

Giacomo Lasorella

L'insindacabilità dei parlamentari nella recente evoluzione della prassi delle Camere e della giurisprudenza costituzionale, di Cassazione e di merito

1 - Introduzione (La riforma costituzionale, i principi, i problemi); 1.1 - Premessa; 1.2 - L'attribuzione costituzionale di deliberare in materia di insindacabilità ed i vari decreti-legge di attuazione; 1.3 - Il dibattito sull'ambito di estensione della prerogativa. Introduzione alla successiva articolazione del presente studio; 2 - La «giurisprudenza parlamentare» in tema di insindacabilità: dalla timida affermazione al progressivo consolidamento di una attribuzione costituzionale; 2.1 - Considerazioni generali e analisi dell'evoluzione della «giurisprudenza» delle Camere fino alla XI legislatura; 2.2 - La XII e la XIII legislatura; 3 - La giurisprudenza di Cassazione e di merito; 4 - La giurisprudenza della Corte costituzionale; 5 - Conclusioni.

1 - Introduzione (La riforma costituzionale, i principi, i problemi)

1.1 - Premessa

Com'è noto, la legge costituzionale 23 ottobre 1993, n. 3 ⁽¹⁾, che ha modificato il testo dell'articolo 68 della Costituzione, ha incisivamente innovato il regime delle immunità parlamentari.

La novità più significativa introdotta dalla riforma è stata sicuramente l'abrogazione dell'istituto dell'autorizzazione a procedere in giudizio.

Oltre a ciò la riforma del 1993 ha altresì introdotto l'obbligo di autorizzazione per ulteriori atti di indagine in aggiunta a quelli già previsti dal vecchio testo dell'articolo 68 ⁽²⁾.

Per quanto riguarda la materia dell'insindacabilità ⁽³⁾, l'unica innovazione ⁽⁴⁾ è consistita nella sostituzione della locuzione «(i parlamentari) non possono essere perseguiti (per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle funzioni)» con quella « non possono essere chiamati a rispondere».

Il senso della modifica è stato quello di precisare ciò che era già ampiamente pacifico in dottrina e in giurisprudenza e cioè che la prerogativa si estende ad ogni tipo di responsabilità penale, civile, amministrativa e disciplinare ⁽⁵⁾.

Le modifiche introdotte nella Costituzione non sembrano tuttavia aver apportato elementi di novità per ciò che riguarda il dibattito sul significato e sull'estensione dell'istituto dell'insindacabilità ⁽⁶⁾. In partico-

lare, il nuovo testo costituzionale non sembra aver chiarito espressamente a chi spetti il potere di stabilire la sussistenza, nel caso concreto, della suddetta prerogativa. Esso ha inoltre lasciato aperta l'altrettanto annosa questione dell'interpretazione più o meno estensiva della nozione di «opinioni espresse e voti dati (7)». Nel senso di un allargamento dell'ambito di applicazione della prerogativa sembra essere il nuovo testo dell'articolo in discussione nell'ambito del processo di revisione costituzionale in corso (8).

Non è inutile, peraltro, in premessa, ricordare le differenze essenziali tra l'insindacabilità e l'abrogato istituto dell'autorizzazione a procedere, consistenti nel fatto di essere la prima un'immunità di natura sostanziale, la cui ricorrenza sancisce definitivamente (e non per la sola legislatura) la non anti-giuridicità del fatto sussunto sotto l'ipotesi di reato e la conseguente estinzione del procedimento, e la seconda un'immunità di natura processuale, che comportava soltanto l'interruzione del procedimento penale per la durata della legislatura nella quale era pronunciata. Significativa differenza è anche che la prima, per conseguenza di quanto detto sopra, può essere fatta valere in qualsiasi momento (quindi anche *dopo* la cessazione della carica, a condizione che i fatti ai quali si riferisce abbiano avuto luogo durante la medesima), laddove la seconda doveva essere richiesta soltanto per i parlamentari in carica (9).

1.2 - *L'attribuzione costituzionale di deliberare in materia di insindacabilità ed i vari decreti-legge di attuazione*

Per quanto riguarda la questione dell'autorità competente a decidere circa l'applicazione della prerogativa, il quadro normativo è, a tutt'oggi, costituito dai principi enunciati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1150 del 1988 (10).

Tale sentenza ha infatti fissato — desumendole da un'interpretazione sistematica dell'articolo 68 e dall'equilibrio dei poteri delineato nella Carta costituzionale — tre regole essenziali: 1) poiché «le prerogative parlamentari non possono non implicare un potere da parte dell'organo a tutela del quale sono disposte», spetta a ciascuna Camera pronunciarsi in materia di insindacabilità di opinioni espresse e voti dati dai propri membri; 2) una pronuncia delle Camere sull'argomento inibisce una difforme pronuncia dell'autorità giudiziaria; 3) la pronuncia delle Camere non può tuttavia essere arbitraria o soggetta esclusivamente ad una regola interna di *self restraint* ed in quanto tale è soggetta, attraverso lo strumento del conflitto di attribuzione, sollevato da parte dell'autorità

giudiziaria, all'eventuale controllo della Corte costituzionale per verificare l'assenza di vizi *in procedendo* ovvero la sua manifesta arbitrarietà ⁽¹¹⁾.

In una pronuncia successiva la Corte ha inoltre precisato che se manca una pronuncia da parte delle Camere, la decisione circa l'applicazione dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione spetta al giudice ordinario ⁽¹²⁾.

Nelle pronunce più recenti, come si vedrà, la Corte ha esortato il Parlamento ad adottare criteri omogenei nelle sue decisioni e a definire le regole del relativo procedimento interno ⁽¹³⁾.

In realtà già prima della ripartizione di attribuzioni effettuata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1150 del 1988 i giudici ordinari avevano già applicato la norma costituzionale in questione in numerose decisioni. ⁽¹⁴⁾.

Quanto alle pronunce delle Camere, dopo un primo e isolato precedente risalente alla V legislatura ⁽¹⁵⁾, queste ultime, con minore o maggiore continuità, hanno via via consolidato la prassi di pronunziarsi sulla materia in occasione dell'esame delle domande di autorizzazione a procedere inviate dall'autorità giudiziaria ai sensi del previgente secondo comma dell'articolo 68. Tale prassi è andata ulteriormente rafforzandosi a seguito della citata sentenza n. 1150 del 1988, che, in sostanza, ha avuto l'effetto di legittimarla. Anzi, sebbene vi fosse stato qualche isolato precedente anche prima, a seguito della suddetta pronuncia si è altresì consolidato presso le Camere, sempre in via di prassi, un procedimento tendente ad ottenere una declaratoria di insindacabilità da parte della Camera di volta in volta interessata anche con riferimento ai processi civili o disciplinari ⁽¹⁶⁾.

A seguito della riforma costituzionale del 1993, il Governo, intervenendo insolitamente in una materia tradizionalmente riservata all'autonomia delle Camere, ha emanato un decreto-legge (reiterato, con alcune modifiche nel corso delle varie reitere, per ben diciannove volte, ed infine lasciato decadere dallo stesso Governo a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996 ⁽¹⁷⁾ sul divieto di reiterazione dei decreti-legge) al fine di razionalizzare la materia coerentemente con le linee interpretative enunciate dalla Corte ⁽¹⁸⁾. Il meccanismo ivi prefigurato, che prevedeva una sorta di duplice competenza — in capo all'autorità giudiziaria e in capo alle Camere — circa la declaratoria di insindacabilità, ha suscitato, nella dottrina, non pochi dubbi di ordine sistematico e di legittimità costituzionale ⁽¹⁹⁾.

Le soluzioni adottate nel corso delle varie reiterazioni possono ricondursi essenzialmente, salvo alcune ulteriori variazioni di dettaglio, a tre, o, meglio ancora, a due.

Nella sua prima versione (quella di cui al decreto-legge n. 455 del 1993) la disciplina di «attuazione» del primo comma dell'articolo 68 prevedeva un meccanismo procedurale abbastanza semplice, riassumibile in due alternative: o il giudice applicava direttamente la norma costituzionale (quando l'applicabilità della medesima fosse risultata «evidente») ovvero («nei casi diversi») era tenuto a sottoporre la questione alla Camera competente perché fosse questa a decidere ⁽²⁰⁾.

La seconda versione del decreto-legge (decreto-legge n. 23 del 1994 e seguenti) aveva introdotto un meccanismo più complesso, articolato in tre possibilità: 1) o il giudice (sempre quando l'applicabilità fosse risultata «evidente») applicava direttamente «d'ufficio» la norma; ovvero ⁽²¹⁾, 2) considerava la questione «manifestamente infondata» (e in questo caso inviava copia dell'ordinanza alla Camera competente, proseguendo il processo) ⁽²²⁾ ovvero, infine, 3) considerava la questione «non manifestamente infondata», e, sospendendo il procedimento fino alla decisione della Camera o comunque per un massimo di 90 giorni, trasmetteva gli atti alla Camera competente perché fosse questa a decidere.

Infine, recependo le modifiche apportate dal Senato nel corso della conversione del precedente decreto-legge n. 9 del 1996, a partire dal decreto-legge n. 116 del 1996, si era ritornati ad un meccanismo per molti versi simile a quello contenuto nel primo decreto-legge: a prescindere da qualsiasi valutazione di manifesta infondatezza, qualora il giudice avesse ritenuto applicabile l'articolo 68 (senza più riferimenti alla nozione di «evidenza») il medesimo era tenuto a dichiararlo con sentenza (l'articolo 2 specificava dettagliatamente i singoli strumenti processuali a seconda del tipo di processo e delle fasi del medesimo). Se non riteneva, viceversa, di dover accogliere l'eccezione relativa all'applicazione dell'articolo 68, proposta dalle parti, egli era tenuto a trasmettere gli atti alla Camera di appartenenza del parlamentare, sospendendo il processo per un termine non superiore a 90 giorni, prorogabili di ulteriori trenta giorni su richiesta della Camera competente.

Un'altra importante innovazione recata dal decreto legge n. 116 del 1996 era costituita dall'introduzione, al comma 2 dell'articolo 2, di un catalogo di atti da ritenersi sicuramente ricompresi nella nozione di «opinioni espresse e voti dati nell'esercizio delle funzioni» («disegni di legge ed emendamenti, proposte di ordini del giorno, mozioni e risoluzioni, interpellanze e interrogazioni, e ogni altro atto parlamentare»), cui andavano aggiunte le «attività divulgative connesse» a tali atti, previste dal successivo comma 4.

Infine, per quanto riguarda il procedimento parlamentare, il decreto-legge da ultimo citato stabiliva che il medesimo poteva essere iniziato anche, senza attendere la decisione del giudice, su segnalazione del deputato interessato (art. 2, comma 7).

Il testo del decreto-legge n. 116 del 1996 è rimasto identico per le successive quattro reiterazioni del decreto-legge, fino all'ultima, quella di cui al decreto-legge n. 555 del 1996, che, come si è detto, è stato lasciato definitivamente decadere ⁽²³⁾.

Va ricordato che, nel corso dell'esame degli ultimi due decreti-legge della serie la Camera aveva approvato un identico emendamento inteso ad estendere l'insindacabilità oltre che ai casi riportati sopra, anche ad «ogni altra attività di divulgazione, di critica e di denuncia, collegate alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori dal Parlamento» ⁽²⁴⁾.

Dopo la decadenza dell'ultimo decreto-legge, in assenza di qualsiasi disposizione normativa, si è ritornati ad una prassi per molti versi analoga a quella instauratasi per le citazioni civili prima della riforma dell'articolo 68, secondo la quale le pronunce sulla materia hanno luogo in base alle segnalazioni che pervengono alla Presidenza della Camera da parte dei singoli deputati interessati (ovvero, ma solo in casi occasionali — finora due soltanto ⁽²⁵⁾ — dall'autorità giudiziaria). Il Presidente della Camera trasmette la questione alla Giunta per le autorizzazioni dandone annuncio in Assemblea ⁽²⁶⁾.

1.3 - Il dibattito sull'ambito di estensione della prerogativa. Introduzione alla successiva articolazione del presente studio

Sull'interpretazione del primo comma dell'articolo 68, limitatamente alla nozione di «opinioni espresse», si registrano tradizionalmente due posizioni dottrinali contrapposte.

Esse possono sintetizzarsi da un lato in quella che ritiene rientranti nell'ambito del primo comma solo le attività svolte all'interno del Parlamento ed aventi un preciso contenuto funzionale; dall'altro nell'opinione di chi ritiene che ogni attività lato *sensu* «politica» (e dunque anche comizi, dichiarazioni alla stampa ecc.) possa farsi rientrare nella previsione costituzionale ⁽²⁷⁾.

Gli argomenti a sostegno della seconda tesi fanno riferimento prevalentemente al particolare nesso che lega il parlamentare al corpo elettorale in forza dell'articolo 67 della Costituzione nonché all'argomento testuale secondo cui la soppressione dell'inciso «nelle Camere» rispetto

al testo dell'articolo 52 dello Statuto albertino, che conteneva una analoga disposizione, avrebbe autorizzato l'interpretazione secondo cui le funzioni possono esercitarsi anche fuori dalle medesime.

La tesi opposta si fonda prevalentemente sull'argomento secondo cui un'estensione indiscriminata dell'insindacabilità all'intera attività politica dei parlamentari costituirebbe una violazione del principio di uguaglianza nei confronti di quei cittadini che, pur senza essere parlamentari, si associano liberamente in partiti per concorrere a determinare con metodo democratico la politica nazionale.

Dalla dottrina si è altresì messo in evidenza — ben prima della riforma dell'articolo 68 della Costituzione e della recente «giurisprudenza» parlamentare sul tema — come un eccessivo ampliamento della sfera dell'insindacabilità possa risolversi in una compressione dei diritti dei cittadini colpiti dal contenuto (astrattamente diffamatorio) delle opinioni stesse ⁽²⁸⁾.

Una ulteriore parte della dottrina, proprio prendendo spunto dalla prassi parlamentare che si illustrerà nei paragrafi seguenti, ha identificato la sussistenza di un *tertium genus* tra la «opinione parlamentare» insindacabile e l'esposizione extraparlamentare di una «opinione comune» (sindacabile) e cioè quella delle opinioni espresse al di fuori dell'attività parlamentare ma connesse funzionalmente con la medesima ⁽²⁹⁾.

Nel tentativo di andare al di là del generico riferimento ad interpretazioni restrittive o estensive, si è anche tentata una classificazione analitica dei diversi possibili gradi di ampiezza della nozione di opinioni e voti espressi, distinguendo, tra l'attività parlamentare in senso stretto e quella concretantesi in «manifestazione del pensiero politicamente rilevante», almeno altre quattro situazioni intermedie ⁽³⁰⁾.

Appare inoltre il caso di ricordare che la dottrina si è soffermata a lungo sulla natura giuridica dell'istituto, configurandolo alternativamente come esenzione della giurisdizione ⁽³¹⁾, come incapacità penale ⁽³²⁾, come causa di esclusione della pena ⁽³³⁾ ovvero come causa di giustificazione ⁽³⁴⁾.

Il presente lavoro intende effettuare una ricognizione degli orientamenti manifestati sulla materia, in primo luogo dalle Camere, indi dalla giurisprudenza di Cassazione e di merito e, infine, dalla Corte costituzionale, al fine di cogliere le linee di tendenza dell'evoluzione della prassi costituzionale sull'argomento, nonché di individuare i numerosi problemi aperti, suggerendo, peraltro, alcune possibili soluzioni. Per ragioni di spazio e di omogeneità (ma anche perché tale profilo è senz'altro di maggiore attualità nell'odierno dibattito politico-costituzionale) la trattazione si limiterà al profilo delle «opinioni espresse», toccando solo marginalmente quello dei «voti dati ⁽³⁵⁾».

2 - *La «giurisprudenza parlamentare» in tema di insindacabilità: dalla timida affermazione al progressivo consolidamento di una attribuzione costituzionale.*

2.1 - *Considerazioni generali e analisi dell'evoluzione della «giurisprudenza» delle Camere fino alla XI legislatura.*

Com'è noto, con l'espressione «giurisprudenza parlamentare» in tema di insindacabilità ci si intende riferire alle deliberazioni in materia di insindacabilità assunte dall'Assemblea di ciascuna Camera su proposta della rispettiva competente Giunta ⁽³⁶⁾. Come si è detto, tali deliberazioni venivano adottate, in un primo tempo, soltanto in occasione dell'esame di domande di autorizzazione a procedere in giudizio — che, come si è detto, il vecchio testo dell'articolo 68 imponeva di inviare in relazione a qualsiasi procedimento penale iniziato nei confronti di un parlamentare. Nelle legislature più recenti esse sono state adottate anche in relazione a procedimenti civili, a seguito di richiesta alla Camera di appartenenza da parte del singolo parlamentare interessato.

