICLARI, *I limiti all'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari*, in *Gazz. giur.*, 1998, n. 36, 1ss.; BARTOLE, *La Corte costituzionale delimita l'inviolabilità parlamentare*, in *Dir. pen. proc.*, 1999, 53ss.

ricorrono così di frequente nell'attività politica di deputati e senatori — e le opinioni che godono della particolare garanzia prevista dall'art. 68, comma 1, Cost."⁶⁰, è passata alla risoluzione del merito del conflitto. E lo ha fatto esaminando puntualmente le argomentazioni contenute nella motivazione della delibera camerale per concludere che da esse non è dato rilevare *"un collegamento tra le espressioni contestate come diffamatorie al deputato e la sua attività parlamentare.... Non è possibile rintracciare una connessione con atti tipici della funzione, né risulta possibile individuare un intento divulgativo di una scelta o di un'attività politico-parlamentare"*⁶¹. Ha infatti ritenuto non "sintomatiche" dell'esistenza del "nesso funzionale" alcune argomentazioni addotte dalla Camera di appartenenza.

In primo luogo, non ha ritenuto sufficienti l'"omogeneità tematica" tra affermazioni rese in sede extraparlamentare e attività politica del gruppo parlamentare di appartenenza, dalle quali non si potrebbero, *"mancando l'indicazione di qualsiasi elemento di fatto, derivare elementi idonei a dimostrare la connessione funzionale.... quanto poi al collegamento dei comportamenti portati alla cognizione del giudice civile con l'attività parlamentare richiamata nella relazione della Giunta, è da rilevare che nella stessa si rinviene una pura affermazione apodittica, non suffragata da alcun puntuale riferimento"*⁶².

In secondo luogo, con ciò utilizzando forse dei criteri di giudizio più "sostanziali" che non "formali", dopo aver ribadito che *"la funzione parlamentare non si risolve solo negli atti tipici, ricomprendendo anche quanto di essi sia presupposto o conseguenza.... non si può ricon-*

⁶⁰ Punto 5. 1. del considerato in diritto.

⁶¹ Punto 5. 1. del considerato in diritto.

⁶² Punto 5. 1. del considerato in diritto. In particolare, la relazione della Giunta riteneva idonei ad evidenziare il "nesso funzionale" il fatto che *"tutte le affermazioni rese dal deputato.... traggono spunto dalla sua posizione di deputato e di leader locale della Lega Nord"* e dal fatto che *"i temi trattati sono tipici e caratteristici del gruppo parlamentare al quale il deputato appartiene"*.

*durvi l'intera attività politica svolta dal deputato o dal senatore... il che comporterebbe il rischio di trasformare la prerogativa in un privilegio personale*⁶³, ha negato che si possano ricomprendere nel "nesso funzionale" le attività preparatorie: *"un collegamento funzionale non può ravvisarsi tra le ripetute allusioni, pronunciate in occasione di comizi, conferenze stampa e trasmissioni televisive, a scorrettezze od illeciti asseritamente compiuti da magistrati, ed un'interrogazione successivamente rivolta al Ministro di grazia e giustizia per chiedere al medesimo se intende promuovere attività ispettive volte ad accertare l'effettivo compimento della scorrettezza o degli illeciti stessi. Con indebita invasione, si pretende di attrarre nell'area dell'insindacabilità la divulgazione di gravi addebiti nelle più diverse occasioni pubbliche, ma non nella sede parlamentare. Diversamente opinando, qualsiasi affermazione, anche ritenuta gravemente diffamatoria e... estranea alla funzione od all'attività parlamentare, potrebbe diventare insindacabile a seguito della semplice presentazione in data successiva al fatto di un'interrogazione ad hoc"*⁶⁴.

Parte della dottrina⁶⁵ ha ritenuto che la Corte, con questa decisione, non si sia mantenuta nei limiti di una verifica di carattere meramente "esterno", avendo operato una valutazione autonoma circa la sussistenza dei presupposti applicativi della prerogativa e andando poi alla ricerca di adeguate argomentazioni, nella relazione della Giunta, circa l'esistenza del "nesso funzionale"⁶⁶.

⁶³ Punto 5. 2. del considerato in diritto.

⁶⁴ Punto 5. 2. del considerato in diritto.

⁶⁵ V. PACE, *op. ult. cit.*, 2216.

⁶⁶ Altra parte della dottrina ha sottolineato che, se nelle decisioni precedenti sembrava sufficiente l'esistenza della deliberazione camerale, mentre i criteri di giudizio erano discrezionali e potevano anche essere sprovvisti di elementi di fatto che li sostenessero, in questa sentenza, al contrario, la Corte ha richiesto, da parte della delibera, elementi di fatto utili a dimostrare l'esistenza del "nesso funzionale", ha richiesto l'assolvimento concreto dell'onere di motivazione.

La giurisprudenza costituzionale non sembra essersi consolidata attorno alla sentenza n. 289/98, in quanto si è assistito ad una certa oscillazione nella valutazione dei criteri "sostanziali", dei "segni sintomatici" di esistenza del "nesso funzionale", presupposto indefettibile di applicazione dell'art. 68, I comma, Cost.

