



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2015 FASC. III

(ESTRATTO)

ANTONELLO LO CALZO

RECENSIONE

28 DICEMBRE 2015

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Recensione a

GIAMPIERO BUONOMO, *Lo scudo di cartone. Diritto politico e riserva parlamentare*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, 2015, pp. 288, ISBN 978-88-498-4440-5

Antonello Lo Calzo*

Il complesso rapporto tra legittimazione degli organi rappresentativi e garanzia delle prerogative

Il tema delle immunità parlamentari da sempre si caratterizza per essere un ambito di notevole problematicità: questo perché esso incarna il perenne conflitto tra due esigenze, almeno all'apparenza, contrapposte, ossia: tra la necessità di garantire il pieno rispetto della "grande regola dello Stato di diritto", per cui il ruolo essenziale nella garanzia concreta dei diritti e nell'attuazione della potestà punitiva spetta alla giurisdizione e, ove ciò non avvenisse, si determinerebbero conseguenze dirette sulla complessiva effettività del principio di eguaglianza, principio cardine del sistema; e la necessità di apprestare quegli istituti che nella forma di governo parlamentare hanno come *ratio* la preservazione delle sfere di autonomia e indipendenza che sempre devono accompagnare l'esercizio delle funzioni "tipiche" degli organi che si definiscono "rappresentativi".

È inevitabile che la garanzia dell'indipendente e libero esercizio delle funzioni di ciascuna Camera, per mezzo della protezione della posizione individuale dei propri componenti, può entrare in conflitto con la regola generale della garanzia dei diritti e della potestà punitiva attuate per mezzo della magistratura, operando una deroga rispetto al fondamentale principio di eguaglianza, che necessita di essere riconsiderata alla luce dell'evoluzione della forma di governo e della forma di Stato che non consente, al giorno d'oggi, di rinvenire i medesimi presupposti giustificativi che portarono alla nascita di quelle "garanzie" in altri contesti ordinamentali e storici.

Il diritto costituzionale (ed in particolare parlamentare) è materia viva, che non si appaga di uno sterile dato formale, cristallizzato univocamente e astoricamente in una disposizione positiva, ma necessita che quella disposizione trovi svolgimento nelle concrete dinamiche di interrelazione tra i poteri dello Stato moderno, che sempre subiscono gli influssi dei mutamenti del "sentire" politico e sociale, dell'evoluzione dei principi e delle vicende storico-giuridiche che possono comportare un sovvertimento nella scala delle situazioni meritevoli di protezione, nonché nell'intensità degli strumenti approntati a tale scopo.

Queste considerazioni appaiono tanto più appropriate se si valuta il contesto in cui gli istituti immunitari si atteggiano nel momento presente: da una parte, la progressiva perdita di legittimazione degli organi politici dovuta ad una pluralità di fattori, anche di ordine strettamente giuridico¹; dall'altra, la progressiva affermazione delle tesi "populistiche" dell'antipolitica che rischiano di sfociare in una sorta di "anti-rappresentatività"². Proprio quest'ultimo aspetto, come Giampiero Buonomo (Con-

* Dottorando in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali nell'Università di Pisa.

¹ Non è trascurabile l'incidenza sullo stato di legittimazione dell'attuale Parlamento avuto dalla nota [sentenza Corte cost., 13 gennaio 2014, n. 1](#). Nonostante la Corte abbia cercato di porre riparo alla carenza di legittimazione delle Camere elette sulla base di una legge elettorale dichiarata incostituzionale, permangono dubbi sul rapporto tra concreta rappresentatività dei parlamentari ed illegittimità della legge sulla cui base sono stati eletti. Spunti interessanti su tale profilo emergono dai contributi di autorevoli studiosi contenuti in AA.VV., *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. n. 270 del 2005*, in *Giur. cost.*, 2014, 629 ss.

² Sembrano quasi riecheggiare le antiche tesi antirappresentative di Rousseau secondo cui «La Sovranità non può essere rappresentata in virtù della stessa ragione per cui non può essere alienata: consiste essenzialmente nella volontà generale e la volontà non si rappresenta, è identica a sé stessa o è un'altra senza via di mezzo. I deputati del popolo non sono né possono essere dunque suoi rappresentanti; non sono che suoi commissari e non possono decidere niente in modo definitivo. [...] L'idea dei rappresentanti è moderna: ci viene dal Governo feudale questo iniquo e assurdo governo nel

sigliere del Senato – d’ora in avanti A.) ben evidenzia, mina le fondamenta su cui si reggono le istituzioni rappresentative nello Stato democratico e, partendo dalla confusione tra i concetti di prerogativa e privilegio, pone come dato aprioristico che «la necessità di difendere la persona e l’attività del parlamentare dall’uso improprio della forza [...] sarebbe recessiva [ovvero ...] una superfetazione ereditata da un passato non più attuale» (146 s.). Una visione di questo tipo tradirebbe, d’altra parte, una considerazione unilaterale delle istanze di legittimazione dei rappresentanti fondata sulla «giurisdizionalizzazione della forza [...] e l’unicità della fonte di legittimazione»³.

