



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2022 FASC. I

(ESTRATTO)

**GIUSEPPE LANEVE**

**LA FUNZIONE PARLAMENTARE AL COSPETTO DELLA FUNZIONE  
GIURISDIZIONALE NEL PRISMA DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE  
SUI CONFLITTI TRA POTERI: UNO STUDIO SUGLI ULTIMI TRENT'ANNI**

1° FEBBRAIO 2022

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

Giuseppe Laneve

## La funzione parlamentare al cospetto della funzione giurisdizionale nel prisma della giurisprudenza costituzionale sui conflitti tra poteri: uno studio sugli ultimi trent'anni\*

*ABSTRACT: Since the beginning of Nineties years of last Century, both the anti-corruption operation started by Judges – well known as Mani Pulite – and the result of Referendum on Electoral Law produced a dramatic effect on Italian politics. The traditional parties' system - that had supported the national institutions for more than forty years - failed. At constitutional level, one of the main effects was the increasingly tense in relationship between political branch and judiciary. Since there, the conflict on allocation of powers between branches of the State has experienced an unknown vitality before the Constitutional Court (until then, mostly involved in judicial review of legislation and conflicts between State and Regions judgments). Indeed, a new era of the Constitutional Court case-law started at the turn of 2000s, the so called Conflicts Season (stagione dei conflitti). This essay aims to analyze the enormous amount of decisions ruled by the Constitutional Court in such conflicts case-law arised between a judicial organ and a House of Parliament, regarding the immunity guaranteed to Members of Parliament by Constitution (art. 68 Const.). In particular, the first part is focused on conflicts that more than others have characterized the Conflict Season: conflicts based on art. 68, par. 1, which establishes the non-liability of Members for opinions and votes cast in the performance of their function. The scope of the protection afforded as regards "opinions" stated is one of the most controversial aspect of non-liability. To avoid a broad interpretation of this immunity that can turn it in a personal privilege, the Constitutional Court has created a functional link (nesso funzionale) between opinion that can be covered by immunity and parliamentary activity. Yet, this concept is very debated, especially in current social media era of communication. The second part is focused on conflicts based on art. 68, par. 2 and 3 that lay down rules governing inviolability. After Reform in 1993, authorization of the House is no longer required in order to institute criminal proceedings. Instead, it is necessary only if the Judge proposed to take certain steps against a Member of Parliament such as arrest or other specific measures (autorizzazioni ad acta). Finally, the essay focused on few conflites arised between a judge and House of Parliament regarding the "legitimate impediment" claimed by a Member of Parliament on appearing before the Court due his duties. After an overview of the criteria adopted by the Court in dealing with such conflicts that clear up some judicial tendencies, the essay identifies two aspects that can affect these conflicts before the Court: the new rules on Constitutional Court proceeding and the Constitutional Reform (adopted by Const. Law 1/2020) that had reduced Members of Italian Parliament from next Legislature.*

Premessa. – 1. 1. Le vicende dei primi anni Novanta e i loro effetti sullo "strato geologico" dell'ordinamento. – 2. Il conflitto dei conflitti: l'insindacabilità parlamentare ex art. 68, comma 1 Cost. – 2.1. La sentenza da dove tutto parte: Corte cost., [n. 1150 del 1988](#). – 2.2. La prima giurisprudenza successiva alla riforma del 1993. – 2.3 Un tassello fondamentale nella giurisprudenza: il caso c.d. dei "pianisti". – 2.4 *Step* ulteriori: le decisioni nn. [265](#) e [375 del 1997](#). – 2.5. Alcune importanti decisioni processuali anche *pro futuro*. – 2.6 Altre sentenze importanti prima della svolta del 2000, a partire dal primo annullamento di una delibera d'insindacabilità. – 2.7. La svolta delle sentenze gemelle del 2000. – 2.8. La prima giurisprudenza successiva alla svolta del 2000. – 2.9. Il 2003, un anno importante su più fronti. – 2.10. Altro tassello fondamentale che viene dal sindacato sulle leggi: la [sentenza n. 120 del 2004](#). – 2.11. La giurisprudenza successiva alla [120 del 2004](#), ancora nel segno della continuità. – 2.12. La questione controversa circa l'insindacabilità di gruppo. – 2.13. Ulteriori casi particolari e tentativi di ampliare lo spettro degli atti tipici. – 2.14. La Corte si pronuncia sull'effetto inibente introdotto dalla legge n. 140 del 2003: la [sentenza n. 149 del 2007](#). – 2.15. La giurisprudenza a cavallo del primo decennio del Duemila: primi segnali di una flessione dei conflitti e l'apertura al diritto eurounitario (con un occhio particolare alla tutela del terzo offeso). – 2.16. Le proposte di aggiornamento del nesso funzionale: la [sentenza n. 313 del 2013](#). 2.16.1. Uno sguardo alla dottrina. – 2.17. Le più recenti e controverse decisioni. – 2.17.1 È possibile per la delibera parlamentare scindere la fattispecie di reato? – 2.17.2. la [sentenza n. 133 del 2018](#), difficilmente collocabile nell'ortodossia della giurisprudenza costituzionale. – 2.18. L'ultima decisione nel merito: la [sentenza n. 110 del 2021](#). – 3. I conflitti ex art. 68,

commi 2 e 3 Cost. – 3.1. Il conflitto sulla perquisizione del domicilio di un parlamentare: il caso risolto da Corte cost., [n. 58 del 2004](#). – 3.2. La natura problematica delle intercettazioni telefoniche. – 3.2.1. Le intercettazioni che coinvolgono un parlamentare. – 3.2.2. Lo snodo della [sent. n. 390 del 2007](#). – 3.2.3. I conflitti tra poteri sulle autorizzazioni delle intercettazioni e all'utilizzo dei tabulati del parlamentare. – 4. Il legittimo impedimento del parlamentare a partire dal caso Previti. – 4.1. I conflitti sollevati dal singolo parlamentare. – 4.2. Il ricorso presentato dalla Camera di appartenenza. – 4.3. La soluzione del conflitto: la decisione [n. 225 del 2001](#). – 4.4. I casi Maticena e Cito. – 4.5. Il Previti II. – Alcune riflessioni conclusive tra le novità del processo costituzionale e le possibili prospettive della funzione parlamentare.

### *Premessa.*

All'interno della fittissima [Relazione sulla Giustizia costituzionale relativa al 2020](#), a cura del Servizio Studi della Corte costituzionale, non può non spiccare il dato per cui nel corso dell'anno in questione “non risultano adottate pronunce relativamente alla fase di merito del giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato”<sup>1</sup>. Un dato che certamente, e non solo per i numeri e le statistiche, è di effetto, ma che, tuttavia, sarebbe un errore innanzitutto considerare del tutto inaspettato, un fulmine a ciel sereno, se si guarda ad esempio all'unica pronuncia adottata nella fase di merito nel corso del 2019, peraltro di estinzione del processo<sup>2</sup>, così come alle poche decisioni di merito degli ultimi anni<sup>3</sup>, ma anche sovradimensionare, nel senso che non è dato che indica l'assenza di conflittualità (anzi, il 2020, se confrontato con il 2019, registra un incremento notevole dei giudizi per conflitti tra poteri, con “ben” 14 ordinanze pronunciate in sede di deliberazione, tre delle quali hanno dichiarato l'ammissibilità dello stesso), quanto le difficoltà che questo tipo di giudizio incontra, per diverse ragioni, nel giungere a una definizione nel merito.

Ciò che più conta, al di là dei pur importanti dati numerici e alle oscillazioni degli stessi relativi alle singole annate della giurisprudenza costituzionale, è l'angolo prospettico più generale, che restituisce un quadro piuttosto eloquente: sul piano quantitativo, il giudizio sui conflitti vive, ormai da anni, una fase di drastica recessione, soprattutto se si utilizzano come parametro gli anni a cavallo del Duemila, quelli in cui, non a caso, si parlò di vera e propria “stagione dei conflitti”; sul piano qualitativo, è possibile osservare due fenomeni *distinti* ma non *distanti* tra loro: per un verso, e il *trend* è recentissimo, la conflittualità non è più così marcatamente segnata, come in passato, dallo scontro tra potere politico e potere giudiziario, ma quella che prova a bussare ripetutamente alla Corte è una tensione che attraversa i rapporti tra poteri tutti politici (si vedano *ex multis* i diversi tentativi compiuti dal singolo parlamentare)<sup>4</sup>; per un altro, il conflitto che più di altri è stato la cartina di tornasole dello scontro tra politica e magistratura, quello in tema di insindacabilità dei parlamentari<sup>5</sup>,

---

<sup>1</sup> Corte costituzionale, Riunione straordinaria del 13 maggio 2021 presieduta da Giancarlo Coraggio.

<sup>2</sup> Corte cost., [ord. n. 127 del 2019](#).

<sup>3</sup> E. MALFATTI – M. NISTICÒ, *I conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2014-2016)*, Giappichelli, Torino, 2017, 298.

<sup>4</sup> Lo notava già A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Giuffrè, Milano 2012, 405. Vedi più recentemente E. MALFATTI, *I conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2017-2019)*, Giappichelli, Torino, 2020, 224; F. FABRIZZI, *La Corte costituzionale giudice dell'equilibrio tra i poteri: dinamiche istituzionali e conflitti di attribuzione nella più recente giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2019.

<sup>5</sup> M. RUOTOLO, *Corte, giustizia e politica*, in V. Tondi della Mura – M. Carducci – R.G. Rodio (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, Giappichelli, Torino 2005, 288 ss., in part. 321 ss.; M. MIDIRI, *Autonomia costituzionale e potere giurisdizionale*, Cedam, Padova, 1999, in part. 335 ss. G. AZZARITI, *Giurisdizione e politica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. dir. cost.*, 2007, 93 ss., in part. 111 ss. In particolare, M. MANETTI, *Non separate sui pianisti. La delega al voto in Parlamento e la rinascita degli interna corporis*, in *Giur. cost.*, 6/1996, 3464, ha individuato il terreno dell'insindacabilità garantita dall'art. 68, comma 1, come quello sul quale si misurano (e da tempo) “gli incerti equilibri tra politica e giurisdizione”; altresì per G. RIVOSACCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Cedam, Padova, 2003, 124, nell'istituto della insindacabilità, soprattutto dopo la soppressione dell'autorizzazione a procedere,

oltre ad essersi stabilizzati nei suoi tratti tipici, non è più così “dominante”, altri, diversi, e persino originali, essendo i casi - di assoluto interesse - giunti alla Corte negli ultimi anni (senza insistere troppo sulla famosa [sent. n. 1 del 2013](#), basti guardare ai conflitti in tema di autodichia, al conflitto sul diniego all’avvio delle trattative sulle intese con le confessioni religiose, etc.).

### 1. *Le vicende dei primi anni Novanta e i loro effetti sullo “strato geologico” dell’ordinamento.*

Proprio approfittando di tale situazione di (maggior) quiete, e in una stagione della giustizia costituzionale attraversata al contrario da diversi *movimenti* che la stanno riposizionando nel sistema sempre più complesso dei poteri<sup>6</sup>, questo lavoro, seguendo anche la recente sollecitazione avanzata da autorevole dottrina<sup>7</sup>, prova a fare il punto sui conflitti che, sempre inseriti nel più ampio e

---

“si sono maggiormente ‘scaricate’ le tensioni tra organi parlamentari e uffici giudiziari”; v. sempre P. COSTANZO, *Conflitti costituzionali, ad vocem*, in S. Cassese (a cura di), *Diz. Dir. pubbl.*, Giuffrè, Milano 2006.

<sup>6</sup> Un riposizionamento, da alcuni definito ri-accentramento (*ex multis*, D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, Bononia University Press, Bologna 2020) o ri-centralizzazione (T. GROPPi, *Il ri-accentramento nell’epoca della ri-centralizzazione. Recenti tendenze dei rapporti tra Corte costituzionale e giudici comuni*, in [Federalismi.it](#), 3/2021, 128 ss.), che risulta l’esito di diversi processi reciprocamente implicantesi tra loro: una rimodulazione dei rapporti con il potere legislativo (cfr. *ex multis* N. ZANON, *Il rapporto tra la Corte costituzionale e il legislatore alla luce di alcune recenti tendenze giurisprudenziali*, in [Federalismi.it](#), 3/2021, 86 ss.; L. PESOLE, *La Corte costituzionale oggi, tra apertura e interventismo giurisprudenziale*, *ivi*, 12/2021, 224 ss.) e con i giudici comuni (cfr., *ex multis*, S. STAIANO, *Corte costituzionale e giudici comuni. La congettura del riaccentramento*, in [Federalismi.it](#), 3/2021, 100 ss.; B. RANDAZZO, *Il “ri-accentramento” del giudizio costituzionale nella prospettiva di un sistema integrato di giustizia costituzionale*, in [Federalismi.it](#), 3/2021, 144 ss.); le recenti aperture del processo costituzionale introdotte dalla modifica alle Norme integrative (cfr. *ex multis*, P. COSTANZO, *Verso una riconfigurazione del processo costituzionale?*, in *Giur. cost.*, 1/2020, 486 ss.; V. ONIDA, *La Corte si apre alla “voci” della società*, *ivi*, 510 ss.; M. MANETTI, *I “falsi amici” del Giudice costituzionale*, *ivi*, 505 ss.; A. ANZON, *Le “aperture” della Corte tra esigenze del processo e ascolto della società civile*, *ivi*, 481 ss. R. ROMBOLI, *I contenuti “non rivoluzionari” della riforma delle Norme integrative*, *ivi*, 517 ss.; M. LUCIANI, *L’incognita delle nuove Norme integrative*, *ivi*, 2/2020, 1013 ss.; A. PUGIOTTO, *Le nuove Norme integrative della Corte costituzionale allo stato nascente*, in [Rivista AIC](#), 2/2020, 426 ss.; P. RIDOLA, *“La Corte si apre all’ascolto della società civile”*, in [Federalismi.it](#), 2/2020, IV ss.; A. RUGGERI, *La “democratizzazione” del processo costituzionale: una novità di pregio non priva però di rischi*, in [Giustizia Insieme](#), 24 gennaio 2020; T. GROPPi, *Verso un giudizio costituzionale aperto? Riflettendo su interventi di terzi e amici curiae di fronte alle sfide per la giustizia costituzionale nel XXI secolo*, in *Quad. cost.*, 2/2019, 371 ss.; A. SPERTI, *Corte costituzionale e opinione pubblica*, in *Dir. e Soc.*, 4/2019, 735 ss.; M.C. GRISOLIA, *Le modifiche alle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 1/2020, 6 ss.; C. MASCIOTTA, *Note a margine delle nuove Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, *ivi*, 193 ss.; G.L. CONTI, *La Corte costituzionale si apre (non solo) alla società civile. Appunti sulle modifiche apportate dalla Corte costituzionale alle Norme integrative in data 8 gennaio 2020*, *ivi*, 100 ss. Non a caso si è parlato di sconfinamenti della Corte (il riferimento è al noto saggio di A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2/2019, 251 ss., sul quale si vedano anche R. BIN, *Sul ruolo della Corte costituzionale. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, in *Quad. cost.*, 4/2019, 757 ss.; E. CHELI, *Corte costituzionale e potere politico. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, *ivi*, 777 ss.). Tutti sintomi di una Corte che cambia, cfr. G. SILVESTRI, *Del rendere giustizia costituzionale*, in [Questione Giustizia](#), 4/2020, 24 ss.; M. BIGNAMI, *Introduzione. La Corte costituzionale nel XXI secolo: ritorno al futuro*, *ivi*, 6 ss. V. anche E. LAMARQUE, *Corte costituzionale e giudici nell’Italia repubblicana. Nuova stagione, altri episodi*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021 Non da ultimo, occorre anche considerare le novità “imposte” dalla pandemia, cfr. in tema P. COSTANZO, [Con l’emergenza decolla la Corte 2.0](#), in questa [Rivista](#), 2020/1, 158 ss.

<sup>7</sup> Il riferimento è a quanto scritto di recente da N. ZANON, *ult. cit.*, 93, nota 5: “a maggior ragione in un tempo in cui i costituzionalisti studiano quasi esclusivamente i ‘diritti’ e trascurano l’organizzazione dei poteri, l’articolo 16 della Déclaration del 1799 andrebbe perciò letto invertendone i termini: in principio è la separazione dei poteri, la garanzia dei diritti seguirà. Come sosteneva James Madison (*Federalist*, n. 51.) l’equilibrio e il reciproco controllo tra i poteri sono retti dalla competizione tra di essi (...) e necessitano di un’organizzazione dei poteri che renda impossibile, a ciascuna istituzione, di godere di un *unchecked power*. Solo questo trasforma un Bill of Right «from a paper assurance to a living guarantee»”.

tradizionale *genus* di quelli che vedono come protagonisti il potere politico e il potere giudiziario<sup>8</sup>, hanno, più nello specifico, coinvolto le relazioni in qualche modo “pericolose” tra la funzione parlamentare e quella giurisdizionale.

Il periodo preso in esame copre il lasso di tempo degli ultimi tre decenni, un arco temporale segnato, in apertura, da un significativo protagonismo del potere giudiziario e che, auspicabilmente, anche alla luce della recente legge costituzionale 1/2020, la prima riforma che interessa il cuore delle nostre istituzioni, e soprattutto della sua attuazione, potrebbe ora chiudersi con un rinnovato ruolo (ri)giocato dalla funzione parlamentare.

Il punto di partenza, lo si accennava poc’anzi, si colloca a metà degli anni Novanta, periodo in cui si sono prodotte trasformazioni tali, per dirla con Enzo Cheli, da investire il sistema “ad una profondità maggiore”, interessando lo “strato geologico più profondo su cui l’ordinamento risulta impiantato”, ovvero la costituzione materiale<sup>9</sup>. È noto, infatti, come l’effetto “combinato” di Tangentopoli e delle leggi elettorali, come “cause prossime”, e delle vicende del 1989, come “cause remote”, abbiano sconvolto il sistema dei partiti, il sistema politico, la forma di governo<sup>10</sup>. Sul piano istituzionale la transizione è iniziata con il referendum del 1992, che oltre a indirizzare verso la preferenza unica il sistema elettorale, ha segnato “la delegittimazione, l’indebolimento dei partiti e l’allargamento invece di altri soggetti e istituzioni oltre i precedenti confini”<sup>11</sup>. Ma nel pieno di questa transizione – ci ha detto Giuliano Amato, si è entrati con le indagini giudiziarie che hanno proiettato un nuovo ruolo della magistratura, quasi “diretta espressione dell’opinione pubblica, vendicatrice dei suoi diritti davanti a un potere politico non più collocato in una sfera di rispettata sovraordinazione”. Gli effetti, indebolimento e delegittimazione dell’assetto precedente e contestuale allargamento di altri soggetti, sono la dinamica tipica della transizione, il cui ambito più proprio “è quello che investe il Governo, il Parlamento, lo stesso Capo dello Stato, nelle loro azioni e nelle loro relazioni reciproche”<sup>12</sup>. Come ebbe a notare Valerio Onida, gli effetti di “Mani pulite” possono essere osservati su tre piani diversi: oltre a quello strettamente inerente la vicenda giudiziaria, e quindi relativamente alla efficacia o meno dell’intervento repressivo in quel campo, e a quello della maggiore visibilità del potere giudiziario nel sistema politico e sui soggetti collettivi, e dunque sulle dinamiche della formazione del consenso, vi è quello delle prassi giudiziarie e investigative, e più ampiamente, “degli effetti della collocazione del potere giudiziario nel sistema istituzionale, dei suoi rapporti con le altre istituzioni, delle conseguenze sui modi di operare degli altri poteri e in ispecie dell’amministrazione”<sup>13</sup>.

---

<sup>8</sup> Per una sintesi dei problemi, cfr., *ex multis*, T.F. GIUPPONI, *Il conflitto tra giustizia e politica. Verso una “democrazia giudiziaria”?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 9 maggio 2016; cfr. anche F. SORRENTINO, *Conflitti tra magistratura e potere politico*, in AA.VV., *Scritti in onore di Antonio D’Atena*, IV, Giuffrè, Milano 2015, 3043 ss.

<sup>9</sup> E. CHELI, *Gli sviluppi della forma di governo nella XI legislatura. Riflessi sul principio di legalità*, in *Ass. St. Ricer. Parlam., Quaderno 5, Seminario 1994*, 1995, 13, in quanto hanno messo in discussione “non soltanto i contenuti della politica del passato o la qualità di quella classe dirigente che questa politica ha guidato, ma anche i contenitori storici attraverso cui questa politica e questa classe si sono espresse nell’intero arco della nostra esperienza repubblicana”. Vedi anche F. LANCHESTER, *L’innovazione istituzionale nella crisi di regime, ivi, Quaderno 4, Seminario 1993*, 36, per il quale “la sentenza di ammissibilità dei referendum elettorali (...) ha accelerato il processo di delegittimazione parlamentare e le strategie di rottura degli assetti descritti dal patto costituzionale del 1948. Accanto all’attività del giudice costituzionale opera ormai a tutto campo quello ordinario, immergendo opportunamente il bisturi purificatore in ampi settori della vita pubblica. La necessaria attività di innovazione istituzionale vede quindi la classe politica parlamentare annichilita dalle inchieste, scompagnata dal processo di riallineamento del sistema partitico, paralizzata dall’azione referendaria”.

<sup>10</sup> A. BARBERA, *Transizione alla democrazia maggioritaria? Riflessioni in due puntate*, in *Quad. cost.*, 3/1994, 373. Vedi anche G. AZZARITI, *Politica e processi*, in *Giur. cost.*, 1/2004, 837 ss., in part. 845.

<sup>11</sup> G. AMATO, *Un Governo nella transizione. La mia esperienza come Presidente del Consiglio*, in *Quad. cost.*, 3/1994, 359.

<sup>12</sup> G. AMATO, *Un Governo*, cit., 360.

<sup>13</sup> V. ONIDA, «Mani pulite» anno III, in P. Ignazi – R. S. Katz (a cura di), *Politica in Italia. I fatti dell’anno e le interpretazioni. Edizione 1995*, Il Mulino, 1995, 175 ss., 176.

Non sorprende allora che alcune ricostruzioni storiche di quegli anni hanno visto nel fenomeno complesso e variegato che si manifestava in quegli anni, una “vera e propria guerra civile fra i grandi poteri dello Stato”<sup>14</sup>.

## 2. Il conflitto dei conflitti: l'insindacabilità parlamentare ex art. 68, comma 1 Cost.

Questo percorso non può che muovere dai conflitti ex art. 68, comma 1 Cost., quelli che della succitata “stagione dei conflitti”<sup>15</sup> sono stati il motore trainante; quelli che, pur nel quadro appena tracciato, ci sono sempre, l'ultima decisione che risolve nel merito un conflitto di questo tipo, la [n. 110 del 2021](#) ne è una dimostrazione<sup>16</sup>; quelli che, ancora, con uno sguardo più di sistema, hanno rappresentato l'espressione più diretta di una latente conflittualità tra (libertà della) *politica* e (ragioni del) *diritto*<sup>17</sup>. Ma anche, infine, quei conflitti lungo i quali, soprattutto a partire dalla “svolta” delle due sentenze del 2000 in avanti<sup>18</sup>, la Corte si è mostrata, forse in maniera più decisa che altrove, quasi granitica nel confermare e ribadire alcuni criteri guida nella soluzione degli stessi<sup>19</sup>.

A partire dal 1993 proprio il giudizio sui conflitti tra poteri registra un deciso cambio di passo, quasi una vera e propria “svolta” che consente all'istituto stesso di raggiungere livelli di definizione mai conosciuti sino ad allora<sup>20</sup>. Il merito di tale evoluzione sta nella circostanza, tutt'altro che casuale, per cui la giurisprudenza costituzionale - che notoriamente ha giocato un ruolo fondamentale e indefettibile nella “costruzione” dei conflitti di attribuzione *latu senso*<sup>21</sup>, quindi anche di quelli Stato-Regioni<sup>22</sup>, nel periodo in esame si trova - per la prima volta - a dirimere controversie non solo

---

<sup>14</sup> L. CAFAGNA, *La grande slavina. L'Italia verso la crisi della democrazia*, Marsilio, Venezia 1993, 139.

<sup>15</sup> E. MALFATTI – R. TARCHI, *Il conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1993-1995)*, Giappichelli, Torino 1996, 332, da quelli ex art. 68, comma 1, Cost.

<sup>16</sup> Sulla pronuncia, su cui si tornerà più avanti, cfr. F. GIRELLI, *Solo ai membri del Parlamento spetta l'immunità*, in *Giur. cost.*, 3/2021, 1241 ss.

<sup>17</sup> *Ex multis*, si veda l'incipit chiarissimo sul punto di A. RUGGERI, *Le opinioni insindacabili dei parlamentari davanti alla Corte: connotati e criteri formali-sostanziali di riconoscimento, al crocevia dei rapporti tra diritto costituzionale e «diritto politico»*, in AA.VV., *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, Giuffrè, Milano 2001, 233-34, secondo il quale essi sono “un banco di prova di particolare rilievo e tra i più attendibili per il riscontro e la misurazione dell'equilibrio nei rapporti tra le istituzioni: in primo luogo, tra giudici e Camere, (...) e però, allo stesso tempo (e non secondariamente), tra queste ultime e la stessa Corte, quale «arbitro» dei conflitti. Ancor più a fondo (...) è su questo terreno che particolarmente si può verificare dove passa la linea di confine, per sottile e evanescente che sia, che tiene distinto il diritto costituzionale dal «diritto politico», circoscrivendo gli ambiti riservati al dominio di quest'ultimo, sui quali dunque non può distendersi il primo, proiettando e in seno ad essi esprimendo la sua forza qualificatoria e ordinativa, pur nei limiti congeniti che complessivamente la connotano”. Vedi anche L. D'ANDREA, *La Corte di fronte alle prerogative del Parlamento*, in A. Ruggeri (a cura di), *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, 331 ss., in part. 336. Vedi anche A. D'ALOIA, *Immunità e Costituzione. Considerazioni su un difficile equilibrio*, in *Dir. Pubbl.*, 3/2011, 963 ss. Cfr. A. DANESI, *La Corte costituzionale e i conflitti in materia di insindacabilità parlamentare e consiliare ex art. 68, c. 1e art. 122, c. 4, Cost.*, in B. Caravita (a cura di), *La giustizia costituzionale in trasformazione: la Corte costituzionale tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti*, Jovene, Napoli, 2012, 223 ss.; Y. CITINO, *L'ambito di operatività dell'insindacabilità parlamentare: questioni sostanziali e processuali*, in [Federalismi.it](#), 15/2015.

<sup>18</sup> G. AZZARITI, *Cronaca di una svolta: l'insindacabilità dei parlamentari dinanzi alla Corte costituzionale*, in Id. (a cura di), *Le Camere nei conflitti*, Giappichelli, Torino 2002, 199.

<sup>19</sup> M. RUOTOLO, *Corte, giustizia*, cit., 321.

<sup>20</sup> E. MALFATTI – R. TARCHI, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1993-1995)*, cit., 332.

<sup>21</sup> In termini simili S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale sui conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, Giuffrè, Milano 1985, 8. Vedi anche V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Cedam, Padova 1984, in part. 449.

<sup>22</sup> Anche se in misura minore rispetto a quanto fatto per i conflitti tra poteri. Già il semplice fatto che per il conflitto tra Stato e Regioni vi fosse una predefinizione tassativa dei soggetti legittimati (a cui va aggiunto un dato normativo ex

quantitativamente più numerose, ma soprattutto dal notevole tasso politico, che hanno visto coinvolti pressoché tutti gli organi costituzionali o di rilievo costituzionale<sup>23</sup>.

La *ratio* della prerogativa sancita dall'art. 68, comma 1, Cost., come ampiamente noto, è quella volta ad assicurare il pieno e libero esplicarsi della funzione parlamentare, intesa quale apporto essenziale ed irrinunciabile, da parte dei singoli membri delle Camere, al processo di formazione della decisione politica. Da qui la necessità di impedire che l'autorità giudiziaria possa impropriamente comprimere la libera attività parlamentare. Tradotto ulteriormente, significa porre al centro, attingendo dalle preziose parole della sentenza Mezzanotte sul c.d. caso dei pianisti, l'indefettibilità di un punto di equilibrio razionale e misurato tra autonomia della funzione parlamentare e istanze dello Stato di diritto, che tendono a esaltare i valori connessi all'esercizio della giurisdizione<sup>24</sup>.

### 2.1. *La sentenza da dove tutto parte: Corte cost., n. 1150 del 1988.*

Pietra miliare su cui si è poggiata l'intera giurisprudenza costituzionale che qui interessa è la storica pronuncia [n. 1150 del 1988](#)<sup>25</sup>, con la quale, forse un po' a sorpresa rispetto a un dato testuale che sembrava direttamente rivolto ai giudici<sup>26</sup>, chiaramente si è riconosciuto il potere in capo alla Camera di appartenenza del singolo parlamentare di valutare la condotta di quest'ultimo e, quindi,

---

art. 39 della legge n. 87 del 1953 che esprimeva il concetto d'invasione di competenza), forniva maggiori certezze rispetto al conflitto tra poteri, cfr. F. SORRENTINO, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, 721. E' stato messo giustamente in risalto come tra i due giudizi vi sia stata un'influenza "reciproca": infatti, come "nei conflitti intersoggettivi l'incipiente esperienza giurisprudenziale dei conflitti tra poteri" ha portato "ad accentuare il livello costituzionale del giudizio", così "nei conflitti tra poteri, l'ampia gamma degli strumenti processuali elaborati nel giudizio sui conflitti intersoggettivi" ha reso "più facile (almeno in una prima fase) l'ammissione di nuove ipotesi di conflitto", così S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale*, cit., 239. Secondo A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Giuffrè, Milano 1992, 6, le maggiori differenze tra giudizi sui conflitti intersoggettivi e quelli tra poteri stanno nelle due circostanze per cui solo i primi hanno un soggetto "in posizione di preminenza per scelta costituzionale, (lo stato)" nonché un giudizio ad essi "integrativo", ovvero il giudizio in via d'azione. In tema, cfr. anche L. PESOLE, *I giudici ordinari e gli altri poteri nella giurisprudenza sui conflitti*, Giappichelli, Torino 2002, 44-49.

<sup>23</sup> E. MALFATTI – R. TARCHI, *ult. cit.*, 332.

<sup>24</sup> Corte cost., [sent. n. 379 del 1996](#), p. 4 del *Considerato in diritto*.

<sup>25</sup> A. PACE, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, in AA.VV., *Immunità e giurisdizione*, cit., 7-8, ritiene appunto storica tale pronuncia giacché "non si deve comunque dimenticare che prima di essa era tutt'altro che pacifica la possibilità di sollevare un conflitto di attribuzioni tra poteri non tanto contro una delibera d'insindacabilità *ex art. 68* comma primo (di questa nemmeno si parlava!), quanto, piuttosto, contro il diniego di autorizzazione a procedere *ex art. 68* comma secondo (data l'asserita «natura politica» di tale delibera)". M.C. GRISOLIA, *Immunità parlamentari e Costituzione. La riforma del primo comma dell'art. 68 Cost.*, Cedam, Padova 2000, 130 parla di "punto di riferimento obbligato"; L. PESOLE, *I giudici ordinari e gli altri poteri*, cit., 160-1 ribadisce che trattasi di conflitto che dà il la a quelle controversie che "impronteranno in maniera estremamente significativa tutta la più recente giurisprudenza costituzionale sui conflitti tra poteri". L. D'ANDREA, *La Corte di fronte*, cit., 347-8.

<sup>26</sup> Vedi sul punto R. ROMBOLI, *La «pregiudizialità parlamentare» per le opinioni espresse ed i voti dati dai membri delle Camere nell'esercizio delle loro funzioni: un istituto nuovo da ripensare (e abolire)*, in *Il Foro it.*, 1994, I, 995 ss., il quale osserva che: "Il 1° comma dell'art. 68, nel fissare il divieto di perseguire (ora di chiamare a rispondere) il parlamentare per le opinioni espresse e i voti dati sembrerebbe rivolgersi principalmente e direttamente ai giudici, ai quali pertanto dovrebbe spettare il compito di interpretare la disposizione costituzionale, al fine di verificare quando debbano procedere nel loro giudizio e quando invece ciò sia loro impedito dalla garanzia (...) Alle camere, ovviamente interessate ad una corretta interpretazione e applicazione del principio in questione, dovrebbe riconoscersi la possibilità di tutelare le proprie prerogative sollevando un conflitto tra poteri davanti alla corte, nel caso ritengano che il cattivo uso, da parte del giudice, dei poteri ad esso riconosciuti venga a menomare proprie attribuzioni o garanzie costituzionalmente riconosciute", 998.

qualora la stessa fosse stata qualificata come esercizio delle funzioni parlamentari, di inibire “una difforme pronuncia giurisdizionale”<sup>27</sup>.

Attenta dottrina, qualche anno più tardi, nel mentre il filone della giurisprudenza costituzionale inaugurato dalla sentenza del 1988 andava consolidandosi, ebbe modo di evidenziare una sorta di suo “peccato di origine”: venendo meno al pieno rispetto del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato, la Corte si è limitata a pronunciarsi sull’operato della Camera lasciando in ombra – e, dunque, aperta a soluzioni diverse, come si vedrà più avanti, – la valutazione che l’autorità giudiziaria poteva effettivamente effettuare sulla condotta del parlamentare<sup>28</sup>.

Tornando al potere riconosciuto alla Camera di appartenenza, esso tuttavia, non è illimitato, essendo soggetto al sindacato da parte della Corte costituzionale che, dunque, può essere chiamata dall’autorità giurisdizionale, per il tramite del giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri<sup>29</sup>, a valutare la modalità di esercizio del potere riconosciuto all’organo parlamentare<sup>30</sup>.

Nella decisione del 1988 sono confluite (e stanno insieme) due principi non perfettamente sovrapponibili e che riflettono le due “anime” con cui la stessa Corte decide di affrontare il tema dell’insindacabilità: da un lato, il rispetto della sfera di autonomia parlamentare, attraverso il riconoscimento della natura parlamentare del potere di decidere sulla sussistenza dei presupposti della prerogativa *ex art. 68*, comma 1 Cost.; dall’altro, quello che vuole quella stessa sfera di autonomia

---

<sup>27</sup> M. RUOTOLO, *ult. cit.*, 326. In merito alla [sentenza n. 1150 del 1988](#), cfr. N. ZANON, *La Corte e la “giurisprudenza” parlamentare in tema di immunità: affermazioni di principio o regola del caso concreto?* in *Giur. cost.*, 1988, 5595 ss.; R. PINARDI, *L’insindacabilità parlamentare tra controllo della Corte e (presunta) potestà “inibente”: una decisione non priva di contraddizioni*, *ivi*, 2359 ss.; F. DONATI, *Interrogativi vecchi e nuovi sulle immunità parlamentari*, *ivi*, 1988, 2377 ss.; A. D’ANDREA, *Prerogative dei parlamentari, poteri dell’autorità giudiziaria, conflitti di attribuzione*, in *Il dir. dell’informaz. e dell’informat.*, 2/1989, 435 ss.; L. CIAURRO, *Autorizzazione a procedere e giudizio civile*, in *Quad. cost.*, 3/1989, 509 ss.; M. D’AMICO, *Problemi e prospettive in tema di conflitto di attribuzione tra poteri*, *ivi*, 56 ss. Critico, soprattutto, rispetto al passaggio della decisione in cui si afferma che “le prerogative parlamentari non possono non implicare un potere dell’organo a tutela del quale sono disposte” è A. PACE, *Giurisdizione*, *cit.*, 8, per il quale “l’insindacabilità è già per sé una garanzia, che ben può essere fatta valere sia davanti ai giudici, sia in sede di conflitto tra poteri: una garanzia che non postula, di per sé, l’esistenza di un potere deliberativo delle Camere e, tanto meno, un effetto inibitorio di essa”. Vedi anche G. ZAGREBELSKY, *La riforma dell’autorizzazione a procedere*, in *Corr. giur.*, 1/1994, 281 ss.; R. ROMBOLI, *La «pregiudizialità*, *cit.*, 995 ss. Più favorevole alla soluzione proposta dalla Corte è A. SAITTA, *Conflitti di attribuzioni, poteri dello Stato, garanzia dell’insindacabilità e tutela costituzionale del singolo parlamentare*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2001, 305 ss., in part. 313. Per un esame dettagliato della pronuncia in questione, cfr. G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento*, *cit.*, 136 ss.

<sup>28</sup> E. MALFATTI, *La giurisprudenza costituzionale e l’insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari: conferme e novità sui caratteri del giudizio della Corte nel conflitto di attribuzioni tra le Camere e l’autorità giudiziaria*, in *Giur. cost.*, 4/1997, 2446-7.

<sup>29</sup> Competenza della Camera di appartenenza a valutare i presupposti, effetto inibente della delibera camerale ed eventuale conflitto tra poteri sollevato dall’autorità giudiziaria per superare tale effetto sono i “tre capisaldi” della [sent. n. 1150 del 1988](#), così C. MARTINELLI, *L’insindacabilità parlamentare. Teoria e prassi di una prerogativa costituzionale*, Giuffrè, Milano 2002, 47.

<sup>30</sup> Emblematico il passaggio che si legge al p. 3 del *Considerato in diritto*: “In quanto è attribuito nei limiti della fattispecie indicata dall’art. 68, primo comma, e solo entro questi limiti legittimamente esercitato, il potere valutativo delle Camere non è arbitrario o soggetto soltanto a una regola interna di *self-restraint*. Nella nostra Costituzione, che riconosce i diritti inviolabili dell’uomo (fra cui il diritto all’onore e alla reputazione) come valori fondamentali dell’ordinamento giuridico e prevede un organo giurisdizionale di garanzia costituzionale, il detto potere è soggetto a un controllo di legittimità, operante con lo strumento del conflitto di attribuzione, a norma degli artt. 134 Cost. e 37 della legge n. 87 del 1953, e perciò circoscritto ai vizi che incidono, comprimendola, sulla sfera di attribuzioni dell’autorità giudiziaria”. E. MALFATTI – R. TARCHI, *ult. cit.*, 400 riconoscono che il potere della Camera “è soggetto ad un controllo di legittimità circoscritto ai vizi che incidono, comprimendola, sulla sfera di attribuzioni dell’autorità giudiziaria. Più specificatamente il conflitto può configurarsi 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 valido esercizio del potere stesso”. Trattasi, pertanto, come messo in evidenza da G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento*, *cit.*, 148, di conflitto non da *vindicatio*, ma da *menomazione*, sul modo di esercizio del potere.

non più intangibile, ma sottoposta a un controllo, pur entro certi limiti, da parte della stessa Corte costituzionale<sup>31</sup>.

## 2.2. La prima giurisprudenza successiva alla riforma del 1993.

Proprio la natura e il raggio di azione del sindacato della Corte, in sede di giudice dei conflitti, si sono mostrati sin da subito come uno dei profili più spinosi. Già con la prima sentenza pronunciata ai sensi dell'art. 68, comma 1, dopo la riforma del 1993, la [n. 443 del 1993](#), la Corte ha limitato il proprio ambito di intervento a una – quantomeno vaga – “verifica esterna” circa la non arbitraria, e anzi plausibile, valutazione compiuta dall'organo parlamentare circa i presupposti della dichiarazione di insindacabilità<sup>32</sup>. Nel caso di specie, nel quale in contestazione era la possibilità che fossero coperte da insindacabilità affermazioni espresse da un senatore nel corso di un convegno pubblico e riprodotte di atti e documenti di una Commissione parlamentare di cui lo stesso senatore era membro, a fronte della richiesta da parte del giudice ricorrente di verificare se l'organo parlamentare, che aveva riconosciuto l'identità tra le opinioni espresse, non si fosse spinto oltre e dunque a valutare il merito delle stesse, attività invero spettante all'autorità giudiziaria, la Corte ha dichiarato l'inammissibilità del conflitto: l'ambito di intervento della Corte, infatti, non si estende alla valutazione sull'esistenza dei presupposti dell'insindacabilità – che spetta solo all'organo parlamentare e che non può essere mai condizionata da parametri adottati dall'autorità giurisdizionale<sup>33</sup> – ma è circoscritto a riconoscere la non arbitrarietà e plausibilità di tale valutazione (riconosciute nel caso)<sup>34</sup>. Pertanto, ha concluso la Corte, “quando, come nella specie, la Camera di appartenenza abbia esercitato in concreto il relativo potere, soggetto esclusivamente al sindacato di questa Corte e soltanto nei limiti anzidetti, deve considerarsi come inammissibile ingerenza nella prerogativa parlamentare il pretendere di sovrapporre, ai criteri seguiti dalla Camera stessa, quelli suggeriti da orientamenti giurisprudenziali dell'ordine giudiziario, dato che è proprio nei confronti di questo che è posta dall'art. 68 della Costituzione la prerogativa dell'insindacabilità a tutela dell'indipendenza del Parlamento”<sup>35</sup>.

Come rilevato dalla dottrina, proprio una “verifica esterna” così congegnata (e limitata), oltre a consentire da subito un'estensione non solo spaziale ma anche funzionale della insindacabilità, ha manifestato la sua debolezza nel non aver individuato dei limiti logico-sistematici alla suddetta estensione<sup>36</sup>.

La posizione espressa dalla Corte si consolida nella successiva pronuncia [n. 129 del 1996](#) che però si segnala per alcuni profili interessanti sia sul piano processuale che sostanziale<sup>37</sup>.

---

<sup>31</sup> Così L. PESOLE, *Verso la scomparsa dei conflitti sull'insindacabilità parlamentare?* in *Giur. cost.*, 3/2009, 2154-55.

<sup>32</sup> G. AZZARITI, *Cronaca*, cit., 203.

<sup>33</sup> A. PACE, *ult. cit.*, 9, parla, criticamente di una sorta di “monopolio interpretativo” delle Camere.

<sup>34</sup> Corte cost., [sent. n. 443 del 1993](#), p. 4 del *Considerato in diritto*: “in sede di verifica esterna sulla valutazione compiuta dal Senato circa la sussistenza del presupposto della insindacabilità, non appare arbitrario, ma anzi plausibile che si sia ritenuto tale presupposto sussistente relativamente al caso in cui il parlamentare aveva 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 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”. Su tale pronuncia, cfr. M. OLIVIERO, *In tema di insindacabilità dei membri del Parlamento*, in *Giur. cost.*, 1/1994, 437 ss.; A. VALASTRO, *La prerogativa parlamentare della insindacabilità all'indomani della l. cost. n. 1/1993*, ivi, 3072 ss.; anche R. ROMBOLI, *La «pregiudizialità parlamentare»*, cit.

<sup>35</sup> Corte cost., [sent. n. 443 del 1993](#), p. 4 del *Considerato in diritto*.

<sup>36</sup> G. AZZARITI, *Cronaca*, cit., 204-5. G. RIVOCCHI, *ult. cit.*, 148-150.

<sup>37</sup> Per i commenti alla pronuncia, cfr. *ex multis* A. PACE, *Il «nulla osta» parlamentare a che il giudice possa decidere la causa nel merito: una questione, ex artt. 24 comma 1, 68 comma 1 e 101 comma 2 Cost., ormai da archiviare?* in *Giur. cost.*, 2/1996, 1132 ss.

Innanzitutto va evidenziato come nel caso di specie le circostanze di fatto della questione fossero diverse: trattasi infatti di conflitto non già sollevato dall'autorità giudiziaria, secondo lo "schema" stabilito dalla pronuncia [n. 1150 del 1988](#)<sup>38</sup>, bensì dall'organo parlamentare – nello specifico il Senato della Repubblica - contro il Tribunale di Palermo e avente ad oggetto la decisione di quest'ultimo di procedere comunque al dibattimento nei confronti di un senatore per il reato di diffamazione nonostante fosse intervenuta la delibera del Senato che avesse ritenuto le opinioni del proprio membro coperte dalla insindacabilità *ex art. 68, comma 1, Cost*<sup>39</sup>. Rispetto a questo quadro, spicca sul piano processuale la circostanza per cui per la prima volta la Corte, investita del conflitto dalla Camera di appartenenza del parlamentare le cui opinioni erano in "contestazione", ammette l'intervento dell'altro ramo del Parlamento, seppur apparentemente non interessato, aprendo ad una concezione unitaria del potere quando in gioco vi sia la sua autonomia e indipendenza e che troverà ben presto eco nella giurisprudenza costituzionale successiva. Siffatto intervento trova giustificazione nel fatto che rispetto al contrasto tra il provvedimento giudiziale impugnato e la qualificazione giuridica delle opinioni del parlamentare fornita dal Senato, in forza della quale vi sarebbe stata una causa impeditiva della prosecuzione del procedimento penale nei confronti del senatore, "è incontestabile l'interesse comune dei due rami del Parlamento a ottenere una sentenza che affermi l'inerenza di tale effetto alla prerogativa parimenti attribuita ai loro membri dalla norma costituzionale, ristabilendo gli equilibri costituzionali messi in gioco, al di là del singolo caso, dal conflitto di attribuzione"<sup>40</sup>.

Nel merito, la Corte ha accolto il ricorso censurando il comportamento dell'organo giudiziario che, non solo non ha contestato la valutazione espressa dal Senato nella deliberazione di insindacabilità, ciò che costituisce, secondo il "modello" giurisprudenziale proposto dalla Corte<sup>41</sup>, il presupposto per la sollevazione del conflitto da parte dell'autorità giudiziaria; ma ha altresì negato l'effetto inibitorio della stessa deliberazione parlamentare ritenendo, al contrario, doversi procedere col dibattimento, assumendo che l'insindacabilità sia causa di non punibilità e non già di improcedibilità e che fosse interesse dello stesso querelato quello di dimostrare, in dibattimento, la propria estraneità ai fatti contestatigli.

La Corte, invero, più che interessata alla qualificazione teorica della insindacabilità, s'è mostrata "devota" all'effetto (pratico) inibitorio che deriva dalla deliberazione dell'organo parlamentare<sup>42</sup> che, laddove dovesse essere eluso, sostanzierebbe un rovesciamento del "bilanciamento di interessi operato dal legislatore costituente"<sup>43</sup>: l'assolutezza di tale effetto può essere superata solo contestando

---

<sup>38</sup> G. RIVOCCHI, *Il Parlamento*, cit., 136 secondo il quale la [sent. n. 1150 del 1988](#) ha costituito una sorta di "archetipo" nella soluzione delle controversie tra Parlamento e autorità giudiziaria.

<sup>39</sup> Nel caso di specie, infatti, "contestate" erano le opinioni espresse dal senatore Carmine Mancuso, il quale, nel corso di una trasmissione televisiva sui delitti di mafia, aveva reso dichiarazioni diffamatorie nei confronti del questore Bruno Contrada in riferimento ai soccorsi prestati all'agente di scorta Lenin Mancuso, rimasto ucciso nell'agguato teso al Giudice Cesare Terranova. Da qui il Senato della Repubblica aveva sollevato conflitto di attribuzione contro il Tribunale di Palermo chiedendo alla Corte di statuire che «spetta ad esso Senato affermare l'insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione».

<sup>40</sup> Corte cost., sent. [n. 129 del 1996](#), punto 2 del *Considerato in diritto*. Secondo G. RIVOCCHI, *op. cit.*, 154, in queste affermazioni vi sarebbe l'avvaloramento, da un lato delle ricostruzioni dottrinarie sull'ammissibilità dell'intervento in giudizio di altri soggetti, in particolare in esito al 'maggiore rilievo pratico delle conseguenze dell'annullamento dell'atto nei confronti di un terzo' con il passaggio dalla *vindicatio* alla menomazione (cfr. A. PISANESCHI, *I conflitti*, cit., 385; S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale*, cit., 230 ss.); dall'altro, della ricostruzione del Parlamento come "potere complesso, composto di organi con proprie attribuzioni che assumono una propria legittimazione processuale come poteri in conflitto allorché la controversia costituzionale verta su un atto che pone in causa l'attribuzione definita da una norma costituzionale con specifico riferimento al ciascun ramo del Parlamento".

<sup>41</sup> M. LUCIANI, *Il «modello» della sentenza n. 1150 del 1988*, in AA.Vv., *Immunità e giurisdizione*, cit., 331 ss.

<sup>42</sup> Cfr. Corte cost., sent. [n. 129 del 1996](#), p. 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>43</sup> Corte cost., sent. [n. 129 del 1996](#), p. 3 del *Considerato in diritto*: "A tutela del principio (corrispondente a un interesse generale della comunità politica) d'indipendenza e autonomia del potere legislativo nei confronti degli altri organi e poteri dello Stato, l'art. 68 Cost. 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. Questa prerogativa dei membri del Parlamento, poiché costituisce, sul piano del diritto sostanziale, una causa d'irresponsabilità

i presupposti della delibera parlamentare e sollevando il relativo conflitto, e cioè rientrando all'interno del "modello". Opportunità, peraltro, che la stessa Corte riconosce ancora in vita per il giudice resistente non essendo previsti termini di decadenza nei conflitti tra poteri.

### 2.3. *Un tassello fondamentale nella giurisprudenza: il caso c.d. dei "pianisti"*.

A pochi mesi di distanza dalla [n. 129](#), viene depositata la pronuncia [n. 379 del 1996](#), nota come la sentenza sui "pianisti", che si distingue rispetto alle altre non già e solo per la particolarità della fattispecie che ha generato il conflitto - oggetto di contestazione non erano opinioni del parlamentare espresse *extramoenia*, bensì comportamenti tenuti in Aula durante i lavori assembleari<sup>44</sup> - quanto per le argomentazioni e le affermazioni di principio svolte dalla Corte a sostegno della posizione dell'organo parlamentare.

Non meno interesse, soprattutto nella prospettiva dei profili soggettivi, ha suscitato la decisione della Corte, già anticipata in sede di delibazione sull'ammissibilità del conflitto, relativa alla estensione del contraddittorio sia sul lato passivo che attivo del conflitto, sollevato dalla Camera dei Deputati. La dottrina più autorevole, d'altronde, ebbe modo già di evidenziare come l'individuazione degli organi interessati alla risoluzione dei conflitti è "il risultato di una serie di operazioni interpretative talora assai complesse che si presentano inevitabilmente aperte a risultati differenti": ragion per cui, tale attività non poteva che affidarsi alla Corte costituzionale<sup>45</sup>. E in effetti, con un indirizzo ormai consolidato, la Corte si è assunta in pieno l'onere di identificare gli organi nei confronti dei quali il conflitto deve essere proposto<sup>46</sup>.

L'aspetto interessante del conflitto in esame, in riferimento alla legittimazione della Procura della Repubblica, sta nel fatto che quando in precedenza, come visto, essa è stata riconosciuta, ciò è avvenuto sempre allorché erano tali organi del potere giudiziario i soggetti proponenti il conflitto, mentre in questa occasione è stato proprio l'impulso della Corte a determinare il coinvolgimento dell'organo requirente<sup>47</sup>.

Sul fronte attivo del conflitto, l'estensione all'altro ramo del Parlamento ha implicazioni che vanno ben oltre il pur importante profilo processuale, giacché dice, e molto, anche sul merito del conflitto stesso.

La "chiamata" del Senato, in ragione della "identica posizione costituzionale" rispetto all'oggetto della questione, infatti, dà il senso di come la Corte, accogliendo *in toto* l'impostazione della Camera ricorrente<sup>48</sup>, abbia interpretato il conflitto come una controversia costituzionale in cui a venire in

---

dell'autore delle dichiarazioni contestate, comporta, sul piano processuale, l'obbligo per l'autorità giudiziaria di prendere atto della deliberazione parlamentare e di adottare le pronunce conseguenti". Per una critica a tale impostazione, cfr. A. PACE, *Giurisdizione*, cit., 10.

<sup>44</sup> Non a caso i commenti alla decisione parlano di una "nuova area" dell'insindacabilità: cfr. S. SIGNORI, *L'autonomia delle Camere: una nuova area di insindacabilità per i comportamenti dei parlamentari?* in *Giur. cost.*, 2/1997, 1104 ss. Vedi anche M. MANETTI, *Non sparate sui pianisti*, cit., 3460 ss.; 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.*, 6/1996, 3475 ss.; F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e autonomia del parlamento*, in *Il Foro it.*, I, 1997, 371 ss.; A. MENCARELLI, *Insindacabilità ex art. 68, 1° comma o vizio formale della legge per violazione del principio della personalità del parlamentare?* in *Giur. it.*, 6/1997, 291 ss.

<sup>45</sup> A. PIZZORUSSO, *Conflitto, ad vocem*, in *Noviss. Dig. It., App. II*, Torino, 386.

<sup>46</sup> Vedi Corte cost., sentt. nn. [403 del 1994](#) e [420 del 1995](#).

<sup>47</sup> In tal senso, S. SIGNORI, *op. cit.*, 1107. Nell'[ord. n. 269 del 1996](#) si legge che "anche la legittimazione della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma a resistere al conflitto deve essere riconosciuta, essendo chiesto, anche se in via eventuale, l'annullamento di un atto ad essa riferibile e finalizzato all'esercizio dell'azione penale ed essendo riconosciuto da questa Corte che il pubblico ministero è legittimato ad essere parte nei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, in quanto -- ai sensi dell'art. 112 della Costituzione -- è il titolare diretto ed esclusivo dell'attività di indagine finalizzata all'esercizio obbligatorio dell'azione penale".

<sup>48</sup> *Ex multis*, G. RIVOSECCHI, *op. cit.*, 156-7.

gioco non era (per nulla) la corretta valutazione dei presupposti di operatività della prerogativa *ex art.* 68, comma 1 Cost., quanto la stessa autonomia delle Camere, fondata principalmente sull'art. 64 Cost.<sup>49</sup> e, dunque, la “posizione delle due Camere nei confronti di altri poteri dello Stato”<sup>50</sup>.

Ecco che la Corte scende sul terreno dell'affermazione di alcuni principi importanti, che assumeranno rilievo per tutto lo sviluppo successivo della giurisprudenza su questo tipo di conflitti ma, anche più in generale su quelli riguardanti il potere politico e il potere giudiziario<sup>51</sup>, avvertendo quasi la necessità di una ricostruzione in termini aggiornati, cioè rispondenti al sistema costituzionale del tempo<sup>52</sup>, dell'istituto delle immunità parlamentari, riconosciuto *apertis verbis* come snodo centrale del conflitto tra politica e giudici<sup>53</sup>: il sistema dei principi costituzionali, afferma la Corte, piuttosto che optare, in nome del principio di eguaglianza, per una assoluta sottoposizione alla giurisdizione di ogni comportamento dei membri del Parlamento, ovvero, all'opposto, per una totale sottrazione al sindacato giurisdizionale di questi, in nome di un'assoluta autonomia delle Assemblee parlamentari, ha disegnato un “equilibrio razionale e misurato” tra potere legislativo e potere giurisdizionale. Equilibrio che consente alle istanze dello Stato di diritto di convivere con quelle della rappresentanza politica, che necessita di un suo “indefettibile spazio di libertà”, e che trova tutela in un insieme “unitario e sistematico” di disposizioni costituzionali, prime tra tutte quelle *ex artt.* 64 e 72 Cost. che affidano ai regolamenti parlamentari l'organizzazione interna e la disciplina del procedimento legislativo laddove non disciplinato direttamente in Costituzione.

Una riserva regolamentare che non è tuttavia solo normativa, ma anche applicativa, quest'ultima comportando “la sottrazione a qualsiasi giurisdizione degli strumenti intesi a garantire il rispetto del diritto parlamentare”<sup>54</sup>. Tutto questo significa che – sempre secondo la lettura data dalla Corte nella [sentenza n. 379](#) – in ultimo, il bene oggetto di tutela è proprio l'autonomia delle funzioni delle Camere, quindi delle istituzioni parlamentari, a loro volta serventi la “libertà della rappresentanza politica”. E una siffatta funzionalizzazione della garanzia nei confronti della istituzione parlamentare troverebbe conferma nel fatto che la difesa della prerogativa parlamentare non è rimessa al solo interessato, appartenendo alle Camere come “attribuzione propria”.

---

<sup>49</sup> Si legge, infatti, nella [sent. n. 379 del 1996](#), p. 3 del *Considerato in diritto* che: “il conflitto promosso dalla Camera dei deputati non fa leva esclusivamente sull'art. 68, primo comma, della Costituzione, che anzi questa disposizione è invocata per argomentare l'esistenza e la latitudine dell'autonomia garantita alle Camere. L'invasione della sfera di autonomia della Camera dei deputati è dedotta dalla ricorrente sull'espresso rilievo che l'autorità giudiziaria, avendo affermato la sindacabilità del comportamento dei due *ex* deputati alla luce del solo art. 68, primo comma, abbia sottaciuto dell'art. 64 della Costituzione, che detta sfera di autonomia direttamente tutela. In questo caso, lo schema procedimentale delineato da questa Corte a partire dalla [sentenza n. 1150 del 1988](#), che postula il previo apprezzamento della Camera di appartenenza in ordine alla sindacabilità delle espressioni o dichiarazioni del parlamentare che si assumano eccedenti la sua funzione -- apprezzamento sul quale soltanto si esercita il controllo di questa Corte in sede di conflitto -- non può operare automaticamente”.

<sup>50</sup> Così, Corte cost., [ord. n. 269 del 1996](#).

<sup>51</sup> In tal senso, cfr. G. RIVISECCHI, *op. cit.*, 161.

<sup>52</sup> Corte cost., [sent. n. 379 del 1996](#), p. 4 del *Considerato in diritto*: “con il progressivo dissolversi della loro originaria giustificazione storica, che era di preservazione del ruolo della rappresentanza politica in un contesto nel quale anche l'amministrazione della giustizia era condizionata dal potere esecutivo, l'inquadramento delle immunità parlamentari nell'attuale sistema costituzionale ha assunto una oggettiva e sempre più evidente problematicità. Con lo statuto d'indipendenza dal quale è assistito l'ordine giudiziario, la questione della funzione di quelle immunità -- che la nostra Costituzione, come altre costituzioni dell'Occidente, perpetuando una delle più salde tradizioni del parlamentarismo, ha riconosciuto -- si è venuta delineando in maniera in parte diversa. Il disegno costituzionale è suscettibile di alimentare aspettative virtualmente antagonistiche, che si richiamano sia ai valori dell'indipendenza e terzietà del giudice, sia al valore della libertà politica del Parlamento”.

<sup>53</sup> Corte cost., [sent. n. 379 del 1996](#), p. 4 del *Considerato in diritto*: “è quindi comprensibile che il rapporto tra giudice e membri del Parlamento possa manifestarsi in termini di conflitto proprio con riguardo alla consistenza e ai limiti delle immunità parlamentari ovvero, simmetricamente, con riguardo ai limiti dell'attività giudiziaria nei confronti delle Camere”.

<sup>54</sup> Vedi sul punto Corte cost., [sent. n. 129 del 1981](#).

In un passaggio importante della [sent. n. 379 del 1996](#) si coglie, pur nelle diverse incongruenze e criticità che a breve vedremo, un primo richiamo al concetto di “attività funzionali”: nel momento in cui si dice che sono “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”, sembra affiorare un criterio per l'individuazione dei limiti dell'immunità<sup>55</sup>.

Particolarmente problematico, come vedremo, è il passaggio ulteriore operato dalla Corte, quello teso a definire i contorni di questa autonomia delle Camere e, pertanto, il discrimine tra i comportamenti dei membri delle stesse riconducibili a quella sfera, e che dunque ricadono sotto l'ombrello della garanzia parlamentare, e quelli che, al contrario, ne restano fuori, “tornando” ad essere sindacabili dal potere giudiziario.

La linea di confine viene infatti individuata, e tracciata in modo fin troppo netto, nell'ambito del diritto parlamentare: tutto ciò, meglio tutti i comportamenti a questo per intero riconducibili, ricadendo nell'alveo dei regolamenti parlamentari<sup>56</sup>, vedono il principio di legalità cedere di fronte al principio di autonomia e alla libertà del Parlamento; al contrario, quelli la cui portata non è tutta riducibile al diritto parlamentare<sup>57</sup>, perché coinvolge altri ambiti (beni personali di altri membri delle Camere o beni di terzi) vedono riaffiorare la «'grande regola' dello Stato di diritto»<sup>58</sup>.

Alla luce di questa premessa di principio, le azioni compiute dai due parlamentari in Aula, cioè l'aver sostanzialmente votato anche per chi non era presente, concretandosi in fattispecie che attengono alle modalità del procedimento di votazione, alla regolarità della seduta, alla correttezza del computo dei parlamentari presenti, alla regolarità dei verbali, ai poteri presidenziali di accertamento del voto e di proclamazione dei risultati, sono state ritenute dalla Corte comportamenti «tutti esaustivamente qualificabili alla luce del diritto parlamentare», soggetti alla disciplina dei regolamenti parlamentari e pertanto, sottratti all'intervento dell'autorità giurisdizionale<sup>59</sup>.

Non mancano in conclusione, probabilmente grazie alla acutezza del Giudice relatore, osservazioni che, pur mantenendo fermo il principio per cui la sottrazione all'autorità giurisdizionale dei diritti connessi allo *status* di parlamentare è «momento essenziale dell'equilibrio tra i poteri dello Stato voluto dalla Costituzione», operano un richiamo forte alla necessità di un sistema di controllo del rispetto del diritto parlamentare che operi in termini di effettività non già ai fini della legalità quanto della stessa legittimazione degli istituti della rappresentanza<sup>60</sup>. Si tratta di decisione

---

<sup>55</sup> G. RIVOSECCHI, *op. cit.*, 158.

<sup>56</sup> Nota L. CASSETTI, *I regolamenti parlamentari nei conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in G. Azzariti (a cura di), *Le Camere nei conflitti*, cit., 140, che “il dibattito dottrinale sulla natura e sulla collocazione delle norme dei regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti ha contribuito a definire la nozione di fonte primaria ed ha chiarito le diverse applicazioni di quella categoria: la primarietà del regolamento parlamentare, fonte legittimata direttamente dall'art. 64 Cost. a porre le norme fondamentali sul funzionamento e sull'organizzazione di ciascuna Camera ed autorizzata dall'art. 72 Cost a integrare i principi costituzionali sul procedimento di formazione delle leggi, non ha solo espresso la codificazione di una parte delle regole e degli istituti del diritto parlamentare, ma ha contribuito a descrivere la centralità dell'istituzione parlamentare nella forma di governo repubblicana”.

<sup>57</sup> Acuta dottrina ha messo in evidenza come “il regolamento è solo la cifra dell'autonomia organizzativa delle Camere e la riserva *ex art.* 64 (...) è il recinto degli atti e fatti inconoscibili e insindacabili dall'esterno. Non a caso la Corte utilizza scambievolmente i termini regolamento parlamentare e diritto parlamentare, come fossero sinonimi”, così M. MANETTI, *ult. cit.*, 3470.

<sup>58</sup> Corte cost., [sent. n. 379 del 1996](#), p. 7 del *Considerato in diritto*.

<sup>59</sup> Corte cost., [sent. n. 379 del 1996](#), p. 8 del *Considerato in diritto*.

<sup>60</sup> F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e autonomia*, cit., 374-5, sottolinea la durezza dei toni tenuti dalla Corte nel monito finale in cui, su un piano “sostanziale”, la Corte non rinuncia “ad esprimere «pesantemente» il proprio biasimo nei confronti del parlamento, assumendo, di fatto, una «posizione» quasi sproporzionata rispetto a quella che, invece, sembrava ricavarci da tutto il resto della decisione”. Secondo M.C. GRISOLIA, *Immunità parlamentari e Costituzione*, cit., 175, un siffatto monito contestuale al riconoscimento di una così ampia autonomia era un'indicazione di possibili controlli futuri più rigorosi.

sicuramente complessa, rispetto alla quale piuttosto uniformi si sono mostrate le critiche avanzate dalla dottrina sia per quel che concerne l'effetto – una massima esaltazione dell'autonomia parlamentare<sup>61</sup> – sia per il mezzo utilizzato per conseguirlo, ovvero una sovrapposizione impropria tra garanzia *ex art. 68 Cost.* e riserve regolamentari *ex artt. 64 e 72 Cost.*<sup>62</sup>. Certo è che attraverso una anacronistica “riesumazione” della dottrina degli *interna corporis acta*<sup>63</sup>, l'unica invero in grado di sostenere il *decisum* della Corte<sup>64</sup>, lo stesso organo di giustizia costituzionale ha limitato i propri poteri arretrando tanto per quel che concerne il suo sindacato, fino ad allora affermato, sulle delibere parlamentari in tema di insindacabilità, tanto sul procedimento legislativo<sup>65</sup>.

