

# Le immunità penali dei parlamentari in Italia\*

di Vincenzo Lippolis

**Sommario:** 1. La riforma dell'articolo 68 della Costituzione del 1993 – 2. L'insindacabilità per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle funzioni parlamentari. – 3. L'invulnerabilità del parlamentare: le autorizzazioni *ad acta*. - 4. Conclusioni.

## 1. La riforma dell'articolo 68 della Costituzione del 1993

Le vicende delle immunità penali dei parlamentari nel periodo repubblicano sono segnate da uno spartiacque: la l. cost. 29 ottobre 1993, n. 3, che ha modificato in maniera decisiva l'originario impianto dell'art. 68 cost..

Questo articolo era stato approvato dai costituenti senza un significativo dibattito sull'opportunità di prevedere le immunità nella nuova carta costituzionale. Già sotto lo statuto albertino, l'istituto si era infatti radicato nella nostra tradizione giuridica che aveva assunto come modello di riferimento quello delle costituzioni francesi tra la fine del settecento (a partire da quella del 1791) e l'inizio dell'ottocento<sup>1</sup>.

Seguendo tale modello, l'art. 68 cost. nel testo originario disciplinava le immunità secondo la ben nota suddivisione tra insindacabilità e invulnerabilità. La prima tutela i parlamentari quanto “alle opinioni espresse e ai voti dati nell'esercizio delle loro funzioni”; ha natura sostanziale poiché elimina in radice l'antigiuridicità del fatto, impedisce il sorgere del reato. L'invulnerabilità ha invece natura processuale, risolvendosi in un impedimento a specifiche attività dell'autorità giudiziaria, che può essere rimosso solo mediante un'autorizzazione della camera di appartenenza del parlamentare.

Questo schema dicotomico viene confermato dalla riforma del 1993.

Essa si limita ad una modifica formale al primo comma, ma incide sul regime dell'invulnerabilità per tre aspetti assai importanti: elimina l'autorizzazione parlamentare per la sottoposizione a “procedimento penale”; elimina l'autorizzazione per l'arresto o il mantenimento in detenzione in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna; introduce l'autorizzazione per la sottoposizione dei parlamentari a “intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro della corrispondenza”.

La revisione costituzionale dell'art. 68 si colloca all'interno di un arco temporale, l'XI legislatura, tra il 1992 e il 1994, nel quale si realizza, per ragioni interne ed internazionali, un mutamento del regime politico così profondo da far parlare di Seconda Repubblica. Non si tratta di una mera coincidenza

---

\* Questo scritto è la rielaborazione della relazione svolta al convegno “*Le immunità della politica*”, organizzato dal Centro studi giuridici e politici della regione Umbria e dal Centro internazionale magistrati “Luigi Severini”, tenutosi a Perugia il 12 e 13 novembre 2010, ed è destinato agli scritti in onore di Franco Modugno.

<sup>1</sup> Sull'evoluzione storica delle immunità vedi G. Zagrebelsky, *Le immunità parlamentari*, Torino, 1979 e M. Dogliani, *Immunità e prerogative parlamentari*, in *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Torino, 2001, 1009 ss. Per un'analisi comparativa, vedi M. Volpi, *Le immunità della politica negli ordinamenti democratici*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2005-III, 1163 ss.

cronologica sia perché a spingere alla revisione dell'art.68 furono le stesse cause di malessere dell'opinione pubblica che contribuirono al più generale rivolgimento del sistema politico, sia perché di tale mutamento di regime il nuovo art. 68 ha costituito un tassello importante, avendo modificato nel profondo il rapporto tra il parlamento (e la classe politica), da un lato, e la magistratura, dall'altro, alterando, quindi, il complessivo bilanciamento tra poteri delineato dai costituenti.

Quanto alle ragioni che portarono alla riforma, va ricordato preliminarmente che le camere avevano utilizzato in maniera sempre più estensiva l'autorizzazione a procedere, negandola anche in casi di evidente contrasto con lo spirito della norma costituzionale, così da far parlare diffusamente di un vero e proprio abuso. Non interessa in questa sede entrare nel dettaglio, ma è opportuno fare qualche accenno che è utile nella messa a fuoco di talune problematiche successivamente sorte nell'applicazione della riforma.

In primo luogo, non vi erano termini per la decisione delle camere che poteva essere artatamente procrastinata per proteggere un parlamentare dall'azione penale. In secondo luogo, si realizzò un ingiustificato ampliamento dei criteri in base ai quali l'autorizzazione veniva negata: un'interpretazione estensiva del *fumus persecutionis*; la "politicalità" o "coloritura politica" del reato ovvero il mero collegamento ad una attività di natura politica anche non rientrante all'esercizio delle funzioni parlamentari (criterio, questo, che avrebbe potuto essere utilizzato congiuntamente e non disgiuntamente dal *fumus persecutionis*); l'esame del merito del procedimento penale e, quindi, della fondatezza dell'accusa; una interpretazione delle norme penale diversa da quella del magistrato procedente; la scarsa gravità dell'imputazione<sup>2</sup>.

L'autorizzazione a procedere veniva sempre più percepita dall'opinione pubblica come un privilegio di "casta". Ad operare da detonatore fu l'inchiesta c. d. Mani pulite e il vertiginoso aumento delle richieste di autorizzazione a procedere all'inizio della XI legislatura per reati che sono stati definiti "simoniaci"<sup>3</sup>, vale a dire collegati a traffico di danaro. Il voto della camera dei deputati che il 29 aprile 1993 non accolse integralmente la proposta della giunta di autorizzare una serie di procedimenti nei confronti dell'on. Craxi, negandola per alcuni dei reati ipotizzati, provocò una tempesta politica e diede un colpo che possiamo dire definitivo alla credibilità dell'istituto. Così una classe politica che per molti anni aveva governato il paese, screditata agli occhi dell'opinione pubblica, timorosa e incerta nella ricerca di una via d'uscita, giunse all'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 1993.

Quanto all'incidenza della riforma sull'equilibrio parlamento- magistratura, l'elemento, a mio avviso, più rilevante è costituito dal superamento del principio per il quale le camere erano gli unici giudici della loro composizione, e ciò sia riguardo a situazioni temporanee (un arresto di breve durata), sia riguardo a situazioni definitive (un arresto a seguito di condanna a un lungo periodo di detenzione, la pronuncia di decadenza, l'annullamento di un'elezione). Era un principio che discendeva dal combinato disposto

<sup>2</sup> Sulle immunità prima della riforma del 1993, oltre agli autori citati alla nota precedente, vedi A. Manzella, *Formazione della Camera-Stato giuridico del deputato- La verifica dei poteri-L'autorizzazione a procedere-L'accusa parlamentare*, in *Il regolamento della Camera dei deputati*, Roma, 1968, 97 ss; S. Traversa, *Immunità parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, vol.XX, Milano, 1970, 178 ss.; G. Long, *Art. 68*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G.Branca, *Le camere*, tomo II, Bologna-Roma, 1986, 185 ss.

<sup>3</sup> M. Dogliani, *op. cit.*, 1050. Sugli eventi che portarono alla riforma, vedi anche M. Midiri, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, Padova, 1999, 293 ss.

dell'originario testo dell'art. 68 e dell'art. 66 cost. che è rimasto invariato e stabilisce una "riserva di giurisdizione" a favore delle camere in materia di verifica delle elezioni e di cause di decadenza dal mandato parlamentare. A conferma di ciò, si può ricordare che anche quando la Corte costituzionale, nel 1979, al termine di un giudizio di accusa, nel condannare per corruzione l'ex ministro Tanassi, ne dichiarò la decadenza da parlamentare, la camera dei deputati ritenne necessaria una propria autonoma deliberazione cui si intese attribuire carattere costitutivo<sup>4</sup>.

Oggi, essendo stata abolita l'autorizzazione a procedere e non essendo più richiesta l'autorizzazione per l'arresto o il mantenimento in detenzione di un parlamentare in esecuzione di una sentenza irrevocabile, è possibile che le camere si vedano private di un loro componente e vedano, quindi, alterata la loro composizione, per l'ordinario decorso di un processo.