Con la sentenza n. 329/99⁶⁷, la Corte è pervenuta, per la seconda volta, all'annullamento di una delibera camerale di insindacabilità. In questo caso, la Corte non è stata costretta ad una puntuale indagine delle argomentazioni contenute nella relazione della Giunta, recepita poi dall'Assemblea, in quanto, per procedere all'annullamento, le è stato sufficiente rilevare che questa si basava sull'*"erroneo presupposto che la prerogativa costituzionale si estende ad ogni attività politica del membro della Camera, prescindendo dal nesso funzionale tra le opinioni espresse e l'esercizio del potere parlamentare"*⁶⁸. Tale interpretazione *"vanifica il requisito della connessione tra le opinioni espresse dal parlamentare e le relative funzioni, in palese contraddizione con il tenore e con la ratio della norma costituzionale di garanzia; requisito che, come più volte affermato da questa*

Parla di "singolare onere di allegazione posto dalla Corte a carico dell'organo parlamentare" Malfatti, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale* (1996-1998), a cura di Romboli, Torino, 1999, 410. Saluta con favore questa richiesta di concreto onere della prova anche Bartole, *op. ult. cit.*, 56, il quale richiede *"la necessità di dati oggettivi, capaci di svincolare l'analisi della Corte da una ricerca di ordine meramente psicologico, ovvero da quello che potremmo definire un vero e proprio "processo alle intenzioni"*".

⁶⁷ Riguardo agli aspetti processuali della vicenda, relativa alle offese rivolte da un deputato, nel corso di un'intervista, al candidato alla carica di Presidente della Biennale di Venezia, e ai commenti ad essa, V. *retro*, par. 2.

⁶⁸ Punto 4.3. del considerato in diritto. Nella relazione della Giunta si leggeva infatti che *"la prerogativa costituzionale copre tutti i comportamenti riconducibili all'attività politica lato sensu intesa del parlamentare, e.... si applica a comportamenti posti in essere fuori della sede parlamentare e che la sua ricorrenza non è esclusa di fronte a giudizi oggettivamente pesanti"*.

Corte, costituisce l'indefettibile presupposto di legittimità della deliberazione parlamentare di insindacabilità. Ricomprendere- come nel caso di specie- qualsiasi comportamento o attività qualificata come politica nella sfera di insindacabilità.....prescindendo dal collegamento con l'esercizio della funzione parlamentare, trasformerebbe, appunto, tale prerogativa in mero privilegio personale"⁶⁹.

In una sentenza di poco successiva, la n. 417/99⁷⁰, la Corte è invece pervenuta a conclusioni esattamente opposte, confermando la legittimità della delibera camerale di insindacabilità. La Corte ha, infatti, considerato "non irragionevole" la delibera perché metteva in evidenza "il complessivo contesto parlamentare nel quale erano state manifestate le espressioni di critica nei confronti del potere giudiziario in relazione all'uso dei poteri di indagine"⁷¹. Con questa sentenza, la Corte sembrerebbe aver fatto un passo indietro rispetto alle sentenze n. 289/98 e n. 329/99, ritenendo sufficiente, quale "criterio sintomatico" di esistenza del "nesso funzionale", il "complessivo contesto parlamentare" nel quale le dichiarazioni erano state rese, suffragando così un'interpretazione maggiormente "estensiva" del concetto di "funzione parlamentare".

⁶⁹ Punto 4. 2. del considerato in diritto.

⁷⁰ La vicenda trae origine da alcune dichiarazioni lesive della reputazione di un magistrato espresse, nel corso di una conferenza stampa, da un deputato. A fronte della delibera di insindacabilità della Camera, l'autorità giudiziaria aveva sollevato conflitto di attribuzione. A commento della sentenza, RIDOLA, *L'insindacabilità parlamentare tra "nesso funzionale" e "libertà politica" delle assemblee rappresentative*, in *Giur. cost.*, 1999, 3662ss.

⁷¹ Inoltre, sottolineava che le dichiarazioni erano state rese dal parlamentare "nel corso di un dibattito politico, anche in replica all'attacco che le era stato recato, in sede di Commissione parlamentare antimafia, nella sua qualità di presidente di quella Commissione". Punto 4 del considerato in diritto.

La vera e propria "svolta" giurisprudenziale si è registrata con le sentenze n. 10 e n. 11 del 2000⁷², ed ha investito prima di tutto i caratteri del sindacato della Corte sulle delibere parlamentari⁷³.