#### 2.4 Step ulteriori: le decisioni nn. [265](#) e [375 del 1997](#)

Dopo lo scossone determinato dalla [sentenza n. 379](#), due distinte, ma non molto dissimili, pronunce nel 1997, rispettivamente la [n. 265](#) e la [n. 375](#), hanno posto ulteriori tasselli nello sviluppo di questo tipo di conflitti, nonché sullo specifico ruolo della Corte nella risoluzione degli stessi.

---

<sup>61</sup> Il principio di autonomia delle Camere “enfaticamente sino a dominare, da solo, un territorio nel quale legalità e giurisdizione non hanno ingresso” (così M. MANETTI, *ult. cit.*, 3466); “la Corte opera soprattutto un fortissimo riconoscimento dell'indipendenza delle Camere”, così G. RIVOCCHI, *ult. cit.*, 157.

<sup>62</sup> E' stato giustamente messo in evidenza come, pur se apparentemente l'operazione ricostruttiva della Corte sia stata quella tesa a mettere insieme i due filoni principali della giurisprudenza costituzionale in materia parlamentare, quella sull'insindacabilità e quella sugli *interna corporis acta* della Camere, in realtà la decisione “più che una confluenza di autonomi *trends* giurisprudenziali (...) segna un loro mancato incontro”, così A. MENCARELLI, *op. cit.*, 293. Si assiste, infatti, a una “sovrapposizione di piani che andrebbero, viceversa, tenuti distinti (la garanzia dell'insindacabilità per opinioni espresse e voti dati non risolvendosi affatto nella pretesa insindacabilità dell'attività legislativa)”, *ivi*, 296-7. M. MANETTI, *ult. cit.*, 3466, ritiene “discutibile” soprattutto “il nesso di strumentalità istituito in via di principio tra l'art. 68 e gli artt. 64 e 72 Cost.” Anche qualora questi ultimi fossero garanzia dell'autonomia non solo normativa, ma anche applicativa delle Camere, “resta da dimostrare che lo strumento giuridico a difesa di tale autonomia sia sempre e comunque l'insindacabilità del parlamentare”. Tale strumentalità, invero, “sembra legittimamente invocabile quando il regolamento preveda e disciplini un comportamento (...) come atto parlamentare”, ma non può comportare che le Camere facciano propri tutti i comportamenti dei parlamentari tenuti al loro interno “sottraendoli al giudice, in quanto subiscono l'ostacolo dell'art. 68 Cost., che vincola l'insindacabilità all'esercizio delle «funzioni» del parlamentare. Eppure, prosegue l'A., la Corte supera tale ostacolo prendendo “le mosse dall'idea (tradizionale) che la prerogativa *ex art. 68* sia disposta a tutela dell'Assemblea; e ne desume la conseguenza (originale) che le «funzioni» protette non sono quelle del parlamentare, bensì quelle che gli artt. 64 e 72 riservano all'Assemblea”. Ma, conclude sul punto l'A., “altro è dire che l'indipendenza del parlamentare è protetta in vista della tutela dell'indipendenza dell'Assemblea, altro che le funzioni protette sono proprio quelle dell'Assemblea”, perdendosi in questa ultima ipotesi “il legame inscindibile che l'art. 68 istituisce tra l'insindacabilità e le funzioni del parlamentare. Si tratta invero di garanzia personale che tutela solo indirettamente l'organo collegiale (G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari. Natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Utet, Torino 1979, 399; ovvero di garanzie che non possono essere riferite omesso medio all'Assemblea, cfr. A. PIZZORUSSO, *Dissonanze e incomprensioni tra la concezione penalistica e la concezione costituzionalistica delle immunità parlamentari*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2/1984, 566 ss., 582).

<sup>63</sup> Si veda ancora M. MANETTI, *ult. cit.*, 3473-4.

<sup>64</sup> *Ivi*, 3469, nota come l'art. 68 Cost. stia fuori la decisione che s'incentra sugli artt. 64 e 72, che delineano una insindacabilità “oggettiva” rispetto alla quale quella dei parlamentari è un “effetto dovuto”: ciò regge solo se torna la dottrina degli *interna corporis acta*”.

<sup>65</sup> M. MANETTI, *ult. cit.*, 3471; G. RIVOCCHI, *ult. cit.*, 159-60. G. BUCCI, *L'esercizio della funzione parlamentare tra insindacabilità e privilegio*, in *Pol. dir.*, 1/1999, 71 ss. E' noto, al contrario, che, per un verso proprio la natura scarna delle attuali norme costituzionali sul procedimento legislativo, invero ampiamente disciplinato dai regolamenti parlamentari, per un altro la tradizionale posizione della giurisprudenza costituzionale, assunta sin dalla decisione [n. 9 del 1959](#), e in forza della quale il parametro di costituzionalità è costituito dalle sole norme costituzionali, con esclusione dei regolamenti parlamentari, hanno di fatto impedito il decollo del controllo di costituzionalità sui vizi del procedimento legislativo. In tema, cfr., *ex multis*, P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio (gli interna corporis) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giur. cost.*, 1959, 240 ss.; C. ESPOSITO, *La Corte costituzionale in Parlamento*, *ivi*, 622 ss.; F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli «interna corporis acta» delle Camere*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini*, II, Giuffrè, Milano 1970, 1309 ss. In tempi più recenti, cfr. G.L. CONTI, *I regolamenti parlamentari*, in R. Romboli (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2006, 437 ss., in part. 440 ss. In tema, V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento: le esperienze britannica e italiana a confronto*, Giappichelli, Torino 2013, 460 ss.

La prima decisione è particolarmente importante per diversi aspetti: innanzitutto è la prima decisione parametrata sul solo dato costituzionale dal momento che si era spezzata, venendo meno, la “catena” dei decreti legge di attuazione dell’art. 68, comma 1 Cost.<sup>66</sup>; poi, in essa si avverte una oscillazione tra conservazione di quanto già posto, almeno prima della [sent. n. 379 del 1996](#), e significative innovazioni<sup>67</sup>; ancora, è decisione che ha definito in modo ulteriore i presupposti per l’esistenza della materia del conflitto, i singoli poteri dell’autorità politica e giudiziaria, nonché quelli della Corte stessa<sup>68</sup>, muovendo per di più da un caso che ha proposto alcune particolarità: il conflitto, infatti, è stato sollevato dalla Camera di appartenenza di un parlamentare contro il Tribunale che aveva pronunciato una sentenza di condanna in sede civile per le opinioni diffamatorie espresse dal primo nei confronti di un magistrato, nonostante vi fosse una delibera di insindacabilità della Camera stessa che, tuttavia - qui la particolarità - non riguardava specificatamente quelle dichiarazioni, bensì altre espresse dallo stesso deputato, nel medesimo contesto, ma indirizzate verso un altro magistrato, il quale non si era accontentato di agire in sede civile, decidendo invece di querelare per diffamazione il deputato stesso.

Proprio questa circostanza ha consentito alla Corte di tornare su strade già precedentemente segnate, aggiungendo ulteriori tasselli.

Innanzitutto, viene chiaramente distinta la natura della prerogativa *ex art. 68, comma 1 Cost.* dalla (ormai abolita) autorizzazione a procedere originariamente prevista *ex art. 68, comma 2*, rivestendo la prima una “natura sostanziale”, che lungi dal configurarsi quale potere autorizzativo che condiziona l’esplicazione della funzione giurisdizionale, si traduce nel limite - che vale in qualsiasi sede giurisdizionale - alla “possibilità di far valere in giudizio una ipotetica responsabilità del parlamentare per le opinioni espresse nell’esercizio della funzione”<sup>69</sup>. Quindi, nel ribadire da un lato che la libertà tutelata dalla prerogativa non è solo quella del singolo parlamentare, bensì quella delle istituzioni parlamentari nel loro complesso e, conseguentemente, dall’altro, che a queste ultime non può spettare un potere di valutazione circa la condotta addebitata al proprio membro - valutazione che, una volta manifestatasi in concreto, determina quell’effetto inibitorio superabile dal giudice solo attraverso la sollevazione del conflitto tra poteri (secondo in noto “modello”) - la Corte ha chiarito quello che deve essere il suo ruolo quale giudice dei conflitti: non già giudice che può pronunciarsi direttamente sulla sindacabilità o meno delle opinioni espresse da un parlamentare - compito che invero spetta all’autorità giudiziaria e alla Camera di appartenenza nell’esercizio della prerogativa *ex art. 68, comma 1, Cost.* - né, tantomeno, giudice dell’impugnazione di decisioni dell’autorità giudiziaria per erronea applicazione dell’art. 68, comma 1, ovvero delle delibere delle Camere, persino - con evidente contraddizione con principi precedentemente affermati - nei casi di assenza, erronea o arbitraria valutazione dei relativi presupposti. Si tratta di funzioni che, in entrambi i casi, snaturerebbero il ruolo della Corte<sup>70</sup>.

---

<sup>66</sup> E. MALFATTI, *La giurisprudenza costituzionale e l’insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari: conferme e novità sui caratteri del giudizio della Corte nel conflitto di attribuzioni tra le Camere e l’autorità giudiziaria*, in *Giur. cost.*, 4/1997, 2444 ss., in part. 2444-5. Per un’analisi della decisione che ne metta in evidenza anche alcuni profili contraddittori, cfr. R. ROMBOLI, *Immunità parlamentare: un 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, I, 2361 ss.

<sup>67</sup> G. RIVOSECCHI, *op. cit.*, 164 ha detto che con questa pronuncia si cerca di recuperare quella “coerenza” che sembrava essere stata smarrita con la sentenza [n. 379](#).

<sup>68</sup> Ivi, 2448, dove l’A. ritiene che la sentenza in oggetto riscatti “almeno in parte” proprio quel “vizio primigenio” della sentenza [n. 1150 del 1988](#) che la stessa A. ha individuato (vedi sopra) “tracciando un quadro apparentemente più completo delle relazioni tra organi implicati nelle vicende della insindacabilità”. Secondo attenta dottrina siamo in presenza di una delle più significative pronunce nel filone giurisprudenziale relativo all’art. 68, comma 1, Cost., così L. PESOLE, *I giudici ordinari*, cit., 331-2.

<sup>69</sup> Corte cost., sent. [n. 265 del 1997](#), p. 3 del *Considerato in diritto*. Sulla non reintroduzione di forme di pregiudizialità parlamentare, cfr. R. ROMBOLI, *Sulla «pregiudizialità parlamentare»*, cit.

<sup>70</sup> Mette in evidenza tale contraddizione G. AZZARITI, *Giurisprudenza e politica*, cit., 156. Sulla stessa linea cfr. L. PESOLE, *ult. cit.*, 330, che ribadisce come proprio le delibere affette da assenza, erronea o arbitraria valutazione dei relativi

Il giudice dei conflitti interviene “solo quando sorga un contrasto fra la valutazione espressa dall'organo parlamentare ed il contrario apprezzamento del giudice”, quindi “solo *a posteriori* e per così dire 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”<sup>71</sup>.

Quindi, ricapitolando: la prerogativa *ex art.* 68, comma 1, non prevede una pregiudizialità parlamentare e pertanto, aspetto molto importante, anche rispetto a quanto più avanti stabilirà la legge n. 140 del 2003, qualora dovesse mancare la delibera della Camera di appartenenza il giudice, piuttosto che essere costretto a sollecitare l'intervento di quest'ultima, ben può proseguire il suo giudizio<sup>72</sup>; la Corte non è giudice dell'impugnazione, ma solo giudice che interviene *ex post* qualora ci sia un contrasto tra una (intervenuta) delibera parlamentare<sup>73</sup> e (intervenuta) valutazione del giudice. Da tali premesse è scaturita l'inammissibilità, sotto il profilo oggettivo, del conflitto proposto giacché, nel caso di specie, è mancato uno dei presupposti, ovvero la previa delibera da parte della Camera di appartenenza: con argomentazione piuttosto dettagliata, infatti, la Corte ha voluto puntualizzare che perché vi sia l'effetto inibitorio, con tutto ciò che questo comporta, la deliberazione della Camera di appartenenza del deputato deve riferirsi “specificatamente” alle opinioni di quest'ultimo che formano oggetto del giudizio, poste in relazione alla funzione parlamentare, non essendo sufficiente che essa, pur se riferita ad altre opinioni non oggetto del giudizio, attinga ad un medesimo contesto<sup>74</sup>.

La dottrina ha messo in evidenza come, oltre alla conferma di una assenza di parità tra Camere e autorità giudiziaria, che si traduce nel c.d. conflitto “a senso unico”<sup>75</sup>, una delle carenze significative

---

presupposti sono state quelle individuate sin dalla sentenza [n. 1150](#) come quelle impugnabili dall'autorità giudiziaria tramite il conflitto, la soluzione del quale “non può non implicare la verifica da parte della Corte del corretto esercizio del potere parlamentare”. Vedi anche R. ROMBOLI, *Immunità*, cit., 2364 che parla di “un contrasto, quasi letterale, con quanto sostenuto nella stessa decisione”. Vedi anche S. BARTOLE, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, in AA.VV., *Immunità e giurisdizione*, cit., 47- 48.

<sup>71</sup> Corte cost., sent. [n. 265 del 1997](#), p. 6 del *Considerato in diritto*.

<sup>72</sup> Taluni, proprio per questa ragione, e cioè per l'affermazione chiara di questo principio, hanno visto nella pronuncia in esame una decisione, seppur meramente processuale, comunque favorevole all'autorità giudiziaria, così L. PESOLE, *I giudici ordinari*, cit., 326-7.

<sup>73</sup> Questo significherebbe, pertanto, che secondo la Corte, l'oggetto del giudizio è rappresentato dalla delibera parlamentare, secondo quanto nota, con rilievo critico, G. AZZARITI, *Cronaca di una svolta*, cit., 205, che richiama altresì la posizione di F. SORRENTINO, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, in AA.VV., *Immunità e giurisdizione*, cit., 69 ss., che, al contrario, insiste sul fatto che oggetto del conflitto debba essere la delimitazione delle attribuzioni del potere giudiziario.

<sup>74</sup> Ora, è ben vero che, in punto di fatto, le dichiarazioni asseritamente diffamatorie lamentate dal magistrato Baldi, e che diedero origine al procedimento penale instaurato dal pubblico ministero di Roma, si ricollegavano al medesimo esposto inoltrato dal deputato Cafarelli al Consiglio superiore della magistratura, e che diede luogo, per le dichiarazioni ivi contenute relative al magistrato Picardi, al giudizio civile davanti al Tribunale di Foggia. Tuttavia, non può dirsi che il fatto, oggetto di quest'ultimo giudizio, fosse lo stesso di quello oggetto, a seguito della querela del magistrato Baldi, del procedimento penale in riferimento al quale fu adottata la delibera della Camera. Pur espresse nel medesimo contesto, le dichiarazioni del deputato Cafarelli relative al magistrato Baldi, e quelle relative al magistrato Picardi, mantengono la loro autonomia, e sono riferite per lo più a circostanze diverse. In ogni caso i due giudizi di responsabilità, rispettivamente penale e civile, hanno oggetti distinti ed autonomi, attinenti a dichiarazioni asseritamente lesive dell'onore di diversi soggetti. Lo stesso Presidente della Camera, nel comunicare all'assemblea, nella seduta del 4 febbraio 1997, di avere sottoposto all'Ufficio di presidenza la proposta di sollevare il presente conflitto di attribuzione, avvertiva che la condanna del deputato Cafarelli da parte del Tribunale di Foggia era intervenuta «per una fattispecie analoga - sia pure riferita ad un diverso soggetto - a quella per la quale l'Assemblea, nella seduta del 25 marzo 1993, aveva deliberato l'insindacabilità delle opinioni espresse dal medesimo deputato» (Atti Camera, resoconto sommario della seduta del 4 febbraio 1997, pag. 17): non quindi, per la medesima fattispecie oggetto del giudizio civile.

<sup>75</sup> Così E. FURNO, *L'insindacabilità parlamentare: ascesa, declino e trasformazione di una prerogativa*, Edizioni Scientifiche italiane, Napoli 2009, 139; L. PESOLE, *I giudici*, cit., 327-8, che, dal fatto per cui le Camere possono in ogni momento deliberare sull'insindacabilità, arrestando di fatto il procedimento giurisdizionale e, al contrario, i giudici

emerse dalla decisione [n. 265](#) sia quella di non aver definito la natura della dichiarazione di insindacabilità, quale atto tecnico-giuridico, che consentirebbe un qualche ruolo attivo dell'autorità giudiziaria<sup>76</sup>, ovvero atto tutto politico, e dunque con dei limiti molto più netti al tipo di sindacato del giudice<sup>77</sup>.

Seppur negli effetti, e dunque nel *decisum*, riproduttiva di principi e schemi ormai consolidati nella giurisprudenza costituzionale, anche coloro che più critici si sono mostrati nei confronti di quest'ultima, hanno intravisto nella successiva pronuncia [n. 375 del 1997](#), se non già un cambio di rotta, quantomeno alcuni segnali di “insofferenza” nei confronti del *modus operandi* degli organi parlamentari<sup>78</sup>.

Di un certo interesse sono state le considerazioni che la pronuncia - cui si giunge tramite la “solita” impugnazione da parte del giudice della delibera parlamentare che però in questo caso, disattendendo il parere della Giunta, aveva riconosciuto l'insindacabilità delle opinioni espressa da un suo membro, - ha svolto in tema di nesso funzionale, raccogliendo anche le sollecitazioni provenienti dalle argomentazioni delle parti confliggenti. La Corte ha riconosciuto una “dimensione peculiare” alla funzione parlamentare nel sistema, qualificandola di “natura generale” e “libera nel fine”, differenziandola in tal modo dalle altre funzioni costituzionalmente tutelate. Da qui la delicatezza estrema che riveste l'operazione tesa a ricostruirne la portata, giacché se per un verso non si può pensare di esaurirla nei soli atti tipici, dovendosi invero ricomprendere necessariamente quelli presupposti e consequenziali, dall'altro essa non può estendersi a “l'intera attività politica” del membro del Parlamento, effetto che vanificherebbe il nesso funzionale stesso, trasformando la prerogativa in un “privilegio personale”<sup>79</sup>.

In dottrina vi è chi ha criticato queste prese di posizione della Corte<sup>80</sup> e chi, al contrario, ha accolto in maniera positiva il tentativo, comunque, di circoscrivere l'ambito di estensione dell'insindacabilità<sup>81</sup>.

---

possono solo reagire sollevando il conflitto costituzionale, deduce la posizione “svantaggiata” del potere giudiziario, costretto “a rivolgersi ad un «un potere terzo» senza avere (a differenza delle Camere) la possibilità di difendere direttamente le proprie competenze”; vedi anche A. PERTICI, *È ancora la Camera d'appartenenza il giudice dell'insindacabilità dei voti dati e delle opinioni espresse dai parlamentari*, in *Giur. cost.*, 6/1997, in part. 3616-7.

<sup>76</sup> È nota in proposito la posizione favorevole a una valutazione che sia dell'autorità giudiziaria, cfr. R. ROMBOLI, *Immunità*, cit., 2362.

<sup>77</sup> E. MALFATTI, *ult. cit.*, 2454.

<sup>78</sup> Cfr. G. AZZARITI, *Cronaca di una svolta*, cit., 206 ss. Lo mette in evidenza anche commentando la successiva pronuncia [n. 289 del 1998](#), A. 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.*, 4/1998, 2214 ss., in part. 2216. Sulla pronuncia, cfr. anche F. PETRANGELI, *Insindacabilità parlamentare: una «nuova fase» inaugurata con qualche incertezza*, in *Giur. cost.*, 6/1997, 3597 ss., che appunto, accenna, 3598, a una sorta di “nuova fase” aperta dalla sentenza in oggetto; A. PERTICI, *È ancora la Camera*, cit.; A.M. 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.*, 10/1998, 1774 ss.

<sup>79</sup> La Corte accoglie pertanto il c.d. indirizzo “intermedio”, su cui cfr. S. VUOTO, *L'insindacabilità dei membri del Parlamento, tra i “corsi” e i “ricorsi” delle “disposizioni urgenti per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione”*, in *Giur. cost.*, 3/1996, 1975 ss., in part. 1984; G. LASORELLA, *Procedimenti e deliberazioni parlamentari in materia di immunità dopo la riforma dell'art. 68 della Costituzione (Appunti per una riforma dei regolamenti delle Camere)*, in *Boll. inf. cost. e parlam.*, 3/1994, 51 ss., in part. 76.

<sup>80</sup> *Ex multis*, cfr. A. PACE, *L'insindacabilità parlamentare tra la «libertà della funzione»*, cit., 2217 dove il carattere di “libera nel fine e di “natura generale” riconosciuti alla funzione parlamentare vengono criticati perché con essi “passa sotto silenzio la netta differenza che sussiste tra un diritto di libertà (spettante, come tale, ai soli privati) – nell'esercizio del quale il titolare libero nel «se», nel «come» e nel «quando» - e una funzione pubblica (pubblica o privata che sia), nell'esercizio della quale vi è sempre un aspetto di doverosità, connesso al fine che il titolare del *munus* deve perseguire e/o al contenuto delle attività che esso deve porre in essere”. Parlare invece di funzione generale è “ambiguo, posto che una funzione è tale solo se, della correlativa attività, si specifichino il contenuto e lo scopo”.

<sup>81</sup> Secondo G. RIVOSECCI, *ult. cit.*, 172, “le motivazioni addotte dalla Corte sembrano (...) richiamare la ratio fondante dell'istituto di cui al primo comma art. 68 Cost. che concepisce l'insindacabilità come garanzia della funzione parlamentare o, per meglio dire, dello svolgimento del procedimento di decisione parlamentare, con la conseguenza che

Vero è che, tuttavia, la risoluzione del caso di specie, ancora a favore dell'organo parlamentare - la cui delibera di insindacabilità è stata ritenuta "non arbitraria" laddove ha riconosciuto le opinioni del parlamentare "divulgative di una scelta politica" e quindi espressione di atti funzionali<sup>82</sup> - è sembrata ancora troppo attenta al pieno rispetto delle (sole) prerogative dell'organo parlamentare<sup>83</sup>. D'altronde, altri elementi portano a considerare come l'ago della bilancia pendesse ancora in maniera nitida verso l'organo parlamentare: nella pronuncia [n. 375](#) non viene ripetuto alcun riferimento alla "doppia competenza", ma si afferma semplicemente che spetta alle Camere valutare la sussistenza delle condizioni di insindacabilità<sup>84</sup>. Così come non viene risolta la importante questione relativa alla necessità di un coordinamento tra procedimento giudiziario e delibera parlamentare posto che questa, non potendo più inibire l'inizio del procedimento stesso, ma potendo arrestarne il proseguo<sup>85</sup>, non essendo soggetta ad alcun termine, può intervenire in qualsiasi momento, e dunque anche in uno stadio molto avanzato del procedimento stesso, ad evidente discapito della efficienza dello stesso<sup>86</sup>.

La circostanza, peraltro, per cui la Corte non è persa comunque entusiasta nel prendere la sua decisione ha trovato conferma nell'ultima parte della motivazione in cui, con riferimenti non strettamente necessari e che assumono dunque un rilievo non marginale, pur riprendendo "appelli" già avanzati in precedenza (v. sent. [n. 379 del 1996](#)), ha sottolineato l'esigenza che le Camere adottino norme regolamentari atte a ridurre i possibili arbitri<sup>87</sup>.

È rimasta ancora senza una chiara definizione, o meglio ancora, quella che appariva sembrava ancora troppo protesa verso la sponda parlamentare, il quesito fondamentale e comune a tutta questa giurisprudenza, quello cioè relativo al grado di penetrazione che il giudice dei conflitti può raggiungere nel valutare la delibera di insindacabilità e sintetizzabile nel seguente interrogativo: come può la Corte sindacare la non arbitrarietà della valutazione dei presupposti richiesti dall'art. 68, comma 1 Cost., espressa nella delibera parlamentare, e peraltro il nesso di funzionalità delle opinioni con la funzione parlamentare, senza tuttavia valutare la fattispecie in concreto, e cioè anche il merito delle stesse dichiarazioni<sup>88</sup>?

---

il singolo deputato o senatore finisce per godere della prerogativa soltanto 'di riflesso', in termini di strumentalità all'esercizio di compiti assegnati al proprio ufficio".

<sup>82</sup> Le dichiarazioni, seppur formalmente non strettamente riproductive degli interventi del senatore Boso in Commissione affari costituzionali, erano state rese mentre si procedeva alla conversione del decreto-legge sugli immigrati extracomunitari (il n. 489 del 1995, poi decaduto), in un clima quindi in cui il confronto politico si era mostrato particolarmente aspro sul tema in oggetto. Pertanto, secondo la Corte, "non è arbitraria la valutazione effettuata dall'organo parlamentare: il Senato, investito della questione nella legislatura successiva a quella in cui si erano svolti i fatti, ha qualificato le dichiarazioni come «divulgative di una scelta politica», che si è tradotta in puntuali atti funzionali".

<sup>83</sup> G. AZZARITI, *Cronaca di una svolta*, cit., 207.

<sup>84</sup> A. PERTICI, *op. cit.*, 3617.

<sup>85</sup> *Ibidem*, ha visto nella nuova configurazione della deliberazione parlamentare non già un'autorizzazione a procedere, quanto una "autorizzazione a finire di procedere a carattere eventuale".

<sup>86</sup> Non a caso la dottrina ha proposto diverse soluzioni: l'obbligo per il giudice che sta procedendo nei confronti di un parlamentare di informare la Camera di appartenenza (*ex multis*, A. VALASTRO, *op. cit.*); una riforma dei regolamenti parlamentari che preveda invece a carico del parlamentare oggetto d'indagine l'onere, o addirittura l'obbligo, di informare la propria Camera di appartenenza (S. PANIZZA, *La disciplina delle immunità parlamentari tra Corte e legislatore (costituzionale e ordinario)*, in *Giur. cost.*, 1/1994, 592 ss., 617) In tema, cfr. ancora A. PERTICI, *op. cit.* 3618-9.

<sup>87</sup> Vedi in particolare le osservazioni sul punto di G. AZZARITI, *Cronaca*, cit., 210.

<sup>88</sup> Ancora A. PERTICI, *op. cit.*, 3620. Lo stesso A. ritiene sul punto che la Corte abbia voluto applicare al giudizio su questo tipo di conflitti il giudizio di ragionevolezza che lo stesso Giudice costituzionale svolge in sede di sindacato sulle leggi, in forza del quale, come noto, la Corte non può sindacare il merito delle scelte del legislatore se non quando si fondino su di un uso irragionevole di tale potere discrezionale. Come, tuttavia, rileva lo stesso A., tra le due ipotesi vi è un'importante differenza: "nel giudizio di ragionevolezza sulle leggi, la Corte valuta l'operato del legislatore che, quando ha compiuto le scelte su cui essa è chiamata ad intervenire, aveva di fronte a sé un ampio spettro di ipotesi astrattamente praticabili, mentre, nel caso del conflitto, il giudizio della Consulta ha ad oggetto una pronuncia sulla sindacabilità dei voti dati o delle opinioni espresse da un parlamentare, che è stata emessa da una delle Camere avendo di fronte due sole scelte, inerenti ad un caso specifico". Lo stesso R. ROMBOLI, *Immunità parlamentare*, cit., 2364, proponendo gli scenari futuri derivanti da questa giurisprudenza costituzionale, ha avuto modo di osservare come, nel caso ritenuto più frequente, ovvero quello poi effettivamente realizzatosi, quello del giudice che non condividendo la delibera di insindacabilità della

## 2.5. Alcune importanti decisioni processuali anche pro futuro.

Sul finire degli anni Novanta vengono adottate alcune decisioni che, pur non definendo nel merito i conflitti, segnano dei passaggi importanti nell'evoluzione del tipo di conflitto in esame. Il riferimento va fatto innanzitutto alla decisione [n. 449 del 1997](#) che, se appare ineccepibile sul piano formale, avendo la Corte dichiarato l'improcedibilità per il deposito del ricorso effettuato oltre il termine di venti giorni dall'ultima notificazione (in senso conforme vedi anche la successiva [n. 342 del 1998](#)), non ha mancato di suscitare in dottrina alcune perplessità sul piano sistematico. Una prima insiste proprio sull'istituto stesso del conflitto, una seconda invece guarda alla tutela del terzo offeso.

Quanto alla prima, in particolare, è stata criticata la rigida applicazione della disciplina del processo innanzi al Consiglio di Stato al processo costituzionale, in special modo per quel che concerne il conflitto tra poteri: difatti, se nel primo “vi è una precisa simmetria tra la perentorietà del termine di proposizione del ricorso e la perentorietà del termine di deposito dell'originale”, questa manca nel secondo dove, “a differenza del conflitto fra Stato e Regioni e fra Regioni, non esiste un termine per proporre il ricorso (...) e dove pertanto appare sproporzionato applicare lo stesso rigore voluto dalla legge per il deposito del ricorso rivolto al Consiglio di Stato”<sup>89</sup>.

Proprio la mancata indicazione espressa della perentorietà del termine del deposito “pone in primo piano l'opposta esigenza sostanziale di non rendere impossibile o più difficoltoso l'invocato intervento della Corte a garanzia dell'equilibrio costituzionale”<sup>90</sup>.

Lo stesso Autore, in riferimento alla circostanza per cui nel conflitto tra poteri non è previsto un termine per presentare il ricorso, circostanza che, qualora la Corte dovesse dichiarare improcedibile il conflitto per tardivo deposito aprirebbe la strada a un “effetto di reiterazione” del conflitto<sup>91</sup>, si è interrogato sulla possibilità di individuare un “punto-limite” per la stessa proponibilità del conflitto, visto che il trascorrere del tempo “potrebbe indurre a ritenere consolidata l'attribuzione in concreto esercitata o venuto meno l'interesse a ricorrere”<sup>92</sup>, prospettando anche la possibilità, al pari di quanto avviene per i conflitti intersoggettivi, della previsione di un termine entro il quale ricorrere, aspetto, peraltro, che risponderebbe altresì a ragioni di “economia processuale”<sup>93</sup>, visto che il conflitto

---

Camera di appartenenza, sollevi il conflitto, la valutazione della fattispecie concreta “appare invece indispensabile” anche per la Corte, “dal momento che il giudice contesta alla camera la sussistenza dei presupposti per l'applicabilità dell'immunità e sostiene quindi l'arbitrarietà della decisione parlamentare”. Vedi anche le riflessioni di G. AZZARITI, *Cronaca di una svolta*, cit., 208-09, in particolare sulla critica rivolta all'atteggiamento della Corte che, da un lato riconosce la prassi estensiva dell'insindacabilità degli ultimi anni, quasi a compensare il venir meno dell'autorizzazione a procedere, dall'altro ammette che nulla può fare proprio perché il suo giudizio non può essere di merito.

<sup>89</sup> Così G. SILVESTRI, *Il conflitto di attribuzione tra rigidità processuali ed esigenze sostanziali*, in *Giur. cost.*, 1997, 3988 ss., 3989, che ha osservato come “Un senso pratico di economia processuale potrebbe indurre a adottare una maggiore elasticità nella valutazione della decadenza, con indubbio vantaggio sia per il lavoro della Corte che per quello degli organi ricorrenti”.

<sup>90</sup> Ivi, 3990.

<sup>91</sup> Ivi, 3988.

<sup>92</sup> Ivi, 3991, che rinvia a Corte cost., sent. [n. 7 del 1996](#). L'Autore auspicava comunque un intervento chiarificatore del legislatore giacché è “eccessivo mettere sulle spalle della Corte l'onere di sbarrare il passo alla moltiplicazione dei ricorsi eliminando, ad esempio, quelli tardivi per carenza di attualità dell'interesse a ricorrere”.

<sup>93</sup> Il riferimento è a G. SILVESTRI, *Il conflitto di attribuzione tra rigidità processuali ed esigenze sostanziali*, in *Giur. cost.* 1997, 3988 ss., 3988, che ha parlato di “effetto di reiterazione” del conflitto qualora, ad esempio, la Corte dichiarasse il conflitto improcedibile per tardivo deposito, come avvenuto con la sentenza [n. 449 del 1997](#), e lo stesso possa essere riproposto successivamente. In tema cfr. anche R. ROMBOLI, *Sentenze di improcedibilità della Corte costituzionale ed effetto preclusivo alla riproposizione dello stesso ricorso per conflitto tra poteri: a proposito di una “memoria a futura memoria”*, in *Foro it.*, 1999, I, 2247 ss.; F. BENELLI, *A proposito della riproponibilità di (due) conflitti già dichiarati improcedibili*, in *Giur. cost.*, 2/2000, 1110 ss.; M. PERINI, *Una pronuncia della Cassazione sulla riproponibilità dei conflitti dichiarati improcedibili*, in *Giur. cost.*, 5/2000, 3447 ss. Sui rapporti, in particolare, tra giudizio amministrativo e giudizio costituzionale sui conflitti, cfr. E. MALFATTI, *La “strana coppia”: notifiche dei ricorsi e conflitti costituzionali*,

insisterebbe all'interno di un procedimento i cui tempi, ma soprattutto la cui certezza, mal si concilierebbero con l'assenza di termini entro cui far valere la lesione.

Passando ora al secondo profilo, attenta dottrina ha sottolineato come la perentorietà del termine del deposito del ricorso, affermata dalla Corte a partire dalla pronuncia [n. 449 del 1997](#) - e poi talmente consolidatasi nella giurisprudenza costituzionale da essere recepita, pur con l'aggiunta di ulteriori 10 giorni, a livello normativo nelle norme integrative del 2008 - e da cui consegue l'improcedibilità del conflitto, pone un problema di non poco conto rispetto alla posizione del terzo offeso. Se questi, infatti, in caso di rigetto di un conflitto contro una delibera di insindacabilità parlamentare, perde il diritto a chiamare in giudizio il parlamentare, ma sulla base di un presupposto costituzionalmente corretto, ben diversa è la situazione nel caso di decisione meramente processuale: in questa ipotesi, infatti, il mancato esame nel merito del conflitto, per un mero errore del giudice, che non deposita il ricorso nei termini (perentori), lascia intatto il valore della delibera di insindacabilità, la cui legittimità (o illegittimità) non viene più accertata, con conseguenze molto pesanti nei confronti del terzo offeso, il quale sarà costretto a non poter chiamare in giudizio il parlamentare senza avere la certezza che quella stessa delibera che ha rivestito con l'insindacabilità opinioni che lo hanno danneggiato, sia stata adottata in modo conforme alla Costituzione<sup>94</sup>.

Di assoluto rilievo, soprattutto guardando agli sviluppi di questi ultimi anni, è stata la posizione espressa dalla Corte nell'ordinanza [n. 177 del 1998](#) che, pur all'interno di un ben noto filone giurisprudenziale volto a negare la legittimazione del singolo parlamentare, ha lasciato qualche spiraglio aperto nel momento in cui, pur dichiarando inammissibile un conflitto *ex art. 68*, comma 1 Cost. proposto (anche) dal singolo parlamentare, affermò che "il conflitto sollevato dal deputato (...) è circoscritto ai rapporti tra prerogative parlamentari e autorità giudiziaria delineati dall'art. 68, primo comma, Cost., restando impregiudicata la questione se in altre situazioni siano configurabili attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato".

Rispetto a un tema che ha sviluppato un fitto dibattito in dottrina, con posizioni a favore e contrarie<sup>95</sup>, proprio il riferimento esplicito ad "altre situazioni" ha posto le basi per un rinnovato interesse per le forme di tutela del parlamentare non già verso altri poteri, quanto *all'interno* della Camera di appartenenza<sup>96</sup>, seguendo l'intuizione di quella autorevole dottrina secondo la quale "le

---

in *Quad. cost.*, 3/2007, 594 ss. Vedi anche le osservazioni sulla sent. [n. 116 del 2003](#) di L. PESOLE, *La duplice lettura del principio di non riproponibilità dei conflitti*, in *Giur. cost.*, 2/2003, 914 ss.

<sup>94</sup> L. PESOLE, *Verso la scomparsa*, cit., 2164. Secondo l'Autrice, peraltro, la stessa Corte si è trovata in qualche modo spiazzata di fronte ai numerosi casi in cui, a fronte di un giudice che non ha rispettato il termine perentorio di deposito del ricorso, è stata costretta a dichiarare il conflitto improcedibile. Cfr. sulla posizione del terzo, le interessanti notazioni di A. CARIOLA, *L'immunità dei parlamentari, il giusto processo ed il diritto comune costituzionale*, in AA.VV., *Immunità e giurisdizione*, cit., 274 ss.

<sup>95</sup> Quanto alle prime, cfr. M. MAZZIOTTI, *I conflitti fra poteri dello Stato*, I, Giuffrè, Milano 1972, 234; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova 1975, 1459; A. MANZELLA, *Il parlamento*, Il Mulino, Bologna 1977, 244; per le posizioni più favorevoli, G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari*, cit.; C. CALVIERI, *Organi parlamentari e conflitto di attribuzione. Tendenze evolutive*, in G. Azzariti (a cura di), *Le Camere nei conflitti*, cit., 77 ss., in part. 84 ss. Per una ricostruzione, cfr. G. RIVOCCHI, *ult. cit.*, 90 ss.

<sup>96</sup> Si vedano in tal senso, le riflessioni di N. ZANON, *Il "caso Previti": conflitto tra poteri dello Stato o questione "privata"*, in R. Bin - G. Brunelli - A. Pugiotto - P. Veronesi (a cura di), *Il "caso Previti". Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte*, Giappichelli, Torino 2000, 3, il quale, proprio ragionando attorno ai possibili scenari schiusi dalla ord. [n. 177 del 1998](#), ha ritenuto preferibile il punto di vista che vede in essa segnata "la parola definitiva della Corte sul problema della legittimazione del singolo non in generale, ma, precisazione assai importante, in relazione ai soli conflitti sollevati in relazione alla garanzia prevista dall'art. 68, comma 1, Cost."; A. MORRONE, *Note sul ricorso del singolo parlamentare*, *ivi*, 123-24, e più avanti, 126, allorché afferma che l'aver subordinato da parte della Corte, con la decisione [n. 177 del 1998](#), "l'accesso del singolo parlamentare al giudizio della Corte alla condizione di rinvenire «attribuzioni individuali di potere costituzionale», nel confermare l'orientamento prevalente nella letteratura costituzionalistica circa il significato "oggettivo" da attribuire al concetto di "potere" (...), sembra pure dimostrare che l'avveramento di quella condizione potrebbe costituire di per sé un motivo sufficiente per prescindere, anche al di là delle ipotesi connesse alla tutela delle prerogative parlamentari, dall'assorbente funzione vicaria del parlamentare che,

lesioni più gravi e rilevanti” del diritto al libero mandato parlamentare sono quelle “realizzate in Parlamento, ad opera della Camera d’appartenenza, trattandosi in effetti di lesioni incidenti sulla funzione rappresentativa nel suo concreto svolgimento”<sup>97</sup>.

### *2.6 Altre sentenze importanti prima della svolta del 2000, a partire dal primo annullamento di una delibera d’insindacabilità.*

Tornando al filone giurisprudenziale su cui si sta innestando il presente lavoro, non v’è dubbio che una tappa fondamentale l’abbia segnata la sentenza [n. 289 del 1998](#), con la quale per la prima volta la Corte, in accoglimento del conflitto sollevato dall’autorità giudiziaria, ha annullato la delibera di insindacabilità di un’assemblea parlamentare<sup>98</sup>.

La fattispecie da cui è originato il conflitto costituzionale ha visto protagonisti un sostituto procuratore che, dopo aver firmato una informazione di garanzia nei confronti di un deputato per il reato di offesa all’onore e al prestigio del Presidente della Repubblica (*ex art. 278 c.p.*), era stato destinatario di dichiarazioni - ritenute diffamatorie - da parte dello stesso parlamentare. Da qui il procedimento civile per risarcimento danni intentato dal magistrato, bloccato dall’intervenuta delibera parlamentare che riconosceva le opinioni espresse dal deputato coperte dalla insindacabilità, e che costringeva l’autorità giudiziaria competente a sollevare il conflitto.

La delibera parlamentare oggetto del conflitto aveva “salvato” le dichiarazioni del deputato espresse nei confronti del magistrato riconnettendole in maniera piuttosto “semplicistica” al particolare ruolo ricoperto dal primo, quale leader di un movimento politico, la Lega Nord, che aveva fatto delle battaglie contro la Presidenza della Repubblica e della magistratura una tratto distintivo della sua connotazione politica. La specificità del caso è stata occasione colta da acuta dottrina per richiamare, pur con le dovute cautele determinate da una significativa differenza di contesto, la

---

altrimenti, verrebbe assunta dalla Camera di riferimento”. Ancora, *ibidem*, 128-9, mette in rilievo un postulato del costituzionalismo liberale, secondo cui “il libero esercizio delle funzioni parlamentari è assicurato dalla specificità della garanzia rappresentata dalle prerogative che sono poste a tutela del mandato parlamentare e quindi, a differenza dei ‘privilegi’, sono ‘irrinunciabili e indisponibili’ da parte del rappresentante”. Ebbene, “questo principio (...) implica che il singolo parlamentare non è titolare di un autonomo potere di azione a tutela delle proprie prerogative e che, al di là dei rapporti all’interno delle camere (nell’ambito dei quali il parlamentare può far valere le proprie posizioni, forse anche ricorrendo alla Corte costituzionale) ‘il dialogo sulle sue prerogative intercorre tra la camera alla quale appartiene e la magistratura che lo persegue” (vedi l’ivi richiamato A. BARBERA, *I Parlamenti: un’analisi comparativa*, Laterza, Roma-Bari, 1999, 54 ss.).

<sup>97</sup> N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare: saggio critico sull’art. 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991, 309. L’A. riconosce i singoli parlamentari come poteri non già per la capacità di dichiarare definitivamente la volontà del potere, bensì in quanto titolari di attribuzioni costituzionali proprie, *IBIDEM*, 314. Si vedano anche le riflessioni di ID., *Il “caso Previti”*, cit., 8, per il quale “la possibilità per il singolo non solo di votare, ma di presenziare in aula, e in quella sede di esercitare tutte le competenze o i diritti attribuitigli dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari, è espressione di una sua “qualità rappresentativa” singolare, che non solo gli è riconosciuta letteralmente dall’art. 67 Cost. (...), ma che sostanzia storicamente e teoricamente il concetto di rappresentanza politica”. “E’ davvero difficile” – prosegue l’Autore – “che tale qualità rappresentativa risulti organicisticamente riassorbita dal plenum, sia in termini sostanziali, guardando a ciò che sono oggi il pluralismo e la frammentazione parlamentari, sia in termini processuali, laddove si ragioni di legittimazione a stare in giudizio per conflitto”. Si veda, in tema, anche E. GARCIA, *Inmunidad parlamentaria y Estado de partidos*, Tecnos, Madrid 1989, 61 e 104-5; D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare*, in AA.VV., *Annuario 2000. Il Parlamento*, Atti del XV Convegno Annuale dell’Associazione dei costituzionalisti, Firenze 12-13-14 ottobre 2000, Padova 2001, 47 ss.

<sup>98</sup> Di sentenza “rompighiaccio”, “evento nella storia istituzionale del nostro Paese (...) che segna il passaggio dalla fase degli «accorati appelli» al Parlamento (...) a una fase (...) sanzionatoria dei comportamenti pervicacemente trasgressivi delle assemblee parlamentari” ragiona L. ELIA, *Relazione di sintesi*, in AA.VV., *Immunità e giurisdizione cit.*, 91. Per un commento specifico della decisione cfr. A. PACE, *L’insindacabilità*, cit., e, rilevante soprattutto per la prospettiva comparata con l’esperienza tedesca, N. ZANON, *Brevi spunti comparatistici (a futura memoria) per il trattamento parlamentare dell’insindacabilità*, in *Giur. cost.*, 4/1998, 2220 ss.

distinzione emersa nel sistema tedesco, ed operata dal *Bundestag*, tra quelle che sono le *ingiurie diffamanti*, per le quali espressamente non è prevista alcuna *Indemnität* in sede civile per i parlamentari (art. 46, GG, comma 1, laddove la perseguibilità in sede penale è condizionata alla revoca dell'immunità da parte dello stesso *Bundestag*), e le *ingiurie politiche*, nei confronti delle quali, viceversa, deve operare l'immunità<sup>99</sup>.

Il Giudice costituzionale, in questa occasione, richiamandosi peraltro integralmente ai propri precedenti, non ha potuto non evidenziare come nel caso di specie, una quanto mai generica "omogeneità tematica" tra dichiarazioni e attività politica non fosse idonea a realizzare quel "la connessione funzionale richiesta come condizione di applicabilità dell'art. 68, primo comma, della Costituzione"<sup>100</sup>. Fondamentale, nella prospettiva del rapporto tra i poteri, e a maggior ragione in questo caso visto l'esito del conflitto, è la peculiare attenzione che la Corte ha rivolto alla motivazione della delibera parlamentare<sup>101</sup>, segno tangibile di come l'organo di giustizia costituzionale, nella ricerca incessante di un punto di equilibrio tra i poteri, che è la cifra nella risoluzione dei conflitti, si preoccupi di mostrarsi "per nulla indifferente" a quella sorta di «autocomprensione» da parte del Parlamento circa il senso delle proprie prerogative<sup>102</sup>.

Importante è altresì la precisazione ulteriore fatta dalla Corte: alcun rilievo può assumere, ai fini della creazione del nesso funzionale, un atto parlamentare compiuto successivamente ai fatti che hanno determinato quelle dichiarazioni poi divenute causa del conflitto costituzionale. Ed infatti, "diversamente opinando, qualsiasi affermazione, anche ritenuta gravemente diffamatoria e - ciò che conta - estranea alla funzione od all'attività parlamentare, potrebbe diventare insindacabile a sèguito della semplice presentazione in data successiva al fatto di un'interrogazione *ad hoc*"<sup>103</sup>.

---

<sup>99</sup> Il riferimento è ai richiami operati da N. ZANON, *ult. cit.*, il quale, oltre a puntualizzare le differenze di contesto, e pur consapevole del fatto che la ricostruzione del concetto di ingiuria politica è stata fatta sostanzialmente proprio dal *Bundestag*, "che recupera per questa via un potere interpretativo indiretto sulla materia dell'*Indemnität*", 2225, ha tratto da questa comparazione lo spunto per cui "la chiara attestazione costituzionale" per cui le ingiurie diffamanti non sono coperte da immunità in sede civile, "parrebbe in grado, ad immaginare per un momento che essa valga anche nel nostro ordinamento, di condurre a risoluzione già di fronte al giudice ordinario molte vicende", *IBIDEM*. Per esempi relativi a altri ordinamenti, cfr. M. VOLPI, *Responsabilità e immunità degli organi titolari di poteri politici. Un'analisi comparata*, in L. Carlassare (a cura di), *Diritti e responsabilità dei soggetti investiti di potere*, Cedam, Padova, 2003, 57 ss.

<sup>100</sup> Corte cost., sent. [n. 289 del 1998](#), punto 5.1. del *Considerato in diritto*. In particolare, dalla relazione della Giunta non emergeva alcuna indicazione idonea a evidenziare il necessario collegamento con le funzioni, richiesto dall'art. 68 della Costituzione, visto che si leggeva semplicemente che «tutte le affermazioni rese dal deputato Calderoli traggono spunto dalla sua posizione di deputato e di leader locale della Lega Nord». Né alcun elemento chiarificatore poteva trarsi dal sèguito della relazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere, per la quale «è apparso evidente alla Giunta il collegamento tra gli apprezzamenti critici ... rivolti, tanto nei confronti del Presidente della Repubblica quanto nei confronti della magistratura bergamasca, e l'attività ... svolta nella sede parlamentare, in quanto, tra l'altro, i temi trattati sono tipici e caratteristici del gruppo parlamentare al quale il deputato appartiene».

<sup>101</sup> Cfr. G. RIVOCCHI, *ult. cit.*, 183-4.

<sup>102</sup> Opportunamente così L. D'ANDREA, *La Corte di fronte*, cit., 337, che finisce per affermare che: "la centralità nel processo costituzionale di un atto (la deliberazione camerale di insindacabilità) attraverso il quale il potere politico esprime la sua posizione, contestata dal potere giudiziario, e la rilevanza assegnata alle motivazioni al riguardo fornite dall'Assemblea finisce per «imporre» alla Corte di tener conto dell'orientamento assunto dal Parlamento circa la portata delle proprie prerogative, naturalmente sindacandone eventuali abusi", 338 (v. anche l'*ivi* richiamato S. BARTOLE, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, cit., 50). Lo stesso P. RIDOLA, *L'insindacabilità parlamentare tra «nesso funzionale» e «libertà politica» delle assemblee rappresentative*, in *Giur. cost.*, 6/1999, 3663 ss., 3674, "da atto alla Corte", del fatto che, nonostante ambiguità e zone d'ombra, il suo sforzo di far leva sulla motivazione addotta dalle camere, "per bilanciare poi gli interessi costituzionali in gioco, ha svolto un ruolo importante al fine di definire (...) una condizione di equilibrio fra i poteri". Sull'importanza dello spazio dell'autocomprensione da parte dei titolari dei diritti inviolabili nei processi di interpretazione delle disposizioni costituzionali relative ai diritti stessi, cfr. P. HÄBERLE, *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale* (1983), tr. it a cura di P. Ridola, 1993, spec. 190 ss.

<sup>103</sup> Corte cost., sent. [n. 289 del 1998](#), punto 5.2. del *Considerato in diritto*. Parte della dottrina ha visto proprio in questo principio, che contraddice quanto affermato nella precedente sentenza [n. 375 del 1997](#), "il più rilevante contributo" della decisione [n. 289 del 1998](#) alla giurisprudenza costituzionale in materia, così A. PACE, *L'insindacabilità*, cit., 2218. Lo stesso A., poco più tardi, affermando che "si deve (...) nettamente distinguere l'attività parlamentare effettivamente

In dottrina, pur in un tendenziale *favor* rispetto a una pronuncia che, come si è anticipato, ha comunque rappresentato, se non altro anche sul piano simbolico, un momento di “svolta”<sup>104</sup>, si sono registrati approcci diversi: si è andati dall’utilizzo di toni “trionfalistici”<sup>105</sup>, a inviti alla moderazione poggiati per un verso sul fatto che il caso di specie ha in un certo senso indotto a una sorta di “ineluttabilità” della decisione stessa, che comunque si è fondata sui precedenti affermati dalla stessa giurisprudenza costituzionale<sup>106</sup>, per altro sulla “certezza”, rilevata in sede di primo commento e che oggi assume una valenza ulteriore, che difficilmente questa pronuncia avrebbe potuto modificare l’approccio della politica, e dunque della stessa giurisprudenza parlamentare, verso la gestione dell’istituto dell’insindacabilità<sup>107</sup>. Vi è chi ha visto in questa pronuncia il primo sindacato effettivo che la Corte abbia svolto, nel senso indicato dalla [n. 1150 del 1988](#), sull’illegittimo esercizio (o cattivo uso) del potere di valutazione delle prerogative da parte delle Camere<sup>108</sup>. Non sono mancati rilievi critici – invero svolti in una prospettiva più ampia e di sistema tesa a evidenziare i limiti del richiamo al solo “nesso funzionale”, sui cui si tornerà più avanti – che invitano a considerare le prerogative dei parlamentari, e dunque il loro concreto utilizzo, in un’ottica che vada oltre l’ambito della discussione parlamentare, e quindi oltre la riduzione a una corrispondenza tra dichiarazioni, prendendo luce dal principio del libero mandato parlamentare, la cui valenza peculiare “risiede nel suo impatto sulla funzionalità del processo politico”<sup>109</sup>.

Interessante, sotto diversi profili, è la sentenza [n. 252 del 1999](#) in cui la Corte, pur non giungendo a una definizione nel merito del conflitto, che infatti è stato dichiarato inammissibile, ha affrontato, anche “tra le righe”<sup>110</sup>, alcuni aspetti importanti relativi a questo tipo di conflitti<sup>111</sup>.

Il caso è singolare giacché la pronuncia di inammissibilità viene dichiarata per mancanza della materia del conflitto come conseguenza dell’inesistenza della delibera di insindacabilità. Ma tale inesistenza non è per così dire “assoluta”: a differenza di casi precedenti, vedi sent. [n. 265 del 1997](#), in cui l’inammissibilità è stata pronunciata perché mancava del tutto una delibera della Camera di appartenenza relativa alle opinioni specificatamente oggetto della contestazione da parte dell’autorità giudiziaria, in questo una delibera specifica sulle opinioni oggetto del giudizio c’era, ma era stata emessa dalla Camera dei Deputati, organo di cui era membro il parlamentare al momento in cui la delibera è stata adottata, in luogo del Senato della Repubblica, cui lo stesso parlamentare apparteneva al momento “del fatto”, e cioè delle dichiarazioni allo stesso contestate<sup>112</sup>.

Nel porre rilevanti profili procedurali – che attengono in particolare al rapporto tra giudizio di

---

«preparatoria» (che, come «presupposto», rientra nell’attività funzionale) da quella meramente «antecedente», ID., *Giurisprudenza e insindacabilità*, cit., 24, ha rettificato parzialmente il suo pensiero ritenendo che alla luce della sent. [n. 289 del 1998](#) non tutta l’attività preparatoria debba restare fuori dalla garanzia, che opera solo per quella attività “volta all’acquisizione dei dati e delle notizie” non potendo ricomprendere “l’espressione di opinioni”, nota 44.

<sup>104</sup> G. RIVOSECCHI, *ult. cit.*, 174.

<sup>105</sup> Cfr. M. SICLARI, *I limiti all’insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari*, in *Gazz. Giur.*, Giuffrè – Italia Oggi, n. 36, 16 ottobre 1998, 2.

<sup>106</sup> A. PACE, *ult. cit.*

<sup>107</sup> In tal senso, cfr. N. ZANON, *Brevi spunti*, cit., 2220-1.

<sup>108</sup> G. AZZARITI, *Cronaca di una svolta*, cit., 220-1.

<sup>109</sup> P. RIDOLA., *L’insindacabilità*, cit., in part. 3673.

<sup>110</sup> E. BINDI, *L’«inutilità» della fase preliminare di ammissibilità del conflitto: un falso problema?* in *Giur. cost.*, 3/1999, 2185 ss., 2187.

<sup>111</sup> L. PESOLE, *I giudici*, cit., 202.

<sup>112</sup> Oggetto di contestazione, infatti, sono state le dichiarazioni rese da Marco Boato, all’epoca Senatore della Repubblica, nel corso del dibattimento relativo al processo penale a carico di Adriano Sofri (celebratosi presso la Corte di assise di Milano per l’omicidio del commissario di pubblica sicurezza Calabresi), e in alcune interviste rilasciate ad organi di stampa, con le quali il parlamentare, all’epoca Senatore della Repubblica, accusava il magistrato Guido Salvini (giudice istruttore nel procedimento penale a carico di Sofri) di avere - durante un colloquio informale con un detenuto - tentato di far confessare a quest’ultimo che lo stesso Marco Boato era il mandante dell’omicidio Calabresi. Rispetto a tali dichiarazioni interveniva successivamente, in data 20 marzo 1997, 8, la deliberazione di insindacabilità ad opera della Camera dei Deputati, a cui apparteneva Boato a quel tempo. Sul punto, cfr. L. PESOLE, *I giudici ordinari*, cit., 201.

delibazione e successiva fase di merito in riferimento alle valutazioni inerenti i profili di ammissibilità dello stesso conflitto<sup>113</sup>, che, come noto, implicano ricadute sostanziali<sup>114</sup>, – la Corte, di fronte all’ipotesi di “mutamento della Camera di appartenenza del parlamentare” nel periodo che intercorre tra le dichiarazioni contestate allo stesso e il momento dell’adozione della delibera parlamentare di insindacabilità<sup>115</sup>, ha affermato che il parametro temporale di riferimento debba essere quello in cui si sono svolti i fatti per i quali il parlamentare è chiamato in giudizio dall’autorità giudiziaria. Questo perché la prerogativa *ex art. 68, comma 1 Cost.* “è diretta a garantire, in via primaria, non già la persona del parlamentare, ma la libertà e l’autonomia delle Camere”<sup>116</sup>. Vi è chi ha visto, in particolare nell’utilizzo dell’espressione “in via primaria”, un’ulteriore rafforzamento della prerogativa nei confronti della istituzione parlamentare, a scapito del singolo membro<sup>117</sup>, così come una riproposizione della c.d. “doppia competenza”<sup>118</sup>.

La successiva pronuncia [n. 329 del 1999](#) è nota per essere quella che ha risolto contestualmente due conflitti speculari sorti a seguito dei percorsi sviluppabili grazie alla costruzione giurisprudenziale che la Corte stava portando avanti<sup>119</sup>.

La fattispecie ha ripreso per alcuni aspetti quella sfociata nella sentenza [n. 129 del 1996](#): anche qui, come allora, si è trattato di due conflitti “a parti invertite” che hanno avuto origine dal fatto che un’autorità giudiziaria aveva proseguito il giudizio a carico di un parlamentare per le opinioni da questo espresse, ignorando l’intervenuta delibera di insindacabilità da parte della Camera di appartenenza. Con la differenza per nulla marginale che nella prima ipotesi, il secondo conflitto era insorto dopo la risoluzione del primo – anzi, addirittura su sollecitazione della stessa Corte, laddove in questo caso il “botta e risposta” tra i due poteri è stato più tempestivo<sup>120</sup> e la proposizione dei due

---

<sup>113</sup> Se è vero, come noto, che l’ammissibilità dichiarata in fase di delibazione – e dunque in assenza di contraddittorio – non è definitiva, riservandosi la Corte di confermarla, in via preliminare, nella fase di merito, questa volta nel contraddittorio delle parti, è altresì vero che un secondo giudizio difforme rispetto al primo, e che quindi porta a ritenere inammissibile ciò che prima era stato dichiarato ammissibile, dovrebbe trovare fondamento proprio nell’ulteriore apporto fornito – necessariamente nella fase di merito, dalle parti. Qualora, al contrario, gli elementi di valutazione risultassero esattamente identici tra prima e seconda fase, come è avvenuto nel caso di specie, non possono non rilevarsi aspetti problematici relativi al tipo di valutazione (carente) spesa in sede di delibazione, e, in definitiva, sul ruolo stesso (e dunque sulla sua reale utilità) di tale fase. Ampiamente sul punto, cfr. E. BINDI, *ult. cit.*, 2187 ss.

<sup>114</sup> Ivi, 2195-6, richiama quella dottrina che ha visto nella fase preliminare una “verifica del tono costituzionale del conflitto” (E. MALFATTI – R. TARCHI, *Il conflitto*, cit., 422), di talché “in presenza di conflitti il cui tono è elevato, la Corte tende a decidere frettolosamente in ordine ai profili di ammissibilità, mentre l’esame di questioni minute induce la Corte ad un impiego strategico della fase preliminare, al fine di sbarazzarsi con agilità del conflitto”. Vero è che “l’*escamotage* delle decisioni processuali nasconde, di frequente, l’intento di contenere l’incremento del tasso di conflittualità tra Parlamento e autorità giudiziaria. La Corte non può però sottrarsi al ruolo decisivo di tutela della legalità costituzionale, anche al di là degli angusti spazi dei profili processuali dei conflitti”, così G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento*, cit., 186-7. Vedi anche R. BIN, *L’ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Giuffrè, Milano 1996, 120 e 157.

<sup>115</sup> E dunque allo stabilire quale debba essere l’organo titolare del potere di adozione della delibera stessa, questione, quest’ultima, come affermato dalla Corte, che incide “sull’ammissibilità del conflitto”, *Considerato in diritto*, p. 3.

<sup>116</sup> *Considerato in diritto*, punto 3.1.

<sup>117</sup> E. BINDI, *ult. cit.*, 2191. L. PESOLE, *ult. cit.*, 202, vede in questo “uno dei tratti differenziali delle ultime pronunce in materia, dalle quali si coglie in modo peculiare il tentativo del giudice costituzionale di delineare con la massima precisione possibile i contorni di un settore estremamente complesso e delicato e, per questo, non facilmente inquadrabile”.

<sup>118</sup> E. BINDI, *ult. cit.*, 2192-3. L. PESOLE, *ult. cit.*, 202.

<sup>119</sup> Sulla pronuncia, cfr. L. PESOLE, *La Corte risolve due conflitti speculari in materia di insindacabilità*, in *Giur. cost.*, 4/1999, 2616 ss., e ID., *I giudici ordinari*, 202 ss.

<sup>120</sup> Il prof. Achille Bonito Oliva, candidato alla carica di direttore della Biennale di Venezia, aveva intentato causa civile dinanzi al Tribunale di Ferrara contro il deputato Vittorio Sgarbi per il risarcimento dei danni che assumeva di avere subito a seguito delle opinioni espresse in un’intervista rilasciata dal parlamentare e pubblicata dal quotidiano «Il Giorno» il 23 gennaio 1993. La Camera sollevava conflitto (reg. confl. n. 15 del 1998) contro il Tribunale denunciando che il procedimento civile era proseguito malgrado la Camera stessa, con deliberazione del 14 settembre 1995, avesse affermato l’insindacabilità delle opinioni espresse dal deputato Sgarbi. Conflitto dichiarato ammissibile con l’ord. [n. 177](#)

conflitti ha preceduto qualsiasi pronuncia nel merito, consentendo alla Corte una risoluzione contestuale degli stessi<sup>121</sup>.

Proprio questa (ulteriore) singolarità del caso ha rappresentato, per certi versi, una proficua “via d’uscita” per la Corte che le ha consentito di proseguire nel percorso di definizione di questi conflitti. La questione problematica, infatti, atteneva alla tempistica dei due ricorsi: seguendo il suo precedente della [n. 129 del 1996](#), e la cronologia dei conflitti proposti, la Corte avrebbe dovuto (esaminare e<sup>122</sup>) accogliere il primo ricorso sollevato dalla Camera volto a contestare l’indebita prosecuzione del giudizio da parte del giudice nonostante l’intervenuta delibera<sup>123</sup>. Ed, invece, tenendo fede a quell’indirizzo che prestava particolare attenzione alla delibera camerale, in qualche modo inaugurato concretamente e negli effetti dalla sentenza [n. 289 del 1998](#), la Corte, nel riconoscere come presupposto di entrambi i conflitti proprio la delibera parlamentare, ha operato una inversione logica, scegliendo di decidere nel merito prima il secondo conflitto, quello che aveva ad oggetto il modo con cui era stato esercitato il potere nella delibera<sup>124</sup>. L’opzione non è stata di poco momento. Solo così muovendosi, infatti, la Corte ha potuto applicare quel nuovo meccanismo di controllo sul nesso funzionale tra opinioni contestate e attività del parlamentare, dichiararlo mancante nel caso di specie, con le precisazioni che si faranno a breve, e dunque annullare una delibera frutto di un potere esercitato in modo illegittimo. Se avesse deciso il primo conflitto, tale eventualità le sarebbe stata preclusa, con effetti invero paradossali<sup>125</sup>, che tuttavia sono stati evitati rinunciando ad un’applicazione formalistica dello schema anticipato nella pronuncia [n. 129 del 1996](#), e preferendo una soluzione più sostanzialistica.

L’accoglimento del secondo ricorso, con contestuale annullamento della delibera parlamentare, il cui effetto è stato specificato opera *ex tunc*, ha portato la Corte al rigetto del primo, con una scelta processuale che forse tecnicamente avrebbe potuto essere diversa, ovvero di inammissibilità per sopravvenuta carenza di interesse<sup>126</sup>.