Inoltre, la possibilità data alla magistratura di procedere senza che le camere possano intervenire, priva queste ultime di ogni strumento di reazione nel caso un loro membro sia perseguito sulla base di un intento persecutorio o per finalità di natura politica. E' l'ipotesi classica che è storicamente all'origine dell'istituto dell'inviolabilità e che non ha perso del tutto di significato. A prescindere dall'opinione che si può avere sull'opportunità dell'abolizione dell'autorizzazione a procedere nel 1993, non ritengo infatti che di questa problematica ci si possa oggi sbarazzare sostenendo che nello stato costituzionale contemporaneo la magistratura è un potere indipendente e che le immunità parlamentari nacquero proprio per la mancanza di separatezza dei giudici dal potere esecutivo (opinione in passato espressa da insigni giuristi come Kelsen e Mortati, sia pure motivata dall'abuso dell'immunità ad opera dei parlamenti)<sup>5</sup>. Non si può infatti confondere l'indipendenza organica, riconosciuta nella nostra costituzione (art. 104 "La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere"; art. 101 "I giudici sono soggetti soltanto alla legge") con l'imparzialità soggettiva nell'esercizio della funzione<sup>6</sup>. L'indipendenza non esclude in assoluto un esercizio del potere orientato da motivazioni politiche o da intenti persecutori. E i tempi di reazione ad eventuali deviazioni interne all'ordine giudiziario possono non collimare con quelli della politica.

Infine, i poteri delle camere in materia di immunità hanno perso il carattere di prerogativa insindacabile. Per molti anni dopo l'entrata in vigore della costituzione si è ritenuto che le decisioni parlamentari in materia fossero atti politici, assolutamente discrezionali e non soggetti ad alcun controllo di tipo giuridico<sup>7</sup>. Con la sent. 1150/88 però la corte costituzionale affermò che una deliberazione delle camere in materia di insindacabilità può essere sottoposta al suo controllo in sede di conflitto di attribuzione sollevato dai giudici ordinari, in modo da rendere verificabile il corretto utilizzo della prerogativa da parte del parlamento. La corte sviluppava in questa materia un orientamento in tema di controllo del corretto uso

<sup>4</sup> Per maggiori riferimenti su tale vicenda, vedi V. Lippolis, *Art. 66*, in *Commentario della Costituzione*, cit, 165.

<sup>5</sup> H. Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tübingen, 1929, ed. it. *Essenza e valore della democrazia*, in *La democrazia*, Bologna, 1998, 89 ss.; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol.I, Padova, 1975, 493 ss.

<sup>6</sup> In tal senso, G. Zagrebelsky, *op. cit.*, 36, il quale sottolinea che una volta "liberati" (dal potere esecutivo) i giudici, è avvertibile un'esigenza di garanzia dei parlamentari contro gli eventuali abusi imputabili ai giudici, non diversamente da quelli che, prima, avveniva rispetto al potere esecutivo

<sup>7</sup> V. Chiappa, *Le prerogative parlamentari*, in *I controlli sul potere*, Atti di un dibattito organizzato dall'Alleanza Costituzionale al Teatro Eliseo in Roma nel maggio 1966, Firenze, 1967, 60 s.; A. Manzella, *op. cit.*, 151; G. Long, *op. cit.*, 198 e 229.

dei poteri parlamentari che si era già manifestato nella sent. 231/75 allorché si era pronunciata, sempre in sede di conflitto di attribuzione, circa la correttezza dell'apposizione del segreto funzionale da parte delle commissioni di inchiesta. Nella sent. 1150 la corte limitava la verifica ai vizi del procedimento e all'omessa o erronea valutazione dei presupposti di volta in volta richiesti per il valido esercizio del potere. Si parlò quindi di "verifica esterna". Questo indirizzo fu rafforzato con la sent. 298/98, la prima di annullamento di una delibera di insindacabilità della camera dei deputati. In essa la corte affermò che di fronte a palesi arbitri, non poteva astenersi dal constatare un "cattivo uso" dell'art. 68. Successivamente, con la copiosa giurisprudenza che si è avuta in materia, la corte ha reso sempre più incisivo il suo sindacato valutando nello specifico, caso per caso, il merito delle vicende sottoposte al suo giudizio.

Per quanto riguarda la prerogativa dell'invulnerabilità non vi sono pronunce nel merito della corte costituzionale. Tuttavia, con la sent. 462/1993, la corte, pur dichiarando improcedibili il conflitto sollevato dalla magistratura in relazione a denegate autorizzazioni al procedimento perché nel frattempo era intervenuta la revisione dell'art. 68 cost., affermò che per l'autorizzazione vale quanto da essa stabilito riguardo all'immunità di cui al primo comma dell'art. 68, e cioè che il potere valutativo delle camere non è arbitrario o soggetto ad una regola di *self-restraint* e che non è assolutamente insindacabile. A tale conclusione la corte giungeva ritenendo che nell'ordinamento democratico stabilito dalla costituzione i poteri dello Stato sono organizzati secondo un modello di pluralismo istituzionale, nel quale il principio della reciproca separazione è corretto con quello del reciproco "controllo e bilanciamento". Di modo che, anche nelle ipotesi in cui le norme costituzionali non fissano esplicitamente vincoli o limiti particolari, l'esercizio di un potere basato sulla costituzione deve avvenire in conformità alla *ratio* inerente al relativo istituto ed entro i limiti derivanti dalla convivenza con gli altri poteri dello Stato.

Si tratta di principi che, al di là del caso concreto che originò la sentenza in questione, possono considerarsi validi anche riguardo alle autorizzazioni *ad acta* previste dal vigente testo dell'art. 68<sup>8</sup>, pur se non si è ancora data l'occasione per una esplicita pronuncia in merito perché non sono stati mai sollevati conflitti contro l'uso del potere autorizzatorio delle camere.

## **2. L'insindacabilità per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle funzioni parlamentari**

La riforma del 1993 ha apportato una modifica solo formale al primo comma dell'art. 68 stabilendo che i membri del parlamento non possono essere "chiamati a rispondere delle" (invece che "perseguiti per le") opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni. Si è detto che con ciò si volle consolidare il principio del carattere assoluto, sotto il profilo penale, civile, amministrativo, disciplinare, dell'irresponsabilità<sup>9</sup>. Che le espressioni abbiano la stessa portata normativa è tuttavia dimostrato da una curiosa circostanza. L'Assemblea costituente nella seduta del 10 ottobre 1947 fu chiamata ad esprimersi su

<sup>8</sup> N. Zanon, *Parlamentare (status di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. X, Torino, 1995, 637.

<sup>9</sup> M. Dogliani, *op. cit.*, 1056.

un testo che conteneva l'espressione "non possono essere chiamati a rispondere", ma essa fu cambiata con "non possono essere perseguiti" su proposta di Mortati. La proposta era stata avanzata perché Mortati era preoccupato da un lato che l'espressione "chiamati a rispondere" potesse far pensare ad una irresponsabilità anche politica, dall'altro che risultasse chiara la sottrazione dei parlamentari ad ogni forma di responsabilità giuridica<sup>10</sup>. Si è tornati dunque al testo originario, ma non vi sono dubbi (e, per la verità, non vi erano prima), né in dottrina, né nella pratica che l'irresponsabilità si estenda a tutti gli ambiti che sono stati indicati.

Pur essendo la norma sull'irresponsabilità rimasta nella sostanza immutata, dopo la revisione del 1993 la questione dell'ambito materiale della prerogativa, ovvero di quali siano i comportamenti dei parlamentari che rientrano nel concetto di opinioni espresse e voti dati "nell'esercizio delle loro funzioni" si è posta con accenti nuovi. Le camere hanno teso ad ampliare l'applicazione dell'insindacabilità, la magistratura ha reagito a questo orientamento e il numero dei conflitti di attribuzione si è impennato.

Quali le ragioni di questo fenomeno?

Innanzitutto, si deve tener presente che se la prerogativa si applica pacificamente agli atti propri della funzione parlamentare tipizzati in norme costituzionali o dei regolamenti parlamentari, quali i discorsi pronunciati nei dibattiti all'interno di organi parlamentari, la presentazione di progetti di legge e di emendamenti, di interrogazioni, interpellanze, mozioni, risoluzioni, ordini del giorno, dubbi sono sorti riguardo agli atti parlamentari c.d. atipici, cioè non previsti da norme, ma che hanno tuttavia un qualche collegamento con l'attività parlamentare, come, ad esempio (i casi si sono posti nella giurisprudenza della corte), l'invio di lettere tra parlamentari, interventi in sedi non pubbliche, atti di sindacato ispettivo dichiarati inammissibili dalle presidenze delle camere.