Di fronte a tali problematiche è legittimo chiedersi quali possano essere i rischi legati ad una forte spinta antipolitica ed antiparlamentare perché, volendo – per assurdo che sia – enfatizzare tali approcci, dietro la critica delle istanze rappresentative può annidarsi il pericolo del rafforzamento autoritario. Volendo tralasciare, ovviamente, le tesi estreme, il problema sarà quello di riflettere su quali siano i rimedi possibili che possano rinsaldare la legittimazione degli organi rappresentativi, attualizzando istituti sorti in epoche remote all’attuale vita politica, sociale ed economica del paese.

Inserendosi nel complesso dibattito intorno alle istituzioni parlamentari, l’A., con il suo lavoro, offre una ricostruzione accurata delle origini e degli sviluppi degli istituti delle prerogative parlamentari⁴ attraverso un’indagine attenta dal punto di vista diacronico e sincronico, fornendo, inoltre, una serie di indicazioni sulla casistica parlamentare di rara conoscibilità per gli studiosi del diritto costituzionale.

Proprio l’analisi del dato storico permette all’A. di risalire alla *ratio* degli istituti osservando che gli stessi si sono atteggiati diversamente a seconda dell’esperienza dei diversi ordinamenti. Da una parte l’esperienza anglosassone in cui il profilo immunitario tende ad identificarsi essenzialmente con la “insindacabilità”, dall’altra l’esperienza continentale post-rivoluzionaria ove la prerogativa assume i tratti più pregnanti della “inviolabilità”. Due istituti rispetto ai quali l’A. adotta un approccio di trattazione separata (rispettivamente ai capp. I e III del volume)⁵, ma che si ricompongono ad unità

quale la specie umana è degradata e in cui il nome di uomo è disonorato». J.J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale* (1762), trad. it. a cura di R. Gatti, Milano, RCS Libri, 2010, 90.

³ Emblematica è la citazione ripresa dall’A. della “Relazione Mancini” ove l’illustre giurista ebbe ad affermare che «l’efficacia latente, ma tanto più benefica, di quelle garanzie consiste nella virtù ch’esse hanno, semplicemente perché sono scritte e riconosciute, di prevenire i pericoli ed i tentativi contro i quali sono istituite. Non s’intraprendono persecuzioni e vendette politiche quando si sa che, dopo faticosi sforzi, assai probabilmente finiranno per ridursi ad imprudente dimostrazione ostile alla libertà ed a conati impotenti. Scoraggiando coloro che volgano in animo propositi colpevoli, ciò che ne risulta è il rispetto della Costituzione, la regolare funzione dei politici ordinamenti, la coscienza che i legislatori acquistano di quella indipendenza e sicurezza di cui abbisognano per esercitare senza tema o pressione di sorta il loro eminente ufficio» (147). Regno d’Italia, Camera dei Deputati, Doc. n. 2-ter, sessione 1869-1870, Relazione a firma di P.S. Mancini presentata alla Camera dei Deputati nella seduta del 30 luglio 1870, 7.

⁴ La letteratura sulle prerogative parlamentari è vastissima, volendo fornire qualche indicazione non esaustiva si vedano: G. LOJACONO, *Le prerogative dei membri del Parlamento (Art. 68 della Costituzione)*, Milano, Giuffrè, 1954, 22 ss.; S. TRAVERSA, *Immunità parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, XX, Milano, 1970, 179 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari*, Torino, Einaudi, 1979; G. LONG, *Commento all’art. 68 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1986, 190 ss.; F. POSTERARO, *Prerogative parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXIV, Roma, 1991, 2 ss.; M. MIDIRI, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, Padova, Cedam, 1999; M.C. GRISOLIA, *Immunità parlamentari e Costituzione*, Padova, Cedam, 2000; C. MARTINELLI, *L’insindacabilità parlamentare. Teoria e prassi di una prerogativa costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2002; T.F. GIUPPONI, *Le immunità della politica. Contributo allo studio delle prerogative costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2005.