Considerando che la soluzione cui è giunta la Corte è stata resa possibile grazie ad una circostanza meramente eventuale - la sollevazione del secondo conflitto da parte del Tribunale - essa non ha chiarito del tutto la posizione della Corte rispetto alla delibera di insindacabilità, permanendo invero dubbi intorno a quella che sarebbe stata la soluzione proposta dalla Corte qualora l’autorità giudiziaria non avesse sollevato il “suo” conflitto<sup>127</sup>. Ciò non toglie, allo stesso tempo, che con questa sentenza

---

[del 1998](#). Successivamente, in data 1°-3 luglio 1998, il Tribunale di Ferrara deliberava a sua volta di sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (reg. confl. n. 5 del 1999) nei confronti della Camera dei deputati, in relazione alla medesima deliberazione, adottata il 14 settembre 1995, con la quale era stata approvata la proposta della Giunta per le autorizzazioni a procedere di dichiarare che i fatti per cui è in corso il procedimento civile nei confronti del deputato Vittorio Sgarbi riguardavano opinioni espresse da quest’ultimo nell’esercizio delle sue funzioni. Conflitto dichiarato ammissibile con ord. [n. 407 del 1998](#). In quest’ultimo ricorso vi era stata la espressa richiesta avanzata alla Corte di riunione dei due ricorsi.

<sup>121</sup> L. PESOLE, *La Corte risolve*, cit., 2619.

<sup>122</sup> Cfr. F. SORRENTINO, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, cit., 78, che criticamente avverte come “l’impedimento processuale tratto dalla Corte dall’art. 68 era indubbiamente preliminare all’esame del merito (e quindi del secondo ricorso), perché coinvolgeva direttamente il modello sul quale la Corte aveva costruito il procedimento”.

<sup>123</sup> L. PESOLE, *ult. cit.*, 2624; vedi anche, in tal senso la nota di R. ROMBOLI, in *Il Foro it.*, 1999, I, 3115.

<sup>124</sup> Corte cost., sent. [n. 329 del 1999](#), punto 3 del *Considerato in diritto*, si legge che: “presupposto di entrambi i ricorsi è la deliberazione di insindacabilità adottata dalla Camera il 14 settembre 1995, che sta a base della richiesta della Camera di dichiarare che il Tribunale di Ferrara non poteva proseguire il giudizio civile di responsabilità e di cui il medesimo Tribunale contesta la legittimità. Ne deriva l’evidente esigenza, suggerita da ragioni di pregiudizialità logica non solo di ordine processuale, ma ricollegabili alla natura sostanziale della deliberazione d’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”.

<sup>125</sup> L. PESOLE, *La Corte*, cit., 2620, per la quale “ci saremmo, così, trovati, di fronte ad una situazione paradossale: la controversia sarebbe stata risolta a favore di quella parte che (stando a quanto affermato nella sent. [n. 329 del 1999](#)) ha fatto un uso scorretto del proprio potere”; G. RIVOSACCHI, *ult. cit.*, 190.

<sup>126</sup> Così nella sua nota R. ROMBOLI, *ult. cit.*, 3115.

<sup>127</sup> Ampiamente sul punto L. PESOLE, *La Corte*, cit., 2624-5.

si sia segnato “un importante passo in avanti circa il tentativo di costruire un sindacato ‘più stringente’ sull’applicabilità dell’art. 68, comma 1, Cost”<sup>128</sup>.

Pur se non troppo innovativa, la successiva pronuncia [n. 417 del 1999](#) non ha mancato di presentare qualche “sfumatura inedita”<sup>129</sup>. In questo caso la Corte, adita dall’autorità giudiziaria che contestava la delibera di insindacabilità emessa dalla Camera di appartenenza di un parlamentare a copertura delle dichiarazioni – ritenute diffamatorie - da questo ultimo rivolte nei confronti un magistrato, richiamando integralmente i principi fin ad allora affermati nei suoi precedenti, ha questa volta salvato la delibera stessa in un certo senso “premiando” il richiamo dalla stessa effettuato, nel momento in cui ha valutato la “inerenza all’esercizio delle funzioni parlamentari delle dichiarazioni” espresse dal membro della Camera, al “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”<sup>130</sup>. Alla luce di ciò, la Corte ha ritenuto non irragionevole il considerare, da parte della delibera parlamentare, le dichiarazioni della deputata Parenti come rientranti nell’esercizio delle funzioni proprie della parlamentare<sup>131</sup>.

Proprio il riferimento al “contesto parlamentare” segna quel passaggio cruciale della sentenza che ha posto le basi per un collegamento funzionale tra opinioni ed esercizio del mandato parlamentare da strutturare in termini di “inerenza” e non già di “corrispondenza” o di “identificazione” con atti tipici, secondo una logica che, se può correre il rischio di dilatare l’inciso “esercizio delle funzioni”<sup>132</sup>, ha comunque il merito di considerare la funzione parlamentare, e le prerogative alla stessa collegate, inserite in una dimensione storico-istituzionale nuova, nella quale diversi, e più complessi, sono i parametri di raccordo tra società civile e processi di decisione politica<sup>133</sup>.

## 2.7. La svolta delle sentenze gemelle del 2000.

A brevissima distanza da una pronuncia che aveva “diluito” l’insindacabilità parlamentare all’interno del “contesto parlamentare”, vengono depositate le due sentenze gemelle nn. [10](#) e [11](#) del 2000 che, analizzate in una prospettiva sincronica e diacronica, si caratterizzano sotto due distinti profili. Per un verso, infatti, esse, sin da subito, segnano una decisa, quanto evidente, soluzione di continuità con la precedente giurisprudenza<sup>134</sup>; per altro, guardate ora, a distanza di due decenni, e in

<sup>128</sup> Così G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento*, cit., 191.

<sup>129</sup> P. RIDOLA, *L’insindacabilità*, cit., 3664.

<sup>130</sup> Corte cost., sent. [n. 417 del 1999](#), punto 4 del *Considerato in diritto*, nel quale si legge altresì che: “E’ stato in tal modo sottolineato che la dichiarazione della deputata Parenti è stata enunciata 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”.

<sup>131</sup> Secondo G. AZZARITI, *Cronaca*, cit., 232, in questo caso la Corte, dopo i passi in avanti compiuti con le sentt. [n. 289 del 1998](#) e [n. 329 del 1999](#), ne avrebbe compiuto uno indietro visto che sarebbe tornata a limitare il suo sindacato alla “non irragionevolezza” della delibera parlamentare, e, dunque, a un controllo meramente esterno.

<sup>132</sup> Cfr. A. 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.*, 1/2000, 85 ss., 87. ID., *Giurisdizione e insindacabilità*, cit., 18.

<sup>133</sup> Vedi, sul punto, le profonde riflessioni di P. RIDOLA, *L’insindacabilità parlamentare*, cit., in part. 3672-4.

<sup>134</sup> La dottrina ha ampiamente sottolineato il punto di rottura col passato rappresentato dalle due sentenze, reso visibile anche attraverso la scelta di affidare le due decisioni, discusse contestualmente, a due relatori distinti (il prof. Valerio Onida e il prof. Piero Alberto Capotosti) “quasi a voler ribadire la coralità e l’importanza del mutamento di rotta, pur nella diversità dei redattori e delle argomentazioni, ma nella sostanziale identità delle due decisioni (evidenziata dai reciproci reiterati richiami dell’una all’altra)”, così A. PACE, *L’art. 68 comma 1 Cost. e la «svolta» interpretativa*, cit., 85; vedi anche ID., *Giurisdizione e insindacabilità*, cit. 26 ss.; G. AZZARITI, *Cronaca di una svolta*, cit., 232 ss.; G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento*, cit., 193 ss.; L. PESOLE, *L’insindacabilità parlamentare di fronte alla Corte costituzionale*, in M. Angelini – M. Oliviero (a cura di), *Le immunità nel diritto interno e comparato*, Atti del Convegno di Perugia 25-27 maggio 2006, Giappichelli, Torino 2014, 79 ss., in part. 84. Meno enfatico è il giudizio di F. SORRENTINO, *Immunità e giurisdizione*, cit., 79, che parla di “parziale revirement” della Corte. Vedi anche T. GIUPPONI, *La Corte costituzionale giudice di «merito» delle delibere parlamentari?* in *Giur. it.*, 6/2000, 1105 ss.

un contesto politico-sociale profondamente diverso da quello nel quale furono partorite, continuano a mantenere un'impressionante capacità di resistenza, al punto che può tranquillamente dirsi oggi che la giurisprudenza sulla garanzia della insindacabilità delle opinioni e dei voti espressi dai parlamentari si sia stabilizzata attorno ai principi fissati nelle pronunce nn. [10](#) e [11](#)<sup>135</sup>.

Il punto cruciale dell'impianto motivazionale delle due pronunce - che muovono entrambe da opinioni espresse dal deputato Vittorio Sgarbi nei confronti di esponenti di spicco della magistratura all'epoca dei fatti, e che hanno superato, in un'ottica sostanzialistica, un difetto di forma degli atti introduttivi dei giudizi<sup>136</sup> - è stato sicuramente quello che la stessa Corte non ha esitato a definire come frutto di una precisazione e in parte correzione della pregressa giurisprudenza: dopo aver ribadito che il suo compito quale giudice dei conflitti non può essere quello del giudice penale, e cioè lo stabilire se le dichiarazioni del parlamentare integrino o meno la fattispecie di reato, bensì quello di tutelare le sfere di attribuzioni tra potere giudiziario e potere politico, garantendone le rispettive autonomie, il Giudice costituzionale ha detto che egli "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"<sup>137</sup>. Lo spostamento operato dalla Corte in merito al tipo di giudizio che la stessa deve esprimere è addirittura plateale: *dall'* "accontentarsi" di verificare dall'esterno la deliberazione della Camera di appartenenza e la relativa motivazione, *all'*ingresso nella valutazione diretta delle opinioni contestate al parlamentare al fine di accertare se le stesse possano o meno ricondursi all'esercizio delle funzioni parlamentari. Detto in altri termini, secondo alcuni, dalla «verifica esterna» alla «verifica in concreto» del modo in cui il potere è stato esercitato<sup>138</sup>. In dottrina vi è chi ha sostenuto che da quel momento in poi, la Corte non avrebbe più potuto operare solo un giudizio di "ragionevolezza" e "non arbitrarietà" sulle delibere parlamentari<sup>139</sup>. In una prospettiva di sistema del conflitto tra poteri, altra autorevole dottrina ha visto proprio in questo spostamento, dunque dal solo atto (delibera parlamentare) all'intero rapporto controverso, un recupero, opportunamente operato dalla Corte, della "nozione tradizionale di conflitto come controversia attinente alla delimitazione delle attribuzioni dei poteri interessati ed in cui l'atto che vi dà vita serve a puntualizzare e a rendere concreto l'oggetto del giudizio"<sup>140</sup>.

Questo intervento diretto del Giudice costituzionale ha portato alla seconda soluzione di continuità con il passato: posto che è il "nesso funzionale", secondo quanto affermato fin ad allora dalla giurisprudenza, il *quid* che determina l'estensione della garanzia *ex art.* 68, comma 1 alle opinioni

<sup>135</sup> Tra i più recenti, vedi l'*incipit* di cfr. G. SCACCIA, *Spunti per una ridefinizione del "nesso funzionale" in tema di insindacabilità parlamentare*, in *Rivista AIC*, 4/2014, 1.

<sup>136</sup> Nella nota redazionale di R. ROMBOLI, in *Foro it.*, I, 2000, 331, si mette in evidenza come la "correzione di rotta" sembra riguardare maggiormente la precedente sent. [n. 417 del 1999](#). Vedi in tema P. COSTANZO, *La "giurisprudenza Sgarbi" alla ricerca di un punto fermo*, in *Danno e Resp.*, 4/2000, 381 ss. (e in questa *Rivista*, 2000).

<sup>137</sup> Corte cost., sent. [n. 10 del 2000](#), p. 3 del *Considerato in diritto*. Detto altrimenti, ma con pari efficacia al punto 3 del *Considerato in diritto* della sentenza [n. 11 del 2000](#): "la Corte non può peraltro limitarsi ad esaminare la valutazione o la congruità delle motivazioni (...) 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 definire".

<sup>138</sup> G. AZZARITI, *Cronaca*, cit., 234. Secondo A. PACE, *L'art. 68 comma 1 Cost.*, cit., 87, quella distinzione tra «verifica esterna» e «verifica interna», sorta con la sentenza [n. 1150 del 1988](#) con una certa logica - quella della preoccupazione della Corte relativa al timore delle Camere di poter subire una manomissione della loro indipendenza da parte della Corte stessa e dei giudici - aveva subito nell'evoluzione giurisprudenziale un mutamento di significato, giungendo la verifica esterna a trasformarsi in una ben più limitata verifica «esteriore». *Id.*, *Giurisdizione e insindacabilità*, cit., 28 ss.; L. PESOLE, *I giudici*, cit., 217-18. Vedi anche A. MORRONE, *Note sul ricorso del singolo parlamentare*, cit., 137.

<sup>139</sup> A. PACE, *Giurisdizione*, cit., 30-31; T. GIUPPONI, *ult. cit.*

<sup>140</sup> Così F. SORRENTINO, *ult. cit.*, 79, ripreso poi da G. RIVOCCHI, *ult. cit.*, 195-6; vedi anche A. PISANESCHI, *I conflitti*, cit., 258.

espresse al di là dell'ambito strettamente parlamentare, occorre "precisare, rispetto alla precedente giurisprudenza della Corte ed anche in vista di esigenze di certezza" quando ricorre tale nesso. Ed è qui che la Corte ha posto un fondamentale argine alla stessa funzione parlamentare, che non può confondersi con l'attività politica *tout court*, trovando la prima – al pari delle altre funzioni riferite a organi costituzionali – nel linguaggio e nel sistema della Costituzione non già generiche finalità, ma "ambiti e modi giuridicamente definiti"<sup>141</sup>. Si giunge così allo *step* finale, con una presa di posizione che da qui in poi costituirà una sorta di dogma, nel quale la Corte ha ristretto la portata semantica del "nesso funzionale", portandolo da un semplice collegamento di argomento o di contesto tra dichiarazioni e attività parlamentari a una vera e propria "identificabilità della dichiarazione stessa quale espressione di attività parlamentare"<sup>142</sup>. L'opinione espressa in sede parlamentare gode dell'immunità in ragione del suo "contenuto storico" e, pertanto, anche al di fuori della sede fisica dell'organo, a maggior ragione tenuto conto dei "fattori di trasformazione della comunicazione politica nella società contemporanea"<sup>143</sup>, ma solo a condizione che essa sia *extramoenia* riprodotto in termini di "identità sostanziale" – cioè di corrispondenza di contenuti e non già una puntuale coincidenza testuale - di opinioni espresse all'interno dell'ambito parlamentare.

Si tratta, come noto, di quella costruzione della garanzia dell'insindacabilità delle opinioni *ratione loci*, in virtù della quale è lo stretto ancoraggio fisico alle Camere (e dunque alle attività entro le stesse esplicate) il presupposto dell'estensione dell'insindacabilità alle opinioni espresse all'esterno, che se ha trovato le sue ragioni nel quadro politico-istituzionale di allora, caratterizzato da uno scontro lacerante tra politica e magistratura, e nondimeno da un utilizzo dell'insindacabilità da parte del Parlamento poco consoni rispetto al dettato costituzionale, ha poco più tardi, soprattutto alla luce di un nuovo contesto improntato alla pluridimensionalità delle sedi di creazione del consenso, scontato una concezione fortemente riduttiva della funzione parlamentare<sup>144</sup>.

A seguito di questa svolta della Corte, che ha prodotto una sorta di "effetto di incoraggiamento" nei confronti dei giudici a denunciare dinanzi alla Corte il cattivo esercizio del potere parlamentare<sup>145</sup>,

---

<sup>141</sup> Corte cost., sent. n. 10 del 2000, p. 4 del *Considerato in diritto*.

<sup>142</sup> Ivi, p. 5 del *Considerato in diritto*. Vedi anche sent. n. 11 del 2000, p. 4 del *Considerato in diritto*. C'è chi ha parlato di nozione "tagliante" del nesso funzionale, cfr. L. GIANNITI, *Osservazioni sulla qualificazione delle opinioni espresse da un parlamentare «opinionista»*, in *Giur. cost.*, 1/2000, 450.

<sup>143</sup> Chiarissima sul punto la sent. n. 11 del 2000, p. 4 del *Considerato in diritto*.

<sup>144</sup> Non si può qui ora richiamare l'intero fronte critico su tale posizione della Corte. Si veda però E. MALFATTI, *Il conflitto di attribuzioni*, cit., 201, per la quale il "volto" dato al nesso funzionale dalla Corte è insoddisfacente sotto due punti di vista: "perché si presta a strumentalizzazioni, nel senso che i parlamentari potrebbero utilizzare gli atti tipici della funzione (...) al fine di predisporre uno scudo protettivo per le successive manifestazioni di pensiero che si ripromettono di rendere in sedi diverse da quelle camerali; perché, inversamente, declinato com'è nella rigida forma della corrispondenza sostanziale ed oggettiva tra le dichiarazioni rese *extra moenia* e le opinioni espresse in sede parlamentare, potrebbe condizionare oltremodo l'attività dei membri delle camere fuori dal parlamento, minando in qualche modo l'interesse fondamentale ad una libera dialettica politica". Su questo profilo, cfr. T.F. GIUPPONI, *La lotta politica non è «lotta libera»...: la Corte «squalifica» ancora la Camera in materia di insindacabilità parlamentare*, in *Giur. cost.*, 3/2001, 1095 ss., 1096, per il quale la Corte "attuando tale approfondito controllo, rischia di porre le basi per una forte limitazione dell'indispensabile autonomia del Parlamento. I suoi interventi, figli di una logica (...) emergenziale, affermano però regole di portata generale che, dinanzi ad un utilizzo più «consapevole» delle prerogative parlamentari, potrebbero in futuro rappresentare un vero e proprio vulnus dell'autonomia del Parlamento". Più recentemente, cfr. in part. quanto detto da G. SCACCIA, *Spunti per*, cit., 5, il quale, dopo aver messo in evidenza come, con lungimiranza, la nostra Costituzione, a differenza di altre, non abbia previsto alcun riferimento testuale a vincoli fisici per il riconoscimento della garanzia dell'insindacabilità, osserva che "se non è dubitabile che la libertà di espressione dei membri del Parlamento, e quindi la garanzia di non essere perseguiti per le proprie opinioni, è un elemento essenziale per il corretto funzionamento della democrazia, ridurne l'ambito di protezione all'attività svolta entro le Camere equivale a postulare che il circuito democratico si esaurisca interamente nel circuito parlamentare e che la funzione rappresentativa debba necessariamente essere racchiusa nello spazio fisico delle mura del "Palazzo". Vedi in tema, P. RIDOLA, *L'insindacabilità*, cit., *passim* e ID., *Le "parole della politica" e l'insindacabilità parlamentare*, in *Giur. cost.*, 2/2004, 1220 ss. Sulla opportunità dell'approccio più severo da parte della Corte nel 2000, cfr. L. PESOLE, *I giudici*, cit., 221.

<sup>145</sup> L. PESOLE, *Verso la scomparsa*, cit., 2161.

si sono posti con forza due distinti profili: il primo attinente la validità dell'efficacia inibitoria della delibera parlamentare, l'altro la tutela del terzo danneggiato.

Per quel che concerne il primo, si è tornati a discutere, soprattutto in un'ottica di equiparazione tra i due poteri, della opportunità di far cadere un istituto, comunque di matrice giurisprudenziale<sup>146</sup>, e che appare come il frutto di una sorta di "pregiudizio" nei confronti del potere giudiziario<sup>147</sup>, dovendo l'interesse al conflitto da parte delle Camere sussistere non già in caso di semplice *uso*, quanto di *abuso* da parte del giudice del suo potere<sup>148</sup>.

Per quanto riguarda la tutela del terzo danneggiato, pur nella consapevolezza della specificità teleologica del conflitto tra poteri, istituto notoriamente rivolto alla tutela delle sfere di attribuzioni costituzionali e non già delle situazioni soggettive (si badi né del terzo, né del parlamentare), è altresì vero che un giudizio della Corte che si sposta, come visto, dal piano esterno a quello interno, verso forme di accertamento diretto dei fatti relativi alle opinioni espresse dal parlamentare, ripropone quantomeno il problema dell'ammissibilità dell'intervento in sede di conflitto del terzo affinché questi possa fornire il proprio contributo<sup>149</sup>.

Rispetto all'accertamento diretto, occorre osservare che la Corte, come messo in evidenza dalla dottrina, ha mostrato, sin da subito, un atteggiamento oscillante, in alcuni casi arrivando a un raffronto immediato tra le dichiarazioni *extra* e *intra moenia*, in altri tornando alla logica della verifica esterna sulla delibera<sup>150</sup>.

## 2.8. La prima giurisprudenza successiva alla svolta del 2000.

Nel giro di pochi giorni, la Corte ha risolto altri tre conflitti accomunati con quelli risolti dalle pronunce nn. [10](#) e [11](#) dal fatto di essere stati originati da ricorsi attivati dall'autorità giurisdizionale che procedeva nei confronti sempre del deputato Vittorio Sgarbi. Al cospetto di opinioni espresse *extramoenia*, la Corte, una volta fatto proprio un criterio di discernimento tra quelle che rimangono coperte dalla garanzia dell'insindacabilità e quelle che ne devono restare fuori, non riscontrando alcun collegamento tra opinioni manifestate all'esterno e attività parlamentare tipica, ha disconosciuto la presenza del nesso funzionale<sup>151</sup>: interessante è in particolare la pronuncia [n. 82 del 2000](#), giacché in questa è stata operata un'importante precisazione relativa all'oggetto del giudizio costituzionale: questo attiene esclusivamente al contrasto sorto tra un'autorità giudiziaria che vuole esercitare la sua funzione nei confronti di un membro del Parlamento e la Camera di appartenenza di quest'ultimo che, approvando la delibera d'insindacabilità, si oppone a quell'esercizio, a nulla rilevando l'eventuale infondatezza del giudizio comune pendente nei confronti del parlamentare.

---

<sup>146</sup> In tema, *ex multis*, S. BARTOLE, *Immunità e giurisdizione*, cit., 43 ss.; A. PACE, *Giurisdizione*, cit., 32.

<sup>147</sup> Insiste particolarmente sul punto A. PACE, *ult. cit.*, 33.

<sup>148</sup> Lo stesso A., sul presupposto per cui l'art. 68, comma 1, Cost., più che vietare la "chiamata in giudizio" del parlamentare, vieti l'affermazione della responsabilità in un atto giurisdizionale, ha ritenuto auspicabile che le Camere per poter sollevare conflitto, contro il cattivo uso del potere giudiziario, debbano attendere almeno la sentenza di primo grado, *ivi*, 34-35. Secondo S. BARTOLE, *ult. cit.*, 57, la possibilità che il giudice proceda nel giudizio penale o civile direttamente disapplicando l'art. 68, comma 1, senza il freno inibitorio della delibera, alla quale si collegherebbe quella per le Camere di ricorrere alla via del conflitto costituzionale, affidandosi ad "un organo sovraordinato l'esercizio della cui giurisdizione non dà evidentemente luogo ad ipotesi di concorso con il giudizio penale o civile in atto", potrebbe derivare da un "parziale *overruling*" da parte della Corte dei suoi precedenti: starebbe già nella pronuncia [n. 1150](#) il riconoscimento di un effetto inibitorio del potere del giudice solo se le Camere abbiano correttamente esercitato il loro potere, condizione soggetta al sindacato della Corte.

<sup>149</sup> A. PACE, *Giurisdizione*, cit., 38-9. In tema, cfr. A. CIANCIO, *Estensione dell'insindacabilità parlamentare e tutela della dignità dell'uomo*, in *Rass. parlam.*, 2/1999, 343 ss.; A. PIZZORUSSO, *Immunità parlamentari e diritti di azione e difesa*, in *Foro it.*, 2000, V, 302 ss.

<sup>150</sup> Su tale atteggiamento della Corte, cfr. E. MALFATTI, *Il conflitto*, *ult. cit.*, 202-3.

<sup>151</sup> Cfr. Corte cost., sentt. nn. [56](#) e [58](#) del 2000.

Nel filone inauguratosi a partire dalle sentenze gemelle del 2000, un esempio di un controllo molto approfondito della Corte sulle dichiarazioni è fornito dalla pronuncia [n. 137 del 2001](#), legata a una fattispecie alquanto particolare: il conflitto, sollevato dalla Corte d'appello di Milano, ha avuto ad oggetto la delibera di insindacabilità con la quale la Camera dei Deputati aveva reso immuni le affermazioni – e persino alcuni comportamenti materiali - di alcuni deputati della Lega Nord che, nel tentare di opporsi alla perquisizione di un locale della sede milanese del partito, richiesta dalla Procura della Repubblica di Verona, si erano rivolti agli esponenti delle forze dell'ordine con espressioni ritenute oltraggiose e avevano opposto resistenza fisica<sup>152</sup>.

Vi sono stati, pertanto, due profili specifici: da un lato l'utilizzo di espressioni particolarmente pesanti e oltraggiose; dall'altro, il tentativo di estendere la copertura della prerogativa costituzionale anche a comportamenti materiali che la Camera ha ritenuto di poter ricondurre sotto l'ombrello dell'art. 68, comma 1 Cost., in quanto funzionali alla protezione dell'autonomia e indipendenza di un partito politico. In riferimento a quest'ultimo, che la Corte ha affrontato per la prima volta nel merito<sup>153</sup>, la Corte ha rigettato ogni tentativo di dedurre in via interpretativa l'estensione della prerogativa a fattispecie che non siano qualificabili appunto come opinioni (espresse) e voti (dati), in maniera forse fin troppo lapidaria, senza cioè spendersi in argomentazioni che, tuttavia, soprattutto alla luce delle raffinate tesi avanzate dalla difesa dell'organo parlamentare, si sarebbero potute rivelare opportune<sup>154</sup>.

Passando al tipo di opinioni, invece, è interessante il fatto che la Corte abbia quasi voluto isolare dalle opinioni gli insulti, ritenendo questi ultimi, in ogni caso, e cioè anche qualora dovessero trovare formale appiglio in atti tipici, cosa comunque non avvenuta nel caso di specie, non suscettibili di rientrare nella copertura della prerogativa costituzionale<sup>155</sup>. Affermazione che, come è stato tempestivamente notato, ha lasciato aperta la porta a una sindacabilità delle opinioni rese *intramoenia*<sup>156</sup>. Va detto che quella sorta di sindacato diretto, operato in questa circostanza dalla Corte, può essere letto anche come un modo per superare alcuni degli inconvenienti emersi dalla nuova dottrina delle sentenze gemelle, ovvero quello relativo a una strumentalizzazione degli atti tipici che, sapientemente anticipati, potrebbero coprire ogni tipo di dichiarazione.

Così come non può non notarsi che nel caso di specie, proprio la rigidità con cui il concetto di nesso funzionale è stato "teorizzato", unitamente alla sua applicazione "meccanicistica", ha iniziato a mostrare alcune crepe: era, infatti, decisamente improbabile, se non del tutto impossibile, che quelle

---

<sup>152</sup> I deputati in questione, Roberto Maroni, Umberto Bossi, Mario Borghezio, Davide Carlo Caparini, Piergiorgio Martinelli e Roberto Calderoli, erano stati rinviati a giudizio davanti al Pretore di Milano, che li aveva condannati per i reati di resistenza e di oltraggio a pubblico ufficiale, commessi in Milano il 18 settembre 1996, in occasione di una perquisizione disposta dal Procuratore della Repubblica di Verona nei confronti di certo M. C., e poi estesa a un locale ritenuto nella disponibilità del predetto presso la sede di Milano del Partito Lega Nord. In pendenza del giudizio di secondo grado, era pervenuta alla Corte d'appello la delibera del 16 settembre del 1999, con la quale la Camera dei deputati si era espressa per l'insindacabilità dei fatti oggetto di entrambe le imputazioni, con eccezione, per il solo deputato Borghezio, del reato di resistenza. Si veda *infra*.

<sup>153</sup> Vedi il precedente dichiarato improcedibile con sent. [n. 203 del 1999](#).

<sup>154</sup> In proposito, l'appunto critico di F. GIRELLI, *La Corte statuisce che "i comportamenti materiali" non rientrano nell'ambito applicativo dell'art. 68, 1° comma, Cost. ma non ne spiega il motivo*, in *Giur. it.*, 1/2002, 7 ss., in part. 9.

<sup>155</sup> Corte cost., sent. [n. 137 del 2001](#), p. 3 del *Considerato in diritto*: "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". L'importanza di tali affermazioni, anche *pro futuro*, è messa in evidenza da T.F. GIUPPONI, *La lotta politica*, cit., 1100, nota 27. Sulla pronuncia, cfr. anche F. MARONE, *Resistenza a pubblico ufficiale e insindacabilità delle opinioni dei parlamentari: Corte costituzionale, Parlamento e art. 68 Cost.*, in *Foro it.*, 2002, I, 340 ss. Vedi anche L. GENINATTI SATÈ, *Corte costituzionale e conflitti di attribuzione tra camere e potere giudiziario (Nota a Corte cost., 17 maggio 2001, n. 137, A. Milano c. Camera dei Deputati e Corte cost. 6 luglio 2001, n. 225, Camera dei deputati c. Gip T. Milano)* in [Questione Giustizia](#), 5/2001, 989 ss.

<sup>156</sup> T.F. GIUPPONI, *ult. cit.*, 1101.

opinioni espresse *extramoenia* dai parlamentari, persino al di là del loro carattere ingiurioso, potessero trovare anticipazione in sede parlamentare, come non ha mancato di evidenziare, anche con finalità di “destabilizzazione” di quella stessa “teoria”, la difesa della Camera nel giudizio costituzionale<sup>157</sup>.

Meno ricca di peculiarità, ma comunque perfettamente inserita nel nuovo filone, è la sentenza [n. 289 del 2001](#) in cui la Corte, tornando ad “occuparsi” di dichiarazioni espresse dal deputato Sgarbi, ha ribadito la sua competenza a sindacare le opinioni rese *extramoenia* per verificare se esse siano esercizio o meno delle funzioni parlamentari. E così, nello svolgere tale giudizio, è stata ancora la ricerca di collegamenti con attività parlamentare tipica il discrimine. Un collegamento che per concretizzarsi deve basarsi sulla contestualità temporale, a nulla rilevando attività svolta dallo stesso o da altri parlamentari in epoca successiva, o molto successiva, e sulla riferibilità specifica ai fatti oggetto delle dichiarazioni. Proprio in riferimento a quest’ultimo punto la Corte è sembrata lasciare uno spiraglio aperto, o meglio non chiuso definitivamente, rispetto alla rilevanza che potrebbe assumere l’attività svolta da altri parlamentari: l’unico atto tipico di questi ultimi indicato dalla difesa della Camera, e anteriore alla opinioni manifestate dal parlamentare *sub iudice*, viene non ritenuto utile non già in quanto soggettivamente riferibile ad altro membro del Parlamento, ma in quanto non contenente riferimenti specifici ai fatti oggetto delle predette opinioni<sup>158</sup>.

Allo stesso modo, nella successiva sentenza [n. 521 del 2002](#), la Corte, non ritenendo le opinioni rese *extramoenia* da un parlamentare riconducibili alla garanzia costituzionale perché mancanti di un collegamento – nei termini della solita corrispondenza di significato – con una sua precedente attività parlamentare tipica, ha, tuttavia, speso, e non poche, parole, anche per dimostrare la parimenti inconfigurabilità del nesso funzionale con attività svolta da altri parlamentari. In particolare, è di particolare rilievo il fatto che la Corte, nei confronti degli unici atti parlamentari tipici compiuti da altro parlamentare che si soffermavano sulle stesse circostanze poi divenute oggetto delle opinioni rese *extramoenia* (nello specifico una serie di interrogazioni), le abbia ritenute non rilevanti non già e solo perché soggettivamente riferibili a un parlamentare diverso da quello autore delle dichiarazioni *sub iudice*, ma perché di molto antecedenti queste ultime e comunque non oggetto di riferimento, da parte dello stesso parlamentare, nel corso delle sue opinioni *extramoenia*<sup>159</sup>. Come dire, è ancora da vedere come si comporterà la Corte di fronte a atti parlamentari tipici perfettamente idonei a creare il nesso funzionale, perché precedenti (in un’ottica di contestualità temporale) e di contenuto sostanzialmente identico, ma compiuti da altri parlamentari.

A dire il vero, quello spiraglio individuato dalla dottrina e relativo alla possibilità che la Corte potesse, dinanzi a opinioni particolarmente pesanti e dunque offensive, spingersi a sindacarle escludendo ogni riconducibilità alla funzione parlamentare anche qualora fossero state espresse nel

---

<sup>157</sup> Come riportato nel *Ritenuto in fatto* della sent. [n. 137 del 2001](#), la difesa della Camera a sostegno delle sue ragioni, richiamando la giurisprudenza costituzionale sul nesso funzionale, ha prestato particolare attenzione ai precedenti costituiti dalle sentt. n. [320](#) e [321](#) del 2000, dalle quali si ricaverebbe che la corrispondenza sostanziale tra l’atto parlamentare tipico e la dichiarazione *extra moenia* è solo una delle ipotesi di riconducibilità della dichiarazione alla funzione parlamentare, ancorché sia quella che si verifica «normalmente». “Tanto è vero che nel caso di specie non sarebbe neppure possibile richiedere una formale «anticipazione» in sede parlamentare delle opinioni espresse in occasione della perquisizione, attesa l’imprevedibilità dell’atto compiuto dalla polizia giudiziaria”. Vedi, sul punto, ancora F. GIRELLI, *ult. cit.*, 9.

<sup>158</sup> Corte cost., sent. [n. 289 del 2001](#), p. 3 del *Considerato in diritto* si legge che: “Nè a diversa conclusione può condurre il richiamo, operato dalla stessa difesa, all’interrogazione presentata il 12 ottobre 1993 dall’on. Polizio, e nella quale - in un contesto più ampio, in cui si asseriva che le Procure della Repubblica di Milano, Napoli e Palermo avrebbero tenuto comportamenti processuali diversi a seconda dell’appartenenza politica degli indagati - l’unico riferimento specifico alla Procura di Palermo (senza indicazioni nominative) è l’affermazione secondo cui «a Palermo non si indaga, con lo stesso rigore, sugli appalti gestiti dall’amministrazione Orlando». Anche a prescindere dal problema se possa rilevare a tal fine un atto riferibile ad altro parlamentare, sta di fatto che in esso non si trovano né la menzione della persona offesa dal reato, né riferimenti al fatto specifico oggetto della dichiarazione incriminata”.

<sup>159</sup> Vedi Corte cost., sent. [n. 521 del 2002](#), p. 6 del *Considerato in diritto*. Sulla pronuncia, cfr. M. CERASE, *La rilevanza dell’interrogazione nell’insindacabilità parlamentare: nuovi aspetti*, in *Foro it.*, 2003, I, 1014 ss.

corso di attività parlamentare tipica, quindi *intramoenia*, è stata presto smentita con la decisione [n. 79 del 2002](#). In questo caso, infatti, il Giudice costituzionale, di fronte all'ormai solito modello – giudizio penale pendente nei confronti di un parlamentare per diffamazione, delibera di insindacabilità della Camera di appartenenza e sollevazione del conflitto da parte dell'autorità giudiziaria - ha riconosciuto l'esistenza del nesso funzionale tra attività tipica e opinioni espresse extramoenia, e quindi non ha accolto il ricorso, in quanto in una attività parlamentare tipica del giorno precedente l'intervista pubblicata, lo stesso parlamentare aveva espresso opinioni che rispetto a quelle rese extramoenia si ponevano in termini di non solo sostanziale corrispondenza, ma (addirittura) di testuale e letterale coincidenza. Da qui la “piena identificabilità”, “anzi totale coincidenza”, tra le dichiarazioni, ovvero “quanto basta per ritenere sussistente il nesso con le funzioni parlamentari”<sup>160</sup>, a nulla rilevando, pertanto, il fatto che nell'ambito delle dichiarazioni espresse dal parlamentare, a questo punto tanto *intra* che *extramoenia*, potessero agevolmente distinguersi alcune con connotazione di critica politica, ed altre, invece, consistenti in attacchi gratuiti offensivi persino della dignità umana<sup>161</sup>.

Solo pochi giorni prima è stata depositata una sentenza, la [n. 51 del 2002](#), in cui, oltre a un interessante profilo processuale - legato alla modalità con cui era stato effettuato il deposito del ricorso, con la prova della effettuata notificazione, e della ordinanza che aveva dichiarato ammissibile il conflitto da parte del giudice ricorrente<sup>162</sup> - la Corte ha avuto modo di “tornare” sul tipo di opinioni espresse dal parlamentare: nel caso di specie, il Giudice costituzionale ha escluso l'esistenza del nesso funzionale secondo il solito schema, cioè l'assenza di pregressa attività tipica parlamentare da parte del deputato in questione, non perdendo tuttavia l'occasione per ribadire che qualora le dichiarazioni del parlamentare contestate si traducano in minacce, esse non sono riconducibili al concetto di “opinioni” *ex art. 68, comma 1, Cost.*

Ha fatto luce su un'altra faccia della stessa medaglia, cioè una vera e propria “«procedimentalizzazione»” dei meccanismi attivativi dell'insindacabilità<sup>163</sup>, la sentenza [n. 509 del 2002](#) nella quale, per la prima volta, dinanzi al Giudice dei conflitti si è posta una questione che aveva ad oggetto dichiarazioni di un parlamentare espresse non nella ormai solita modalità, e cioè extramoenia, bensì all'interno del Parlamento, ma non nell'ambito delle tipiche attività parlamentari, quanto in sedi collaterali a quelle preposte alle attività istituzionali, nello specifico la *buvette*<sup>164</sup>.

<sup>160</sup> Corte cost., sent. [n. 79 del 2002](#), p. 2 del *Considerato in diritto*.

<sup>161</sup> Mette bene in evidenza il punto A. PACE, *Davvero insindacabili ex art. 68 Cost le espressioni diffamatorie per i «modi usati»?* in *Giur. cost.*, 2/2002, 759, secondo il quale, “un'espressione che sia diffamatoria per i modi usati non rientra mai nella garanzia costituzionale ancorché formalizzata in un atto parlamentare, e ciò per il semplice fatto che l'offesa «per i modi usati» non è, per definizione (proprio perché gratuita), mai funzionale ai compiti di un parlamentare”. Vedi anche F. VIGLIONE, *In tema di insindacabilità delle opinioni espresse da parlamentari*, in *Cass. pen.*, 9/2002, 2731 ss.

<sup>162</sup> La Camera resistente aveva eccepito l'inidoneità – a fungere quale rituale modalità di deposito, agli effetti di quanto previsto *ex art. 26, terzo comma*, delle norme integrative – dell'invio attraverso teletrasmissione a mezzo fax del ricorso introduttivo con la prova della avvenuta notificazione del ricorso e dell'ordinanza ammissiva del conflitto, e del successivo inoltro degli originali attraverso il servizio postale. La Corte ha respinto l'eccezione – per la prima volta posta al Giudice costituzionale, ritenendo che la trasmissione a mezzo fax sia una modalità di deposito – che deve avvenire nel termine perentorio, laddove la successiva trasmissione degli originali ha avuto la sola funzione di consentire la verifica dell'autenticità degli atti medesimi. Sulla pronuncia, cfr. R. SCIATTA, *Note sulla dichiarata ammissibilità del ricorso introduttivo di un conflitto tra poteri dello Stato inviato a mezzo fax*, in *Giur. it.*, 5/2003, 852 ss.

<sup>163</sup> Così T.F. GIUPPONI, «*In camera... (non più) caritatis*»: *insindacabilità parlamentare e «riservatezza» dei deputati*, in *Giur. cost.*, 6/2002, 4209.

<sup>164</sup> Il caso ha riguardato il deputato Cesare Previti che aveva convenuto in giudizio, tra gli altri, il deputato Fabio Mussi, chiedendone la condanna al risarcimento dei danni subiti a seguito delle dichiarazioni, assertivamente diffamatorie, rese da quest'ultimo nel corso di una conversazione avuta con un altro deputato all'interno della *buvette* della Camera dei deputati, utilizzando un tono di voce tale da rendere percepibile il colloquio ad oltre dieci metri, al punto da essere ascoltato da uno dei giornalisti presenti, il quale ne riportava il contenuto sul periodico «Milano Finanza» in data 29 gennaio 1998. Le suddette dichiarazioni sono state ritenute insindacabili dalla Camera con delibera del 15 luglio 1998. Sulla pronuncia cfr. anche G. CORVELLI, *Sindacabili le opinioni alla buvette della Camera*, in *Giur. it.*, 1/2004,

La Corte, pienamente consapevole di essere di fronte a un *quid novi*, ha scartato da subito il ricorso allo “strumentario” sin ad allora utilizzato, ovvero la ricerca del collegamento sostanziale tra le dichiarazioni *sub iudice* ed eventuali atti parlamentari. Qui, infatti, si poneva una questione diversa, ovvero quella di valutare se dichiarazioni rese all’interno della sede del Parlamento, fossero per ciò solo, *ratione loci*, insindacabili, come sostenuto dalla difesa della Camera, oppure no. Secondo la Corte, la giurisprudenza sin ad allora affermata non aveva mai accolto il criterio della localizzazione, bensì quello della funzionalizzazione, in base al quale erano coperte dalla garanzia costituzionale solo le attività “rientranti nel campo applicativo del ‘diritto parlamentare’, in quanto proprio tale condizione connota l’esercizio di funzioni parlamentari”<sup>165</sup>. Sulla base di questo presupposto, la Corte ha accolto il ricorso ritenendo che dichiarazioni rese in sedi non deputate all’esercizio dell’attività istituzionale del Parlamento, non fossero espressione di funzione parlamentare, risultando “atti non ‘di funzione’”. Non può non vedersi come questa presa di posizione risulti comunque figlia di quella logica meccanicistica cui si faceva riferimento in precedenza, dal momento che non tiene in dovuto conto di come sia davvero arduo e limitativo della stessa funzione parlamentare ritenere separabili come compartimenti stagni gli spazi in cui questa può svolgersi da quelli in cui non trova espressione. Ridurre la funzione parlamentare alle attività tipiche in cui questa formalmente si esprime, e dunque nei luoghi in cui queste hanno sede, significa non riconoscere la complessità della stessa, che necessita, anche per giungere ai livelli di formalità che trovano spazio nelle sedi istituzionali dei lavori parlamentari, di tutta una ricca e poliedrica attività collaterale e preparatoria, fatta anche di scambio di opinioni tra parlamentari, che ben può svolgersi in aree limitrofe a quelle predisposte ai lavori<sup>166</sup>.

Un’importante sentenza in materia di insindacabilità, ma con evidenti riflessi sull’istituto dei conflitti tra poteri, in particolare per quel che concerne i profili soggettivi, si è avuta con la pronuncia [n. 270 del 2002](#), in cui la Corte ha deciso nel merito un conflitto che presentava rilevanti particolarità: per un verso, il caso concerneva una delibera di insindacabilità da parte del Senato che aveva ad oggetto diversi comportamenti – spalmati nel tempo – tenuti da chi dapprima era magistrato collocato fuori ruolo perché candidato al Parlamento (e pertanto alcuni di quei comportamenti erano passibili di giudizio disciplinare dinanzi al Csm<sup>167</sup>) e poi era divenuto Senatore; per un altro, e a monte, si è posto per la prima volta nel giudizio sui conflitti tra poteri il tema della legittimazione attiva della Sezione disciplinare del Consiglio superiore della Magistratura.

Se certamente il profilo soggettivo, per quanto vedremo a brevissimo, è stato un aspetto centrale anche nella prospettiva futura della configurabilità del conflitto tra poteri, di assoluto rilievo, nell’ambito della definizione dei diversi poteri, è anche quello oggettivo: come rilevato dalla dottrina,

---

218 ss.

<sup>165</sup> Corte cost., sent. [n. 509 del 2002](#), punto 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>166</sup> Lo mette bene in evidenza T.F. GIUPPONI, *ult. cit.*, 4211, quando dopo aver ritenuto la decisione della Corte di ancorare la copertura dell’insindacabilità *intra moenia* ai lavori rientranti nel campo del diritto parlamentare, “troppo generica”, perché “non si capisce bene cosa si debba intendere per «lavori» (solo le sedute ufficiali di assemblea e organi parlamentari minori?)” e “troppo limitativa”, visto che “sembra configurare (...) l’esercizio delle funzioni parlamentari come limitata alla partecipazione (...) alle attività istituzionali ufficiali degli organi parlamentari, ipotizzando uno svolgimento dei lavori parlamentari senza un «prima» e un «dopo»”, 4212, conclude affermando che se “è vero che la buvette e il Transatlantico non sono sede ufficiale dei lavori della Camera, è altrettanto vero che in essi si svolgono tutta una serie di attività «comunicative» riservate tra deputati che possono risultare oggettivamente connesse (...) all’esercizio dell’attività parlamentare”.

<sup>167</sup> Nel 1999, la sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, investita di un procedimento nei confronti di Angelo Giorgianni, magistrato della Procura della Repubblica di Messina, all’epoca in aspettativa perché candidato e poi eletto al Parlamento, ha sollevato conflitto di attribuzioni nei confronti del Senato della Repubblica, chiedendo l’annullamento della deliberazione con la quale l’Aula aveva dichiarato che i fatti, oggetto di alcuni dei capi di incolpazione a carico del proprio componente, riguardavano opinioni da lui espresse nell’esercizio delle sue funzioni. Sulla pronuncia, con particolare riguardo alla legittimazione al conflitto della Sezione disciplinare del Csm, cfr. A. PAJNO, *Processo costituzionale e giurisdizione. I rapporti tra giudizio incidentale e conflitto tra poteri*, in *D & G.*, 31/2002, 27 ss.

infatti, nel caso di specie è venuto a galla un “doppio volto” della garanzia espressa dal Consiglio superiore della magistratura, ovvero, quello tradizionale, nei confronti del potere politico, ma anche nei confronti dell’ordine giudiziario<sup>168</sup>.

Venendo, come anticipato, al *quid novi* sui profili soggettivi, occorre dire che nell’ordinanza che aveva giudicato ammissibile il conflitto – la [n. 530 del 2000](#) – la Corte aveva risolto, nel senso dell’ammissibilità, la questione senza tuttavia chiarire sotto quale profilo avesse riconosciuto la legittimazione attiva in capo alla Sezione disciplinare - che, dal canto suo la rivendicava in quanto organo giurisdizionale, sulla base perciò di un’auto qualificazione nei termini di potere diffuso - riservandosi una pronuncia definitiva sul punto, evidentemente complesso, nella fase successiva e con il contraddittorio delle parti<sup>169</sup>. Interessante, a tal proposito, è l’argomentazione sostenuta dalla difesa del Senato nel giudizio di merito, per la quale il carattere giurisdizionale del procedimento disciplinare sussisterebbe solo in funzione della sollevazione, da parte della Sezione disciplinare, del giudizio in via incidentale sulle norme che deve applicare nel corso del procedimento<sup>170</sup>.

La Corte ha risolto in via definitiva la questione affermando che se è vero che l’art. 105 Cost. ha attribuito i provvedimenti disciplinari nei confronti dei magistrati alla competenza del Csm, che dunque è l’organo titolare dell’attribuzione costituzionale in contestazione, è altresì vero che la stessa Costituzione, “limitandosi” a regolare solo parzialmente la composizione del Consiglio e il suo funzionamento, ha lasciato al legislatore ordinario “ampi spazi di discrezionalità nella disciplina dell’organizzazione interna”, non escludendo, pertanto “che esso possa operare, nell’esercizio delle attribuzioni disciplinari, anziché in assemblea plenaria, in una composizione più ristretta, pur sempre rispettosa dei criteri e degli equilibri sanciti dall’art. 104 Cost.”<sup>171</sup>. L’istituzione della Sezione disciplinare da parte della legge n. 195 del 1958, secondo la Corte, è stata una scelta che è venuta incontro all’esigenza di “organizzazione interna” del Consiglio superiore della magistratura, e non già a quella di creazione di un organo autonomo rispetto allo stesso, né tantomeno a quella di “frazionare” il potere di cui il Csm è titolare, che rimane unico. Da questa affermazione, come messo in evidenza da attenta dottrina, sarebbe stato lecito dedurre la legittimazione in capo al *plenum*, quale appunto titolare del potere non frazionato, tra cui anche quello disciplinare<sup>172</sup>; e, invece, la Corte, ha riconosciuto la legittimazione a favore della sezione disciplinare, in quanto competente a «dichiarare definitivamente la volontà» del potere cui appartiene, in quanto le sue determinazioni in materia disciplinare sono insuscettibili di qualsiasi revisione o avocazione da parte del *plenum*, e

---

<sup>168</sup> Lo mette bene in evidenza C. SALAZAR, *Il Consiglio Superiore della Magistratura e gli altri poteri dello Stato: un’indagine attraverso la giurisprudenza costituzionale*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2007, 21, secondo la quale: In questa circostanza, è apparso evidente il “doppio volto” della garanzia del Consiglio, che ne fa – come già detto – un *contrappeso* rispetto al potere politico ma anche rispetto all’ordine giudiziario: lo scontro con le Camere in un conflitto avente come parametro l’art. 68 Cost. era inimmaginabile fino al caso di specie, in cui la delibera di insindacabilità mirava ad avere come effetto la sottrazione di un magistrato al procedimento disciplinare. In questo modo, in una sorta di gioco di specchi, un esponente dell’ordine giudiziario, normalmente ricorrente nei confronti del Parlamento nei conflitti *ex art. 68, c. 1, Cost.*, si è trovato sullo stesso fronte di quest’ultimo in un giudizio, avente come parametro tale norma costituzionale, che vedeva come parte contrapposta l’organo di garanzia della magistratura”. Sul Csm, cfr. tra gli altri V. ONIDA, *La posizione costituzionale del Csm e i rapporti con gli altri poteri*, in B. CARAVITA (a cura di), *Magistratura, Csm e principi costituzionali*, Laterza, Roma-Bari 1994, 17 ss.

<sup>169</sup> E. MALFATTI, *Il conflitto di attribuzione*, cit., 2005, 302-303. Sulla sentenza vedi anche M.F. LOY, *L’autonomia della sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura: applicazioni in tema di conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in *Giust. civ.*, 2002, I, 2719 ss.

<sup>170</sup> Secondo C. SALAZAR, *ult. cit.*, “Non è difficile capire perché una *diversità* così evidente nella natura delle funzioni svolte dalla sezione rispetto all’insieme di quelle materialmente amministrative cui si riferisce l’art. 105 Cost., è un indizio a favore della configurabilità della stessa come micropotere interno al potere più vasto, alla stregua di quanto accade, ad es., con le Commissioni di inchiesta (anch’esse, peraltro, svolgenti attività assimilata a quella giurisdizionale, art. 82, c. 2, Cost.) rispetto al Parlamento”.

<sup>171</sup> Corte cost., sent. [n. 270 del 2002](#), p. 2 del *Considerato in diritto* e le *ivi* richiamate sentt. nn. [12 del 1971](#) e [52 del 1998](#).

<sup>172</sup> Ancora E. MALFATTI, *ult. cit.*, 303.

costituiscono piena e definitiva espressione della potestà disciplinare attribuita dalla Costituzione<sup>173</sup>. Pochi ostacoli, invero, sono stati incontrati nel riconoscere al procedimento disciplinare la natura giurisdizionale, ricorrendo in esso tutti i caratteri propri della giurisdizione, e dunque, la precostituzione del giudice, l'imparzialità e terzietà dello stesso e il regime dei relativi atti, in ultimo impugnabili davanti alle SS.UU. della Corte di cassazione.

Superata la complessa fase relativa all'ammissibilità, la Corte è scesa nel merito e qui, di fatto, è venuta a trovarsi nuovamente di fronte a comportamenti materiali ritenuti dalla delibera di insindacabilità rientranti nell'alveo della garanzia *ex art. 68, comma 1 Cost.*: infatti, al senatore (magistrato in aspettativa) erano stati addebitati tre condotte diverse - il non avere informato i colleghi che lo avrebbero sostituito nella conduzione di un processo sullo stato del procedimento, addirittura cancellando dal computer alcuni dati ad esso relativi, l'aver frequentato con continuità una persona di dubbia fama e, infine, di avere reso alla Commissione parlamentare antimafia, impegnata su tale frequentazione, dichiarazioni non rispondenti alla realtà - rispetto alle quali la Sezione disciplinare ricorreva limitatamente alle prime due, avendo ritenuto solo la terza qualificabile in termini di nesso funzionale con l'esercizio del mandato parlamentare. La Corte, con la [sentenza n. 270 del 2002](#), ha escluso che le prime due condotte - tanto commissive quanto omissive - potessero considerarsi alla stregua di opinioni o voti espressi nell'esercizio della funzione parlamentare, ma a ben guardare, anche in questo caso, può dirsi che la Corte abbia lasciato ancora dei margini sulla possibilità che comportamenti materiali del parlamentare siano sussumibili sotto l'ombrello dell'art. 68, comma 1, Cost. Infatti, entrambe le fattispecie - sia dunque i comportamenti relativi ai procedimenti giudiziari che il magistrato seguiva, sia le frequentazioni con una persona particolare - sono state ritenute estranee all'area dell'insindacabilità prima ancora che per le condotte in quanto tali, perché addebitate o addebitabili "esclusivamente in relazione allo *status* di magistrato e ai connessi doveri"<sup>174</sup>. Si è trattato, pertanto, di comportamenti che, pur se comunque difficilmente riconducibili alla categoria delle opinioni, sono state ritenute non ricadenti nell'alveo della garanzia costituzionale in quanto rilevanti per lo *status* di magistrato e non già per quello, successivo, di parlamentare<sup>175</sup>. Occorre infatti evidenziare come tali condotte si riferissero a un periodo anteriore all'assunzione della carica di parlamentare da parte del soggetto interessato (e tale profilo sarà di rilievo per il richiamo che la Corte farà, come si vedrà più avanti, nella recentissima decisione [n. 110 del 2021](#)).

### 2.9. Il 2003, un anno importante su più fronti.

L'anno 2003 ha segnato un punto di snodo fondamentale in materia di insindacabilità dei parlamentari con inevitabili riflessi sui conflitti tra poteri da essa scaturenti. Tre, in particolare, i momenti più significativi: una decisione importante, la sentenza [n. 116 del 2003](#), soprattutto in riferimento ad alcuni aspetti processuali implicanti ricadute non solo sullo svolgimento dei giudizi sui conflitti tra poteri, ma sulla natura sistemica dello stesso istituto nell'ordinamento; l'entrata in vigore - all'esito di un lungo e tormentato *iter* iniziato addirittura nei giorni immediatamente successivi alla revisione costituzionale del 1993 - della legge n. 140 del 2003, di attuazione appunto dell'art. 68 Cost., che ha previsto significative novità in tema di immunità parlamentari, tanto sul piano sostanziale, estendendo il campo di copertura dell'insindacabilità<sup>176</sup>, in ossequio anche a una

---

<sup>173</sup> Corte cost., sent. [n. 270 del 2002](#), p. 2 del *Considerato in diritto*. Né può porsi un problema di legittimazione a sottoscrivere il ricorso, posto che, nella specie, questo è sottoscritto da chi, nello stesso tempo, era vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura e presidente del collegio giudicante che ha deliberato di sollevare il conflitto.

<sup>174</sup> Ivi, p. 4 del *Considerato in diritto*.

<sup>175</sup> Che questo sia stato il fattore determinante lo si evince chiaramente dall'utilizzo dell'inciso "decisivamente" fatto dalla Corte nell'ultima frase della motivazione.

<sup>176</sup> Ai sensi dell'art. 3, comma 1, della legge n. 140 del 2003, l'applicabilità dell'art. 68, primo comma Cost., viene riconosciuta oltre che in tutti i casi di atti tipici interni alle Camere, "per ogni altro atto parlamentare, per ogni altra attività

concezione più ampia della stessa funzione parlamentare, a maggior ragione nella nuova dimensione comunicativa<sup>177</sup>, quanto su quello procedurale, attraverso l'anticipazione dell'effetto inibente nei confronti dell'autorità giudiziaria sin dal momento in cui l'applicabilità dell'art. 68, comma 1, Cost. viene eccepita nel corso del giudizio, e quindi, contrariamente a quanto affermato dalla sentenza [n. 265 del 1997](#), prima dell'adozione della stessa delibera di insindacabilità da parte della Camera<sup>178</sup>. Su entrambi questi piani, che hanno risposto a un disegno complessivo da parte del legislatore volto in qualche modo a reagire alla stessa giurisprudenza costituzionale che, soprattutto a partire dalla svolta del 2000, si stava mostrando particolarmente severa nei confronti delle Camere<sup>179</sup>, ci sarà occasione, come si vedrà a breve, per la Corte di pronunciarsi; infine, sempre nel 2003, si registrano le prime decisioni assunte dalla Corte EDU che inaugurano quel filone giurisprudenziale del Giudice di Strasburgo molto attento alla tutela del terzo offeso dalle affermazioni del parlamentare il cui diritto all'accesso alla giustizia è fortemente messo in discussione dalla sequenza procedurale costruita dalla Corte costituzionale<sup>180</sup>.

La sentenza [n. 116 del 2003](#) ha chiuso la partita inaugurata con la precedente [n. 449 del 1997](#)<sup>181</sup> e, per la prima volta, ha affermato in maniera chiara il principio della non riproponibilità dei conflitti precedentemente dichiarati ammissibili, ma poi non definiti nel merito per inadempienza dovute al ricorrente (nel caso di specie, si trattava di mancata notifica dell'atto introduttivo e dell'ordinanza ammissiva<sup>182</sup>).

Mai come in questo caso, la questione non era meramente processuale, come si diceva, molteplici essendo le conseguenze sul piano sistemico del ricorso al conflitto costituzionale.

---

di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento". Sull'ampiezza dei contenuti della nuova disposizione, cfr. M. VOLPI, *Democrazia, Costituzione, equilibrio tra i poteri*, Giappichelli, Torino, 2005, 198.

<sup>177</sup> Per le posizioni più autorevoli in dottrina, è sufficiente ricordare come già all'inizio degli anni Novanta sia stato sostenuto che l'esercizio della funzione parlamentare avviene sempre più fuori dal Parlamento, cioè in quelle sedi dove più diretto e più immediato è il contatto con gli elettori e con il Paese (P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1991) e che l'esercizio delle funzioni parlamentari non è soltanto quello che si svolge nelle aule delle Camere, ma anche quello che si attua con la presenza politica nel Paese (A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1991). Per quanto concerne la giurisprudenza, valgono, per tutte, le pronunce nn. [320](#) e [321](#) del 2000 secondo le quali "l'attività dei membri delle Camere nello Stato democratico rappresentativo è per sua natura destinata infatti a proiettarsi al di fuori delle aule parlamentari, nell'interesse della libera dialettica politica che è condizione di vita delle istituzioni democratico-rappresentative".

<sup>178</sup> Secondo quanto previsto dai commi 4 e 5 dell'art. 3 della legge n. 140 del 2003, qualora nel corso di un giudizio dovesse essere eccepita l'applicabilità dell'art. 68, comma 1, Cost., il giudice che non ritenga sussistenti i relativi presupposti deve comunque rimettere gli atti alla Camera di appartenenza sospendendo il giudizio in attesa della deliberazione dell'organo politico.

<sup>179</sup> L. PESOLE, *Verso la scomparsa*, cit., 2161.

<sup>180</sup> Il riferimento è alle note sentenze gemelle Cordova, CEDU, *Cordova v. Italy* (n. 1), c. 40877/98 e *Cordova v. Italy*, c. 45649/99, entrambe sentt. 30 gennaio 2003, sulle quali cfr. A. GUAZZAROTTI, *Strasburgo "condanna" i nostri parlamentari "linguacciuti"?* in *Quad. cost.*, 2/2003, 345 ss.; B. CONFORTI, *I limiti dell'immunità parlamentare secondo la Corte di Strasburgo*, in *Giur. it.*, 11/2003, 1993 ss.

<sup>181</sup> Individua una stessa logica sottesa alle due pronunce L. PESOLE, *La duplice lettura*, cit., 919.

<sup>182</sup> Il conflitto - proposto una prima volta dal Tribunale di Caltanissetta a seguito della intervenuta delibera di insindacabilità della Camera dei deputati che aveva dichiarato non sindacabili ex art. 68, comma 1, Cost. le dichiarazioni espresse dal deputato Vittorio Sgarbi nei confronti del magistrato Alfredo Montalto (all'epoca dei fatti giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Palermo, per le quali era in corso un giudizio per diffamazione a mezzo stampa), una volta dichiarato ammissibile con ordinanza n. 499 del 2000, e poi non proseguito perché il giudice ricorrente non aveva provveduto a notificare l'atto introduttivo e l'ordinanza dichiarativa dell'ammissibilità - veniva ora riproposto «negli identici termini». Sulla pronuncia, cfr. L. PESOLE, *La duplice lettura*, cit., e F. BENELLI, *Il giudice dei conflitti non concede il bis (davvero inammissibile e non riproponibile l'azione viziata in rito?)*, in *Giur. cost.*, 2/2003, 925 ss.; ID., *Una battaglia non decide la guerra. (Nota in dissenso con la sentenza n. 116 del 2003 della Corte costituzionale)*; R. BIN, *"Ultima fortezza" e "regole d'ingaggio" nei conflitti interorganici*; A. GUAZZAROTTI, *Ricorsi "mal coltivati" e tutela dei terzi nei conflitti ex art. 68.1 Cost. (Nota alla sentenza n. 116 del 2003 della Corte costituzionale)*, tutti in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2003; E. MALFATTI, *Il conflitto, ult. cit.*, 344 ss.

Il fulcro della questione è stato quello di stabilire se l'assenza di termini decadenziali, che certamente opera nella fase instaurativa del conflitto, sia limitata a questa ovvero permei l'intero giudizio sui conflitti tra poteri, facendone di fatto un giudizio riproponibile ad oltranza sino alla sua definizione nel merito. Come si diceva, la questione si era per certi versi già posta anni prima, ma la soluzione fornita allora dalla Corte nella sentenza [n. 449 del 1997](#), come visto in precedenza, oltre a suscitare dubbi nella dottrina, non aveva risolto in termini definitivi il problema, al punto che, a fronte di sentenze di improcedibilità per ricorsi notificati o depositati fuori termini, non pareva esclusa con assoluta certezza la possibilità di instaurazione di un nuovo giudizio.

In questa occasione, invece, la Corte, con una motivazione più di sistema, ha sgombrato il campo dai dubbi residui giungendo a una decisione che si è incentrata sulla lettura delle regole che disciplinano il giudizio sui conflitti alla luce della funzione che lo stesso è chiamato ad assolvere nell'ordinamento costituzionale: e così, trattandosi di rimedio giuridico per controversie contrassegnate da un alto tasso di politicità, perché insorgenti fra i più alti livelli istituzionali, esso deve avere natura residuale, cioè utilizzabile come *extrema ratio* e al fallimento dei tentativi di composizione politica. Funzionali a tale obiettivo sono, pertanto, da un lato la scelta del legislatore ordinario di non prevedere termini di decadenza per la proposizione del conflitto, che qualora sussistenti avrebbero necessariamente costretto entro spazi di tempo molto angusti le trattative politiche; dall'altro, la struttura "bifasica" del giudizio, con una prima fase di delibazione in cui, in un terreno ancora incerto, spetta alla Corte, con ampio potere, stabilire sull'esistenza della materia del conflitto ed, eventualmente, individuarne inderogabilmente soggetti, *thema decidendum* e termini per lo svolgimento del processo; e una seconda che, proprio in quanto ormai definita nei suddetti termini, deve concludersi in tempi certi e non già rimessi alle parti confliggenti<sup>183</sup>. Detto in altri termini, secondo la Corte, la prima fase di delibazione rappresenta il passaggio dal *definibile* al *definito*<sup>184</sup>: tradotto sul piano dei termini di decadenza, questi se non hanno ragion d'essere nel primo, quindi prima della sollevazione del conflitto, che segna il fallimento della mediazione politica, tornano con tutta la loro pregnanza e rigidità, nel secondo, dove una volta "dentro", deve superarsi "la ormai palesata situazione di conflittualità e di incertezza, che non si attaglia alle questioni di equilibrio tra i poteri dello Stato, le quali invece, attenendo alle garanzie di ripartizione costituzionale delle attribuzioni, postulano che siano ristabilite certezza e definitività di rapporti, al fine di assicurare il regolare esercizio delle funzioni costituzionali"<sup>185</sup>.