E' necessario tener presente poi, come ha riconosciuto la corte costituzionale (sent. 320/2000) che: "L'attività dei membri delle camere nello Stato democratico rappresentativo è per sua natura destinata ... a proiettarsi al di fuori delle aule parlamentari, nell'interesse della libera dialettica politica che è condizione di vita delle istituzioni democratico-rappresentative". Ciò ha posto il problema dell'estensibilità delle immunità ad attività di natura politica in senso lato, che costituiscono cioè una proiezione esterna al parlamento della contesa politica.

Prima della riforma del 1993, le camere di fronte a casi riguardo ai quali poteva esser dubbia l'applicabilità del primo comma dell'art.68, avevano la via di uscita di negare l'autorizzazione a procedere e ciò facevano, come si è già detto, con larghezza. Si veniva così a realizzare quella che è stata definita una "insindacabilità indiretta o impropria"<sup>11</sup>, una tutela senz'altro meno efficace perché si risolveva in un impedimento processuale temporaneo che veniva meno con la perdita dello *status* di parlamentare, ma che comunque poneva al riparo dal procedimento penale.

Per completare il quadro della situazione al momento della riforma, non si può trascurare un significativo mutamento di indirizzo delle camere nell'applicazione dell'insindacabilità, intervenuto a partire

<sup>10</sup> Mortati aveva presentato il seguente emendamento al testo della commissione: "I membri del parlamento non possono essere perseguiti in via giudiziaria, né amministrativa o disciplinare, per le opinioni politiche espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni". Per l'opposizione della commissione, Mortati ritirò l'emendamento, limitandosi a richiedere la sostituzione di cui è detto nel testo.

<sup>11</sup> Vedi A. Manzella, *op. cit.*, 149 e S. Traversa, *op. cit.*, 195 s.

dalla metà degli anni ottanta. Precedentemente a questa svolta le camere avevano fatto riferimento all'esercizio delle funzioni tipiche e, a partire dalla V legislatura, alla ripetizione-riproduzione all'esterno delle sedi parlamentari di opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari. Il primo caso fu quello della riproduzione su un quotidiano locale di un'interrogazione che aveva provocato una querela per diffamazione<sup>12</sup>. Il parlamento aveva quindi anticipato un orientamento che sarà poi ripreso dalla corte costituzionale a partire dalle sent. nn. 10 e 11/2000. Successivamente, però, per tutelare i parlamentari anche in sede di procedimenti civili per risarcimento danni, si affermò la tendenza ad allargare l'ambito di applicazione del primo comma dell'art. 68 cost. sulla base del criterio più ampio e flessibile del riscontro di un collegamento tra opinioni espresse al di fuori delle camere e esercizio delle funzioni. Il primo caso, nella IX legisl., fu quello del sen. Vitalone, querelato da alcuni magistrati che si erano sentiti diffamati da una sua intervista giornalistica). Ancor più significativa è in tal senso la vicenda che provocò la citata sent. 1150/88 con la quale si aprì la strada del controllo ad opera della corte costituzionale dell'uso dell'insindacabilità: il senato aveva negato l'autorizzazione a procedere nei confronti del senatore Marchio per alcune affermazioni a commento di una sua interrogazione ritenute diffamatorie. Poiché tuttavia la vicenda processuale aveva portato ad una azione civile di risarcimento dei danni il senato si pronunciò per l'insindacabilità che esclude anche responsabilità di natura civilistica<sup>13</sup>.

Nonostante ciò, mi pare che l'elemento decisivo per spiegare le vicende successive al 1993 sia da individuare nell'abolizione dell'autorizzazione a procedere. Le camere, in questo mostrando una continuità di atteggiamento tra Prima e Seconda Repubblica, hanno agito cercando di porre al riparo il più possibile i loro componenti da azioni giudiziarie e non essendo più in possesso dello strumento dell'autorizzazione a procedere, hanno cercato di dilatare al massimo l'ambito di applicazione dell'insindacabilità. Come è stato acutamente osservato<sup>14</sup>, l'"insindacabilità indiretta" ottenuta attraverso un uso estensivo dell'inviolabilità è stata sostituita da una sorta di "inviolabilità indiretta" attraverso un uso estensivo dell'insindacabilità.

Le camere hanno infatti trasferito dal vecchio terreno dell'autorizzazione a procedere a quello dell'insindacabilità il criterio della natura o coloritura politica del comportamento dedotto in giudizio. Sull'assunto che le funzioni di un parlamentare non sono ristrette al recinto delle sedi istituzionali, ma si proiettano nella vita del paese, hanno ritenuto che godano della tutela dell'insindacabilità tutte le manifestazioni di opinione che pur esterne all'attività parlamentare siano collocate in un contesto di dibattito politico, abbiano un qualche collegamento, "una qualche relazione tematica - anche indiretta - con gli argomenti dell'attualità politica, sia locale che nazionale, sia specificamente trattate in procedure parlamentari che in altra sede"<sup>15</sup>. Sono stati così qualificati "opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni

<sup>12</sup> *Atti Camera, V legisl., Doc. IV, n. 11-A*. Sull'episodio, vedi G. Vassalli, *Punti interrogativi sulla estensione della irresponsabilità dei membri del parlamento*, in *Studi in onore di G. Chiarelli*, vol. IV, Milano, 1974, 4286 ss.

<sup>13</sup> Sulle due vicende, vedi rispettivamente, *Atti Senato, IX legisl., Doc IV, n.7-A* e *Atti Senato, IX legisl., Doc. IV, n. 74-A*. Maggiori dettagli in M. C. Grisolia, *Immunità parlamentari e costituzione*, Padova, 2000, 72 ss.

<sup>14</sup> G. Lasorella, *Le "opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni" parlamentari ex art. 68, primo comma, della costituzione, tra camere, giudici e corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, 513. Lo scritto è, alla data della pubblicazione, la più documentata analisi delle vicende successive alla riforma del 1993.

<sup>15</sup> M. Cerase, *Art. 68*, in *Commentario alla costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, 2006, 1304:

parlamentari”, interventi sulla stampa, in trasmissioni radiofoniche o televisive ed anche comportamenti materiali, quali l’occupazione di una sede stradale o l’interruzione di un pubblico servizio, in quanto manifestazione di un’ opinione politica.

A questo orientamento estensivo si è contrapposta la giurisprudenza della corte costituzionale, più volte chiamata a pronunciarsi in sede di conflitto di attribuzioni tra le camere e la magistratura, ma anche, con la sent.120/2004, in sede di giudizio di legittimità costituzionale della l.140/2003 che, con grande ritardo e dopo una serie di 19 decreti-legge non convertiti, ha dettato le norme di attuazione all’art.68 cost.. Oltre a disciplinare il procedimento per la deliberazione parlamentare sull’insindacabilità (la c.d. pregiudiziale parlamentare rispetto al processo in cui è parte un parlamentare)<sup>16</sup>, la legge, all’art. 3, c.1, ha infatti elencato le attività riguardo alle quali si applica il primo comma dell’articolo, indicando, oltre gli atti tipici di cui prima si è detto, “ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione parlamentare, espletata anche fuori del parlamento”.

E’ alla giurisprudenza della corte che ci si deve dunque rifare per individuare i confini attuali della prerogativa dell’insindacabilità.

La corte ha sottolineato come l’art.68 contiene principi che presiedono alla garanzia delle attribuzioni delle camere e dell’autorità giudiziaria contro reciproche interferenze e, al contempo, sono preordinati alla tutela di beni costituzionali potenzialmente configgenti, i quali, per coesistere, debbono essere di volta in volta temperati per essere resi tra loro compatibili: da un lato l’autonomia delle funzioni parlamentari come area di libertà politica delle assemblee rappresentative; dall’altro la legalità e l’insieme dei valori costituzionali che in essa si puntualizzano (eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, eguale tutela giurisdizionale e diritto di agire e di difendersi in giudizio,ecc.) (sent. 379/96 e 120/2004). Nel temperare questi principi costituzionali, la corte ha ritenuto che fosse più agevole procedere mediante la definizione in negativo dei rispettivi ambiti di competenza delle camere e dell’autorità giudiziaria. Il limite estremo della prerogativa dell’insindacabilità è che questa non può mai trasformarsi in un privilegio personale, quale sarebbe una immunità dalla giurisdizione conseguente alla mera qualità di parlamentare. Sono perciò coperti dall’immunità non tutti i comportamenti dei membri delle camere, ma solo quelli strettamente funzionali all’esercizio indipendente delle attribuzioni proprie del potere legislativo (sent.120/2004).

La corte non ritiene, poi, che possano rientrare nel concetto di “opinioni” i comportamenti materiali e con la sentenza n. 137/2001, relativa alla vicenda delle quote latte, ha annullato la deliberazione della camera che aveva qualificato come opinioni atti di resistenza a pubblico ufficiale (art. 377 c.p.).