⁵ Per quanto appaia superfluo in questa sede, l’insindacabilità consiste nella sottrazione a responsabilità penale, civile ed amministrativa, per le opinioni espresse e i voti dati dai parlamentari nell’esercizio delle proprie funzioni; essa, pertanto, ha natura sostanziale in quanto attiene ad atti e manifestazioni di opinione specifiche e vuol far sì che quando questi siano attinenti alla funzione parlamentare (in modo più o meno ampio) vadano incontro alla massima libertà di espressione senza dover temere il rischio di una “censura” esterna che possa attentare al libero esercizio della funzione. L’inviolabilità, invece, ha natura processuale perché implica genericamente il divieto di sottoposizione a strumenti limitativi o invasivi della libertà personale del parlamentare senza l’autorizzazione della Camera di appartenenza. Entrambi gli istituti nascono dalla necessità di consentire il progressivo affrancamento degli organi parlamentari dalle ingerenze del Sovrano. Cfr. P. PERLINGIERI e M. PARRELLA, *Commento all’art. 68 Cost.*, in P. PERLINGIERI, *Commento alla Costituzione italiana*, Napoli, ESI, 2001, 437 ss.

nell'esperienza italiana che ha previsto nell'art. 68 Cost. la duplice garanzia dell'insindacabilità e dell'inviolabilità.

Proprio quest'ultima ha dato luogo a notevoli dibattiti sulla sua opportunità tanto da essere ampiamente rivista nella Legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3, che ha soppresso la vecchia autorizzazione a procedere in generale, mantenendo ferma solo l'autorizzazione per le misure cautelari e gli atti invasivi. D'altra parte, come correttamente osservato dall'A., anche attraverso dati di ordine comparato (85 ss.), l'istituto non ha subito stravolgimenti in quegli ordinamenti ove le prassi apparivano improntate alla perfetta correttezza istituzionale, mentre l'esigenza riformista si è avvertita soprattutto in quei casi in cui i Parlamenti adottavano un approccio di aprioristica negazione dell'autorizzazione. Il problema che si pone, quindi, sembra essere quello del progressivo affermarsi di una logica conflittuale nell'esperienza italiana, che vede oggi contrapposte le istituzioni parlamentari alla magistratura, ove il ruolo di giudice tra i configgenti viene ad essere assunto dalla Corte costituzionale. Questo aspetto è oggetto di attenta trattazione da parte dell'A. che si sofferma sui profili delle procedure in cui si articola la difficile relazione tra prerogative delle Camere e attività del giudice (Cap. II)⁶.

Il rapporto cui si accennava è stato progressivamente delineato dalla Corte costituzionale ed è compiutamente analizzato dall'A. (60 ss.). Vale qui la pena riprenderne alcuni passaggi essenziali per poi trarre le conclusioni sulla condivisibilità delle tesi sostenute nel lavoro in esame.

Il primo pilastro nella definizione dei rapporti Parlamento-Magistratura sotto il profilo immunitario viene tradizionalmente individuato nella [sentenza della Corte costituzionale del 29 dicembre 1988, n. 1150](#). In essa la Consulta stabilisce che il potere valutativo delle Camere in ordine alla deliberazione di insindacabilità non può essere ritenuto «arbitrario o soggetto soltanto ad una regola di *self-restraint*», ma in un ordinamento che si fonda sui diritti fondamentali dell'uomo e riconosce un organo giurisdizionale di garanzia costituzionale, il potere delle Camere incontra il limite della possibile sottoposizione al giudizio della Corte in sede di conflitto di attribuzioni. Il bene tutelato dal conflitto sarebbe, pertanto, non la sussistenza di una ipotetica giurisdizione esclusiva delle Camere in ordine alla sindacabilità dei voti o delle opinioni dei parlamentari, ma la protezione della posizione costituzionale dell'organo (80). Il controllo della Corte resta, però, ancora legato ad una logica puramente interna perché il Giudice delle leggi non addentra la propria valutazione nei contenuti delle dichiarazioni in quanto la valutazione della condotta di un parlamentare è rimessa alla Camera di appartenenza «con l'effetto, qualora sia qualificata come esercizio delle funzioni parlamentari, di inibire rispetto ad essa una difforme pronuncia giudiziale di responsabilità»⁷. La deliberazione di insindacabilità della Camera avrebbe i caratteri della pregiudiziale parlamentare rispetto al giudizio⁸.