Sulla base di queste argomentazioni, la Corte ha dichiarato inammissibile il ricorso (ri)presentato, ritenendo che il ricorrente avesse esaurito il suo potere.

La decisione è stata accolta con vari accenti dalla dottrina: c'è chi, pur non negando il pregio di aver così scongiurato il rischio di una "conflittualità latente", di fatto rimessa alla volontà arbitraria del ricorrente, ha tuttavia invitato a non estendere, come sembrerebbe fare la Corte con i toni usati, in maniera indiscriminata la tagliola della non riproponibilità a tutte le ipotesi di inadempimenti procedurali giacché, così facendo, la Corte si sarebbe creato un prezioso *escamotage* per evitare di risolvere diversi conflitti, raggiungendo così effetti persino contraddittori rispetto a quelli che si era preposta e, nei casi più frequenti di questi conflitti, proprio quelli *ex art. 68, comma 1, Cost.*, a tutto svantaggio del terzo offeso<sup>186</sup>. Chi, con toni molto più critici, ha contestato la decisione, sulla base di considerazioni di diritto positivo e di ordine sistematico, sottolineando come proprio per l'equilibrio tra i poteri si debba perseguire sino in fondo la possibilità di definire il conflitto e la spettanza delle

---

<sup>183</sup> E. Malfatti, *ult. cit.*, 345.

<sup>184</sup> C'è chi, appunto, ha parlato di parti ormai "ingaggiate" e che, dunque, devono rispettare le "regole di ingaggio", così R. Bin, "Ultima fortezza" e "regole d'ingaggio" nei conflitti interorganici (nota a Corte cost., sent. n. 116/2003), in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2003, 2. Secondo L. Pesole, *La duplice*, cit., 917, "la sottoposizione del conflitto al giudizio della Corte si traduce (...) nel passaggio dalla fluidità che governa i rapporti tra i poteri statali in ambito politico alla rigidità che viene a caratterizzare (...) il processo costituzionale sui conflitti".

<sup>185</sup> Corte cost., sent. [n. 116 del 2003](#), p. 4 del *Considerato in diritto*.

<sup>186</sup> L. Pesole, *ult. cit.*, *passim*.

attribuzioni costituzionali<sup>187</sup>, anche per non penalizzare in maniera ulteriore i terzi danneggiati che vedrebbero affidare la possibilità o meno di proseguire il giudizio a tutela dei loro diritti alla particolare “diligenza” dei giudici<sup>188</sup>.

Venendo ora alle pronunce di merito ed aventi ad oggetto la prerogativa *ex art. 68*, comma 1, Cost., sono particolarmente degne di attenzione le sentenze nn. [219](#) e [379](#) in cui la Corte ha dato non marginali segnali di innovatività per quel che concerne il tipo di sindacato da svolgere nel risolvere tali conflitti.

La prima, che pare porsi come una anticipazione di quanto sarà fatto, con risvolti diciamo più ampi nella seconda, ha risolto in favore dell’organo parlamentare un conflitto sollevato dall’autorità giudiziaria nei confronti di una delibera di insindacabilità che verteva su alcune dichiarazioni, ritenute diffamatorie nei confronti del Procuratore di Palermo, dott. Giancarlo Caselli, rilasciate dal Senatore Roberto Centaro e volte a denunciare un uso politico delle indagini, soprattutto sul riciclaggio. Tali dichiarazioni erano del tutto pacificamente divulgative di attività precedentemente realizzata dal parlamentare in questione, solo che, da qui la particolarità del caso, tale attività si era concretizzata in una lettera inviata al Presidente della Commissione parlamentare antimafia, con la quale il senatore Centaro comunicava, a nome dell’intero gruppo parlamentare di appartenenza, la decisione di non partecipare, per protesta, ad un convegno organizzato dalla stessa Commissione a Palermo in tema di riciclaggio. Pertanto, il *punctum dolens* della questione è stato non già quello ormai canonico, ovvero la ricerca di una corrispondenza sostanziale tra attività parlamentare tipica e attività tenuta all’esterno, quanto stabilire cosa debba intendersi per attività parlamentare tipica, e, in particolare modo, se in essa potesse rientrarvi un atto informale, non previsto dai regolamenti parlamentari, quale, appunto, la lettera “incriminata”<sup>189</sup>.

La Corte ha sposato la tesi difensiva del Senato, in forza di una tipizzazione *sostanziale* che prevale anche su quella *formale*<sup>190</sup>, e che non “scaturisce dal *nomen*”, ma, “secondo un paradigma di effettività, deriva dalla riconducibilità degli atti all’esercizio delle attribuzioni proprie” dei parlamentari<sup>191</sup>. Un atto *del* parlamentare, per tradursi in opinione manifestata nell’esercizio delle funzioni, e dunque ricadere nella garanzia *ex art. 68*, comma 1 Cost., non deve per ciò solo rientrare negli schemi dei regolamenti parlamentari, quanto presentare quegli “indici di riconoscimento” della partecipazione ai lavori parlamentari (di assemblea, commissioni o altri organi) capaci di qualificarlo come tale.

Pertanto, quella lettera, pur nella sua peculiare natura comunicativa, che tuttavia non è di tipo privato, bensì “ufficiale” e “inerente ai lavori istituzionali”, presentava quei caratteri e dunque è stata riconosciuta come esercizio della funzione parlamentare, con la importante precisazione per cui, contrariamente a quanto sostenuto dal Tribunale ricorrente, “non necessariamente l’atto «che assume

---

<sup>187</sup> F. BENELLI, *Il giudice dei conflitti*, cit., 930, secondo il quale “è vero che le regole di ingaggio vanno rispettate, ma è ancor più vero che una battaglia non decide la guerra, ovvero sia che la violazione di quelle stesse regole esaurisce i suoi effetti nel primitivo ricorso e non anche in quello reiterato. Una decisione di mero rito non può avere alcuna «ultrattività» su successivi processi per la sua intrinseca inidoneità ad assumere la veste di cosa giudicata”, difettando di “un elemento essenziale: la statuizione sul merito della attribuzione che sola, declinata con il principio di «inappellabilità» delle sentenze della Corte costituzionale, determinerebbe l’inammissibilità dell’azione riproposta «negli identici termini». L’A. ha proposto, caso per caso, la verifica della permanenza dell’interesse all’azione da parte dell’Autorità giudiziaria in luogo di una decisione così *tranchant*.”

<sup>188</sup> *Ex multis*, R. BIN, “*Ultima fortezza*” e “*regole di ingaggio*”, cit., 3. Il tema si è riproposto con forza anche nella di poco successiva ord. [n. 40 del 2004](#). Sui problemi scaturenti da questo tipo di pronunce, in riferimento soprattutto alla limitazione del diritto dei terzi offesi, e in particolare sulla responsabilità a carico dei magistrati, cfr. le riflessioni di M. PERINI, *Errare humanum est, perseverare... Ovvero: conflitti fra poteri, diritti dei terzi e comportamenti processuali dell’autorità giudiziaria*, in *Giur. cost.*, 2/2004, 1313 ss.

<sup>189</sup> Cfr. D. PICCIONI, *I paradossi dell’insindacabilità parlamentare*, in *Giur. it.*, 3/2005, 465-66. Vedi anche la nota redazione di R. ROMBOLI, in *Foro it.*, 2003, I, 2518 ss.

<sup>190</sup> D. PICCIONI, *ult. cit.*, 466.

<sup>191</sup> Corte cost., sent. [n. 219 del 2003](#), p. 2 del *Considerato in diritto*. Ancora D. PICCIONI, *ult. cit.*, 466-7, ha messo in evidenza come tale paradigma rimanga di “nebulosa, nonché oscura, configurazione”.

una connotazione ed un contenuto squisitamente politico» perde per ciò stesso la natura parlamentare, giacché ciò che rileva è l'ambito funzionale entro cui l'atto si iscrive<sup>192</sup>».

Un'ulteriore, e forse più completa, riprova di questa innovatività, soprattutto nel senso di uno sganciamento dalla meccanicistica operazione di riscontro di corrispondenza di significato tra attività *extra* e *intra moenia*, la si ritrova nella successiva sentenza [n. 379 del 2003](#) che ha risolto un caso in cui, ancora una volta, il profilo in discussione era la stessa configurabilità di un atto parlamentare come tipico<sup>193</sup>: in termini di fatto, la fattispecie originava da un conflitto sollevato dal Tribunale civile di Roma in relazione a una delibera di insindacabilità con cui la Camera aveva coperto con la garanzia costituzionale alcune dichiarazioni contenute in un comunicato stampa, e ritenute diffamatorie nei confronti di terzi, e riprodotte di un'interrogazione parlamentare presentata lo stesso giorno dal deputato ma che, tuttavia, era stata dichiarata inammissibile dal Presidente della Camera dei Deputati (*ex art. 139-bis, comma 1, del Reg.*) perché riguardante materia estranea alla “competenza” e alla connessa responsabilità propria del Governo nei confronti del Parlamento.

Quindi, a fronte di una pacifica corrispondenza di contenuto tra comunicato stampa e richiesta di interrogazione parlamentare, occorre stabilire se quest'ultima potesse ritenersi comunque esercizio di funzione parlamentare, a prescindere dalla inammissibilità poi dichiarata dal Presidente della Camera.

Per giungere alla sua conclusione, la Corte non si è tirata indietro rispetto a precise puntualizzazioni nelle dinamiche dei rapporti tra Parlamento e Governo, e quindi, nel definire, peraltro come aveva già fatto con intensità maggiore nella sent. [7 del 1996](#), contorni essenziali della forma di governo: si va dal riconoscimento del potere di presentare interrogazioni come appartenente alle tradizionali attribuzioni del singolo membro delle Camere nell'ambito della funzione ispettiva; alla presa d'atto di come questa si sia plasmata, anche grazie alla prassi parlamentare, in modo multiforme ed anche “ben al di là dei confini delle sole funzioni ed attività spettanti al Governo e rientranti nell'ambito del suo rapporto fiduciario con il Parlamento”; alla descrizione del potere spettante al Presidente della Camera in merito all'ammissibilità dell'interrogazione, disciplinato dai regolamenti parlamentari, e che prevede diversi margini di discrezionalità a seconda dei casi<sup>194</sup>. Proprio questa ultima constatazione – e cioè l'esistenza di una reale “ampiezza dei criteri di controllo preventivo” da parte del Presidente - con valutazioni da parte di questi, che in alcuni casi, come quello di specie, risultano “non ancorate a criteri rigorosamente predeterminati”<sup>195</sup>, ha portato la Corte a rifiutare l'idea secondo la quale un'attività realizzata da un membro del Parlamento, per poter essere riconosciuta come esercizio della funzione parlamentare, necessiti comunque e sempre del previo *placet* interno da parte degli organi competenti, cogliendo nella richiesta di interrogazione

---

<sup>192</sup> Corte cost., sent. [n. 219 del 2003](#), p. 3 del *Considerato in diritto*, dove si legge infine che “se esso promana da una “fonte” parlamentare e si manifesta come esercizio delle attribuzioni proprie di quella funzione, è evidente che il suo contenuto comunicativo – abbia o meno risalto politico, tecnico o di altra natura – non presenta in sé aspetti significativi o dirimenti agli effetti dello scrutinio relativo alla applicabilità della garanzia sancita dall'art. 68, primo comma, della Costituzione”.

<sup>193</sup> Chiaramente T.F. GIUPPONI, *Insindacabilità (del) parlamentare e «ingerenza qualificatoria» della Corte costituzionale: verso la giustiziabilità dei regolamenti delle Camere?* in *Giur. cost.*, 6/2003, 3884. Che non era quella “sostanziale corrispondenza” il punto della questione è testimoniato anche dal fatto che non era questa l'oggetto della contestazione da parte dello stesso Tribunale ricorrente.

<sup>194</sup> Sent. [n. 379 del 2003](#), p. 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>195</sup> Molto interessante è la distinzione operata dalla Corte: mentre alcuni criteri, come quello “inteso alla ‘tutela della sfera personale e dell'onorabilità dei singoli’ può apparire uno strumento idoneo a equilibrare, con la protezione di questi valori nell'ambito dell'ordinamento parlamentare, la potenzialità lesiva di essi insita nella esenzione del parlamentare (prevista dall'art. 68, primo comma, della Costituzione) da ogni responsabilità giuridica per le opinioni espresse nello svolgimento del mandato, non altrettanto può dirsi di criteri” – come quello utilizzato dal Presidente nel caso di specie, con i quali si “restringe la sfera del potere ispettivo nei confini propri della responsabilità del Governo nei confronti del Parlamento, in cui si realizza piuttosto una regolamentazione dell'istituto in chiave funzionale, a tutela dei rapporti fra Camere ed esecutivo, che poco ha a che fare con la libertà di espressione del parlamentare nell'esercizio delle sue funzioni, che l'insindacabilità tende a proteggere al massimo grado”, p. 3 del *Considerato in diritto*.

parlamentare presentata (e poi non ammessa) tutti quei tratti tipici dell'attività parlamentare e, quindi, riconoscendo le opinioni *ivi* espresse come esercizio della funzione parlamentare e, dunque, coperte dalla garanzia *ex art.* 68, comma 1 Cost.

Dire ciò, tuttavia, se può apparire come un tentativo di non restringere entro schemi formalistici la stessa funzione parlamentare, dall'altro pone di fatto la stessa Corte costituzionale come una sorta di *alter ego* del diritto parlamentare, e cioè un soggetto che dall'esterno può sindacare, come la stessa sentenza *apertis verbis* afferma, caso per caso<sup>196</sup>, le valutazioni operate dagli organi interni sulla base dei regolamenti parlamentari e, se del caso, decidere anche in senso contrario. Tutto ciò comporta una sostanziosa incisione dell'autonomia delle Camere, con il rischio di "un ruolo "sussidiario" della Corte stessa in merito alla qualificazione degli atti parlamentari", con una rideterminazione stessa dei rapporti tra Corte e Parlamento<sup>197</sup>.

Ma la sentenza [n. 379 del 2003](#) si distingue anche per un altro passaggio innovativo nella giurisprudenza sui conflitti sull'insindacabilità parlamentare. Nelle argomentazioni a sostegno della tesi portata avanti e fin qui descritta, quella per cui non può essere l'ammissibilità riconosciuta dal Presidente a qualificare come attività parlamentare tipica una richiesta di interrogazione, la Corte, sottolineando peraltro come contro le decisioni presidenziali non è ammesso alcun rimedio, ha affermato che "ben si comprende come legare indissolubilmente al vaglio positivo di ammissibilità la caratterizzazione dell'atto come esercizio di funzione parlamentare, e viceversa, significherebbe attribuire al Presidente della Camera un potere assoluto incidente su una prerogativa – quella della insindacabilità – che, benché indirizzata a rafforzare lo statuto dell'organo parlamentare, si riferisce pur sempre alla libertà di espressione di ogni singolo membro delle Camere"<sup>198</sup>. Questo esplicito riferimento alla tutela del singolo membro certamente è una parziale rivisitazione di quella tradizionale posizione fin allora portata avanti secondo la quale la garanzia dell'insindacabilità era preordinata alla tutela dell'autonomia del Parlamento, agendo quella nei confronti del singolo parlamentare, solo di riflesso. Qui, ora, la tutela del singolo è stata accostata a quella complessiva dell'organo e potrebbe essere, anche alla luce di quanto stabilito dall'art. 3, comma 1 della legge n. 140 del 2003, l'indicazione di un rafforzamento dei poteri costituzionali riconosciuti al primo, sulla scia peraltro di quanto affermato nella famosa ordinanza [n. 177 del 1998](#)<sup>199</sup>.

#### 2.10. Altro tassello fondamentale che viene dal sindacato sulle leggi: la sentenza [n. 120 del 2004](#).

Il 2004 è segnato in maniera significativa dalla pronuncia [n. 120 del 2004](#) con la quale la Corte, sollecitata ben presto dai giudici a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di gran parte della nuova disciplina legislativa attuativa dell'art. 68, comma 1 Cost., ha offerto una risposta sul piano sostanziale delle innovazioni, mentre su quello procedurale, attinente la c.d. pregiudizialità parlamentare, ha evitato di pronunciarsi ritenendo il profilo inammissibile<sup>200</sup>.

---

<sup>196</sup> Fondamentale è il passaggio in cui la Corte dice "occorre dunque, caso per caso, valutare il contenuto dell'atto e le ragioni della sua mancata ammissione", p. 4 del *Considerato in diritto*.

<sup>197</sup> In questo senso, cfr. T.F. GIUPPONI, *ult. cit.*, 3885 che ha visto, nelle argomentazioni della Corte, la possibilità che tale controllo non sia solo finalizzato all'applicazione della prerogativa dell'insindacabilità parlamentare, ma possa anche assumere le vesti di un controllo "generalizzato delle decisioni assunte dalla Presidenza". Si veda anche Ivi, 3889-90.

<sup>198</sup> Corte cost., sent. [n. 379 del 2003](#), p. 3 del Diritto.

<sup>199</sup> Ancora, T.F. GIUPPONI, *ult. cit.*, 3887.

<sup>200</sup> Secondo la Corte, "il giudice rimettente, sollevando il dubbio di compatibilità della disciplina del comma 1 del predetto art. 3 con i parametri costituzionali evocati, afferma la rilevanza anche degli altri commi citati, che contengono norme procedurali, ma non fornisce motivazioni in ordine all'applicabilità in quella fase del giudizio delle suddette norme, che invece riguardano fasi processuali ulteriori", p. 3 del *Considerato in diritto*. Critico sul punto è T.F. GIUPPONI, *La Corte rimanda (per ora) il giudizio sulla «pregiudizialità» parlamentare e ritorna sul regime costituzionale delle immunità*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 1 giugno 2004, secondo il quale "non si capisce, infatti, in che modo le norme impugnate possano riguardare «fasi ulteriori» del giudizio, essendo strettamente connaturate all'eventualità che il

La Corte, con una scelta e una tecnica decisoria ponderate e molto attente al delicato equilibrio tra i poteri<sup>201</sup>, ha salvato l'art. 3 comma 1 della legge n. 140 del 2003 ritenendo che lo stesso, lungi dall'innovare, ampliando o restringendo "arbitrariamente" la portata della disposizione costituzionale, si sia invero limitato "a rendere esplicito il contenuto della disposizione stessa, specificando, ai fini della immediata applicazione dell'art. 68, primo comma, gli "atti di funzione" tipici, nonché quelli che, pur non tipici, debbono comunque essere connessi alla funzione parlamentare, a prescindere da ogni criterio di "localizzazione", in concordanza, del resto, con le indicazioni ricavabili al riguardo dalla giurisprudenza costituzionale in materia"<sup>202</sup>. A una simile conclusione il Giudice delle leggi è pervenuto avendo appurato che le attività analiticamente indicate – che costituiscono comunque un'ulteriore forma di specificazione, rispetto a quella dei decreti-legge del 1996, ai fini della loro riconduzione nella sfera di applicabilità processuale dell'art. 68, primo comma, pur non necessariamente essendo esaustive del concetto di funzione parlamentare - non fuoriescono dal campo materiale della disposizione costituzionale dal momento che il legislatore stabilisce espressamente che esse "debbono comunque, anche se espletate fuori del Parlamento, essere connesse con l'esercizio della funzione propria dei membri del Parlamento"<sup>203</sup>.

La dottrina più attenta non ha potuto non porre in evidenza alcune forzature interpretative cui è dovuta ricorrere la Corte per salvare l'intervento del legislatore: è il caso, ad esempio, della ripetuta necessità di una connessione tra le attività indicate *extra moenia* e la funzione parlamentare pur quando il testo dell'art. 3 comma 1 fa espressamente riferimento alla funzione *di* parlamentare, concetto quest'ultimo ben diverso e più generico del primo, come la stessa Corte aveva precisato nella sentenza [n. 10 del 2000](#), e sintomo eloquente della reale *intentio legis*<sup>204</sup>; così come il fatto per cui, proprio per riuscire in qualche modo a dare quel significato costituzionalmente conforme, il

---

giudice procedente non ritenga fondata l'eccezione in giudizio dell'art. 68, primo comma, Cost. da parte del parlamentare. Le alternative offerte, infatti, sono o il proscioglimento del soggetto, *ex art.* 129 c.p.p. o la sospensione del processo e la trasmissione degli atti alla Camera perché si pronunci in merito alla sussistenza della prerogativa in questione. Se, però, il dubbio investe proprio tale previsione, la questione è rilevante non appena il giudice ritenga di non dover prosciogliere il parlamentare, e si ponga quindi il problema della legittimità della c.d. pregiudiziale parlamentare", 2.

<sup>201</sup> L. PESOLE, *Verso la scomparsa*, cit., 2172, ha messo in risalto la volontà della Corte di non dichiarare l'incostituzionalità dell'art. 3, comma 1, l. n. 140 proprio per evitare un vero e proprio scontro diretto con il Parlamento: con l'interpretativa di rigetto, la scelta fatta dal legislatore non viene toccata, ma al tempo stesso il significato normativo della disposizione "viene 'piegato' alle esigenze della legalità costituzionale". Sarà, poi, la Corte stessa in sede di conflitto a verificare se la delibera adottata nel caso di specie sia o meno conforme alle indicazioni interpretative contenute nella sentenza. C'è chi ha visto in tale pronuncia, non già e tanto una "solita" "interpretativa di rigetto", quanto una sentenza "di rigetto interpretativa", "mancando nel dispositivo la tipica locuzione «nei sensi di cui in motivazione»" che fa delle stesse delle decisioni interpretative nonostante la statuizione di infondatezza, così F. GIRELLI, *La sentenza n. 120 del 2004 come esempio di mediazione*, in V. Tondi della Mura – M. Carducci – R.G. Rodio (a cura di), *Corte costituzionale*, cit., 506-7.

<sup>202</sup> Corte cost., sent. [n. 120 del 2004](#), p. 5 del *Considerato in diritto*. Per i commenti alla pronuncia [n. 120 del 2004](#), cfr. P. RIDOLA, *Le "parole della politica"*, cit.; R. ROMBOLI, *Pregiudizialità parlamentare, effetto inibente della delibera delle Camere e una lettura più morbida del "nesso funzionale" da parte della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2/2004, 1228 ss.; ID., nota su *Foro it.*, 2004, I, 1989 ss.; T.F. GIUPPONI, *La nuova "pregiudizialità" e i confini dell'insindacabilità parlamentare*, in *Quad. cost.*, 3/2004, 602 ss.; F. TERESI, *Il ridimensionamento dell'art. 3, primo comma, della legge n. 140 del 2003 sulla portata della insindacabilità parlamentare in una persuasiva sentenza "adeguatrice" della Corte costituzionale*, in *Nuove Aut.*, 1/2004, 117 ss.; D. GIROTTO, *In margine alla sentenza n. 120 del 2004: una legge "esplicativa" a contenuto costituzionalmente vincolato*, in *Giur. cost.*, 2/2005, 1395 ss.; F. GIRELLI, *La sentenza n. 120 del 2004 come esempio di mediazione*, cit., 504 ss.; A. M. MORONE, *Legge d'attuazione dell'art. 68 co. 1 Cost. e "nesso funzionale" tra opinione manifestata e lavori parlamentari*, in *Leg. pen.*, 3/2004, 527 ss.; T.E. FROSINI, *Sempre necessario un legame con il mandato*, in *Guida al Dir.*, 18, 2004, 84 ss. A. PUGIOTTO, *Un confine tra prerogativa e privilegio*, in *D&G*, 2004, 14 ss. Per i profili più penalistici, cfr. D. CARCANO, *Quale insindacabilità dei parlamentari?* in *Cass. pen.*, 9/2004, 2690 ss.; F. COMPAGNA, *La norma di attuazione dell'insindacabilità parlamentare al vaglio di legittimità costituzionale: un'interpretazione autentica?* *ivi*, 10/2004, 3180 ss. Vedi anche L. PESOLE, *L'insindacabilità parlamentare*, cit., in part. 96 ss.; C. MARTINELLI, *L'insindacabilità parlamentare*, cit., 122 ss.

<sup>203</sup> Corte cost., sent. [n. 120 del 2004](#), p. 5 del *Considerato in diritto*.

<sup>204</sup> Si vedano le osservazioni di G. AZZARITI, *Politica e processi*, cit., 855-56; A. PUGIOTTO, *Un confine*, cit.

Giudice delle leggi abbia condotto un sindacato molto astratto di costituzionalità, come se la stessa norma non avesse avuto sin ad allora una suo vissuto giurisprudenziale, circostanza, come peraltro visto sin qui, per nulla rispondente alla realtà<sup>205</sup>.

Ma quel che più conta è che proprio nella prospettiva di individuare la sede privilegiata in cui sbrogliare la matassa in tema di insindacabilità dei parlamentari, la Corte abbia decisamente optato per il conflitto tra poteri in luogo del giudizio incidentale: quest'ultimo imporrebbe di tracciare in positivo, «una volta per tutte ed in modo esaustivo», l'ambito materiale di applicazione dell'art. 68, 1° comma, della Costituzione, operazione quasi impossibile; meglio affidarsi alla logica più casistica, maggiormente aderente alle virtualità del caso concreto, ispirata sì a schemi collaudati ma richiedenti sempre e comunque opportune messe a punto: la logica, in fondo, propria e tipica del conflitto tra poteri<sup>206</sup>.

Una scelta che inevitabilmente ha rafforzato il ruolo stesso della Corte nella soluzione dei contrasti tra potere politico e potere giurisdizionale e che le ha consentito di poter consolidare la propria giurisprudenza, costruita in sede di conflitti, attorno al nesso funzionale<sup>207</sup>.

Certo è che leggendo (e rileggendo anche a distanza di anni) la pronuncia n. [120](#) se ne ricava tuttora un'impressione di sentenza davvero complessa, come dimostra peraltro la circostanza, non frequentissima, di essere stata redatta a quattro mani<sup>208</sup>, in cui più che far prevalere un interesse sugli altri, si è cercata a tutti i costi una mediazione (quasi impossibile<sup>209</sup>), e in cui elemento non marginale è il fatto che nell'ambito di un giudizio in via incidentale, viene salvata una norma offrendone un'interpretazione conforme secondo un canone elaborato nell'ambito dei giudizi per conflitti di

---

<sup>205</sup> *Ibidem*.

<sup>206</sup> Nella giurisprudenza costituzionale non mancano, in relazione ai conflitti di attribuzione cui dà luogo l'art. 68, primo comma, indirizzi che esprimono la tensione incessante verso la razionalizzazione di moduli di giudizio atti a garantire stabilità di valutazioni in ordine alla garanzia in oggetto, ma nessuno di essi può dirsi, in ragione dell'inscindibile legame tra conflitto e singola fattispecie, espressivo di una *ratio decidendi* così piena ed esauriente da potere essere prolungata fino alle sue estreme conseguenze, così da definire per suo tramite, in positivo, l'intero contenuto precettivo dell'art. 68, primo comma, e delle contrapposte istanze in esso rappresentate. È vana, insomma, la pretesa di cristallizzare una regola di composizione del conflitto tra principi costituzionali che assumono configurazioni di volta in volta diverse e richiedono soluzioni non riducibili nei rigidi limiti di uno schema preliminare di giudizio.

<sup>207</sup> Lo rileva, in sede di commento di decisione di poco successiva, L. ELIA, *Continuità giurisprudenziale in tema di insindacabilità parlamentare*, in *Giur. cost.*, 6/2004, 3888 ss., pur sottolineando come vi siano posizioni dottrinarie che, soprattutto ponendo l'accento sul fatto che la Corte, con la [120 del 2004](#), abbia di fatto salvato una disciplina che comunque arieggiava un ampliamento del fronte della funzione parlamentare, hanno ritenuto la pronuncia del 2004 una soluzione di continuità rispetto alla giurisprudenza inaugurata con le nn. [10](#) e [11](#) del 2000 (il riferimento è per tutti a R. ROMBOLI, *Pregiudizialità parlamentare*, cit., 1237). Quanto al ruolo centrale del nesso funzionale, cfr. ancora Corte cost., sent. n. [120 del 2004](#), p. 5 del *Considerato in diritto*, dove viene individuata “la vera costante di tutte le decisioni di merito sui conflitti: non qualsiasi opinione espressa dai membri delle Camere è sottratta alla responsabilità giuridica, ma soltanto le opinioni espresse “nell’esercizio delle funzioni”. Nonostante le evoluzioni subite, nel tempo, nella giurisprudenza di questa Corte, è enucleabile un principio, che è possibile oggi individuare come limite estremo della prerogativa dell’insindacabilità, e con ciò stesso delle virtualità interpretative astrattamente ascrivibili all’art. 68: questa non può mai trasformarsi in un privilegio personale, quale sarebbe un’immunità dalla giurisdizione conseguente alla mera “qualità” di parlamentare. Per tale ragione l’itinerario della giurisprudenza della Corte si è sviluppato attorno alla nozione del c.d. “nesso funzionale”, che solo consente di discernere le opinioni del parlamentare riconducibili alla libera manifestazione del pensiero, garantita a ogni cittadino nei limiti generali della libertà di espressione, da quelle che riguardano l’esercizio della funzione parlamentare”.

<sup>208</sup> A. PUGIOTTO, *ult. cit.*

<sup>209</sup> R. ROMBOLI, *Pregiudizialità*, cit., 1237, per il quale tale soluzione è possibile perché la Corte ha offerto una mediazione, “una interpretazione «media», attraverso una pur non confessata, modificazione della posizione assunta in precedenza (...) nel senso di un «ampiamiento» della funzione parlamentare e un «restringimento» di analoghe porzioni delle potenzialità applicative che la lettera dell’art. 3, comma 1, l. n. 140 del 2003 avrebbe potuto consentire, secondo le intenzioni del legislatore”.

attribuzione, ovvero proprio quello del “nesso funzionale”, in una commistione di giudizi che esalta il ruolo di arbitro tra i conflitti della Corte<sup>210</sup>.

### 2.11. *La giurisprudenza successiva alla [120 del 2004](#), ancora nel segno della continuità.*

Nella giurisprudenza che segue la pronuncia [n. 120 del 2004](#) non sembrano rintracciabili particolari scossoni, anzi, come poco fa anticipato, il modello tende a consolidarsi<sup>211</sup>.

Poco attenzionata, eppur di un certo interesse<sup>212</sup>, è stata già la prima decisione successiva, ovvero la sentenza [n. 246 del 2004](#) - il cui redattore, il Prof. Carlo Mezzanotte, è stato, non a caso, uno dei due della [n. 120](#) - con la quale la Corte, oltre a specificare come all'interno di più dichiarazioni sia ben possibile scorporarne alcune qualora esprimano un significato autonomo<sup>213</sup>, ha ritenuto non sussistente il nesso funzionale tra alcune dichiarazioni del deputato Filippo Mancuso, rese in un convegno di partito e divulgate poi da varie agenzie di stampa, ritenute diffamatorie nei confronti del magistrato Caselli, all'epoca Procuratore di Palermo, in quanto, applicando in maniera rigida lo schema partorito con le sentenze nn. [10](#) e [11](#) del 2000, non ha rintracciato alcuna precedente attività parlamentare tipica nella quale individuare quella corrispondenza di significato notoriamente costitutiva del nesso funzionale. Il profilo interessante sta nel fatto che mentre in precedenti sentenze la stessa Corte era arrivata a giudicare da vicino le espressioni, giungendo a disconoscere la natura di opinioni nei confronti di quelle, comunque, consistenti in insulti etc., qui, pur in presenza di dichiarazioni palesemente diffamatorie, per escludere la riconducibilità nell'alveo della garanzia *ex art. 68, comma 1 Cost.*, si sia trincerata nell'applicazione meccanica della teoria del nesso funzionale<sup>214</sup>.

Le dinamiche sottese alla sentenza [n. 298 del 2004](#), invece, sono un po' più complesse. La Corte ha dovuto risolvere un altro conflitto originato dal medesimo contesto in cui era sorto il conflitto poi risolto con la sentenza [n. 219 del 2003](#): si tratta delle dichiarazioni rese, e divulgate a mezzo stampa, con le quali nel corso di una conferenza stampa, alcuni deputati di Forza Italia, tutti componenti della Commissione parlamentare antimafia, manifestavano la intenzione del gruppo parlamentare di disertare un convegno, organizzato dalla stessa Commissione di inchiesta, a cui avrebbe partecipato il Procuratore di Palermo, in ragione dei metodi di indagine, ritenuti politicizzati, di quest'ultimo, e che hanno portato i suddetti parlamentari a esprimersi con affermazioni ritenute diffamatorie. Come visto in precedenza, il primo conflitto, quello avente ad oggetto le dichiarazioni del senatore Roberto Centaro, capogruppo di Forza Italia in seno alla Commissione, fu risolto in favore dell'organo parlamentare in quanto la lettera inviata in precedenza dal senatore al Presidente della Commissione stessa, il cui contenuto era poi stato divulgato nelle dichiarazioni rese *extramoenia*, era stata ritenuta a tutti gli effetti atto parlamentare tipico. Nel caso risolto con la sentenza [n. 298 del 2004](#), le attività

---

<sup>210</sup> Ancora F. GIRELLI, *ult. cit.*, 507-8 acutamente osserva come in realtà il vero interlocutore della Corte in questo caso non siano stati i giudici ma il Parlamento stesso, al quale la Corte ha indicato “le modalità di corretta gestione della prerogativa, quasi indossasse le vesti del Giudice dei conflitti anziché quelle proprie del Giudice delle leggi”. L'A. richiama più volte, sullo specifico punto del ruolo della Corte, M. RUOTOLO, *Corte, giustizia*, cit., *passim*.

<sup>211</sup> L. PESOLE, *Verso la scomparsa*, cit., 2179, non ritiene corretto parlare di una nuova fase inaugurata dalla sentenza n. [120](#), quanto piuttosto di un rafforzamento del rigore intrapreso a partire dal 2000.

<sup>212</sup> In sede di commento della successiva Corte cost., sent. [n. 347 del 2004](#), L. ELIA, *Continuità giurisprudenziale*, cit., 3890, ha notato come la sentenza n. [246](#), emessa in “tempo quasi feriale (fine luglio 2004), ricevette poca attenzione e forse qualcuno pensò che si trattasse di un residuo della precedente maniera”.

<sup>213</sup> Sent. [n. 246 del 2004](#), p. 3 del *Considerato in diritto*: “in una pluralità di dichiarazioni rese in un unico contesto è possibile individuare espressioni che, in quanto provviste di autonomo significato, sono separatamente valutabili ai fini dell'accertamento della sussistenza del nesso funzionale tra opinioni espresse *extra moenia* ed attività parlamentare”.

<sup>214</sup> Sul punto, cfr. T.F. GIUPPONI, *Le oscillazioni della Corte in materia di insindacabilità, tra formalismo argomentativo e ragioni di “giustizia”*. Osservazione a margine di Corte cost., sentt. nn. [246](#) e [298 del 2004](#), in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2004, I. Vedi nota Corte cost., sent. [n. 246 del 2004](#), in *Il Foro it.*, 2004, I, 2948 ss.

poste in essere in precedenza dai due deputati (Filippo Mancuso e Tiziana Maiolo) sono state “lievemente” diverse: mentre per il primo si è trattato, al pari di quanto fatto dal senatore Centaro, di una lettera indirizzata al Presidente della Commissione antimafia, per la seconda la lettera – poi sostanzialmente “riprodotta” - era stata indirizzata al capogruppo del partito. Se non ha posto particolari problemi, quantomeno per un discorso di coerenza con un precedente, il riconoscimento del nesso funzionale, e dunque l’operatività dell’insindacabilità per le opinioni del deputato Mancuso, non lo stesso può dirsi per le opinioni della deputata Maiolo, che, infatti, ha usufruito di una sorta di applicazione “analogica” della garanzia dell’insindacabilità che ha posto qualche interrogativo<sup>215</sup>. In particolare, persino la dottrina più favorevole ad una interpretazione ampia della funzione parlamentare, ha mostrato non poche riserve verso un indiscriminato allargamento del nesso funzionale anche a qualsiasi attività compiuta dal parlamentare all’*interno* del gruppo, e cioè non distinguendo quella direttamente funzionale ai procedimenti deliberativi delle Camere, per i quali non può negarsi la qualifica di attività parlamentare, da quella, invece, espressiva di mere dinamiche e prese di posizione interne al gruppo stesso<sup>216</sup>. Anche perché, se si evita questa accurata distinzione, si corre il rischio di privilegiare nel contesto del pluralismo politico quelle forze che trovano espressione nei gruppi parlamentari<sup>217</sup>.

Nel giro di qualche mese la Corte ha depositato due pronunce, le nn. [347](#) e [348](#), che insieme hanno posto diversi punti fermi su alcuni aspetti sin ad allora rimasti velati da una qualche incertezza: notevoli, infatti, sono gli spunti di interesse forniti dalla sentenze redatte entrambe dal Giudice Franco Bile, sia sul piano sostanziale che processuale, e che hanno registrato un *surplus* di risalto politico-istituzionale dal momento che, oltre a riguardare fatti giudiziari particolarmente spinosi, hanno coinvolto l’allora Presidente del Senato, Marcello Pera, per opinioni espresse in epoca anteriore alla elezione e, quindi, in qualità di semplice senatore<sup>218</sup>.

In particolare, la Corte ha fornito una risposta definitiva relativamente alla possibilità di considerare come attività parlamentare utile ai fini della costruzione del nesso funzionale quella svolta dallo stesso parlamentare ma successivamente a quella *extramoenia*<sup>219</sup>, e oggetto di contestazione, ovvero quella svolta da altro membro del Parlamento.

Per quel che concerne la prima, a fronte di una tesi difensiva del Senato che, argomentando *a contrario* la tesi della irrilevanza degli atti parlamentari “di molto successivi” sostenuta nella sentenza [n. 246 del 2004](#), aveva provato a far considerare utili quelli successivi, ma “di poco”, la Corte ha

---

<sup>215</sup> Vedi ancora T.F. GIUPPONI, *Le oscillazioni*, cit., I. Più diffusamente P. RIDOLA, *Gruppi parlamentari, attività delle Camere, pluralismo politico*, in *Giur. cost.*, 5/2004, 3167 ss.

<sup>216</sup> P. RIDOLA, *ult. cit.*, 3170, che su questo presupposto prosegue: “sembra difficile porre sullo stesso piano, ai fini della valutazione dell’insindacabilità, le opinioni espresse dal deputato in assemblee o riunioni di gruppo nelle quali si decide al linea da tenere durante i lavori parlamentari, le quali hanno un legame funzionale con lo svolgimento delle funzioni parlamentari e con la formazione della volontà delle assemblee o degli organi delle camere, e quelle che (...) si collocano nell’ambito di quelle attività attraverso le quali il gruppo organizza la sua presenza nella società civile: opinioni, pertanto, che sembrano caratterizzate da un nesso funzionale diretto con l’attività del gruppo e che sono suscettibili di influenzare solo in via molto mediata la formazione della volontà della camera”.

<sup>217</sup> P. RIDOLA, *ult. cit.*, 3171, “proprio la qualificazione del gruppo come «riflesso istituzionale» del pluralismo politico sembra non lasciare margini a un trattamento privilegiato delle opinioni espresse nell’ambito delle attività del gruppo parlamentare, allorché queste siano proiettate non già verso la formazione della volontà delle assemblee, ma sul versante del rapporto con gli altri soggetti del pluralismo e con le altre espressioni della partecipazione politica, un terreno sul quale deve ritenersi prevalente la «grande regola» del confronto libero e paritario delle opinioni”.

<sup>218</sup> Il conflitto è stato sollevato dal Tribunale di Roma nel corso del procedimento penale a carico del senatore Marcello Pera, per il reato di diffamazione aggravata in danno dei magistrati dottori Giancarlo Caselli, Vittorio Teresi e Antonio Ingroia, a seguito di un articolo dallo stesso pubblicato su un quotidiano nel quale denunciava rapporti poco “ortodossi” tra i Pm palermitani e le forze dell’ordine che sarebbero stati all’origine di alcuni procedimenti ai danni di rappresentanti di queste ultime (caso Contrada), una volta intervenuta la delibera di insindacabilità approvata dal Senato.

<sup>219</sup> L’unico atto tipico il cui contenuto era riconosciuto anche dal Tribunale ricorrente come “sostanzialmente coincidente” con le opinioni espresse nell’articolo del senatore Pera, era l’interpellanza da questi presentata a proposito di un’indagine svolta dal generale Mori nel 1991 sugli appalti pubblici in Sicilia, conclusa con la consegna di un’informativa alla Procura di Palermo, che però era successiva di quasi un mese alla pubblicazione dell’articolo.

mantenuto con fermezza il punto sulla necessità di atti precedenti o contestuali, di cui le opinioni rese *extramoenia* devono essere riprodotte e divulgative, e come tali cronologicamente successive<sup>220</sup>.

Quanto alla seconda, la necessità di guardare e considerare solo l'attività (intra e extramoenia) del parlamentare le cui opinioni sono oggetto di contestazione, è il frutto di una combinazione di argomenti nella quale la riferibilità soggettiva della responsabilità (quale regola in quella civile e amministrativa e principio indefettibile in quella penale), criterio la cui applicazione in questo ambito è stato criticato da parte della dottrina<sup>221</sup>, viene a trovare una specifica ed ulteriore declinazione, per così dire "costituzionale": se la garanzia *ex art. 68*, comma 1 Cost. è funzionale alla tutela dell'organo parlamentare (tesi ripresa e ribadita), lo è per il tramite *del* (singolo) parlamentare, come testimonia anche il dato letterale dell'art. 3, comma 1 della legge n. 140 del 2003 che, facendo espresso riferimento alla "funzione di parlamentare" ha voluto proprio evidenziare la necessità del percorso personale di attivazione della insindacabilità. Senza dimenticare, infine, che ammettere una tesi diversa, e quindi parametrare le opinioni espresse da un parlamentare alle attività compiute anche da altri, significherebbe implicitamente accogliere l'idea, come noto fin ad allora sempre rigettata, per cui ai fini dell'insindacabilità di un'opinione espressa *extramoenia* fosse sufficiente individuare un rapporto di semplice comunanza di argomento o di riferimento a un medesimo contesto politico, con l'attività parlamentare tipica<sup>222</sup>.

Non sono mancati, anche poco dopo, segnali di un qualche ripensamento rispetto a questa definitività: già nella [sentenza n. 164 del 2005](#), una volta non riscontrato il nesso funzionale tra attività *extra* e *intra moenia* del parlamentare, le attività tipiche di altri parlamentari, che ben avrebbero potuto essere comunque ignorate sulla scia di quanto affermato nel precedente della [n. 347](#), sono state, invece, comunque prese in considerazione: la loro non utilizzabilità è derivata dal fatto che anche per esse non si è riscontrato alcun riferimento specifico alla vicenda oggetto delle dichiarazioni rese *extra moenia* dal parlamentare "*sub iudice*", con l'aggiunta di quel significativo "anche a prescindere dalla recente decisione con cui questa Corte ne ha affermato l'irrelevanza (sent. [n. 347 del 2004](#))", quasi a voler far intendere che, qualora un riferimento vi fosse stato, la soluzione adottata dalla Corte avrebbe potuta essere diversa<sup>223</sup>. Ancor più interessante è, grazie soprattutto al tentativo di sollecitare un *revirement* della Corte portato avanti dalla difesa della Camera, la successiva sentenza [n. 193 del 2005](#), nella quale la Corte, per la prima volta, è stata messa di fronte alla questione relativa alla possibilità di considerare, quale attività tipica utile ai fini del riscontro del nesso funzionale, non già l'attività di (tutti gli) altri parlamentari, bensì di quelli appartenenti allo stesso gruppo di cui è parte il parlamentare le cui dichiarazioni *extra* sono contestate, in ragione di una

---

<sup>220</sup> La Corte, in riferimento a quanto stabilito nella precedente sent. [n. 246 del 2004](#), rigetta la tesi del Senato affermando che "la sentenza non ha affatto operato una tale distinzione diacronica: essa ha ritenuto irrilevanti quelle interrogazioni perché si trattava di «atti successivi», aggiungendo «e di molto» in chiave evidentemente rafforzativa, così nella sostanza negando la rilevanza, ai fini della garanzia di insindacabilità, di eventuali collegamenti fra dichiarazioni rese fuori del Parlamento ed atti parlamentari posteriori", p. 4 del *Considerato in diritto*.

<sup>221</sup> Si fa riferimento a N. ZANON, *Quei limiti alla libertà di critica*, in *Il Sole 24 Ore del 23 novembre 2004*, per il quale qui vi sarebbe un vero e proprio "vizio logico", dal momento che "un conto è il regime della responsabilità, un altro quello della esenzione da responsabilità". Vedi, sulla stessa linea I. NICOTRA, *La sentenza sul «caso» Pera: una rigorosa giurisprudenza che richiede la correlazione soggettiva per l'estensione dell'insindacabilità*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2004, 2. Contra, L. ELIA, *Continuità*, cit., 3891, per il quale "non è difficile rispondere che la connessione dell'attività protetta con la funzione parlamentare comporta che la garanzia si riferisce a ciascun componente delle camere, sicché il carattere personale (anche per la responsabilità civile) riguarda sia il regime della responsabilità che quello della esenzione da responsabilità, presupponendo il carattere soggettivo delle condizioni che consentono alla garanzia di funzionare dentro e fuori le Camere".

<sup>222</sup> Cfr. Corte cost., sent. [n. 347 del 2004](#), p. 5 del *Considerato in diritto*.

<sup>223</sup> Vedi N. ZANON, *L'insindacabilità «di gruppo» e le oscillazioni della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 3/2005, 1717-18, per il quale "quel che conta (...) per accertare la sussistenza o meno del nesso funzionale è la sostanziale coincidenza di contenuti delle due dichiarazioni (quella intra e quella *extra moenia*), mentre la questione della paternità dell'atto funzionale tipico riprodotto all'esterno dal parlamentare sembra respinta sullo sfondo".

teoria, che “tocca l’essenza stessa della rappresentanza politico-parlamentare”<sup>224</sup>, per la quale tra (singolo) parlamentare e gruppo di appartenenza esisterebbe un rapporto “più intenso” rispetto a quello individuabile con tutti gli *altri* parlamentari<sup>225</sup>. Teoria che, unitamente a quella che vuole considerare altresì le attività di tutti gli altri parlamentari, trova agio sul fatto, più volte ribadito dalla stessa Corte, per cui la garanzia *ex art.* 68, comma 1, Cost. più che a tutela del singolo è diretta a preservare l’autonomia dell’intero Parlamento.

Ancora una volta, la Corte ha trovato la *sua* via di fuga per non pronunciarsi sullo specifico punto, ritenendo preliminare la considerazione, valevole sia per le attività *intra moenia* di altri parlamentari che di parlamentari dello stesso gruppo di quello in discussione, per cui è la sostanziale corrispondenza di contenuti – ancora nel caso di specie mancante - il discrimine per il riconoscimento del nesso funzionale. Eppure, il fatto che le attività degli *altri* siano stati comunque oggetto di sindacato è stato individuato come un (primo) passo verso quel *revirement* auspicato dalla dottrina e declinato in favore delle attività di tutti gli altri parlamentari e non limitate a quelle dei membri dello stesso gruppo, onde evitare peraltro illogiche discriminazioni<sup>226</sup>.

Nel corso dello stesso anno meritano una menzione in tema di conflitti *ex art.* 68, comma 1 Cost. altre due pronunce, la [176](#) e la [223](#).

La prima, pur in perfetta continuità con altre per quel che concerne la sussistenza del nesso funzionale, è interessante perché coinvolge un senatore a vita e tale circostanza, soprattutto per la tesi proposta dalla difesa del Senato, attribuisce alla pronuncia una “patina” di originalità<sup>227</sup>, per di più per fatti giudiziari particolarmente rilevanti nella vita politico-istituzionale del nostro Paese<sup>228</sup>. La

<sup>224</sup> N. ZANON, *ult. cit.*, 1718.

<sup>225</sup> Si veda la ricostruzione della tesi della Camera nel p. 2.4 del *Considerato in diritto*: “La difesa della Camera, nel mentre sollecita una revisione in termini generali dell’indirizzo espresso dalla sentenza [n. 347 del 2004](#) (cfr. anche la sentenza [n. 164 del 2005](#)) fondandosi sul sindacato cui sarebbero indirettamente sottoposti atti tipici della funzione parlamentare sol perché esternati *extra moenia* da altro parlamentare, osserva che questa Corte non ha mai avuto occasione di pronunciarsi sul caso (costituente una *species* dell’altro) del parlamentare che esterni l’oggetto di atto tipico di altro membro del suo gruppo. Questa Corte ha già avuto modo, qualificando atto parlamentare la missiva indirizzata al proprio capo-gruppo da un parlamentare, di ravvisare nei gruppi parlamentari “il riflesso istituzionale del pluralismo politico” (sentenza [n. 298 del 2004](#)): tanto premesso, la difesa della Camera sostiene che, coerentemente, la Corte dovrebbe dedurre che, come nell’ambito dell’attività istituzionale *intra moenia* l’appartenenza al medesimo gruppo consente perfino la fungibilità tra i membri del gruppo stesso in quanto contribuiscono tutti all’azione politico-istituzionale comune, così il membro del gruppo che esterni *extra moenia* quanto altro membro ha espresso nel recinto parlamentare lo farebbe – sulla base di un rapporto più intenso di quello con un qualsiasi altro parlamentare – relativamente ad atti tipici nei quali si esprime un’azione politico-istituzionale che è del gruppo, e che, quindi, è anche sua propria”. In dottrina, tra i più recentemente, cfr. E. GIANFRANCESCO, *Doppiare Capo Horn: I gruppi consiliari (e parlamentari) tra diritto e politica*, in *Rass. parlam.*, 3/2014, 597 ss.; G. AZZARITI, *Il rapporto partito-eletto : per un’interpretazione evolutiva dell’art. 67 della costituzione*, in *Pol. dir.*, 3/2013, 275 ss.; E. BETTINELLI, *L’irriducibile ambiguità dei gruppi parlamentari (in un sistema politico precario)*, in *Il Politico*, 2/2013, 22 ss.; R. BIN, *Rappresentanza e Parlamento: i gruppi parlamentari e i partiti*, in S. Merlini (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Passigli, Firenze 2009, 253 ss.; N. LUPO, *I gruppi parlamentari nel parlamentarismo maggioritario*, in *Dem. dir.*, 3-4/2009, 83 ss.; A. CIANCIO, <sup>[1]</sup><sup>[2]</sup><sup>[3]</sup> *L’esercizio del mandato parlamentare nella disciplina sui gruppi tra normativa vigente ed esigenze di riforma*, in *Annali del Seminario giuridico dell’Università di Catania*, 9/2009, 29 ss.; ID., *I gruppi parlamentari: studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Giuffrè, Milano, 2008; S. Merlini (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti. I-II*, Giappichelli, Torino 2001-2004.

<sup>226</sup> N. ZANON, *ult. cit.*, 1719-20.

<sup>227</sup> Così P. VERONESI, *Onorevole stia zitto: le opinioni di Andreotti. Per l’insindacabilità è richiesto un nesso funzionale rigoroso*, in *D&G.*, 21/2005, 87.

<sup>228</sup> La vicenda, infatti, è un corollario del processo per associazione mafiosa nei confronti del senatore Giulio Andreotti: in particolare, a seguito di una deposizione testimoniale resa dal magistrato Almerighi davanti al Tribunale di Palermo, il senatore Andreotti aveva compiuto una serie di dichiarazioni – diffuse da alcuni quotidiani e da alcune televisioni in data 25, 26 ottobre e 4 novembre 1999 – in conseguenza delle quali era stato querelato dal magistrato Almerighi. Instauratosi il relativo procedimento penale per diffamazione aggravata, era intervenuta la delibera del Senato con la quale si è affermato che le opinioni espresse dal senatore Giulio Andreotti nei confronti del magistrato Mario Almerighi costituivano opinioni espresse da un membro del Parlamento nell’esercizio delle sue funzioni e, pertanto, erano insindacabili alla luce dell’art. 68, primo comma, della Costituzione.

Corte ha negato la sussistenza del nesso funzionale non solo perché l'attività tipica richiamata non possedeva quella sostanziale corrispondenza di contenuti con le dichiarazioni successive *extra moenia* (ritenute) divulgative, ma anche in ragione di una distanza temporale tale (oltre sei anni precedenti) da escludere *a priori* quella contestualità più volte ribadita dalla stessa Corte. Ma, ciò che più conta, la Corte ha rigettato la tesi della difesa dell'organo parlamentare che aveva provato a ricoprire i senatori a vita, in ragione della loro diversa investitura, con una garanzia *ex art. 68*, comma 1 più ampia di quella valida per i senatori eletti. Una siffatta diversa disciplina, oltre a non trovare alcun appiglio testuale, non ha ragion d'essere alla stregua della parificazione tra senatori eletti e senatori a vita che prescinde dalla differente fonte di legittimazione<sup>229</sup>.

Quanto alla successiva pronuncia [n. 223](#), essa si distingue rispetto alle altre perché ha di fatto individuato una sorta di presunzione di insindacabilità di alcune opinioni (rispetto a tutte le altre) fondata su di un rapporto speciale e qualificante che si instaurerebbe tra due distinte forme di tutela immunitaria, quella *ex art. 68* comma 1 e quella *ex art. 68*, comma 2 Cost<sup>230</sup>. Il caso, infatti, aveva ad oggetto le dichiarazioni – ritenute diffamatorie e come tali all'origine di un procedimento penale – con le quali il Senatore Marcello Dell'Utri aveva apostrofato l'azione di alcuni magistrati che, nel corso di alcuni procedimenti a suo carico, avevano avanzato alla Camera di appartenenza richiesta di autorizzazione alla custodia cautelare *ex art. 68*, comma 2, Cost. Ebbene, la Corte, rispetto a questa particolare fattispecie, ha invertito i termini delle sue argomentazioni, e ciò che ha rappresentato il criterio guida nella tradizionale giurisprudenza, quello della sostanziale corrispondenza tra attività, diviene qui elemento *ad adiuvandum*, una sorta di copertura e “protezione” *ex post* di ciò che ha rappresentato il vero criterio di applicabilità della garanzia *ex art. 68*, comma 1, Cost., ovvero quella relazione per certi versi unica sussistente tra procedimento parlamentare *ex art. 68*, comma 2 Cost. e opinioni da questo scaturenti (e ad esso riferite) tale per cui il primo è capace di colorare con l'insindacabilità le seconde<sup>231</sup>.

In dottrina non s'è mancato di sottolineare come questa sorta di insindacabilità “privilegiata” ponga diversi interrogativi, sia per quel che concerne la capacità qualificatoria di procedimenti

---

<sup>229</sup> Sul tema dei senatori a vita, cfr. V. DI CIOLO, *I senatori a vita nella Costituzione italiana (la verifica dei poteri)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/1968, 551 ss.; F. MODUGNO, *Numerus clausus dei senatori a vita*, in *Parlamento*, 11-12/1984, 8 ss.; G. D'ORAZIO, *Il numero dei senatori a vita nell'interpretazione del Capo dello Stato*, in *Quad. cost.*, 1/1985, 131 ss.; E. MALFATTI, *Natura e controlli dei decreti presidenziali di nomina dei senatori a vita*, in *Foro it.*, 1994, I, 3175 ss.; più rec., G. SALERNO, *I senatori a vita, la doppia maggioranza e il ruolo del Presidente della Repubblica*, in [Federalismi.it](#), 5/2007; F. PATERNITI, *Senatori a vita: i progetti di riforma presentati in Parlamento e la necessità di rivedere l'istituto*, in *Rass. parlam.*, 4/2007, 959 ss.; B. PEZZINI, *Il voto dei senatori a vita, la rappresentanza politica e le contraddizioni del governare*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2007; C. FUSARO, *I senatori a vita devono votare la fiducia*, *ivi*, 2006; C. PETTINARI, *Note minime sulla figura e sulle funzioni dei senatori non elettivi nell'ordinamento repubblicano*, in *Rass. parlam.*, 4/2006, 987 ss.

<sup>230</sup> Critico sul punto T.F. GIUPPONI, *Il “caso Dell'Utri” davanti alla Corte costituzionale: verso nuove forme di “insindacabilità indiretta” e “privilegiata”?* in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 31 ottobre 2005, 3.

<sup>231</sup> La peculiare disciplina del procedimento *ex art. 68*, comma 2, Cost. “connota incisivamente il procedimento parlamentare in esame, specie per quanto concerne la sua apertura (determinata non da una libera scelta della Camera o del Senato, ma dall'iniziativa di un organo appartenente ad altro potere dello Stato) ed il suo svolgimento (rigidamente scandito da termini ristretti e tassativi, in vista della sua obbligatoria conclusione con una proposta da sottoporre all'Assemblea). Questi specifici caratteri necessariamente si riverberano sulle dichiarazioni che, mentre è in corso il procedimento, il deputato o senatore destinatario della misura cautelare da autorizzare eventualmente renda a proposito di essa, all'esterno della sede del Parlamento, prima di essere ascoltato dalla Giunta (o di avere altrimenti esercitato al riguardo le sue funzioni parlamentari), per sostenere che la richiesta del giudice non può essere accolta, essendo ispirata da intento persecutorio. Dichiarazioni del genere, infatti, risultano collegate alla pendenza di quel procedimento parlamentare – e a quanto l'interessato potrà dire in Parlamento – sì da restarne in tal senso qualificate. Esse quindi devono ritenersi per ciò solo coperte dalla garanzia di insindacabilità prevista dal primo comma dell'art. 68 della Costituzione, a differenza delle altre dichiarazioni rese *extra moenia* da parlamentari al di fuori di una puntuale relazione con il procedimento di cui al secondo comma dello stesso articolo, che di tale garanzia possono fruire solo ove ricorrano gli ulteriori requisiti elaborati dalla giurisprudenza di questa Corte”, così Corte cost., sent. [n. 223 del 2005](#), p. 2 del *Considerato in diritto*.

parlamentari particolari che non si esauriscono in quelli *ex art. 68*, comma 2, Cost., sia per la sovrapposizione di piani – quello della insindacabilità e quello della inviolabilità dei parlamentari che, in virtù della loro finalità, sostanziale-funzionale l’una e processuale-generale l’altra, dovrebbero comunque rimanere distinti<sup>232</sup>.

## 2.12. La questione controversa circa l’insindacabilità di gruppo.

La configurabilità di una “insindacabilità di gruppo”, come visto non affrontata in maniera diretta, è tornata all’attenzione della Corte nella nota vicenda del vilipendio della bandiera da parte dell’onorevole Umberto Bossi, che ha dato il “la” ad un conflitto tra poteri, risolto con la sentenza n. [249 del 2006](#) che, fra i tanti, si è contraddistinto anche per un altro profilo riguardante più specificatamente il ruolo della Corte stessa.

Sulla rilevanza del “gruppo”, una volta riscontrata da subito l’assenza di precedente attività tipica utile dello stesso parlamentare, la Corte è stata in questo caso più risoluta che altrove<sup>233</sup>: ha infatti negato qualsiasi rilevanza alle attività tipiche svolte da parlamentari *altri* rispetto a quello le cui opinioni sono in discussione, ma appartenenti allo *stesso gruppo* di quest’ultimo, rifiutando l’ulteriore tentativo della difesa della Camera di delineare una fungibilità tra i parlamentari iscritti allo stesso gruppo in ragione della loro comune azione politica tale da produrre effetti “giuridici sostanziali” nel campo delle loro responsabilità civile e penale. Un simile rifiuto si è poggiato sia sulla possibilità, riconosciuta dai regolamenti parlamentari, in coerenza con la previsione *ex art. 67* Cost., per ogni singolo parlamentare di dissentire dalle posizioni espresse dal gruppo, sia su quell’effetto discriminatorio – messo in evidenza dalla dottrina - che si realizzerebbe nel momento in cui qualsiasi altro parlamentare che dovesse condividere le opinioni coperte dalla insindacabilità grazie all’attività di un gruppo, sarebbe escluso dalla prerogativa solo in ragione della non appartenenza a quel gruppo specifico<sup>234</sup>.

A questo si unisce un ulteriore elemento di novità, che poi non si ritrova però nella successiva sentenza n. [452 del 2006](#) con la quale la Corte ha risolto un caso analogo, rappresentato dalla circostanza per cui la Corte - una volta risolta in sfavore dell’organo parlamentare la questione in base al tradizionale criterio *procedurale*, ovvero inesistenza di attività tipica del singolo parlamentare e irrilevanza (ora dichiarata in maniera più compiuta) dell’attività del gruppo - ha aggiunto un tassello *sostanziale*, derivante, aspetto molto significativo, da una interpretazione dei regolamenti parlamentari<sup>235</sup>: dal momento che questi ultimi vietano l’ingresso nei lavori delle Camere alle espressioni “sconvenienti”, è la Corte stessa a ritenere che il “turpiloquio”, concretizzatosi nelle opinioni oggetto di censura, rientri in quella categoria e, come tale, se non può essere considerato esercizio di funzione parlamentare già *intra moenia*, non lo è, *a fortiori*, quando utilizzato *extramoenia*. L’individuazione di questo criterio sostanziale, per il quale alcune opinioni sono escluse

---

<sup>232</sup> T.F. GIUPPONI, *ult. cit.*, 3. Vedi anche Corte cost., sent. [n. 13 del 2007](#) che ha risolto, nello stesso modo, altro conflitto sorto da vicende strettamente correlate a quelle oggetto della pronuncia [n. 223](#), riguardanti sempre i procedimenti a carico del parlamentare Marcello Dell’Utri.

<sup>233</sup> Cfr. in tal senso A. MASARACCHIA, *La Corte risolve il conflitto sul vilipendio al tricolore*, al [sito](#) dell’AIC (28 settembre 2006).

<sup>234</sup> Corte cost., sent. [n. 249 del 2006](#), p. 3.1. del *Considerato in diritto*, ove si legge: se «è vero che le garanzie previste dall’art. 68 Cost. sono poste a tutela delle istituzioni parlamentari nel loro complesso e non si risolvono in privilegi personali dei deputati e dei senatori», tuttavia da ciò non può trarsi la conseguenza che «esista una tale fungibilità tra i parlamentari iscritti allo stesso gruppo da produrre effetti giuridici sostanziali nel campo della loro responsabilità civile e penale per le opinioni espresse al di fuori delle Camere: l’art. 68, primo comma, Cost. non configura una sorta di insindacabilità di gruppo, per cui un atto o intervento parlamentare di un appartenente ad un gruppo fornirebbe copertura costituzionale per tutti gli altri iscritti al gruppo medesimo». Sulla dottrina, cfr. N. ZANON, *ult. cit.*

<sup>235</sup> Insiste e molto sul punto M. MANETTI, *Sindacabilità del turpiloquio (o del vilipendio alla bandiera?) e regolamenti parlamentari*, in *Giur. cost.*, 3/2006, 2526 ss.

dalla insindacabilità a prescindere dalla riconducibilità o meno a una precedente attività parlamentare tipica, effettuata alla luce dei regolamenti parlamentari, che dunque sono riconosciuti come norme parametro del giudizio della Corte, oltre ad offrire una (possibile e auspicata) soluzione di questi conflitti, con la predeterminazione dei criteri per la valutazione dell'insindacabilità affidata ai regolamenti, ha segnato un primo passo verso l'abbandono di quella intangibilità dell'ordinamento parlamentare: è la Corte stessa che si attribuisce un potere di interpretazione delle fonti regolamentari che, come tale, non è più esclusivo delle Assemblee, ma che, addirittura può, come il caso di specie dimostra, porre nel nulla le valutazioni di queste ultime<sup>236</sup>. Gli effetti li ritroveremo più avanti, in tempi più recenti.