---

<sup>16</sup> È noto infatti che, a partire dalla sent. n.1150 del 1988, ma oggi in base all’art. 3, c. 4 e 7, della l. n.140 del 2003, a decidere in prima battuta sulla sussistenza della scriminante riconducibile al combinato disposto dell’art. 51 c. p. e 68, primo comma, cost. non è il giudice bensì il ramo d’appartenenza del parlamentare interessato, con una deliberazione assunta dall’assemblea su proposta della giunta per le immunità. Il giudice precedente deve adeguarsi alla decisione parlamentare: se questa è nel senso della sindacabilità, può procedere nel giudizio ed eventualmente tenere il parlamentare responsabile con la sua pronuncia; se la delibera parlamentare è nel senso dell’insindacabilità (se cioè la camera abbia stabilito che la condotta oggetto di contestazione è stata posta in essere nell’esercizio delle funzioni parlamentari), dovrà conformarsi e una sentenza che affermi la responsabilità civile o penale gli sarà preclusa. Ove lo ritenga potrà però elevare un conflitto tra poteri ai sensi dell’articolo 134 cost. La legge 140/2003 ha suscitato varie critiche di costituzionalità, vedi per tutti A. Pace, *La legge n. 140 del 2003 e i principi costituzionali violati*, in *I limiti del potere*, Napoli, 2008, 119 ss.

La corte ha sviluppato la sua giurisprudenza intorno al concetto di “nesso funzionale” tra espressione di “opinioni” e di “voti” ed esercizio delle funzioni parlamentari<sup>17</sup>. Il nesso funzionale deve qualificarsi non come semplice collegamento di argomento o di contesto fra attività parlamentare e dichiarazione, ma come identificabilità della dichiarazione stessa quale espressione di attività parlamentare (sent.10/2000).

Nella sfera dell’insindacabilità la corte fa quindi rientrare non solo gli atti tipici della funzione parlamentare<sup>18</sup>, ma anche quelli “innominati” o atipici, comunque rientranti nel campo di applicazione del diritto parlamentare, che il membro del parlamento è in grado di porre in essere e di utilizzare proprio solo e in quanto riveste tale carica (sent. 56/2000; sent. 219/2003, relativa ad una lettera inviata da un deputato al presidente della commissione antimafia; sent. 379/2003 relativa ad una interrogazione dichiarata inammissibile dalla presidenza della camera). La corte ha ritenuto, cioè, non esservi una sorta di automatica equivalenza tra l’atto non previsto dai regolamenti parlamentari e l’atto estraneo alla funzione parlamentare, dovendosi verificare in concreto, riguardo al contesto in cui l’atto è stato posto in essere, l’esistenza di quel nesso idoneo a far qualificare l’atto quale esercizio della funzione parlamentare.

Così ragionando, il luogo del comportamento non ha rilevanza decisiva al fine di stabilire il nesso funzionale: vi sono atti compiuti all’interno delle sedi delle camere che non sono insindacabili (vedi la sent.509/2002 che annullò una delibera di insindacabilità della camera dei deputati relativa ad una conversazione privata tra due parlamentari avvenuta alla *buvette*), mentre vi sono atti compiuti al di fuori delle camere che sono insindacabili (come potrebbero essere opinioni espresse da parlamentari che partecipano ad attività esterne di commissioni parlamentari, in particolare di commissioni di inchiesta, o che fanno parte di delegazioni delle camere).

<sup>17</sup> Vedi P. Ridola, *L’insindacabilità parlamentare tra nesso funzionale e libertà politica delle assemblee rappresentative*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, 3665 ss.

<sup>18</sup> Una fattispecie che presenta aspetti peculiari è quella del membro del governo che è contemporaneamente deputato o senatore e interviene in un dibattito parlamentare, ponendo in essere un’attività tipizzata dai regolamenti delle camere, ma in quanto rappresentante dell’esecutivo. Quale delle due cariche rileva? Il caso si è già presentato. Nella XIV legislatura, il senato ritenne che fossero coperte da insindacabilità delle dichiarazioni rese in una trasmissione televisiva dal sen Dini in quanto corrispondenti in quanto corrispondenti a quanto da lui affermato, nella veste di ministro degli esteri, in due dibattiti svoltisi presso la camera dei deputati e presso la commissione esteri del senato. La giunta del senato evitò di affrontare *ex professo* il problema, ma ritenne che la vicenda rientrasse nell’ambito di applicazione dell’insindacabilità (*Atti Senato, XIV legisl., Doc., IV-ter, n. 6-A*). Nella XV legislatura, alla camera dei deputati l’on. Fini, in qualità di vicepresidente del consiglio, aveva risposto ad una interrogazione ex art. 135-bis del regolamento e successivamente era stato citato in giudizio per una dichiarazione resa all’esterno, corrispondente al contenuto della risposta all’interrogazione. La camera ritenne che dovesse trovare applicazione il primo comma dell’art.68 e la relazione della giunta per le autorizzazioni rilevò che se si giungesse alla conclusione per cui l’esercizio nelle formali sedi parlamentari di funzioni di governo esclude la presenza delle contemporanee funzioni parlamentari si perverrebbe al paradossale risultato che il deputato senza incarichi godrebbe di una tutela maggiore di quello con incarichi di governo (*Atti Camera, XV legisl., Doc-quater, n. 4e 5*; la proposta della giunta fu approvata dall’assemblea il 7 febbraio 2007). Questa soluzione, che pure sembra avere un fondamento di ragionevolezza, non appare in sintonia con la lettera della costituzione che fa riferimento alle funzioni parlamentari, a meno di non ritenere che anche quelle esercitate quali membri del governo, ma all’interno delle camere rientrino in una più ampia nozione di funzione parlamentare. La soluzione della camera dei deputati lascia comunque aperti due problemi: quello dei membri del governo non parlamentari che potrebbero essere chiamati a rispondere per lo stesso tipo di attività svolto da colleghi parlamentari e quello del membro del governo che è parlamentare, ma che esercita la sua funzione all’interno della camera di cui non fa parte. Una conclusione del tutto opposta sarebbe quella di ritenere applicabile la normativa sui reati ministeriali, che però escluderebbe i sottosegretari. Per i membri del governo non parlamentari è stata prospettata l’applicabilità della causa generale di giustificazione prevista dall’art. 51 c. p. in base al quale non è punibile chi abbia agito nell’esercizio di un diritto o nell’adempimento di un dovere (L. Ciaurro, *I sottosegretari non parlamentari*, in *Rivista amministrativa*, 1996, 524).



Per quanto riguarda le opinioni espresse da membri delle camere *extra moenia*, la corte con le sentenze n. 10 e 11 del 2000 ha fatto proprio il criterio c.d. della divulgazione o riproduzione, che, come si è detto, era stato già enucleato in passato nella prassi parlamentare. Queste sentenze sono particolarmente importanti perché con esse la corte specifica e consolida un indirizzo cui è rimasta ancorata in tutta la giurisprudenza successiva<sup>19</sup>. Perché le manifestazioni esterne di opinione possano essere considerate rientranti nella tutela del primo comma dell'art. 68, ovvero perché possa dirsi sussistente il "nesso funzionale", non è sufficiente che esse si inseriscano in un contesto genericamente politico, né che vi sia una semplice comunanza di argomento con opinioni espresse in sede parlamentare. E' necessario che le dichiarazioni possano essere identificate come divulgative all'esterno di attività parlamentari, che esse cioè riproducano all'esterno opinioni espresse in atti o attività parlamentari o che esista se non un'identità formale, una corrispondenza sostanziale. L'attività parlamentare deve necessariamente precedere la manifestazione d'opinione esterna, il nesso funzionale deve intercorrere l'attività divulgativa all'esterno e le opinioni "già espresse, o contestualmente espresse" nell'esercizio di funzioni parlamentari, risultando irrilevanti opinioni manifestate nell'esercizio delle funzioni, ma successivamente (sent. 289/98 e 347/2004).

La corte ha richiesto anche un' identità soggettiva nel senso che per esservi insindacabilità il parlamentare deve divulgare all'esterno opinioni espresse nelle camere da lui personalmente e non da colleghi.