La Corte ha infatti affermato che *"non può limitarsi a verificare la validità o la congruità delle motivazioni – ove siano espresse – con le quali la Camera di appartenenza del parlamentare abbia dichiarato insindacabile una determinata opinione. Il giudizio in sede di conflitto tra poteri non si atteggia a giudizio sindacatorio (assimilabile a quello del giudice amministrativo chiamato a svolgere un atto cui si imputi il vizio di eccesso di potere) su di una determinazione discrezionale dell'assemblea politica. In questo senso va precisato e in parte corretto quanto affermato nella pregressa giurisprudenza, circa i caratteri del controllo di questa Corte sulle deliberazioni di insindacabilità"*

⁷² Le vicende, riguardanti il medesimo deputato, attenevano alle affermazioni presuntivamente diffamatorie rivolte, nel primo caso durante un'intervista ad alcune agenzie di stampa, nel secondo caso nel corso di una trasmissione televisiva, nei confronti di due noti magistrati. A commento delle due sentenze, V. PACE, *L'art. 68 comma 1 Cost. e la "svolta" interpretativa della Corte costituzionale nelle sentenze nn. 10 e 11 del 2000*, in *Giur. cost.*, 2000, 85ss.; ROMBOLI, *Nota a sentenze nn. 10 e 11 del 2000*, in *Foro it.*, I, 00, 329ss.; GIUPPONI, *La Corte costituzionale giudice di "merito" delle delibere parlamentari di insindacabilità?*, in *Giur. it.*, 2000, 1105ss.; RUGGERI, *Le opinioni insindacabili dei parlamentari davanti alla Corte: connotati e criteri formali-sostanziali di riconoscimento, al crocevia tra diritto costituzionale e "diritto politico"*, in *Giur. it.*, 2000, 1110ss.; FURNO, *Insindacabilità parlamentare per opinioni e voti e "libertà di offesa" nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. it.*, 00, p. 1118ss.; COSTANZO, *La "giurisprudenza Sgarbi" alla ricerca di un punto fermo*, in *Danno e resp.*, 2000, 381ss.; CARBONE, *Chi rompe "paga". Anche gli "sgarbi" quotidiani non godono più di immunità*, in *Corr. giur.*, 2000, 319ss.; MARTINELLI, *Novità nella giurisprudenza sull'insindacabilità: la Corte abbandona il nesso funzionale?*, in *Rass. parl.*, 2001, 450ss.

⁷³ Circa la presunta contestualità della "svolta" nelle due sentenze, PACE, *op. ult. cit.*, 85, il quale evidenzia il fatto che le sentenze siano state *"redatte non dallo stesso giudice, ma da giudici diversi, per di più entrambi autorevoli costituzionalisti"* (il riferimento è ad Onida e Capotosti).

*adottate dalle Camere: la Corte, chiamata a svolgere, in posizione di terzietà, una funzione di garanzia, da un lato dell'autonomia della Camera di appartenenza del parlamentare, dall'altro della sfera di attribuzione dell'autorità giurisdizionale, non può verificare la correttezza, sul piano costituzionale, di una pronuncia di insindacabilità senza verificare se, nella specie, l'insindacabilità sussista, cioè se l'opinione di cui si discute sia stata espressa nell'esercizio delle funzioni parlamentari, alla luce della nozione di tale esercizio che si desume dalla Costituzione*⁷⁴.

Si può perciò affermare che, con queste due sentenze, la Corte abbia segnato il passaggio dalla verifica di carattere "esterno" a quella di carattere "interno"⁷⁵. La Corte, infatti, sostiene chiaramente che il giudizio non si attegga più nei termini di quello sindacatorio di un giudice amministrativo su un atto affetto da "eccesso di potere", ma si configura nei termini di un vero e proprio giudizio "di merito" e "sul merito", volto cioè a valutare l'esistenza o meno dell'insindacabilità nel caso di specie.

⁷⁴ Punto 3 del considerato in diritto della sent. n. 10/00. Analoghe affermazioni sono contenute nel punto 3 del considerato in diritto della sent. n. 11/00, secondo la quale "la Corte non può peraltro limitarsi ad esaminare la valutazione o la congruità delle motivazioni —talvolta neppure espresse— adottate dalla Camera di appartenenza, ma deve necessariamente, dovendo giudicare sul rapporto tra le rispettive sfere di attribuzione dei poteri confliggenti, accertare se, in concreto, l'espressione dell'opinione in questione possa o meno ricondursi a quell'"esercizio delle funzioni" parlamentari, il cui ambito, trattandosi di norma costituzionale, spetta alla Corte di definire. Il controllo della Corte investe direttamente il merito della controversia costituzionale sulla portata e l'applicazione dell'art. 68, comma 1".

⁷⁵ Questo passaggio non è stato "traumatico", visti i "moniti" contenuti in alcune precedenti sentenze (n. 379/96, n. 375/97), con i quali la Corte aveva invitato le Camere ad attenersi a criteri di valutazione dell'insindacabilità più stringenti e rigorosi, e aveva lasciato presagire la propria intenzione di accingersi ad operare un sindacato più penetrante rispetto alle delibere parlamentari.

In pratica, la Corte sembra affermare che non si potrà più accontentare di delibere "non arbitrarie", né ricorrere ad una valutazione di "ragionevolezza" per verificare la validità o la "congruità" delle motivazioni – ove siano espresse – ma dovrà svolgere un'autonoma valutazione degli elementi di fatto della vicenda, per inferirne l'esistenza o meno dei presupposti applicativi della prerogativa. Sarebbe direttamente il giudice costituzionale ad accertare se l'opinione sia stata espressa nell'esercizio di "funzioni parlamentari", secondo la "nozione di tale esercizio che si desume dalla Costituzione", e senza accontentarsi di verificare *ab externo* la delibera parlamentare e la motivazione delle Camere.