### 2.13. *Ulteriori casi particolari e tentativi di ampliare lo spettro degli atti tipici.*

Molte altre sono state le pronunce in cui la Corte ha applicato in maniera meccanica quel modello, via via perfezionatosi, in forza del quale affinché ricorra il nesso funzionale, e quindi il collegamento tra opinioni extramoenia e attività parlamentare tipica utile all'attivazione dell'insindacabilità per le prime, è necessario il doppio requisito della contestualità temporale e della sostanziale corrispondenza di significato tra i due tipi di attività. Criterio, tuttavia, come già messo in evidenza, che presta il fianco a diversi profili critici, come sottolineato, in particolare da attenta dottrina in sede di commento della pronuncia [n. 258 del 2006](#), che ha risolto in favore dell'autorità giudiziaria ricorrente un conflitto che, proprio perché non ha posto problemi particolari, presentandosi come *standard*, è stato occasione utile per svolgere alcune considerazioni sul punto<sup>237</sup>. In particolare, è stata stigmatizzata l'assolutezza con la quale la Corte ha interpretato il criterio della contestualità temporale, per cui un atto parlamentare tipico non può precedere di un tempo troppo ampio quello che manifesta poi opinioni *extramoenia*, mettendo in evidenza come laddove il parlamentare si limiti, senza nulla aggiungere, a divulgare quanto già contenuto in precedenti Atti parlamentari, sia del tutto irrilevante il tempo trascorso<sup>238</sup>; è stato altresì criticato il principio per cui le opinioni *sub iudice*, per essere meramente divulgative di attività espressione di funzione parlamentare, non possono che essere (quindi, sempre) successive alla prime: si è messo in evidenza, invero, come ben possa accadere che il parlamentare, nell'esercizio del suo libero mandato, decida di anticipare con esternazioni *extra moenia* una serie di attività che poi andrà a svolgere effettivamente in Parlamento e che, stando alla lettura offerta dalla Corte, rimarrebbero irragionevolmente escluse dalla prerogativa *ex art. 68 comma 1 Cost*<sup>239</sup>.

Più ricca di spunti è certamente la sentenza [n. 371 del 2006](#), dove, unitamente alla riproposizione di questioni ormai solite, si sono aggiunti profili particolari.

---

<sup>236</sup> Molto chiaramente sul punto, cfr. le riflessioni di M. MANETTI, *ult. cit.*, 2528, per la quale con la sentenza in esame, “la separazione tra l'ordinamento parlamentare e l'ordinamento generale è caduta: il regolamento ha acquisito per la prima volta, ad opera della Corte, efficacia di fonte dell'ordinamento, sottraendosi all'esclusiva interpretazione da parte dell'Assemblea che lo ha adottato e divenendo parametro di legittimità delle sue concrete determinazioni”.

<sup>237</sup> Il riferimento è a D. NOCILLA, *Nesso funzionale e tempo intercorso tra atto di esercizio delle funzioni parlamentari e le dichiarazioni ipoteticamente diffamatorie*, in *Giur. cost.*, 4/2006, 2733 ss.

<sup>238</sup> L'A. applica il criterio della divulgazione dei resoconti stenografici degli Atti parlamentari che, ai fini della pubblicità e della conoscibilità da parte di tutti, dei lavori parlamentari, intervengono anche a parecchia distanza di tempo, così D. NOCILLA, *ult. cit.*, 2736-7. Interessante è la prospettiva americana, sulla quale cfr. M.L. SHENKMAN, *Talking About Speech or Debate: Revisiting Legislative Immunity*, in *Yale Law & Pol. Rev.*, 2/2014, 351 ss.

<sup>239</sup> D. NOCILLA, *ult. cit.*, 2738, che aggiunge: “fermarsi, come ha fatto in talune occasioni la Corte, a determinare se tre, dieci, quindici o venti giorni trascorsi dalla esternazione ingiuriosa o diffamatoria costituiscano un tempo troppo breve o troppo lungo ai fini dell'individuazione di un nesso funzionale con un successivo atto di sindacato ispettivo, appare poco produttivo e frutto di un certo empirismo”. Vedi Corte cost., sent. [n. 420 del 2008](#), che ha rigettato il ricorso, riconoscendo peraltro il tempo intercorso tra atti tipici e esternazioni (di quasi un anno successive) “sufficiente, anche in considerazione della persistente attualità del tema trattato”.

In primo luogo, alcuni relativi all'ammissibilità stessa del conflitto, contestata dalla difesa del Senato in quanto i fatti che ne costituivano l'origine avevano già formato oggetto di procedimento penale per diffamazione a mezzo stampa, conclusosi con sentenza del Giudice per le indagini preliminari di non luogo a procedere per l'insindacabilità delle dichiarazioni in assunto diffamatorie. In sostanza, la delibera di insindacabilità per quelle opinioni, una volta posta alla base della sentenza di non luogo a procedere in sede penale, non avrebbe potuto essere (ri)messa in discussione in sede civile. La Corte ha respinto tale eccezione affermando che, in forza del carattere "diffuso" del potere giudiziario, in base al quale qualunque organo allo stesso appartenente ha la competenza a esprimerne in via definitiva la volontà, il giudice in sede civile "deve considerarsi senz'altro abilitato a proporre quel conflitto di attribuzione che il giudice penale, sull'assunto della correttezza della delibera di insindacabilità, aveva viceversa ritenuto di non dover sollevare"<sup>240</sup>.

Nel merito, e siamo agli ulteriori profili di interesse della pronuncia, la Corte ha ribadito la necessità della ricorrenza del doppio criterio (contestualità e sostanziale corrispondenza) ed ha accolto il ricorso per mancanza di tali requisiti (vi erano atti tipici, ma posteriori anche di due anni e mezzo, e l'unico atto precedente è stato assorbito dalla mancanza del secondo requisito, quello della sostanziale identità di contenuto), dovendo però fare i conti con una nuova e interessante sollecitazione proveniente dalla difesa del Senato. Rappresentato e difeso in giudizio, non a caso, da uno degli studiosi che più si è speso per definire al meglio il libero esercizio del mandato parlamentare<sup>241</sup>, il Senato ha "chiesto" alla Corte di estendere la qualifica di atto tipico, ovvero quello da utilizzare per la costruzione del nesso funzionale, anche agli atti eventualmente in quello espressamente richiamati, nel caso di specie quelli di una Commissione comunale di inchiesta, ampliando così lo spettro delle dichiarazioni utili alla configurazione del nesso funzionale. La Corte ha risposto in senso negativo e in qualche modo (ancora) molto formalistico, ribadendo il carattere necessariamente "riproduttivo" dell'atto tipico, e dunque di quanto solo *in* esso presente, che deve contraddistinguere le opinioni rese *extra moenia*<sup>242</sup>, salvo poi, secondo uno sviluppo delle argomentazioni non raro in questa sua giurisprudenza, mostrare segni di "indecisione" nel momento in cui poi gli atti di quella Commissione – ovvero quelli richiamati nell'atto tipico – sono stati comunque sindacati dalla Corte stessa<sup>243</sup>.

Ancora più frutto di quanto elaborato in qualità di studioso è la richiesta – avanzata sempre dalla difesa del Senato - volta ancora ad estendere lo spettro degli atti tipici, questa volta alle risultanze dei lavori delle Commissioni bicamerali di inchiesta – nello specifico quella sui rifiuti – che, altro non è, appunto, che una (possibile) declinazione della tesi per cui ben potrebbero essere considerati, ai fini della costruzione del nesso funzionale, atti tipici di *altri* parlamentari. A questa richiesta, la Corte è riuscita a non rispondere, trincerandosi dietro lo schermo "temporale" per cui quelle erano risultanze o pubblicate successivamente o comunque non corrispondenti nei contenuti. Fatto sta che, anche in

---

<sup>240</sup> Corte cost., sent. [n. 371 del 2006](#), p. 2.1 del *Considerato in diritto*. Più avanti la Corte ha respinto un'ulteriore (e collegata) eccezione: "diversamente da quanto ipotizza la difesa, il conflitto di attribuzione sollevato dal Tribunale di Milano non può essere considerato un «giudizio di secondo grado» sulla correttezza della valutazione sottesa alla delibera d'insindacabilità – rispetto a quello già formulato dal giudice penale – inammissibilmente demandato ad un organo (il giudice civile di primo grado) diverso da quello che, in base alle ordinarie regole processuali, dovrebbe essere a ciò competente (il giudice penale di appello). Al contrario, si tratta semplicemente di prender atto che il giudice civile, adito con l'azione di risarcimento del danno, è abilitato a formulare *ex novo* ed in piena autonomia – per la ragione già indicata – il giudizio precedentemente espresso dal giudice penale", p. 2.3.

<sup>241</sup> Il riferimento è a Nicolò Zanon.

<sup>242</sup> Deve escludersi, in altre parole, che il generico richiamo, effettuato nel corso di un'interrogazione parlamentare, a una certa fonte informativa – tanto più quando questa assuma carattere articolato e complesso, come nel caso del riferimento agli atti d'una commissione amministrativa d'inchiesta – valga a creare *eo ipso* una sorta di "contenitore" da cui attingere la "copertura", in termini di insindacabilità, per tutte le dichiarazioni *extra moenia* che trovino corrispondenza soltanto nel contenuto di tali atti.

<sup>243</sup> Su tale incongruenza, cfr. V. GIOFFRÈ, *Insindacabilità dei parlamentari e fonti richiamate in atti tipici tra dubbi e questioni aperte*, in *Giur. cost.*, 6/2006, 3912 ss., in part. 3915.

questo caso, sono stati atti sindacati dalla Corte e, considerando che si trattava di atti ufficiali, una sorta di “patrimonio comune” di tutti i parlamentari, con una veste, pertanto, quasi “impersonale”, non è detto che la Corte non si sia lasciata la possibilità di rispondere alla questione in altra occasione.

Va infine segnalata la decisione [n. 383 del 2006](#), con la quale la Corte, per altro in linea con itinerari che tornano ciclicamente nella sua giurisprudenza, ha deciso di non decidere un conflitto, certamente ricco di politicITÀ, rifugiandosi nella mancanza di alcuni requisiti minimi che, tuttavia, nel caso di specie possedevano un grado di definizione ben maggiore rispetto ad altri casi in cui la Corte aveva comunque proseguito nel merito il giudizio<sup>244</sup>.

Emblematica è divenuta la sentenza [n. 59 del 2007](#) con cui la Corte ha rigettato il ricorso, confermando la delibera parlamentare, proprio perché ha riscontrato la sussistenza di entrambi i requisiti, quello del legame temporale e quello della sostanziale corrispondenza di significato tra attività esterna e interna<sup>245</sup>.

Un particolare rilievo l'ha assunto la decisione [n. 274 del 2007](#), nella quale per la prima volta la Corte ha ritenuto ammissibile l'intervento del terzo offeso in quanto riconosciuto titolare proprio di quella posizione soggettiva suscettibile di essere definitivamente sacrificata dalla decisione sul conflitto che è la sola capace di giustificare una deroga al principio generale secondo il quale legittimati ad essere parti del conflitto sono soltanto coloro che possono promuoverlo o resistervi in quanto titolari di attribuzioni costituzionalmente riconosciute.

2.14. *La Corte si pronuncia sull'effetto inibente introdotto dalla legge n. 140 del 2003: la sentenza n. [149 del 2007](#).*

Nonostante se ne fosse persa per un po' traccia, al punto che si pensava che i conflitti *ex art. 68*, comma 1, Cost. si fossero definitivamente delineati come strumenti “a senso unico”<sup>246</sup>, è tornato all'attenzione della Corte un conflitto proposto dall'organo parlamentare contro l'autorità giudiziaria, e risolto con la pronuncia n. [149 del 2007](#), che è stata l'occasione per il Giudice costituzionale di pronunciarsi sui profili procedurali delle novità introdotte dalla legge n. 140 del 2003, e in particolare sulla c.d. pregiudizialità parlamentare.

Nel corso del solito procedimento civile intentato nei confronti di un deputato per le opinioni da questo espresse extramoenia, e ritenute diffamatorie, si sono verificate una serie di circostanze particolari: innanzitutto, una volta entrata in vigore la suddetta legge di attuazione, la difesa del deputato richiedeva l'applicazione dell'art. 3, comma 3 della legge n. 140, ovvero, in caso di rigetto, la trasmissione degli atti alla Camera dei Deputati ai sensi del successivo comma 4 (effetto inibente); il giudice, al contrario, proseguiva il giudizio adottando due provvedimenti (uno di rinvio delle relative udienze, l'altro con il quale la causa veniva trattenuta per la decisione); la Camera, avuto notizia del procedimento su iniziativa del deputato stesso, adottava, in conformità alla proposta della Giunta, la delibera di insindacabilità che copriva con la garanzia *ex art. 68*, comma 1, Cost. le opinioni per le quali il deputato era stato sottoposto a giudizio; a quel punto, il giudice sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge n. 140, proprio nella parte in cui consentiva al parlamentare di richiedere in via autonoma alla Camera la delibera relativa alla insindacabilità delle proprie opinioni, nonché nella parte in cui l'estensione operata dall'art. 3 non imponeva più una sostanziale corrispondenza tra attività esterna e attività interna; a seguito di tali ulteriori iniziative dell'autorità giudiziaria, la Camera sollevava il conflitto di attribuzione tra poteri, contestando al potere giurisdizionale le due azioni distinte, una prima antecedente la delibera parlamentare,

---

<sup>244</sup> Vedi le note critiche di A. PACE, *Inammissibilità tecnica o per ragioni politiche?* in *Giur. cost.*, 6/2006, 4005 ss.

<sup>245</sup> Lo definisce così E. MALFATTI, *Il conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2005-2007)*, Giappichelli, Torino, 2008, 356, nota 70.

<sup>246</sup> E. MALFATTI, *ult. cit.*, 369.

concretizzatasi nell'adozione dei provvedimenti di prosecuzione del giudizio, e una seconda, invece successiva all'atto camerale, di sollevazione della questione di legittimità costituzionale.

Di sicuro interesse è il fatto che, anche per come impostato dal ricorrente, si è trattato di un conflitto da *vindicatio*, atteso che l'organo parlamentare ha contestato la stessa titolarità del potere giurisdizionale di adottare i due diversi tipi di provvedimenti (a seconda del mutato contesto), rispetto al quale la Corte ha mostrato di muoversi con estrema cautela: per quel che concerne i primi, e dunque i provvedimenti in merito alla prosecuzione del giudizio, il Giudice dei conflitti, infatti, è stato chiamato a perimetrare gli spazi del potere giurisdizionale al cospetto, prima ancora della delibera di insindacabilità dell'organo parlamentare, della scelta operata dal legislatore ordinario con la legge n. 140 del 2003<sup>247</sup>, di anticipare quel noto effetto inibente (fino ad allora scaturente, anche in base a quanto detto dalla sentenza [n. 265 del 1997](#), solo a partire dall'approvazione della delibera di insindacabilità da parte della Camera) alla sola e semplice eccezione sull'applicabilità della prerogativa avanzata nel corso del relativo giudizio. L'occasione, che come è stato osservato, poteva essere ghiotta per riconsiderare la tenuta stessa della "dottrina" dell'effetto inibente<sup>248</sup> non è stata colta in pieno e la Corte ha ancora una volta scelto, sulla scia di quanto fatto con la [n. 120 del 2004](#), di "non far la guerra" al legislatore, riconoscendo rilevanza costituzionale a quella disciplina di rango ordinario, di fatto assunta come norma interposta<sup>249</sup>, che, attraverso norme processuali, ha voluto "assicurare sia la piena effettività del principio costituzionale di cui al primo comma dell'art. 68 Cost., sia la piena garanzia che questa prerogativa delle Assemblee parlamentari non si traduca in una inammissibile compressione dell'esercizio della funzione giurisdizionale al di fuori di quanto strettamente necessario"<sup>250</sup>.

Sulla base di questa, che è una *scelta* fondamentale per le conseguenze rispetto alla stessa posizione della Corte in rapporto agli altri poteri, il Giudice costituzionale ha censurato l'operato dell'autorità giurisdizionale che non ha, peraltro in maniera reiterata, dato applicazione alle previsioni *ex art. 3*, commi 3, 4 e 5, le quali – ha ribadito la Corte – sono state "adottate a tutela di un equilibrato rapporto fra il giudice procedente, la parte che eccepisce l'applicabilità del primo comma dell'art. 68 Cost. e il sollecito coinvolgimento della Camera di appartenenza del parlamentare coinvolto nel caso in cui il giudice medesimo non ritenga applicabile la prerogativa in questione"<sup>251</sup>. Una mancata applicazione che si è tradotta, come la Corte tiene a evidenziare, in una violazione di quel principio di "leale collaborazione" che invece deve caratterizzare le relazioni tra i poteri e che, nel caso di specie, non ha trovato spazio nel momento in cui proprio l'operato del giudice ha impedito il sollecito

---

<sup>247</sup> Sul tema della "decostituzionalizzazione" del parametro, come falso problema, cfr. S. PARISI, *Parametro e oggetto nei conflitti di attribuzione: pluralismo comprensivo e conflitti costituzionali*, in R. Pinardi (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, Giappichelli, Torino, 2007, 51 ss., in part. 83 ss.

<sup>248</sup> E. Malfatti, *ult. cit.*, 371.

<sup>249</sup> L. Pesole, *Verso la scomparsa*, cit., 2187.

<sup>250</sup> Corte cost., sent. [149 del 2007](#), p. 4 del *Considerato in diritto*, dove si aggiunge: "Pur attraverso una legislazione di rango ordinario dai contenuti costituzionalmente non vincolati, la cui definizione spetta dunque alle scelte che il legislatore può operare fra diversi modelli in astratto possibili e che restano ovviamente assoggettabili al sindacato di legittimità costituzionale di questa Corte, con le disposizioni processuali che qui vengono in considerazione sono state poste alcune norme finalizzate a garantire, sul piano procedimentale, un efficace e corretto funzionamento della prerogativa parlamentare; un sollecito coinvolgimento della Camera di appartenenza del parlamentare che abbia eccepito la insindacabilità dei propri comportamenti senza convincere il giudice competente; la successiva temporanea sospensione del giudizio per un limitato ed improrogabile periodo entro cui la Camera di appartenenza può esprimere la propria valutazione sulla affermata insindacabilità; le conseguenze processuali della delibera di insindacabilità che venga adottata dalla Camera di appartenenza del parlamentare. Per una critica, cfr. ancora E. Malfatti, *ult. cit.*, 371, che ha parlato di "ipostatizzazione" della normativa di rango primario, che, sul piano della prerogativa parlamentare, finirebbe per "arricchire il testo costituzionale contenuti ad esso sicuramente estranei, e questo, sul piano del metodo seguito, pare un esempio pericoloso che forse la Corte avrebbe dovuto avere il coraggio di stigmatizzare".

<sup>251</sup> Corte cost., sent. [149 del 2007](#), p. 5 del *Considerato in diritto*.

coinvolgimento della Camera di appartenenza nella valutazione del comportamento del suo componente.

Diversa è la soluzione una volta intervenuta la delibera di insindacabilità. Il punto fermo dell'atto camerale da un nuovo volto alle dinamiche tra i poteri e l'efficacia inibente non ha la portata estensiva che le voleva attribuire la Camera, cioè volta a impedire qualsiasi atto dell'autorità giurisdizionale, ma solo quella di impedire una pronuncia di responsabilità nei confronti del parlamentare che fosse "difforme" rispetto alla stessa delibera. Una volta escluso dai poteri del giudice *uno* (solo) di questi, rimangono tutti gli *altri*, compresi la sollevazione della q.l.c., al di là di ogni giudizio in merito alla convenienza della stessa – in luogo del conflitto<sup>252</sup> – e della sua ammissibilità in termini di rilevanza e non manifesta infondatezza<sup>253</sup>.

### *2.15. La giurisprudenza a cavallo del primo decennio del Duemila: primi segnali di una flessione dei conflitti e l'apertura al diritto eurounitario (con un occhio particolare alla tutela del terzo offeso).*

Nella giurisprudenza a cavallo del primo decennio del Duemila, che continua a svilupparsi secondo ormai lo spartito tradizionale, persino irrobustito dalla sentenza [n. 120 del 2004](#), due sono i dati più significativi e degni di nota, entrambi in qualche modo sistemici e capaci di dire non poco sullo stesso ruolo della Corte. Il primo è un dato quantitativo che, parametrato però su quello che è noto essere il conflitto portante della stagione dei conflitti, assume un peso che va ben oltre i numeri: come emerso nelle Considerazioni finali del Presidente della Corte costituzionale in occasione della Relazione sulla giurisprudenza del 2008, questi sono gli anni in cui si registrano i primi segnali di un deciso rallentamento nella conflittualità tra potere giudiziario e Parlamento sul terreno dell'insindacabilità dei parlamentari, risultato di una pluralità di fattori, tra i quali, oltre anche a una sorta di "stanchezza" accumulata dai poteri in tensione<sup>254</sup>, vanno annoverati il contributo offerto (e i paletti posti) dalla stessa giurisprudenza costituzionale, l'assestamento della disciplina *ex lege* n. 140 del 2003, dopo la fase anch'essa conflittuale vissuta nell'immediatezza della sua approvazione, nonché i contributi apportati, pur da un angolo visuale diverso, quello del terzo danneggiato, dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo<sup>255</sup>.

Proprio quest'ultimo fattore è, a ben guardare, una parte dell'altro dato significativo cui si faceva cenno in precedenza: anche nella sede del conflitto tra poteri si colgono i sintomi di un fenomeno che andrà via via perfezionandosi nell'intera giurisprudenza costituzionale e che consiste nel richiamo quasi strutturale da parte della Consulta ai principi del diritto eurounitario, anche solo *ad adiuvandum* e non sempre assumendolo nell'ottica di tipo parametrico<sup>256</sup>.

---

<sup>252</sup> Ne dubita E. MALFATTI, *ult. cit.*, 372. Sui rapporti tra sollevazione della q.l.c. e ricorso per conflitto, cfr. anche Corte cost., sent. [n. 274 del 2007](#): si tratta di conflitto risolto in favore del Tribunale ricorrente, per assenza secondo il modello classico, del nesso funzionale; tuttavia, il giudice ricorrente era lo stesso Tribunale che aveva assunto la veste di giudice *a quo* nella sollevazione della q.l.c. risolta poi dalla Corte con la nota sentenza [n. 120 del 2004](#). E' tuttavia curioso che la Corte, in sede di conflitto, nulla dica in merito.

<sup>253</sup> Cfr., in merito, Corte cost., ord. n. [37 del 2006](#).

<sup>254</sup> Così L. PESOLE, *Verso la scomparsa*, cit., 2189.

<sup>255</sup> Si vedano le Considerazioni finali del Presidente Giovanni Maria Flick sulla giurisprudenza costituzionale del 2008 in occasione dell'Udienza straordinaria del 28 gennaio 2009, Palazzo della Consulta, disponibile sul [sito](#) della Corte costituzionale, in part. 2-3.

<sup>256</sup> Vedi in tema L. TRUCCO, *L'uso fatto della Carta dei diritti dell'Unione Europea nella giurisprudenza costituzionale*, in L. D'Andrea - G. Moschella - A. Ruggeri - A. Saitta (a cura di), *La Carta dei diritti dell'Unione europea e le altre Carte (ascendenze culturali e mutue implicazioni)*, Torino, Giappichelli 2016, 156 ss.

Il primo episodio in tal senso è segnato dalla sentenza [n. 82 del 2011](#) - recante peraltro la stessa data di deposito della nota pronuncia n. 80 dello stesso anno<sup>257</sup> - nella quale la Corte ancora la garanzia del concreto esercizio dei diritti dei soggetti eventualmente lesi dalle dichiarazioni di un parlamentare, garanzia da bilanciarsi con quella dell'autonomia del Parlamento e dei suoi membri, al fondamentale valore della dignità della persona umana così come riconosciuto non (più e) solo nell'art. 2 Cost., ma appunto, anche nell'art. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, i cui principi sono stati recepiti dall'art. 6 del TUE<sup>258</sup>.

L'attenzione alla tutela dei diritti dei terzi offesi, ulteriormente rinvigorita dal supporto di matrice europea e dagli approdi della giurisprudenza della Corte di Strasburgo - che però non ha mancato di rilevare come l'art. 68, comma 1. della Costituzione italiana persegua scopi legittimi, ovvero la tutela del libero dibattito parlamentare ed il mantenimento della separazione dei poteri legislativo e giudiziario - puntellano l'esigenza di delimitare l'ambito della prerogativa entro i confini, che devono essere rigorosissimi, di ciò che è "funzionale" all'esercizio dell'attività parlamentare, che impone una valutazione, in termini di adeguatezza tra lo scopo prefissato ed i mezzi impiegati, da effettuarsi secondo una stretta proporzionalità<sup>259</sup>.

Nel caso di specie, nulla poteva creare quel collegamento tra dichiarazioni e funzione, neanche il tentativo - invero piuttosto azzardato - da parte della difesa dell'organo parlamentare, di considerare le dichiarazioni all'origine del procedimento penale riproduttive non già di singoli atti parlamentari tipici promossi dallo stesso senatore<sup>260</sup>, quanto di un atto riferibile all'intero Parlamento, in particolare il Documento conclusivo dei lavori di una Commissione d'inchiesta<sup>261</sup>, sul presupposto per cui la garanzia *ex art. 68, comma 1*, potrebbe scattare, a fronte di un atto imputabile all'intero organo, per tutti i suoi membri.

La Corte ha respinto con decisione un tale argomento insistendo sulla riconducibilità della garanzia *ex art. 68, comma 1 Cost.* alla funzione parlamentare sì, ma così come esercitata dal singolo e non già in senso generale ed impersonale dall'intero organo. Pertanto "la divulgazione, eventualmente critica, di atti o lavori parlamentari non inerenti alle proprie, dirette funzioni, può inquadrarsi (...) nella normale attività di critica politica che il parlamentare è libero di svolgere al pari di qualunque cittadino, senza fruire, peraltro, di specifiche clausole di immunità che finirebbero per coinvolgere e compromettere - senza una specifica relazione con la logica di garanzia sottesa all'art. 68, primo comma, Cost. - i diritti dei terzi a veder tutelata in sede giurisdizionale la propria immagine e la propria onorabilità"<sup>262</sup>.

Se per quel concerne l'aspetto sostanziale del funzionamento della prerogativa *ex art. 68, comma 1 Cost.* nulla cambia, qualche precisazione interessante sul piano processuale, ma che investe

---

<sup>257</sup> Su cui cfr. in particolare A. RUGGERI, *La Corte fa il punto sul rilievo interno della CEDU e della Carta di Nizza-Strasburgo (a prima lettura di Corte cost., n. 80 del 2011)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 23 marzo 2011 e A. RANDAZZO, *Brevi note a margine della sentenza n. 80 del 2011*, in questa *Rivista*, 2011 (17.6.2011).

<sup>258</sup> Corte cost., sent. [n. 82 del 2011](#), p. 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>259</sup> Secondo la Corte Edu, sentenza 27 gennaio 2009, *C.G.I.L. e Cofferati contro Italia*, la assenza di un legame evidente con un'attività parlamentare esige un'interpretazione ristretta del concetto di proporzionalità tra lo scopo prefissato ed i mezzi impiegati, specie quando le limitazioni al diritto di agire in giudizio derivino da una deliberazione di un organo politico. Giungere ad una conclusione diversa, equivarrebbe a limitare in modo incompatibile con l'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione il diritto di accesso alla giustizia dei privati, ogniqualvolta i discorsi oggetto della azione giudiziaria siano stati pronunciati da un membro del Parlamento.

<sup>260</sup> Occorre peraltro rilevare che gli ipotetici atti parlamentari tipici dello stesso senatore si collocavano in epoca successiva - e non di poco - alle dichiarazioni incriminate, non presentando altresì neanche quella "comunanza di tematiche" già ritenuta dalla Corte non sufficiente per la concretizzazione del nesso funzionale.

<sup>261</sup> Si tratta della Commissione d'inchiesta sul c.d. dossier *Mitrokin*. Secondo il Senato, l'attività contestata al parlamentare si inquadrebbe in una mera divulgazione dei risultati cui è pervenuta l'indicata Commissione parlamentare che rientrerebbero nella «piena e permanente disponibilità delle Camere - dunque, di ciascuno dei loro membri», così da giustificare la delibera di insindacabilità oggetto di ricorso, proprio perché la condotta ascritta al parlamentare sarebbe nella specie coincisa con la divulgazione del contenuto di atti riferibili alla Camera nel suo complesso.

<sup>262</sup> Corte cost., sent. [n. 82 del 2011](#), p. 5 del *Considerato in diritto*.

direttamente l'ambito di definizione dei poteri spettanti all'autorità giudiziaria, la Corte si è trovata a farla in risposta ad alcune eccezioni avanzate in sede di giudizio dagli organi parlamentari coinvolti. In particolare, una prima ha teorizzato un supposto onere da parte dell'autorità giudiziaria ricorrente di una verifica preventiva avente ad oggetto la offensività delle dichiarazioni del parlamentare. In altre parole, nel caso poi risolto con sentenza [n. 333 del 2011](#), la Camera convenuta in giudizio riteneva che il giudice, prima di ricorrere in sede di conflitto contro la delibera di insindacabilità adottata dalla stessa, avesse l'onere (appunto) di una prima valutazione in ordine alla reale portata offensiva delle stesse opinioni del parlamentare per cui stava procedendo. Il giudice avrebbe dovuto saggiare una sorta di "utilità" concreta del conflitto che, in qualche modo, verrebbe meno nel caso in cui quelle stesse opinioni fossero *prima facie* ritenute non offensive. Pur riconoscendo l'intento della difesa della Camera, volto in qualche modo anche a individuare una soluzione deflattiva del contenzioso costituzionale, in quegli anni ancora piuttosto cospicuo, la risposta della Corte non poteva che essere di segno contrario, attesa la scelta del legislatore, consacrata nella legge n. 140 del 2003, di inibire qualsiasi azione al potere giurisdizionale, quindi una sua qualsiasi pronuncia, una volta intervenuta la delibera parlamentare. Tanto è vero che "impugnando detta delibera, il giudice mira propriamente a "riappropriarsi" del potere (pieno) di giudicare – in un senso o nell'altro – sul merito della domanda, al quale attiene la valutazione della reale lesività delle esternazioni"<sup>263</sup>. La questione, se si vuole, ha conosciuto un secondo tempo quando, poco più tardi, la Camera resistente in un nuovo conflitto, e ben consapevole della risposta offerta dalla Corte, ha riproposto la sua tesi questa volta però ritagliandola ancora sul caso di specie che, a differenza del precedente, non vedeva già l'adozione della delibera parlamentare, essendo stata l'insindacabilità eccepita dallo stesso imputato: secondo la tesi difensiva della Camera, infatti, il piano valutativo del giudice deve necessariamente collocarsi prima che intervenga eventualmente la delibera di insindacabilità della Camera, proprio perché quest'ultima produce un effetto inibitorio sulla prosecuzione del giudizio, superabile solo con la sollevazione del conflitto. L'ostacolo ulteriore all'accoglimento di siffatta tesi sta, secondo il Giudice costituzionale, nella circostanza per cui non è "individuabile neppure un momento processuale in cui il giudice si potrebbe pronunciare sulla «reale portata lesiva delle dichiarazioni esternate dal parlamentare»"<sup>264</sup>.

In riferimento a un'altra eccezione difensiva cui la Corte ha fornito un'importante risposta, occorre segnalare la sentenza [n. 97 del 2011](#), che ha deciso un conflitto in cui la Camera resistente ha posto un ulteriore profilo di inammissibilità, questa volta vertente sulla natura del giudice ricorrente: nel caso di specie, infatti, secondo la Camera di appartenenza del parlamentare le cui opinioni erano *sub iudice*, la Corte di cassazione non era legittimata a sollevare il conflitto in quanto, a differenza del Tribunale e del Giudice d'Appello, non è giudice del fatto, ma solo del diritto, e quindi non titolato ad apprezzare il tenore delle dichiarazioni del parlamentare e il contenuto degli atti tipici, né tantomeno a confrontarli.

In questo caso, l'intervento della Corte sul punto è di particolare interesse anche sul piano della dinamica dei poteri, allorquando ha precisato che "il 'tema' relativo alla legittimità" della deliberazione d'insindacabilità adottata dalla Camera "non può ritenersi affatto una semplice *quaestio*

---

<sup>263</sup> Corte cost., sent. [n. 333 del 2011](#), p. 4 del *Considerato in diritto*.

<sup>264</sup> Corte cost., sent. [n. 39 del 2012](#), p. 3 del *Considerato in diritto*, dove la Corte aggiunge "che anche quando, in applicazione dell'art. 3, comma 4, della legge 20 giugno 2003, n. 140, è il giudice a sottoporre alla Camera la questione dell'applicabilità dell'art. 68, primo comma, Cost. una valutazione prognostica delle prospettive dell'accusa non è prevista, né si potrebbe pretendere che il giudice si pronunci, a norma dell'art. 129 del codice di procedura penale, sulla mancanza delle condizioni per un immediato proscioglimento nel merito dato che un siffatto proscioglimento presuppone di regola il compimento dell'istruzione dibattimentale. Resta, infine, da dire che in ogni caso l'eccezione sarebbe infondata perché dopo la delibera di insindacabilità, ai fini dell'ammissibilità del conflitto, è sufficiente e necessario che l'autorità giudiziaria venga privata della propria prerogativa di definire la fattispecie a giudizio e non abbia altro rimedio che il ricorso a questa Corte per riappropriarsene. Ogni ulteriore profilo concernente i poteri che il giudice esercita nel processo, ivi compreso quello di definire l'ordine logico delle questioni da affrontare, esula del tutto dai requisiti di ammissibilità di un conflitto teso alla riespansione della *potestas iudicandi*".

*facti* inibita al giudice della legittimità, giacché il perimetro entro il quale deve svolgersi la relativa delibazione – funzionale alla scelta se sollevare o meno il conflitto – non coinvolge un giudizio sul ‘merito’ della causa (concernente il quesito se le opinioni espresse dal parlamentare abbiano o meno portata lesiva della altrui onorabilità), né sui ‘fatti’ posti a fondamento di quel ‘merito’. Infatti, il sindacato sul corretto uso del potere di dichiarare la insindacabilità *ex art. 68 Cost.* da parte del Parlamento è – come risulta evidente – un giudizio di diritto, del tutto compatibile con le attribuzioni spettanti a qualsiasi organo giurisdizionale, a qualunque ‘grado’ esso appartenga secondo la ‘piramide’ processuale, ivi compresa, dunque – e per certi aspetti *a fortiori* – la Corte di cassazione, avuto riguardo proprio alla funzione di organo di legittimità e di nomofilachia che l’ordinamento le attribuisce”<sup>265</sup>.

## 2.16. *Le proposte di aggiornamento del nesso funzionale: la sentenza n. 313 del 2013.*

Di particolare interesse, nella giurisprudenza dell’ultimo decennio, è il caso risolto dalla Corte con la sentenza [n. 313 del 2013](#) nel quale, per un verso è stato proposto dall’organo parlamentare resistente un «aggiornamento» del concetto di «nesso funzionale» motivato dalle nuove forme di comunicazione politica dovute ai *social media* e, più in generale, a internet<sup>266</sup>; per altro, la stessa Corte costituzionale ha in qualche modo assegnato un nuovo peso specifico alla giurisprudenza della CEDU nell’interpretazione anche delle dinamiche interne tra i poteri.

All’origine del conflitto vi sono stati alcuni giudizi rivolti nei confronti dell’allora Presidente della Repubblica pubblicati dal senatore Francesco Storace sul proprio sito internet e in ragione dei quali lo stesso veniva sottoposto a procedimento penale per il reato *ex art. 278 c.p.* (Offesa al prestigio e all’onore del Presidente della Repubblica). A seguito del riconoscimento, da parte della Camera di appartenenza, della riconducibilità di quei giudizi nell’ambito delle opinioni espresse in qualità di parlamentare, per di più con valutazioni ritenute incidenti nel merito della condotta ascritta al senatore, il Tribunale di Roma sollevava il conflitto innanzi la Corte chiedendo l’annullamento della delibera d’insindacabilità.

Come detto, la difesa del Senato ha prospettato al Giudice dei conflitti, “[l]’esigenza di un aggiornamento del concetto di ‘nesso funzionale’” che, soprattutto in ragione delle nuove forme di tecnologia comunicativa (siti *web*, *blog*, *twitter*, *facebook*, etc.), potrebbe riconoscersi “in tutte le occasioni in cui il parlamentare raggiunga il cittadino-elettore illustrando la propria posizione”. Il caso, peraltro, sempre a detta del Senato, si presentava piuttosto pertinente e in qualche modo rappresentativo del nuovo modo di comunicare e di esercitare la funzione parlamentare ai tempi di internet, “in quanto fondato su una critica politica, priva di rilevanza giuridica e che deve essere legittimamente attribuita al parlamentare”<sup>267</sup>.

La Corte non ha accolto tale prospettazione, non già in ragione del particolare mezzo di divulgazione prescelto dal parlamentare, quanto perché rispetto a una prerogativa che deve strettamente ricollegarsi all’esercizio della funzione parlamentare, “qualsiasi diversa lettura”, come ad esempio quella che dovesse ritenere sufficiente un semplice collegamento di argomento o di

---

<sup>265</sup> Corte cost., sent. [n. 97 del 2011](#), p. 2 del *Considerato in diritto*.

<sup>266</sup> In tema, P. PASSAGLIA, *Corte costituzionale e diritto dell’internet: un rapporto difficile (ed un appuntamento da non mancare)*, in *Giur. cost.*, 6/2014, 4837 ss., in part. 4848. Com’è stato recentemente osservato, tuttavia, il mezzo radiotelevisivo riveste ancora un ruolo cruciale nella trattazione oggettiva della narrazione politica, al di là delle posizioni di parte, cfr. R. BORRELLO, *La comunicazione politica in transizione e la persistente centralità della par condicio radiotelevisiva*, in *Lo Stato*, 15, 2020, 11 ss., in part. 21 ss.

<sup>267</sup> Il senatore Storace replicava al Presidente della Repubblica e alle difese da questi avanzate nei confronti della senatrice a vita Rita Levi Montalcini, pubblicando sul proprio sito internet frasi come: «disdicevole storia personale, palese e nepotistica conduzione familiare, evidente faziosità istituzionale, è indegno di una carica usurpata a maggioranza».

contesto politico fra la dichiarazione divulgativa e l'attività parlamentare strettamente intesa (*intramoenia*), “dilaterebbe il perimetro costituzionalmente tracciato, generando un'immunità non più soltanto funzionale, ma, di fatto, sostanzialmente ‘personale’, a vantaggio di chi sia stato eletto membro del Parlamento”<sup>268</sup>.

Ed è a questo punto che la Corte costituzionale apre le porte al Giudice di Strasburgo, e in particolare al noto filone giurisprudenziale inaugurato dai casi Cordova per il quale “l'assenza di un legame evidente con un'attività parlamentare richiede una interpretazione stretta della nozione di proporzionalità tra lo scopo perseguito e i mezzi utilizzati... particolarmente quando le restrizioni al diritto di accesso derivano da una deliberazione di un organo politico”<sup>269</sup>.

Sulla scorta di questo richiamo, la Corte ha respinto l'aggiornamento semantico del concetto di nesso funzionale proposto dal Senato perché foriero di un'assimilazione tra attività politica e attività parlamentare che, al contrario, non sussiste rispetto alla *ratio* della prerogativa *ex art. 68*, comma 1 Cost.<sup>270</sup> In aggiunta, la Corte non ha riscontrato per le opinioni, peraltro piuttosto eccentriche, divulgate sul sito internet, alcuna attinenza con precedenti atti funzionali tipici da parte dello stesso parlamentare<sup>271</sup>.

L'aspetto più interessante e innovativo della pronuncia in oggetto non sta tanto nell'ausilio interpretativo fornito dal Giudice sovranazionale, quanto nell'affermazione fatta dalla Corte costituzionale per cui il suo indirizzo è “in linea con la Corte EDU”.

Sembra, in altre parole, affiorare il dato per cui “il bilanciamento operato dalla Corte di Strasburgo tra il diritto ad un tribunale di cui all'art. 6 CEDU e l'esigenza di garantire l'autonomia delle assemblee parlamentari è in qualche modo vincolante anche per l'interpretazione che essa (la Corte costituzionale italiana) deve fornire all'art. 68 della Costituzione”<sup>272</sup>. Si tratta di una posizione nuova del giudice costituzionale, dal momento che, fin dalla sentenza [n. 1150/1988](#), l'art. 68 della Carta fondamentale vigente è sempre stato bilanciato in una logica interna alla Costituzione, cercando quel punto di equilibrio tra il principio costituzionale di autonomia delle Camere e quello del diritto di difesa *ex art. 24* Cost. Nel caso, invece, risolto con la sent. [n. 313 del 2013](#), il condizionamento assoluto dell'interpretazione della norma CEDU da parte della giurisprudenza di Strasburgo non è più limitato alla sfera dei diritti fondamentali, ma sembra anche interessare il piano di definizione degli stessi poteri sovrani ed i rapporti tra loro intercorrenti<sup>273</sup>.

---

<sup>268</sup> Corte cost., sent. [n. 313 del 2013](#), p. 5 del *Considerato in diritto*.

<sup>269</sup> Cfr. C. PADULA, *Insindacabilità parlamentare e ricorsi alla Corte europea senza previo esaurimento dei rimedi interni*, in [Rivista](#), 2012. In tema, cfr. E. CIOCCARELLI, *Immunità parlamentari e CEDU*, in [Rivista AIC](#), 1/2011. Più recentemente, S. RODRIQUEZ, *L'insindacabilità nelle esperienze comparate e l'influenza della Corte di Strasburgo*, in [Nomos](#), 2/2017, in part. 8 ss.

<sup>270</sup> “Da un lato, infatti, essa si concentra su un'attività – quella “politica” – non necessariamente coincidente con la funzione parlamentare, posto che, tra l'altro, questa si esprime, di regola, attraverso atti tipizzati (non è un caso che l'art. 68 Cost. circoscriva l'irresponsabilità dei membri del Parlamento alle “opinioni espresse” ed ai “voti dati” «nell'esercizio delle loro funzioni»); dall'altro, la tesi in questione non mette in collegamento diretto opinioni espresse e atti della funzione, ma semplicemente attribuisce allo stesso parlamentare la selezione dei temi “politici” da divulgare; al punto da rendere, in definitiva, lo stesso parlamentare arbitro dei confini entro i quali far operare la garanzia della insindacabilità, p. 6 del *Considerato in diritto*.”

<sup>271</sup> L'iniziativa di legge costituzionale diretta all'abrogazione dell'art. 59 della Costituzione, in materia di senatori a vita, presentata dal senatore Storace – e peraltro rimasta priva di seguito – è stata ritenuta dalla Corte del tutto inconferente con gli attacchi rivolti alla senatrice Rita Levi Montalcini dai quali è poi scaturita la reazione del Presidente della Repubblica e, quindi, le opinioni espresse dal senatore ed oggetto della delibera di insindacabilità impugnata con il conflitto.

<sup>272</sup> Così F. MARONE, [La CEDU da parametro di legittimità costituzionale della legge a fonte concorrente con la Costituzione?](#) in questa [Rivista](#), 2014, 10. Vedi in tema C. PADULA, *Il principio di proporzionalità nelle decisioni della Corte europea dei diritti sull'insindacabilità dei parlamentari italiani*, in *Quad. cost.*, 1/2013, 175 ss.

<sup>273</sup> D. TRABUCCO, *Tutela multilivello dei diritti e sistema delle fonti nei rapporti tra la CEDU e l'ordinamento italiano. Verso un ritorno ai criteri formali-astratti a garanzia della superiorità della Costituzione*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 3/2018, 14.

La giurisprudenza successiva si è allineata perfettamente ai precedenti. Confermando, da un lato, ai fini del riconoscimento del nesso funzionale, l'applicazione rigorosa del binomio tempo/contenuto, che prescrive come insindacabili le opinioni solo allorquando siano successive (entro un arco temporale congruo) ad attività parlamentari tipiche, e sempre che di queste ultime riproducano nella sostanza il significato, al di là delle formule linguistiche utilizzate e, dall'altro, una certa ritrosia nell'accogliere interpretazioni innovative dello stesso concetto di nesso funzionale, più volte sollecitate. Il Giudice dei conflitti ha proseguito spedito, sicuro e stabile lungo i binari, dallo stesso creati, tesi a costruire un approccio formale-procedurale del nesso funzionale<sup>274</sup>.

### 2.16.1. *Uno sguardo alla dottrina.*

Eppure, la dottrina non aveva mancato di farsi sentire in merito all'opportunità di una rivisitazione più sostanzialistica della categoria del nesso funzionale. Nel corso del noto Seminario svoltosi presso Palazzo della Consulta a ridosso delle sentenze 10 e 11 del 2000, si ricordano in particolare l'invito di Leopoldo Elia a considerare l'ancoraggio all'atto parlamentare come ipotesi residuale, accordando la preferenza per criteri più centrati sui caratteri intrinseci dell'opinione stessa<sup>275</sup> o quello di Antonio Ruggeri ad effettuare, in luogo di un mero raffronto oggettivo-contenutistico, un'indagine scrupolosa, seppur non priva di insidie, sull'*intentio* o, meglio sulla «causa» oggettiva della manifestazione del pensiero del parlamentare<sup>276</sup>. Degno di nota in questa sede è anche l'interrogativo lanciato da Sergio Panunzio, il quale, muovendo dalla funzione rappresentativa *ex art. 67 Cost.* di cui è titolare il singolo parlamentare, e dalla disciplina del Regolamento della Camera, che nella programmazione dei lavori dell'Assemblea riserva una settimana di sospensione al mese, “destinata allo svolgimento delle altre attività inerenti al mandato parlamentare”<sup>277</sup>, si chiese se fosse ancora possibile distinguere con nettezza la funzione del parlamentare (e gli atti in cui essa si esprime) dalla sua semplice attività politica, riconoscendo per di più come il raccordo con la società, movimento essenziale per l'esercizio della stessa funzione rappresentativa del parlamentare, non potesse (già allora) rinunciare a utilizzare “gli strumenti ed i modi di comunicazione «pubblica» che sono propri della società dei nostri giorni: non esclusi i mezzi di comunicazione di massa”<sup>278</sup>. Interrogativo, in qualche modo, condiviso da

---

<sup>274</sup> Tra i più recenti, T.F. GIUPPONI, *I limiti dell'insindacabilità parlamentare nelle sentt. nn. 59 e 133 del 2018. La Corte costituzionale ancora tra forma e sostanza, in vista di una svolta dai confini incerti*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 23 febbraio 2019, 2. Si vedano Corte cost., sentt. nn. [55](#) e [115, 221](#) del 2014. In quest'ultima, in particolare, la Corte ha chiarito come la mera “competizione elettorale” non sia equiparabile all'attività parlamentare e, pertanto, ha escluso la riconducibilità di mere opinioni espresse da un parlamentare in una trasmissione televisiva nell'alveo di quelle insindacabili solo perché “giustificate” dal particolare contesto, di campagna elettorale, appunto, nel quale la trasmissione televisiva si collocava: la stessa Relazione della Giunta per le autorizzazioni, approvata dall'Assemblea, evocava, per escludere la sindacabilità delle opinioni espresse dal deputato Berlusconi contro Antonio Di Pietro nella trasmissione «Porta a porta» del 10 aprile 2008, il «contesto», nel quale si colloca l'episodio, rappresentato dalla «campagna elettorale del 2008, che vedeva il deputato Berlusconi candidato premier». Da ciò, la stessa Giunta deduceva che l'espressione «il signor Di Pietro non è solo un uomo che mi fa orrore, perché non rispetta gli altri e perché ha scaraventato in galera, rovinando delle vite degli altri cittadini» vada ricondotta «all'alveo delle opinioni politiche sull'“avversario” [...] diventato leader di un partito antagonista» e che, allo stesso modo, i «dubbi» avanzati dal parlamentare sulla «validità» della laurea del deputato Di Pietro «esprimere[bbero] un proprio soggettivo giudizio negativo sulla qualità della preparazione universitaria del collega Di Pietro, allo scopo di distrarre i cittadini dall'orientare verso di lui il proprio consenso». “Una tale finalità delle dichiarazioni in questione”, secondo la Corte, “non è, all'evidenza, divulgativa di una attività tipica del parlamentare, né è, in alcun modo o per alcun profilo, ricollegabile all'esercizio di funzioni parlamentari, perché esauritasi nella sfera, a quelle funzioni estranea, di una competizione elettorale”. Si vedano anche sentt. nn. [222](#) del 2014 e [144](#) del 2015.

<sup>275</sup> L. ELIA, *Relazione di sintesi*, cit., 92.

<sup>276</sup> A. RUGGERI, *Le opinioni insindacabili*, cit. 246.

<sup>277</sup> Ora Art. 23, comma 10, Reg. Camera (in precedenza, art. 25-bis).

<sup>278</sup> S. PANUNZIO, *Interrogativi sulla insindacabilità dei parlamentari per le opinioni da essi espresse e sul «nesso funzionale»*, in AA.VV., *Immunità e giurisdizione*, cit., 293.

Stefano Grassi che ha parlato di “estrema difficoltà”, soprattutto nell’era della politica svolta attraverso i *mass-media*, nel definire i presupposti dell’insindacabilità dei parlamentari, operazione che, più che in passato, equivale a una definizione dell’ambito sostanziale delle stesse funzioni parlamentari, giungendo a concludere che “è particolarmente difficile distinguere tra mera attività o critica politica ed esercizio delle funzioni”<sup>279</sup>.

In tempi più recenti si segnalano all’attenzione del dibattito scientifico nuove prese di posizione, peraltro insistenti non solo sui pur evidenti mutamenti nella comunicazione politica legati all’evoluzione tecnologica, bensì anche sui non marginali sviluppi dello stesso sistema politico-istituzionale. Il riferimento va al lavoro di Gino Scaccia, secondo il quale costruire, come la Corte ha fatto, la portata dell’insindacabilità delle opinioni lungo una traiettoria comunque fisico-spaziale, legata cioè intimamente a ciò che il parlamentare fa, o meglio ha fatto, all’interno delle sedi parlamentari, esprime comunque una visione “angusta” del processo politico e dell’attività parlamentare, non capace “di cogliere la mutata realtà della rappresentanza politica, per come essa si viene svolgendo nelle moderne audience *democracies*”<sup>280</sup> e che, peraltro, nel progressivo crescendo della immaterialità della nostra vita, pare “destinata fatalmente a un ulteriore progressivo logoramento”<sup>281</sup>. Lo stesso Autore ha poi ricondotto la necessità di un aggiornamento della nozione di nesso funzionale anche al mutato contesto istituzionale nel quale il parlamentare svolge il suo mandato. Non può, infatti, non vedersi come il concorso di diversi fattori abbia notevolmente ristretto proprio quello spazio di manifestazione del pensiero di deputati e senatori all’interno delle Camere che, nella costruzione della Corte, dovrebbe essere (ancora) il *prius* temporale e contenutistico per attivare il meccanismo dell’insindacabilità delle opinioni: “le riforme ‘in senso maggioritario’ dei Regolamenti parlamentari, che hanno accentuato i poteri dei gruppi senza farvi corrispondere adeguati correttivi a garanzia della posizione del singolo; la vocazione ‘decidente’ del sistema politico, incline a privilegiare la celere definizione dei processi decisionali ed i poteri direttivi della maggioranza, con inevitabile riduzione delle possibilità di intervento individuale nel dibattito; il sistematico distorto impiego di strumenti procedimentali che comprimono, spesso azzerandoli del tutto, i tempi della discussione parlamentare (si pensi all’utilizzo combinato del maxiemendamento e della questione di fiducia)”<sup>282</sup>. D’altronde, i diversi tentativi portati avanti da singoli parlamentari

<sup>279</sup> S. GRASSI, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, in AA.VV., *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, cit., 309. Contra, cfr. P. DI MUCCIO, *L’insindacabilità dei parlamentari: una introduzione allo studio dell’art. 68, primo comma, della Costituzione*, in *Dir. e Soc.*, 4/1986, 681 ss., 710, per il quale un concetto oggettivo delle funzioni parlamentari non esiste (più), “al punto che si giunge a confondere talvolta il confine, che pure esiste, tra funzioni parlamentari e funzioni rappresentative del parlamentare”. Le funzioni parlamentari, invero, non esauriscono la rappresentanza politica: ci sono altre funzioni (solo) politiche.

<sup>280</sup> In tema, cfr. M. SORICE, *Democratic Innovations and Political Communication: liaisons dangereuses or New Opportunity for Democratizing Democracy?* in *Comunic. Pol.* 2016, 309 ss.

<sup>281</sup> G. SCACCIA, *Spunti per una ridefinizione*, cit., 5. In tema di immaterialità dei luoghi, cfr. A. BARICCO, *The Game*, Einaudi, Torino 2018, 79, dove si legge che: “il Web stesso, come prima di lui Internet, era, ed è, un’entità che si percepisce come sostanzialmente IMMATERIALE, certamente «reale» ma non come lo erano le reti di ferrovie e perfino le rotte per i mari: ha un peso?, occupa dello spazio?, è in un luogo? Si può rompere?, ha dei bordi?”. \_

<sup>282</sup> G. SCACCIA, *ult. cit.*, 6. È tornata sul tema recentemente M. MANETTI, *Le modifiche tacite al disegno costituzionale del procedimento legislativo*, in *Quad. cost.*, 3/2021, 540, ribadendo che “dal 1993 l’obiettivo delle diverse maggioranze consiste nel ridurre gli spazi e i tempi dedicati alla partecipazione delle Camere e dei loro membri al procedimento legislativo”. L’A. esprime anche critiche alla Corte tra le aperture della [decisione n. 17 del 2019](#) e quanto fatto, nel giro di un anno, con l’[ord. n. 60 del 2020](#), quando la Corte, pur non essendovi tenuta, si è dichiarata pregiudizialmente incompetente a sindacare la questione di fiducia apposta dal Governo al fine di evitare che la legge già approvata da una Camera sia sottoposta ad emendamenti nell’altra”, 543. Sulla “prassi” del maxi-emendamento abbinato alla questione di fiducia, cfr. G. PISTORIO, *Maxi emendamento e questione di fiducia: contributo allo studio di una prassi illegittima*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. Gianfrancesco – N. Lupo (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, 41 ss. In riferimento alle esperienze più recenti – c.d. Contratto di Governo e Governo Conte I - è stata rilevata una certa continuità, aggravata da “un salto qualitativo nella pretesa dell’Esecutivo di espropriare il Parlamento di buona parte della sostanza della funzione legislativa”, così T.

negli anni più recenti, volti a proporre conflitti tra poteri contro gli organi politici per contestare la menomazione di loro specifiche attribuzioni costituzionali nell'ambito del procedimento legislativo, al di là dei tanti profili problematici ampiamente dibattuti<sup>283</sup>, rappresentano il sintomo eloquente di un disagio che gli stessi singoli componenti del Parlamento, nell'attuale contesto politico-istituzionale, avvertono rispetto a un pieno esercizio del loro mandato parlamentare in Aula.

Occorre poi aggiungere – e il dato acquista un ulteriore peso proprio alla luce del disconoscimento operato dalla stessa giurisprudenza costituzionale del rilievo assunto da attività di altri parlamentari, anche dello stesso gruppo – che vi sono ormai atti parlamentari collettivamente intestati al gruppo e non ai singoli membri delle Camere (ad esempio le c.d. *question time*, che possono essere presentate da un solo deputato o senatore per ciascun gruppo o le stesse dichiarazioni di voto sulla questione di fiducia, che sono rese da un deputato per gruppo, secondo quanto previsto *ex art.* 116 Reg. Camera).

A queste considerazioni se ne aggiunge infine un'ulteriore, quella che guarda alla proiezione sovranazionale, in forza della quale i continui e noti richiami dei giudici di Strasburgo per una integrazione dell'esame formale del nesso funzionale, laddove manchi una «chiara connessione con un'attività parlamentare», con un diverso e più pregnante scrutinio sul contenuto dell'atto, spingono per un controllo di natura diversa da parte della stessa Corte costituzionale.

Alla luce di un quadro così composito e articolato, secondo Scaccia, «i giudici costituzionali dovrebbero limitarsi a verificare in concreto se sussiste un rapporto di proporzionalità fra la dichiarazione resa e l'esercizio della funzione, e cioè se le esternazioni rese *extra moenia* – siano o meno riprodotte e divulgate di un atto parlamentare – costituiscono uno strumento idoneo e necessario all'esercizio del mandato rappresentativo»<sup>284</sup>.

### 2.17. Le più recenti e controverse decisioni.

È anche in ragione di questo dibattito che va inquadrato quanto accaduto nella giurisprudenza costituzionale nel corso del 2018 che, nel confermare il *trend* di attenuazione della conflittualità tra i poteri anche su questo ambito, ha tuttavia registrato un paio di pronunce dense di significato.

---

GUARNIER, *L'esperienza del "Contratto di Governo"*, in S. Staiano- G. Ferraiuolo- A. Vuolo (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 85 ss., in part. 121-22. Vedi recentemente G. LASORELLA, *Le garanzie interne al giusto procedimento legislativo. Presidente d'Assemblea e Comitato per la legislazione*, in *Quad. cost.*, 3/2021, 551 ss.

<sup>283</sup> Difficile richiamare tutta la bibliografia che si è occupata del tema: *ex multis*, cfr. V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019*, in *Federalismi.it*, n. spec. 3/2019, 271 ss.; A. MORRONE, «Lucciole per lanterne». La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare. Nota a ord. Corte cost. 8 febbraio 2019, n. 17, in *Federalismi.it*, 4/2019; N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 4/2019; M.C. GRISOLIA, *La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzioni. Una nuova voce nel sistema delle garanzie costituzionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2019; R. BORRELLO, *Il conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare: riflessioni sparse sulla cornice teorica di un istituto dai contorni ancora sfumati, in attesa del deposito dell'ordinanza della Corte*, in *Nomos*, 1/2019; F. FABRIZZI, *L'ord. 17/2019 e l'accesso del singolo parlamentare tra profilo soggettivo e profilo oggettivo*, in *Federalismi.it*, 13/2019; A. LAURO, *L'integrità numerica delle Camere alla prova del conflitto fra poteri: la risposta negativa al singolo parlamentare*, in *Giur. cost.*, 3/2020, 1125 ss.; F. MARONE, *La legittimazione al conflitto del singolo parlamentare tra compromesso politico e coerenza processuale. Nota a ord. Corte cost. 8 febbraio 2019, n. 17*, in *Foro it.*, 7-8/2019, I, 2301 ss.; C. MASCIOTTA, *Il nuovo limite delle violazioni manifeste nel conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato: un arma spuntata per il singolo parlamentare*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2019; M. SICLARI, *La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto tra poteri dello Stato e i suoi limiti*, in *Nomos*, 1/2019; C.P. GUARINI, *Spunti ricostruttivi sulla (problematica) legittimazione del singolo parlamentare al conflitto di attribuzione tra poteri dello stato*, in *Rivista AIC*, 4/2017; S. CURRERI, *Sul conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare a tutela del «giusto procedimento legislativo»: tanto tuonò che piovette?*, in *Quad. cost.*, 2/2016, 369 ss.

<sup>284</sup> G. SCACCIA, *ult. cit.*, 13.

Non già e tanto la sent. [n. 59 del 2018](#), che invero trova motivi di interesse in ragioni diverse da quelle legate alla soluzione nel merito, quanto la [n. 133](#), soprattutto se letta parametrandola con la prima.

### 2.17.1. È possibile per la delibera parlamentare scindere la fattispecie di reato?

Il primo conflitto ha risolto, applicando il tradizionale schema, un caso che tuttavia si distingue per l'eccentricità della delibera d'insindacabilità, che ha riconosciuto come ricadenti nel pieno esercizio delle funzioni parlamentari le opinioni del senatore Calderoli solo in riferimento a una porzione del fatto di reato, in particolare quella attinente la loro qualificazione come "aggravate" da finalità di discriminazione razziale, ritenendo al contrario le stesse opinioni sottratte all'insindacabilità per il reato principale, ovvero la diffamazione a mezzo stampa<sup>285</sup>.

Si tratta di un'operazione piuttosto ardita, frutto dell'iniziativa del relatore della Giunta per le autorizzazioni in Aula<sup>286</sup> - che ha suggerito all'Assemblea di votare per parti separate sulla delibera di Giunta (una prima votazione sulla diffamazione aggravata da finalità di discriminazione razziale, l'altra sulla diffamazione aggravata ai sensi dell'art. 595, comma 3, c.p.) – a seguito della quale il Tribunale ricorrente ha in prima battuta proposto un vero e proprio conflitto da *vindicatio*, ritenendo cioè del tutto estraneo alle attribuzioni dell'organo parlamentare ogni minima valutazione sulla qualificazione giuridica del fatto contestato al parlamentare, qualificazione invero rimessa *in toto* all'autorità giudiziaria<sup>287</sup>.

La Corte ha condiviso in pieno l'assunto del ricorrente ribadendo che nei casi in cui le Camere siano chiamate a deliberare sull'insindacabilità di opinioni espresse dai propri componenti, la loro sfera di attribuzione è delimitata alla valutazione circa la riconducibilità o meno delle stesse opinioni alle funzioni parlamentari, a nulla rilevando la qualificazione giuridica del fatto storico operata dall'autorità giudiziaria in base alla legge. Il compito degli organi parlamentari è quello di pronunciarsi sulla correlazione tra l'opinione espressa e l'esercizio delle funzioni parlamentari, non già sugli effetti che la singola autorità giudiziaria fa derivare dall'opinione espressa<sup>288</sup>. Non a caso, ripete la Corte, l'insindacabilità eventualmente deliberata dalle Camere è una "qualità" che caratterizza, "in sé e ovunque, la opinione espressa dal parlamentare, la quale, proprio per il fondamento costituzionale che la assiste, è necessariamente destinata ad operare, oggettivamente e soggettivamente, *erga omnes*"<sup>289</sup>. Si tratta quindi di qualità che trova sì origine nei fatti oggetto dello specifico giudizio di responsabilità, ma da questo poi si estende operando come deroga all'esercizio

---

<sup>285</sup> Si tratta del caso, piuttosto noto alle cronache, che ha visto il senatore Roberto Calderoli imputato del reato di diffamazione aggravata, anche per finalità di discriminazione razziale, per aver offeso, nel corso di un comizio, l'onore e il decoro dell'onorevole Kyenge, assimilandola, per di più, a un orango.

<sup>286</sup> Il relatore in Giunta, il senatore Crimi, aveva proposto di votare per la sindacabilità delle opinioni del senatore Calderoli, proposta non accolta grazie ai voti del Pd, della Lega e di FI favorevoli all'insindacabilità. Da qui la sostituzione del relatore in Aula con il senatore Lucio Malan. Ripercorre la vicenda A. I. ARENA, *L'insindacabilità delle opinioni rese dal parlamentare (Minime riflessioni a partire dalla lettura della sent. n. 59 del 2018)*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 3/2018, 27 ss., in part. 28-35.