La giurisprudenza della corte ha il merito di ancorare ad un parametro certo la riconducibilità all'immunità del primo comma dell'art. 68 delle opinioni espresse da membri delle camere al di fuori delle sedi parlamentari. Non si può nascondere però che il carattere formale del criterio del nesso funzionale può risultare angusto allorché il collegamento tra manifestazioni di opinioni esterne e l'attività politica abbia un fondamento consistente anche se non ricorrano esattamente i presupposti richiesti dalla corte. Vivaci polemiche suscitarono i due casi riguardanti il presidente del senato Marcello Pera decisi negativamente con le sent. 347 e 348 del 2004 e relativi ad un articolo apparso su un quotidiano e ad un'intervista all'Ansa nei quali il senatore riprendeva argomenti in materia di giustizia che erano stati oggetto di dibattiti nell'assemblea del senato e di una sua interpellanza presentata successivamente.

La critica di formalismo è stata avanzata anche dalla giunta delle autorizzazioni della camera dei deputati, la quale ha notato come il previo esercizio di attività parlamentare tipica corre il rischio di assumere una funzione strumentale al fine di poter utilizzare determinate opinioni nel circuito mediatico, sempre più condizionante la lotta politica. Non si tratta, peraltro, di argomentazione del tutto nuova perché già nel 1974 Giuliano Vassalli aveva segnalato il pericolo che si prendesse gusto al sistema di diffamare impunemente attraverso interrogazioni, facendo pubblicare le stesse senza altro commento su giornali compiacenti<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Per gli anni più recenti vedi le sentenze n. 65/2007 e n.166/2007 e, ultimamente, la n. 301/2010. Vedi A. Pace, *L'art. 68 comma 1 Cost. e la "svolta" interpretativa della corte costituzionale nelle sentenze n. 10 e 11 del 2000*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2000, 85 ss.; A. Pace, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, in *I limiti del potere*, cit., 81 ss. Per una ragionata rassegna della giurisprudenza della corte fino al 2005, P. Veronesi, *I parlamentari. Profili costituzionali*, in *Immunità politiche e giustizia penale*, a cura di R. Orlandi e A. Pugiotto, Torino, 2005

<sup>20</sup> G. Vassalli, *op. cit.*, 4290.

Nella sent. 347/2004, la corte ha comunque precisato che gli atti funzionali compiuti in epoca posteriore alla manifestazione di opinione esterna o da altri parlamentari, se non sono idonei a rendere operante la garanzia dell' insindacabilità, possono però avere rilievo in un giudizio intentato da cittadini che si sono sentiti lesi nella loro reputazione poiché in tale giudizio il giudice deve, tra l'altro, accertare se le dichiarazioni del parlamentare siano state eventualmente ispirate da intento politico e non diffamatorio. In sostanza, in questa ipotesi si verserebbe nell'esercizio del diritto di cronaca, come chiarito nella sent. Cass. Civ., sez III, 9 ottobre 2001 (Varano c. Filocamo) nella quale si è reputato rientrare in tale diritto il riferire su un quotidiano i contenuti di un'interrogazione parlamentare, quand'anche questa riferisca fatti non veri e dunque diffamatori, sempreché il cronista non aggiunga ai fatti prospettati elementi nuovi non suffragati dai riscontri dovuti per accertarne la verità, né accompagni la notizia con i suoi commenti adesivi.

L'aspetto del bilanciamento tra le ragioni che sono alla base dell'irresponsabilità e la tutela di privati cittadini che possono essere lesi dalla manifestazione di opinioni dei parlamentari è particolarmente delicato. La corte costituzionale ha escluso che le minacce possano rientrare nel concetto di opinione (sent. 51/2002), mentre più incerto appare l'orientamento riguardo agli insulti. Mentre infatti le sent. 137/2001, 237/2002 e 421/2002 sono nel senso di una loro non riconducibilità alla immunità, la sent. 79/2002 la corte ha utilizzato il consolidato concetto della riproduzione per far rientrare nell'esercizio delle funzioni la manifestazione esterna di espressioni che possono essere considerate offensive. E' appena il caso di notare che insulti e ingiurie non possono, in linea di principio, trovare spazio in atti tipici della funzione parlamentare poiché i regolamenti parlamentari vietano l'uso di toni e vocaboli sconvenienti e offensivi per i terzi, rimettendo ai presidenti d'assemblea e di commissione il compito di far rispettare tale divieto.

Riguardo alla tutela dei privati offesi da espressioni giudicate insindacabili, è necessario inoltre tener conto che il nostro ordinamento non è chiuso in sé stesso. La convenzione europea dei diritti dell'uomo, all'art. 6, sancisce il diritto ad un equo processo e la corte europea dei diritti dell'uomo è intervenuta sul problema del bilanciamento tra le immunità parlamentari e la tutela del diritto al giudice sulla base di un ragionamento centrato sul concetto di 'proporzione del sacrificio' del diritto al giudice.

A partire da un caso inglese del 2002 (*A. vs. United Kingdom*), riconoscendo che l'immunità parlamentare è suscettibile di produrre limitazioni del diritto di accesso ai tribunali, la corte europea ha stabilito che tale limitazione è compatibile con la Convenzione solo se essa è proporzionata allo scopo. Senonché, considerato che la procedura italiana di applicazione dell'immunità sostanziale per i parlamentari è rimessa a un organo politico e tende a seguire percorsi di ampiezza non giustificata dalle esigenze di tutela di libertà del mandato elettivo, è stato ritenuto che il sacrificio per il diritto dei terzi di far valere la lesione da dichiarazioni dei parlamentari innanzi a un giudice equo e imparziale fosse eccessivo. La corte europea ha così condannato l'Italia per sette volte in procedimenti di violazione dell'art. 6 della Convenzione, e cioè in tutti i casi in cui un cittadino italiano ha presentato ricorso. Al ricorso del terzo offeso da affermazioni dichiarate insindacabili si è giunti o perché il giudice precedente aveva ritenuto di non elevare conflitto d'attribuzioni contro delibere di insindacabilità delle camere o perché la corte costituzionale italiana ne aveva confermato la legittimità. Le ultime due sentenze sono le c.d. *Cofferati 1* e *2* rispettivamente del 2009

e del 2010, nelle quali si esaminava il caso dell'accusa rivolta da parlamentari – poi coperta dall'insindacabilità – all'ex segretario della Cgil, Cofferati, di essere il mandante dell'omicidio di Marco Biagi<sup>21</sup>.

Nonostante la numerosa e, nelle linee di fondo, costante giurisprudenza della corte costituzionale che le ha viste il più delle volte soccombenti, le camere hanno persistito nell'applicazione estensiva dell'insindacabilità salvo qualche caso di epiteti debordanti nel turpiloquio<sup>22</sup>. Si è, in sostanza, stabilizzata una situazione di conflitto con la magistratura che non trova sbocco in un adeguamento ai principi stabiliti dalla corte costituzionale, né in riforme costituzionali idonee definire con maggiore precisione i confini delle immunità parlamentari. Una situazione che certo non giova ad corretto funzionamento delle istituzioni<sup>23</sup>.

### 3. L' inviolabilità del parlamentare: le autorizzazioni *ad acta*

<sup>21</sup> Sul tema, vedi A. Pace, *L'insindacabilità parlamentare e la sent.n. 1150 del 1988: un modello di risoluzione dei conflitti da ripensare, perché viola la costituzione e la C.e.d.u.*, in *I limiti del potere*, cit., 157 ss.

<sup>22</sup> Nelle ultime due legislature la giunta delle elezioni della camera dei deputati ha cercato di definire dei criteri generali di applicazione dell'insindacabilità, ma senza apprezzabili esiti concreti nonostante un approccio non certo restrittivo. Secondo la giunta, infatti, sarebbero collegabili alla funzione parlamentare le affermazioni e le dichiarazioni a stampa di carattere politico-parlamentare purché non debordino nell'insulto o nell'espressione che non sarebbe consentita nelle formali sedi della camera; non collegabili sarebbero, invece, le dichiarazioni pertinenti all'attività privata o professionale del deputato interessato, né possono esserlo le attribuzioni di fatti determinati, oggettivamente diffamatori e indimostrati (*Atti camera, XV legisl., Bollettino delle giunte e delle commissioni*, 4 aprile 2007; *XVI legisl., Bollettino*, 14 gennaio 2009).

<sup>23</sup> Questo è il quadro riassuntivo, aggiornato al 15 novembre 2010, dei conflitti tra camere e magistratura:

Totale pronunce n. 168, di cui: Sentenze n. 142, Ordinanze n. 26.