Tutto questo comporterebbe inevitabilmente una trasformazione del ruolo della Corte, che si troverebbe ad operare come "giudice del caso concreto", come ulteriore grado di giudizio (*rectius*, come giudice di ultima istanza) rispetto alle delibere parlamentari, e come giudice di chiusura rispetto all'interpretazione e all'applicazione dell'art. 68, I comma, Cost.⁷⁶.

In virtù di questo tipo di controllo "interno", la Corte ha poi precisato quali dovrebbero essere i criteri "sostanziali" di giudizio che la dovrebbero guidare nella valutazione della sussistenza o meno della prerogativa, delineando, per la prima volta in modo chiaro ed inequivoco, il concetto di "funzione parlamentare", quindi l'ambito oggettivo di applicazione della prerogativa stessa. La Corte ricorda così, in primo luogo, che "*è pacifico che costituiscono opinioni espresse nell'esercizio della funzione quelle manifestate*

⁷⁶ Secondo SORRENTINO, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, in *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, Milano, 2001, 79, questo nuovo modo di atteggiarsi del controllo determinerebbe anche una modifica dell'oggetto del giudizio, che non atterrebbe più soltanto alla delibera parlamentare di insindacabilità, bensì all'intero rapporto controverso. In tal modo, si consentirebbe alla Corte di recuperare la tradizionale nozione di conflitto quale controversia attinente alla delimitazione delle attribuzioni costituzionali dei poteri coinvolti.

*nel corso dei lavori della Camera e dei suoi vari organi, in occasione dello svolgimento di una qualsiasi fra le funzioni svolte dalla Camera medesima, ovvero manifestate in atti, anche individuali, costituenti estrinsecazione delle facoltà proprie del parlamentare in quanto membro dell'assemblea*⁷⁷.

Non si è fermata però a questa accezione "restrittiva" del concetto di "funzione parlamentare"⁷⁸, ma non ha accolto neppure l'accezione "estensiva", affermando che *"l'attività politica svolta dal parlamentare al di fuori di questo ambito non può dirsi di per sé esplicazione della funzione parlamentare.....nel normale svolgimento della vita democratica e del dibattito politico, le opinioni che il parlamentare esprima fuori dei compiti e dalle attività propri delle assemblee rappresentano piuttosto esercizio della libertà di espressione comune a tutti i consociati: ad esse dunque non può estendersi, senza snaturarla, un'immunità che la Costituzione ha voluto, in deroga al generale principio di legalità e di giustiziabilità dei diritti, riservare alle opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni"*⁷⁹. La Corte conferma appieno l'adesione alla tesi "intermedia" circa l'ambito oggettivo di applicabilità della prerogativa, affermando che *"la linea di confine fra la tutela dell'autonomia e della libertà delle Camere e, a tal fine, della libertà di espressione dei loro membri, da un lato, e la tutela dei diritti e degli interessi, costituzionalmente protetti, suscettibili di essere lesi dall'espressione di opinioni, dall'altro lato, è fissata dalla Costitu-*

⁷⁷ Punto 4 del considerato in diritto della sentenza n. 10.

⁷⁸ Infatti, come si legge nel punto 4 del considerato in diritto della sentenza n. 11, è *"superata ormai, in ragione dei fattori di trasformazione della comunicazione politica nella società contemporanea, la tradizionale interpretazione che considerava compiuti nell'esercizio delle funzioni parlamentari...i soli atti svolti all'interno dei vari organi parlamentari o anche paraparlamentari"*.

⁷⁹ Punto 4 del considerato in diritto della sentenza n. 10. Analoghe affermazioni nel punto 4 del considerato in diritto della sentenza n. 11: *"è...evidente che l'estensione del regime di insindacabilità anche agli atti compiuti al di fuori dell'ambito dei lavori dei predetti organi non può essere automatica"*.

zione attraverso la delimitazione funzionale dell'ambito della prerogativa. Senza questa delimitazione, l'applicazione della prerogativa la trasformerebbe in un privilegio personale, finendo col conferire ai parlamentari una sorta di statuto personale di favore quanto all'ambito e ai limiti della loro libertà di manifestazione del pensiero: con possibili distorsioni anche del principio di eguaglianza e di parità di opportunità fra cittadini nella dialettica politica. Né si può accettare, senza vanificare tale delimitazione, una definizione della "funzione" del parlamentare così generica da ricomprendervi l'attività politica che egli svolga in qualsiasi sede, e nella quale la sua qualità di membro delle Camere sia irrilevante"⁸⁰. Da qui discende che "nel linguaggio e nel sistema costituzionale, le "funzioni" riferite agli organi non indicano generiche finalità, ma riguardano ambiti e modi giuridicamente definiti: e questo vale anche per la funzione parlamentare, ancorché essa si connoti per il suo carattere non "specializzato"⁸¹. Con quest'ultima affermazione, si è assistito alla "giurisdizionalizzazione" del concetto di "funzione parlamentare", cioè al passaggio da un concetto "politico", interamente rimesso alla discrezionalità e alla libera valutazione delle Camere, come confermava la qualificazione della funzione, contenuta in alcune decisioni precedenti, quale attività "libera nel fine e di natura generale", ad un concetto giuridico, desumibile alla luce di "ambiti e modi giuridicamente definiti", cioè alla luce delle sole norme costituzionali e più facilmente sottoponibile ad un controllo di carattere tecnico-giuridico per opera della Corte.