<sup>287</sup> Il ricorrente afferma che compito delle Camere, ai sensi degli artt. 68, primo comma, Cost. e 4 della legge n. 140 del 2003, è esclusivamente quello di valutare la sussistenza o non del nesso tra opinioni espresse dal parlamentare ed esercizio delle relative funzioni, mentre sarebbe riservata alla giurisdizione la «qualificazione giuridica del fatto». Il Senato della Repubblica, ritenendo la sindacabilità della diffamazione aggravata ai sensi dell'art. 595, terzo comma, cod. pen., e l'insindacabilità della circostanza aggravante di cui all'art. 3 del d.l. n. 122 del 1993, avrebbe invece invaso un «settore riservato alla giurisdizione»: avrebbe infatti «apprezzato non un fatto, naturalisticamente unitario, ma la sua qualificazione giuridica», con la conseguenza che il Tribunale si troverebbe a giudicare «su un fatto diversamente qualificato rispetto a quello contestato dal Pubblico Ministero».

<sup>288</sup> Corte cost., sent. [n. 59 del 2018](#), p. 5.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>289</sup> Corte cost., sent. [n. 194 del 2011](#).

della funzione giurisdizionale in tutte le altre sedi in cui il parlamentare sia (o eventualmente sarà) chiamato a rispondere.

Spetta invece, in via esclusiva, all'autorità giudiziaria la qualificazione giuridica dell'opinione espressa, e ricollegare al fatto storico gli effetti giuridici previsti dalla legge.

Secondo la Corte, la delibera assembleare, nel momento in cui – accogliendo la proposta del senatore relatore – ha “scorporato” un pezzo della fattispecie penale, quella relativa all'aggravante della discriminazione razziale, ritenendo solo per questa operante l'insindacabilità, non solo ha scisso l'unitarietà della fattispecie, ma, ciò che più conta ai fini del conflitto tra poteri, si è espressa “sulla qualificazione giuridica del fatto storico, invadendo così un campo costituzionalmente riservato al potere giudiziario. Il tutto, fra l'altro, nel quadro di una non consentita scissione del concetto di insindacabilità delle opinioni espresse da un membro del Parlamento, tra *contenuto* della opinione in sé e *finalità* che caratterizzerebbe quella esternazione”<sup>290</sup>.

Se la decisione sul punto pare certamente condivisibile, non potendosi immaginare nel rispetto delle rispettive sfere di attribuzione che l'organo politico possa sostituirsi al giudice nel qualificare i fatti ai fini della responsabilità, che solo appunto la sede giudiziaria può accertare, rimane forse ancora aperta la questione attinente al se valutare una opinione come insindacabile o meno, a seconda che sia riconducibile alla funzione, non implichi di per sé una qualche qualificazione giuridica del fatto<sup>291</sup>. Questione che assume tutta la sua portata anche in riferimento al ruolo della Corte.

Pur essendo la peculiarità della delibera assembleare sufficiente perché la Corte accogliesse il ricorso, il Giudice costituzionale ha voluto scendere anche nel merito del più tradizionale conflitto da menomazione proposto in seconda battuta dal Tribunale ricorrente. Il motivo, probabilmente, può rintracciarsi nella volontà della stessa Corte di sottolineare ancora una volta come vi possano essere delle espressioni che, anche al di là di un, riscontrabile o meno, loro collegamento con attività parlamentare tipica, non possono, in ragione del loro inequivoco dato testuale, che le configura quali veri e propri insulti, essere considerate alla stregua di opinioni sulle quali consentire l'operatività della prerogativa *ex art. 68, comma 1, Cost.*

Vero è che subito dopo questo significativo criterio sostanziale la Corte è tornata al formalismo della ricerca, peraltro vana, di eventuali atti parlamentari tipici anteriori cui ricollegare funzionalmente le “opinioni” incriminate: la dottrina ha visto in questo *mix* di criteri sostanziali e formali il sintomo di una certa difficoltà della stessa Corte nel districarsi a fronte di uno schema argomentativo forse ormai non più al passo con i tempi e con la prassi degli ultimi anni<sup>292</sup>.

*2.17.2. La sentenza [n. 133 del 2018](#), difficilmente collocabile nell'ortodossia della giurisprudenza costituzionale.*

Non devono, allora, forse sorprendere troppo quei chiari «segni» innovativi facilmente isolabili nelle motivazioni della sentenza [n. 133 del 2018](#) e che hanno portato attenta dottrina a ritenerla

---

<sup>290</sup> Corte cost., sent. [n. 59 del 2018](#), p. 5.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>291</sup> Si veda sul punto, A. I. ARENA, *op. cit.*, 35, per il quale “a rigore sembra che la Camera debba certo procedere ad una qualificazione giuridica del fatto. Stabilire se una opinione è sindacabile implica una qualificazione giuridica, poiché si tratta di una valutazione ai sensi dell'art. 68 Cost. (questo vale non solo per la Camera ma anche per la stessa Corte, nella misura in cui consideri la legittimità della delibera parlamentare). La terminologia impiegata risente forse di un risalente (sebbene autorevole) e diffuso “schema mentale” per il quale la qualificazione giuridica del fatto, altrimenti “nudo”, spetta al giudice e alla sua opera di sussunzione entro schemi normativi. In verità, la qualificazione dei fatti sociali in genere, e dei fatti giuridici in particolare, cioè dei fatti come fatti giuridici, non è esclusiva di nessun soggetto del sistema. Ogni fatto è potenzialmente oggetto di un fascio di qualificazioni, anche giuridiche, il cui numero è incalcolabile. Rimane, però, che non spetta al Senato o alla Camera di sostituirsi al giudice nel qualificare il fatto ai fini della responsabilità da accertare in sede giudiziaria (o comunque ai fini della definizione del giudizio)”.

<sup>292</sup> T.F. GIUPPONI, *I limiti dell'insindacabilità*, cit., 4.

difficilmente collocabile nell'«ortodossia» degli orientamenti giurisprudenziali fin qui ripercorsi, sino a porsi quasi come un punto di rottura rispetto a questi ultimi<sup>293</sup>.

Si tratta di segni che non trovano motivo ispiratore nel caso di specie, invero piuttosto piatto e simile a tanti altri, quanto nella significativa modifica dello schema di giudizio cui ricorre la Corte<sup>294</sup>: il tradizionale nesso funzionale, da ricostruire secondo modello, e quindi attraverso il collegamento tra le dichiarazioni *extra moenia* del parlamentare e precedenti attività tipiche dello stesso, e sempre che tra le due vi sia una corrispondenza di contenuti, viene sostanzialmente degradato a seconda alternativa, in favore di una prima scelta costituita da un non ben definito accertamento diretto sulle dichiarazioni *extra moenia* volto a verificare la sussistenza di “un evidente e qualificato nesso con l’esercizio della funzione parlamentare”<sup>295</sup>. Non è poco, se si pensa a come il nesso funzionale sia finito per essere assorbito sin qui entro quello schema teso a costruire un *continuum* contenutistico (e temporale) tra quanto detto dal parlamentare *intra* e *extra moenia*. Non è poco, altresì, non ritrovare nella motivazione del Giudice costituzionale i consueti richiami ai propri precedenti (fa parte di quei segni) o, ancora, vedere citata un decisione della Corte di Giustizia dell’Unione Europea, in luogo delle pronunce del Giudice di Strasburgo che, come visto, negli ultimi anni hanno costituito una presenza sempre più costante per puntellare, nella prospettiva della tutela effettiva del terzo offeso, la necessità che l’insindacabilità delle opinioni sia riconosciuta solo in presenza di un legame evidente tra atto lesivo e funzione parlamentare.

Proprio la decisione del Giudice di Lussemburgo è piuttosto rivelatrice della nuova prospettiva opzionata dal Giudice costituzionale, dal momento che il primo, pur riconoscendo come l’art. 8 del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell’Unione europea<sup>296</sup> sia essenzialmente destinato ad applicarsi alle dichiarazioni effettuate dai parlamentari europei entro l’Aula, non ha affatto escluso “che una dichiarazione effettuata da un deputato europeo fuori da tali aule possa costituire un’opinione espressa nell’esercizio delle sue funzioni (...), atteso che l’esistenza di un’opinione siffatta dipende non dal luogo in cui la dichiarazione è stata effettuata, bensì dalla natura e dal contenuto di quest’ultima”. Anche perché la nozione di «opinione» - sempre secondo la Corte europea – “deve essere intesa in senso ampio, includente cioè i discorsi o le dichiarazioni che, per il loro contenuto, corrispondono ad asserzioni costituenti valutazioni soggettive”<sup>297</sup>.

Principi utili a schiudere uno scenario completamente nuovo per la Corte italiana, dal momento che sembrano – neanche troppo velatamente – prefigurare la possibilità che un’opinione sia *ex se* riconosciuta come espressione della funzione parlamentare, indipendentemente dalla sede nella quale viene pronunciata, senza alcun tramite operato da una previa attività funzionale interna, attraverso un *test* che abbia ad oggetto solo e direttamente l’opinione incriminata, al di là della (fin ora) necessaria natura divulgativa di precedenti attività tipiche della stessa<sup>298</sup>.

---

<sup>293</sup> Il riferimento è a G. D’ALESSANDRO, *Un nuovo schema di giudizio nei conflitti tra poteri sull’insindacabilità parlamentare?* in *Giur. cost.*, 3/2018, 1408. Sulla pronuncia vedi anche F. GIRELLI, *Se per la definizione dell’alveo applicativo dell’insindacabilità parlamentare manca l’apporto della Corte Edu, soccorrono le ragioni costituzionali della rappresentanza*, in *Ord. int. e dir. um.*, 2018, 510 ss. e T.F. GIUPPONI, *ult. cit.*, 4 ss.

<sup>294</sup> G. D’ALESSANDRO, *ult. cit.*, 1408.

<sup>295</sup> Corte cost., sent. [n. 133 del 2018](#), p. 3.1 del *Considerato in diritto*. E. MALFATTI, *Il conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2017-2019)*, cit., 243 ha parlato di sentenza che aggiunge un “prerequisito” rispetto ai due criteri più volte ribaditi.

<sup>296</sup> Protocollo allegato ai Trattati UE, FUE e CEEA, ai sensi del quale: «I membri del Parlamento europeo non possono essere ricercati, detenuti o perseguiti a motivo delle opinioni o dei voti espressi nell’esercizio delle loro funzioni».

<sup>297</sup> CGUE, sentenza 6 settembre 2011, C-163/10, Patriciello, par. 29-30 e 32. Sulle immunità in sede europea e sui profili comparatistici, cfr. recentemente C. MARTINELLI, *Le immunità dei parlamentari in prospettiva europea e comparata alla luce del “caso Junqueras”*, in *Amministrazione In Cammino*, 15 settembre 2020, in part. 3-6. Vedi anche L. TRUCCO, *L’insindacabilità dei parlamentari europei: un puzzle in attesa degli incastrati decisivi*, in *Rass. parlam.*, 1/2009, 147 ss.

<sup>298</sup> G. D’ALESSANDRO, *ult. cit.*, 1409-1410. T.F. GIUPPONI, *ult. cit.*, 5, osserva: “sembra allora affacciarsi un ulteriore criterio oltre a quelli più volte ribaditi dalla stessa Corte; accanto alla necessità di un previo (o almeno contestuale) atto parlamentare tipico e alla corrispondenza sostanziale di contenuti tra questo e le dichiarazioni “esterne” del deputato o

Il tradizionale modello del nesso funzionale non scompare, viene recuperato, ma solo in seconda battuta, una volta cioè fallito il primo *test*, solo quando è “escluso che le dichiarazioni per le quali è conflitto siano direttamente e autonomamente riconducibili (...) all’esercizio della funzione parlamentare”<sup>299</sup>.

In dottrina, come già anticipato, non si sono risparmiate critiche al repentino cambio di prospettiva operato dalla Corte<sup>300</sup>, soprattutto costruite attorno alla mancanza o comunque all’insufficienza di criteri utili e necessari ad un corretto riconoscimento di cosa sia esercizio della funzione parlamentare *extra moenia*, accompagnate peraltro dall’auspicio che questo punto di “rottura” possa costituire anche una fruttuosa ripartenza per (ri)considerare in termini più adeguati, meno vaghi, l’ambito di operatività dell’insindacabilità parlamentare, tenendo conto e superando i limiti di un approccio comunque troppo formalistico, che non ha mancato di mostrare i suoi punti deboli<sup>301</sup>.

Va tuttavia osservato come si siano anche levate voci meno preoccupate, che hanno intravisto tra le pieghe argomentative della sentenza [n. 133](#) “le ragioni della rappresentanza”, e quindi l’importanza di collegare l’immunità, piuttosto che a mere attività parlamentari precedentemente promosse dal membro del Parlamento, all’esplicazione del mandato parlamentare che è “libero” nei limiti in cui viene orientato al “dovere” di rappresentare la Nazione, in ossequio a una lettura che non può che essere combinata degli artt. 67 e 68 Cost<sup>302</sup>.

## 2.18. L’ultima decisione nel merito: la [sentenza n. 110 del 2021](#).

L’ultimo conflitto risolto nel merito in tema d’insindacabilità dei parlamentari si segnala all’attenzione perché, pur scontato nell’esito – la Corte ha accolto il ricorso presentato da un’autorità giudiziaria avverso una delibera del Senato che aveva ritenuto insindacabili alcune opinioni espresse

---

del senatore, la Corte ora aggiunge una valutazione preliminare circa l’esistenza di un loro “evidente e qualificato nesso con l’esercizio della funzione parlamentare”, a prescindere dall’esistenza (o meno) di atti parlamentari tipici. Un criterio, dunque, tutto incentrato sulla sostanziale riconducibilità delle dichiarazioni del parlamentare all’esercizio della funzione parlamentare, a prescindere dagli usuali elementi procedurali o temporali più volte sottolineati”.

<sup>299</sup> Corte cost., sent. [n. 133 del 2018](#), p. 3.2 del *Considerato in diritto*. Va osservato che, nel caso di specie, entrambi i test falliscono, non trovando la Corte né alcuna autonoma e diretta riconducibilità delle opinioni espresse *extra moenia* alla funzione parlamentare né alcun collegamento contenutistico con precedenti atti parlamentari tipici. Dimostrazione di come il caso qui non assuma un rilievo particolare ai fini del tipo di decisione presa dalla Corte.

<sup>300</sup> G. D’ALESSANDRO, *ult. cit.*, 1411, osserva come la giurisprudenza comunitaria sia “molto distante, nella sostanza, dallo *status quo* della giurisprudenza costituzionale sul nesso funzionale, per cui appare difficile una sua trasposizione nell’ordinamento interno *sic et simpliciter*”.

<sup>301</sup> G. D’ALESSANDRO, *ult. cit.*, 1410-12. Anche T.F. GIUPPONI, *ult. cit.*, 7, conclude nel senso che “di sicuro, qualora dovesse consolidarsi tale “svolta” giurisprudenziale, il problema si sposterebbe sul piano di una più chiara identificazione di ciò che possa rendere le dichiarazioni *extra moenia* del parlamentare “un’evidente espressione, specifica e differenziata, della funzione parlamentare”, pena il rischio di un’eccessiva indeterminazione dei confini della prerogativa parlamentare, a quel punto rimessa in tutto e per tutto alla definizione caso per caso offerta dalla Corte stessa.

<sup>302</sup> F. GIRELLI, *ult. cit.*, 512-13, per il quale, “anziché esser letta in una chiave negativa, di inclinazione della Corte ad atteggiamenti “lassisti” nell’applicazione dell’immunità”, la decisione [n. 133 del 2018](#) “va invece valorizzata nella prospettiva della rappresentanza politica, che, sulla base di una lettura combinata degli artt. 67 e 68 Cost., consente di cogliere il giusto senso della prerogativa costituzionale: tanto rigoroso dev’essere l’assolvimento del compito affidato dalla Costituzione ai membri del Parlamento, altrettanto severa dev’essere la determinazione del raggio applicativo delle garanzie che lo preservano. Quello auspicato è naturalmente un nuovo bilanciamento che tenga conto, questa volta, di tutti i valori coinvolti”. Interessante notare che secondo l’A., “non sembrerebbe un bilanciamento ‘ragionevole’ quello che portasse a stabilire l’applicabilità dell’art. 68, primo comma, Cost. direttamente da parte dei giudici, come da tempo e da più parti auspicato diversamente dal costante insegnamento della giurisprudenza costituzionale. Ferme, infatti, le legittime istanze riconducibili alla posizione della terza persona eventualmente offesa da affermazioni improvvise di un membro del Parlamento, sembrerebbe effettivamente incongruo affidare la gestione della prerogativa costituzionale proprio al potere dai cui “sconfinamenti” l’immunità dovrebbe proteggere i rappresentanti della Nazione nell’esplicazione del mandato”. Più ampiamente, ID., *Il mandato parlamentare e lo spazio della sua “libertà”*. Per una lettura combinata degli artt. 67 e 68 della Costituzione, Editoriale Scientifica, Napoli 2018.

da chi al tempo non ricopriva la carica di senatore della Repubblica (bensì quella di parlamentare europeo)<sup>303</sup> –, ha posto alcune interessanti questioni sul piano processuale.

Una prima riguardava l'ammissibilità, contestata dal Senato, di un conflitto proposto dalla Corte d'Appello, quindi dal Giudice di secondo grado, dopo che il Giudice di primo grado, a fronte della delibera già adottata, non solo non aveva – secondo modello - sollevato il conflitto, ma aveva proseguito il giudizio assolvendo nel merito il parlamentare, ritenendo che tale esito fosse profilo destinato a prevalere, nell'ottica della durata del processo, sulla stessa delibera del Senato. Lo stesso Senato, peraltro, rispetto al comportamento tenuto dal giudice di primo grado, e in ipotesi lesivo delle sue attribuzioni, non proponeva (a sua volta) conflitto tra poteri.

La Corte non ha accolto la tesi difensiva del Senato, volta in qualche modo a ritenere da un lato esaurito il potere dell'autorità giudiziaria di rivolgersi alla Corte dopo che nel processo il Giudice di prime cure, pur potendolo fare, aveva operato una diversa scelta e, dall'altro, prevalente il nuovo assetto dei rapporti tra i due poteri una volta che anche il Senato non aveva reagito alla prosecuzione del giudizio da parte del Giudice di primo grado<sup>304</sup>, confermando, in ragione del carattere diffuso del potere giudiziario, la piena libertà da parte della Corte d'Appello di promuovere un conflitto, dato che, in virtù dell'effetto devolutivo dell'impugnazione, egli ha "rilevanti poteri di cognizione e di decisione e, quindi, ha il potere di porsi ogni questione non preclusa che ritenga rilevante ai fini del decidere"<sup>305</sup>. Per di più, l'inammissibilità del conflitto, comporterebbe per l'imputato una conseguenza paradossale, ovvero l'impossibilità di beneficiare degli effetti della delibera d'insindacabilità, che però discenderebbe non già dal controllo operato dal Giudice dei poteri, bensì dalla sola scelta del giudice di primo grado di ignorare esattamente il risultato dell'apprezzamento parlamentare<sup>306</sup>.

Un altro profilo interessante sul piano processuale riguarda la scelta della Corte di risolvere nel merito il conflitto nonostante la delibera oggetto di impugnativa fosse stata adottata da organo parlamentare cui il soggetto imputato nel processo non apparteneva all'epoca dei fatti. Per far ciò, il Giudice costituzionale ha voluto rivisitare quel proprio precedente indirizzo in forza del quale, nelle ipotesi di conflitto sollevato contro una deliberazione d'insindacabilità adottata dalla Camera cui il parlamentare apparteneva al momento della delibera, che era l'altra rispetto a quella di appartenenza al momento della manifestazione delle opinioni, il giudizio si risolveva nel senso dell'inammissibilità per carenza del requisito oggettivo, mancando appunto la valutazione dell'organo parlamentare in riferimento all'esternazione delle opinioni in contestazione.

Con la decisione [n. 110 del 2021](#), il Giudice costituzionale ha, invece, optato chiaramente per la soluzione nel merito del conflitto in ragione del "rilievo istituzionale da riconoscere a una deliberazione del Senato della Repubblica" e tale per cui, quand'anche la stessa delibera venisse adottata "in situazione di incompetenza", essa sarebbe comunque "idonea a radicare, in ogni caso, un conflitto tra poteri, che non può perciò esser ritenuto inammissibile ma deve essere deciso nel merito"<sup>307</sup>. A supporto di tale orientamento la Corte ha offerto il precedente della [sentenza n. 270 del 2002](#) nel quale, come visto in precedenza, pur a fronte di una delibera del Senato che ha coperto con l'insindacabilità comportamenti e opinioni risalenti a un periodo precedente l'assunzione della carica

---

<sup>303</sup> È il caso di Gabriele Albertini, le cui opinioni risultavano espresse nell'ottobre del 2012, quando era ancora parlamentare europeo, visto che divenne senatore solo nel marzo 2013.

<sup>304</sup> Secondo la difesa del Senato la Corte d'appello di Brescia non avrebbe potuto promuovere un conflitto «in relazione ad una delibera di insindacabilità non rispettata nel relativo processo, essendo paradossale che il potere giudiziario, che non ha appunto rispettato tale delibera, insorga pure contro il Senato che non reagisce contro la menomazione delle proprie attribuzioni». Di conseguenza, poiché il rapporto tra i poteri risulterebbe «ormai attestato su di un assetto diverso da quello generato dalla delibera di insindacabilità», l'interesse del giudice di secondo grado sorgerebbe soltanto qualora venisse sollevato conflitto da parte del potere legislativo «in relazione all'omessa ottemperanza alla dichiarazione di insindacabilità».

<sup>305</sup> Corte cost., [sent. n. 110 del 2021](#), p. 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>306</sup> Ivi.

<sup>307</sup> Corte cost., [sent. n. 110 del 2021](#), p. 4 del *Considerato in diritto*.

di parlamentare, il Giudice costituzionale aveva comunque deciso nel merito il conflitto. Occorre, tuttavia, evidenziare come nel precedente citato dalla Corte, a differenza del caso risolto con la [sentenza n. 110 del 2021](#), i “fatti” contestati, ed oggetto di un’unica delibera dell’organo parlamentare, fossero più di uno e spalmati su un arco temporale ampio tale per cui alcuni di essi, nello specifico alcune dichiarazioni rese in sede di Commissione d’inchiesta, erano certamente identificabili come opinioni espresse da chi aveva intanto assunto la carica di parlamentare. Non a caso, l’annullamento della delibera pronunciato nell’occasione dal Giudice costituzionale fu limitato ad alcune parti della stessa, esattamente quelle che si riferivano ai comportamenti compiuti prima dell’assunzione della carica di parlamentare.

Fatta questa precisazione, il principio sancito dalla Corte in occasione della decisione [n. 110 del 2021](#) non è di poco momento perché, solo pronunciandosi nel merito la Corte può censurare un esercizio illegittimo del potere parlamentare e confermare quanto, ai fini del conflitto tra poteri, prevalga, persino sulla natura di un atto formale, la risoluzione della questione relativa alla spettanza delle attribuzioni costituzionali<sup>308</sup>: la Corte ha voluto chiarire che in materia di insindacabilità *ex art. 68, comma 1 Cost.*, per poter l’organo parlamentare esercitare le proprie attribuzioni costituzionalmente garantite – e dunque in ipotesi bloccare l’esercizio del potere giurisdizionale superabile con il conflitto, deve essere l’organo di appartenenza del soggetto le cui opinioni sono in discussione al momento in cui le stesse sono state manifestate.

Dal principio affermato dalla Corte può forse sorgere solo qualche interrogativo circa la effettiva capacità lesiva del comportamento di un potere, poi tradottosi in un atto viziato da incompetenza, rispetto alle attribuzioni costituzionalmente garantite ad un altro potere. Interrogativi che sfiorano il tema ormai noto della residualità del conflitto<sup>309</sup>.

### 3. I conflitti *ex art. 68, commi 2 e 3 Cost.*

#### 3.1. *Il conflitto sulla perquisizione del domicilio di un parlamentare: il caso risolto da Corte cost., sent. n. 58 del 2004.*

In riferimento ai conflitti *ex art. 68, comma 1*, si è già avuto modo di dire come la vicenda della perquisizione effettuata presso i locali di una delle sedi della Lega Nord nel settembre del 1996 abbia avuto il “suo” conflitto - oltre a quello “corollario”, originato dalle opinioni ingiuriose espresse in quell’occasione da alcuni parlamentari contro le forze di polizia, e risolto dalla Corte con la decisione [n. 137 del 2001](#)- ovvero quello relativo ai presupposti e alle modalità con cui quella perquisizione è stata effettuata. Solo che quest’ultimo, pur basandosi sulla vicenda principale, e sorto per contestare il fatto che la Procura della Repubblica avesse disposto ed eseguito la perquisizione di locali collocati all’interno della sede della Lega Nord di Milano nonostante fossero nella effettiva disponibilità del deputato Roberto Maroni, senza la previa autorizzazione da parte della Camera di appartenenza del

---

<sup>308</sup> Così F. GIRELLI, *Solo ai membri del Parlamento*, cit., 1250, ha visto come conseguenza della decisione della Corte una sorta di “accentramento” del conflitto tra poteri.

<sup>309</sup> S. GRASSI, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, cit., 304-5, “il conflitto riguarda l’esercizio in concreto di un’attribuzione e può essere sollevato solo quando il potere che è impedito nello svolgimento delle sue funzioni lo ritenga indispensabile”. Sul tema in generale, v. recentemente A. PUGIOTTO, *La metamorfosi e tramonto della «residualità» nei conflitti tra poteri da atto legislativo*, in *Giur. cost.*, 1/2019, 501 ss. Se si vuole, vedi anche G. LANEVE, *I conflitti da atto legislativo e il potere giudiziario: note minime sullo state dell’arte*, in *Nuovi scenari per la giustizia costituzionale nazionale e sovranazionale in Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, [III](#), Consulta OnLine, Genova, 2020, 301 ss.

parlamentare, è stato sollevato a distanza di diverso tempo da quei fatti e addirittura successivamente alla risoluzione del conflitto “corollario”<sup>310</sup>.

La circostanza per la cui la Corte ha ritenuto comunque ammissibile il conflitto è stata l’occasione – come fatto notare da attenta dottrina – per ribadire le peculiarità dell’istituto del conflitto tra poteri che, essendo strumento teso a rimuovere “ogni dubbio” sulla spettanza dell’attribuzione in contestazione, prescinde dal tempo intercorso tra evento presumibilmente lesivo e momento della proposizione del ricorso, dovendo invece preoccuparsi di verificare il permanere dell’interesse a ricorrere, in termini di attualità e concretezza: un interesse, appunto, che deve insistere sulla definitiva risoluzione circa la spettanza delle attribuzioni costituzionali, nel caso di specie, in contestazione<sup>311</sup>. Sta nella verifica sulla permanenza dell’interesse il discrimine fondamentale nel contemperamento di due distinte esigenze, la tutela della legalità costituzionale, anche a una certa distanza temporale dal fatto lesivo, e quella di evitare una incertezza istituzionale legata a un poco ortodosso ricorso allo strumento del conflitto tra poteri<sup>312</sup>.

Nel merito, il conflitto in questione ha presentato due ulteriori profili di interesse: il primo da ricondursi alla nozione piuttosto ampia di domicilio tutelata dalla Costituzione; il secondo, connesso al primo, concernente il particolare *modus operandi*, nel caso di specie, dell’autorità giudiziaria precedente al cospetto del Parlamento e delle prerogative a questo riconosciute *ex art. 68, comma 2 Cost.*

Il conflitto è sorto a seguito di uno sviluppo piuttosto inedito di una perquisizione domiciliare effettuata dalla polizia giudiziaria su ordine della Procura di Verona nei confronti di un privato cittadino<sup>313</sup>. Una volta perquisita la sua abitazione, infatti, la polizia giudiziaria, acquisite dallo stesso alcune informazioni circa l’ubicazione di una certa documentazione, si recava presso i locali della sede della Lega Nord a Milano per perquisire anche quest’ultimi, non prima di aver avanzato richiesta al Procuratore della Repubblica, contattato telefonicamente, di un decreto di estensione della perquisizione, prontamente ottenuto.

Giunti presso la sede del partito, e superate le opposizioni dei presenti, tra i quali il deputato Roberto Maroni, la polizia giudiziaria entrava nell’edificio e all’ingresso del corridoio che avrebbe dovuto percorrere per raggiungere il locale da perquisire, si ritrovava davanti a una porta a vetri chiusa a chiave, sulla quale rinveniva un foglio di carta, fissato con nastro adesivo, recante, come dicitura, l’indicazione dell’ufficio dell’onorevole Maroni. A questo punto, il Procuratore della Repubblica di Verona, contattato nuovamente al telefono dal funzionario precedente, confermava l’ordine di procedere con la perquisizione, ritenendo che lo stesso foglio fosse un sotterfugio. Percorrendo il corridoio, la polizia giudiziaria trovò vari locali per poi giungere infine nella stanza identificata come quella nella disponibilità del cittadino il cui domicilio era stato oggetto della perquisizione iniziale

---

<sup>310</sup> I decreti di perquisizione e sequestro furono emessi dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Verona il 17 e il 18 settembre 1996, mentre il conflitto in oggetto è stato proposto con ricorso della Camera dei Deputati notificato il 16 luglio 2003, depositato in cancelleria il 17 successivo ed iscritto al n. 28 del registro conflitti 2003.

<sup>311</sup> La Camera ha ricordato come, al momento della presentazione del ricorso, pendeva ancora un giudizio penale per i fatti commessi durante l’esecuzione della perquisizione. La Cassazione, peraltro, aveva rinviato la sua decisione proprio in attesa della decisione Corte costituzionale sul conflitto in oggetto. G. SALERNO, *Brevi considerazioni in tema di non spettanza del potere di «far eseguire» perquisizioni nella sfera domiciliare dei parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1/2004, 692 ss., 692 ha visto, nella specificazione operata dalla Corte nella sent. [n. 58 del 2004](#) “una sorta di avvicinamento tra l’accertamento della condizione di ammissibilità in questione ed il controllo compiuto dalla Corte costituzionale sui requisiti di ammissibilità in sede di giudizio di legittimità costituzionale delle leggi”. Un’ulteriore testimonianza, secondo l’A. “del progressivo processo di avvicinamento delle tecniche e degli strumenti di decisione utilizzati dal giudice costituzionale nei suoi distinti ambiti funzionali: la rilevanza e la non manifesta infondatezza servono a verificare il permanere del dubbio di costituzionalità, così come l’interesse a ricorrere serve a verificare il permanere dell’interesse a rimuovere il dubbio ragionevolmente fondato sulla spettanza delle competenze in contestazione. Vedi anche P. VERONESI, *La Consulta vara il principio di leale collaborazione tra Ag e Parlamento*, in *D&G*, 1/2004, 76 ss.

<sup>312</sup> G. SALERNO, *ult. cit.*, 695.

<sup>313</sup> Di lesione che “si evidenzia (...) in concreto, ossia con riguardo alla specifica progressione e alla fisionomia degli eventi”, parla P. VERONESI, *ult. op. cit.*, 78.

che, però, sulla porta aveva affisso un altro foglio di carta con la dicitura “Lega Nord - Segreteria politica - Ufficio dell’Onorevole Maroni”.

A seguito di questa successione di fatti, la Camera di appartenenza del deputato Maroni ha proposto un conflitto tra poteri per contestare all’autorità giudiziaria di aver effettuato una perquisizione all’interno di un domicilio di un suo componente senza la previa autorizzazione parlamentare prescritta, in siffatti casi, dall’art. 68, comma 2 Cost.

La Corte, con la sentenza [n. 58 del 2004](#), caratterizzata invero da una succinta motivazione, ha dato ragione all’organo parlamentare riconoscendo come proprio alla luce del fatto nuovo - consistente nell’essersi, la Procura innanzitutto e, di conseguenza, la polizia giudiziaria predisposte per perquisire un domicilio privato e ritrovate, in concreto, nella possibilità di effettuare una perquisizione in un domicilio nella disponibilità di un parlamentare - l’autorità giudiziaria avrebbe dovuto sospendere l’esecuzione della perquisizione e richiedere la preventiva autorizzazione<sup>314</sup>. Comportandosi diversamente, essa ha posto le basi per un classico conflitto da interferenza<sup>315</sup>.

Anche perché, come si anticipava, la Corte, nel definire il concetto di domicilio cui si àncora la prerogativa *ex art. 68, comma 2 Cost.*, ha rivolto lo sguardo verso quella nozione ampia e pluriforme ricompresa nell’art. 14 Cost., tesa a preservare non già solo l’abitazione o la residenza di ciascuno, ma insieme ad essi, tutti quei luoghi ove ognuno svolge in senso lato la propria vita privata, soddisfacendo dunque anche interessi culturali, di svago, professionali, spirituali, politici etc.<sup>316</sup>. La prerogativa che tutela il domicilio (così inteso) del parlamentare è, peraltro, come si è preoccupata di sottolineare la Corte, funzionale alla “tutela dell’interesse del Parlamento al pieno dispiegamento della propria autonomia, esplicantesi anche nel libero esercizio del mandato parlamentare, rispetto agli altri poteri dello Stato. E una sede di partito ben può - come nella specie - ospitare il domicilio di un parlamentare”<sup>317</sup>. La Corte ha, dunque, anche in questo caso operato una saldatura tra singolo membro delle Camere, intero organo e funzione di cui esso è portatore, predisponendo però in siffatta ipotesi, a differenza di quanto accade *ex art. 68, comma 1 Cost.*, che richiede un “nesso funzionale” tra opinione e funzione parlamentare, una tutela integrale degli spazi riservati che ciascun membro del Parlamento decide di utilizzare per svolgere appieno, e in libertà, il proprio mandato<sup>318</sup>.

Il riconoscimento come domicilio protetto *ex art. 68, comma 2, Cost.* di un locale dove trova collocazione un’organizzazione partitica di cui un parlamentare ha la disponibilità a titolo privato, più che allargare, dagli *interna* agli *externa corporis*, l’autonomia delle Camere, sembra invero orientato a mantenere una più estesa trama costituzionale proprio in favore del libero svolgimento del mandato parlamentare<sup>319</sup>.

In dottrina vi è chi ha intravisto in tale pronuncia alcuni segnali, nello specifico l’individuazione di comportamenti alternativi che l’autorità giudiziaria avrebbe potuto tenere per non determinare la lesione della prerogativa garantita *ex art. 68, comma 2 alla Camera*<sup>320</sup>, chiaramente indicativi del *favor* espresso dalla Corte nella direzione di una (sana) e leale collaborazione, ovvero di quell’idea che, essendo connaturata alla tipologia del conflitto da menomazione<sup>321</sup>, deve sovrintendere anche i rapporti tra potere politico e potere giudiziario<sup>322</sup>. Non c’è un’enunciazione del principio in astratto,

<sup>314</sup> Corte cost., sent. [n. 58 del 2004](#), p. 5 del *Considerato in diritto*.

<sup>315</sup> Così P. VERONESI, *ult. cit.*, 78. Vedi anche M. RUOTOLO, *Corte, giustizia, cit.*, 336-337.

<sup>316</sup> P. VERONESI, *ult. cit.*, 77. Si veda in tema, ampiamente, A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, I-II, Cedam, Padova, 1983-84, 213 ss.

<sup>317</sup> Corte cost., sent. [n. 58 del 2004](#), p. 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>318</sup> Sulle differenze rispetto al nesso funzionale *ex art. 68, comma 1, Cost.*, cfr. P. VERONESI, *ult. cit.*, 76-77 e G. SALERNO, *ult. cit.*, 700-1.

<sup>319</sup> G. SALERNO, *ult. cit.*, 701.

<sup>320</sup> Secondo la Corte, “l’autorità giudiziaria avrebbe dovuto sospendere l’esecuzione della perquisizione e chiedere alla Camera la necessaria autorizzazione; in alternativa (...) avrebbe potuto disporre gli accertamenti del caso, per eventualmente procedere contro chi quei cartelli aveva collocato”, p. 5 del *Considerato in diritto*.

<sup>321</sup> P. VERONESI, *ult. cit.*, 78.

<sup>322</sup> G. AZZARITI, *Politica e processi*, cit., 865.

ma opportunamente la Corte “lo disseziona (...) nei comportamenti in cui esso si traduce o si sarebbe dovuto tradurre nella vicenda”<sup>323</sup>.

### 3.2. *La natura problematica delle intercettazioni telefoniche.*

Un ulteriore, e parecchio scivoloso, terreno sul quale la Corte è dovuta intervenire a tutela della funzione parlamentare a seguito della riforma del 1993 che ha, per quanto visto, introdotto il meccanismo delle c.d. autorizzazioni *ad acta*, è stato quello relativo alle intercettazioni delle conversazioni e delle comunicazioni dei membri del Parlamento. Durante il dibattito parlamentare si disse che tale autorizzazione preventiva era necessaria per “coerenza normativa” posto che assoggettare ad autorizzazione preventiva le perquisizioni *ex comma 2* e non anche le intercettazioni sarebbe stato contraddittorio, attesa la maggiore capacità delle stesse, rispetto alle prime, di attentare alla libertà politica del Parlamento, in ragione della pluralità di soggetti che coinvolge (almeno due) e della durata nel tempo.

Sull'estrema delicatezza costituzionale nell'uso delle intercettazioni come strumento d'indagine non ci si può qui soffermare più di tanto. Basti solo ricordare le parole che il Giudice Oliver Wendell Holmes della Corte Suprema degli Stati Uniti scrisse nella sua *dissenting opinion* nel caso *Olmstead v. United States* del 1928: in questa occasione la Corte, non riconoscendo un autonomo diritto alla *privacy* distinto rispetto a quello di proprietà privata, sulla base del presupposto per cui non si poteva estendere il diritto di proprietà dal domicilio ai cavi telefonici, affermò la legittimità delle intercettazioni telefoniche alla stregua del Quarto Emendamento. Si è trattato, come rilevato dalla dottrina<sup>324</sup>, dell'espressione più rilevante e risonante di una tendenza giurisprudenziale illiberale e preoccupata di lasciare alle autorità preposte alla sicurezza la libertà di azione più ampia possibile nella lotta contro la criminalità. Ebbene, a fronte di una decisione a maggioranza, il Giudice Holmes disse che “It is desirable that criminals should be detected, and, to that end, that all available evidence should be used. It also is desirable that the Government should not itself foster and pay for other crime, when they are the means by which the evidence is to be obtained. If it pays its officers for having got evidence by crime I do not see why it may not as well pay them for getting it in the same way, and I can attach no importance to protestations of disapproval if it knowingly accepts and pays and announces that, in future it will pay for the fruits. We have to choose, and, for my part, I think it a less evil that some criminals should escape than that the Government should play an ignoble part (...) If the existing code does not permit district attorneys to have a hand in such dirty business, it does not permit the judge to allow such iniquities to succeed”. Certo, in questo caso come in quello *Kats v. United States* del 1967 in cui la Corte Suprema rovesciò il suo precedente, si trattava di intercettazioni effettuate senza la previa autorizzazione del giudice, quindi illegali, ma tanto basta per

---

<sup>323</sup> P. VERONESI, *ult. cit.*, 78, dove l'A. ricorda come “Lo stesso avvocato della Camera, il Prof. Massimo Luciani, ne aveva evocato la sostanza, sottolineando come, nella fattispecie, non vi fosse stata alcuna ricerca di collaborazione tra Magistratura e camera d'appartenenza del deputato, e chiedendo appunto alla Corte di pronunciarsi sul modo di «stabilire il principio di leale collaborazione in casi di questo tipo» (cfr. le dichiarazioni riportate da *Il Giornale* del 22 gennaio 2004)”. Peraltro, già nella nota [sent. n. 379 del 1992](#), la Corte non diede una definizione del principio di leale collaborazione, preferendo lasciare piuttosto aperta e indefinita la fenomenologia ad esso sottesa, offrendo alcune indicazioni di pregio, qualche elemento di concretezza scandendone in qualche modo una certa proceduralizzazione: in tal ottica vanno visti i richiami alla coerenza e non contraddittorietà dei comportamenti in relazione alla specifica proposta da formulare e a pregresse proposte sullo stesso magistrato o sullo stesso incarico, al divieto di atteggiamenti dilatori o ambigui, all'obbligo di adeguata motivazione e di fornire la documentazione di riferimento, al rispetto dello schema dialogico (proposta-risposta, replica-controreplica), alla ragionevolezza dei tempi di conclusione. È così che la Corte ha confezionato quella ormai celebre affermazione per cui il concerto del Ministro della giustizia sulla proposta della Commissione per gli incarichi direttivi del Csm “implica un vincolo di metodo, non già di risultato”.

<sup>324</sup> A. BALDASSARRE, *Privacy e Costituzione*, Bulzoni, Roma 1974, 90.

evidenziare la intrinseca problematicità dello strumento da qualcuno visto come fraudolento *tout court*, o perlomeno piuttosto insidioso<sup>325</sup>.

In gioco, peraltro, è la stessa inviolabilità della persona umana, che trova nella garanzia del poter comunicare con chi vuole in forma privata – e dunque in condizioni di segretezza – uno dei suoi tanti modi di essere<sup>326</sup>.

Proprio la Corte costituzionale, quasi cinquant'anni fa, in quello che ancora viene indicato come un *leading case*, nell'affermare quasi didascalicamente, ma con nettezza, che in forza dell'art. 15 Cost. la limitazione della libertà e segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione “può avvenire soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge”<sup>327</sup>, non si è fermata alla dimensione procedurale della garanzia, prevedendo la semplice riserva di giurisdizione, ma insistendo sulla peculiare conformazione del provvedimento giurisdizionale, che deve dar conto, con adeguata e specifica motivazione, dell'uso del potere riconosciutogli<sup>328</sup>, si è interessata altresì ai profili sostanziali della garanzia stessa<sup>329</sup>.

Non può tuttavia non considerarsi altresì come problematiche già ben avvertite durante il secolo scorso siano sottoposte a tensioni ulteriori in ragione della continua, e per certi versi inarrestabile, evoluzione tecnologia e digitale che proprio nel campo delle comunicazioni interpersonali offre una tale varietà e novità di strumenti e di dispositivi che le sfaccettature del problema legato alle intercettazioni restituiscono l'immagine di una raggiera sempre più fitta e complessa<sup>330</sup>, come peraltro dimostra l'acceso dibattito sorto a seguito della recente riforma sulle intercettazioni e dall'utilizzo di strumenti nuovi e sempre più invasivi (ad es., il *trojan*)<sup>331</sup>.

---

<sup>325</sup> Per la prima valutazione cfr. V. DI CIOLO – P. DI MUCCIO, *L'intercettazione telefonica e il diritto alla riservatezza*, Giuffrè, Milano, 1974. Per la seconda, *ex multis*, cfr. F. CORDERO, *Procedura penale*, Giuffrè, Milano, 1991.

<sup>326</sup> Così recentemente, G.M. FLICK, «*Intercettazioni, qui si colpisce la base della nostra civiltà*». «*Guai a giocare sui diritti*», in *Cass. pen.*, 5/2020, 1806. Si veda anche G. SILVESTRI, *L'individuazione dei diritti della persona*, in [Diritto Penale Contemporaneo](#), 29 ottobre 2018.

<sup>327</sup> Il riferimento è alla Corte cost., sent. [n. 34 del 1973](#) dove si legge che “la disciplina (...) sulle intercettazioni telefoniche (...) non si pone in contrasto con l'art. 15 della Costituzione. Dal disposto di questo articolo, che espressamente enuncia la possibilità di limitazioni del diritto alla riservatezza delle comunicazioni telefoniche soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge, è dato inferire che il principio enunciato dal primo comma della norma costituzionale sarebbe gravemente compromesso se a carico dell'interessato potessero valere, come indizi o come prove, intercettazioni telefoniche assunte illegittimamente senza previa, motivata autorizzazione dell'autorità giudiziaria. Se ciò avvenisse, un diritto «riconosciuto e garantito» come inviolabile dalla Costituzione sarebbe davvero esposto a gravissima menomazione”. Sulla pronuncia, cfr. V. GREVI, *Insegnamenti, moniti e silenzi della Corte costituzionale in tema di intercettazioni telefoniche*, in *Giur. cost.*, 1973, 317 ss.

<sup>328</sup> Il provvedimento motivato è stato, nella giurisprudenza successiva, definito “il livello minimo di garanzia prefigurato dal citato precetto costituzionale per la limitazione del diritto in questione, allo scopo di assicurare un equo contemperamento fra il diritto stesso e l'interesse alla prevenzione e alla repressione dei reati, oggetto anch'esso di protezione costituzionale”, così Corte cost., sent. [n. 320 del 2009](#).

<sup>329</sup> Vedi P. COSTANZO, [Le intercettazioni delle comunicazioni interpersonali \(un vademecum costituzionale\)](#), in questa [Rivista](#), 2016/II, 232-3. Cfr. anche G. ILLUMINATI, *Libertà e segretezza della comunicazione*, in *Cass. pen.*, 11/2019, 3826 ss.

<sup>330</sup> In tema cfr. P. LOGROSCINO, *Libertà di comunicazione e convergenza multimediale*, Cacucci, Bari 2008; C. CARUSO, *La libertà di espressione in azione. Contributo a una teoria costituzionale del discorso pubblico*, BUP, Bologna, 2013.

<sup>331</sup> Si veda, *ex multis*, G.M. FLICK, *ult. cit.*; F. RUGGIERI, *La nuova disciplina delle intercettazioni: alla ricerca di una lettura sistematica*, in *Proc. pen. e giust.*, 10/2020, 932 ss.; F. CAPRIOLI, *La procedura di filtro delle comunicazioni rilevanti nella legge di riforma della disciplina delle intercettazioni*, in *Cass. pen.*, 3/2020, 1384 ss.; P. SCHIATTONE, *Intercettazioni e captatore informativo nei più gravi delitti contro la pubblica amministrazione. Una nuova frontiera?* in *Riv. pen.*, 5/2019, 437 ss.; W. NOCERINO, *Le intercettazioni e i controlli preventivi sulle comunicazioni. Strumenti d'indagine a rischio di “infiltrazioni processuali”*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2/2019, 881 ss. Sulla Riforma Orlando, cfr. G. GIOSTRA, *I nuovi equilibri tra diritto alla riservatezza e diritto di cronaca nella riformata disciplina delle intercettazioni*, *ivi*, 2/2018, 521 ss.

### 3.2.1. *Le intercettazioni che coinvolgono un parlamentare.*

Le criticità che aleggiano attorno allo strumento delle intercettazioni telefoniche in generale, tutte riconducibili ad una delicatissima operazione di bilanciamento tra il diritto alla riservatezza e la repressione dei reati, si accentuano nel caso in cui il soggetto le cui comunicazioni vengono intercettate sia un membro del Parlamento: qui, infatti, al piano della riservatezza si aggiunge la tutela della funzione parlamentare<sup>332</sup>.

Come noto, alla disposizione *ex* comma 3 dell'art. 68 Cost., che ha previsto che per sottoporre i parlamentari ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni (oltre che a sequestro di corrispondenza) sia necessario richiedere un'autorizzazione analoga a quella *ex* comma 2, e dunque alla Camera di appartenenza e in forma preventiva, è stata data attuazione con gli artt. 4-6 della legge n. 140 del 2003. Si tratta, in quest'ultimo caso, di disciplina che ha dato adito a diversi problemi interpretativi<sup>333</sup>, soprattutto in riferimento a quanto previsto dall'art. 6, e cioè le c.d. intercettazioni casuali: se, infatti, quelle c.d. dirette, ovvero quelle che l'autorità giudiziaria vuole predisporre al fine specifico di captare le conversazioni o le comunicazioni di un parlamentare, vanno preventivamente autorizzate dalla Camera di appartenenza (art. 4), e il giudice richiedente deve enunciare il fatto, indicare le norme di legge che si assumono violate e fornire alla Camera gli elementi su cui fonda il provvedimento (art. 5), ben più contorta è l'ipotesi disciplinata dall'art. 6, che riguarda intercettazioni di soggetti terzi alle quali abbiano preso parte membri del Parlamento. Qui, il comma 2 dell'art. 6 prescrive al giudice che “ritenga necessario utilizzare le intercettazioni o i tabulati” di richiedere l'autorizzazione, che in questo caso sarà necessariamente successiva essendo la comunicazione già stata captata, alla Camera di appartenenza; di inserire nella richiesta gli stessi elementi, (ovvero enunciazione del fatto, indicazione delle norme di legge violate e elementi su cui si fonda la richiesta); di allegare copia integrale delle registrazioni e dei tabulati di comunicazioni di cui chiede l'utilizzazione; prescrive altresì la distruzione immediata, e non oltre i dieci giorni, della documentazione delle intercettazioni in caso di autorizzazione negata. Distruzione che va decisa anche nel caso in cui il giudice non ritenga necessario utilizzare quella documentazione ai fini dell'indagine<sup>334</sup>.

### 3.2.2. *Lo snodo della sent. n. 390 del 2007.*

I profili legati alla compatibilità costituzionale di tale ultima disciplina, nella parte in cui è sembrata andare ben oltre lo steccato dell'art. 68, comma 3 Cost., non hanno dovuto attendere molto tempo per essere portati all'attenzione della Corte costituzionale. Un significativo punto di snodo, prima della più recente decisione [n. 38 del 2019](#) relativa al profilo circoscritto dei tabulati e sul quale torneremo più avanti, è stato segnato dalla “importante ed equilibrata” pronuncia [n. 390 del 2007](#), che ha sciolto alcuni (in verità non tutti) dubbi attraverso una approfondita ricostruzione della *ratio* delle immunità e, in particolare, dell'art. 68, comma 3, Cost<sup>335</sup>.

---

<sup>332</sup> Recentemente, in riferimento ai tabulati telefonici, la Corte ha parlato di “significati ulteriori laddove siano in questione le comunicazioni di un parlamentare. Non già perché la riservatezza del cittadino che è altresì parlamentare abbia un maggior valore, ma perché la pervasività del mezzo d'indagine in questione può tradursi in fonte di condizionamenti sul libero esercizio della funzione”, così Corte cost., sent. [n. 38 del 2019](#), p. 2.4 del *Considerato in diritto*.

<sup>333</sup> Cfr. N. PIGNATELLI, *L'attuazione “deviata” della norma costituzionale: il caso delle intercettazioni “indirette” dei parlamentari e la legge n. 140 del 2003*, in [Costituzionalismo.it](#), 1/2004.

<sup>334</sup> Sulla procedura seguita dai Regolamenti parlamentari, cfr. F. GIRELLI, *Le intercettazioni indirette delle comunicazioni dei parlamentari*, in [Osservatorio AIC](#), maggio 2014, in part. 3-4.

<sup>335</sup> Di sentenza importante e equilibrata ha parlato N. ZANON, *Il regime delle intercettazioni “indirette” e “occasionalità” fra principio di parità di trattamento davanti alla giurisdizione e tutela della funzione parlamentare*, in [Federalismi.it](#), n. 23/2007, 1. Vedi sulla pronuncia anche L. SCIANELLA, *Le immunità parlamentari. Profili storici e*

In questa pronuncia, la Corte ha riconosciuto come la disciplina delle intercettazioni casuali prevista dal legislatore ordinario *ex art.* 6 della legge n. 140 del 2003, e dunque un'autorizzazione *a posteriori* da parte dell'organo parlamentare, non possa ritenersi riconducibile alla previsione dell'art. 68, comma 3, giacché la sola autorizzazione prevista nel testo costituzionale, ovvero quella preventiva, “postula un controllo sulla legittimità dell'atto da autorizzare, a prescindere dalla considerazione dei pregiudizi che la sua esecuzione può comportare al singolo parlamentare. Il bene protetto si identifica, infatti, con l'esigenza di assicurare il corretto esercizio del potere giurisdizionale nei confronti dei membri del Parlamento, e non con gli interessi sostanziali di questi ultimi (riservatezza, onore, libertà personale), in ipotesi pregiudicati dal compimento dell'atto; tali interessi trovano salvaguardia nei presidi, anche costituzionali, stabiliti per la generalità dei consociati”<sup>336</sup>. Il preventivo assenso della Camera non è finalizzato a salvaguardare la riservatezza delle comunicazioni del parlamentare in quanto tale, che invero trova già presidio nell'art. 15 Cost., quanto a “impedire che l'ascolto di colloqui riservati da parte dell'autorità giudiziaria possa essere indebitamente finalizzato ad incidere sullo svolgimento del mandato elettivo, divenendo fonte di condizionamenti e pressioni sulla libera esplicazione dell'attività”. Quindi, ancora una volta, l'obiettivo è la tutela della funzione parlamentare.

Come opportunamente osservato dalla Corte, l'ipotetico intento persecutorio in danno della funzione parlamentare è *a priori* escluso nel caso delle intercettazioni occasionali proprio dalla “accidentalità” dell'ingresso del parlamentare nell'area di ascolto. Accidentalità che, al contrario, difetta nell'ipotesi diversa in cui l'autorità giudiziaria voglia captare le comunicazioni del parlamentare *bypassando* le utenze a quest'ultimo intestate, sottoponendo a intercettazione quelle appartenenti formalmente a terzi, evidentemente coinvolti nell'attività d'indagine, e che si possa agevolmente presumere siano frequentate dal parlamentare stesso. In ipotesi siffatte, che identificano le intercettazioni c.d. indirette, l'autorizzazione preventiva va comunque richiesta atteso che “quello che conta – ai fini dell'operatività del regime dell'autorizzazione preventiva stabilito dall'art. 68, terzo comma, Cost. – non è la titolarità o la disponibilità dell'utenza captata, ma la direzione dell'atto d'indagine. Se quest'ultimo è volto, in concreto, ad accedere nella sfera delle comunicazioni del parlamentare, l'intercettazione non autorizzata è illegittima, a prescindere dal fatto che il

---

*comparativi*, Giappichelli, Torino, 185. Sulla pronuncia cfr. V. GREVI, *Sui limiti di utilizzabilità delle intercettazioni «indirette» (casuali e non casuali) operate nei confronti di un membro del Parlamento*, in *Giur. cost.*, 6/2007, 4385 ss.; T.F. GIUPPONI, *Le intercettazioni «indirette» nei confronti dei parlamentari: cronaca di un'illegittimità costituzionale (pre)annunciata*, in *Quad. cost.*, 1/2008, 147 ss.; G. GIOSTRA, *La disciplina delle intercettazioni fortuite del parlamentare è ormai una 'dead rule walking'*, in *Cass. pen.*, 1/2008, 57 ss.; M. CERASE, *Intercettazioni parlamentari: entra la Corte*, in *Il Foro it.*, I, 2008, 15 ss. Occorre ricordare la precedente sentenza della Corte n.163 del 2005, comunque piuttosto interlocutoria, sulla quale cfr. S.M. CICCONE, *Le intercettazioni indirette nei confronti di parlamentari*, in *Giur. it.*, 3/2006, 461 ss.; M. E. BUCALO, *La Corte Costituzionale sulle intercettazioni indirette: (solo) una lezione di ermeneutica*, in *Nuove Autonomie*, 4-5/2005, 713 ss. Vedi anche L. CIAURRO, *Funzioni parlamentari e ruolo del potere giudiziario nel quadro degli equilibri inter-istituzionali*, in E. Rossi, (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, Pisa University Press, Pisa 2012, 35 ss.

<sup>336</sup> Corte cost., sent. [n. 390 del 2007](#), p. 5.2 del *Considerato in diritto*. Si legge poco prima: “L'art. 68 Cost. mira a porre a riparo il parlamentare da illegittime interferenze giudiziarie sull'esercizio del suo mandato rappresentativo; a proteggerlo, cioè, dal rischio che strumenti investigativi di particolare invasività o atti coercitivi delle sue libertà fondamentali possano essere impiegati con scopi persecutori, di condizionamento, o comunque estranei alle effettive esigenze della giurisdizione. La necessità dell'autorizzazione viene meno, infatti, allorché la limitazione della libertà del parlamentare si connetta a titoli o situazioni – come l'esecuzione di una sentenza di condanna irrevocabile o la flagranza di un delitto per cui sia previsto l'arresto obbligatorio – che escludono, di per sé, la configurabilità delle accennate evenienze. Destinatari della tutela, in ogni caso, non sono i parlamentari *uti singuli*, ma le Assemblee nel loro complesso. Di esse si intende preservare la funzionalità, l'integrità di composizione (nel caso delle misure *de libertate*) e la piena autonomia decisionale, rispetto ad indebite invadenze del potere giudiziario (si veda, al riguardo, con riferimento alla perquisizione domiciliare, la sentenza [n. 58 del 2004](#)): il che spiega l'irrinunciabilità della garanzia (sentenza [n. 9 del 1970](#))”.

procedimento riguardi terzi o che le utenze sottoposte a controllo appartengano a terzi”<sup>337</sup>. Tutte le volte, pertanto, in cui l’autorità giudiziaria individui in anticipo nel parlamentare il destinatario dell’attività di captazione, intercettandolo direttamente ovvero indirettamente tramite utenze di terzi abitualmente frequentate, deve richiedere l’autorizzazione preventiva alla Camera di appartenenza perché questa possa esercitare un controllo che si situa a livello dei rapporti tra i poteri, scongiurando cioè il rischio che il potere giudiziario agisca per fini volti a turbare la libertà del mandato parlamentare. Tutto ciò trova conferma, sempre a detta della Corte, nel dato testuale del comma 3 dell’art. 68, sia quando parla di “analogia autorizzazione”, rispetto evidentemente a quella preventiva prevista *ex* comma 2 nel caso di perquisizione, sia nell’inciso relativo alle intercettazioni “in qualsiasi forma”, che va riferito alle modalità tecniche di captazione e ai tipi di comunicazione intercettata e non già al carattere diretto o casuale della captazione stessa.

Ecco anche spiegato, indirettamente, perché l’autorizzazione di tipo successivo introdotta dal legislatore ordinario *ex* art. 6 della legge n. 140 non possa trovare fondamento nell’art. 68 comma 3: autorizzare da parte delle Camere, *a posteriori*, l’utilizzo processuale delle intercettazioni (già effettuate) c.d. casuali, non risponde alla *ratio* costituzionale dell’intervento parlamentare che, come detto, sta nella necessità di evitare indebite intrusioni del potere giudiziario nel libero esercizio del mandato parlamentare. Nel caso di autorizzazione *a posteriori*, il piano sul quale si troverebbe ad operare il sindacato parlamentare sarebbe, al contrario, del tutto diverso, insistendo infatti su una dimensione meramente infraprocessuale, nella quale la Camera, chiamata di fatto “a verificare la correttezza della successiva valutazione giudiziale circa la rilevanza processuale dei risultati dell’intercettazione”, si vedrebbe “attribuito un potere di sindacato non sull’espletamento o meno del mezzo di ricerca della prova – com’è nella logica generale delle immunità previste dall’art. 68 Cost. – ma sulla gestione processuale di una prova già formata”<sup>338</sup>.

Affermata con decisione l’estraneità dall’alveo dell’art. 68, comma 3 Cost. della disciplina dell’autorizzazione *a posteriori* delle intercettazioni c.d. casuali introdotta dal legislatore ordinario, la Corte s’è chiesta se, ciò nonostante, la stessa potesse ritenersi “costituzionalmente consentita”. Nel fornire questa risposta il Giudice delle leggi ha dovuto fare i conti con i limiti del *petitum* del giudice *a quo* che, piuttosto che contestare la legittimità costituzionale dell’intera disciplina delle intercettazioni casuali, si è soffermato sulla sola inutilizzabilità *erga omnes*, quindi verso i soggetti diversi rispetto al parlamentare, della documentazione frutto dell’attività di intercettazione già eseguita, conseguente all’eventuale diniego dell’autorizzazione successiva da parte della Camera di appartenenza del parlamentare fortuitamente intercettato. Fermo restando che è rimasto del tutto impregiudicato il profilo attinente l’inutilizzabilità nei confronti del parlamentare, che tuttavia è riconosciuto dalla Corte come problematico, atteso che comporterebbe una garanzia ulteriore rispetto a quelle predisposte dal legislatore costituzionale, la Corte ha rilevato agevolmente la disparità di trattamento davanti alla giurisdizione che il diniego all’utilizzabilità delle documentazione già captata, conseguente alla mancata autorizzazione successiva, comporterebbe tra i soggetti terzi, i quali si verrebbero a trovare in posizioni processuali diverse solo in ragione del fatto di aver (alcuni di loro) intrattenuto comunicazioni private con un parlamentare. Quasi che per alcuni soggetti, il semplice avere rapporti interpersonali con un parlamentare costituisca motivo per un’estensione nei loro confronti di garanzie del tutto estranee alla loro situazione soggettiva, con la conseguenza di

---

<sup>337</sup> Corte cost., sent. [n. 390 del 2007](#), p. 5.3 del *Considerato in diritto*. In dottrina, è stato osservato come il fatto che questa estensione dell’intercettazione diretta, ovvero “tale lettura costituzionalmente orientata della disciplina legislativa relativa alle intercettazioni «indirette» (o legislativamente orientata della disciplina costituzionale...) sia coerente con l’impianto argomentativo di base della decisione della Corte, tutto incentrato sull’incompatibilità costituzionale di anomale forme di autorizzazione successiva, prive di quel collegamento con le finalità di tutela dell’autonomia parlamentare che rappresenta il fondamento costituzionale del regime delle relative immunità, è tutto da dimostrare. Come, infatti, individuare con certezza gli interlocutori abituali o meno del parlamentare?”, così T.F. GIUPPONI, *ult. cit.*, 149.

<sup>338</sup> Corte cost., sent. [n. 390 del 2007](#), p. 5.4 del *Considerato in diritto*.

collocarli, solo per questo, in una posizione processuale diversa rispetto a quei soggetti che non hanno tessuto quei rapporti<sup>339</sup>. Senza considerare, peraltro, che il mancato utilizzo di quelle stesse intercettazioni, più che un vantaggio nei confronti dei terzi, possa anche tradursi in uno svantaggio atteso che dalle intercettazioni possono anche risultare elementi a favore di quei soggetti. In definitiva, “ciò che rende contrastante il complesso di norme in esame non soltanto con il parametro dell'eguaglianza, ma anche con quello della razionalità intrinseca della scelta legislativa, è il fatto che – per neutralizzare gli effetti della diffusione delle conversazioni del parlamentare, casualmente intercettate – sia stato delineato un meccanismo integralmente e irrimediabilmente demolitorio, omettendo qualsiasi apprezzamento della posizione dei terzi, anch'essi coinvolti in quelle conversazioni”<sup>340</sup>.

### 3.2.3. I conflitti tra poteri sulle autorizzazioni delle intercettazioni e all'utilizzo dei tabulati del parlamentare.

Nonostante a seguito della pronuncia [n. 390 del 2007](#) la sorte dell'art. 6 della legge n. 140, e dunque dell'intera disciplina della intercettazioni casuali, apparisse irrimediabilmente segnata<sup>341</sup>, essa non solo è ancora ben salda al suo posto ma pare addirittura aver ricevuto una qualche stabilizzazione proprio grazie alla giurisprudenza costituzionale successiva, anche a quella confezionata in sede di conflitto tra poteri<sup>342</sup>.

E così quel *dietro front* emerso nei successivi giudizi di legittimità costituzionale<sup>343</sup>, avrebbe trovato un qualche riscontro anche nel conflitto risolto con la sentenza [n. 188 del 2010](#) in tema di utilizzazione dei tabulati telefonici che ha avuto origine da due autorizzazioni negate da parte del Senato nei confronti di due distinte richieste provenienti dall'autorità giudiziaria e relative, la prima, all'utilizzazione anche nei confronti di un parlamentare di tabulati relativi a utenze di un terzo, coinvolto insieme allo stesso parlamentare, in una indagine di favoreggiamento; la seconda, relativa alla richiesta volta, invece, ad ottenere l'acquisizione dei tabulati di tutte le utenze telefoniche in uso al senatore.

Ci si è trovati di fronte a un'attività investigativa particolarmente intrusiva visto che, come ha rilevato la Corte, “i tabulati consentono di apprendere e individuare non solo tutti i contatti con altre utenze e la loro collocazione temporale, ma – se si tratta di apparecchi mobili – anche il cosiddetto ‘tracciamento’, vale a dire le localizzazioni e gli spostamenti dei soggetti detentori dell'apparecchio. Il che, in caso di utenze nella disponibilità di un parlamentare, può aprire squarci di conoscenza sui suoi rapporti, specialmente istituzionali, di ampiezza ben maggiore rispetto alle esigenze di una

---

<sup>339</sup> Sul tema delle inestensibilità delle prerogative, cfr. M. MIDIRI, *Autonomia costituzionale*, cit., 332-334.