Pronunce su conflitti sollevati da autorità giudiziarie: n. 158 (\*)

c/ Camera dei deputati: ..... n. 126

c/ Senato della Repubblica: ..... n. 34

autorità giudiziarie c/ Camera dei Deputati			autorità giudiziarie c/ Senato della Repubblica		
Esito	Sentenze		Esito	Sentenze	
Ordinanze			Ordinanze		
Accoglimento	53		Accoglimento	15	
Rigetto	11		Rigetto	5	
Improcedibilità	17	16	Improcedibilità	2	8
Inammissibilità	26	2	Inammissibilità	4	
Cessata Materia del contendere	1				

Pronunce su conflitti sollevati dal Parlamento: n. 11 (\*)

dalla Camera dei deputati: ..... n. 9

dal Senato della Repubblica: ..... n. 2

Camera dei Deputati c/ autorità giudiziarie			Senato della Repubblica c/ autorità giudiziarie		
Esito	Sentenze		Esito	Sentenze	
Accoglimento	7		Accoglimento	1	
Rigetto	2		Cessazione materia del contendere	1	
Inammissibilità		1			

(\*) Alcune pronunce sono presenti in più elenchi, in quanto: a) riguardano sia un giudizio per conflitto di attribuzione sollevato da un'autorità giudiziaria, sia un giudizio per conflitto di attribuzione sollevato dalla Camera dei deputati (Sent. n. 329/1999); b) risolvono giudizi per conflitto di attribuzione sollevati sia contro la Camera dei deputati che contro il Senato della Repubblica (Sent. n. 38/2005); c) contengono più dispositivi (Sent. nn. 149/2007 e 302/2007).

Dopo la riforma del 1993 l'inviolabilità si sostanzia in quattro autorizzazioni *ad acta* che garantiscono il parlamentare nel processo penale limitatamente al periodo in cui egli è in carica. Esse sono:

- 1) l'autorizzazione all'arresto e alle privazioni della libertà personale come misure cautelari, salva l'esecuzione di condanna irrevocabile o la flagranza di reato nei casi di arresto in flagranza obbligatorio;
- 2) l'autorizzazione alle perquisizioni personali e domiciliari;
- 3) l'autorizzazione all'effettuazione di intercettazioni in qualsiasi forma di conversazioni e comunicazioni;
- 4) l'autorizzazione al sequestro di corrispondenza.

La *ratio* complessiva dell'inviolabilità è stata evidenziata con chiarezza e sinteticità in una recente sentenza della Corte costituzionale, la n. 390/2007, emessa in sede di esame di legittimità costituzionale di disposizioni della l. 140/2003. Una sentenza che, peraltro, riflette orientamenti già manifestati in dottrina. Secondo la corte, 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".

"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...: il che spiega l'irrinunciabilità della garanzia"<sup>24</sup>. Ciò che viene in rilievo non é il pregiudizio del parlamentare, poiché "Il bene protetto si identifica...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."

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. Ciò appare confermato, *a contrario*, dalle ipotesi in cui la norma costituzionale esclude la necessità dell'autorizzazione

---

<sup>24</sup> La corte ha aderito ad un'opinione largamente diffusa in dottrina (sull'argomento, vedi per tutti S Traversa, *op. cit.*, 184 ss.). E' stato tuttavia osservato (G. Zagrebelsky, *op. cit.*, 56 s.) che potrebbe essere interesse del parlamentare veder riconosciuto il proprio "diritto al processo" per poter chiarire la sua posizione e essere liberato da ogni addebito in un giudizio di merito, mentre il diniego dell'autorizzazione o il rinvio della decisione in proposito lo lasciano in una situazione dubbia e politicamente nociva e che tutto ciò potrebbe addirittura configurare una persecuzione politica della maggioranza nei confronti di un parlamentare di opposizione. In proposito, si può ricordare che la *Grande Chambre* della corte europea dei diritti dell'uomo, nel controverso caso *Kart vs. Turkey* (sent. 3 dicembre 2009), riguardante un parlamentare turco che lamentava la mancanza di una decisione su una autorizzazione a procedere di cui lui sollecitava la concessione, ha ritenuto che le procedure di autorizzazione a procedere (o di revoca dell'immunità) sono rimesse agli organi degli Stati nazionali, cui occorre riconoscere un margine di discrezionalità applicativa.

all'arresto, e cioè la flagranza e la condanna irrevocabile, che escludono un intento persecutorio dell'autorità giudiziaria. In tal senso si è espressa la citata sent. 390/2007, pur se è stato notato che se ciò è incontrovertibile nel caso della flagranza, in quello della condanna passata in giudicato non si possa in assoluto ritenere insussistente un intento persecutorio del potere giudiziario, ma che il legislatore ha ritenuto sufficienti i rimedi endoprocessuali a disposizione del parlamentare imputato<sup>25</sup>.

Come si è già detto, in materia di autorizzazioni non sono stati sollevati dalla magistratura conflitti di attribuzione e, a differenza dell'insindacabilità, non vi sono pronunce della corte circa i criteri relativi al corretto uso della prerogativa da parte delle camere. Rimane soltanto la citata sent. 462/1993 la quale afferma in via di principio che il potere autorizzatorio non può essere utilizzato arbitrariamente e può essere sindacato.

Per quanto attiene all'oggetto specifico della tutela dell'inviolabilità, l'art. 4, c.1, della l. 140/2003 contiene una dettagliata elencazione degli atti dell'autorità giudiziaria per i quali è necessaria l'autorizzazione della camera di appartenenza del parlamentare.

Riguardo alle privazioni della libertà personale altre dall'arresto, cui fa riferimento il secondo comma dell'art. 68, è opportuno precisare che la nozione cui ci si deve riferire è quella dell'art.13 cost. e quindi la privazione deve essere intesa come una coazione fisica diretta sulla persona stessa<sup>26</sup>. A questa logica si ispira l'elencazione degli atti che necessitano di autorizzazione prevista dall'art. 4 della l. 140/2003. Qualche dubbio suscita l'inclusione delle misure cautelari interdittive (quale, ad esempio la sospensione temporanea dai pubblici uffici, art. 289 c. p. p.) che hanno una diversa natura.

Nella XIV legislatura fu posto il problema dei controlli aeroportuali, ispezioni di passeggeri e bagagli, ma che essi siano esclusi dall'ambito di applicazione della prerogativa è pacifico alla luce del fatto che essi sono generalizzati e svolti per motivi di sicurezza.

Quanto alle perquisizioni domiciliari, la corte costituzionale nella sent. 58/2004 ha affermato che la costituzione "intende garantire al parlamentare l'inviolabilità della sua residenza ed anche di spazi ulteriori identificabili come domicilio, in vista della tutela dell'interesse del parlamento al pieno dispiegarsi della propria autonomia, esplicatesi anche nel libero esercizio del mandato parlamentare, rispetto agli altri poteri dello stato". Veniva quindi censurata una perquisizione operata senza previa autorizzazione in una sede di partito nella quale vi erano locali nella disponibilità di un deputato, l'on Maroni. In sostanza, ai fini dell'art. 68 cost. sono da considerarsi domicilio i luoghi di cui questo dispone riguardo ai quali l'accesso dell'autorità giudiziaria senza autorizzazione può incidere sul libero ed incondizionato esercizio della funzione parlamentare.

Una delle novità della riforma del 1993 è costituita dal terzo comma dell'art. 68 con il quale si prevede l'autorizzazione per sottoporre i membri del parlamento a intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza. L'art. 4, c. 1, della l. 140 estende la necessità dell'autorizzazione anche all'acquisizione di tabulati di comunicazioni. Anche in questi casi la finalità della

<sup>25</sup> M. Cerase, *op. cit.*, 1313.

<sup>26</sup> Sull'argomento, vedi L.Ciaurro, *I provvedimenti coercitivi nei confronti dei parlamentari*, in *Diritto e società*, 1986, 293 ss.

tutela è sempre quella della libertà dell'esercizio del mandato parlamentare da condizionamenti e pressioni e, nonostante la materia, non viene in rilievo la salvaguardia della riservatezza del parlamentare in quanto tale.