A conferma di ciò, si potrebbe, ad esempio, leggere l'affermazione contenuta nella sentenza n. 11, secondo la quale un'attività si può qualificare quale "funzione parlamentare" soltanto "se si esplica

⁸⁰ Punto 4 del considerato in diritto della sentenza n. 10.

⁸¹ Punto 4 del considerato in diritto della sentenza n. 10.

*come funzione parlamentare, attraverso atti e procedure specificamente previsti dai regolamenti parlamentari*⁸².

Alla luce di questa "funzionalizzazione" dell'ambito applicativo della prerogativa, si rende necessario *"verificare, in base a specifici criteri, più complessi rispetto a quello della mera "localizzazione" dell'atto, l'esistenza di un "nesso funzionale" stretto tra espressione di "opinioni" e di "voti" ed "esercizio" delle funzioni parlamentari*⁸³.

Perciò, quanto ai criteri "sostanziali" di giudizio, ai "parametri sintomatici" di esistenza del "nesso funzionale", la Corte sembra aver assunto una posizione assai rigorosa. Ha ritenuto inidonei parametri quali *"la semplice comunanza di argomento fra la dichiarazione che si pretende lesiva e le opinioni espresse dal deputato o dal senatore in sede parlamentare..... tanto meno può bastare a tal fine la ricorrenza di un contesto genericamente politico in cui la dichiarazione si inserisca"*⁸⁴, e ha ritenuto sindacabili *"tutte quelle dichiarazioni che fuoriescono dal campo applicativo del "diritto parlamentare" e che non siano immediatamente collegabili con specifiche forme di esercizio di funzioni parlamentari, anche se siano caratterizzate da un asserito "contesto politico" o ritenute, per il contenuto delle espressioni o per il destinatario e la sede in cui sono state rese, manifestazioni di sindacato ispettivo"*⁸⁵. Il "nesso funzionale", perciò, non può consistere in un *"semplice collegamento di argomento o di contesto fra attività parlamentare e dichiarazione, ma come identificabilità della dichiarazione stessa quale espressione di attività parlamentare"*⁸⁶.

La Corte ha poi avuto cura di precisare quale sia il parametro necessario per considerare esistente il "nesso funzionale": *"le di-*

⁸² Punto 4 del considerato in diritto della sentenza n. 11.

⁸³ Punto 4 del considerato in diritto della sentenza n. 11.

⁸⁴ Punto 5 del considerato in diritto della sentenza n. 10.

⁸⁵ Punto 4 del considerato in diritto della sentenza n. 11.

⁸⁶ Punto 5 del considerato in diritto della sentenza n. 10.

*chiarazioni potrebbero essere coperte dall'immunità solo in quanto risultassero sostanzialmente riproduttive di un'opinione espressa in sede parlamentare..... ma l'immunità è limitata a quel contenuto storico: e dunque, nel caso di riproduzione all'esterno della sede parlamentare, è necessario, per ritenere che sussista l'insindacabilità, che si riscontri l'identità sostanziale di contenuto fra l'opinione espressa in sede parlamentare e quella manifestata nella sede "esterna". Ciò che si richiede, ovviamente, non è una puntuale coincidenza testuale, ma una sostanziale corrispondenza di contenuti*⁸⁷.

Per essere coperta dall'insindacabilità, perciò, qualsiasi attività compiuta od opinione manifestata dal parlamentare al di fuori delle sedi istituzionali dovrebbe possedere un contenuto storico sostanzialmente identico a quello di un atto parlamentare precedente, che fungerebbe così da *tertium comparationis*.

La dichiarazione extramuraria inoltre, dovrebbe essere successiva, e non antecedente, rispetto all'atto parlamentare tipico del quale riproduce il contenuto, e l'"identità sostanziale di contenuto" dovrebbe essere intesa non come puntuale coincidenza testuale, bensì come corrispondenza sostanziale di contenuti.

⁸⁷ Punto 6 del considerato in diritto della sentenza n. 10, che afferma anche: "l'opinione espressa nell'esercizio della funzione non è protetta da immunità solo nell'occasione specifica in cui viene manifestata nell'ambito parlamentare, ricadendo al di fuori della sfera della prerogativa se venga riprodotta in sede diversa. L'immunità riguarda non già solo l'occasione specifica in cui le opinioni sono manifestate nell'ambito parlamentare, ma il contenuto storico di esse, anche quando ne sia realizzata la diffusione pubblica, in ogni sede e con ogni mezzo. La pubblicità, infatti, e anzi la naturale destinazione, per così dire, alla collettività dei rappresentanti, che caratterizza normalmente le attività e gli atti del Parlamento, proprio per assicurarne la funzione di sede massima della libera dialettica politica, comporta che l'immunità si estenda a tutte le altre sedi ed occasioni in cui l'opinione venga riprodotta al di fuori dell'ambito parlamentare".