<sup>340</sup> Corte cost., sent. [n. 390 del 2007](#), p. 5.5 del *Considerato in diritto*.

<sup>341</sup> È stato difatti prontamente osservato come nelle argomentazioni della Corte vi fosse un implicito riconoscimento dell'incompatibilità costituzionale dell'intera disciplina delle intercettazioni indirette che attendeva solo una successiva occasione, poi in realtà non verificatasi, per manifestarsi, cfr. T.F. GIUPPONI, *ult. cit.*, 148. Vi è chi, a questo proposito, ha parlato di *dead rule walking*, così G. GIOSTRA, *La disciplina delle intercettazioni*, cit.

<sup>342</sup> Recentemente è stato ribadito che “anziché (...) effettuare l'annunciata demolizione della normativa (...) si è inteso piuttosto procedere ad un suo assestamento, così F. GIRELLI, *La “legittimità” della tutela dello spazio comunicativo del parlamentare*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 1/2020, 245.

<sup>343</sup> Il riferimento è, in particolare, alle sentt. nn. [113](#) e [114](#) del 2010, nelle quali la posizione espressa nella sent. [n. 390](#) sarebbe stata addirittura smentita visto che la Corte, “anziché cancellare la norma, ha tracciato un perimetro molto attento dei parametri in base ai quali il giudice ordinario deve orientare la propria valutazione per qualificare le captazioni ‘dirette’”, così D. CARCANO, *Le immunità penali della politica. Aspetti processuali*, in G. Fumu – M. Volpi (a cura di), *Le immunità penali della politica*, Il Mulino, Bologna 2012, 221-2.

specifica indagine e riguardanti altri soggetti (in specie, altri parlamentari) per i quali opera e deve operare la medesima tutela dell'indipendenza e della libertà della funzione"<sup>344</sup>.

La questione della compatibilità costituzionale della riconduzione, per mano del legislatore, dei tabulati telefonici nell'alveo delle prerogative *ex art. 68*, comma 3 Cost., senza che questo ne faccia espressamente menzione, è stata affrontata nello specifico dalla Corte, come accennato in precedenza, con la recente pronuncia [n. 38 del 2019](#), resa nel giudizio in via incidentale promosso da un giudice per il quale la naturale diversità tra il contenuto di una comunicazione e il documento da cui si traggono i dati esterni renderebbe illegittima la disposizione *ex art. 6*, comma 2, legge n. 140 del 2013 che, invece, accomuna le due fattispecie richiedendo per entrambe l'autorizzazione alla Camera di appartenenza (con la sola differenza che per l'utilizzo dei tabulati, essa deve essere successiva). È una diversità che peraltro trova conferma nelle disposizioni del codice di procedura penale<sup>345</sup> e che la stessa Corte, in suoi precedenti, non ha censurato<sup>346</sup>. Ma proprio la circostanza che tale diversità sia consacrata a livello legislativo è l'occasione che la Corte coglie per precisare che sono "le norme legislative a dover essere osservate alla luce della Costituzione, e non già quest'ultima alla stregua di ciò che stabilisce la disciplina legislativa (nella specie, quella processuale). Per questa essenziale ragione, non è consentito trarre, a partire dalle norme processuali in materia di intercettazioni e acquisizione di tabulati, alcuna definitiva conclusione quanto alla specifica disciplina costituzionalmente sancita, nella stessa materia, per i parlamentari, anche perché la disciplina del codice potrebbe mutare in futuro, proprio sugli aspetti qui rilevanti, e anche in direzione di un più omogeneo trattamento di intercettazioni e acquisizione di tabulati"<sup>347</sup>.

E così il Giudice delle leggi, peraltro richiamandosi più volte a quanto affermato dal Giudice dei conflitti proprio nella esaminanda [sent. 188 del 2010](#), ha affermando che "il duplice riferimento, nell'art. 68, terzo comma, Cost., a «conversazioni o comunicazioni», induce a ritenere che al contenuto di una conversazione o di una comunicazione, siano accostabili, e risultino perciò protetti dalla garanzia costituzionale, anche i dati puramente storici ed esteriori, in quanto essi stessi 'fatti comunicativi'. Del resto, il termine «comunicazioni» ha, tra i suoi comuni significati, quello di «contatto», «rapporto», «collegamento», evocando proprio i dati e le notizie che un tabulato telefonico è in grado di rilevare e rivelare"<sup>348</sup>. Ed allora, la previsione della necessaria autorizzazione

---

<sup>344</sup> Corte cost., sent. [n. 188 del 2010](#), p. 4 del *Considerato in diritto*. In tema, cfr. V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, V ed., Giuffrè, Milano 2013; P. COSTANZO, *Le intercettazioni*, cit., 232, per il quale, "evidentemente, la garanzia costituzionale non è rimasta insensibile all'*appeal* della convergenza digitale...".

<sup>345</sup> Solo il GIP, e solo in presenza di determinati reati (con limiti che sono stati resi via via più stringenti: artt. 266 e seguenti del codice di procedura penale), può autorizzare intercettazioni; per l'acquisizione dei tabulati, invece, si è sempre ritenuta sufficiente la richiesta del pubblico ministero con decreto *ex art. 256* cod. proc. pen. (relativo al dovere di esibizione all'autorità giudiziaria di documenti riservati o segreti), come ha in seguito confermato, anche se con una disciplina più dettagliata, l'art. 132 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, intitolato «Codice in materia di protezione dei dati personali, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE».

<sup>346</sup> Il riferimento è alle sentt. Corte cost. nn. [281 del 1998](#) e [81 del 1993](#), che si sono fondate sulla considerazione dei diversi elementi di conoscenza alla cui acquisizione le due misure sono rispettivamente finalizzate e sulle differenti esigenze investigative che mirano a soddisfare. La stessa sent. [n. 38 del 2019](#), tuttavia, riconosce come già nell'appena citata [sentenza n. 81 del 1993](#) si sia rilevato che "gli stessi dati "esterni" di una conversazione conoscibili attraverso l'acquisizione dei tabulati telefonici – i soggetti fra i quali la comunicazione intercorre, la data e l'ora in cui essa avviene, la sua durata – devono beneficiare della garanzia che alla libertà e alla segretezza di ogni forma di comunicazione è assicurata dall'art. 15 Cost."

<sup>347</sup> Corte cost., sent. [n. 38 del 2019](#), p. 2.3 del *Considerato in diritto*. Interessante è sottolineare come in sede di commento della sent. [n. 188 del 2010](#), c'è chi ha ravvisato nelle argomentazioni della Corte lo stesso "errore" che ora la stessa attribuisce al giudice a quo: e cioè una "*Inversionmethode*" per cui, in sede di conflitto, sarebbe stata la Costituzione ad essere interpretata alla luce della legge e non viceversa, così M. CERASE, *Anatomia critica delle immunità parlamentari italiane*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2011, 174.

<sup>348</sup> Corte cost., sent. [n. 38 del 2019](#), p. 2.3 del *Considerato in diritto*. Sulla pronuncia, in senso critico, cfr. R. ORLANDI, *Tabulati telefonici e immunità parlamentare*, in *Giur. cost.*, 2/2019, 678 ss.; F. NICOLICCHIA, *La Consulta conferma la*

all'utilizzo costituisce "attuazione del pertinente trattamento richiesto dalla garanzia costituzionale", volta a "proteggere la libertà della funzione"<sup>349</sup>.

Tornando ora al conflitto risolto con la sent. [n. 188](#), la Corte, dopo aver affermato che il passaggio dal regime dell'autorizzazione a procedere a quello dell'autorizzazione *ad acta*, operato dalla revisione *ex art. 68 Cost.*, ha reso "palese" che solo tali atti sono idonei a incidere sulla libertà e l'indipendenza della funzione parlamentare, e che questi ultimi sono però suscettibili di sacrificio nei limiti in cui il compimento in concreto di taluno di essi (...) corrisponda alle specifiche esigenze procedurali e, in particolare, investigative", ne ha tratto la conseguenza per cui sta proprio nella "necessità" la condizione in presenza della quale il giudice può inoltrare la richiesta di autorizzazione, laddove voglia intercettare direttamente un parlamentare (il "quando occorre" *ex art. 4, comma 1*, va dunque interpretato in tal senso) ovvero utilizzare le intercettazioni o i tabulati nei quali casualmente sia confluita la comunicazione con il parlamentare<sup>350</sup>.

Una necessità la cui sussistenza è valutazione rimessa "indubbiamente" all'autorità giudiziaria, la quale tuttavia, proprio perché non può non bilanciare le sue esigenze investigative con la richiamata esigenza del "sacrificio minimo indispensabile" della libertà e indipendenza della funzione parlamentare, deve dare conto, in modo specifico e con motivazione non implausibile, del perché voglia procedere con quegli *acta*. Ed è su questa motivazione che l'organo parlamentare destinatario della richiesta di autorizzazione dovrà esercitare il proprio controllo di legalità costituzionale<sup>351</sup>. In altri termini, spetta all'autorità giudiziaria indicare specificatamente gli elementi su cui la richiesta di autorizzazione si fonda e all'organo parlamentare valutare, in prima battuta, l'assenza del *fumus persecutionis* e quindi, in positivo, la presenza della affermata "necessità" dell'atto<sup>352</sup>.

Alla luce di queste premesse, nel caso di specie la Corte ha rilevato un sostanziale difetto di motivazione in entrambe le richieste da parte dell'autorità giudiziaria, messo in evidenza nelle (e quindi causa delle) mancate autorizzazioni accordate dal Senato. Nella prima ipotesi, il Gip, piuttosto che rifarsi al criterio di necessità, ha ritenuto sufficiente evidenziare, rispetto al procedimento in oggetto, una più generica pertinenza dell'utilizzazione dei tabulati anche nei confronti del parlamentare, disattendendo così il precetto normativo. Pertinenza, in luogo della necessità, che, secondo il giudice ricorrente, si giustificerebbe sulla impossibilità di esprimere un giudizio *a priori* di necessità, attesa la natura muta del mezzo di prova in oggetto (i tabulati non forniscono i contenuti delle conversazioni ma solo dati estrinseci). La Corte non ha condiviso tale assunto sostenendo, intanto, che ogni valutazione di necessità è di per sé aprioristica rispetto ad un mezzo di prova, salva poi la conferma attraverso il concreto risultato probatorio, ma aggiungendo che quella valutazione è comunque sempre formulabile in relazione alla specifica attitudine probatoria dell'atto: in particolare, in tema di tabulati, alle utenze venute a contatto, alla qualità in entrata o uscita della chiamata, ai dati

---

*legittimità dell'autorizzazione per acquisire i tabulati delle comunicazioni relative a parlamentari. Luce ed ombre della sentenza n. 38 del 2019*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2/2019, 1012 ss.

<sup>349</sup> Corte cost., sent. [n. 38 del 2019](#), p. 2.4 del *Considerato in diritto*, che prosegue: "per questa ragione, la garanzia in esame può estendersi ad un atto investigativo idoneo a incidere sulla libertà di comunicazione del parlamentare, quale è certamente l'utilizzo, in quanto mezzo di prova in giudizio, di un tabulato telefonico". F. GIRELLI, *La "legittimità"*, cit., 254 sottolinea l'impellenza, avvertita dalla Corte, di "tutelare l'esplicazione della rappresentanza politica, che vive anche di relazione, comunicazione, scambio di contatti con altri parlamentari e non solo, in quanto il membro del Parlamento non è, né può essere, una monade, proprio perché chiamato a rappresentare la Nazione".

<sup>350</sup> Conclusione agevolata dal dato testuale *ex art. 6, comma 2* (per cui il giudice delle indagini preliminari, "qualora ritenga necessario utilizzare le intercettazioni o i tabulati ...").

<sup>351</sup> D. PICCIONE, *Utilizzazione di tabulati telefonici nei confronti dei componenti delle Camere e potere di giudicare la «decisività» del mezzo di ricerca della prova per lo svolgimento delle indagini*, in *Giur. cost.*, 3/2010, 2236 ss., trova infatti condivisibile che "il percorso motivazionale alla base della richiesta (...) deve poter essere rivalutato da parte dell'istituzione parlamentare" ai fini della concessione o meno dell'autorizzazione, verificando i presupposti di legittimità costituzionale dell'utilizzo dei tabulati.

<sup>352</sup> Corte cost., sent. [n. 188 del 2010](#), p. 4 del *Considerato in diritto*. La Corte si poggia qui anche sul dato testuale *ex art. 5 e 6, comma 2*, della legge n. 140 del 2003.

temporali (compresa la durata) e, se si tratta di utenze mobili, alla localizzazione e agli spostamenti degli interlocutori<sup>353</sup>.

Parzialmente differente, e in qualche modo foriero di ulteriori problematiche nella stesura dei rapporti tra autorità giudiziaria e Camera di appartenenza, è lo scenario relativo al secondo conflitto: qui il Procuratore della Repubblica, pur affermando la *necessità* di acquisire i tabulati delle utenze (dirette) del parlamentare, addirittura riconosciuta come assoluta, non ha poi dato seguito in concreto, motivando adeguatamente tale requisito. Se il diniego dell'autorizzazione, riconosciuto come legittimo dalla Corte, si fonda anche in questo caso sulla carenza motivazionale<sup>354</sup>, gli argomenti portati a sostegno dalla difesa del Senato, e accolti dalla Corte, consentono di meglio inquadrare quanto sia complesso stabilire come deve interpretarsi quel requisito di necessità più volte richiamato.

Se per un verso, infatti, è vero che la Corte non ha aderito alla tesi espressa nella delibera del Senato, che aveva inteso la necessità dell'utilizzazione dei tabulati quale *decisività* rispetto al procedimento penale, riconoscendo come quello di necessità sia concetto più ampio e meno circoscritto del primo<sup>355</sup>, è anche vero che ha condiviso con l'organo parlamentare l'idea per cui proprio questa "necessità" possa essere meglio dedotta e apprezzata allorquando l'autorità giudiziaria si preoccupi di prospettare le ragioni per cui atti investigativi alternativi all'utilizzo dei tabulati si siano rilevati impraticabili, inefficaci o anche solo più difficili<sup>356</sup>.

Non si può non vedere come accogliere una simile tesi, e dunque ritenere che la rivalutazione sulla necessità da parte dell'organo parlamentare si possa estendere sino alla comparazione con altri atti d'indagine alternativi, senza per questo esorbitare dalle attribuzioni dell'organo politico, riduca sensibilmente lo spazio per l'autorità giudiziaria, di fatto quasi "costretta" a utilizzare i tabulati solo quando risulti l'unica strada percorribile, quindi una vera e propria *extrema ratio*<sup>357</sup>, ma, soprattutto, allarga i poteri di valutazione dell'organo politico, per di più su aspetti "tipici" dell'attività giudiziaria, ritrovandosi di fatto a compiere un vero e proprio scrutinio di secondo grado sulle valutazioni già effettuate dal giudice.

Ecco che allora, probabilmente, proprio quel requisito di necessità, e la stessa proceduralizzazione dei rapporti tra autorità giudiziaria e organo politico, vanno considerati in maniera meno rigida di quanto la stessa Corte è sembrata voler fare intendere in questa pronuncia che, come peraltro testimonia la sostituzione del Giudice redattore, ha scontato alcune incongruenze<sup>358</sup>.

L'impianto costruito nella pronuncia [n. 188 del 2010](#) è stato sostanzialmente confermato nella pronuncia [n. 74 del 2013](#), che ha risolto, questa volta in favore dell'autorità giudiziaria, un conflitto avente ad oggetto proprio l'utilizzo processuale di intercettazioni casualmente captate nei confronti di un parlamentare.

Il caso, piuttosto noto alle cronache, riguardava l'allora membro della Camera dei Deputati, Nicola Cosentino, nei confronti del quale, nel corso del procedimento penale che lo vedeva indagato per associazione esterna di tipo mafioso e voto di scambio, il Gip richiedeva alla Camera di appartenenza l'utilizzazione, appunto, di diverse comunicazioni casualmente allo stesso intercettate.

A fronte della complessità della questione, nonché del clamore mediatico suscitato, la Corte ha in un certo senso avuto "gioco facile" nel risolvere il conflitto sollevato, agevolata non poco da una delibera parlamentare alquanto "sopra le righe", dalla quale emergeva in modo piuttosto evidente quello "sfondo protezionistico" a difesa dell'organo politico che in alcune occasioni si è manifestato

---

<sup>353</sup> Corte cost., sent. [n. 188 del 2010](#), p. 5 del *Considerato in diritto*.

<sup>354</sup> Cfr. F. GIRELLI, *ult. cit.*, 13-14.

<sup>355</sup> In tema, cfr. V. GREVI, *Tabulati telefonici e disciplina delle immunità processuali (art. 68, commi 2 e 3 Cost.) a tutela dei membri del Parlamento*, in *Cass. pen.*, 9/2010, 2970 in part.

<sup>356</sup> Corte cost., sent. [n. 188 del 2010](#), p. 6 del *Considerato in diritto*.

<sup>357</sup> Di vera e propria *probatio diabolica* parla D. PICCIONE, *ult. cit.*, 2239.

<sup>358</sup> Lo rileva anche R. ROMBOLI, *Nota a Corte cost. 188/2010*, in *Foro it.*, I, 2010, 2319 ss. Si leggano ancora le osservazioni sul punto di D. PICCIONE, *ult. cit.*, 2240-2.

nella prassi parlamentare<sup>359</sup>. Piuttosto, infatti, che seguire la strada tracciata dalla stessa Corte nel precedente del 2010, e dunque escludere il *fumus persecutionis* e verificare che la richiesta fosse corredata dagli elementi probatori su cui si fondava e, soprattutto, il rispetto del criterio di necessità, in termini di non implausibilità, la Camera ha proposto un'interpretazione dell'art. 6 della legge n. 140 del 2003 a dir poco bizzarra, ovvero quella che vorrebbe la valutazione della Camera di appartenenza del parlamentare rimessa a criteri discrezionalmente scelti, di volta in volta rispetto alle specifiche circostanze, dallo stesso organo politico<sup>360</sup>. “Forte” di tale premessa, la Camera ha negato l'autorizzazione sulla base di canoni del tutto estemporanei e liberi: da un lato, ha ritenuto di non potersi discostare da una precedente sua delibera con la quale aveva negato l'autorizzazione, sempre nei confronti dello stesso parlamentare e per lo stesso procedimento, a eseguire un provvedimento di custodia cautelare, non conferendo le intercettazioni casualmente captate “profili di novità” alle risultanze dell'esame già svolto in precedenza; dall'altro, ha attribuito una discutibile rilevanza al fattore temporale, riconoscendo come il fatto che le intercettazioni captate fossero molto risalenti nel tempo avesse affievolito di parecchio la loro forza probatoria; ancora, è tornato, nonostante il netto rifiuto da parte della Corte nella [sent. n. 188](#), il criterio della decisività delle intercettazioni rispetto all'affermazione della responsabilità penale. Ma, probabilmente, il profilo più critico della delibera parlamentare sta nel fatto che in diversi momenti l'organo politico ha sconfinato in valutazioni di merito rispetto all'impianto accusatorio, arrivando persino a sostenere che le stesse intercettazioni casualmente captate non dovessero essere utilizzate perché contenenti “indicazioni contrarie” rispetto all'impianto accusatorio. Al di là della perplessità insita in una posizione di questo tipo, che dunque porterebbe ad escludere l'utilizzazione di documentazione potenzialmente utile per la difesa del parlamentare proprio per mano della Camera di appartenenza di quest'ultimo<sup>361</sup>, è sul piano dei rapporti tra i poteri che essa si mostra problematica, visto che legittima l'organo parlamentare a entrare in ambiti tecnico-investigativi che dovrebbero restare nell'alveo dell'autorità giudiziaria.

A fronte di tale quadro, alla Corte, come si accennava in precedenza, è bastato richiamare l'*actio finium regundorum* realizzata nella [sent. n. 188 del 2010](#) e chiarire, quindi, che l'art. 6 della legge n. 140 del 2003 non assegna al Parlamento un potere di riesame di dati processuali già valutati dall'autorità giudiziaria, proprio al fine di evitare sovrapposizioni tra poteri. È, invero, sulla plausibilità o sulla sufficienza della motivazione addotta dal giudice che la Camera deve soffermarsi, apprezzando i requisiti di legalità costituzionale della richiesta e segnatamente il requisito della necessità, attraverso una valutazione, non già sostitutiva di quella effettuata dal giudice, ma volta a constatare la coerenza tra la richiesta e l'impianto accusatorio e, in particolare, che quella stessa necessità sia stata addotta in termini di non implausibilità<sup>362</sup>.

Un ultimo conflitto da menzionare trae origine da un'altra vicenda, anch'essa molto nota e controversa, che negli ultimi anni ha rappresentato quasi plasticamente le disfunzioni di sistema che si generano a seguito di una certa contiguità tra magistratura e politica (il riferimento è al noto “caso Palamara” riguardante le modalità di scelta dei dirigenti degli uffici giudiziari da parte del Consiglio

---

<sup>359</sup> V. GREVI, *Tabulati telefonici*, cit., 2974. Vedi C. GABRIELLI, *Una delibera parlamentare indifendibile, una censura inevitabile, un'occasione di chiarezza mancata*, in *Giur. cost.*, 2/2013, 113.

<sup>360</sup> Nelle «considerazioni di metodo» formulate nella relazione presentata alla Presidenza della Camera dei deputati l'8 gennaio 2010 (doc. IV n. 6-A) ed approvata dall'Assemblea con la deliberazione del 22 settembre 2010 impugnata, la Giunta per le autorizzazioni afferma che l'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003 – nell'assegnare al Parlamento il potere di autorizzare l'utilizzazione delle conversazioni, cui abbia preso parte un suo membro, che risulti quindi indirettamente e casualmente intercettato – «non detta un criterio, ma rimette la concessione o il diniego dell'autorizzazione ad una decisione dell'Assemblea», la quale, quindi, «può scegliere il criterio e dimostrarne, secondo la propria elaborazione politica e concettuale, la ragionevolezza».

<sup>361</sup> Cfr. C. GABRIELLI, *ult. cit.*, 1117.

<sup>362</sup> Corte cost., [sent. n. 74 del 2013](#), punti 4.2 e 4.3 del *Considerato in diritto*. Per G. LEO, *Sulle condizioni per il rilascio dell'autorizzazione all'uso di intercettazioni «casuali» delle comunicazioni di un parlamentare*, in [Diritto Penale Contemporaneo](#), 22 maggio 2013, questa coerenza diviene misuratore del carattere non “pretestuoso” della richiesta da parte dell'autorità giudiziaria.

superiore della Magistratura): nello specifico, a seguito di intercettazione effettuata nei confronti di un privato cittadino mediante l'utilizzo di un *trojan*, l'autorità giudiziaria veniva a conoscenza del fatto che ci sarebbe stata una riunione tra alcuni membri togati del Csm e alcuni esponenti politici (tra cui il deputato Cosimo Maria Ferri, magistrato collocato fuori ruolo proprio a causa del mandato parlamentare). L'autorità giudiziaria, pur consapevole della partecipazione a tale riunione di un deputato, procedeva ad intercettazione ambientale della stessa senza chiedere la preventiva autorizzazione alla Camera di appartenenza del deputato stesso.

La Corte costituzionale, con decisione [n. 129 del 2020](#) non è entrata nel merito della questione, risolvendola in sede di ammissibilità, atteso che il ricorso è stato proposto non già dalla Camera di appartenenza del parlamentare, quanto dal singolo deputato, il quale avrebbe, a suo dire, agito contro un atto, quale quel tipo di intercettazione, che avrebbe violato la "sfera di inviolabilità del singolo parlamentare e non dell'Assemblea nel suo complesso considerata".

La Corte ha colto l'occasione per ribadire la "qualità esclusivamente assembleare" della prerogativa *ex art. 68, comma 3 Cost.*, quale norma a garanzia dell'organo parlamentare e non del singolo membro, volta a preservare la funzionalità, l'integrità di composizione (nel caso delle misure *de libertate*) e la piena autonomia decisionale delle Assemblee, rispetto ad indebite invadenze del potere giudiziario<sup>363</sup>.

Per concludere – limitatamente al tema delle intercettazioni - non può non osservarsi come la ricostruzione dell'intera disciplina, tra revisione costituzionale, intervento del legislatore e disciplina codicistica, sconti necessariamente una moltitudine di criticità legate sostanzialmente alla necessità di bilanciare, per un verso l'esigenza di preservare a tutto tondo la sfera parlamentare, tenendo anche in considerazione quanto l'evoluzione tecnologica, esponenziale nell'ultimo decennio, sia in grado di ridefinire il concetto stesso di comunicazioni; dall'altro, quella di evitare che una eccessiva ridefinizione degli ambiti ascrivibili anche in via interpretativa all'art. 68, comma 3 Cost., e dunque alle garanzie *ivi* previste, possa ricalibrare le immunità costituzionali in favore dei parlamentari verso forme (neanche troppo occulte) di un privilegio.

Un ruolo, in tal senso, cruciale è rivestito proprio dalla Corte costituzionale che, come dimostra anche intervento del 2013, piuttosto che decretare il *de profundis* della disciplina della legge n. 140 del 2003, "annunciata" sin dal 2007, attraverso la costruzione di una fitta trama tra sindacato sulle leggi e conflitti tra poteri, ha voluto governare lo scenario apertosi a seguito della sentenza [n. 390 del 2007](#), mostrando a chiare lettere la sua posizione di arbitro tra politica e autorità giudiziaria, di mediatore dei conflitti in funzione dell'equilibrio tra i poteri<sup>364</sup>.

#### 4. Il legittimo impedimento del parlamentare: il caso *Previti*.

Diverso dalle ipotesi dei conflitti sin qui esaminati, seppur con questi in qualche modo confinante, è il c.d. "caso *Previti*" che, nel sollevare numerose questioni, tanto sul piano strettamente processuale quanto su quello di merito, è stato non solo di grande impatto politico nei primissimi anni del Duemila, ma anche una palese dimostrazione delle criticità scaturite nella prassi dall'abolizione dell'autorizzazione a procedere operata con la legge cost. n. 3 del 1993<sup>365</sup>.

La questione dal punto di vista sostanziale ha riguardato sempre il rapporto tra libero esercizio della funzione parlamentare ed effettività della giurisdizione, ma in una declinazione diversa, appunto, da quella che si stava tipizzando, peraltro proprio in quegli anni, soprattutto con i conflitti *ex art. 68, comma 1*, perché essa ha riguardato la decisione dell'autorità giudiziaria di non rinviare

<sup>363</sup> Corte cost., [ord. n. 129 del 2020](#).

<sup>364</sup> È la tesi espressa in dottrina da F. GIRELLI, *Le intercettazioni indirette*, cit., in part. 17-20 e più recentemente ID., *La "legittimità"*, cit., 253-4.

<sup>365</sup> E. MALFATTI, *Sui possibili esiti del conflitto promosso dalla Camera dei Deputati*, in R. Bin – G. Brunelli – A. Pugiotto – P. Veronesi (a cura di), *Il "caso Previti"*, cit., 103.

ulteriormente l'udienza preliminare a carico dell'imputato Cesare Previti, sul presupposto per cui la partecipazione di quest'ultimo, in qualità di membro della Camera, alle sedute dei lavori parlamentari, non costituisse assoluto impedimento a comparire all'udienza stessa.

Per una migliore comprensione di una vicenda molto complessa può essere utile “spezzare” il caso Previti in due distinti tronconi, il primo composto dai conflitti sollevati direttamente dal deputato interessato – e dichiarati inammissibili dalla Corte con ord. [n. 101 del 2000](#)<sup>366</sup> – e il secondo formato dal conflitto proposto dalla Camera di appartenenza, e dichiarato invece ammissibile con ord. [n. 102 del 2000](#)<sup>367</sup>.

Evidente dimostrazione del rilievo costituzionale assunto dall'intera vicenda è stato il nutrito dibattito maturato in sede dottrina già a partire dalla proposizione dei ricorsi e, dunque, prima delle relative pronunce in sede di deliberazione sull'ammissibilità da parte della Corte<sup>368</sup>.

#### 4.1. I conflitti sollevati dal singolo parlamentare.

Partendo dal primo troncone, esso ha riproposto in termini piuttosto chiari il tema della configurabilità o meno del singolo parlamentare quale potere dello Stato, come tale legittimato alla sollevazione di un conflitto tra poteri, soprattutto alla luce di quello spazio aperto dalla Corte in occasione della nota ordinanza [n. 177 del 1998](#), ma mai definito, se non in negativo, cioè attraverso la netta esclusione della legittimazione nei conflitti *ex art. 68*, comma 1, Cost<sup>369</sup>.

Sul punto è noto come al tempo la dottrina si sia divisa tra coloro che, sottolineando in particolare la previsione *ex art. 37* della legge n. 87 del 1953, che subordina la possibilità per un organo di sollevare un conflitto alla capacità dello stesso di impegnare l'intero potere, e il rischio di (ulteriore) polverizzazione del concetto di potere dello Stato, hanno escluso *tout court* la legittimazione del singolo parlamentare<sup>370</sup>; e coloro che, al contrario, hanno delineato una “qualità rappresentativa” di quest'ultimo, la quale troverebbe sostanza nel complesso delle competenze e dei diritti previsti per lo stesso dalla Costituzione, già nella lettera della previsione *ex art. 67*, e dai regolamenti parlamentari, e che ben potrebbe declinarsi come tale al *singolare*, non potendo invero essere sempre riassorbibile organicisticamente dal *plenum* dell'Assemblea di appartenenza<sup>371</sup>. Una tale conclusione si mostrava

<sup>366</sup> Per le differenze tra i due ricorsi, cfr. N. ZANON, *Il “caso Previti”: conflitto tra poteri dello Stato o questione privata? Relazione introduttiva*, in R. Bin – G. Brunelli – A. Pugiotto – P. Veronesi (a cura di), *Il “caso Previti”*, cit., 17.

<sup>367</sup> Sulle quali, cfr. N. ZANON, *Il caso Previti non è un conflitto tra poteri. Esigenze della giustizia e indipendenza del Parlamento*, in *D & G*, 15/2000, 48 ss.; G. BRUNELLI, «*Caso Previti*», *atto I: porte aperte alla Camera (e al Senato), porta chiusa (ma non del tutto) al Deputato*, in *Giur. cost.*, 2/2000, 963 ss.

<sup>368</sup> Il riferimento è ovviamente al noto volume di R. Bin – G. Brunelli – A. Pugiotto – P. Veronesi (a cura di), *Il “caso Previti”*, cit.

<sup>369</sup> Occorre altresì osservare come alcuni in dottrina abbiano invitato a non enfatizzare l'inciso contenuto nell'ord. n. 177, trattandosi di un mero *obiter dictum*, così F. DONATI, *Tre brevi osservazioni sul “caso Previti”*, in R. Bin – G. Brunelli – A. Pugiotto – P. Veronesi (a cura di), *Il “caso Previti”*, cit., 81.

<sup>370</sup> A. ANZON, *Ragioni di inammissibilità dei conflitti di attribuzione del “caso Previti”*, *ivi*, 26-27, osserva come trascurare questo requisito “rischia di svuotare di significato proprio la locuzione «poteri dello stato» *ex art. 134 Cost.*, con l'effetto di polverizzare impropriamente e a dismisura la categoria e di conferire ad una pluralità di organi statali il privilegio di avvalersi di un rimedio straordinario qual è un ricorso diretto alla Corte” (l'A. ritiene che, ammettendo il ricorso del singolo parlamentare, si dovrebbe anche per ipotesi ammettere ricorsi dei singoli giudici costituzionali, dei singoli membri del Csm e dei singoli Ministri oltre quello di Grazia e Giustizia); F. DONATI, *Tre brevi osservazioni*, cit., 82-83.

<sup>371</sup> È la nota posizione di N. ZANON, *Il “caso Previti”: conflitto*, cit., 8-9 che allarga il ragionamento richiamandosi alla natura storica e teorica dello stesso concetto di rappresentanza politica. Critica rispetto a tale posizione è A. ANZON, *ult. cit.*, 26, per la quale la nuova giurisprudenza in tema di applicazione dell'art. 68, comma 1, Cost., inauguratasi con le sentenze [10](#) e [11](#) del 2000, che ha condannato quella tendenza espansiva rintracciabile in alcune pronunce precedenti, è stata resa possibile “grazie al necessario riferimento alla più circoscritta e circoscrivibile funzione ‘parlamentare’, mentre per la più ampia funzione di ‘rappresentanza politica’ non esistono, e non possono esistere, altro che parametri di definizione vaghi e indeterminati che non forniscono adeguato appoggio a un'operazione del genere”.

anche funzionale a scongiurare il rischio di una tutela delle prerogative del singolo parlamentare affidata in via esclusiva a una decisione della maggioranza parlamentare<sup>372</sup>. Una declinazione che troverebbe, in particolare, lo spazio proprio all'interno di quei conflitti tra poteri miranti a far valere le eventuali lesioni che il singolo parlamentare dovesse subire non già a seguito di comportamenti provenienti dall'esterno, quindi addebitabili ad altri poteri, quanto all'interno della stessa camera di appartenenza<sup>373</sup>.

Occorre osservare come il discorso sulla legittimazione alla sollevazione dei conflitti, e dunque anche quella del singolo parlamentare, rifugge sempre più, e le recentissime evoluzioni lo dimostrano, da ipotesi preconfezionate lungo le quali incasellare alcuni soggetti escludendone altri, essendo sempre più essenziale la ricerca del se vi siano nei poteri esercitati e nelle connessioni istituzionali createsi nella vicenda concreta, quei tratti di luogo costituzionale tale da caratterizzare il soggetto al punto di integrare l'ipotesi soggettiva del potere dello Stato<sup>374</sup>.

La Corte, come anticipato, ha dichiarato inammissibili i conflitti proposti direttamente dal deputato Previti, con una motivazione che, tuttavia, non si è incentrata sul profilo soggettivo, denunciandone l'eventuale carenza, quanto piuttosto su quello oggettivo<sup>375</sup>. Tale aspetto della decisione è sintomo di una duplice, importante, e convergente tendenza sul piano dei conflitti tra poteri: in primo luogo, quella di privilegiare il profilo oggettivo del conflitto, quello cioè che coinvolge il carattere costituzionale o meno delle attribuzioni in contestazione<sup>376</sup>, in luogo di quello soggettivo che, pertanto, vede sempre più perdere una propria autonomia "risolutiva"<sup>377</sup>, dovendo al contrario leggersi *con* il primo. Non è dunque il profilo soggettivo *a priori* che può determinare l'esistenza o meno del conflitto, quanto piuttosto una riconduzione del primo nel secondo, da farsi, e siamo alla seconda tendenza, in relazione allo specifico caso concreto sottoposto a giudizio<sup>378</sup>. La Corte, infatti, tende a preferire una decisione che si informi a criteri ritagliati sul caso concreto sottoposto al suo giudizio. È stato giustamente notato come la Corte in genere "non rileva la insussistenza in assoluto dei requisiti necessari per poter assumere la posizione di parte in sede conflittuale, ma si limita a farlo

---

<sup>372</sup> Ancora, N. ZANON, *ult. cit.*, 10. Sul punto, cfr. anche S. BARTOLE, *Al di là di contingenti ricorsi*, in R. Bin – G. Brunelli – A. Pugiotto – P. Veronesi (a cura di), *Il "caso Previti"*, cit., 34, il quale precisa che rifiutare la legittimazione al ricorso del singolo significa "accettare che al parlamentare resti preclusa ogni valutazione della sua posizione personale difforme da quella dell'assemblea, o meglio del suo ufficio di presidenza. E vi è ragione di dubitare dell'accettabilità di questa impostazione".

<sup>373</sup> Come messo in evidenza da L. PESOLE, *Sulla legittimazione al conflitto del singolo parlamentare*, in R. Bin – G. Brunelli – A. Pugiotto – P. Veronesi (a cura di), *Il "caso Previti"*, cit., 145 ss., 149, "finché siamo di fronte a situazioni concernenti il singolo parlamentare, ma di fatto inerenti all'intera istituzione parlamentare, il compito di sollevare il conflitto contro quel potere dello Stato che ha violato la sfera parlamentare deve spettare alla camera di appartenenza". Secondo A. ANZON, *ult. cit.*, 28, ammettere in via di principio la legittimazione del singolo per poi limitarla ai soli conflitti contro la Camera di appartenenza è un ulteriore problema. Vedi anche R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit., 142.

<sup>374</sup> Così A. SAIITA, *Conflitti di attribuzione, poteri dello Stato*, cit., 331.

<sup>375</sup> G. BRUNELLI, «*Caso Previti*», *atto I*, cit., 964-5. N. ZANON, *Il "caso Previti"*, cit., 6-7, ha giustamente osservato come nel caso di specie "non è argomentabile, o perlomeno non lo è con la stessa nettezza, l'esistenza di una sfera relazionale riservata a camera di appartenenza e autorità giudiziaria, con conseguente esclusione della presenza del singolo parlamentare dalla scena dei conflitti d'attribuzione. O meglio: per dichiarare inammissibili i ricorsi proposti personalmente (...) la Corte non avrebbe qui a disposizione la strada di ritenere carente il presupposto oggettivo del conflitto, a causa della eventuale mancanza di una delibera della camera, dal mancato rispetto della quale soltanto possa derivare la lesione".

<sup>376</sup> Come osservato da A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano 1997, II, 172-3, se il conflitto è tra "poteri dello Stato", "significa che (...) entrambi gli organi confliggenti devono operare come tali; non sarebbe configurabile un conflitto ove la lesione delle competenze derivasse da un comportamento di organo anche costituzionale ma adottato nell'esercizio (...) di poteri non di livello costituzionale. Gli atti di quest'organo sarebbero, in tal caso, impugnabili nelle forme ordinarie".

<sup>377</sup> R. TOSI, *I ricorsi del "caso Previti": tre tentativi di uso atipico del conflitto*, in R. Bin – G. Brunelli – A. Pugiotto – P. Veronesi (a cura di), *Il "caso Previti"*, cit., 221.

<sup>378</sup> G. BRUNELLI, «*Caso Previti*», *atto I*, cit., 965. In tema, cfr. F. FABRIZZI, *La Corte costituzionale giudice dell'equilibrio*, cit.

con esclusivo riferimento al caso di specie”, mostrando in tal modo “un atteggiamento di estrema prudenza”, in forza del quale l’organo di giustizia costituzionale “non si sbilancia mai più di quanto dovuto al fine di verificare l’ammissibilità di quello specifico conflitto sottoposto in quel momento al suo giudizio”<sup>379</sup>.

L’insussistenza del profilo oggettivo, da cui è derivata l’inammissibilità dei conflitti proposti dal deputato Previti, è stata poggiata su una sorta di duplice, e ovviamente interrelata, deviazione dalla funzione propria del conflitto di attribuzioni operata dal ricorrente.

Prima di tutto, egli è ricorso al conflitto costituzionale per far valere non già la menomazione di un potere, quanto la lesione di un diritto (di difesa) che, come tale, avrebbe dovuto trovare la propria sede di tutela negli ordinari strumenti già previsti dal sistema giurisdizionale. Il conflitto, a ben guardare, si poneva tra l’esercizio di una funzione pubblica (il libero esercizio del mandato parlamentare) e l’esercizio di un diritto di libertà (quello di difesa): ma, come rilevato da autorevole dottrina, si trattava di conflitto innanzitutto “interiore”<sup>380</sup>, a sottolineare come esso coinvolgeva quella dimensione privata che non può trasformarsi in pubblica, addirittura sino al massimo livello del conflitto tra poteri, se non scontando un pesante salto logico<sup>381</sup>, quello che avrebbe sottoposto al giudizio costituzionale interessi non omogenei, che invero appartenevano a campi diversi<sup>382</sup>.

A fronte di una lesione che si stagliava sulla dimensione dei diritti, il conflitto tra poteri non poteva costituire uno strumento di tutela che fosse ulteriore rispetto a quelli già offerti dal sistema giurisdizionale, come peraltro ribadito nella sentenza di poco precedente [n. 359 del 1999](#). In caso contrario, sarebbe venuto in discussione il carattere della residualità che, anche al netto di casi in cui non ha mantenuto un’accezione unitaria<sup>383</sup>, è concetto cardine dei conflitti tra poteri<sup>384</sup>. Anche se, è opportuno farlo presente, parte della dottrina ha espresso dubbi su questo specifico profilo, osservando come rispetto a lesioni particolarmente gravi per il libero mandato parlamentare che dovessero provenire proprio da comportamenti dell’autorità giudiziaria, l’esclusione *a priori*, per ragioni teoriche, dello strumento del conflitto tra poteri, lasciando come unica tutela la via dei rimedi endoprocessuali, rischia di affidare la gestione definitiva delle garanzie di libertà costituzionalmente attribuite al parlamentare proprio a quel soggetto, l’autorità giudiziaria, che per quelle stesse garanzie rischia di costituire il maggior pericolo<sup>385</sup>.

Ad ulteriore dimostrazione della differenza di piani tra *ciò* che si lamentava da parte del ricorrente e la *sede* nella quale quella stessa lamentela veniva fatta valere sta la circostanza per cui l’intera

<sup>379</sup> L. PESOLE, *ult. cit.*, 147.

<sup>380</sup> Così N. ZANON, *ult. cit.*, 19.

<sup>381</sup> IBIDEM. L’A., pur ammettendo che a quella ‘determinazione privata’ il deputato vi è giunto non per scelta libera, bensì indotta dalla decisione dell’autorità giudiziaria di non concedere il rinvio delle udienze, non si convince del fatto che essa si traduca in una lesione delle attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare (e/o della camera di appartenenza) piuttosto che in una semplice lesione di specifici diritti processuali rispetto ai quali l’ordinamento appresta gli opportuni rimedi, 20.

<sup>382</sup> Lo ha sottolineato bene A. RUGGERI, *Un conflitto inammissibile per l’impossibilità di “bilanciare” gli interessi evocati in campo (Nota minima a proposito del “caso Previti”)*, in R. Bin – G. Brunelli – A. Pugiotto – P. Veronesi (a cura di), *Il “caso Previti”*, cit., 198, per il quale, proprio riferendosi alla violazione della dimensione dei diritti e a quella dei *munera*, osserva come “è del tutto evidente (...) quanto forzato risulti essere far scivolare e confluire l’una pretesa dall’uno all’altro ‘campo’, facendo cioè del primo un elemento caratterizzante la ‘sfera’ costituzionalmente menomata, sì da condizionare l’esercizio delle competenze che a quest’ultima fanno capo”.

<sup>383</sup> G. BRUNELLI, *ult. cit.*, 966-67, e le sue riflessioni relative ai casi in cui i conflitti hanno avuto ad oggetto atti legislativi.

<sup>384</sup> Vedi anche D. BIFULCO, *“Molto rumore per nulla”? Note a margine del “caso Previti”*, in *Corr. giur.*, 2/2002, 208 ss., in part. 209. Sulla residualità dei conflitti, cfr. *ex multis*, R. BIN, *L’ultima fortezza*, cit., 129 ss.

<sup>385</sup> N. ZANON, *Il “caso Previti”: conflitto*, cit., 22, aggiunge: “non si tratta (...) di introdurre nei rapporti tra organi costituzionali una logica amico-nemico del tutto inopportuna”, quanto “di riportare la controversia al livello costituzionale che le compete” e “di non far finta di nulla, ignorando talvolta la realtà delle cose in nome di una sorta di irenismo costituzionale che non si esiterebbe a definire ipocrita”. L’A. chiosa affermando che “al di là dei singoli casi personali, poiché il Parlamento è il luogo del pluralismo, davvero la difesa delle garanzie di libertà dei parlamentari vale in generale e non ha affatto un segno politico particolare, se non quello della difesa delle libertà di tutti noi rappresentati”.

azione del deputato era in ogni caso informata alla volontà di fare emergere in maniera ancora più chiara l'abuso di potere e il *fumus persecutionis* che l'autorità giudiziaria avrebbe manifestato in via generale nei suoi confronti<sup>386</sup>.

#### 4.2. *Il ricorso presentato dalla Camera di appartenenza.*

Un discorso diverso è da farsi, e la Corte lo ha fatto, in relazione al conflitto sollevato dalla Camera di appartenenza del deputato.

Qui, infatti, il livello del giudizio si sposta dal fatto specifico, il provvedimento del giudice che ha "impedito" al parlamentare di partecipare ai lavori, al piano dei principi, con l'affermazione contenuta nell'ordinanza del Gup per cui l'efficienza della giustizia è principio costituzionale prevalente su quello sotteso all'esercizio delle funzioni parlamentari: come rilevato dalla dottrina, si tratta di un piano molto delicato che attiene ai rapporti tra i due poteri e che non pare avere altra sede se non quella proprio del conflitto costituzionale<sup>387</sup>.

Il ricorso proposto dalla Camera ha fornito l'occasione per ulteriori spunti di riflessione. Innanzitutto, quello relativo all'interesse a ricorrere. Sul punto, infatti, occorre precisare la circostanza, non certo secondaria, per cui il deputato Previti scelse poi di prendere parte proprio a quelle sedute parlamentari che erano dallo stesso state invocate come legittimo impedimento a comparire alle udienze *ex art.* 486 c.p.p., esercitando peraltro nelle stesse il diritto di voto. La circostanza è certamente di rilievo anche per i ricorsi proposti dal singolo parlamentare, ma il fatto che tale partecipazione fosse già intervenuta, e dunque ben nota, al momento del deposito del ricorso da parte dell'organo parlamentare, a differenza di quanto avvenuto per i ricorsi *uti singulus*<sup>388</sup>, fa preferire la trattazione del punto in riferimento al primo.

La dottrina anche in questo caso si è divisa tra chi proprio in questa scelta – a prescindere dalle ragioni che l'hanno sostenuta – ha visto il definitivo venir meno dell'interesse dell'organo camerale ricorrente, giacché quella lesione delle attribuzioni costituzionali della Camera stessa, per un certo periodo di tempo potenziale, proprio con la scelta del parlamentare non si è poi realizzata in concreto, con conseguente inammissibilità del conflitto proposto che, tradizionalmente, non può ridursi a un parere consultivo offerto dalla Corte<sup>389</sup>; e chi, al contrario, pur consapevole di questa specifica natura del conflitto, ha escluso che la sola circostanza dell'esercizio del diritto di voto in aula da parte del parlamentare abbia eliminato l'oggettiva incertezza sulle condizioni alle quali gli impegni parlamentari giustificano l'allegazione di un impedimento assoluto<sup>390</sup>.

---

<sup>386</sup> Per R. ROMBOLI, *Tre ricorsi inammissibili*, in R. Bin – G. Brunelli – A. Pugiotto – P. Veronesi (a cura di), *Il "caso Previti"*, cit., 185, sotto il profilo oggettivo i ricorsi presentati dal deputato Previti sono evidentemente inammissibili. Secondo P. VERONESI, *Tre ricorsi intrecciati: alla ricerca del "bandolo della matassa"*, *ivi*, 232, evidenzia come la Corte non abbia gli strumenti per far fronte a tali censure nei confronti dell'autorità giudiziaria: denunce di tal tipo possono invero trovare sede in un procedimento di ricasazione ovvero in un giudizio di tipo disciplinare rivolto al magistrato. Vedi anche A. ANZON, *Ragioni*, cit., 30. R. BIN, *Un esperimento mentale*, in R. Bin – G. Brunelli – A. Pugiotto – P. Veronesi (a cura di), *Il "caso Previti"*, cit., 37 ss., 39 parla di un ricorrente che "la butta in politica", con un *petitum* che "sembra diretto alla direzione di un giornale, non alla Corte costituzionale".

<sup>387</sup> R. BIN, *ult. cit.*, 39-40.

<sup>388</sup> Il ricorso della Camera è depositato in data 19 novembre 1999, quelli del deputato Previti rispettivamente in data 17 settembre e 5 ottobre 1999. Vedi sul punto N. ZANON, *ult. cit.*, 15.

<sup>389</sup> Molto netto A. SAIITA, *Alcune considerazioni in tema di ammissibilità dei ricorsi per conflitto di attribuzione proposti dall'on. Previti e dalla Camera dei Deputati*, in R. Bin – G. Brunelli – A. Pugiotto – P. Veronesi (a cura di), *Il "caso Previti"*, cit., spec. 209-210, ripreso poi da A. RUGGERI, *ult. cit.*, 202, per il quale "nessun dubbio può aversi (...) a riguardo del fatto che le pronunzie (...) non costituiscono dei pareri *pro veritate* emessi dalla Corte e valevoli unicamente per il futuro, privi pertanto di effetti giuridici nei riguardi della sfera di competenze dei 'poteri' in conflitto". Vedi anche D. BIFULCO, *op. cit.*, 210.

<sup>390</sup> N. ZANON, *ult. cit.*, 16-17, ripreso poi da L. PESOLE, *ult. cit.*, 153. A queste posizioni va aggiunta quella di A. ANZON, *ult. cit.*, 30-31 che, pur non negando in via di principio l'interesse della Camera, si chiede se per radicare il

La Corte, ritenendo ammissibile questo conflitto con l'ord. [n. 102 del 2000](#), si è avvicinata più a quest'ultima indicazione della dottrina, accogliendo altresì implicitamente la lettura proposta dal ricorso della Camera, in base alla quale il comportamento del deputato, e dunque la sua scelta in favore dell'impegno parlamentare in luogo della comparizione in udienza, astrattamente idoneo a far venir meno l'interesse, abbia rappresentato una circostanza del tutto estranea ai poteri in conflitto, che nel ricorso in questione erano (solo) la Camera e il Giudice: una determinazione del tutto personale, se non anche accidentale, del deputato, come si legge nel ricorso della Camera, che non ha intaccato il principio contenuto nell'ordinanza del giudice, quello per il quale gli impegni parlamentari non possono mai costituire un impedimento assoluto a comparire in udienza. Principio che segna una delimitazione dei confini tra le attribuzioni costituzionali del potere legislativo e di quello giudiziario, che ben può dar vita a una controversia costituzionale<sup>391</sup>. Il conflitto, secondo la Corte, è talmente incardinato sul livello dei rapporti tra poteri – legislativo e giudiziario – e, come tale, prescinde dai comportamenti del singolo deputato - al punto che può dirsi che non sia (più) il caso-Previti<sup>392</sup> - da richiedere il coinvolgimento dell'intero potere legislativo attraverso l'estensione, secondo anche quanto prospettato in dottrina<sup>393</sup> e in linea con alcuni precedenti, del contraddittorio al Senato che, proprio da quella affermazione di principio contenuta nell'ordinanza del giudice, avrebbe potuto essere pregiudicato in futuro.

Il coinvolgimento del Senato, e il dibattito svoltosi in sede di Giunta delle elezioni e delle immunità allorché è stata proposta la costituzione dello stesso in giudizio, è stata occasione per sottolineare un ulteriore profilo di interesse posto da questa fattispecie conflittuale, e sul quale denso è stato il dibattito in sede dottrina: ci si riferisce alla possibilità, proposta dalla Camera ricorrente, di differenziare sul piano assiologico, dando luogo pertanto anche ad una sorta di gerarchizzazione, le attività inerenti la funzione parlamentare.

Il ricorso della Camera dei Deputati, infatti, si distingue da quelli avanzati dal singolo deputato anche perché ha offerto alla Corte una soluzione, frutto – a detta della stessa difesa dell'organo parlamentare - di un bilanciamento/contemperamento tra gli interessi costituzionali in gioco, l'efficienza del processo da un lato e l'autonomia, indipendenza e funzionalità delle istituzioni parlamentari dall'altro, in forza del quale solo una specifica attività parlamentare, quella che si

---

conflitto sia o meno sufficiente “la mera affermazione generica e generale, attribuita al giudice, della necessaria indiscriminata prevalenza delle esigenze dell'efficiente svolgimento del giudizio su quelle dell'esercizio della funzione parlamentare, oppure se, a tal fine, non sia piuttosto necessario verificare l'esistenza di una concreta lesione”, commisurando tale affermazione alla situazione dei singoli casi di specie cui si riferiscono i provvedimenti giurisdizionali impugnati. L'A., sul punto, osserva che il rinvio chiesto dal deputato Previti sembrerebbe motivato sempre e solo per partecipare a “discussioni” e non già a votazioni, circostanza che ben potrebbe far supporre l'astrattezza del problema prospettato dalla Camera alla Corte.

<sup>391</sup> R. BIN, *Un esperimento mentale*, cit., 39, riconosce che la Camera ricorre per una questione che è di per sé astratta, perché prescinde dai fatti processuali dai quali il ricorso di Previti non è invece riuscito ad emergere. L'origine del conflitto, secondo l'A., “non sta nel provvedimento del giudice che ha ‘impedito’ al deputato di recarsi in Parlamento, quanto nell'affermazione di principio (...) contenuta nell'ordinanza del g.u.p., per cui l'efficienza della giustizia è un principio costituzionale che prevale su ‘altre esigenze’, tra cui quelle dell'esercizio delle funzioni parlamentari, 40. Vi è chi, cfr. G. BRUNELLI, “*Caso Previti*”, *atto I*, cit., 967-8, nell'ammissibilità del conflitto proposto dalla Camera, ha visto una “perfetta coerenza” della Corte proprio per quel che riguarda il profilo dell'interesse a ricorrere, venendo il Giudice costituzionale chiamato non già ad un mero parere consultivo, su astratte ipotesi, bensì a dirimere una situazione di incertezza circa la delimitazione delle sfere di attribuzioni costituzionali, determinata da un principio chiaro affermato nell'atto giurisdizionale e, come tale, potenzialmente lesivo del potere legislativo. Secondo D. BIFULCO, *op. cit.*, 210, l'agganciare l'interesse all'affermazione di principio rende “problematico capire i parametri in base ai quali il giudice costituzionale ha ritenuto la sussistenza dell'interesse a ricorrere (...) e il problema non si risolve neppure facendo coincidere l'interesse a ricorrere con il più ampio concetto di interesse al processo, spesso utilizzato dalla Corte quale condizione dell'azione, parametro volto a valutare l'esistenza di un interesse concreto ed attuale alla decisione, principalmente nei conflitti interorganici”.

<sup>392</sup> Così M.C. CABIDDU, «Ceci n'est pas l'arrêt Previti», *o del surrealismo costituzionale*, in *Giur. cost.*, 4/2001, 2005 ss., 2008.

<sup>393</sup> N. ZANON, *ult. cit.*, 17. Ancora G. BRUNELLI, *ult. cit.*, 968.

sostanza nell'esercizio del diritto di voto, costituirebbe per i parlamentari impedimento assoluto, e dunque legittimo, a comparire alle udienze<sup>394</sup>.

Soluzione, quest'ultima, che, pur essendo la risultante di una raffinata ricostruzione e di una abilissima strategia processuale<sup>395</sup>, non è stata esente da critiche che per lo più si sono sviluppate su due piani distinti: da una parte, quello proprio delle attività parlamentari, dall'altro, quello dell'ammissibilità stessa del conflitto. Riguardo al primo, si è evidenziato, in una prospettiva più ampia e generale, l'unitarietà della funzione parlamentare, come tale sottratta a qualsivoglia forma di frammentazione<sup>396</sup>, e in una più specifica, la debolezza di una ricostruzione che di fatto ha posto una soluzione di continuità lungo il filo che lega il momento del voto a tutte quelle attività, *in primis* la discussione parlamentare, che del primo costituiscono un *prius* logico-funzionale<sup>397</sup>. Al punto che vi è chi ha visto nella proposta della Camera non già un bilanciamento, bensì “una presa di posizione molto impegnativa in ordine alla differenza sostanziale della natura giuridica e del valore costituzionale delle diverse attività compiute dall'Assemblea parlamentare e dai suoi organi interni”<sup>398</sup>. Quanto al secondo piano, il profilo analizzato è stato ancora quello dell'interesse a ricorrere: il fatto che il parlamentare nel caso di specie avesse optato per la partecipazione ai lavori parlamentari, esercitando altresì il diritto di voto, avrebbe acquistato un peso ulteriore proprio alla luce di questa priorità assegnata dalla stessa Camera al momento del voto, determinando il venir meno dell'interesse (anche) di quest'ultima<sup>399</sup>.

---

<sup>394</sup> Il ricorso chiede alla Corte di dichiarare che non spetta al g.u.p. stabilire che non costituisce legittimo impedimento assoluto alla partecipazione del deputato alle udienze penali il diritto-dovere di questi di assolvere il mandato parlamentare attraverso la partecipazione a votazioni in Assemblea.

<sup>395</sup> Come riconosciuto, tra gli altri, da A. RUGGERI, *Un conflitto inammissibile*, cit., 199-200.

<sup>396</sup> Sottolinea con forza questo aspetto, ricollegandosi peraltro alla stessa giurisprudenza costituzionale, G. BRUNELLI, *Sull'impossibilità di “frammentare” la funzione parlamentare*, in R. Bin – G. Brunelli – A. Pugiotto – P. Veronesi (a cura di), *Il “caso Previti”*, 48 che ricorda come vi sia un ampio spettro di atti che concorrono, “nel loro complesso ad identificare la funzione parlamentare (...) e che proprio per questo non sono suscettibili – se non ai fini di classificazione e di studio – di considerazione separata e, soprattutto, di impropria ‘gerarchizzazione’. Del resto”, continua l'A., “il carattere necessariamente unitario della funzione parlamentare è strettamente connesso ai profili di fondo della moderna rappresentanza politica, che si estrinseca *in primis* nell'azione nell'interesse del rappresentato e nella responsabilità del rappresentante, e che trova proprio nella capacità di quest'ultimo di reagire rapidamente alle situazioni ed ai problemi che si presentano incessantemente, utilizzando tutti i diversi strumenti dell'attività parlamentare, la garanzia dell'efficienza dell'organo rappresentativo nel suo complesso”.

<sup>397</sup> Secondo M. MANETTI, *Conflitto tra poteri e galateo costituzionale*, in R. Bin – G. Brunelli – A. Pugiotto – P. Veronesi (a cura di), *Il “caso Previti”*, cit., 113 ss., 118, la partecipazione alla discussione, oltre a non potersi scindere dal voto, è “addirittura più importante della partecipazione al voto, perché arricchisce gli elementi di giudizio a disposizione dell'Assemblea, e può in concreto convincere della bontà di una certa posizione, influenzando in definitiva sull'esito della votazione”; R. BIN, *Un esperimento*, cit., 41, per il quale “il voto non è che il momento conclusivo e di verifica della discussione: ed è proprio in questa che la presenza del parlamentare può acquistare il massimo del suo significato, come apporto di idee e di argomentazioni che possono influenzare in modo decisivo lo schieramento finale”; vedi anche A. RUGGERI, *ult. cit.*, 200; *Contra*, cfr. A. CARIOLA, *Il diritto di difesa del deputato inquisito*, in R. Bin – G. Brunelli – A. Pugiotto – P. Veronesi (a cura di), *Il “caso Previti”*, 59, per il quale l'esperienza parlamentare degli ultimi anni, in regime di maggioritario, conferma in un certo senso che quella della votazione rappresenta “l'attività essenziale del parlamentare, in quanto essa sola concorre in maniera determinante alla formazione della deliberazione camerale” trovando invero la discussione una caratterizzazione significativa ma non decisiva nella presenza di procedimenti legislativi ‘blindati’.

<sup>398</sup> A. SAITTA, *Alcune considerazioni*, cit., 211.

<sup>399</sup> In particolare, cfr. D. BIFULCO, *“Molto rumore”*, cit., 214, che insiste sul fatto per cui il vero problema di questo conflitto non sta nella decisione [n. 225 del 2001](#), quanto nell'ordinanza di ammissibilità dello stesso. L'A. richiama, seppur non completamente, le considerazioni di A. RUGGERI, *Un conflitto inammissibile*, cit., 203-4, il quale ha osservato che “se ci si pensa (...) l'iniziativa processuale del parlamentare e quella dell'assemblea cui egli appartiene, sotto il profilo assiologico-oggettivo, lungi dal sorreggersi l'un l'altra, si elidono a vicenda, poggiando su presupposti reciprocamente confliggenti: quella del primo, potendo essere avanzata contro l'autorità giudiziaria (...) unicamente alla condizione della mancata partecipazione al processo, accompagnata dalla partecipazione ai lavori parlamentari (la qual cosa, tuttavia, rende privo di fondamento il concorrente ricorso della Camera); quella dell'altra, di contro, giustificandosi proprio nel caso opposto della rinuncia da parte del parlamentare ai lavori dell'assemblea cui appartiene, motivata con l'esigenza di

#### 4.3. La soluzione del conflitto: la decisione [n. 225 del 2001](#).

Nonostante la complessità e la diversità delle questioni poste dal conflitto in esame, la decisione che lo ha risolto si è presentata tutto sommato piuttosto snella.

Il primo profilo affrontato dalla Corte ha riguardato l'ammissibilità dell'intervento in giudizio spiegato dal deputato Previti, che è stata negata sulla base del riconoscimento di una sorta di estraneità ad ampio raggio del singolo deputato rispetto all'area di interesse del conflitto<sup>400</sup>. Per un verso, infatti, il piano delle lamentele azionabili dal singolo parlamentare non attiene al livello delle competenze tra attribuzioni costituzionali, ma a quello, ben diverso, come messo già in evidenza nelle ragioni che hanno condotto a dichiarare inammissibili i conflitti dallo stesso proposti con [l'ord. n. 101](#), delle questioni endoprocessuali, rispetto alle quali rimane del tutto impregiudicata la possibilità di adottare i relativi strumenti di tutela<sup>401</sup>. Per un altro - e qui il punto acquista una maggiore problematicità - la Corte non ha ritenuto la situazione soggettiva del singolo parlamentare così dipendente dall'esito del conflitto da legittimare una qualche rappresentazione all'interno del giudizio, secondo uno schema che solo poco tempo prima, nella nota pronuncia [n. 76 del 2001](#), aveva consentito, nell'ambito di un conflitto Stato-Regione originato da un atto giurisdizionale, l'intervento della parte civile del relativo procedimento<sup>402</sup>.

Proprio il fatto di considerare il singolo parlamentare, o meglio la sua situazione soggettiva, nel confronto con quella coinvolta nel conflitto costituzionale - e cioè la sfera di attribuzioni del Parlamento e dell'autorità giurisdizionale - alla stregua di un qualsiasi soggetto privato ha suscitato non poche perplessità. Al di là, infatti, del riconoscimento o meno quale potere dello stato, è l'indubbio rilievo pubblico della funzione esercitata dal singolo parlamentare, per di più nel caso di specie comunque incidente *sulla* (e dipendente *dalla*) vicenda istituzionale oggetto del conflitto, che avrebbe potuto far considerare utile per lo stesso giudice costituzionale, nell'ottica di un contraddittorio il più completo possibile, l'apporto della rappresentazione dell'intera vicenda da parte del parlamentare. Una tale circostanza non avrebbe peraltro costituito un precedente capace di esporre la Corte stessa al rischio di un accesso indiscriminato e privo di criteri chiari<sup>403</sup>.

Venendo alla soluzione nel merito, la Corte si è preoccupata sin da subito di chiarire che il conflitto che era stata chiamata a dirimere non aveva nulla a che fare con l'ambito delle prerogative dei membri del Parlamento e, dunque, con ipotesi derogatorie rispetto alla disciplina ordinaria cui si informa lo svolgimento dell'attività giurisdizionale secondo le comuni regole processuali: il fatto che l'imputato

---

assistere al processo (nella qual evenienza, però, si dimostra (...) insensato il ricorso contro il giudice presentato iure proprio dal parlamentare).”

<sup>400</sup> Cfr. G. BRUNELLI, “*Caso Previti*”: *ultimo atto (del conflitto)*, in *Giur. cost.*, 4/2001, 2018.