⁶ Al riguardo non si possono trascurare i rischi di abuso delle procedure stabilite dall'art. 68 Cost. a fini e per soggetti diversi da quelli legittimati. In questo senso è interessante osservare quelle decisioni in cui la Corte nega l'estensione della pregiudizialità parlamentare all'ambito ministeriale; in sostanza il ministro-parlamentare non può godere della medesima pregiudizialità per fatti afferenti alla sfera ministeriale. Si vedano [Corte cost., sentt. 20 luglio 2007, n. 304](#) e [25 febbraio 2014, n. 29](#) (annotata da E. VIVALDI, *La Corte costituzionale (finalmente) annulla una delibera c.d. di ministerialità* in *Giur. cost.*, 2014, 441 ss. Al riguardo, cfr., altresì, le osservazioni di R. DICKMANN, *La Corte esclude la concorrenza delle procedure di cui agli artt. 68, primo comma, Cost. e 96 Cost. quando l'autore di reati di opinione cumuli la qualità di parlamentare e di ministro (nota a Corte cost., 25 febbraio 2014, n. 29)*, in [Diritti Fondamentali](#), 2014; e R. PASTENA, *Un nuovo tassello nel complesso mosaico della responsabilità ministeriale: l'incostituzionalità delle delibere di ministerialità*, in [Osservatorio AIC](#), 2/2014).

⁷ [Corte cost., 29 dicembre 1988, n. 1150](#), par. 2 e 3 Cons. diritto (annotata da N. ZANON, *La Corte e la «giurisprudenza» parlamentare in tema di immunità: affermazioni di principio o regola del caso concreto?*, in *Giur. cost.*, 1988, 5588 ss.).

⁸ Per osservazioni critiche al riguardo R. ROMBOLI, *La «pregiudizialità parlamentare» per le opinioni espresse e i voti dati dai membri delle Camere nell'esercizio delle loro funzioni: un istituto da ripensare (e da abolire)*, in *Foro it.*, I, 1994, 995 ss. Tale concetto è stato poi formalizzato nella legge n. 140 del 20 giugno 2003, che all'art. 3 ha previsto una «pregiudiziale parlamentare» che ha superato il vaglio della Corte costituzionale con la [sentenza del 16 aprile 2004, n. 120](#), ma che è stata nella sostanza neutralizzata dalla concreta attuazione nella successiva giurisprudenza conflittistica della Corte che ha portato ad un ridimensionamento dell'intendimento del nesso funzionale che va riscontrato nelle sole ipotesi di effettiva espressione dell'esercizio di attività parlamentare (S. PANIZZA, E. MALFATTI e R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2011, 251 ss.).

La soluzione raggiunta negli anni '80 non consentiva, però, di giungere ad una garanzia effettiva circa il corretto bilanciamento tra esigenze della giurisdizione, espressione del più generale principio di eguaglianza, ed esigenza di tutela delle prerogative degli organi rappresentativi. Si addivene, quindi, ad una forma di controllo più stretto da parte della Consulta che sembra muoversi nella prospettiva interna alla dichiarazione. A partire dalla [sentenze della Corte costituzionale del 17 gennaio 2000, n. 10 e n. 11](#), il Giudice delle leggi afferma che non potrebbe limitarsi a compiere un «giudizio meramente sindacatorio» su un atto totalmente rimesso alla discrezionalità parlamentare. Il giudizio sulla correttezza costituzionale di una deliberazione di insindacabilità presuppone un'accorta verifica a che «l'opinione di cui si discute sia stata espressa nell'esercizio di funzioni parlamentari»⁹.

Questa breve premessa giurisprudenziale appare prodromica ai punti fondamentali su cui si incentra il lavoro analizzato. Il sistema delle immunità viene inserito dall'A. nel più generale discorso concernente l'autonomia delle Camere nell'esercizio delle proprie funzioni (Cap. V). Partendo dalla contrapposizione tra V.E. Orlando e S. Romano¹⁰, viene ad affermarsi progressivamente la tesi dell'assoluta sottrazione degli atti delle Camere a qualunque forma di sindacato esterno¹¹. In questo senso il discorso si amplia fino ad investire la valutazione generale sulla attualità dell'affidamento di particolari attività all'organo che ne subisce gli effetti diretti (208).