Riguardo al sequestro della corrispondenza non vi sono precedenti di richieste di autorizzazione. In dottrina si controverte sulla determinazione del momento in cui la corrispondenza sia da considerarsi nella disponibilità di un soggetto. Una prima tesi<sup>27</sup> si basa sul criterio della consegna e ritiene che sia corrispondenza di un soggetto, in entrata, quella che gli è già pervenuta, e, in uscita, quella che ancora non è stata consegnata al destinatario. Altri<sup>28</sup> sostengono che è corrispondenza di un soggetto quella *in itinere*, vale a dire sia quella a lui spedita, sia quella da lui già spedita (criterio misto, della spedizione al parlamentare e della consegna al destinatario della missiva del parlamentare). Una terza opinione<sup>29</sup> si basa sull'atto di spedizione per escludere la titolarità del mittente, di modo che è da considerarsi corrispondenza del parlamentare quella che gli è stata spedita e quella che egli non ha ancora spedito. Ma appare difficile definire corrispondenza uno scritto riguardo al quale non si è ancora compiuto l'atto di spedizione e che potrebbe non esserlo mai, restando quindi una sorta di scrittura non qualificata. Più equilibrata è la seconda tesi che, a differenza della prima, tutela maggiormente le comunicazioni inviate al parlamentare e riguardo alla quale non sembra decisiva l'obiezione dell'utilizzazione di due diversi criteri per l'entrata e l'uscita.

Per quanto riguarda l'autorizzazione alle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni, la sent. 390/2007 chiarisce che l'inciso "in qualsiasi forma", contenuto nell'art. 68 cost., si riferisce "alle modalità tecniche di captazione e ai tipi di comunicazione intercettata". Il legislatore ha, cioè, utilizzato una formula "atta ad abbracciare ogni possibile mezzo comunicativo", di modo che rientrano nell'ambito di applicazione della norma non solo le intercettazioni telefoniche, ma anche quelle ambientali e ogni altra intercettazione assumibile con qualsiasi strumento che la tecnica possa mettere a disposizione a tale fine.

La corte precisa poi che "la norma costituzionale vieta di sottoporre ad intercettazione, senza autorizzazione, non le utenze del parlamentare, ma le sue comunicazioni: quello che conta ... non è la titolarità o disponibilità dell'utenza captata, ma la direzione dell'atto di indagine". Si può aggiungere che il principio vale, ovviamente *mutatis mutandis*, anche per le intercettazioni ambientali.

Da ciò discende che necessitano di autorizzazione anche le "intercettazioni indirette", cioè quelle in cui compare un parlamentare pur essendo state sottoposte a controllo utenze di altri soggetti, ma individuando quelle di persone con le quali il parlamentare abbia rapporti abituali. In altre parole, l'autorizzazione deve essere richiesta "tutte le volte in cui il parlamentare sia individuato in anticipo quale destinatario dell'attività di captazione, ancorché questa abbia luogo monitorando utenze di soggetti diversi". Restano invece esenti da autorizzazioni "le intercettazioni casuali o fortuite, rispetto alle quali – proprio per il carattere imprevisto dell'interlocuzione del parlamentare – l'autorità giudiziaria non potrebbe, neanche volendo, munirsi del *placet* della camera di appartenenza". Con successive sentenze (nn. 113 e 114/2010) la corte ha poi precisato che per dimostrare la casualità dell'intercettazione occorre una specifica motivazione.

<sup>27</sup> A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali*, Padova, 1993, 253.

<sup>28</sup> A. Di Majo Giaquinto, *Corrispondenza (diritto privato)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. X Milano, 1962, 741; P. Barile- E. Cheli, *Corrispondenza (Libertà di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol X, Milano, 1962, 745.

<sup>29</sup> M. Cerase, *op. cit.*, 1315.

L'art. 6 della l. 140/2003, all'art. 6, introduce un nuovo tipo di autorizzazione parlamentare, successiva o "postuma", che ha ad oggetto l'utilizzabilità di intercettazioni di conversazioni o comunicazioni alle quali abbiano preso parte membri della camera, acquisite nel corso di procedimenti riguardanti terzi e per le quali non era stata richiesta l'autorizzazione preventiva. Se questa particolare autorizzazione successiva viene negata, la documentazione delle intercettazioni è immediatamente distrutta.

Nel giudizio di legittimità costituzionale di tale norma, che si è concluso con la più volte citata sent. 390/2007, la corte costituzionale ha sottolineato la singolarità dell'istituto che è al di fuori dell'impianto dell'art. 68 cost. (non costituzionalmente imposto ha detto la corte). La corte ha notato che l'istituto non potrebbe essere ricondotto all'art. 68 ove lo si intendesse quale strumento di controllo parlamentare di intercettazioni illegittimamente assunte, sia perché vi sarebbero pur sempre i rimedi all'interno del processo e la possibilità per le camere di sollevare un conflitto di attribuzioni, sia perché l'autorizzazione successiva potrebbe addirittura sanare, rendendoli utilizzabili, mezzi di prova assunti in violazione della costituzione. Né può essere ricondotta all'art. 68 la *ratio* di proteggere la *privacy* dei parlamentari da strumentali divulgazioni giornalistiche di colloqui accidentalmente captati. Nella prospettiva in questione, la camera di appartenenza non sarebbe chiamata a verificare i presupposti di un atto per impedire indebite intrusioni dell'autorità giudiziaria nella sfera di comunicazioni riservate di un parlamentare, a verificare cioè il *fumus persecutionis*, ma a valutare la gestione processuale di una prova già formata.

La corte si è limitata a pronunciarsi nei limiti del *petitum* e ha dichiarato l'incostituzionalità dei c. 2, 5 e 6 dell'art. 6 della l. 140 nella parte in cui stabiliscono che il meccanismo dell'autorizzazione successiva debba applicarsi anche quando l'utilizzabilità delle intercettazioni sia richiesta nei confronti di soggetti diversi da un membro del parlamento. Vi sarebbe in tal caso una estensione ingiustificata di una immunità a vantaggio di soggetti che non esercitano alcun mandato elettivo e, quindi, una ingiustificata differenziazione di trattamento rispetto agli altri cittadini. Rimane impregiudicata la legittimità costituzionale della previsione legislativa allorché l'utilizzazione delle intercettazioni è richiesta nei confronti di un parlamentare.

A favore della costituzionalità dell'istituto si può dire che la tutela della riservatezza delle comunicazioni dei parlamentari non è fine a sé stessa, ma strumentale ad evitare che tramite la loro diffusione nei *mass media* (o anche solo mediante la minaccia della diffusione) possano essere esercitate indebite pressioni sull'esercizio del mandato parlamentare<sup>30</sup>. Poiché, tuttavia, il diniego di autorizzazione comporta la distruzione immediata delle registrazioni, potrebbe risultarne leso il diritto di difesa dei terzi per la cui posizione processuale quegli strumenti probatori potrebbero essere rilevanti e che la vedrebbero menomata a causa dell'evento accidentale di aver avuto come interlocutore un parlamentare.

Ma vi è un altro aspetto che suscita dubbi. L'art. 6, c. 2, della l. 140 prevede una sorta di perpetuità di questa forma di inviolabilità, affermando che l'autorizzazione deve essere concessa dalla camera cui il parlamentare appartiene o "apparteneva". L'autorizzazione deve quindi essere richiesta anche se il parlamentare sia cessato dalla carica. E' una previsione che va contro la logica complessiva dell'istituto

<sup>30</sup> M. Midiri, op. cit., 333; M. Gialuz, *Intercettazioni di colloqui riservati e libertà funzionale del parlamentare: qualche riflessione sulla portata della prerogativa dell'art. 68 comma 3, Cost.*, in *Cass. Pen.*, 2004, 3682; M. Cerase, op. cit., 1316 s.; D. Negri, *Procedimento a carico dei parlamentari*, in *Immunità politiche e giustizia penale*, cit., 421.

dell'inviolabilità che è legato al periodo di permanenza in carica. Essendo questa cessata, l'autorizzazione non tutela più il libero esercizio della funzione parlamentare, ma solo la riservatezza delle sue comunicazioni, la sua *privacy*, finalità che la corte costituzionale ha escluso dall'ambito dell'art.68<sup>31</sup>.

Qualche considerazione infine, sulla concreta operatività dell'inviolabilità e sull'attuazione che ne hanno dato le camere. Queste si sono sempre orientate a rigettare le richieste di arresto - peraltro non numerose - salvo quattro eccezioni, ormai lontane nel tempo, alla camera relative ai deputati Moranino (I legisl.) e Saccucci (VI legisl.) per il reato di omicidio, al deputato A. Negri (IX legisl.) per i reati di insurrezione armata contro i poteri dello Stato, di formazione e partecipazione a bande armate, di promozione, organizzazione e direzione di associazioni sovversive, al deputato Abbatangelo (IX legisl.) per il reato di violazione sulle disposizioni per il controllo delle armi. Successivamente alla riforma dell'art. 68, i casi di diniego sono stati: alla camera, nessuno nella XII legisl., quattro nella XIII, tre nella XIV, tre nella XV, tre nella XVI; al senato, uno nella XII legisl., uno nella XIII, tre nella XIV, nessuno nella XV, due nella XVI.