<sup>401</sup> Corte cost., sent. [n. 225 del 2001](#), p. 2 del *Considerato in diritto*: “Le posizioni giuridiche protette dell'interveniente nella sua qualità di imputato nei procedimenti penali sopra ricordati e di destinatario delle ordinanze impugnate, e i correlati diritti di impugnazione e di difesa, restano sempre suscettibili di essere fatti valere con gli ordinari strumenti processuali: né su di essi potrebbero fondarsi domande proposte con lo strumento del conflitto di attribuzioni, come ritenuto da questa Corte allorché dichiarò in limine inammissibili, per questa ragione, due ricorsi per conflitto promossi dallo stesso deputato Previti nei confronti del Giudice per l'udienza preliminare del Tribunale di Milano, in relazione ad asseriti abusi di potere di cui egli si riteneva vittima (ordinanza [n. 101 del 2000](#))”.

<sup>402</sup> Corte cost., sent. [n. 76 del 2001](#).

<sup>403</sup> In tal senso, forte il richiamo di M. D'AMICO, *Legittimazione del singolo parlamentare o intervento nel giudizio?* in R. Bin – G. Brunelli – A. Pugiotto – P. Veronesi (a cura di), *Il “caso Previti”*, 79-80, dove sottolinea come “la posizione del parlamentare si giustifica sulla base del tipo di conflitto e in ragione della completezza della rappresentazione della vicenda istituzionale per lo stesso giudice costituzionale”; vedi anche G. BRUNELLI, *ult. cit.*, 2018-9, dove interessante è quanto affermato dall'A. allorché dice che “la qualificazione del parlamentare quale «potere dello Stato» non è necessariamente pregiudiziale all'ammissibilità del suo intervento in giudizio: questi potrebbe intervenire in quanto titolare di una pubblica funzione, interessato alla soluzione di una controversia costituzionale inevitabilmente destinata a ripercuotersi sulla sua sfera di competenza”.

fosse anche parlamentare, infatti, non ha comportato alcuna deviazione dalla disciplina applicabile per ciascun imputato, dal momento che non si versava in quelle ipotesi tassativamente previste dal riformato art. 68 Cost. e per le quali la qualifica di parlamentare comporta una disciplina derogatoria (insindacabilità e autorizzazione della Camera di appartenenza in caso di misure restrittive della libertà personale o della libertà e della segretezza della corrispondenza e delle comunicazioni).

Una volta sgombrato il campo da ipotesi speciali e derogatorie, e chiarito che il terreno era quello dell'ordinario esercizio della funzione giurisdizionale all'interno di un processo penale, la Corte ha precisato che il suo ruolo non poteva consistere nello stabilire i corretti criteri interpretativi delle regole processuali (comuni) né, pertanto, quali impedimenti legittimi possano assurgere al carattere di assolutezza, essendo invero tutte queste operazioni rimesse all'autorità giurisdizionale. Come sintetizzato dalla dottrina: "ai giudici il compito (*esclusivo*) di interpretare-applicare il diritto vigente, bilanciando le esigenze (fondamentali) dei poteri coinvolti nel caso che devono decidere; alla Corte l'onere di valutare - se richiesto in un conflitto - la 'tenuta' del punto di equilibrio fissato dai primi"<sup>404</sup>.

Compito del Giudice costituzionale, in sede di conflitto, è quello di stabilire se il giudice, cui compete la conduzione del procedimento, nell'esercizio di queste funzioni abbia menomato le attribuzioni della Camera ricorrente.

La risposta positiva fornita dalla Corte, e dunque la lesione delle attribuzioni dell'organo parlamentare e l'accoglimento del ricorso sono derivate dalla circostanza per cui il giudice, pur mostrandosi nel corso del procedimento più volte consapevole della speciale rilevanza dell'attività parlamentare, come tale suscettibile anche di dar luogo a una impossibilità assoluta di comparire alle udienze di un procedimento giurisdizionale, al punto che in ragione dell'esercizio di quel tipo di attività aveva disposto in precedenza diversi rinvii, con le ordinanze impugnate non solo cambiava orientamento, ma stabiliva in via di principio, come tale applicabile prescindendo da una puntuale e specifica verifica di ogni singola situazione, la prevalenza assoluta delle esigenze della funzione giurisdizionale su quelle dell'attività parlamentare<sup>405</sup>. Un tale giudizio, tuttavia, non poteva considerarsi frutto di un bilanciamento tra interessi costituzionali di pari rango giacché ha comportato, in via di principio e dunque sempre, un completo sacrificio dell'uno, l'attività parlamentare, al cospetto dell'altro, la funzione giurisdizionale. Questa modalità di esercizio del *suo* potere da parte del giudice, al di là della contraddittorietà rispetto a valutazioni precedenti, ha concretato una lesione delle attribuzioni costituzionali dell'istituzione parlamentare, "il cui rispetto esige che ogni altro potere, allorquando agisca nel campo suo proprio e nell'esercizio delle sue competenze, tenga conto non solo delle esigenze della attività di propria pertinenza, ma anche degli interessi, costituzionalmente tutelati, di altri poteri, che vengano in considerazione ai fini dell'applicazione delle regole comuni"<sup>406</sup>.

In definitiva, la Corte ha contestato al giudice proprio l'affermazione aprioristica, peraltro priva di adeguata motivazione, di un principio che prevede l'assoluta prevalenza di un interesse costituzionale su un altro di pari rango, e dunque l'aver agito senza tener conto delle esigenze degli altri poteri, nel caso di specie quello dell'istituzione parlamentare<sup>407</sup>.

---

<sup>404</sup> P. VERONESI, *Il «caso Cito»: funzione parlamentare e giurisdizione (ancora) in conflitto*, in *Giur. cost.*, 2/2002, 991.

<sup>405</sup> Corte cost., sent. [n. 225 del 2001](#), al p. 5 del *Considerato in diritto*, si legge: "il vizio dei provvedimenti in questione (...) è dimostrato, in particolare, dalla circostanza che il Giudice dell'udienza preliminare, dopo avere emanato le due motivate ordinanze (relative a due diversi procedimenti) in data 17 e 20 settembre 1999, ha ripetutamente confermato lo stesso deliberato, senza nuova autonoma motivazione, in occasione di udienze e di istanze di rinvio successive, così mostrando che le sue decisioni non si sono sostanziate in un apprezzamento specifico della situazione, in relazione alle istanze via via presentate, ma sono piuttosto il frutto di una presa di posizione generale, fondata sull'affermata prevalenza delle esigenze del giudizio su quelle dell'attività parlamentare".

<sup>406</sup> Corte cost., sent. [n. 225 del 2001](#), p. 5 del *Considerato in diritto*.

<sup>407</sup> Secondo alcuni, tuttavia, per far fronte a uno sbilanciamento, quello operato dal giudice penale in favore della giurisdizione, la Corte effettua un altro sbilanciamento, uguale e contrario, quello in favore dell'istituzione parlamentare,

Parte della dottrina ha visto in questo argomentare della Corte un giudizio sull'interpretazione (errata) fornita dal giudice rispetto a norme processuali e, pertanto, un operare sul piano degli *errores in iudicando*, terreno tradizionalmente estraneo all'ambito dei conflitti tra poteri, che invece è quello nel quale al potere giurisdizionale può contestarsi una carenza o un abuso del potere stesso<sup>408</sup>.

A tale lettura se n'è contrapposta, tuttavia, un'altra la quale ha sottolineato come l'intervento del Giudice costituzionale si sia limitato a sindacare la modalità di esercizio del potere giurisdizionale, secondo lo schema tipico dei conflitti da menomazione, al solo ed esclusivo fine di accertare la sussistenza della lamentata compressione della sfera di attribuzioni costituzionali dell'altrui potere, e non già per sanzionare nel merito un errore interpretativo del giudice<sup>409</sup>. Con una precisazione importante, che può essere persino dirimente in ordine alla configurabilità del conflitto costituzionale: nel caso di specie, il rischio paventato, e relativo alla possibilità che il conflitto tra poteri potesse mutarsi in un ulteriore e improprio mezzo di impugnazione, era privo del presupposto a monte, dal momento che il soggetto ricorrente, la Camera dei Deputati, come messo in evidenza nella stessa memoria difensiva, non era (né poteva mai essere) parte del giudizio (penale) dal quale ha tratto origine il conflitto stesso. Di talché, lo stesso organo parlamentare, al fine di tutelare le proprie attribuzioni costituzionali, non aveva altro strumento che il conflitto tra poteri, mettendo in atto uno schema pienamente conforme a quella residualità tipica dell'istituto<sup>410</sup>.

Proprio il richiamo alla necessità di “tener conto” da parte di un potere delle esigenze anche degli altri poteri, ha costituito un'enunciazione di quel principio di leale collaborazione che, ormai in qualche modo consolidatosi nella giurisprudenza costituzionale<sup>411</sup>, ha trovato proprio nella parte finale della motivazione della Corte un sua possibile declinazione: il Giudice costituzionale, infatti, ha offerto in conclusione una soluzione in termini di bilanciamento e contemperamento tra esigenze processuali e attività parlamentare, attraverso una calendarizzazione delle udienze che, sfruttando le note modalità di programmazione dei lavori parlamentari, potesse tener conto, appunto, delle date già occupate, procedendo all'individuazione di altre onde evitare la concomitanza tra i rispettivi impegni<sup>412</sup>.

---

“e questa volta in senso davvero assoluto e irrimediabile”, così M.C. CABIDDU, *op. cit.*, 2007. Sulla stessa lunghezza d'onda vedi D. BIFULCO, *op. cit.*, 213, per la quale il (non) bilanciamento operato dalla Camera, quello di anteporre aprioristicamente il valore dell'indipendenza ed autonomia delle Camere all'effettività della giurisdizione, e non censurato dalla Corte, è del tutto identico (al contrario) a quello operato dal giudice.

<sup>408</sup> Molto risoluta sul punto è ancora M.C. CABIDDU, *ult. cit.*, 2010-11, secondo la quale proprio il fatto per cui è stata la stessa Corte a dire che per l'imputato onorevole non è prevista una disciplina speciale e derogatoria, valendo invero le comuni regole processuali, dimostra come la decisione del conflitto si sia risolta in un'imposizione di “una certa interpretazione della disposizione processuale: una crasi tra conflitti di attribuzione e sindacato di legittimità che conferma (...) come oggetto del conflitto fosse «una legittima attività di interpretazione da parte del giudice milanese (...)» e non la carenza o l'uso aberrante del potere giurisdizionale”. Vedi, anche se in termini più ipotetici, anche perché frutto di riflessione precedente la stessa ammissibilità del conflitto, A. ANZON, *ult. op. cit.*, 29-30. Cfr. anche D. BIFULCO, *op. cit.*, 210; T.F. GIUPPONI, *I «legittimi impedimenti» del parlamentare imputato, tra leale collaborazione e deroghe allo stato di diritto*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2001; A. MORRONE, *Il «privilegio» dell'imputato parlamentare*, *ivi*.

<sup>409</sup> G. BRUNELLI, «Caso Previtì», *cit.*, 2015. Sulla stessa linea, pur riferendosi al successivo caso “Cito”, ma con argomentazioni del tutto valide anche per il caso Previtì, P. VERONESI, *Il «caso Cito»*, *cit.*, per il quale non si è di fronte a un nuovo mezzo di gravame, bensì a “una vera emergenza costituzionale”, 989-90, auspicando la ricorrente non già un sindacato sul merito delle valutazioni giurisdizionali contestate, quanto “l'attenta rivisitazione dell'iter logico seguito dai diversi giudici sulla specifica quaestio controversa”, enucleando, “puntigliosamente”, “le incongruità che ritiene di riscontrare nelle argomentazioni da questi adottate”. Solo in tal modo la Corte “può effettivamente verificare se (...) un atto del potere giudiziario rientri effettivamente tra quelli adottabili da quest'ultimo ovvero si configuri come ‘abnorme’, e quindi niente affatto corrispondente ai modelli delineati dall'ordinamento”.

<sup>410</sup> G. BRUNELLI, *ult. cit.*, 2015-2016.

<sup>411</sup> Sul principio di leale collaborazione quale declinazione di quello di divisione dei poteri, cfr. R. BIN, *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. dir. cost.*, 2001, 7.

<sup>412</sup> Corte cost., sent. [n. 225 del 2001](#), p. 6 del *Considerato in diritto*: “in linea di principio, non sarebbe impossibile adattare i calendari delle udienze, preventivamente stabiliti e discussi con le parti, in modo da tener conto di prospettati impegni parlamentari concomitanti dell'imputato. È ben noto, infatti, che vi sono giorni della settimana (di massima,

Prima di concludere sul c.d. caso Previti, sono necessarie due ulteriori riflessioni che muovono dalla decisione della Corte.

Una prima riguarda la natura delle funzioni parlamentari, e si ricollega direttamente alla “proposta” di bilanciamento offerta dalla Camera ricorrente, l’altra concerne invece più in generale gli effetti della decisione.

Quanto al primo punto, la Corte, pur riconoscendo alcuni meriti alla ricostruzione avanzata dalla difesa della Camera, in particolare sul significato dell’attività di voto nell’ambito parlamentare, ha respinto la sua assolutezza e, accogliendo invece quella ben diversa sostenuta negli atti difensivi del Senato, ha optato per una lettura unitaria della funzione parlamentare, come tale non scindibile in attività distinguibili sul piano assiologico e in base alle quali solo alcune, appunto le (sole) votazioni, potrebbero ritenersi le uniche in grado di qualificare l’impedimento a comparire del membro del parlamento come assoluto e legittimo<sup>413</sup>. Si tratta di una presa di posizione che, oltre che sul piano sostanziale, e dunque sulla definizione in concreto dei contorni dei poteri degli organi costituzionali, nello specifico quelli del parlamento, ha una sua valenza per quel che concerne l’approccio che la Corte ha voluto preferire nella soluzione dei conflitti costituzionali: un approccio flessibile e prudente, che rifiuta l’acquisizione in astratto di un principio – il ritenere appunto le votazioni attività *diverse* dalle altre e dunque capaci, a quel punto sempre, di attribuire all’impedimento il carattere dell’assolutezza - da applicare in maniera rigida e al di là delle peculiari circostanze del caso. Al contrario, proprio queste ultime, nel porre alla Corte quale giudice dei conflitti una irripetibile situazione relazionale tra i poteri, conservano un loro peso specifico nella soluzione della controversia costituzionale<sup>414</sup>.

#### 4.4. *I casi Maticena e Cito.*

I principi costruiti ed affermati nella sentenza [n. 225 del 2001](#) sono stati utilizzati poi dalla Corte per risolvere il secondo caso di c.d. legittimo impedimento con cui si è dovuta confrontare, ovvero quello riguardante il deputato Maticena, deciso con la sentenza [n. 263 del 2003](#). Si è trattato di una fattispecie che non ha offerto spunti di particolare rilievo rispetto al precedente soprattutto per quel che concerne il merito della decisione. Infatti, nel caso di specie, la Corte di Assise di Reggio Calabria, chiamata a celebrare la prima udienza del processo, a fronte del legittimo impedimento eccepito dall’imputato-deputato, suffragato da un telegramma del Presidente della Camera dei deputati che attestava inequivocabilmente la concomitanza di “lavori parlamentari» nella stessa data, nulla ha fatto in concreto per bilanciare i due interessi, quello *del* processo e quello *della* Camera, se non limitarsi a osservare che non era stato specificato se il deputato avrebbe effettivamente partecipato ai lavori o se la sua presenza fosse “indispensabile in Parlamento». La Corte, ribadendo

---

almeno il lunedì e il sabato, oltre naturalmente la domenica) e periodi dell’anno in cui non vengono programmate riunioni degli organi parlamentari. Così che udienze preliminari svoltesi (come nella specie) in uno dei procedimenti nel corso di quasi un anno e, nell’altro, nel corso di oltre un anno, con un totale, per ciascuno, di una ventina di convocazioni, sarebbero suscettibili di una organizzazione dei tempi, anche attraverso la consultazione dei calendari parlamentari, tale da evitare, almeno di norma, la concomitanza con i lavori della Camera, e quindi l’insorgere di quelli che lo stesso giudice precedente ha per lungo tempo considerato come impedimenti assoluti alla presenza dell’imputato in udienza, e da ultimo invece ha negato essere tali”. Si tratta di una soluzione suggerita da parte della dottrina, in part. A. CARIOLA, *ult. op. cit.*, 59. Vi è chi, M.C. CABIDDU, *ult. cit.*, 2011, in linea con quanto in precedenza sostenuto, ha visto in questa soluzione conferma di un totale assoggettamento delle esigenze processuali a quelle del Parlamento, contestando altresì la correttezza del richiamo a un principio, quello di leale collaborazione che, in quanto tale, non troverebbe applicazione nei rapporti tra poteri politici e potere giurisdizionale. In tal senso vedi anche P. VERONESI, *Tre ricorsi*, cit., 235.

<sup>413</sup> Cfr. ancora Corte cost., sent. [n. 225 del 2001](#), p. 5 del *Considerato in diritto* dove la Corte osserva altresì che quella distinzione non può accogliersi anche perché il momento della votazione non è così separabile dal complesso delle attività parlamentari, potendo insorgere la sua necessità in qualsiasi momento.

<sup>414</sup> Si vedano le riflessioni sul punto di G. BRUNELLI, *ult. cit.*, 2014 e 2017.

in *toto* l'iter logico argomentativo della sent. [n. 225 del 2001](#), ha annullato l'ordinanza con cui veniva fissata l'udienza in quella data<sup>415</sup>.

Senza dubbio più interessante è stato il successivo c.d. “caso Cito”, che si è distinto dai precedenti per la circostanza, certamente non marginale, per cui il conflitto costituzionale è stato promosso dall'organo parlamentare non già a procedimento giurisdizionale a carico dell'imputato-parlamentare in corso, e dunque impugnando solo alcune decisioni endoprocessuali, bensì solo una volta che la sentenza di condanna nei confronti dello stesso deputato era divenuta ormai definitiva<sup>416</sup>. L'occasione è, dunque, proficua per svolgere delle opportune riflessioni in merito agli effetti della pronuncia di annullamento da parte della Corte anche in riferimento al precedente, e per quanto appena ricordato, diverso, caso Previti.

In termini di fatto, a ben vedere, il conflitto promosso dalla Camera dei deputati ha voluto colpire non solo la prima decisione con la quale il giudice, nello specifico il Tribunale di Taranto, sez. I<sup>^</sup> pen., non aveva ritenuto giustificata l'assenza dell'imputato-deputato Giancarlo Cito, in quanto, a suo dire, impossibilitato a prendervi parte in ragione della concomitante partecipazione ad attività parlamentari, che prevedevano tra l'altro votazioni in Assemblea; ma, oggetto di impugnazione sono state altresì tutte le decisioni successive – e quindi sentenza di primo grado, sentenza d'appello e di cassazione – nelle quali, nella sostanza, quella prima determinazione, e dunque quel tipo di bilanciamento operato dal giudice in favore dell'interesse della funzione giurisdizionale, ha trovato conferma, portando poi alla celebrazione completa del processo e alla condanna in via definitiva del deputato.

A differenza di quanto accaduto con il ricorso promosso dalla sola Camera nel caso Previti, l'ordinanza che ha dichiarato ammissibile il conflitto nel caso Cito, la [n. 126 del 2002](#), non ha ritenuto di dover estendere la notifica del ricorso anche all'altro ramo del Parlamento: questa decisione diversa, apparentemente inspiegabile a fronte di situazioni del tutto identiche, soprattutto per quel che attiene alla natura di controinteressato del Senato, può tuttavia trovare una giustificazione proprio nel suo precedente. La novità del caso Previti, infatti, imponeva alla Corte stessa di assumere anche il punto di vista del Senato, che peraltro come già evidenziato è stato significativamente diverso da quello della Camera ricorrente; una tale esigenza, in un caso successivo e sostanzialmente identico, non era più avvertita come impellente proprio perché la Corte stessa aveva acquisito le distinte posizioni sulla questione, calibrando proprio su queste la definizione di quel primo giudizio<sup>417</sup>.

Il tratto caratteristico del c.d. “caso Cito” sta nel tipo di dispositivo cui ha dato luogo la Corte, visto che il Giudice costituzionale, pur confermando anche nel caso di specie come il comportamento dell'autorità giudiziaria fosse stato lesivo delle attribuzioni costituzionali della Camera di appartenenza del deputato, non ha annullato gli atti giurisdizionali impugnati. Ciò in ragione del fatto per cui – diversamente da quanto accaduto nei due precedenti – in questa occasione la Camera si è attivata per tutelare le proprie attribuzioni non in pendenza del giudizio che vedeva implicato un suo componente, ma solo una volta che questo si era concluso con sentenza passata in giudicato<sup>418</sup>.

---

<sup>415</sup> Corte cost., sent. [n. 263 del 2003](#), p. 5 del *Considerato in diritto*: “Essa non ha dunque adeguatamente valutato, in correlazione con l'interesse del processo, quello a non privare l'assemblea parlamentare della partecipazione del suo componente, il cui diritto-dovere di prendere parte ai lavori sussiste, in linea di principio, rispetto ad ogni attività della Camera di appartenenza: con ciò ha leso le attribuzioni costituzionali della ricorrente”.

<sup>416</sup> Di talché il conflitto si configurerebbe davvero, in questa ipotesi, come «ultima fortezza», così P. VERONESI, *Il «caso Cito»*, 988. Lo stesso A. ricorda come tale “ritardo” nella proposizione del conflitto, oltre a non escludere un effetto comunque dilatorio, produca un “effetto devastante” nella sfera giuridica del terzo offeso che, pur non potendo intervenire nel giudizio costituzionale, si è visto riconoscere le proprie ragioni in via definitiva, 986.

<sup>417</sup> Così P. VERONESI, *Il «caso Cito»*, cit., 992-3.

<sup>418</sup> F. BIONDI, *Il caso «Cito»: l'interesse astratto della Camera sussiste ancora, ma il passaggio in giudicato della sentenza diventa un limite all'intervento della Corte*, in *Giur. cost.*, 4/2004, 2882 ss.; P. VERONESI, *Il giudicato prevale sulla Costituzione*, in *D & G.*, 2003, 12 ss.

La particolarità è davvero “di non poco conto”<sup>419</sup> ed offre un elemento utile per far emergere le peculiarità del conflitto tra poteri anche in rapporto a quel giudizio (ordinario) che ne può costituire, come nel caso di specie, il presupposto.

Il tema non è quello della configurabilità o meno di un conflitto tra poteri che abbia ad oggetto una pronuncia definitiva come quella della Cassazione, atteso che non vi sono ostacoli di sorta a tale fattispecie, né tantomeno il tempo piuttosto lungo trascorso da quando la lesione si è prodotta a quando si è fatta valere con il conflitto, quanto il piano coinvolto dal conflitto tra poteri, che è quello della corretta delimitazione delle attribuzioni costituzionali. È stato l’aver insistito su questo piano che ha fatto dire alla Corte, al pari di quanto avvenuto in precedenza, che le diverse autorità giudiziarie intervenute nel lungo *iter* che aveva visto coinvolto il deputato Cito non avevano operato quel corretto bilanciamento tra tutela della funzione giurisdizionale e tutela della funzione parlamentare, ledendo così le attribuzioni costituzionali della Camera. Constatare questo tipo di lesione è stato necessario e sufficiente ai fini dell’accolgimento del conflitto, anche perché insistere su questo piano ha significato rispondere all’interesse della Camera ricorrente, interesse che va commisurato sulla delimitazione delle sfere di attribuzioni costituzionali, funzione parlamentare *versus* funzione giurisdizionale, e che, come tale, era ancora attuale per l’organo ricorrente, laddove, al contrario, del tutto estranee ad esso erano le vicende processuali del giudizio ordinario. A riprova di ciò vale la circostanza per cui parte del giudizio ordinario non era la Camera ricorrente nel conflitto, ma il solo deputato.

Si spiega così l’affermazione della Corte per cui “l’avvenuto esaurimento della vicenda processuale, con la formazione del giudicato, impedisce che, nella specie, questa Corte possa dare alla propria pronuncia, concernente uno specifico episodio interno al processo, un contenuto tale da riaprire quella vicenda, rimettendo in discussione rapporti e situazioni giuridiche (concernenti non solo l’imputato, ma anche la parte civile) consolidatisi per effetto appunto del giudicato: riapertura dalla quale nessuna conseguenza potrebbe discendere per la tutela della posizione della ricorrente”<sup>420</sup>.

Annulare tutti gli atti giurisdizionali oggetto del conflitto tra poteri, e quindi anche la sentenza della Corte di cassazione che aveva definito il processo, oltre a tutta una serie di conseguenze molto gravose per i diritti delle persone coinvolte, ma anche per il sistema nel suo complesso, chiamato a rimuovere un giudicato già formatosi, non era essenziale per la risoluzione del conflitto, che invece necessitava dell’affermazione della corretta delimitazione delle competenze<sup>421</sup>.

L’operazione svolta nel caso di specie dalla Corte è stato un raffinato bilanciamento tra l’esigenza di affermare la corretta delimitazione delle sfere di attribuzioni costituzionali (*id est*, il ruolo del conflitto) tra funzione parlamentare e funzione giurisdizionale, anche *pro futuro*, che trova soddisfazione nell’accolgimento del ricorso, e tutela del giudicato prodottosi nel processo penale (piano del giudizio ordinario, nel quale assumono rilievo costituzionale la certezza del diritto e l’affidamento determinatosi in soggetti che, non a caso, sono del tutto estranei al giudizio sul

---

<sup>419</sup> *Ibidem*.

<sup>420</sup> Corte cost., sent. [n. 284 del 2004](#), p. 6 del *Considerato in diritto*.

<sup>421</sup> Secondo P. VERONESI, *ult. cit.*, “la (prima) morale che si ricava dalla vicenda è che la funzione essenziale della Corte, in casi come quello in esame, è la risoluzione del conflitto; l’annullamento dell’atto è un mero strumento rispetto allo scopo (sul punto si veda l’attento lavoro di M. PERINI, *Il seguito e l’efficacia delle decisioni costituzionali nei conflitti fra poteri dello Stato*, Giuffrè, Milano 2003, 225). Ove lo strumento non fosse perciò utile all’obiettivo, è opportuno tralasciarlo, pena la fuoriuscita della Corte dall’alveo delle sue competenze e la sua trasformazione (nel caso) in un ulteriore (e abnorme) giudice d’appello”. L’A., poco prima, ha precisato che nessun contrasto va rilevato tra questa pronuncia e la decisione [n. 285 del 1990](#), dove, come noto, la Corte annullò in sede conflitto Stato-Regioni una sentenza della Cassazione: allora, lo fece proprio perché “l’annullamento dei deliberati della Suprema corte rispondeva a un preciso interesse della Regione ricorrente in quel conflitto intersoggettivo: occorre che venisse ribadita la possibilità di impugnare le sue leggi ipoteticamente incostituzionali solo davanti alla Corte costituzionale, escludendo ogni forma di disapplicazione da parte di un qualsiasi giudice (com’era invece accaduto)”.

conflitto), che invece trova soddisfazione nel mantenimento in vita, per il caso specifico, degli atti giurisdizionali adottati<sup>422</sup>.

Quest'ultimo conflitto – pur nella sua soluzione indolore per il giudizio ordinario, in qualche modo “agevolata” dall'avvenuta definizione di quest'ultimo con sentenza passata in giudicato – ha comunque riproposto la problematicità intrinseca che riveste ogni conflitto costituzionale allorché il suo oggetto assuma la forma di un atto giurisdizionale. La linea di confine tra i due campi, quello del rispetto della delimitazione delle attribuzioni costituzionali e quello dello svolgimento del procedimento giurisdizionale ordinario nel rispetto delle regole processuali è sempre molto labile.

#### 4.5. Il “Previti II”.

Ennesima dimostrazione di quanto detto la si ritrova nella sentenza [n. 451 del 2005](#), in cui le problematiche già emerse nelle sentenze precedenti, si manifestano con un'ulteriore intensità, costringendo la Corte a degli annullamenti parziali degli atti giurisdizionali oggetto del conflitto<sup>423</sup>.

La sentenza è stata di un certo interesse fondamentale per due ordini di ragioni: per un verso, il conflitto, avendo ad oggetto (tra le altre) alcune ordinanze successive a quelle del Gip, in funzione di GUP, annullate dalla Corte con decisione [n. 225 del 2001](#), ha posto in termini vivi e reali il problema del seguito processuale conseguente all'annullamento, in sede di conflitto, di alcuni atti endoprocessuali e dunque una sorta di effetto diffusivo, nel prosieguo del processo, di quell'annullamento da parte della Corte costituzionale; per altro, proprio perché per la prima volta la Corte è stata chiamata a giudicare ordinanze che decidevano sul legittimo impedimento e che erano successive alla direzione di marcia fornita dalla sentenza [n. 225 del 2001](#), la decisione [n. 451 del 2005](#) ha assunto anche la veste di “banco di prova” del modo con cui il potere giudiziario ha recepito queste indicazioni bilanciando esigenze processuali e funzione parlamentare<sup>424</sup>.

Rispetto al primo profilo assumono rilievo le doglianze proposte contro due ordinanze che avevano, rispettivamente, rigettato l'istanza proposta dagli imputati al fine di ottenere la rimozione automatica di tutti gli atti processuali compiuti nell'udienza preliminare nella cui sede era stata adottata l'ordinanza poi annullata dalla Corte con sentenza [n. 225 del 2001](#), e nelle successive (tra cui il decreto che disponeva il giudizio), e rigettato la richiesta, proprio avanzata in esecuzione della stessa sentenza costituzionale, di dichiarare la nullità del decreto che aveva disposto il giudizio<sup>425</sup>. In particolare, proprio la prima ordinanza (1° ottobre 2001) risultava di un certo interesse giacché, nel prendere atto dell'annullamento dell'ordinanza del GUP del 20 settembre 1999, riteneva quest'ultima *tamquam non esset* e la conseguente nullità “innocua” per il proseguo del dibattimento.

La dottrina, già in sede di commento della [n. 225 del 2001](#), aveva posto il problema degli effetti *sul* processo dell'annullamento delle ordinanze del GUP da parte della Corte<sup>426</sup>. Si segnala, in

---

<sup>422</sup> La stessa dottrina processualpenalistica ha notato come emerga qui “grande flessibilità e concretezza delle valutazioni della Corte, che difficilmente possono inquadrarsi in paradigmi astratti, ma devono sostanziarsi in una valutazione caso per caso delle concrete vicende sottoposte al suo giudizio, dal punto di vista dell'interesse del Parlamento e di eventuali altre posizioni coinvolte dalle decisioni”, così P. GIANGASPERO, *La definizione del «caso Previti» chiude anche il problema dell'impedimento del parlamentare nel processo penale?*, in *Cass. pen.*, 4/2006, 1328. Vedi sulle pronunce ancora S. PARISI, *op. cit.*, 63 ss.

<sup>423</sup> A. D'ANDREA, *La giurisprudenza costituzionale in tema di rapporti fra la funzione parlamentare e quella giurisdizionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2007, parla di una sorta di “interpretativa di accoglimento parziale”, 5. Cfr. A. MASARACCHIA, *Il conflitto sugli impedimenti parlamentari dell'imputato Previti: questa volta la Corte annulla solo parzialmente*, al [sito](#) dell'AIC (10 gennaio 2005).

<sup>424</sup> P. GIANGASPERO, *op. cit.*, 1325.

<sup>425</sup> Il riferimento è all'ordinanza del 1° ottobre 2001, emessa dalla I Sezione del Tribunale di Milano, e a quella del 21 novembre 2001, emessa dalla IV Sezione dello stesso Tribunale.

<sup>426</sup> Secondo G. SPANGHER, *Funzione giurisdizionale e attività parlamentare alla ricerca di possibili contemperamenti*, in *Giur. cost.*, 4/2001, 2003, “che gli effetti della decisione costituzionale di annullamento delle ordinanze del g.i.p./g.u.p.

particolare, la netta presa di posizione di Antonio Baldassarre, per il quale una volta che la Corte ha annullato, perché lesivo della sfera di attribuzioni costituzionali, un atto giurisdizionale, gli effetti di tale annullamento se certamente si producono *erga omnes* per quel che riguarda la spettanza del potere, non possono altresì non riverberarsi in maniera diretta proprio nel giudizio ordinario nel quale è stato adottato l'atto poi annullato in sede di conflitto tra poteri<sup>427</sup>. Rispetto proprio alle ordinanze emesse in sede di udienza preliminare nel “caso Previti”, lo stesso Autore ritenne che una volta riconosciute come illegittime, per esse non potesse che scattare l'annullamento con efficacia *ex tunc*, con la conseguenza per cui le udienze non rinviate a causa di quelle stesse ordinanze, dovessero essere “conseguenzialmente travolte dalla pronuncia della Corte costituzionale”<sup>428</sup>. Il compito di trarre queste conseguenze processuali spettava comunque e sempre al giudice ordinario il quale, tuttavia, sempre secondo la tesi dell'Autore, non poteva avere altra scelta<sup>429</sup>.

Con la sentenza [n. 451](#), invece, la Corte è stata di diverso avviso, rimettendo, come già adombrato nei suoi precedenti (sentt. nn. [263 del 2003](#) e [284 del 2004](#)), alla libera valutazione dei giudici ordinari le conseguenze processuali derivanti dell'annullamento degli atti giurisdizionali in sede di conflitto costituzionale<sup>430</sup>, muovendo dal principio per cui “il proseguo del giudizio penale”, dopo l'annullamento ad opera dello stesso Giudice costituzionale delle ordinanze del giudice dell'udienza preliminare, “sotto nessun profilo può considerarsi come ‘giudizio di ottemperanza’ del giudicato costituzionale”, alla luce delle differenze oggettive e soggettive tra processo costituzionale e processo penale<sup>431</sup>.

Così il Giudice costituzionale ha individuato e perimetrato il suo obiettivo, potendo attenzionare esclusivamente le motivazioni delle ordinanze impugnate o, meglio, quelle sole parti di queste in cui il giudice penale ha pronunciato affermazioni lesive delle prerogative parlamentari: laddove, nella motivazione delle stesse ordinanze, la Corte si è imbattuta in valutazioni del giudice penale di ordine processuale, ha arrestato il suo giudizio, salvando in *parte qua* gli stessi atti adottati, mentre laddove

---

di Milano implicino la regressione processuale - non al P.M., stante l'avvenuto e corretto esercizio dell'azione penale - ma nella fase e nello stato nei quali si è realizzata la riferita lesione di garanzie costituzionali sembrerebbe confermato - seppure indirettamente - dal fatto che - diversamente argomentando - il conflitto - ancorché risolto a vantaggio del soggetto leso - si evidenzerebbe del tutto inutile”. Per M.A. CABIDDU, *ult. cit.*, 2009, “si tratterà di valutare attentamente quale possa essere, in concreto, l'efficacia del «giudicato costituzionale». Se questo si intendesse valevole, come sembra, solo «inter partes», non sarebbe pacifico, evidentemente, sostenere che l'annullamento delle ordinanze del g.u.p. comporti, *sic et simpliciter*, la regressione del procedimento allo stato o al grado in cui è stato compiuto l'atto nullo: occorrerà, infatti, stabilire l'oggetto delle diverse udienze «incriminate», accertare la presenza del deputato all'udienza fissata (eventualmente) in sua assenza, controllare la prova (non essendo sufficiente la semplice allegazione) dell'impedimento, etc.”

<sup>427</sup> A. BALDASSARRE, *Intervento al forum di Quaderni costituzionali sulla sent. n. 225 del 2001 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 25 ottobre 2001, dopo aver ritenuto che “il criterio soggettivo proprio della dottrina tradizionale - caratterizzato dall'alternativa secca tra «efficacia *erga omnes*» ed efficacia fra le parti del giudizio presso la Corte costituzionale - è non soltanto semplicistico ma anche insufficiente, poiché in ogni caso non offre tutti gli strumenti per risolvere il problema dell'estensione degli effetti dell'annullamento dell'atto”, giunge alla conclusione per cui è “pressoché impossibile non considerare quali siano i soggetti potenzialmente destinatari degli effetti dell'atto annullato al fine di risolvere il problema dell'estensione degli effetti dell'annullamento dell'atto da parte della Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzione fra i poteri dello Stato”, 2. Nel caso specifico deciso con sent. [n. 225 del 2001](#), poi, “non v'è dubbio che, come viene precisato in numerosi passi della sentenza (...) il conflitto di attribuzione verte soltanto sulla (presunta) lesione di competenze costituzionali (e non già su illegittimità eventualmente compiute a livelli subcostituzionali, come, nella specie, nei procedimenti penali considerati). Questa posizione, del resto, è costante nella giurisprudenza costituzionale, non è certo nuova. Tuttavia, come ha precisato la stessa Corte (ed anche questa non è certo una statuizione nuova), la violazione delle regole costituzionali sulle competenze ridonda in vizio di legittimità degli atti che hanno dato luogo al conflitto stesso e, perciò, produce un'efficacia diretta anche nei confronti dei relativi giudizi penali”.

<sup>428</sup> Ivi.

<sup>429</sup> Ivi.

<sup>430</sup> Corte cost., sent. [n. 451 del 2005](#), p. 15 del *Considerato in diritto*.

<sup>431</sup> Corte cost., sent. [n. 451 del 2005](#), p. 4 del *Considerato in diritto*.

le motivazioni si estendevano a valutazioni incidenti sulle prerogative parlamentari, è intervenuta annullando (sempre in *parte qua*) le stesse ordinanze<sup>432</sup>.

Qui si entra nel secondo profilo di interesse, quello relativo al bilanciamento che il giudice opera in concreto tra funzione giurisdizionale e funzione parlamentare, e occorre comunque far notare che anche qui, in diverse ordinanze, i giudici avevano fondato le loro asserzioni su ragioni per lo più di ordine probatorio<sup>433</sup>. La Corte, in questo ambito, ha ritenuto di intervenire, ritenendo che “il giudice – pur in presenza di una situazione di potenziale conflitto con le attribuzioni costituzionali della Camera, soggetto estraneo al giudizio penale – si è limitato a far riferimento ad una motivazione di tipo processuale senza tenere adeguatamente conto di tali attribuzioni”<sup>434</sup>.

Due aspetti vanno sottolineati: per un verso, anche qui, invero, sembra che in gioco vi sia il libero convincimento del giudice - sul quale, come noto e ribadito anche nella stessa decisione, la Corte non potrebbe dir nulla – riconfermando la fragilità di quel confine tra sindacato esterno, consentito alla Corte, e sindacato interno, sul quale al contrario la Corte dovrebbe, quale Giudice dei conflitti, arrestarsi<sup>435</sup>; per un altro, il censurare queste valutazioni del giudice da parte della Corte porta a ritenere sempre più ridotto l’effettivo spazio che la stessa Corte lascia all’autorità giudiziaria per valutare e bilanciare gli opposti interessi così come si presentano nelle circostanze del caso concreto<sup>436</sup>.

Forse non sorprende troppo che la Corte, in questa pronuncia, con toni certamente più perentori rispetto ai suoi vicini e noti precedenti, abbia affermato, nella prima parte della motivazione, che “il giudice non può limitarsi ad applicare le regole generali del processo in tema di onere della prova del legittimo impedimento dell’imputato, incongruamente coinvolgendo un soggetto costituzionale estraneo al processo stesso, ma (come la Corte ha rilevato) ha l’onere di programmare il calendario delle udienze in modo da evitare coincidenze con i giorni di riunione degli organi parlamentari”<sup>437</sup>.

#### *ALCUNE RIFLESSIONI CONCLUSIVE TRA LE NOVITÀ DEL PROCESSO COSTITUZIONALE E LE POSSIBILI PROSPETTIVE DELLA FUNZIONE PARLAMENTARE*

L’analisi fin qui condotta della giurisprudenza costituzionale sui conflitti che hanno visto coinvolti la funzione parlamentare e la funzione giurisdizionale dalla metà degli anni Novanta ad oggi

---

<sup>432</sup> Corte cost., sent. [n. 451 del 2005](#), pp. 8 e 13 del *Considerato in diritto*. Secondo A. D’ANDREA, *ult. cit.*, 6, “in questo caso di annullamento parziale, la Corte si limita a “rimproverare” il giudice per aver ‘abusato’ della motivazione utilizzando affermazioni che esorbitano dalla sua competenza”.

<sup>433</sup> Ad esempio, sempre in riferimento a ord. 1° ottobre 2001, il Tribunale – sulla premessa di fatto che l’imputato aveva ritenuto di provare l’impedimento con la produzione della lettera di convocazione alla Camera del capo del gruppo parlamentare di appartenenza – ha ritenuto tale allegazione «manchevole ed assolutamente inidonea a consentire al giudice [dell’udienza preliminare] quella valutazione di temperamento di esigenze che la Corte costituzionale ha ammonito dover costituire oggetto necessario della valutazione del giudice». L’ordinanza 14 luglio 2001 ha ritenuto che spettasse all’imputato fornire la piena prova dell’impedimento; che il giudice non aveva alcun dovere di attivarsi per conseguirla; che la lettera di convocazione del capo del gruppo parlamentare di appartenenza non aveva alcun valore di prova; e che la prova doveva concernere non solo la programmazione dei lavori parlamentari per un certo giorno, ma anche l’effettiva partecipazione dell’imputato ai lavori comportanti votazioni.

<sup>434</sup> Corte cost., sent. [n. 451 del 2005](#), p. 8 del *Considerato in diritto*.

<sup>435</sup> Vedi P. GIANGASPERO, *ult. cit.*, 1331.

<sup>436</sup> A. D’ANDREA, *ult. cit.*, 7, ritiene che “in verità delle due l’una: o si arriva a sostenere che la partecipazione ai lavori parlamentari deve essere obbligatoriamente valutata dall’autorità giudiziaria come legittimo motivo che impedisce all’imputato di presenziare all’udienza penale (almeno ogni qualvolta siano previste sedute nelle quali l’Assemblea è tenuta a votare), ovvero si lascia al giudice competente e destinatario dell’istanza di rinvio per impedimento parlamentare la libertà di valutare, oltre alla natura dell’impedimento addotto, la stessa condotta dell’imputato (ad esempio, più o meno improntata a pratiche ostruzionistiche) e, probabilmente, il momento processuale nel quale si inserisce l’istanza di rinnovo (si pensi, ad esempio, all’imminenza della prescrizione del reato per il quale si procede)”.

<sup>437</sup> Corte cost., sent. [n. 451 del 2005](#), p. 3 del *Considerato in diritto*.

restituisce con tutta evidenza un quadro composito, ricco di spunti, di arresti importanti per la tenuta dell'equilibrio tra i poteri, e dunque per una definizione tanto della forma di governo quanto della forma di Stato<sup>438</sup>.

Un quadro dal quale trasuda la fatica del Giudice costituzionale – nella specifica veste di Corte dei poteri e, come tale, con un occhio ipersensibile proprio al delicato equilibrio tra esercizio della funzione giurisdizionale e autonomia della sfera politica, come dimostra anche quella leale collaborazione che affiora soprattutto nei casi delle autorizzazioni *ad acta* e del legittimo impedimento e che nel suo “carattere bidirezionale” colora anche i rapporti tra poteri naturalmente più distanti tra loro<sup>439</sup> - nell'ancorare le prerogative dei membri del Parlamento all'esercizio della funzione parlamentare, rifiutando ogni tentativo di percorrere un verso “non funzionale” delle stesse. Verso che, per dirla con le parole di Antonio D'Aloia, “amplifica, e forse persino distorce, il potenziale derogatorio” che le stesse “esprimono nei confronti del principio di eguaglianza davanti alla legge e davanti alla giustizia”<sup>440</sup>. Una fatica espressa e raccontata soprattutto dalla copiosa giurisprudenza in tema di insindacabilità – laddove invece nei casi dell'inviolabilità parlamentare (ed in particolare della c.d. autorizzazioni *ad acta*), venendo in rilievo l'esigenza di evitare le iniziative pretestuose e persecutorie del potere giudiziario, l'oggetto di tutela non sono atti specifici che devono essere compiuti nell'esercizio delle funzioni<sup>441</sup> - che, dapprima, e per un decennio, in solitudine e poi con l'“ausilio” del legislatore, intervenuto solo nel 2003, ha via via tratteggiato, per poi giungere a consolidare, un concetto di nesso funzionale che, se non altro, ha prodotto una riduzione del contenzioso costituzionale. Un'operazione complessa, condotta assecondando quell'approccio casistico che, agevolato dalla gamma multiforme di fattispecie verificatesi nell'esperienza, nonché dai connotati tipici del conflitto di attribuzione, è stato in qualche modo anche cercato, o quantomeno non evitato, dalla Corte stessa per garantirsi quei margini di elasticità avvertiti come irrinunciabili in un terreno molto delicato per gli equilibri tra i poteri<sup>442</sup>.

Questa minore conflittualità degli ultimi anni non nasconde tuttavia le criticità che ormai tradizionalmente connotano i conflitti in materia di insindacabilità – quelli che non solo per numero hanno più di altri connotato i rapporti tra funzione parlamentare e funzione giurisdizionale – e che possono sintetizzarsi attorno a due poli: da un lato, la decodificazione del nesso funzionale<sup>443</sup> che, al netto di qualche segnale nella giurisprudenza più recente, sconta tuttora un eccessivo formalismo, laddove pretende di riconoscere la natura parlamentare alla sola attività comunque divulgativa di quella contenuta in atti tipici compiuti in precedenza, non scrollandosi di dosso, così, quel sembrare

---

<sup>438</sup> A. SAITTA, *Le conseguenze politiche delle decisioni della Corte costituzionale nei conflitti tra i poteri dello Stato*, in *Quad. cost.*, 4/2014, 862.

<sup>439</sup> Corte cost., sent. n. 23 del 2011, p. 5.2 del *Considerato in diritto*. In riferimento ai reati ministeriali, è stato detto che “ogni qualvolta venga in gioco una valutazione sulla ministerialità dei reati, deve trovare la più ampia applicazione il principio di leale collaborazione che deve informare i rapporti tra potere politico e giudiziario”, così G. ARCONZO – L. PLATANIA, *Chi ha la parola in ordine alla «ministerialità» di un reato: la posizione della Cassazione penale sul «Caso Mastella»*, in *Quad. cost.*, 3/2011, 652. Vedi quanto detto già in precedenza alle note 322-323, richiamando P. VERONESI, *La Consulta vara il principio di leale collaborazione*, cit., Recentemente, sul tema della leale collaborazione, cfr. Q. CAMERLENGO, [Le convenzioni costituzionali tra principio di leale collaborazione e teoria dei giochi](#), in questa *Rivista*, 2022/1, in part. 9 ss.

<sup>440</sup> A. D'ALOIA, *Immunità e Costituzione*, cit., 1004.

<sup>441</sup> Cfr. V. LIPPOLIS, *Le immunità penali dei parlamentari in Italia*, in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, III, Editoriale Scientifica, Napoli 2011, 1940: “La costituzione non contiene alcuna esplicita indicazione di parametri cui le camere dovrebbero attenersi nel valutare le richieste di autorizzazione, ma dalla *ratio* dell'istituto risulta evidente che è sostanzialmente estranea ogni valutazione sulla natura funzionale o meno dell'attività in questione, venendo invece in rilievo il *fumus persecutionis* e la necessità di operare un bilanciamento tra l'interesse al libero corso della giurisdizione penale e quello delle assemblee a conservare l'integrità del *plenum*, nel caso dell'arresto, o a garantire da ogni invadenza l'esercizio del mandato parlamentare, negli altri casi”.

<sup>442</sup> Cfr. M. RUOTOLO, *Corte, giustizia*, cit., 321. Vedi anche Y. CITINO, *op. cit.*, 14.

<sup>443</sup> Osservava già G. AZZARITI, *Politica e processi*, cit., 866, “È il «nesso funzionale» che deve trovare una definizione più appropriata”.

poco al passo con le nuove modalità comunicative attorno alle quali si costruisce il dibattito pubblico<sup>444</sup>; dall'altro, un contraddittorio dinanzi al Giudice costituzionale che ove ristretto alla Camera di appartenenza del parlamentare e all'autorità giudiziaria procedente nei confronti di questi, pur preservando così il tono costituzionale del conflitto (tra poteri), rischia di apparire a volte parziale a fronte della complessità della fattispecie all'origine del conflitto, in cui la posizione di altri soggetti, oltre ad essere investita in pieno dall'esito del giudizio costituzionale (si pensi al terzo offeso, non a caso, come visto, da un certo momento in poi ammesso come interveniente<sup>445</sup>), può costituire un apporto di una certa utilità anche ai fini della ricostruzione dell'intera vicenda conflittuale e, perché no, dello stesso nesso funzionale (il riferimento, in questo caso, va al singolo parlamentare coinvolto)<sup>446</sup>.

A tal proposito, piuttosto che conclusioni – men che mai definitive - si vogliono offrire alcune riflessioni attorno a due novità che in modo diretto e indiretto possono “agitare le acque” intorno ai conflitti in materia d'insindacabilità dei parlamentari, senza escludere effetti anche negli altri che coinvolgono la funzione parlamentare (al cospetto di quella giurisdizionale). Intanto, il nuovo volto del giudizio costituzionale, dai connotati chiaramente orientati verso una maggiore apertura del processo “oltre le parti”<sup>447</sup>, così come svelato dalla modifica delle Norme integrative deliberata all'inizio del 2020<sup>448</sup>, tradotta, con alcune modifiche, nell'ulteriore aggiornamento delle stesse entrate in vigore lo scorso mese di dicembre<sup>449</sup>, e da una prima prassi applicativa della stessa<sup>450</sup>. Se la dottrina ha prontamente messo in evidenza le potenzialità così come i rischi legati a modifiche capaci di incidere non già e solo sul piano strettamente processuale, quanto anche (e molto) sul ruolo stesso ricoperto dal Giudice costituzionale nel sistema<sup>451</sup>, occorre osservare in questa sede come la nuova conformazione del giudizio costituzionale possa schiudere prospettive inedite proprio nei giudizi sui conflitti di attribuzione, benché non i primi e diretti destinatari delle nuove norme<sup>452</sup>. È da vedere, nello specifico, quello che tanto il profilo dell'interveniente con interesse diretto quanto l'*amicus curiae*, anche se espressamente limitato a formazioni sociali senza scopo di lucro o soggetti

---

<sup>444</sup> Cfr. le riflessioni di S. BENTIVEGNA – G. BOCCIA ARTIERI, *Voci della democrazia: il futuro del dibattito pubblico*, Il Mulino, Bologna 2021.

<sup>445</sup> G. AZZARITI, *Politica e processi*, cit., 863.

<sup>446</sup> Pur tenendo a mente che “il ricorso per conflitto di attribuzione solo indirettamente tutela diritti individuali”, essendo uno strumento volto alla “tutela straordinaria ed eccezionale di un potere nei confronti di un determinato comportamento illegittimo sul piano delle competenze costituzionali”, così S. GRASSI, *Immunità*, cit., 307.

<sup>447</sup> Così T. GROPPI, *Interventi di terzi e amici curiae: dalla prospettiva comparata uno sguardo alla giustizia costituzionale in Italia*, in questa *Rivista*, 2019/1, 129.

<sup>448</sup> Delibera adottata dal Presidente della Corte costituzionale “vista la proposta della Commissione per gli studi e i regolamenti” dell'8 gennaio 2020, pubblicata in G.U. del 17 gennaio 2020.

<sup>449</sup> Gazzetta Ufficiale 3 novembre 2021, n. 262.

<sup>450</sup> Cfr. C. MASCIOTTA, *Il ruolo dell'amicus curiae in alcune recenti decisioni costituzionali*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3/2021, 174 ss.

<sup>451</sup> M. D'AMICO, *La Corte costituzionale oggi tra nuove e antiche esigenze*, in R. Romboli (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte tra anima “politica” e quella “giurisdizionale”*, Giappichelli, Torino 2017, 167; ID., *Gli amici curiae*, in *Questione Giustizia*, 4/2020, 122 ss.; V. ONIDA, *La Corte si apre alla “voci” della società*, cit.; per una forte critica, cfr. M. LUCIANI, *L'incognita delle nuove Norme integrative*, cit.; M. MANETTI, *I “falsi amici”*, cit.; M. ESPOSITO, *Note minime sulle ambiguità della figura dell'amicus curiae*, in *Giur. cost.*, 1/2021, 501 ss.; ne sottolinea una certa inutilità, con margini di sospetto A. ANZON, *Le “aperture” della Corte*, cit.; chi ne ridimensiona la portata, cfr. R. ROMBOLI, *I contenuti “non rivoluzionari”*, cit.; chi comunque invita a una certa cautela, cfr. A. RUGGERI, *La “democratizzazione”*, cit.; P. RIDOLA, *“La Corte si apre”*, cit. Vedi anche S. BARBARESCHI, *La Corte costituzionale si apre all'ascolto della società civile, ovvero del rischio della legittimazione di sé attraverso gli altri*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 373 ss.; A. VUOLO, *L'amicus curiae*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1/2022, 74 ss.

<sup>452</sup> Lo osserva, ad esempio in riferimento agli *amici curiae*, A. VUOLO, *Il contraddittorio nei giudizi costituzionali alla luce delle recenti modifiche alle Norme integrative*, in *Federalismi.it*, 16/2020, 431: “In ogni caso, è indubbio che sia per i conflitti sia per i giudizi in via principale, solitamente ristretti alle due parti della controversia, l'accesso degli amici avrà un impatto molto più dirompente che nei giudizi in via incidentale, laddove, invece, alla presenza (a volte, numerosa) delle parti del giudizio a quo si aggiunge quella degli interventori istituzionali”.

istituzionali con esclusione quindi di soggetti *uti singulus*<sup>453</sup>, possono suggerire in termini di apertura del contraddittorio nei confronti di giudizi che, in quanto già di *parti*, sono stati tradizionalmente letti con maggiore chiusura dalla stessa giurisprudenza costituzionale, ma rispetto alla quale non sono mancate voci perplesse della più autorevole dottrina<sup>454</sup>. Peraltro, nel corso del Convegno del Gruppo di Pisa del 2006 fu osservato come una volta individuati i contorni, oggettivi e soggettivi, del conflitto e ammesse la rilevanza costituzionale, “non si può escludere che esso coinvolga anche, in ragione del suo oggetto, soggetti diversi dal ricorrente e dal resistente e la cui partecipazione non sembra in grado di modificare la natura costituzionale della controversia”<sup>455</sup>.

La seconda novità è più che altro un auspicio legato alla fase storica che stiamo vivendo e che sempre più si propone come decisiva per il futuro delle nostre istituzioni, proprio a partire da quella che più di altre incarna l'essenza della democrazia pluralista, ovvero il Parlamento<sup>456</sup>. Dopo (almeno) un decennio pesantemente pervaso da spinte di stampo populista tese a sottovalutare le dinamiche dei rapporti tra potere, responsabilità e garanzie, a favore di una disintermediazione evocativa di una sorta di simbiosi identitaria tra rappresentante e rappresentato<sup>457</sup>, persino una Riforma in qualche modo frutto di quelle stesse spinte, quale la riduzione del numero dei parlamentari approvata con legge cost. n. 1 del 2020, unitamente alle necessità generate dalla pandemia tuttora in corso, stanno aprendo una straordinaria e forse irripetibile “finestra di opportunità” per metter mano a una ridefinizione di diversi aspetti, strutturali, organizzativi e procedurali, del nostro parlamentarismo<sup>458</sup>. L'attuazione della riforma, che coinvolge intanto il piano dei regolamenti parlamentari, nonché quello della legge elettorale, costituirà l'autentico e per nulla scontato banco di prova per misurarne la

---

<sup>453</sup> Critico sul punto A. CERRI, *Note minime sulla recente riforma delle norme integrative*, in *Giur. cost.*, 1/2020, 485. Per il primo caso di *amicus curiae* ammesso in un conflitto interorganico, cfr. [ord. n. 40 del 2021](#), con la quale la Corte, dichiarando improcedibile un conflitto *ex art. 68*, comma 1 Cost., ha dato atto del deposito da parte del “Sindacato cronisti romani presso l'Associazione stampa romana” di un'opinione scritta in qualità di *amicus curiae*, ai sensi dell'art. 4-ter delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, in cui si è chiesto che, nei provvedimenti della Corte fossero indicate le generalità complete delle parti, anziché le sole iniziali dei nomi.

In data 18 agosto 2020, il Sindacato cronisti romani presso l'Associazione stampa romana ha depositato un'opinione scritta in qualità di *amicus curiae*, ai sensi dell'art. 4-ter delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, in cui si chiede che, nei provvedimenti di questa Corte, siano indicate le generalità complete delle parti, anziché le sole iniziali dei nomi.

<sup>454</sup> C. MEZZANOTTE, *Appunti sul contraddittorio nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1-2/1972, 954 ss., con un ragionamento condotto nello specifico sui conflitti intersoggettivi. Vedi anche M. D'AMICO, *L'intervento nei giudizi per conflitto di attribuzione*, in *Giur. cost.*, 11-12/1988, 2328 ss.

<sup>455</sup> T. GIOVANNETTI, *I «soggetti esclusi» nei conflitti di attribuzione*, in R. Pinardi (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale*, cit., 35.

<sup>456</sup> Cfr. A. VOBKUHLE, *Populismo e democrazia*, in *Dir. Pubbl.*, 3/2018, 801. M. MANETTI, *La riduzione del numero dei parlamentari e le sue ineffabili ragioni*, in *Quad. cost.*, 3/2020, 530.

<sup>457</sup> Cfr. C. MARTINELLI, *Le immunità dei parlamentari in prospettiva europea*, cit., 1. Vedi, se si vuole, G. LANEVE, *Pluralismo e Limite (al potere e per l'altro): declinazioni della Costituzione come modo di guardare al mondo*, in questa *Rivista*, 2019/III, 489: “La narrazione del populismo, muovendo dall'antagonismo netto tra due gruppi assunti come omogenei, da un lato il fronte del popolo, naturalmente virtuoso, la massa del “noi”, dall'altro, quello dell'élite, ovvero quei pochi che in ragione di varie congetture estranee all'investitura popolare, espropriano la sovranità al primo, racconta della necessità, in nome di un salvifico “ritorno al popolo”, di una saldatura forte e diretta, ai limiti della immedesimazione, tra volontà “istituzionale”, cioè quella che si traduce in decisioni politiche, e volontà popolare. Da qui il ricorso, da parte dei movimenti populistici, a un linguaggio accattivante per il common man, che sappia ben utilizzare le corsie privilegiate della tecnologia digitale, e che affidi il suo messaggio, sostanzialmente semplificatore dei problemi della modernità, principalmente a un leader ultra-carismatico”.

<sup>458</sup> N. LUPO, *Dopo la riduzione dei parlamentari e nel mezzo della pandemia, una “finestra d'opportunità” per il rinnovamento del parlamentarismo in Italia?* in [Osservatorio sulle fonti](#), 3/2020, 1149. Di formidabile delega all'autonomia normativa delle Camere per mettere mano ai Regolamenti, e quindi di imperdibile occasione per una rilettura complessiva della propria organizzazione, del proprio modo di funzionare e delle proprie funzioni, parla G.L. CONTI, *Temeraria è l'inerzia. Il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze*, Pisa University Press, Pisa, 2020, 12, il quale sottolinea, peraltro, il paradosso per cui è proprio una riforma populista che ha bisogno della parte più raffinata e complessa democrazia rappresentativa per essere attuata.

efficacia e la razionalità<sup>459</sup>. Non è da escludere che da questo piano, in ragione anche di una maggiore visibilità che il singolo parlamentare quasi naturalmente potrebbe acquisire a seguito della riduzione del numero complessivo dei componenti<sup>460</sup>, possano trarsi elementi utili per ricalibrare, e meglio precisare, alcuni compiti e poteri dello stesso<sup>461</sup>, senza per questo incasellare in maniera rigida una funzione che nella libertà trova la sua ragion d'essere<sup>462</sup>. La circostanza, peraltro, potrebbe rivelarsi fruttuosa per l'adozione da parte delle Camere di una disciplina generale di attuazione dell'art. 68, comma 1, Cost., auspicata dalla dottrina<sup>463</sup>, e che possa in qualche modo instradare l'esercizio dei propri poteri da parte della Giunta – per esempio insistendo sulla necessità di un'adeguata motivazione delle delibere<sup>464</sup> – arginando gli usi spregiudicati delle prerogative parlamentari da parte degli organi politici, con virtuose ricadute nei rapporti con il potere giudiziario.

È un'occasione che non riguarda solo (e non sarebbe certo poco) il modo di funzionare del Parlamento, ma investe in pieno il senso della sua funzione nell'attuale assetto dei poteri. È occasione che può alimentare quella speranza espressa da Carlo Mezzanotte, concludendo la Sua Relazione generale all'interno della sessione “I rapporti fra Parlamento e le altre istituzioni” del Convegno annuale dei costituzionalisti del 2000, di un Parlamento che “entro i limiti in cui è ancora possibile, si riappropri del suo destino e non lasci che siano gli eventi a sospingerlo in una posizione periferica nei processi di decisione politica”<sup>465</sup>. È occasione, infine, che a monte rimette in gioco il senso della rappresentanza politica, perché è da quest'ultimo che occorre ripartire<sup>466</sup>, sentendosi anche (perché no) costretti, per dirla con le parole di Nicolò Zanon, “a ricominciare da capo, a costruire *ex novo* una semantica comune proprio della rappresentanza politica. E a ri-fare i conti concettuali con i nodi che essa, in fondo, ha sempre posto ai suoi osservatori consapevoli, in ogni epoca”<sup>467</sup>. Una semantica che non può prescindere dalle immunità parlamentari, dalla loro autentica funzione, e dal loro concreto atteggiarsi in un dato momento storico, che dipende, e molto, dal *come* esercitano i loro rispettivi poteri tanto la funzione parlamentare quanto quella giurisdizionale.

---

<sup>459</sup> M. MANETTI, *La riduzione*, cit., 534, esprime il timore relativo al fatto che “nessuno può garantire che tutto ciò avverrà, o che avverrà in modo diverso da quello sin qui seguito, vale adire tramite il ragionato ripensamento della disciplina – costituzionale, legislativa e regolamentare – vigente, anziché a colpi di decisioni presidenziali dominate dalla contingenza”.

<sup>460</sup> In tema, cfr. L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in E. Rossi (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?* Pisa University Press, Pisa 2020, 131 ss., in part. 137-8.

<sup>461</sup> Cfr. in questo senso, S. GRASSI, *Immunità*, cit., 310; G. AZZARITI, *ult. cit.*, 866.

<sup>462</sup> Cfr. A. BARBERA, *Parlamento, ad vocem*, in *Enc. Scienze Soc.*, Treccani, Roma 1996.

<sup>463</sup> Da ultimo, cfr. M. MANETTI, *Le modifiche tacite*, cit., 542, nota 35.

<sup>464</sup> Ancora S. GRASSI, *ult. cit.*, 310-11 che già auspicava una maggiore adeguatezza nella motivazione delle delibere parlamentari e una giurisprudenza parlamentare “in grado di meglio definire e tipizzare le funzioni proprie dei parlamentari”.

<sup>465</sup> C. MEZZANOTTE, *Relazione generale*, in AA.VV., *Il Parlamento, Annuario 2000*, cit., 307. Un Parlamento quale “luogo privilegiato, anche se non l'unico, per il processo di negoziazione-mediazione-decisione”, così A. PREDIERI, *Parlamento 1975*, in Id. (a cura di), *Il Parlamento nel sistema politico italiano. Funzioni parlamentari, quadro politico, realtà sociale: verifiche per una politica delle istituzioni*, Edizioni di Comunità, Milano 1975, 14.

<sup>466</sup> S. GRASSI, *ult. cit.*, 308. Vedi in tema C. DE FIORES, *Sulla rappresentazione della nazione. Brevi note sul divieto di mandato imperativo*, in M. Cavino – L. Conte (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare. Da luogo di compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, 51 ss.; G. PICCIRILLI, *La proposta PD di modifica del regolamento della Camera. Un netto passo avanti nel dibattito sulle riforme regolamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2021.

<sup>467</sup> N. ZANON, *La seconda giovinezza dell'art. 67 della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2/2014, 385-6.