La Corte ha così abbandonato i criteri di valutazione adoperati in precedenza, che erano "teleologici", cioè attinenti alle finalità che si intendono perseguire con le dichiarazioni extramurarie, e che implicavano, da parte della Corte, lo svolgimento di una sorta di "processo alle intenzioni", a tutto vantaggio di un criterio "oggettivo", relativo cioè al solo dato contenutistico delle dichiarazioni⁸⁸.

A seguito della precisazione di questi criteri di giudizio, la Corte è pervenuta alla risoluzione del merito delle due vicende, che si sono concluse con altrettante pronunce di annullamento delle delibere camerale⁸⁹.

⁸⁸ Alla Corte la dottrina ha rivolto diverse critiche per l'adozione di questo nuovo criterio di giudizio. Secondo GIUPPONI, *op. ult. cit.*, 1110, "la Corte ha inteso sicuramente porre un argine, ma forse ha nello stesso tempo suggerito il modo per aggirarlo". Sarebbe sufficiente infatti presentare un tipico atto parlamentare per garantire l'insindacabilità delle dichiarazioni successive *extra moenia* di identico contenuto sostanziale, anche se fortemente lesive e del tutto estranee a qualsivoglia esplicazione del mandato parlamentare. Il MARTINELLI, *op. ult. cit.*, 450, ritiene addirittura che la Corte abbia abbandonato il "nesso funzionale" quale criterio di giudizio, o quanto meno, ne avrebbe svuotato il significato originario. Originariamente, infatti, il baricentro dell'interpretazione dell'art. 68, I comma, Cost. risiedeva nell'individuazione del "nesso funzionale", del collegamento tra atti tipici della "funzione parlamentare" e opinioni espresse fuori della sede camerale. Con le due sentenze in commento, invece, il baricentro viene spostato sull'atto parlamentare, cui si può aggiungere, nell'applicazione della prerogativa, solo una riproduzione esterna formalmente identica, o, al più, una divulgazione del contenuto storico dell'atto, senza aggiunte.

⁸⁹ Con la sentenza n. 10, la Corte ha operato un annullamento parziale della delibera, dopo avere puntualmente esaminato il contenuto di tre interrogazioni parlamentari presentate dal deputato senza avervi ravvisato alcuna "coincidenza significativa" con le dichiarazioni successive che potesse far presupporre l'esistenza del "nesso funzionale". Con la sentenza n. 11, la Corte è pervenuta all'annullamento della delibera camerale perché non ha rinvenuto alcun atto parlamentare tipico il cui contenuto fosse riprodotto dalle successive dichiarazioni del deputato, che perciò sarebbero state soltanto genericamente "ricollegabili alla sua attività politica intesa in senso lato ... che non può costituire valido oggetto dell'immunità parlamentare".

Questo indirizzo giurisprudenziale è stato confermato, con alcune precisazioni, in alcune sentenze di poco successive. Il riferimento è alle sentenze n. 56, 58 e 82 del 2000⁹⁰.

Con la sentenza n. 56⁹¹, la Corte ha ribadito anzitutto che *"costituiscono opinioni formulate nell'esercizio delle funzioni quelle espresse nel corso dei lavori della Camera e dei suoi organi, in occasione dell'espletamento di una qualsiasi funzione di cui la Camera è titolare, o manifestate in atti, anche individuali, che siano estrinsecazione delle facoltà proprie di deputati e senatori. Nel normale svolgimento della vita democratica, le opinioni che il parlamentare espone al di fuori dell'ambito funzionale rappresentano esercizio della libertà di espressione comune a tutti i consociati, alle quali non può quindi estendersi (senza snaturarla) la prerogativa introdotta dall'art. 68, comma 1, Cost."*⁹². Infatti, secondo la Corte, *"non è compatibile con l'impianto della nostra Carta costituzionale un'accezione della funzione parlamentare che ricomprenda l'attività politica svolta in qualsiasi sede e nella quale sia irrilevante la qualità di membro delle Camere ... occorre dunque che la prerogativa trovi una sua delimitazione funzionale: senza di essa, la prassi attuativa trasformerebbe l'istituto in una sorta di privilegio personale, conferendo a deputati e senatori uno statuto personale di favore circa l'ambito e i limiti della libertà di manifestazione del pensiero. Con evidente distorsione del principio di eguaglianza e di pari opportunità fra i cittadini nella dialettica politica"*⁹³.

⁹⁰ Tutte e tre le vicende riguardavano dichiarazioni asseritamente offensive della reputazione di magistrati rilasciate, nei primi due casi, nel corso di una trasmissione televisiva diretta da un deputato in veste di conduttore, nel terzo caso nel corso di una conferenza stampa.

⁹¹ Riguardo alla quale, GIANNITI, *Osservazioni sulla qualificazione delle opinioni espresse da un parlamentare "opinionista"*, in *Giur. cost.*, 2000, 449ss.

⁹² Punto 3 del considerato in diritto.

⁹³ Punto 3 del considerato in diritto.

Ha poi ribadito la necessità del “nesso funzionale” quale indefettibile presupposto di esistenza della prerogativa, e ha ritenuto inidonei, quali criteri identificativi di tale “nesso”, la “comunanza di argomento” o il “contesto politico” in cui sono state rese le dichiarazioni, ritenendo piuttosto necessaria la loro “sostanziale identità di contenuto” con un’opinione già sostenuta in sede parlamentare, la quale fungerebbe dunque da *tertium comparationis*.