Appaiono opportune, al riguardo, alcune considerazioni preliminari. In primo luogo occorre sottolineare la natura sostanzialmente consuetudinaria — in entrambi i casi suddetti — di tali modelli di deliberazione, i quali, fino alla serie di decreti-legge di attuazione dell'articolo 68 di cui si è detto sopra, non trovavano (e, di fatto, dopo la decadenza dell'ultimo di tali decreti-legge, non trovano) alcun riscontro normativo né a livello di legislazione primaria né, soprattutto, nei regolamenti parlamentari ⁽³⁷⁾.

In secondo luogo appare opportuno mettere in evidenza il carattere eccezionale o quanto meno residuale di questo modello di pronuncia parlamentare, almeno fino alla riforma del 1993, rispetto a quello tipico del diniego o della concessione dell'autorizzazione ⁽³⁸⁾. L'eccezionalità di tale tipo di deliberazione può comprendersi ulteriormente laddove si ponga mente alla prassi — assolutamente costante almeno fino alla XI legislatura — di negare l'autorizzazione a procedere nel caso di presunti fatti-reato connessi nell'esercizio di una attività lato *sensu* politica e tuttavia non connessa all'esercizio di funzioni «tipiche» ⁽³⁹⁾. La prassi parlamentare parlava, al riguardo di «proiezione esterna» del mandato parlamentare, e non a caso essa veniva sinteticamente indicata dalla dottrina come «insindacabilità indiretta» ⁽⁴⁰⁾.

La deliberazione di «restituzione degli atti all'autorità giudiziaria rientrando le opinioni espresse dal parlamentare nella fattispecie previ-

sta dal comma 1 dell'articolo 68 della Costituzione ⁽⁴¹⁾» trae, dunque, origine come si è detto da una specifica decisione «pretoria» della Giunta per le autorizzazioni della Camera assunta dopo quasi vent'anni di vita repubblicana, soltanto nella V Legislatura ⁽⁴²⁾.

Il giudice istruttore del tribunale di Siracusa aveva trasmesso una domanda di autorizzazione a procedere nei confronti di un deputato per il reato di diffamazione con il mezzo della stampa, per avere un giornale di Siracusa esattamente riprodotto il testo di un'interrogazione parlamentare da lui presentata alla Camera. La Giunta ritenne di «non poter considerare il caso sotto l'aspetto di una mera autorizzazione a procedere, che come tale non ammetterebbe altro se non il diniego o la concessione dell'autorizzazione stessa» e che piuttosto il caso «poteva essere definito soltanto con un decreto di archiviazione del giudice istruttore, ai sensi dell'articolo 74, terzo comma, del codice penale». In altre parole la Giunta, e successivamente l'Assemblea, ritennero di assumere una decisione di natura meramente procedurale, «restituendo» gli atti al giudice ed invitandolo in sostanza a rimeditare sulla propria decisione di procedere, trovandosi egli dinanzi ad un evidente caso di esercizio delle funzioni parlamentari.

In questa prima delibera della Camera non sembra affatto sussistere la coscienza dell'esistenza di un qualche margine di apprezzamento in capo agli organi parlamentari. Si afferma, anzi, da un lato implicitamente il fatto che compito della Camera è quello di deliberare sulle autorizzazioni a procedere (e di deliberare nel senso del diniego o della concessione), dall'altro che il caso «poteva essere definito solo con un decreto di archiviazione» e, quindi, implicitamente che avrebbe dovuto risolverlo proprio il giudice senza nemmeno inviare l'autorizzazione a procedere ⁽⁴³⁾.

Ripercorrendo rapidamente i precedenti parlamentari fino all'VIII legislatura emerge con chiarezza che le decisioni delle Camere sono ispirate, coerentemente con le premesse del precedente sopra citato, ad una lettura estremamente restrittiva del primo comma dell'articolo 68, determinandosi le medesime a «restituire» gli atti, anziché pronunciarsi sulla richiesta di autorizzazione, solo in presenza di procedimenti penali iniziati in relazione al contenuto ovvero alla riproduzione testuale di un atto parlamentare ⁽⁴⁴⁾.

Sempre seguendo tale orientamento restrittivo, in un caso in cui un articolo di stampa firmato da un senatore in relazione al quale era iniziato un procedimento per diffamazione, conteneva, per una parte, la riproduzione di una relazione di minoranza presentata dal medesimo in

qualità di componente di una commissione parlamentare di inchiesta e per l'altra suoi ulteriori commenti, la Giunta competente, e, successivamente il Senato, ritennero di ricomprendere solo la prima parte nell'ambito di applicazione della prerogativa dell'insindacabilità, concedendo, viceversa, l'autorizzazione a procedere per quanto atteneva alla seconda parte ⁽⁴⁵⁾.

Il quadro fin qui delineato ha tuttavia successivamente subito, nella prassi del Senato della IX legislatura, una evoluzione particolarmente significativa.

A partire da tale legislatura, infatti, il Senato (e, come si vedrà, nella legislatura successiva, anche la Camera) non si è limitato ad un apprezzamento per così dire «oggettivo» dell'esistenza della fattispecie, ma si è spinto sempre più verso una opera di interpretazione della norma costituzionale, non tanto in chiave spaziale (sulla base della antica contrapposizione *intra-moenia/extra moenia*) ma piuttosto in chiave di connessione finalistica e consequenziale, fino ad elaborare una sorta di principio secondo cui sussiste l'insindacabilità ogni volta che vi sia «inscindibile connessione», «soggettiva, oggettiva, temporale», tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari tipiche e quelle manifestate all'esterno ⁽⁴⁶⁾.

Il primo caso fu quello della domanda di autorizzazione a procedere contro un senatore per il reato di diffamazione a mezzo stampa per una intervista da questi resa al quotidiano *La Repubblica*, sostanzialmente riferita ai contenuti di una interpellanza da lui presentata qualche giorno prima (anche se non ancora formalmente pubblicata negli atti parlamentari).

Sebbene non si trattasse di mera riproduzione all'esterno di un atto parlamentare il Senato, senza decidere nel merito dell'autorizzazione, deliberò la restituzione per la sussistenza dei presupposti di cui al primo comma, ravvisando «un intenso collegamento, una stretta connessione tra l'esercizio delle funzioni parlamentari, *in itinere* quando fu pubblicato l'articolo-intervista, e le dichiarazioni rese al quotidiano» ⁽⁴⁷⁾.

Al riguardo, la competente Giunta pervenne ad affermare — e sembra di sentir riecheggiare argomenti e parole che verranno ripresi nella più recente giurisprudenza costituzionale — che «una adeguata lettura della norma costituzionale sulla insindacabilità non deve tanto partire dalla definizione di funzione (ovviamente affidata alle fonti che gerarchicamente la prevedono) ma dal principio di finalità, cioè dalla considerazione del fine cui l'insindacabilità è preordinata. Il fine è il libero esercizio della funzione parlamentare, la massima garanzia della sua autonomia e della sua indipendenza» ⁽⁴⁸⁾.

Analoga motivazione fu adottata in occasione dell'esame della domanda di autorizzazione a procedere contro un senatore per diffamazione a mezzo stampa per alcune sue dichiarazioni pubblicate sul *Secolo d'Italia* del 16 aprile 1981 direttamente connesse al contenuto di una interrogazione presentata dal parlamentare ⁽⁴⁹⁾.

Un ulteriore precedente significativo è quello in cui il Senato ritenne — per la prima volta con riferimento ad un procedimento civile ⁽⁵⁰⁾ — di ravvisare l'applicabilità dell'articolo 68, primo comma della Costituzione, per una richiesta di risarcimento del danno avanzata nei confronti di un senatore, vice presidente di una Commissione parlamentare d'inchiesta per alcune dichiarazioni rese nell'ambito di un convegno — al quale era stato invitato in tale sua veste — e pubblicate nei relativi atti, con le quali, riferendo notizie contenute nei documenti acquisiti dalla Commissione, aveva asseritamente leso la reputazione di un terzo, indicandolo come affiliato alla P2 ⁽⁵¹⁾.

Dal punto di vista del rapporto tra il provvedimento giudiziale ed il procedimento parlamentare, l'elemento di novità delle deliberazioni in questione rispetto a quelle precedenti sembra essere che, mentre in passato l'organo parlamentare si era limitato a ravvisare una sorta di svista del giudice procedente, invitandolo a correggerla (a fronte di casi — quali la pubblicazione di una interrogazione — nei quali l'applicazione dell'articolo 68, primo comma della Costituzione risultava assolutamente pacifica), nelle decisioni in esame il Senato adotta una «propria» interpretazione della norma costituzionale e restituisce gli atti al giudice perché questi decida conseguentemente ⁽⁵²⁾.

L'evoluzione della giurisprudenza parlamentare del Senato nella IX legislatura non ha trovato riscontro nelle deliberazioni della Camera che, almeno fino alla X legislatura, ha continuato a considerare in termini estremamente restrittivi il rapporto tra opinioni espresse e attività parlamentari ⁽⁵³⁾.

All'inizio della X legislatura, viceversa, anche a seguito della più volte citata sentenza n. 1150 della Corte costituzionale, anche la Camera, in diversi casi, ha ritenuto di aderire alla prassi del Senato. Anzi, dopo le prime decisioni conformi a tale prassi ⁽⁵⁴⁾, l'Assemblea di Montecitorio ha ritenuto di spingersi ancora più avanti, ritenendo applicabile l'articolo 68, primo comma della Costituzione al caso di una ipotesi di reato contestata (non in relazione ad opinioni o voti) ma ad un comportamento materiale (sia pure strettamente connesso con l'attività parlamentare stessa) ⁽⁵⁵⁾, al caso di una attività «sostanzialmente» parlamentare (sia pure non concretizzantesi in un atto tipico), come la presentazione

di un esposto ⁽⁵⁶⁾, e, infine ad una attività politica *tout-court* in relazione alla quale il legame con l'attività parlamentare era, in definitiva, costituito dalla persona stessa del deputato (nella specie si trattava di alcune frasi diffamatorie pronunciate nell'ambito di una riunione di partito, non connesse, se non in modo genericissimo e quasi pretestuoso — le ingiurie riguardavano un certo magistrato e qualche mese prima il deputato aveva presentato una interrogazione su un diverso gruppo di magistrati — con l'attività parlamentare). In quest'ultimo caso — argomentò la Giunta — «il collegamento tra le dichiarazioni contestate e il legittimo esercizio di un'attività politico-parlamentare è dato dalla riferibilità di entrambe alla persona del parlamentare, a prescindere dall'esistenza di un atto funzionale ⁽⁵⁷⁾».

A fronte dell'interpretazione estensiva adottata dalla Camera occorre registrare, per converso, al Senato sempre nella stessa legislatura, una pronuncia che sembra ritornare ai criteri adottati nelle legislature precedenti: con riferimento ad una richiesta di autorizzazione a procedere per un articolo di un deputato, dai contenuti asseritamente diffamatori nei confronti di un magistrato, che riproduceva in parte il contenuto di una interrogazione, la Giunta e, successivamente, l'Assemblea, hanno deliberato nel senso dell'insindacabilità per la parte dell'articolo riproducente i contenuti dell'interrogazione e nel senso del diniego dell'autorizzazione per la parte che ne costituiva il commento ⁽⁵⁸⁾.

L'evoluzione della giurisprudenza parlamentare in tema di insindacabilità ha avuto un ulteriore sviluppo — soprattutto alla Camera — nella XI legislatura ⁽⁵⁹⁾. In contemporanea con la riduzione, fino quasi alla scomparsa dei dinieghi di autorizzazione a procedere motivati con riferimento alla cosiddetta insindacabilità indiretta ⁽⁶⁰⁾, la tendenza a tutelare l'attività politica in quanto tale, anche quando potesse dar luogo (in una certa misura) ad ipotesi di reato, che in passato si manifestava attraverso tali decisioni, ha continuato a manifestarsi attraverso una più larga determinazione a restituire gli atti ravvisando l'applicabilità della prerogativa dell'insindacabilità. Pertanto, in numerosi casi (fatta salva una percentuale dei medesimi, riconducibile ai criteri originari ⁽⁶¹⁾ e fatti salvi, altresì, numerosi casi nei quali è stata verificata la sussistenza di un collegamento funzionale (talvolta poco più che formale) con un atto parlamentare tipico ⁽⁶²⁾, ha assunto rilievo prevalente la considerazione del carattere politico del fatto sussunto sotto l'ipotesi di reato. Tale atteggiamento ha inaugurato la tendenza (che, come vedremo si accentuerà nelle legislature successive) ad utilizzare lo strumento dell'insindacabilità con un margine di discrezionalità per qualche verso analogo a quello che nelle precedenti legislature caratterizzava i dinieghi di autorizzazione a procedere.

Così, per citare gli esempi estremi, si è ravvisata un'ipotesi di insindacabilità in un caso di una ipotesi di reato di mancato avviso all'autorità e di contravvenzione al divieto della medesima in ordine allo svolgimento di una pubblica riunione (art. 18 TULPS) tenuta in Trieste allo scopo di sollecitare la revisione del trattato di Osimo ⁽⁶³⁾. Infine, in un altro caso, sempre nella XI legislatura, la Camera ha dichiarato l'insindacabilità delle opinioni espresse da un deputato per alcune affermazioni oltraggiose contenute in alcuni volantini distribuiti dal medesimo addirittura prima dell'assunzione della carica ⁽⁶⁴⁾.

2.2 - La XII e la XIII legislatura

Con la XII legislatura (ma in realtà già verso la fine della precedente), con l'entrata in vigore della riforma dell'articolo 68, cambia, come si è accennato sopra, la stessa natura delle deliberazioni delle Camere in materia di insindacabilità.

Anche in virtù dei vari decreti-legge «di attuazione» che si succedono dopo l'entrata in vigore del nuovo testo dell'articolo 68 della Costituzione, le Camere vengono infatti chiamate direttamente a pronunciarsi sull'applicabilità della norma costituzionale e non più come in passato (almeno per i procedimenti penali) soltanto in via eventuale attraverso l'esame di domande di autorizzazione a procedere.

Fatta tale premessa, va detto che la tendenza illustrata nelle pagine precedenti, per quanto atteneva alle precedenti legislature si è ulteriormente consolidata nella XII, con riferimento alla quale i criteri interpretativi della Giunta possono sintetizzarsi nelle seguenti proposizioni: a) la prerogativa costituzionale «copre» tutti i comportamenti riconducibili all'attività politica *lato sensu* intesa dal parlamentare; b) essa si applica anche a comportamenti posti in essere fuori della sede parlamentare (cosiddetta attività *extra moenia*); c) la sua ricorrenza non è esclusa anche di fronte a giudizi «oggettivamente pesanti» e tali, quindi, da costituire astrattamente possibile oggetto di illecito» ⁽⁶⁵⁾. Una siffatta estensione dei criteri interpretativi ha coinciso con una sempre più intensa politicizzazione delle decisioni adottate e, da ultimo, con una tendenza a decidere caso per caso, in modo svincolato da criteri predeterminati ⁽⁶⁶⁾.

Quanto alla legislatura in corso, essa è stata caratterizzata almeno alla Camera, da un sensibile incremento del numero dei procedimenti e

ciò, sia prima, sia dopo la decadenza dell'ultimo della serie dei più volte citati decreti-legge ⁽⁶⁷⁾.

Prima di parlare in dettaglio degli specifici criteri di decisione occorre ricordare che, proprio agli inizi della legislatura in corso la Giunta per il regolamento della Camera ha approvato un apposito parere concernente, tra l'altro, i limiti di correttezza negli interventi svolti in Parlamento, che ha fissato alcuni importanti principi di riferimento anche per le decisioni in materia di insindacabilità. Inoltre, sempre alla Camera, tra le recenti modifiche regolamentari, approvate il 24 settembre 1997, figura l'articolo 139-*bis* del regolamento che prevede un penetrante sindacato presidenziale sugli atti funzionali dei deputati volto a valutare l'ammissibilità dei medesimi con riferimento, tra l'altro, «alla tutela della sfera personale e dell'onorabilità dei singoli e del prestigio delle istituzioni», precisando comunque che «non sono pubblicati gli atti che contengono espressioni sconvenienti» ⁽⁶⁸⁾.

Il parere in questione, almeno in un primo tempo, ha rappresentato una sorta di parametro nelle decisioni della Giunta, tanto che è stato teorizzato autorevolmente che, «sia pure con tutti i limiti che possono assegnarsi a siffatte generalizzazioni», compito della Giunta e dell'Assemblea sarebbe proprio quello di esercitare «nei riguardi delle manifestazioni del pensiero espresse al di fuori delle aule parlamentari un controllo speculare a quello attribuito alla Presidenza nel citato parere della Giunta per il Regolamento per quanto riguarda gli interventi in Assemblea» ⁽⁶⁹⁾.

Al di là di tali significative enunciazioni di principio, tuttavia, un esame dettagliato delle singole decisioni conduce a ritenere che anche in questa legislatura i criteri elaborati dalle Camere, quali emergono nelle varie decisioni, non possano ricondursi a parametri assolutamente univoci e definiti: si deve più opportunamente parlare di linee di tendenza, anche talvolta contraddittorie, che sono state di volta in volta confermate o abbandonate dalla prassi anche in virtù di considerazioni di opportunità politica.