Un'importante affermazione di principio nell'esperienza italiana è quella fatta dalla [sentenza della Corte costituzionale del 2 novembre 1996, n. 379](#), che ha segnato un confine netto tra l'autonomia del Parlamento e il principio di legalità. Quando un determinato comportamento risulti sussumibile sotto le regole del diritto parlamentare il principio di legalità è destinato a recedere rispetto all'autonomia delle Camere; se, però, non sia possibile ricondurre interamente il comportamento all'ambito qualificatorio del regolamento parlamentare, allora «deve prevalere la grande regola dello Stato di diritto ed il conseguente regime giurisdizionale al quale sono normalmente sottoposti tutti i diritti»¹².

Il caso da ultimo richiamato segna un momento di prima apertura ad una valutazione che tenga conto anche della generale tutela dei diritti, prevalente rispetto a forzate qualificazioni autonomistiche. Sotto questo aspetto l'A. dedica attenzione particolare a due casi emblematici (uno inglese e l'altro italiano) del progressivo superamento delle tesi dell'autonomismo "geografico" a favore delle

⁹ [Corte cost., 17 gennaio 2000, n. 10](#), par. 3 cons. dir. (annotata da A. PACE, *L'art. 68, 1° comma, Cost. e la svolta interpretativa della Corte costituzionale nelle sentenze 10 e 11 del 2000*, in *Giur. cost.*, 2000, 70 ss, e P. Costanzo, *La "giurisprudenza Sgarbi" alla ricerca di un punto fermo*, in questa *Rivista*, 2000-2002)

¹⁰ Per una inviolabilità assoluta V.E. ORLANDO, *Immunità parlamentari ed organi sovrani: a proposito del caso di un giudizio d'interdizione contro un membro del Parlamento*, in *Riv. dir. pubb. e pubb. amm.*, 25 (1933), 6 ss.; diversamente ammetteva la sindacabilità di determinati atti S. ROMANO, *Gli atti di un ramo del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi alla IV sezione del Consiglio di Stato (1899)*, in ID., *Scritti minori*, I, Milano, Giuffrè, 1950, 151 s.; nonché ID., *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, in ID., *Scritti minori*, II, Milano, Giuffrè, 1950, 233.

¹¹ Tra le conseguenze immediate di tale principio non c'è solo l'aspetto più strettamente immunitario, ma vi rientrano tutte quelle situazioni che implicano una sottrazione a sindacato esterno degli atti delle Camere. Particolarmente dibattuto è oggi il tema dell'autodichia, ossia della giurisdizione domestica degli organi costituzionali che determina la sottrazione di tutta una serie di controversie agli organi giurisdizionali comuni per affidarle agli organi "speciali" delle Camere, escludendo qualunque forma di sindacato giurisdizionale su quegli atti. In giurisprudenza resta fondamentale la sentenza [Corte cost., 23 maggio 1985, n. 154](#), (annotata da S.M. CICONETTI, *La insindacabilità dei regolamenti parlamentari*; e G. GEMMA, *Regolamenti parlamentari: una «zona franca» nella giustizia costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1985, 1078 ss.). In dottrina in senso favorevoli, per tutti, A.M. SANDULLI, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in *Giur. it.*, 1977, 1831 ss.; prevalente è però la tesi negativa, senza pretesa di esaustività, S.P. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati della Camera e giustizia della politica nello stato costituzionale di diritto*, in *Giur. cost.*, 1978, 256 ss.; N. OCCHIOCUPO, *Sovranità delle Camere e diniego di giustizia nella Giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Dir. proc. amm.*, 1986, 245 ss.; F.G. SCOCA, *Operazione cosmetica per i giudici parlamentari*, in *Dir. proc. amm.*, 1988, 491 ss.; M. MIDIRI, *Organi costituzionali e giurisdizione (note su una prerogativa controversa: l'autodichia)*, in *Giur. cost.*, 1989, 32 ss.; P. DI MUCCIO, *L'autodichia parlamentare sugli impiegati delle Camere*, in *Dir. soc.*, 1990, 133 ss.

¹² [Corte cost., 2 novembre 1996, n. 379](#) (annotata da M. MANETTI, *Non sparate sui pianisti. La delega del voto in Parlamento e la rinascita degli interna corporis*; e F. 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, 3439 ss.).

tesi della garanzia dell'ambito funzionale, salvo poi appurare gli approcci diametralmente opposti nei due sistemi che pongono in un'ottica critica le prassi italiane contemporanee.