Un inciso di particolare importanza è contenuto anche nella sentenza n. 82⁹⁴, con la quale la Corte ha valutato l’esistenza del “nesso funzionale” *“a prescindere dalla valutazione se le dichiarazioni del deputato, anche per il linguaggio non consentito nemmeno in Parlamento, consistano unicamente in mere offese personali”*⁹⁵. Questo inciso riporta alla luce il problema della sindacabilità o meno delle offese ingiuriose, che, secondo alcuni, sarebbero sindacabili anche se pronunciate all’interno e in occasione dello svolgimento dei lavori parlamentari⁹⁶. I tre casi da ultimo richiamati si sono conclusi con altrettante decisioni di annullamento delle deliberazioni camerali⁹⁷.

L’indirizzo inaugurato con le sentenze n. 10 e 11 del 2000 è stato ulteriormente confermato nelle sentenze n. 320, 321 dello stesso

⁹⁴ A commento della quale, FENUCCI, *Il nesso funzionale quale criterio interpretativo dell’art. 68, comma 1, Cost.*, in *Giur. it.*, 2001, 669ss.

⁹⁵ Punto 4 del considerato in diritto.

⁹⁶ Al riguardo, FENUCCI, *op. ult. cit.*, 671ss., secondo il quale *“le offese personali e gratuite, in particolare il turpiloquio, non dovrebbe mai essere considerato lecito in virtù dell’art. 68 neanche nelle aule parlamentari”*.

⁹⁷ Nel caso deciso con la sentenza n. 56, la Corte non ha individuato alcun atto parlamentare rispetto al quale fosse possibile ravvisare una qualche corrispondenza di contenuti con le dichiarazioni successive. Nel caso deciso con la sentenza n. 58, la Corte ha ritenuto che le dichiarazioni del deputato si dovessero *“riportare ad intenti polemici del tutto avulsi dalla funzione parlamentare anche se latamente intesa”*. Nel caso deciso con la sentenza n. 82, infine, la Corte ha ritenuto le dichiarazioni espressive di una polemica puramente personale del deputato, tutelabili soltanto nei limiti del diritto di critica da parte dell’autorità giudiziaria.

anno⁹⁸, con le quali però, la Corte, nell'applicazione dei medesimi criteri di giudizio⁹⁹, ha ritenuto sussistente il "nesso funzionale" e ha perciò giudicato corretta la delibera camerale di insindacabilità¹⁰⁰. Infine, in un'altra decisione di merito, la Corte ha consolidato l'applicazione dei nuovi criteri di giudizio ma è pervenuta all'annullamento della delibera camerale di insindacabilità¹⁰¹.

Un caso particolare risolto nel merito è quello della sent. n. 137/01¹⁰². La vicenda si è conclusa con l'annullamento della delibera

⁹⁸ Relative al medesimo deputato, on. Mataracena, il quale, in alcuni articoli di stampa e nel corso di una trasmissione televisiva aveva rilasciato delle dichiarazioni asseritamente lesive della reputazione di un magistrato. A commento di queste sentenze, V. GIRELLI, *Dopo la "svolta" la Corte non annulla la deliberazione in materia di insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, I comma, Cost.: corretto esercizio del potere parlamentare o giudizio costituzionale meno severo?*, in *Giur. it.*, 2001, 205ss.; ROMBOLI, *Nota a Corte cost. 321/00 e 320/00*, in *Foro it.*, I, 2000, 2745ss.

⁹⁹ Secondo alcuni, la Corte avrebbe ritenuto, con queste sentenze, che il criterio della "sostanziale corrispondenza di contenuto" non rappresenti la sola ed unica fattispecie di insindacabilità, bensì soltanto una "figura sintomatica", un caso tipico, "una delle ipotesi di riconducibilità della dichiarazione alla funzione parlamentare, ancorché sia quella che si verifica normalmente" ROMBOLI, *ibidem*, 2745, che prosegue: "La "sostanziale corrispondenza" sembra non essere assolutamente necessaria, ma solamente indicativa dell'id quod plerumque accidit".

¹⁰⁰ Il "nesso funzionale" è stato individuato rispetto ad alcune interrogazioni presentate precedentemente dal deputato e rispetto alle dichiarazioni rilasciate precedentemente in occasione delle dichiarazioni di voto su un progetto di legge.

¹⁰¹ Sentenza n. 420/00, con protagonista un deputato il quale aveva rivolto, nel corso di una trasmissione televisiva, una serie di offese ad una teste chiave in un procedimento penale di rilievo pubblico.