In concreto, per quanto attiene al criterio del collegamento con l'attività parlamentare, al di là dei casi di (più o meno fedele) riproduzione all'esterno del contenuto di atti o di interventi parlamentari, sicuramente ricompresi nell'ambito di applicazione della prerogativa ⁽⁷⁰⁾, la Camera si è pronunciata nel senso dell'insindacabilità in relazione ad opinioni ed apprezzamenti in relazione ai quali poteva ravvisarsi un collegamento (sia pur generico) con l'attività parlamentare e, infine, assai spesso, prescindendo dal collegamento con l'attività parlamentare, nei

casi in cui, sia per il contenuto delle espressioni usate, per la natura dell'interlocutore o, più spesso, del destinatario delle medesime o, infine, per la sede in cui sono state rese (comizio, interviste, conferenza stampa) poteva ravvisarsi la presenza di un «contesto politico» o, in genere, l'esplicitazione dell'attività politica in senso lato del parlamentare. I confini di tale ultima categoria appaiono piuttosto indefiniti e incerti: esclusa ogni delimitazione riferita esclusivamente alla sede nella quale le espressioni sono state proferite ⁽⁷¹⁾ sembra che il concetto debba intendersi con una latitudine estremamente estesa, che va dalle vicende interne di partito ai temi di attualità politico-giornalistica, a prescindere, come si è detto, dal collegamento, anche solo in termini genericamente contenutistici, con l'attività parlamentare in senso stretto ⁽⁷²⁾.

È proprio con riferimento a tale ultima categoria (attività politica in senso lato) che può essere interessante tentare di individuare gli ulteriori criteri di distinzione di volta in volta adottati dalla Giunta.

Proprio con riferimento al contenuto delle esternazioni, in molte proposte (e, nella maggior parte dei casi — ma con significative decisioni difformi — nelle conseguenti decisioni dell'Assemblea) sembra emergere un discrimine qualitativo, per qualche verso ricollegabile ai parametri enunciati nel citato parere della Giunta del Regolamento, tendente ad escludere dall'ambito di applicazione dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione: a) le espressioni gratuitamente oltraggiose e sconvenienti consistenti non in una critica politica, ma in meri insulti ⁽⁷³⁾; b) gli apprezzamenti di contenuto diffamatorio particolarmente grave ⁽⁷⁴⁾. In altri casi, tuttavia, tali criteri sembrano aver subito delle notevoli attenuazioni, assai spesso — parrebbe — anche in considerazione del destinatario delle parole oltraggiose. In particolare, i canoni di valutazione appaiono piuttosto elastici nel caso degli apprezzamenti critici rivolti nei confronti di avversari politici ⁽⁷⁵⁾ o di *ex* ovvero aspiranti compagni di partito ⁽⁷⁶⁾. Altrettanto lati appaiono i criteri adottati con riferimento agli apprezzamenti rivolti ai magistrati ⁽⁷⁷⁾ (che costituiscono una parte rilevante dei casi sottoposti all'attenzione della Camera), ai giornalisti ⁽⁷⁸⁾, ed, in genere, ai funzionari della pubblica amministrazione ⁽⁷⁹⁾.

Sono state viceversa, in genere, escluse dall'ambito di applicazione della prerogativa le espressioni non riconducibili, neanche con criteri estremamente allargati, all'attività parlamentare, come, ad esempio, i casi di ipotesi di reato di minacce ⁽⁸⁰⁾, e quelli che attengono espressamente a questioni di natura personale e privata ⁽⁸¹⁾.

Un discorso a sé, rispetto ai criteri fin qui enunciati, sembra doversi effettuare — sempre in base agli orientamenti della Giunta (non sempre

univoci sul punto e, peraltro, solo in parte condivisi dall'Assemblea) per il caso delle esternazioni svolte da un deputato nell'ambito di una trasmissione televisiva da lui condotta in prima persona in virtù di un contratto professionale ed avente come specifico contenuto commenti di particolare asprezza critica riferiti a fatti e persone dell'attualità politico-culturale. In alcune relazioni della Giunta è stato sostenuto che la qualità di attore/conducente/*entertainer* assunta in virtù di uno specifico incarico professionale retribuito fosse da considerare prevalente rispetto alla qualità di deputato e che comunque le esternazioni rese dal deputato in questione in quanto tali dovessero ritenersi non «coperte» dalla prerogativa di cui all'articolo 68. Anche con riferimento a tale orientamento, le posizioni, tuttavia, non sono state univoche ⁽⁸²⁾.

Occorre segnalare, inoltre, che anche in questa legislatura la norma di cui all'articolo 68, primo comma della Costituzione, è stata ritenuta applicabile a fattispecie consistenti in comportamenti specifici e non strettamente nella manifestazione di opinioni o di voti dati ⁽⁸³⁾.

Inoltre, in alcuni casi, riecheggiando i precedenti delle autorizzazioni a procedere ⁽⁸⁴⁾, le relazioni della Giunta si sono soffermate anche sul merito della fattispecie accusatoria formulata dall'autorità giudiziaria, rilevando l'assenza dell'elemento soggettivo ⁽⁸⁵⁾, ovvero «l'estrema tenuità del reato» ⁽⁸⁶⁾.

Conclusivamente va rilevato che, in diversi casi, le proposte della Giunta, soprattutto quando erano nel senso della sindacabilità, sono state respinte dall'Assemblea, che ha pertanto ulteriormente ampliato, tanto alla Camera quanto al Senato, con valutazioni fondate su un mero criterio di opportunità politica, i già latenti criteri elaborati dall'organo referente ⁽⁸⁷⁾.

Quanto, poi, alle decisioni del Senato, comunque meno numerose, va detto che, salvo casi peculiari ⁽⁸⁸⁾, i criteri appaiono sostanzialmente analoghi, anche se in genere ci si trova dinanzi a polemiche dai toni e dagli apprezzamenti meno forti ⁽⁸⁹⁾.

3 - La giurisprudenza di Cassazione e di merito.

Il panorama delle decisioni interpretative circa l'estensione della prerogativa di cui al primo comma dell'articolo 68 non può prescindere da una rassegna, sia pure in termini molto rapidi e generali, degli orientamenti della giurisprudenza di Cassazione e di merito.

Per mere ragioni di spazio ci si limiterà all'esame delle sentenze, tralasciando l'esame delle ordinanze emanate ai sensi dei numerosi decreti legge «di attuazione» dell'articolo 68.

Al riguardo occorre osservare preliminarmente che — in passato a causa dei dinieghi di autorizzazione a procedere, oggi a causa dei meccanismi di ripartizione delle competenze tra giudici e Parlamento introdotti dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1150 del 1988 e dai vari decreti-legge di attuazione — le pronunce adottate in questa materia dalle giurisdizioni superiori ed in special modo quelle del giudice di legittimità, sono assai poco numerose, soprattutto con riferimento al numero di questioni sottoposte alle Camere, e risalgono prevalentemente ad un periodo anteriore alla più volte citata sentenza n. 1150 del 1988.

Ciò detto, va rilevato che la giurisprudenza di Cassazione si è pronunciata, finora, con un orientamento rigorosamente restrittivo, laddove nella giurisprudenza di merito si sono riscontrate interpretazioni più estensive.

L'orientamento della Suprema Corte è, infatti, finora, nel senso che la tutela della insindacabilità è limitata alle sole attività funzionali in senso stretto. Al riguardo si è espressamente affermato che «il parlamentare, al di fuori delle sue funzioni ha gli stessi limiti espressivi degli altri cittadini», rifiutando qualsiasi connessione diversa dalla mera riproduzione in termini identici del contenuto di atti funzionali ⁽⁹⁰⁾.

Alcune decisioni di merito propendono invece per una interpretazione più estensiva della garanzia costituzionale, ricomprendendo nell'ambito di applicazione della norma in questione anche le attività connesse — più o meno latamente — alle funzioni tipiche ⁽⁹¹⁾. Tale orientamento non è tuttavia unanimemente condiviso ⁽⁹²⁾. Alcune sentenze recenti si sono anche pronunciate sulla questione della contemporanea qualità di parlamentare e di attore/conduttore/*entertainer* ⁽⁹³⁾.

Va detto, peraltro, che da lungo tempo la giurisprudenza, al di là della questione dell'applicazione dell'articolo 68, ha specificato che nelle competizioni politiche è lecita una critica anche aspra degli avversari, purché si rispettino i limiti della verità e dell'interesse sociale ⁽⁹⁴⁾. In una pronuncia più recente, si segnala, proprio con riferimento al caso di un deputato che, evidentemente, non aveva ritenuto di avvalersi degli strumenti procedurali previsti dai più volte citati decreti-legge di «attuazione», la sottolineatura dell'esistenza di limiti «qualitativi» di continenza rispetto all'asprezza della critica politica ⁽⁹⁵⁾.

4 - *La giurisprudenza della Corte costituzionale.*

Com'è noto, dopo l'abrogazione dell'istituto dell'autorizzazione a procedere (e, probabilmente, come si vedrà, anche a causa di tale abro-

gazione) il contenzioso costituzionale tra Parlamento e magistratura, nella forma del conflitto di attribuzione tra i poteri dello stato, circa l'interpretazione dell'articolo 68 della costituzione, è sensibilmente aumentato. Dopo la legge costituzionale n. 3 del 1993 vi sono state, infatti, ben quattro sentenze sulla materia ed ulteriori conflitti ancora pendono in attesa di decisione ⁽⁹⁶⁾.

In via preliminare va detto che, per quanto attiene alle modalità di configurazione dei conflitti, la giurisprudenza della Corte si è mossa nel solco dei principi tracciati dalla più volte citata sentenza n. 1150 del 1988 (che, come si ricorderà, affermando il potere inibente di una decisione di una delle Camere in materia di insindacabilità rispetto ad una difforme pronuncia dell'autorità giudiziaria, individuava come unico strumento di «reazione» da parte di quest'ultima il «conflitto da menomazione», volto a sindacare non in astratto il potere delle Camere ma il suo effettivo esercizio in concreto ⁽⁹⁷⁾), tanto da fare di tali principi il vero parametro normativo in tema di ripartizione di poteri tra Parlamento e magistratura circa l'interpretazione dell'articolo 68 della Costituzione, più ancora della stessa norma costituzionale in questione, che, in definitiva, nulla dice al riguardo.

Attraverso le sentenze successive la Corte ha dunque avuto modo di definire ulteriormente le regole tracciate nella prima sentenza.

Ad esempio, nel precisare, come si è detto sopra, che, in assenza di una pronuncia delle Camere la competenza a decidere circa l'applicazione della prerogativa spetta al giudice ordinario, la Corte ha chiarito che i due procedimenti, quello parlamentare e quello giudiziale non sono legati da un rapporto di pregiudizialità necessaria ⁽⁹⁸⁾.

Ai fini del presente lavoro assumono un particolare significato quelle decisioni — in verità, finora, due soltanto ⁽⁹⁹⁾ — nelle quali la Corte si è soffermata a valutare in concreto le deliberazioni delle Camere.

Malgrado, infatti la stessa Corte abbia sistematicamente precisato che il proprio ambito di decisione è limitato ad una «verifica esterna» della legittimità della decisione parlamentare (alla luce dei parametri degli eventuali vizi del procedimento e della corretta applicazione, in termini di sussistenza e di non arbitraria valutazione dei presupposti previsti dalla norma costituzionale) e non consiste in una sorta di giudizio d'appello rispetto alla decisione medesima ⁽¹⁰⁰⁾, dalle decisioni in ordine ai singoli casi esaminati nonché dalle espresse enunciazioni della Corte, appare possibile delineare un quadro ormai abbastanza coerente di principi interpretativi della norma costituzionale, tali da costituire un valido parametro sia per i giudici, sia per lo stesso Parlamento.

Nelle sentenze di cui la Corte ha valutato la legittimità dei parametri adoperati dalle Camere, essa ha dunque ritenuto corretta la valutazione effettuata dalle medesime con riferimento, da un lato, ad un caso di divulgazione di risultanze acquisite attraverso le attività di una Commissione d'inchiesta ⁽¹⁰¹⁾ e, dall'altro, più di recente, ad un caso di giudizi assai critici proferiti con espressioni molto forti da un senatore del gruppo della lega nord sul conto del coordinatore nazionale di un'organizzazione umanitaria nel corso di una intervista resa nella sala stampa del Senato a margine del dibattito parlamentare sul decreto-legge sull'immigrazione, sui contenuti del quale il gruppo a cui apparteneva il senatore in questione aveva assunto una posizione molto critica ⁽¹⁰²⁾.

In tale ultima sentenza la Corte ha rilevato che se «è vero che dette espressioni non possono ritenersi, sul piano strettamente formale, riprodotte degli interventi del senatore (...) in Commissione affari costituzionali, ove si esaminavano numerosi emendamenti, fra i quali ve ne erano molti presentati dallo stesso (...) e da altri senatori del gruppo della Lega nord, (...) tuttavia non è arbitraria la valutazione effettuata dall'organo parlamentare: il Senato, investito dalla 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».

Nelle due citate pronunce la Corte costituzionale sembra dunque optare per una interpretazione piuttosto ampia della norma costituzionale, che sostanzialmente parifica — analogamente a quanto già faceva il decreto-legge n. 116 del 1996 e le sue successive reiterazioni — le opinioni espresse nell'ambito delle attività funzionali e quelle espresse nell'ambito di attività che delle prime costituiscono divulgazione esterna. Ciò prescindendo da un criterio formale di identità tra espressioni adoperate nell'ambito di atti funzionali ed espressioni adoperate nell'ambito dell'attività divulgativa e altresì (parrebbe) prescindendo da qualsiasi vincolo di "continenza" per le espressioni utilizzate dal parlamentare (peraltro in tendenziale contrasto con le recenti circolari del Presidente della Camera e le recenti modifiche regolamentari, che, come si è visto, per le attività funzionali siffatti vincoli tendono ad introdurre). Tale criterio interpretativo, che peraltro era già stato espresso dalla Corte con riferimento alla analoga fattispecie dell'insindacabilità dei consiglieri regionali ⁽¹⁰³⁾ trova il suo unico vincolo e limite nella necessità del collegamento tra attività divulgativa e l'attività parlamentare in senso stretto. Tale complesso di argomentazioni risulta ampiamente sviluppato nell'ambito dell'ultima decisione, nella quale, da un lato la Corte si sof-

ferma ampiamente ad argomentare sui temi in questione, dall'altro formula, talvolta nella forma di semplici *obiter dicta*, talaltra nella forma di suggerimenti o di «moniti» una serie di indicazioni particolarmente rilevanti anche ai fini della decisione parlamentare.

Già la sentenza della Corte costituzionale n. 379 del 1996 aveva affermato 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 di diritto comune i comportamenti estranei alla *ratio* giustificativa dell'autonomia costituzionale delle Camere», individuando, peraltro, come «bene protetto» dalle norme di cui agli articoli 64, 72 ed in particolare 68, primo comma, della Costituzione, «l'autonomia delle funzioni delle Camere» e individuando altresì «nella insindacabilità dell'opinione espressa dal parlamentare» un «momento insopprimibile (...) della libertà della funzione».

Proseguendo su tali premesse, la sentenza n. 375 del 1997 sottolinea che «la funzione parlamentare ha natura generale ed è libera nel fine» e, pur avvertendo significativamente che «ad essa non può essere ricondotta» l'intera attività politica svolta dal deputato o dal senatore «se non a prezzo di vanificare il nesso funzionale posto dall'articolo 68 [comportando] il rischio di trasformare la prerogativa in un privilegio personale», la medesima sentenza afferma tuttavia espressamente che «essa non risolve negli atti tipici e ricomprende quelli presupposti e conseguenziali» senza, peraltro, che debbano ritenersi sussistenti limiti di «contenutezza e di misura» agli atti medesimi ⁽¹⁰⁴⁾.

La sentenza n. 375 del 1997 si caratterizza anche, come si è detto, per alcune significative affermazioni sulla prassi parlamentare e per alcuni «moniti» alle Camere. La Corte rileva infatti, in primo luogo, che presso le Camere, con riferimento all'applicazione dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, sembra, da ultimo, «prevalere una prassi di tipo estensivo, quasi a compensare l'avvenuta soppressione dell'autorizzazione a procedere» e al riguardo auspica l'adozione di «canoni il più possibile chiari e univoci».

In secondo luogo, con riferimento al procedimento, la Corte rileva che, nel sistema attuale, «la proposta della Giunta può essere disattesa dall'Assemblea senza alcun dibattito» e infine conclude, ribadendo un monito già effettuato nella precedente sentenza n. 379 del 1996, nel senso che «la congruità delle procedure parlamentari e la loro articolazione, e l'adequazione delle sanzioni regolamentari, rappresentano per il Parla-

mento un problema, se non di legalità, certamente di conservazione della legittimazione dei suoi istituti di autonomia».

Tali indicazioni — per il cui commento si rinvia al paragrafo successivo — appaiono sicuramente un richiamo «forte» al Parlamento e potrebbero, forse, precludere ad un mutamento di giurisprudenza.