Non si registrano casi di richieste di autorizzazioni per perquisizioni personali o domiciliari, sequestro di corrispondenza e intercettazioni su utenze telefoniche. Il motivo è chiaro: questi atti per essere pienamente efficaci presuppongono un elemento di immediatezza e sorpresa, mentre la procedura dell'autorizzazione, mettendo sull'avviso l'interessato li rende praticamente inutili. Sotto questo aspetto, la previsione del terzo comma dell'art. 68 ha subito la critica di essere ipocrita perché di fatto impedirebbe l'utilizzazione dello strumento delle intercettazioni nei confronti dei parlamentari.

Vi sono state invece non poche richieste di autorizzazione per l'utilizzazione di intercettazioni indirette e per l'acquisizione di tabulati telefonici riguardo alle quali l'atteggiamento delle camere non è stato sempre di diniego (anche se è doveroso notare che la maggior parte dei casi di concessione dell'autorizzazione ha riguardato tabulati telefonici e che sussisteva un interesse del parlamentare ad utilizzare i mezzi probatori nel processo).

#### 4. Conclusioni

La riforma dell'art. 68 cost. del 1993 ha cambiato il corso delle vicende politiche e istituzionali italiane. I riformatori del '93 erano certo ben consci di spostare l'equilibrio del rapporto tra politica e magistratura a favore di quest'ultima, ma è altrettanto certo che non potevano prevedere le tensioni che si sono scatenate successivamente, anche, ma non solo, a seguito dell'irrompere sulla scena politica di Silvio Berlusconi.

Se oggi, dopo vari anni, siamo ancora a dibattere di una legge per la tutela processuale delle c.d. alte cariche dello Stato (i lodi Maccanico, Schifani, Alfano) è sicuramente a causa dell'abolizione dell'autorizzazione a procedere. Tutta una serie di vicende che hanno reso incandescente il clima politico sarebbero state incanalate e avrebbero trovato soluzione nell'operatività di quell'istituto. Non voglio dire che

---

<sup>31</sup> Sui problemi trattati nel testo riguardo alle intercettazioni di comunicazioni di parlamentari, vedi D. Negri, *op. cit.*, 437 ss.



sarebbe stato meglio o peggio (ognuno può avere la sua personale opinione), voglio dire che sarebbe stato diverso, ma, io credo, con un'assunzione più diretta e trasparente delle proprie responsabilità da parte della classe politica.

Come è stato sottolineato<sup>32</sup>, l'abolizione dell'autorizzazione a procedere ha improvvisamente creato un vuoto nei rapporti tra parlamento e magistratura, dal quale sono derivate tensioni che si sono scaricate sull'insindacabilità parlamentare, creando il nutrito contenzioso costituzionale che abbiamo esaminato. Un contenzioso che mi pare non trovare alcun punto di conciliazione tra gli opposti orientamenti delle camere e della corte costituzionale determinando così gravi incertezze nell'applicazione del primo comma dell'art. 68 cost. e, come si è già detto, una situazione di costante conflitto tra parlamento e magistratura.

Nessuno può negare che le camere, prima e dopo la riforma, nella Prima e nella Seconda Repubblica, facendo ricorso al diniego di autorizzazione o alla declaratoria di insindacabilità, abbiamo soggiaciuto troppo spesso ad un riflesso di protezione corporativa e abbiamo travalicato i limiti di una applicazione ragionevole dell'immunità. Ma questi comportamenti non possono condurre a sostenerne un radicale ridimensionamento o azzeramento perché, per quanto l'evoluzione storica del costituzionalismo ne abbia lentamente mutato il significato, le immunità parlamentari continuano a rimanere un elemento essenziale del sistema di pesi e contrappesi tra poteri dell'ordinamento liberaldemocratico<sup>33</sup>.

Se la politica è stata in più occasioni irragionevole nel chiudersi a riccio, credo non si possa negare l'irragionevolezza di varie inchieste giudiziarie avviate nei confronti di politici o il fatto di essere a volte mirate, rispondendo ad una sorta di riflesso comunque oppositorio nei confronti del potere politico.

Si spiega quindi che il dibattito sulla reintroduzione dell'autorizzazione a procedere sia tornato, abbastanza timidamente, a far capolino all'interno di quello più generale delle riforme istituzionali.

La riproposizione del testo originario della costituzione non trova molto seguito. Tra le proposte volte a ripristinare un intervento parlamentare, ma attenuando la latitudine offerta dalla norma soppressa nel 1993, si segnala l'idea di prevedere non un'autorizzazione preventiva, ma una richiesta di sospensione di un procedimento penale già in corso.

Non si tratta di una novità. In questo senso si è orientato l'ordinamento francese con la riforma dell'art. 26 cost. operata dalla l. cost. n. 95-880 del 4 agosto 1995. In Italia l'idea di modificare l'art. 68 prevedendo un intervento parlamentare a posteriori per tutti i casi di inviolabilità era stata espressa addirittura in un convegno del 1966 dal presidente emerito della corte di cassazione, Vincenzo Chieppa<sup>34</sup>. Anche nel corso dell'iter della riforma del 1993 il senato, in un primo tempo, a febbraio di quell'anno, aveva approvato un testo che trasformava l'autorizzazione in richiesta di sospensione.

L'idea è stata ripresa in questa legislatura dal disegno di legge costituzionale Chiaromonte e Compagna<sup>35</sup> secondo il quale se l'autorità giudiziaria, al termine delle indagini preliminari, ritenga di esercitare l'azione penale nei confronti di un parlamentare ne dà comunicazione alla camera di appartenenza

<sup>32</sup> T. Giupponi, *Le immunità della politica*, Torino, 2005, 325.

<sup>33</sup> T. Giupponi, *op. cit.*, 435

<sup>34</sup> V. Chieppa, *op. cit.*, 58 ss.

<sup>35</sup> *Atti Senato, XVI legisl., n. 1942*

che, entro il termine perentorio di novanta giorni, può decidere la sospensione del procedimento per la durata della legislatura. La proposta prevede anche un sia pur elastico parametro per la decisione parlamentare di sospensione, dovendo questa essere disposta “a garanzia della libertà della funzione parlamentare”. Un parametro che sembrerebbe far riferimento al tradizionale *fumus persecutionis*, ma che potrebbe anche essere interpretato come un riferimento ai reati con coloritura politica. Esso, comunque, potrebbe essere utilmente adoperato dalla corte costituzionale per colpire, in eventuali conflitti di attribuzione, decisioni parlamentari troppo estensive.

Al fine di restringere i margini di possibili abusi parlamentari si è prospettato<sup>36</sup> di innestare sull'impianto illustrato altri accorgimenti: una obbligatoria sottoposizione delle decisioni delle camere alla corte (quasi una sorta di giudizio di secondo grado), la necessità di una motivazione esplicita della richiesta di sospensione, la previsione di *quorum* aggravati per adottarla, la previsione di una risoluzione che ad inizio di legislatura fissi dei criteri più stringenti per l'applicazione dell'immunità (prendendo a modello l'esperienza del *Bundestag*).

Indipendentemente da tutte queste technicalità, mi pare tuttavia che l'argine contro eventuali abusi sarebbe costituito dal controllo della corte costituzionale che, previsto o meno espressamente, mi parrebbe difficilmente eludibile alla luce della giurisprudenza che si è consolidata in questi anni.

Tutte queste proposte e considerazioni che pur trovo condivisibili, o comunque meritevoli di riflessione, mi appaiono al momento restare su un piano accademico. Non scorgo, infatti, al momento, spazi concreti per una riforma di questo genere. E' mia impressione che la classe politica, senza distinzione di schieramenti, pur ritenendola nel proprio intimo auspicabile – è una congettura e come tale può essere contestata e smentita – non abbia però il coraggio e senta di non aver l'autorevolezza per proporla effettivamente al paese.

---

<sup>36</sup> N. Zanon, *Per una forma ragionevole di immunità parlamentare*, relazione tenuta a Roma, 18 gennaio 2010, in occasione della presentazione del numero 2/2009 della rivista *Percorsi costituzionali*; A Pace, *Tornare all'autorizzazione a procedere?*, in *associazione dei costituzionalisti. it* (2010); S. Ceccanti, *Per un nuovo equilibrio tra giustizia e politica*, in *federalismi. it* (2008).