¹⁰² La vicenda riguardava alcuni parlamentari che, in occasione di una perquisizione effettuata nella loro sede, avevano opposto resistenza fisica e avevano rivolto insulti ai funzionari e agli agenti di pubblica sicurezza, ed erano perciò stati già condannati in primo grado per oltraggio e resistenza a pubblico ufficiale. A commento di questa sentenza, GIUPPONI, *La lotta politica non è "lotta libera"...* la Corte costituzionale "squalifica" ancora la Camera in materia di insindacabilità parlamentare, in *Giur. cost.*, 2001, 1095ss.; MARONE, *Resistenza a pubblico ufficiale e insindacabilità delle opinioni dei parlamentari: Corte costituzionale, Parlamento e art. 68 Cost.*, in *Foro it.*, 2002, I, 340ss.; GIRELLI, *La Corte statuisce che*

camerale, perché la Corte ha ritenuto, quanto alle offese rivolte ai funzionari di polizia giudiziaria che eseguivano la perquisizione, che non presentassero alcun collegamento con l'esercizio di funzioni parlamentari né "corrispondenza sostanziale" di contenuti con atti tipici svolti nell'esercizio di tali funzioni: *"la prerogativa parlamentare non può infatti essere estesa sino a comprendere gli insulti-di cui è comunque discutibile la qualificazione come opinioni- solo perché collegati con le "battaglie" condotte da esponenti parlamentari in favore delle loro tesi politiche; così argomentando il nesso funzionale, lungi dal tradursi in una corrispondenza tra espressioni verbali e atti parlamentari tipici, si risolverebbe in un generico collegamento con un contesto politico indeterminabile, del tutto avulso dall'esercizio di funzioni parlamentari suscettibili di essere concretamente individuate"*¹⁰³.

Quanto all'altro punto, relativo al comportamento di resistenza alla forza pubblica, la Corte ha affermato che *"a maggior ragione la prerogativa parlamentare... non può essere riferita ai comportamenti materiali che sono stati qualificati come resistenza a pubblico ufficiale. L'art. 68, I comma, Cost. si riferisce unicamente alle "opinioni espresse" e ai "voti dati" dai membri del Parlamento nell'esercizio delle loro funzioni, mentre gli atti di resistenza e di violenza descritti nel capo di imputazione.... non sono in alcun modo qualificabili come tali"*¹⁰⁴.

Anche con la sent. n. 289/01 la Corte ha affrontato nel merito una vicenda relativa alla prerogativa parlamentare dell'insindacabilità andando a consolidare l'applicazione dei nuovi criteri di giudizio¹⁰⁵. La Corte, dopo aver ricordato il *"contesto in cui si*

i "comportamenti materiali" non rientrano nell'ambito applicativo dell'art. 68, I comma, Cost. ma non ne spiega il motivo, in Giur. it., 2002, 7ss.

¹⁰³ Punto 3 del considerato in diritto.

¹⁰⁴ Punto 3 del considerato in diritto.

¹⁰⁵ La vicenda riguardava un deputato il quale, nel corso di una trasmissione televisiva, aveva rilasciato dichiarazioni lesive della reputazione di un magistrato.

*colloca la dichiarazione, resa nel corso di un programma televisivo condotto dallo stesso deputato, del tutto al di fuori di un'attività funzionale riconducibile alla qualità di membro della Camera, e del tutto al di fuori delle possibilità di controllo e di intervento offerte dall'ordinamento parlamentare*¹⁰⁶, ha ribadito che *"l'unico punto da verificare riguarda l'eventualità che la dichiarazione non rappresenti altro se non la divulgazione all'esterno (sia pure col mezzo televisivo) di un'opinione già espressa, o contestualmente espressa, nell'esercizio delle funzioni parlamentari"*¹⁰⁷.

Numerose sono state le decisioni successive che hanno confermato i criteri che si sono definiti "sostanziali": basti ricordare, tra le sentenze più recenti, la n. 50/02¹⁰⁸, la n. 51/02¹⁰⁹, la n. 52/02¹¹⁰,

¹⁰⁶ Punto 2 del considerato in diritto.

¹⁰⁷ Punto 2 del considerato in diritto. Nel caso di specie, la Corte, non ravvisando alcun collegamento contestuale con alcuni atti tipici parlamentari precedenti, è pervenuta all'annullamento della delibera di insindacabilità.

¹⁰⁸ La vicenda riguardava le dichiarazioni rilasciate nel corso di un'intervista alla stampa da un deputato, ritenute lesive della reputazione di un magistrato. La Corte ha confermato la delibera camerale di insindacabilità ravvisando una corrispondenza di contenuti tra tali dichiarazioni e alcune interrogazioni parlamentari e altri atti di sindacato ispettivo precedentemente presentati dallo stesso parlamentare.

¹⁰⁹ La vicenda riguardava gli insulti e le minacce rivolte da un deputato, nel corso di un'intervista, ad un segretario comunale. La Corte ha annullato la delibera di insindacabilità perché ha ritenuto che le dichiarazioni non trovassero corrispondenza in alcun atto tipico parlamentare precedente e che le minacce non fossero riconducibili alla nozione di "opinioni".

¹¹⁰ La vicenda riguardava le dichiarazioni, asseritamente lesive della reputazione di alcuni magistrati, rilasciate da un deputato nel corso di un'intervista ad un quotidiano. La Corte ha annullato la delibera camerale non riscontrando alcuna corrispondenza tra tali dichiarazioni e atti parlamentari tipici precedenti richiamati dalla difesa, per di più presentati da altri parlamentari.