5 - Conclusioni

A conclusione della rassegna fin qui svolta circa l'interpretazione dell'articolo 68, primo comma della Costituzione, il primo dato che sembra emergere con una certa chiarezza è quello di una tendenza ormai generalizzata, malgrado le perplessità della dottrina, e con qualche eccezione, in genere remota, nella giurisprudenza, verso una interpretazione estensiva della norma costituzionale, volta a ricomprendere nell'ambito di applicazione di questa anche le opinioni espresse in un rapporto di connessione funzionale (strumentale o consequenziale) rispetto alle attività tipiche.

Non si può, tuttavia, fare a meno di notare che, anche dopo le più recenti pronunce della Corte costituzionale i criteri ed i limiti di tale connessione permangono piuttosto opinabili e generici,

Alla base di tale evoluzione è senz'altro l'elaborazione effettuata a suo tempo dalla Giunta per le immunità del Senato, che via via è stata fatta propria — probabilmente anche in virtù di una certa evoluzione del costume culturale e politico — anche dalla giurisprudenza di merito.

Alcuni problemi sembrano tuttavia rimanere aperti, sia con riguardo al problema della ripartizione di competenze tra giudice e Parlamento circa il potere di pronunciarsi sulla materia, sia con riferimento ai contenuti della cosiddetta giurisprudenza parlamentare e sia — infine — per quanto concerne la struttura stessa del procedimento parlamentare, aspetti tutti peraltro strettamente connessi tra loro.

In questa sede di conclusioni vale la pena di spendere preliminarmente qualche parola sul tema della ripartizione delle competenze tra giudice e Parlamento in ordine all'applicazione delle norme di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione. Tale questione, se pure non costituisce strettamente l'oggetto di questo studio, ne rappresenta, tuttavia, la premessa necessaria. Al riguardo, sembra di poter dire innanzitutto che, malgrado la dottrina abbia sollevato numerosi dubbi sulla «catena» di decreti-legge che si sono succeduti sulla materia, ed, in definitiva sullo stesso sistema di ripartizione di competenze stabilito dalla Corte costituzionale con la famosa sentenza del 1988, l'attuale totale as-

senza di norme, al di là di quelle fissate nell'articolo 68 della Costituzione e dei principi stabiliti dalla Corte sembra, in realtà, creare più problemi di quanti riesce a risolverne.

Infatti, a meno di un ripensamento complessivo della Corte, che arivi ad escludere ogni competenza del Parlamento in questa materia, nel quadro di principi vigente appare assolutamente necessario individuare un meccanismo di raccordo più stabile e certo di quello finora rappresentato dalla mera segnalazione alla Camera di appartenenza della pendenza del procedimento da parte del deputato interessato ⁽¹⁰⁵⁾.

I difetti di tale meccanismo consistono in primo luogo nel fatto che, allo stato attuale, l'instaurazione del procedimento ha un carattere assolutamente potestativo, essendo rimesso esclusivamente alla volontà del deputato.

Tale situazione sembra porsi, peraltro, in un insanabile contrasto con l'affermazione, ricorrente in dottrina e nelle aule parlamentari (ma anche nella giurisprudenza costituzionale), secondo cui le prerogative parlamentari sarebbero poste a tutela dell'organo e non dei singoli componenti di esso ⁽¹⁰⁶⁾.

Inoltre, non essendo previsti tempi certi, la decisione parlamentare incombe come una spada di Damocle per l'intera durata del procedimento giudiziale, con il rischio di vanificare, con un tratto di penna, a distanza di molto tempo, una serie anche lunga e complessa di attività processuali.

Ancora: correndo i due procedimenti su binari diversi, nulla vieta, che, per un mero fatto casuale, il procedimento giudiziale possa concludersi definitivamente senza che le Camere, viceversa, abbiano neanche iniziato la discussione di quello sottoposto al loro esame. In questo caso, ad esempio, la possibile differenza di giudicato tra due casi sostanzialmente simili — ma anche la sola circostanza che una certa fattispecie sia valutata dall'uno o dall'altro potere — diventa una mera questione di minore o maggiore solerzia da parte di un organo o dell'altro.

Inoltre, nella situazione attuale, la decisione eventuale di sospendere il processo è affidata alla sensibilità delle singole autorità giudiziarie ⁽¹⁰⁷⁾, e, così anche la decisione di inviare o meno gli atti del procedimento. Allo stesso modo, specularmente, con riguardo alla eventuale richiesta degli atti da parte del ramo del Parlamento competente, è possibile che si verifichi, come accade attualmente, una prassi divergente tra Camera e Senato, nel senso che un organo ritiene essenziale richiederli e l'altro no ⁽¹⁰⁸⁾.

Infine, la speranza di un *commodus discessus* rispetto alle difficoltà del processo, può produrre l'effetto di indurre i parlamentari a sottoporre alle Camere anche questioni del tutto prive di fondamento sotto il

profilo della ricollegabilità dell'articolo 68, intasando conseguentemente il lavoro della Giunta e della Camera tutta. In questo senso, il tanto vituperato meccanismo della «manifesta infondatezza» svolgeva, almeno nel quadro dei principi allora ed adesso vigenti, una funzione di «scrematura» rispetto ai possibili eccessi ⁽¹⁰⁹⁾.

Quanto al contenuto delle decisioni delle Camere, non si può fare a meno di notare che le medesime, legislatura dopo legislatura, con una progressione lenta ma univoca, sono passate da una interpretazione assolutamente restrittiva della norma costituzionale ad una assolutamente estensiva, tale da ricomprendere, prescindendo sostanzialmente dalla connessione dell'attività parlamentare, tutta l'attività politica svolta dalle medesime. Tale tendenza — che comunque, come si è visto, non è ritenuta, dal giudice dei conflitti, conforme ai parametri costituzionali — si è ulteriormente rafforzata dopo la riforma dell'articolo 68, fino a fare assumere alla decisione relativa all'insindacabilità caratteristiche assai simili — sia pure limitatamente ai cosiddetti reati di opinione (ma, come si è visto, non solo) — a quelle dell'abrogato istituto dell'autorizzazione a procedere.

Non è un caso, peraltro, che, anche oggi, nel comune linguaggio parlamentare l'espressione, forse un po' complicata, «deliberazioni in materia di insindacabilità» sia frequentemente sostituita con la più familiare ed efficace «autorizzazione a procedere» ⁽¹¹⁰⁾.

Ciò è in parte dovuto al carattere di succedaneo di tale istituto che, di fatto, nell'ottica parlamentare, l'insindacabilità ha assunto. In altre parole, mentre in passato, in presenza dell'autorizzazione a procedere, che com'è noto era una condizione di perseguibilità dell'azione penale, la deliberazione in materia di insindacabilità rappresentava una decisione preliminare nel senso di una «restituzione» degli atti, affinché il giudice applicasse la norma che avrebbe dovuto applicare addirittura prima di inviare la richiesta di autorizzazione, nel quadro attuale la delibera in questione costituisce l'unico strumento che possa intervenire, verrebbe da dire, «antagonisticamente» rispetto ad un procedimento giurisdizionale in corso e dunque in tale senso strumentale viene spesso utilizzato.

Nel procedimento attuale, infatti, la circostanza che la deliberazione in materia di insindacabilità non costituisca, come in passato, un incidente preliminare rispetto al procedimento ordinario volto alla concessione o al diniego dell'autorizzazione a procedere, ma piuttosto lo scopo stesso del procedimento, lungi dall'assegnare, come sembrerebbe a prima vista, alla decisione parlamentare un carattere sostanzialmente giurisdizionale, in realtà fa sì che la decisione medesima assuma un più accentuato significato politico.

L'evoluzione in questo senso è forse anche indotta (ma, da un'altra angolazione potrebbe anche esserne la causa), dalle modalità di decisione adottate dalle Camere, e in particolare dal fatto che, ai fini di queste decisioni sia stato adottato, forse acriticamente, senza variazioni, il modello proprio delle autorizzazioni a procedere

In particolare, ad esempio, l'Assemblea, nel quadro attuale, si trova dinanzi all'alternativa secca sindacabilità/insindacabilità ed evidentemente su tale alternativa si scaricano tutte le tensioni politiche proprie dell'Assemblea medesima e, talvolta, può accadere che una meditata decisione della Giunta venga ribaltata da un accordo contingente di maggioranza (non a caso proprio su tale aspetto si sono appuntate le critiche della Corte costituzionale nella sentenza n. 375 del 1997).

Per il complesso di ragioni dette sopra, nelle singole discussioni accade assai spesso di assistere ad una forte polarizzazione di posizioni, spesso coincidenti con gli schieramenti politici a cui appartiene o a cui si contrappone di volta in volta l'interessato. Naturalmente ciò non è sempre e indistintamente vero e tutto dipende, — come accade sovente nella vita parlamentare — dalla personalità dei singoli e dalle contingenze politiche momentanee ⁽¹¹¹⁾.

Ciò nondimeno quando tale fenomeno si verifica, esso dà luogo a discussioni e decisioni non sempre meditate e coerenti, tali da creare precedenti contrastanti ed è foriero, tra l'altro, dal punto di vista procedimentale, di un notevole allungamento dei tempi di discussione.

Per fare fronte al problema dell'allungamento dei tempi delle discussioni, soprattutto alla Camera, sembra ormai essersi instaurata la prassi di iscrivere all'ordine del giorno preferibilmente i documenti che comunque non presentino, almeno in apparenza, elementi di controversia per l'Assemblea (si tratta, in sostanza, dei documenti per i quali la Giunta ha proposto l'insindacabilità all'unanimità). Ciò senza alcun riguardo al numero progressivo dei documenti medesimi ovvero alla data di arrivo. Tale prassi, se risolve l'immediato problema della gestione dei tempi dell'Assemblea, produce tuttavia l'effetto che l'esame dei documenti per i quali è possibile l'insorgenza di un qualche contrasto politico (e in particolare quelli per i quali la Giunta propone la sindacabilità) venga rinviato, di fatto, *sine die*. Alcuni di tali procedimenti pendono, infatti, presso la Camera da oltre due anni ⁽¹¹²⁾.

Un possibile correttivo a tale complesso di problemi — rischiando di rimanere fine a sè stesso l'auspicio per una prassi più rigorosa —, potrebbe essere quello di introdurre, attraverso, come la stessa Corte ha suggerito, specifiche norme di livello regolamentare, meccanismi idonei

a rafforzare il ruolo (esso pure di organo politico, ma temperato da una composizione e da una competenza di elevato valore) tecnico, proprio delle Giunte.

Tali organi appaiono infatti gli unici idonei a definire quei «canoni chiari e univoci» che secondo la Corte dovrebbero ispirare le decisioni delle Camere.

Lo strumento potrebbe essere quello, cui ha fatto cenno anche la stessa Corte, che era stato introdotto, attraverso l'articolo 18-*bis* del Regolamento, per l'esame delle domande di autorizzazione a procedere, pochi mesi prima della definitiva abrogazione dell'istituto ⁽¹¹³⁾.

Tale norma (vigente, ma di fatto inapplicabile, riferendosi ad un istituto soppresso) stabiliva un meccanismo ⁽¹¹⁴⁾ secondo cui le proposte della Giunta nel senso della concessione dell'autorizzazione dovevano ritenersi approvate dall'Assemblea (dopo la relativa discussione ma) senza votazioni, fatta salva la possibilità di presentare, da parte di un numero qualificato di deputati, un apposito ordine del giorno in difformità rispetto alle proposte della Giunta. In caso di presentazione dell'ordine del giorno era quest'ultimo ad essere posto in votazione. La *ratio* della norma, era appunto quella di evitare «colpi di mano» dell'Assemblea, fornendo peraltro una motivazione anche alle decisioni adottate in dissenso rispetto alle proposte dell'organo referente (le quali, dal canto loro risultavano comunque motivate attraverso le relazioni). Tali finalità apparirebbero da perseguire anche in relazione alle deliberazioni in materia di insindacabilità.

Nel caso dell'insindacabilità, peraltro, non essendo ipotizzabile un *favor concessionis* (a meno di ritenere la non sindacabilità la regola e la insindacabilità l'eccezione, il che appare eccessivo), dovrebbe essere di per sé la proposta della Giunta, sia nel senso dell'insindacabilità che nel senso della sindacabilità ad essere «rafforzata» dinanzi all'Assemblea.

Ciò segnerebbe, peraltro, in qualche modo, un ritorno all'antico, dal momento che, come si è visto sopra, fino alla X legislatura, almeno alla Camera, le proposte in materia di insindacabilità venivano appunto, presentate all'Assemblea, addirittura senza relazione, ai fini di una mera presa d'atto ⁽¹¹⁵⁾.

Infine, traendo spunto dall'esperienza di altri ordinamenti giuridici in tema di autorizzazioni a procedere ⁽¹¹⁶⁾, si potrebbe prevedere che le Giunte approvino, all'inizio di ogni legislatura, una serie di criteri interpretativi cui attenersi nell'ambito delle successive pronunce. Ciò farebbe salva l'autonomia costituzionale delle Camere, conferendo, tuttavia, un canone di oggettività alle sue deliberazioni.

Si tratta, evidentemente, di rimedi «minimali» che certo meriterebbero un ulteriore approfondimento e che pure lascerebbero aperte alcune questioni di fondo. Una iniziativa in tal senso è tuttavia particolarmente urgente, oltre che per le ragioni espresse dalla Corte, anche per l'esigenza di non moltiplicare, come sta accadendo oggi, le occasioni di conflitto di attribuzione con la magistratura, che, alla lunga potrebbero anche dar luogo a mutamenti negli orientamenti della giurisprudenza costituzionale.

Note

(¹) Pubblicata sulla *G.U.* n. 256 del 30 ottobre 1993.

(²) In particolare, i commi secondo e terzo del nuovo articolo 68 prevedono che l'autorizzazione della Camera di appartenenza sia necessaria non più per sottoporlo ai seguenti atti: a) perquisizione personale e domiciliare; b) arresto o altra forma di privazione della libertà personale o mantenimento in detenzione, salvo che in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna o nel caso di flagranza di delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza; c) intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni; d) sequestro di corrispondenza.

(³) Appare il caso di ricordare che una prerogativa di contenuto analogo a quella prevista per i membri del Parlamento sussiste, in base a norme di rango costituzionale, oltre che per i consiglieri regionali (art. 122, comma 4 Cost.), per i quali la Costituzione riproduce esattamente lo stesso testo del vigente articolo 68, anche per il Presidente della Repubblica (art. 90 Cost.) e per i giudici costituzionali (art. 5 l. cost. n.1 del 1953), nonché, in base a norme di legge ordinaria (art. 5 l. 3 gennaio 1981 n.1, ma v. in proposito C. Cost. 3 giugno 1983 n.148 in *Giur.cost.* 1983, I, 846 con nota di E. GIRONI) anche per i membri del Consiglio superiore della Magistratura (senza contare le norme relative ai parlamentari europei di cui agli articoli 1, 2, 9 e 10 della l. 3 maggio 1966 n.437, su cui v. anche C.Cost. 28 dicembre 1984 n. 300 in *Giur.cost.*, 1984, I, 2227).

(⁴) Durante i lavori preparatori della riforma era emersa l'opportunità di includere nel testo costituzionale un riferimento agli «atti compiuti» nell'esercizio

delle funzioni accanto alle «opinioni espresse e ai voti dati». Tale proposta di modificazione, che figurava nel testo unificato elaborato dal relatore e adottato come testo base per l'esame in sede referente in prima lettura (Cfr. Atti parl. Camera, XI leg., *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* della seduta del 17 giugno 1992, 42). Essa è stata successivamente espunta dal medesimo a seguito dell'approvazione in commissione di un apposito emendamento abrogativo. L'eliminazione è stata giustificata ritenendo che gli atti strettamente funzionali dovevano già considerarsi ampiamente ricompresi nella formulazione del testo vigente e che un riferimento esplicito a tale categoria avrebbe presentato il rischio di ampliare in modo abnorme l'ambito di applicazione della prerogativa (Cfr. l'intervento in commissione del deputato Ciccio Messere, presentatore dell'emendamento abrogativo Atti parl. Camera, XI leg., *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* della seduta del 25 giugno 1992, 26, nonché la relazione all'Assemblea, Atti parl. Camera, XI leg., *Disegni di legge e relazioni*, 86 e abb. -A, p. 8).

(⁵) Cfr. anche Atti Assemblea Costituente, *Resoconto Stenografico* della seduta del 10 ottobre 1947, 1106. In dottrina, cfr., per tutti, TRAVERSA S., "Immunità parlamentare" in *Enciclopedia del Diritto*, XX, 1970, 180. Tale interpretazione è stata ribadita più volte nel corso dei lavori preparatori della riforma costituzionale del 1993. Cfr. ad esempio la relazione del deputato Casini presso la Commissione speciale per l'esame delle proposte di legge concernenti l'immunità parlamentare durante l'esame in prima deliberazione e in prima lettura presso la Camera in Atti parl. Camera, XI leg., *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 17 giugno 1992, 39-40, secondo cui «l'unica correzione proposta è di carattere verbale». Per l'esattezza, dalla formulazione originaria a quella attuale si è pervenuti attraverso diverse formulazioni intermedie. Il testo base adottato dalla commissione recava l'espressione «non sono responsabili». Tale formulazione permaneva nel testo presentato per la prima volta all'Assemblea della Camera. In tale sede il testo veniva emendato, adottandosi la seguente formulazione: «non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni». Al Senato il testo veniva modificato in Assemblea, pervenendosi al testo attuale.