Il noto caso *Chaytor* (220 ss.) prende le mosse da uno scandalo concernente i rimborsi spese a *Westminster* per gli alloggi dei parlamentari a Londra. Dagli inquisiti verrà invocata la copertura della cognizione esclusiva parlamentare contro la giurisdizione comune, ma la stessa soluzione adottata dai giudici lascia poco margine ai dubbi in merito al fatto che «le Corti non sono vincolate da quel che viene affermato dalle Commissioni parlamentari, dallo *Speaker* o dalla stessa Camera dei Comuni, perché il potere di giudicare – su ciò che possa essere considerato coperto dalla garanzia – spetta, in ultima istanza, alle Corti stesse». Il dato ancora più sorprendente è che le stesse istituzioni parlamentari inglesi hanno accettato le tesi dei giudici riconoscendo espressamente il loro potere di definire cosa sia “parlamentare”. In questo modo viene elaborato un criterio di distinzione funzionale, considerando coperto dalla garanzia solo ciò che sia strettamente connesso alla funzione rappresentativa.

A risultati sostanzialmente analoghi sembra mirare in Italia la [sentenza della Corte costituzionale del 9 maggio 2014, n. 120](#)¹³, resa in merito al c.d. caso Lorenzoni. La Corte in tale pronuncia sembra distinguere tra funzioni “primarie” e funzioni “non primarie” delle Camere per cui, soltanto rispetto alle prime è possibile rinvenire quella “connessione funzionale” con l'attività parlamentare che esclude l'accesso al giudice esterno; ove tale connessione manchi dovrà valere la regola generale che affida la cognizione delle relative controversie alla giurisdizione comune.

Medesimo sembra essere il punto di approdo delle due esperienze, ma completamente distinto il percorso: mentre in Inghilterra è la stessa magistratura ad assumere un potere decisionale in ordine al giudizio sulla connessione funzionale; in Italia spetta ad un terzo giudice, la Corte costituzionale come giudice dei conflitti, risolvere i casi dubbi di sussistenza della funzione. Ma il dato che fa riflettere maggiormente è la distinta logica alla base dei due percorsi: una cooperativa (Inghilterra), l'altra conflittuale (Italia).

In Italia il giudice delle leggi è stato chiamato al difficile compito consistente, non solo nella risoluzione dei casi di volta in volta posti, ma anche nel definire i tratti di un perenne contenzioso tra istanze della politica e istanze della giurisdizione, questo a causa di una costante forzatura della funzionalità, il più delle volte ridotta a mera connessione “geografica”, sia per ciò che concerne i profili immunitari sia per quelli generalmente autonomistici delle Camere.

Da ciò ben si comprende il titolo del lavoro di Giampiero Buonomo, “Lo scudo di cartone”: finché la logica posta alla base dell'esclusione della giurisdizione dagli affari interni delle Camere sarà quella della stantia protezione della sovranità geografica dell'organo e non quella della garanzia della funzione, le garanzie non opereranno come strumento di legittimazione degli organi rappresentativi ma come sintomo di una progressiva delegittimazione. Non si può non convenire, pertanto, con l'A. nel sostenere che soltanto l'accesso ad una dinamica funzionale delle garanzie consente un recupero della politica al più alto e legittimo livello della rappresentanza popolare, e questo sempre che avvenga secondo criteri cooperativi e non conflittuali, dovendosi porre a canoni informativi del sistema la protezione dei diritti fondamentali e il principio di eguaglianza.

Riprendendo le premesse, il cambiamento dei tempi incide sul fondamento degli istituti, e il mutare delle esigenze non può non tramutarsi nell'adeguamento degli stessi alle istanze di democrazia attuali, un istituto nato per proteggere gli organi rappresentativi dalla “Autorità” muta la propria funzione in un sistema dove la garanzia giurisdizionale dei diritti è pienamente affermata; soltanto in questo modo

¹³ [Corte cost., 9 maggio 2014, n. 120](#), (annotata da F. G. SCOCA, *Autonomia e indipendenza delle Camere parlamentari*; M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*; e P. PASSAGLIA, *Autodichia ed insindacabilità dei regolamenti parlamentari: stare decisis e nuovi orizzonti*, in *Giur. cost.*, 2014, 2078 ss.). Con tale decisione la Corte costituzionale sembra anche aver indicato la “via” da seguire per ciò che concerne la risoluzione delle contestazioni al sistema di autodichia delle Camere: da una parte viene definitivamente abbandonata la strada del giudizio di legittimità in via incidentale sui regolamenti parlamentari, dall'altra viene suggerita in modo espresso la sede del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato.

la prerogativa resta tale senza tramutarsi in privilegio e la sua vigenza continua perché sovrana è la funzione protetta, non i singoli che materialmente la esercitano.