(⁶) La letteratura scientifica sull'articolo 68 è estesissima ed in gran parte tutta anteriore alla riforma del 1993. Utili spunti possono essere tratti, tuttavia, anche da tali opere, sia per ciò che riguarda i principi generali della materia, sia per quel che concerne la parte di disciplina positiva che non è mutata. Oltre a quanto è contenuto nei manuali di diritto parlamentare (cfr., in particolare, MANZELLA A. *Il Parlamento*, Bologna, 1991; MARTINES T., DE CARO L., LIPPOLIS V., MORETTI R., *Diritto parlamentare*, Rimini, 1992; e, in particolare, in quanto successivi alla riforma, TOSI S., *Diritto parlamentare*, nuova edizione aggiornata, Milano, 1993, e DI CIOLO V. — CIAURRO L., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 1994), cfr. soprattutto le opere specifiche di TRAVERSA S., *op.cit.*, 178 e ss., ZAGREBELSKY G., *Le immunità parlamentari*, Torino, 1979, LONG G., «Articolo 68» in *Commentario alla Costituzione* a cura di Branca G., *Le Camere*, Tomo II, Bologna-Roma, 1986, 185 e ss., POSTERARO F., «Prerogati-

ve parlamentari” in *Enciclopedia Giuridica, ad vocem*, 1 e ss. Ad essi vanno aggiunti, con riferimento specifico alla materia dell'insindacabilità VASSALLI G. «Punti interrogativi sulla estensione della irresponsabilità dei membri del Parlamento» in *Giust. Pen.*, 1973, I, 208 che si richiama anche ai lavori preparatori della Costituzione; MORETTI R., «Sui limiti delle Immunità parlamentari» in *Giur. Cost.* 1976, 767 e ss., DI MUCCIO P., «L'insindacabilità dei parlamentari: una introduzione allo studio dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione» in *Dir. Soc.*, 1986, 681. Per una rassegna di giurisprudenza, di atti e di decisioni parlamentari relativi al tema dell'insindacabilità cfr. Senato della Repubblica, Ufficio Prerogative e Immunità, *L'insindacabilità dei parlamentari, Documentazione sull'articolo 68 della Costituzione*, a cura di DI MUCCIO P., Roma, 1985. Sulla disciplina introdotta a seguito della riforma e sui diversi problemi connessi con la materia cfr. ROMBOLI R., «La “pregiudiziale parlamentare” per le opinioni espresse ed i voti dati dai membri delle Camere nell'esercizio delle loro funzioni: un istituto nuovo da ripensare (e da abolire)», in *Foro It.*, 1994, I, 995 e ss., PANIZZA S., «La disciplina delle immunità parlamentari tra Corte e legislatore (costituzionale e ordinario)», in *Giur. Cost.*, 1994, 592 e ss., ZAGREBELSKY G., «La riforma dell'autorizzazione a procedere», in *Il Corr. Giur.*, 1994, 282 e ss., ORLANDI R., «La riforma dell'articolo 68 Cost. e la normativa di attuazione: l'autorizzazione a procedere al traghetto dall'una all'altra legislatura», in *Legisl. pen.*, 1994, 541, MIDIRI M., «La riforma dell'immunità parlamentare», in *Giur. Cost.*, 1994, 2411 e ss., VALASTRO A., «La prerogativa parlamentare della insindacabilità all'indomani della l. cost. n. 3 del 1993», in *Giur. Cost.*, 1994, 3072 e ss., CASTORINA E., «Appunti sulla riforma dell'articolo 68 della Costituzione», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1995, 65 e ss., GRISOLIA M.C., «L'insindacabilità dei membri delle Camere “per le opinioni espresse e i voti dati”», in *Dir. Soc.*, 1995, 25 e ss. e, di recente, con riferimento all'intera materia delle immunità cfr. ZANON N., «Status del parlamentare» in *Digesto IV (discipline pubblicistiche)*, 639 e ss. e PANIZZA S., *Commento alla Legge Costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3 in Commentario alla Costituzione* a cura di BRANCA e PIZZORUZZO, *Leggi costituzionali*, 1995, 650 e ss.

(7) Anche se nel corso dei lavori preparatori pur riconoscendo, infatti, che la prerogativa non possa limitarsi alle sole attività compiute all'interno delle Camere, o comunque alle attività strettamente e tipicamente funzionali, si è altresì affermata unanimemente la necessità di un collegamento quanto meno logico o strumentale con queste (cfr. la relazione del deputato Casini durante l'esame in prima deliberazione e in prima lettura presso la Camera in Atti parl. Camera, XI leg., disegni di legge e relazioni, 86 e abb.-A, 8).

(8) Il testo dell'articolo 94 (che dovrebbe sostituire l'attuale articolo 68) del progetto di revisione della seconda parte della Costituzione presentato dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali (Atti parl. Camera-Senato, XIII leg., n. 3931-A/2583-A) prevede che l'insindacabilità dovrebbe estendersi, oltre che alle opinioni espresse e ai voti dati *nell'esercizio* delle funzioni, anche a quelli espressi *a causa* di queste.

(9) Su tali temi, in generale, per tutti, TRAVERSA S., *op. cit.*, 178 e ss.; per gli sviluppi recenti della prassi parlamentare mi permetto di rinviare al mio «Pro-

cedimenti e deliberazioni in materia di immunità dopo la riforma dell'articolo 68 della Costituzione» in *Bollettino. inf. cost. parl.*, 1994 (ma 1996), 51 e ss.

⁽¹⁰⁾ La sentenza n. 1150 del 1988 è pubblicata in *Giur. Cost.*, 1988, I, 5588, con nota di ZANON N. nonché in *Foro It.*, 2, 1989, 326 e ss. con nota di MORETTI R. e in *Dir. informazione e informatica* 1989, 431 con nota di D'ANDREA A. nonché in *Giur.It.*, 1990, I, 1, 352 con nota di PROSPERI R.. Sempre sulla stessa sentenza cfr. inoltre DONATI F., «Interrogativi vecchi e nuovi sulle immunità parlamentari» in *Giur. Cost.*, 1988, II, 2377, CIAURRO L., «Autorizzazione a procedere e giudizio civile», in *Quad. Cost.*, 1989, 509 nonché PINARDI R. «L'insindacabilità parlamentare tra controllo della Corte e (presunta) potestà inibente: una decisione non priva di contraddizioni», in *Giur. Cost.*, 1988, II, 2359, e anche POSTERARO F., *op. cit.*, 7.

⁽¹¹⁾ Va detto che la sentenza aveva lasciato del tutto irrisolta la questione delle modalità attraverso cui le Camere sarebbero dovute pervenire a conoscere dei procedimenti penali o civili pendenti nei confronti dei propri membri, sottintendendo per implicito che, comunque, per quanto riguardava i procedimenti penali, lo strumento sarebbe dovuto essere quello delle domande di autorizzazione a procedere. Così PACE A. «Il nulla osta parlamentare affinché il giudice possa decidere la causa nel merito: una questione ex articolo 24 comma 1, 68, comma 1, e 101 comma 2 Cost. ormai da archiviare?», in *Giur. cost.*, 1996, I, 1132 e ss.

⁽¹²⁾ Cfr. la sentenza n. 443 del 1993 in *Giur. Cost.*, 1994, I, 364 e ss., con nota di OLIVIERO M. «In tema di insindacabilità dei membri del Parlamento», *ibidem* 437 e ss. e soprattutto, sul punto, 449. Cfr. anche VALASTRO A. *op.cit.*, 3072. Cfr. inoltre, il successivo paragrafo 3.

⁽¹³⁾ Cfr. il successivo paragrafo 4.

⁽¹⁴⁾ Cfr. il successivo paragrafo 3.

⁽¹⁵⁾ Il primo caso di restituzione degli atti ai fini dell'applicazione del 1° comma dell'articolo 68 è quello contenuto in Atti parl. Camera, V legislatura, doc. IV n. 11 (domanda di autorizzazione a procedere nei confronti del deputato Cotonone). Cfr. anche il *Resoconto stenografico* della seduta pomeridiana del 13 marzo 1969, 5561.

⁽¹⁶⁾ Il procedimento anch'esso nato da una prima decisione «pretoria» del Senato (su cui v. *ultra*, e p. 80 del testo e nelle successive note 50 e 51) si instaurava presso ciascuna Camera su segnalazione del deputato interessato, ed era strutturato sul modello dei procedimenti relativi all'esame delle domande di autorizzazione a procedere. Sull'argomento mi permetto di rinviare al mio «Procedimenti», *cit.*, 66.

⁽¹⁷⁾ in *Foro It.*, 1996, I, 3296, con nota di ROMBOLI R..

⁽¹⁸⁾ Appare opportuno riportare di seguito l'elenco dei vari decreti-legge che hanno reiterato le disposizioni in questione: d.l. 13 novembre 1993, n. 455, d.l.

14 gennaio 1994, n. 23, (il d.l. 23/1994, come si è detto, ha introdotto alcune modifiche rispetto al testo degli artt. 3 e 4 del precedente d.l. e un nuovo articolo), d.l. 17 marzo 1994, n. 176, d.l. 16 maggio 1994, n. 291, d.l. 15 luglio 1994, n. 447, d.l. 8 settembre 1994, n. 535, d.l. 9 novembre 1994, n. 627, d.l. 13 gennaio 1995, n. 7, d.l. 13 marzo 1995, n. 69 (tale decreto-legge ha introdotto all'articolo 3, comma 2, ultimo periodo la norma in base alla quale le Camere avevano la facoltà di richiedere gli atti in caso di dichiarazione di manifesta infondatezza), d.l. 12 maggio 1995, n. 165, d.l. 7 luglio 1995, n. 276, d.l. 7 settembre 1995, n. 374, d.l. n. 8 novembre 1995, n. 466, d.l. 8 novembre 1996, n. 9, d.l. 9 gennaio 1996, n. 9, d.l. 12 marzo 1996, n. 116, d.l. 10 maggio 1996, n. 253, d.l. 10 luglio 1996, n. 357, d.l. 8 settembre 1996, n. 466, d.l. 23 ottobre 1996, n. 555.

Si ricorda che la Commissione Affari costituzionali della Camera ha espresso parere contrario ai sensi dell'allora vigente articolo 96-*bis* del Regolamento, sull'esistenza dei presupposti costituzionali per l'adozione rispettivamente del d.l. 15 luglio 1994, n. 447 e del d.l. 13 gennaio 1995, n. 7 nelle sedute del 21 luglio 1994 e del 17 gennaio 1995; tali pareri non sono stati peraltro confermati dall'Assemblea della Camera che, rispettivamente nella seduta del 2 agosto 1994 e dell'8 febbraio 1995 ha espresso parere favorevole sulla dichiarazione di esistenza dei presupposti costituzionali per l'adozione dei d.l. citati.

(¹⁹) La dottrina ha criticato sia, in generale, la legittimità costituzionale del provvedimento sia alcuni specifici aspetti della disciplina da questo introdotta. Quanto al primo profilo, da un lato, si è contestata la legittimità costituzionale dell'uso del decreto-legge in quanto strumento legislativo caratterizzato dai requisiti di necessità e urgenza in una materia ed in un contesto nei quali non sembravano sussistere tali requisiti, dall'altro si è criticata l'utilizzazione di una norma primaria per interpretare (e, sostanzialmente, integrare) una norma costituzionale (Cfr., in particolare, RUGGERI A., SPADARO A., «Nota minima in tema di pregiudizialità parlamentare» in *Pol. Dir.*, 1995, 112). Infine si è posta in dubbio in radice — soprattutto alla luce dell'abrogazione dell'istituto dell'autorizzazione a procedere — la attribuzione della Camera di pronunciarsi sulla materia (che pure è stata ribadita, comunque, come si è detto, di recente dalla Corte costituzionale), sostenendosi che l'applicazione della prerogativa dovrebbe spettare — così come quella di ogni altra norma di legge — all'autorità giudiziaria ordinaria (Cfr. ROMBOLI R., *op.cit.*, I, 995, PANIZZA S., *op.cit.*, 3111, nonché ZAGREBELSKY G., *op. ult. cit.*, 284 che parla, in proposito di «abuso costituzionale»). Tali valutazioni sono sostanzialmente condivise anche da un «Parere» reso dal CSM sul d.l. n. 455 del 1993 e sul successivo d.l. n. 23 del 1994, pubblicato in *Foro It.*, 1994, 994 e ss..

(²⁰) La soluzione adottata dalla prima versione del decreto-legge è stata fortemente criticata dalla dottrina (cfr. PACE A., «La nuova immunità», in *La Repubblica*, 4 gennaio 1994) che ha paventato il rischio della creazione di una nuova autorizzazione a procedere.

Nella relazione del Governo si legge che tale soluzione è intesa a consentire il «controllo della Camera competente sulle valutazioni del giudice circa la ricorrenza o meno della insindacabilità delle opinioni espresse o dei voti dati dal

parlamentare nell'esercizio delle sue funzioni». Cfr. Atti parl. Camera, XII leg., *Disegni di legge e relazioni*, n. 3361, 2.

(²¹) «sempreché [fosse stata] rilevata la questione» dalle parti e «sentite le parti» medesime, «con ordinanza non impugnabile» (articolo 3, comma 2, d.l. n. 23 del 1994 e seguenti).

(²²) A partire dal decreto-legge n. 69 del 1995 (settima reiterazione) era stata introdotta un'ulteriore variazione rispetto al meccanismo base sopra descritto: nel caso di ordinanza di manifesta infondatezza la Camera poteva richiedere comunque gli atti e pronunciarsi sull'argomento.

(²³) *L'iter* parlamentare dei vari decreti-legge di attuazione dell'articolo 68 ha fatto registrare momenti di forte tensione politica tra i sostenitori di un'interpretazione estensiva delle immunità parlamentari, che tendevano ad ampliare l'ambito di decisione del Parlamento anche oltre le varie soluzioni via via prefigurate dal Governo, e coloro che, viceversa, valutavano criticamente il contenuto dei vari decreti-legge, mettendo in dubbio la spettanza al Parlamento del potere di decidere in ordine all'applicazione dell'articolo 68. Per un'ampia rassegna delle varie posizioni cfr., ad es., la discussione relativa al disegno di legge di conversione del d.l. n. 535 del 1994 in Atti parl. Camera, XII leg., *Resoconti Stenografici* delle sedute del 9 e del 10 ottobre 1995, *passim*. Va detto, peraltro, che, con riferimento alla materia dell'insindacabilità la Camera aveva raggiunto un'ampia intesa sul testo dell'articolo 2 del d.l. n. 555 con le modifiche illustrate nel testo e con ulteriori modifiche di dettaglio. Il contrasto, che in sostanza è stato all'origine della definitiva decadenza del provvedimento, permaneva piuttosto forte sulla parte relativa alle intercettazioni telefoniche. Cfr. Atti parl. Camera, XIII leg., *Resoconti stenografici* delle sedute del 5 e del 10 dicembre 1996, *passim*. Per una ricognizione complessiva della «catena» di decreti-legge sulla materia. Cfr. MIDIRI M. «Immunità parlamentari: dopo tre anni di decreti-legge attuativi» in *Gazzetta giuridica Giuffrè — Italia oggi*, 1997, n. 17, I, 8 e ss.

(²⁴) Il testo di tale emendamento, presentato dai deputati Parenti e Cola è pubblicato per la prima volta in allegato ai *Resoconti* delle sedute delle Commissioni riunite I e II in Atti Parl. Camera, XIII leg., *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 18 giugno 1996, 7 nonché in Atti parl. Camera, XIII leg., *disegni di legge e relazioni*, 2535-A.

(²⁵) Cfr. Atti parl. Camera, XIII leg., doc. IV *ter* n. 72 e 73.

(²⁶) Il fondamento di tale prassi è stato chiarito in uno *speech* del Presidente della Giunta per le autorizzazioni secondo cui «Quanto agli eventuali nuovi procedimenti la Giunta ha ritenuto che, per il futuro — in attesa di eventuali ulteriori interventi normativi — la Camera dovesse procedere, di volta in volta, in base alla segnalazione del deputato interessato. Ciò in virtù dei principi fissati dalle sentenze della Corte costituzionale nonché di una vecchia prassi delle Camere in base alla quale, nel vigore del vecchio testo dell'articolo 68, venivano esaminati gli atti di citazione civile circa i quali veniva richiesta l'applicazione della citata norma costituzionale. Essendone comunque stata investita la Presidenza, la

questione è stata deferita alla Giunta per il Regolamento, che, a quanto risulta, sembra orientata a predisporre una apposita norma regolamentare. Nel frattempo, il Presidente della Camera ha autorizzato la Giunta ad «esaminare, secondo le prassi parlamentari consolidate e secondo i principi più volte ribaditi, in materia, dalla Corte costituzionale, le questioni in materia di insindacabilità che le vengono trasmesse». Cfr. Atti parl. Camera, XIII leg., *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni* del 12 marzo 1997, pag. 3 e ss. nonché, per una analogua affermazione (in termini più generici) da parte della Presidenza della Camera cfr. Atti parl. Camera, XIII leg. *Resoconto Stenografico* del 14 gennaio 1997, pag. 10478 e ss.

⁽²⁷⁾ Per la tesi estensiva cfr. CAPALAZZA E. «L'immunità parlamentare e l'articolo 68, comma 1°, della Costituzione» in *Scritti giuridico-penali 1932-1962*, Padova, 1962, 323 nonché BARILE P., CHELI E., GRASSI S. *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1997, 173 e MANZELLA A., *op. cit.*, 188, secondo cui «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». Tra coloro che propendono per la tesi restrittiva cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975, I, 492, nonché VASSALLI G., *op. cit.*, 196-199 e LONG G., *op. cit.*, 196 e 197.

⁽²⁸⁾ Cfr. VASSALLI G., *op. cit.*, 198 e, più di recente, con riferimento alle nuove norme in materia di immunità per i parlamentari, GRISOLIA M.C., *op. cit.*, 25 e ss..

⁽²⁹⁾ Cfr. DI MUCCIO P., *op. cit.*, 712 e, con rinnovata consapevolezza critica, VUOTO S. «L'insindacabilità dei membri del Parlamento tra i "corsi e ricorsi" delle disposizioni urgenti per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione» in *Giur. Cost.*, 1996, 1975 ed in part. 1984 e ss. nonché criticamente DONATI F., *op. cit.*, 2404 e PETRANGELI F., «Sulla sindacabilità giurisdizionale degli "Sgarbi quotidiani"» in *Giur. Cost.*, 1996, 2003 ed in part. 2010.

⁽³⁰⁾ Secondo tale dottrina i criteri di applicazione dell'articolo 68 della Costituzione potrebbero ricondursi, in astratto, ai seguenti parametri, a seconda che ci si intenda riferire «a) la sola attività parlamentare in senso stretto (relazioni, dibattiti, interrogazioni, interpellanze ecc...) disciplinata da norme costituzionali e dai regolamenti delle Camere e svolta sia in Assemblea, sia nelle diverse commissioni, giunte o comitati, sia nella sede propria della Camera di appartenenza, sia in qualsiasi altro luogo; b) la stessa, più l'attività ad essa preparatoria e strumentale (esternazioni e scambi di opinioni ai colleghi e agli estranei nella o per la preparazione di testi finalizzati allo svolgimento di interventi tipici del mandato parlamentare); c) la stessa, più la ripetizione e la diffusione ad opera del medesimo parlamentare, da solo od in concorso con terzi, o da terzi con il suo consenso, di manifestazioni di pensiero avvenute nell'esercizio del mandato parlamentare; d) la stessa più lo sviluppo (coerente?) di un pensiero che in quello espresso nel corso delle attività parlamentari trova le sue più o meno implicite premesse e ad esso sia pertanto più o meno riconducibile; e) la stessa, più le interpretazioni, spiegazioni, chiarificazioni, commenti, che la diversa cultura dei

destinatari possono rendere opportune; f) ogni attività di pensiero politicamente rilevante, utile allo svolgimento di un ruolo di intermediazione fra parlamentari, partiti politici e paese (comizi, convegni, interviste, pubblici e privati dibattiti, congresso di partito, tribune elettorali ecc...)» (Cfr. FARALLI F., «In tema di limiti al diritto di cronaca e alla libertà di espressione dei parlamentari», nota a App. Roma, 16 gennaio 1991, in *Giur. cost.*, 1993, 4079, che comunque propende per una interpretazione restrittiva). Sull'argomento cfr. anche, di recente, A. VALASTRO, *op. cit.*, 3077-3089, che pure propende per la tesi restrittiva.

⁽³¹⁾ Cfr. tra gli altri, DI MUCCIO P., *op. cit.*, 681 e ss.

⁽³²⁾ Cfr. tra gli altri LONG G., *op. ult. cit.*, 190-192.

⁽³³⁾ Cfr. TRAVERSA S., *op. ult. cit.*, 180.

⁽³⁴⁾ Cfr., tra gli altri MORETTI R., *op. cit.*, 770-71. Per una ulteriore rassegna di dottrina cfr. MORETTI R., «Commento all'articolo 68» in *Commentario alla Costituzione* a cura di PALADIN L., Padova, 1990, 421. Sull'argomento cfr. anche C. Cost. n. 129 del 1996, *cit.* alla successiva nota. 96.

⁽³⁵⁾ Il problema della interpretazione della nozione di «voti dati» nell'esercizio delle funzioni si è posto soprattutto in relazione a casi di asserite dazioni di denaro ai fini dell'espressione di un certo voto ovvero in conseguenza del medesimo. Nella prassi delle Camere nella V e nella VI legislatura si profilano — nell'ambito dei procedimenti sottoposti alle Camere medesime ai fini della allora prescritta autorizzazione a procedere — due casi relativi ad una ipotesi di reato di corruzione per avere alcuni deputati asseritamente percepito indebitamente una somma di denaro in cambio della promessa di presentare una proposta di legge ovvero dell'interessamento all'approvazione di alcune misure legislative (cfr. Atti parl. Camera, V legislatura, *Disegni di legge e documenti*, doc. IV n. 136; VI legislatura, doc. IV n. 75. Sempre nella VI legislatura si profilò un altro caso significativo con riferimento ad una ipotesi di reato di estorsione: cfr. doc. IV n. 264. Ad essi può aggiungersi, infine, un ulteriore precedente della XI legislatura, che tuttavia non è stato mai esaminato a seguito dell'intervenuta riforma costituzionale dell'articolo 68, cfr. XI leg., doc. IV n. 257).

Per inciso, l'esito delle due citate domande di autorizzazione a procedere fu, nel primo caso, di restituzione degli atti affinché il giudice applicasse la prerogativa dell'articolo 68, primo comma della Costituzione (il documento non fu tuttavia esaminato dall'Assemblea per l'intervenuto scioglimento delle Camere); nel secondo caso, su difforme proposta della competente Giunta per le autorizzazioni (che predispose la prescritta relazione nel senso della concessione, cfr. VI legislatura, doc. IV n. 75-A) l'Assemblea deliberò di negare l'autorizzazione. Al di là dell'esito, tuttavia, il loro richiamo appare utile per ricordare l'approfondito dibattito — parlamentare e dottrinale — che da esse prese spunto.

In estrema sintesi queste furono le tesi contrapposte: da un lato si argomentava che «nel caso di specie ciò che l'autorità giudiziaria chiede di sindacare (...) non sono le proposte parlamentari (...) ma atti e comportamenti che le avrebbero precedute, talché l'ipotesi criminosa si sarebbe consumata anteriormente ed indipendentemente dall'esercizio delle funzioni».

Dall'altro (e fu l'orientamento che allora ebbe la maggioranza) si riteneva che attraverso le suddette conclusioni «si affermerebbe l'ammissibilità e la legittimità del sindacato giurisdizionale (...) sul processo di formazione della (...) volontà, sulle motivazioni che hanno indotto, o hanno concorso ad indurre, ad esercitare in un determinato modo e per uno specifico fine le proprie funzioni tipiche (...). Lungo questa strada si andrebbe rapidamente vanificando la prerogativa della insindacabilità. (cfr. Atti parl. Camera, V leg. - doc. IV n. 136, A., rel. Vassalli).

La dottrina, pur prendendo atto della delicatezza della questione, si è, in modo sostanzialmente unanime, schierata per la tesi restrittiva, sia in base all'argomento delle conseguenze aberranti cui porterebbe, condotta all'estremo, l'altra tesi (finirebbe con l'essere lecita anche la concussione e il mercimonio del voto), sia per l'argomento squisitamente letterale in base al quale l'esenzione da responsabilità si riferisce ai soli voti ed alle sole opinioni date (e non dunque alle eventuali attività antecedenti) (cfr. VASSALLI G., *cit.*, 207, nonché con copia di argomenti, ZAGREBELSKY G., *Le immunità parlamentari, cit.*, 72 e ss., che cita anche un lontano precedente (conforme alla tesi della distinzione del comportamento antecedente) del 1893; cfr. sul punto anche MORETTI R., «Sui limiti», *cit.*, soprattutto 772 e ss., che argomenta anche in base al fatto che gli altri organi titolari di potere di iniziativa legislativa non godono di un simile privilegio e LONG G., «Commento all'articolo 68», *cit.*, 201 e ss.).

L'opzione di scindere il comportamento antecedente da quello proprio della funzione trova infine conforto in una pronuncia della Corte costituzionale riferita all'applicazione dell'articolo 122, comma 4 della Costituzione (C. cost. n. 432/94, in *Le Regioni*, 1995, 964, con riferimento alla quale mi permetto di rinviare alla mia nota «Sui confini delle attività insindacabili ai sensi dell'articolo 122, quarto comma, della Costituzione: una decisione che desta perplessità», *ivi*, 968).

Nella legislatura in corso la Camera si è pronunciata con riferimento ad una ipotesi di reato di corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio e di abuso di ufficio per il caso di un deputato che, secondo la prospettazione accusatoria, «nella qualità di presidente della Commissione bilancio della Camera dei deputati (...) al fine di commettere il reato [di illecito finanziamento dei partiti] riceveva per sé e per altri — somme di denaro nella misura di lire quattro miliardi (...) affinché questi sostenesse, come effettivamente ha fatto, in sede di approvazione della legge finanziaria per l'anno 1986, lo stanziamento di fondi statali a favore della metropolitana di Napoli». Al riguardo la Giunta prima e l'Assemblea poi si sono pronunciate nel senso dell'insindacabilità affermando che «è di tutta evidenza che un'azione giudiziaria la quale investisse, come nel caso che si occupa, le motivazioni più o meno recondite per cui un determinato voto è stato espresso da un determinato parlamentare si risolverebbe proprio in un sindacato su quello che costituisce momento essenziale della funzione predetta. A nulla rileva, in tal senso, che, il magistrato procedente, ravvisi, nella sua ottica e sulla base di elementi bisognevoli di verifica, un *pactum sceleris* sotteso alla formazione della volontà parlamentare manifestatasi con il voto.

Ciò in quanto, ancora una volta, la verifica di tale assunto implicherebbe un sindacato che la Carta costituzionale impedisce alla radice. Non si è dunque dinanzi a un caso di «attività divulgative connesse all'esercizio delle funzioni», ov-

vero ad attività che costituiscano un antecedente logico e strumentale delle medesime, bensì dinanzi al sindacato sulle funzioni vere e proprie, che è esattamente ciò che risulta vietato dall'articolo 68, primo comma, della Costituzione (cfr. Atti parl. Camera, XIII leg., doc. IV *ter* n. 11-A, Cirino Pomicino, rel. Saponara).

⁽³⁶⁾ Oltre alle opere segnalate alla nota 5, si fa rinvio, per una approfondita disamina della giurisprudenza parlamentare, almeno fino alla X legislatura, a R. PERAINO, *Le prerogative dell'insindacabilità: linee evolutive della giurisprudenza parlamentare*, tesina per la I verifica di professionalità, Roma, 1991 (ciclostilato).

⁽³⁷⁾ Le norme regolamentari che attualmente regolano la materia sono ancora quelle (articolo 18 R. C.; articolo 19 e 135 R. S.) dettate precipuamente per l'abrogato istituto dell'autorizzazione a procedere. A tale proposito va ricordato che, a differenza di quanto è avvenuto per la Giunta delle elezioni e malgrado vi sia una specifica previsione al riguardo nel citato articolo 18, quarto comma, del Regolamento, la Giunta per le autorizzazioni della Camera non si è mai dotata di un regolamento interno ma ha continuato ad operare soltanto sulla base dei principi stabiliti dal citato articolo 18 e, in generale, sulla base dei principi vigenti in materia di esame dei provvedimenti da parte delle commissioni permanenti. Nel Regolamento del Senato non sussiste una eguale previsione normativa concernente uno specifico regolamento per l'esame delle autorizzazioni a procedere. Le norme contenute negli articoli 19 e 135 del Senato appaiono, tuttavia, per certi versi, più dettagliate e specifiche di quelle del Regolamento della Camera e costituiscono, pertanto, anche un utile strumento di riferimento per l'interpretazione di quest'ultimo.

⁽³⁸⁾ Tale carattere emerge con chiarezza, ponendo mente al numero di decisioni assunte nel corso delle varie legislature. Alla Camera ad esempio dopo la prima (ed unica) pronuncia della V legislatura, le restituzioni per insindacabilità, alla Camera, sono state 2 nella VI, nessuna nella VII, 4 nell'VIII, ancora nessuna nella IX, 10 nella X (sono i tempi della sentenza n. 1150 del 1988) ed infine 32 nella XI legislatura (sul significato di questo ultimo dato ci si soffermerà più oltre).

⁽³⁹⁾ Tradizionalmente i quattro criteri dominanti per i dinieghi delle richieste di autorizzazione a procedere, con maggiore o minore intensità, a seconda delle varie legislature, sono stati: a) l'esistenza di un *fumus persecutionis* ai danni del deputato, b) la manifesta infondatezza dell'accusa, c) il carattere *lato sensu* politico dell'imputazione, d) considerazioni di opportunità politica, come la lieve entità del reato, o la particolare atmosfera polemica in cui si sono svolti i fatti cfr. MIDIRI M., «Autorizzazione a procedere», in *Enciclopedia giuridica*, I, *ad vocem*, 4 ss.; per una ricostruzione puntuale dei criteri relativi alla prassi delle prime legislature, ma sostanzialmente validi anche nelle successive, v. innanzitutto CHIEPPA V., «Le prerogative parlamentari», in *I controlli del potere*, Firenze, 1967, 42 e ss., nonché, più di recente, con riferimento specifico alla prassi della VII legislatura, molto criticamente, DOMINIONI O., «Autorizzazione a procedere e salvaguardia del Parlamento: un rapporto in crisi», in *Pol. dir.*, 1979, 23 ss., e soprattutto 27 ss.

Quanto ai cosiddetti reati di natura «politica» va detto che per questa strada si sono ritenute coperte dall'immunità i casi di diffamazione a mezzo stampa, i fatti connessi nel corso di comizi (diffamazione, inosservanza degli ordini dell'autorità di pubblica sicurezza, oltraggio a pubblico ufficiale), fatti commessi nel corso di manifestazioni politiche pubbliche (radunata sediziosa, istigazione dei militari a disobbedire alle leggi, resistenza a pubblico ufficiale, blocco stradale e ferroviario), fino a giungere ad un tutela dell'attività politica nel suo complesso, tale da creare una oggettiva area di privilegio del parlamentare rispetto al cittadino comune (cfr. MANZELLA A., *op. cit.*, 193, nonché, per una articolata analisi, in senso favorevole, del carattere meramente politico della valutazione delle Camere, PACELLI M., «Fondamento e natura giuridica dell'autorizzazione a procedere», in *Studi per il XX anniversario dell'Ass. Cost.*, V, Firenze, 1969, 532-537). Una rassegna di casi in cui si è ravvisata una «proiezione esterna» del mandato parlamentare è in DI MUCCIO P., «L'insindacabilità dei parlamentari», *cit.*, 714-717.

(⁴⁰) Adoperano tale espressione DI MUCCIO P., *op. e loc. ult. cit.* e MANZELLA A., *op. e loc. ult. cit.*

(⁴¹) In questi termini era formalizzata la deliberazione negli atti ufficiali della Camera prima della riforma dell'articolo 68. Cfr. ad es., tra tanti, Atti parl. Camera, XI leg., *Resoconto stenografico* della seduta del 1° luglio 1993, 3.

(⁴²) v. nota 12.

(⁴³) Un ulteriore elemento in tal senso è dato dal fatto che le proposte relative all'insindacabilità da parte della competente Giunta all'Assemblea venivano formulate sotto forma di mere comunicazioni, delle quali l'Assemblea medesima si limitava a prendere atto. Ciò a differenza delle proposte in materia di concessione o diniego dell'autorizzazione a procedere, che venivano formulate con apposita relazione scritta, sulla quale ciascuna Camera era chiamata a votare espressamente dopo lo svolgimento di una apposita discussione (v. anche la successiva nota 45). Alla Camera la procedura relativa alle restituzioni per insindacabilità fu modificata proprio a seguito della sentenza n. 1150 del 1988. «È stato ritenuto, infatti, che il pubblico dibattito rappresenti, dopo la sentenza della Corte costituzionale, momento non formale di controllo, anche da parte dell'opinione pubblica sull'uso che il Parlamento fa del potere di concedere la prerogativa d'immunità ad uno dei suoi membri» (Cfr. Atti parl. Camera, X leg., doc. IV n. 46-AR, rel. Finocchiaro Fidelbo).

(⁴⁴) Oltre al caso citato alla nota 14. Cfr. Atti parl. Camera, VI legislatura, doc. IV n. 119 (De Vidovich) nonché il relativo *Resoconto Stenografico* della seduta dell'11 febbraio 1974, 12806, doc. IV, n. 228 (Frasca) nonché il relativo *Resoconto Stenografico* della seduta del 23 luglio 1975, 23103; Atti Camera, VIII legislatura, doc. IV, n. 18 (Bottari) nonché il relativo *Resoconto Stenografico* della seduta del 27 febbraio 1980, 10128, doc. IV, n. 75 (Maraffini) nonché il relativo *Resoconto Stenografico* della seduta dell'8 maggio 1981, 29705, doc. IV, n. 134 (Maraffini) nonché il relativo *Resoconto Stenografico* della seduta del 30 marzo 1983, 59912. Le citate relazioni fanno peraltro spesso menzione dell'esimente di

cui agli articoli 30 e 31 del Regio editto del 1848 n. 695 sulla libertà di stampa, che espressamente esimono da responsabilità «i resoconti, fatti in buona fede, delle discussioni del Senato e della Camera dei deputati».

(⁴⁵) Cfr. Atti parl. Senato, VII leg., doc. IV n. 14-A (Pisanò), 1 e ss. L'articolo in questione dava conto di alcune asserite frequentazioni dell'allora sindaco di Milano con esponenti della mafia siciliana, chiedendone provocatoriamente conto a quest'ultimo. Con riferimento alla seconda parte dell'articolo la relazione della Giunta motiva la concessione dell'autorizzazione in base al fatto che si tratta di una diffamazione con l'attribuzione di un fatto determinato e «all'avvenuta concessione, da parte del querelante, della facoltà di prova» (cfr. Atti parl., cit., 5). Nella illustrazione del relatore Benedetti per l'Assemblea emerge inoltre il diverso criterio procedurale adottato per la proposta relativa all'insindacabilità e per quella relativa alla concessione dell'autorizzazione. Nel primo caso si tratta di una mera comunicazione all'Assemblea «con l'invito a prendere atto». Nel secondo caso di una vera e propria proposta (cfr. Atti parl. Senato, *Resoconto stenografico* della seduta del 24 novembre 1976, 1672).

(⁴⁶) La scelta di estendere, in via interpretativa, l'ambito di applicazione dell'articolo 68 deve ricollegarsi anche ad una valutazione di opportunità connessa con la tendenza da parte di coloro che si ritenevano lesi da condotte di parlamentari, talvolta per aggirare l'istituto dell'autorizzazione a procedere, ad utilizzare lo strumento della contemporanea instaurazione di procedimenti civili, alcuni con esiti non favorevoli ai parlamentari interessati. Nello stesso periodo, inoltre, si erano conclusi procedimenti penali nei confronti di deputati e senatori cessati dal mandato, per i quali, durante la loro permanenza in carica la rispettiva Camera di appartenenza aveva negato l'autorizzazione a procedere, per fatti sostanzialmente riconducibili all'esercizio delle loro funzioni parlamentari. Cfr. ad es. Cass. VI sez. pen., 16 giugno 1980 n. 13674 (La Bella) in *Giust. pen.* II, 677 e Cass., V sez. pen., 14 gennaio 1982, n. 1732. V. *ultra* par. 3. In questo senso v. peraltro Atti parl. Senato, IX legislatura, doc. IV n. 7-A (Vitalone, rel. Benedetti), 6 nonché la replica del medesimo relatore Benedetti nella discussione sul caso Ricci in *Resoconto Stenografico* della seduta del 6 maggio 1987, 10 e, criticamente, la relazione di minoranza sulla domanda di autorizzazione a procedere nei confronti del senatore Marchio di cui al doc. IV n. 55-A-bis, (rel. Segà), 3.

(⁴⁷) Cfr. Atti parl. Senato, IX leg., doc. IV n. 7-A, 9. Il Senato ritenne che le dichiarazioni rese dal senatore Vitalone al giornalista fossero «rimaste al di qua della linea di confine tra l'esercizio della funzione parlamentare e l'attività politica, per la quale — com'è noto — non esiste insindacabilità». La Giunta ritenne di individuare «una nozione complessa che, distinguendo tra funzione ed esercizio, e quindi senza togliere o aggiungere alcunché alla definizione giurispubblicistica di «funzione», ne racchiude l'esercizio parlamentare in un vero e proprio procedimento, idoneo a contenere la funzione «tipica» e quella che ne costituisce un inscindibile momento di formazione».

(⁴⁸) Cfr. Atti parl. Senato, doc. IV n. 7-A, 9.

(⁴⁹) Atti parl. Senato, IX leg., doc. IV, n. 55 e n. 55-A. La Giunta ha affermato che, «posto che le garanzie dei parlamentari — sia di natura sostanziale che di natura processuale — conseguono al principio della centralità e della sovranità dell'organo di cui fanno parte, tra le garanzie strettamente collegate al libero svolgimento delle funzioni parlamentari da parte del singolo deputato o del singolo senatore e, quindi, dello stesso ramo del Parlamento al quale appartengono, non possono non essere ricomprese tutte quelle che si profilano strutturalmente collegate ad attività costitutive di esercizio di funzioni parlamentari nel senso più stretto». Trova, qui — continua la relazione —, «applicazione la dottrina dei poteri e — correlativamente — delle garanzie inerenti ai poteri che si pongono come più immediatamente caratterizzanti la funzione di un organo costituzionale. L'attribuzione, infatti, di una facoltà formalmente garantita rischierebbe di rimanere una pura enunciazione se non comprendesse anche tutto ciò che è funzionale, connesso o consequenziale all'espletamento della stessa. Né potrebbe obiettarsi che la garanzia parlamentare di diritto sostanziale, in quanto eccezione ai principi della uguaglianza di fronte alla legge degli organi costituzionali e delle persone fisiche che li costituiscono, non consente estensione analogica. Del tutto evidente appare che la dottrina che brevemente si può definire dei poteri funzionali non è frutto di analogia ma bensì, a tutto concedere, di interpretazione estensiva. Procedimento quest'ultimo che, con riferimento all'articolo 68, primo comma, della Costituzione è condotto in base alla regola della sovranità dell'organo di cui i parlamentari fanno parte». Il Senato ritenne altresì di estendere il giudizio di insindacabilità anche al procedimento civile pendente (in parte) per gli stessi fatti presso la Corte d'Appello di Roma (cfr. doc. IV n. 55-A, 3). Com'è noto, da tale deliberazione ha tratto origine il conflitto di attribuzione risolto con la sentenza n. 1150 del 1988 (v. anche, *ultra*, nota 97).

(⁵⁰) Cfr. Atti parl. Senato, XI leg., doc. XVI, n. 10 (Ricci) nonché la relativa discussione nella seduta del 6 maggio 1987. Si trattò della prima pronuncia di una Camera in materia di insindacabilità riferita ad un procedimento civile. La Giunta delle elezioni e per le immunità parlamentari del Senato aveva già preso in considerazione, all'inizio della IX legislatura il problema della richiesta di risarcimento dei danni da reato nei confronti di un senatore per il quale l'autorizzazione a procedere era stata negata nella precedente legislatura. In tale occasione la Giunta, pur ritenendo che nel procedimento civile sottopostole (del quale non figurano gli estremi negli Atti parlamentari) sembrassero «piuttosto sussistere gli estremi della fattispecie di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione» aveva inquadrato la fattispecie sotto il profilo della necessità di elevare un conflitto di attribuzione e dunque aveva ritenuto di non potersi direttamente pronunciare «non rientrando nella competenza della Giunta, ma del Senato, decidere sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato» (cfr. Atti parl. Senato, IX leg., *Resoconti delle Giunte e delle Commissioni* del 18 dicembre 1984, 3 nonché quelli del 20 dicembre 1984 e del 31 gennaio 1985 *passim*). Nel caso del senatore Ricci lo strumento procedurale prescelto fu quello del deferimento della questione alla Giunta ai sensi dell'articolo 34 del Senato, che consente al Presidente di deferire alle commissioni «gli affari» sui quali queste sono

competenti ai sensi del Regolamento. La Giunta aveva poi riferito all'Assemblea ai sensi dell'articolo 50 R. S., che contiene una clausola generale circa le commissioni di riferire all'Assemblea su questioni sulle materie di loro competenza, e fu approvata con un apposito ordine del giorno (a firma dei senatori Castelli ed altri) da parte del Senato. Tale modello di procedimento costituirà (eliminato il passaggio dall'ordine del giorno di approvazione: si porranno in votazione direttamente le conclusioni della Giunta) il modello per le numerose deliberazioni adottate da entrambe le Camere dopo la sentenza n. 1150 del 1988.

⁽⁵¹⁾ Secondo il relatore Benedetti (che perviene a tale conclusione attraverso una puntuale e approfondita disamina degli atti), «la decisione della Giunta si fonda sul riscontro della sostanziale identità fra i fatti esposti dal senatore Ricci a Venezia e quelli riportati negli atti e documenti della Commissione d'inchiesta sulla loggia massonica P2, dai quali le affermazioni del senatore Ricci furono desunte. L'analisi comparativa dei testi evidenzia tale identità, nei dettagli ed oltre ogni dubbio», (cfr. Atti parl. Senato, doc. XVI, n. 10, cit., 3). Si ricorda peraltro che tale caso ha dato successivamente origine al conflitto di attribuzioni risolto con la sentenza n. 443 del 1993. V. le note 96 e 97.

⁽⁵²⁾ Il sintomo che si fosse trattato, anche nell'opinione del Senato, di un mutamento di orientamento è dato dal fatto che la domanda di autorizzazione a procedere di cui al doc. IV n. 55 era già stata presentata per la stessa imputazione e lo stesso fatto, nella VIII legislatura ed in tale circostanza il Senato aveva ritenuto di negare l'autorizzazione a procedere. Nel caso di specie si è dunque realizzato «il primo, emblematico, caso di trasformazione della insindacabilità indiretta in insindacabilità vera e propria» (cfr. PERAINO R., *op. cit.*, nota 43). Su tale trasformazione, criticamente, il relatore di minoranza Sega (doc. IV n. 55-A-bis, 2 e ss.). Un secondo caso di questo genere si è verificato poi alla Camera dei deputati in relazione all'esame di una domanda di autorizzazione a procedere in giudizio nei confronti del deputato Bellocchio per la quale, quando fu presentata nella IX legislatura (doc. IV, n. 14-A Bellocchio, rel. Lombardo), fu proposto il diniego dell'autorizzazione e che, ripresentata nella X legislatura, fu restituita all'autorità giudiziaria ai sensi del primo comma dell'articolo 68.

⁽⁵³⁾ Come rileva PERAINO R., *op. cit.*, 13, tale divergenza interpretativa è emersa con chiarezza in occasione dell'esame della domanda di autorizzazione a procedere in giudizio nei confronti di un deputato (Atti parl. Camera, IX legislatura, doc. IV, n. 14-A, Bellocchio, rel. Lombardo) per i reati di diffamazione a mezzo stampa e rivelazione di segreti di ufficio, in relazione ad alcune sue interviste giornalistiche che facevano riferimento a testimonianze rese davanti alla Commissione di inchiesta sulla P2, della quale il medesimo faceva parte. La Giunta per le autorizzazioni propose il diniego dell'autorizzazione ai sensi del secondo comma dell'articolo 68, ritenendo che le dichiarazioni del deputato dovessero ritenersi una proiezione esterna dell'attività del parlamentare. L'Assemblea rinviò alla Giunta, per un riesame, la domanda di autorizzazione a procedere, ma questa non ritenne di discostarsi dal proprio indirizzo interpretativo, confermando la precedente proposta che non fu poi riesaminata dall'Assemblea per lo scioglimento anticipato delle Camere.

(⁵⁴) Tra questi va segnalato quello di una richiesta di autorizzazione per una imputazione per diffamazione per alcune frasi pronunciate da un deputato nell'ambito di una seduta di consiglio comunale che riproducevano apprezzamenti contenuti in sue precedenti interrogazioni parlamentari (Cfr. Atti parl. Camera, X leg., doc. IV, n. 17-A e 17-AR, Tassi, rel. Ceruti) nonché quello di una ipotesi di reato di diffamazione col mezzo della stampa in relazione ad un articolo pubblicato da un deputato nel quale il medesimo ribadiva alcune accuse di contiguità con la mafia che questi aveva avanzato nei confronti di un altro deputato nel corso di una seduta dell'Assemblea: con riferimento alla seconda vicenda, in particolare, la Giunta ritenne che l'articolo fosse inteso a fornire una spiegazione delle affermazioni rese nel corso della citata seduta, peraltro sulle colonne di un quotidiano sul quale erano apparsi proprio pochi giorni prima, alcuni commenti critici riferiti all'intervento del deputato in questione (Cfr. Atti parl. Camera, X legislatura, doc. IV, n. 46-A e 46-AR, Capanna, rel. Finocchiaro Fidebo). In entrambi i casi la Camera ritenne assolutamente inscindibile il collegamento tra l'atto funzionale e la condotta incriminata. In occasione dell'esame in Assemblea di tali domande di autorizzazione, la Camera ebbe modo di discutere anche le implicazioni della — allora appena emanata — sentenza n. 1150 del 1988 (Cfr. Atti parl. Camera, X legislatura, *Resoconto stenografico* della seduta del 1 febbraio 1989, *passim*). In tale occasione emersero opinioni critiche sul contenuto di tale decisione e sulla prassi parlamentare che era all'origine della medesima (e che da essa sembrava trarre alimento), in quanto dalle sue premesse scaturiva «il presupposto di un più penetrante sindacato da parte della Corte, organo non parlamentare, sulla congruità dell'atto rispetto alle funzioni parlamentari» (Mellini). Al termine del dibattito l'Assemblea decise di rinviare le due domande alla Giunta per effettuare gli opportuni approfondimenti alla luce dei principi contenuti nella sentenza. La Giunta riesaminò le domande confermando le proprie precedenti conclusioni che furono accolte poi dall'Assemblea nella successiva seduta del 19 giugno 1990. In argomento cfr. PERAINO R., *op. cit.*, nota 54.

Analogo ragionamento fu adottato in occasione dell'esame della domanda di autorizzazione a procedere contro un deputato in relazione a sue interviste che traevano spunto da un intervento svolto nel corso di una seduta di una commissione d'inchiesta. Cfr. Atti parl. Camera, X legislatura, doc. IV, n. 101-A (Bellocchio). V. anche la successiva nota 49.

(⁵⁵) Cfr. Atti parl. Camera, X legislatura, doc. IV, n. 113-A (Anselmi). La domanda di autorizzazione si riferiva ad una ipotesi di reato di violazione della pubblica custodia di cose e di interesse privato in atti d'ufficio, per avere, il deputato *de quo*, nella sua qualità di presidente di una commissione parlamentare d'inchiesta, asseritamente sottratto alcuni documenti della commissione ed aver preso un interesse privato nella decisione della commissione stessa di procedere all'esame di un determinato testimone. Con riguardo al caso in questione la Giunta ha ritenuto che «se si vuole sfuggire ad una proclamazione puramente formale [dell'insindacabilità], occorre ritenere che essa si estende a tutte quelle attività che della funzione parlamentare costituiscono antecedente, momento formativo, esplicazione. Con riferimento, poi, alla dottrina dei poteri funzionali va

osservato che, se le garanzie dei parlamentari conseguono al principio della sovranità del Parlamento e della sua autonomia dagli altri poteri, esse debbono ritenersi strutturalmente collegate a tutte quelle attività che costituiscono esercizio di funzioni parlamentari. A questa conclusione non osta la lettera del primo comma dell'articolo 68, laddove fa riferimento esclusivamente ai voti dati ed alle opinioni espresse. Pur dovendosi procedere con estrema cautela nella individuazione di quelle attività che possono ritenersi coperte da immunità, in quanto — appunto — ricollegabili all'esercizio della funzione parlamentare, bisogna però considerare che l'indicazione adottata dal costituente, nel fare riferimento solo ai voti ed alle opinioni, non può ritenersi di carattere tassativo. E ciò per la considerazione che non era all'epoca prevedibile quali forme di manifestazione dell'esercizio delle funzioni parlamentari sarebbero state definite — in primo luogo in sede regolamentare — dai due rami del Parlamento. Questa considerazione, peraltro, assume particolare rilievo nel caso in questione, poiché la richiesta di autorizzazione a procedere è stata avanzata nei confronti del deputato nella sua qualità di presidente della Commissione parlamentare di inchiesta sulla loggia P2. Tale commissione, istituita con la legge 23 settembre 1981, n. 527, aveva poteri istruttori assimilati a quelli dell'autorità giudiziaria. Ciò richiedeva al presidente ed ai commissari, nell'esercizio del potere di indagine, una valutazione discrezionale in ordine alla scelta dei mezzi istruttori e all'apprezzamento della loro conducenza e attendibilità, discrezionalità ovviamente limitata ed orientata dal fine istitutivo della commissione medesima».

⁽⁵⁶⁾ Cfr. Atti parl. Camera, X legislatura, doc. IV, n. 158-A (Folena, Scalia, Testa Enrico). Si trattava, in particolare, di un esposto inviato da alcuni parlamentari al ministro competente ed alla Commissione antimafia per denunciare la presenza mafiosa nella zona di Agrigento.

⁽⁵⁷⁾ Cfr. Atti parl. Camera, X legislatura, doc. IV, n. 117-A (Zavettieri). Si trattava di un procedimento penale iniziato per alcune dichiarazioni asseritamente diffamatorie effettuate nel corso di una riunione di partito da un deputato nei confronti di un magistrato accusato «di essere legato a filo doppio» con un partito politico e in quanto tale implicitamente non imparziale nelle sue funzioni. La Giunta, nel formulare la sua proposta all'Assemblea nel senso della restituzione degli atti per la sussistenza della prerogativa dell'insindacabilità affermò inoltre che «il parlamentare ha esercitato legittimamente il proprio diritto di critica politica» e che «ancorare l'applicazione della prerogativa (...) ad un collegamento tra comportamento incriminato e atto propriamente parlamentare appare formalistico» e infine «se il deputato avesse previamente anticipato in uno strumento di sindacato ispettivo le valutazioni ritenute diffamatorie si sarebbe pacificamente concluso per l'applicazione della prerogativa dell'insindacabilità, ma la valutazione sulla natura dell'attività di critica politica di un deputato non può esser certo condizionata dal dato meramente formale della previa presentazione di uno strumento di sindacato ispettivo, dovendo avere invece riguardo alla natura dei fatti addebitati». Come riferisce tuttavia il relatore la discussione in relazione a tale decisione è stata particolarmente controversa.

(⁵⁸) Cfr. Atti parl. Senato, X leg. doc. IV n. 72-A (Imposimato; rel. Macis). Appare significativo notare, peraltro, che la relazione della Giunta motiva proprio nel senso dell'esigenza di esercitare quel *self-restraint* implicitamente affermato nella sentenza n. 1150 del 1988. Conforme all'orientamento precedente è anche la decisione di cui al doc. XVI n. 14, relativa alla divulgazione di attività di una commissione d'inchiesta.

(⁵⁹) L'unico caso di insindacabilità registrato al Senato prima della riforma del 1993 è quello di cui al doc. IV n. 60-A, che si riferisce ad una ipotesi tipica, di riproduzione su un organo di stampa del contenuto di un'interrogazione. Cfr. tuttavia, due casi intervenuti dopo la riforma dell'articolo 68, con riferimento ai quali il Senato sembra aver adottato criteri piuttosto ampi (cfr. Atti parl. Senato, XI leg., doc. IV-ter n. 1-A e 2-A).

(⁶⁰) Soprattutto nella prima fase della XI leg. l'orientamento della Camera in materia di autorizzazioni a procedere, come emerge da numerose decisioni, sembra essere stato, pur con qualche eccezione, quello di limitare il proprio accertamento all'eventuale sussistenza di un *fumus persecutionis*, escludendo ogni sindacato sul merito della domanda, sulla natura del reato, su valutazioni di opportunità politica o su questioni di natura processuale. Sull'argomento mi permetto di rinviare al mio «L'autorizzazione a procedere in giudizio: nuove tendenze e progetti di riforma» in *Quad. cost.*, 1993, 357 e ss.

(⁶¹) Cfr. ad es. Atti parl. Camera, XI leg., doc. IV n. 60-A (Amato, rel. Finocchiaro Fidelbo).

(⁶²) In alcuni casi il legame di comunione con l'attività parlamentare appare estremamente vago. Ad esempio, con riferimento ad una domanda nei confronti di un deputato, già Presidente del Consiglio, per alcune dichiarazioni, rese in una brasserie di Berlino ad alcuni giornalisti italiani in relazione alla vicenda dell'anarchico Pinelli, tragicamente morto all'indomani della strage di Piazza Fontana, con le quali gli si attribuiva una parte di responsabilità nella suddetta strage e si addebitava al rimorso per tale partecipazione il suo suicidio, la relazione della Giunta fa riferimento al fatto che il deputato in questione si era interessato in passato alla vicenda «come parlamentare e come presidente del Consiglio, anche acquisendo informazioni dai competenti uffici» e conclude, comunque, per l'insindacabilità affermando ad ogni buon conto che «si tratta di una opinione politica espressa dal massimo esponente di un partito politico (Cfr. Atti parl. Camera, XI leg., doc. IV n. 150-A, Craxi, relatore Margutti, 2).

Nel caso di una domanda nei confronti di un deputato, *leader* della Lega Nord, per alcune dichiarazioni rese durante un comizio, incitanti alla rivolta fiscale (che avrebbero integrato, a giudizio dell'autorità precedente, vari reati, dall'istigazione a disobbedire alle leggi alle norme penali sull'*insider-trading*, oltre a varie norme fiscali) la Giunta, nel giustificare la proposta di restituzione per l'insindacabilità ha fornito una motivazione, basata tanto sulla infondatezza del reato quanto sulla generica connessione del fatto con lo svolgimento di una attività politica. Nella relazione della Giunta da un lato si dice infatti che «dagli atti allegati alla richiesta risulta che nessun fatto sia attribuibile concretamente [al de-

putato]»; d'altro canto la «disobbedienza fiscale» è stata formalmente sostenuta in sede parlamentare proprio da tutti i massimi esponenti della Lega Nord» (Cfr. Atti parl. Camera, XI leg., doc. IV n. 187-A, Bossi, Galante, 3).

In altri casi ancora emerge il carattere sostanzialmente formale della connessione con una attività parlamentare. Così nel caso di una domanda contro un deputato, per alcune dichiarazioni ritenute diffamatorie all'indomani delle quali il parlamentare interessato presenta una apposita interrogazione (Cfr. Atti parl. Camera, XI leg., doc. IV n. 170-A, Fini, rel. Galante, 2), contro un deputato, il quale, avendo reso alcune affermazioni diffamatorie nella sua qualità di sottosegretario alle Finanze, si dice non aver avuto, in quanto membro del governo, la possibilità di avvalersi di strumenti parlamentari ispettivi (Cfr. Atti parl. Camera, XI leg., doc. IV n. 122-A, Ferrarini, rel. Margutti, 2), o infine contro un deputato il quale, pur senza aver presentato interrogazioni o mozioni, aveva tuttavia inviato una serie di esposti — anche alla presidenza della Commissione antimafia — sulla situazione la cui denuncia pubblica aveva successivamente provocato l'accusa di diffamazione (Cfr. Atti parl. Camera, XI leg., doc. IV n. 101-A, Folena, rel. Balocchi, 2).

⁽⁶³⁾ Cfr. Atti parl. Camera, XI leg., doc. IV n. 146-A, rel. (Camber) Valensise, 2.

⁽⁶⁴⁾ Cfr. Atti parl. Camera, XI leg., doc. IV n. 171-A, (Calini), rel. Paissan, 2.

⁽⁶⁵⁾ Cfr. Atti parl. Camera, XII leg. doc. IV-ter n. 7-A nonché il dibattito sulla prima richiesta esaminata dalla Giunta, che può leggersi nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 13 luglio 1994, 5.

⁽⁶⁶⁾ Cfr. il dibattito sui criteri generali da adottarsi nelle decisioni della Giunta di cui è dato conto nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 14 giugno 1995. Alla Camera l'Assemblea si è pronunciata complessivamente su sedici richieste di deliberazione in materia di insindacabilità (su quarantuno complessivamente prevenute), decidendo in un solo caso per la sindacabilità e in tutti gli altri l'insindacabilità. Tra i casi più significativi nei quali, coerentemente con i criteri esposti sopra, è stato ritenuto applicabile l'art. 68, primo comma, della Costituzione si segnalano quello di un deputato che, nel corso di una trasmissione televisiva aveva definito un comandante partigiano “assassino, assassino nel vero senso della parola” (cfr. Atti parl. Camera, XII leg., doc. IV, n. 4 e 4-A, Sgarbi, rel. Ciruzzi); quello di un deputato che, nell'ambito di una trasmissione televisiva, aveva definito l'ex Procuratore della Repubblica di Palermo come “legato ad Andreotti e garante dell'impunità degli andreottani legati alla Mafia”, asserendo che il medesimo aveva “lasciato — cacciato dalla gente — il suo posto a Palermo” (cfr. Atti parl. Camera, XII leg., doc. IV, n. 6 e 6-A, Orlando, rel. Bargone); quello di un deputato che, nell'ambito di un comizio aveva definito un suo ex compagno di partito, passato ad un'altra formazione politica, “uomo losco, trafficante, disonesto di idee, comprato dal PSI” (cfr. Atti parl. Camera, XII leg., doc. IV, n. 7 e 7-A, Bossi, rel. Marino); infine è stato considerato “coperto” dalla prerogativa dell'insindacabilità il caso di un de-

putato che, nell'ambito di un'intervista ad un quotidiano, aveva definito un noto critico d'arte "animale, bestia, coglione" asserendo che egli dovesse un suo prestigioso incarico pubblico alla sua vicinanza ad un certo partito politico (cfr. Atti parl. Camera, XII leg., doc. IV, n. 12 e 12-A, Sgarbi, rel. Ciruzzi).

(⁶⁷) Solo alla Camera sono risultati complessivamente pendenti, nel corso della legislatura, fino alla data del 30 marzo 1998, 164 procedimenti (73 dei quali inviati dall'autorità giudiziaria, 70 durante il periodo di vigenza della serie di decreti-legge più volte citati e 3 dopo tale data), 85 segnalati dai singoli deputati (durante o dopo la vigenza dei decreti-legge), 6 richiesti dalla Camera nella precedente legislatura, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, ultimo periodo, del decreto-legge n. 69 del 1995 e delle sue successive reiterazioni (v. nota 18), non esaminati nel corso della medesima e mantenuti all'ordine del giorno della nuova legislatura (cfr. ad es. doc. IV-*quater* n. 1, Sgarbi, nel quale sono illustrati compiutamente tutti i passaggi procedurali relativi).

Le ragioni di un numero così elevato sono da ricercarsi anche nelle innovazioni introdotte dal d.l. n. 116 del 1996 e delle sue successive reiterazioni.

Come si è detto, infatti, tale decreto-legge, a differenza dei precedenti che prevedono l'invio degli atti alla Camera nei casi per così dire «incerti», quando il giudice non riteneva la questione dell'applicabilità dell'articolo 68 né «evidente», né «manifestamente infondata», stabiliva tale obbligo ogni volta che questa avesse ritenuto «non applicabile» la norma costituzionale (v. nel testo par. 1.2), con ciò creando peraltro già in partenza una condizione di conflitto potenziale tra le decisioni dei due organi. L'innovazione introdotta dal decreto-legge non è stata infatti interpretata, come auspicava PACE A. («Il nulla osta», *cit.*, 1133) nel senso che l'invio degli atti alla Camera di appartenenza dell'interessato a seguito del rigetto dell'eccezione circa l'applicabilità dell'articolo 68, dovesse dar luogo, eventualmente, all'elevazione di un conflitto di attribuzione da parte di quest'ultima. Le Camere, viceversa, hanno continuato a pronunciarsi «antagonisticamente» sui casi loro sottoposti, lasciando, ai giudici, l'eventuale alternativa di sollevare il conflitto, secondo il modello prefigurato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1150 del 1988.

(⁶⁸) Tale parere ha espressamente affermato che «è dovere della Presidenza garantire nei dibattiti parlamentari il pieno svolgimento della libertà di manifestazione del pensiero e del diritto di critica e di denuncia politica. Allo stesso modo, la Presidenza dovrà assicurare che tali fondamentali diritti siano esercitati nella forma adeguata al ruolo costituzionale del Parlamento e alle normali regole di correttezza parlamentare. Tale regola generale dev'essere fatta valere con particolare rigore a tutela dei soggetti esterni che, non essendo parlamentari, non possono avvalersi del diritto di replica né degli strumenti offerti dall'articolo 58 del Regolamento ai deputati i quali, nel corso di una discussione, siano accusati di fatti che ledano la loro onorabilità» e, pertanto, che «è dovere della Presidenza assicurare che la libera manifestazione del pensiero e della critica non vada mai disgiunta dall'impiego dei modi corretti e delle forme appropriate al linguaggio parlamentare, e non abbia quindi a trascendere nella diffamazione personale o

nel vilipendio di organi dello Stato». (in Atti parl. Camera, XIII leg., *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 24 ottobre 1997, 7-9).

(⁶⁹) Cfr. la relazione del deputato La Russa, presidente della Giunta, alla proposta di legge presentata dopo la decadenza del d.l. n. 555 del 1996 (Atti parl. Camera, XIII leg., *disegni di legge e relazioni*, n. 2985, 5). Auspica uno stretto collegamento delle decisioni della Giunta con i parametri illustrati nel citato parere L. VALENTE, *L'insindacabilità dei parlamentari* (in corso di pubblicazione).

(⁷⁰) Cfr. ad es. il caso (cfr. atto parl. Camera, XIII leg., doc. IV-*quater* n. 10, 4, Rositani, rel. Saponara) di un deputato che aveva denunciato in un'intervista «l'esistenza di abusi e sprechi nella gestione» della RAI. In tale occasione la Giunta ha potuto verificare «che le sue affermazioni, traevano spunto e riscontro, come peraltro può rilevarsi dal relativo Bollettino delle Giunte e delle Commissioni del 6 luglio 1993, in un intervento che egli aveva svolto in occasione dell'esame in sede referente, presso la VII Commissione della Camera, delle proposte di legge recanti norme per l'elezione del consiglio di amministrazione della RAI, nell'ambito del quale il suo gruppo politico sosteneva l'opportunità di un commissariamento dell'azienda»; ovvero quello di cui al doc. IV-*quater* n.11 e 12 (Piro, rel. Berselli), nelle quali si rileva, addirittura con le stesse parole, che «L'intervista propone (...), in forma dubitativa, gli stessi temi (con parole sostanzialmente identiche) su cui era incentrato un atto tipico della funzione parlamentare presentato formalmente dal deputato Piro. Ci si trova, pertanto, dinanzi ad un evidente caso (quasi «di scuola») di attività divulgativa connessa all'attività parlamentare, che questa Camera in base ad una «giurisprudenza» assolutamente costante, ha sempre ritenuto ricompresa nell'ambito dell'applicazione dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione». Cfr. infine il caso di alcune dichiarazioni rese all'Ansa da un deputato che contenevano giudizi fortemente critici su un certo ufficio giudiziario e su un certo magistrato che avevano «costruito l'oggetto di numerosissime interrogazioni parlamentari presentate dal medesimo deputato». Al riguardo la Giunta ha rilevato che «tale argomento [il collegamento con le interrogazioni] appare assolutamente sufficiente a configurare una strettissima connessione oggettiva, soggettiva e temporale tra il contenuto delle interrogazioni e quello del citato comunicato stampa che ha dato origine alla controversia penale. Deve ritenersi pertanto che nel caso di specie ci si trovi dinanzi all'esercizio di funzioni parlamentari e precisamente ad un'attività divulgativa dell'attività parlamentare, che della medesima costituisce parte integrante» (cfr. Atti parlamentari Camera, XIII leg., doc. IV-*ter*, n. 61-A, 2, Gasparri, rel. Saponara). Per analoghi casi di insindacabilità dichiarata dal Senato in relazione a procedimenti penali o civili iniziati in relazione alla riproduzione del contenuto ovvero alla pura e semplice presentazione di una interpellanza o di una interrogazione cfr. Atti parl. Senato, XIII leg., doc. IV-*quater* n. 1 (Gualtieri, rel. Siliquini), n. 4 (Frasca, rel. Fassone), n. 6 (Bonavista, rel. Battaglia), n. 7 (Boso, rel. Valentino), n. 9 (Imposimato e Tripodi, rel. Palumbo), n. 10 (Imposimato, rel. Cò), n. 12 (Boso, rel. Cò).

(⁷¹) In un solo caso si fa riferimento al comizio elettorale come sede non idonea a concretizzare l'esercizio della funzione parlamentare: «(...)nel caso in esame l'onorevole agiva nell'ambito di un comizio elettorale. È di tutta evidenza che

in tale contesto il deputato non svolga alcuna funzione parlamentare, giacché concorre per un risultato elettorale da considerare attività estranea alla funzione svolta in Parlamento e da questa distinta anche *sub specie* di «attività connessa». Per esercitare infatti la funzione parlamentare occorre un'attività elettorale prodromica, di guisa che non possono confondersi mezzo (campagna elettorale) e fine (funzione parlamentare).(...) Né vale l'obiezione che nel caso di specie l'onorevole (...) non rivestiva la qualità di candidato, giacché, comunque, egli arringava la folla nel contesto di un comizio elettorale e, quindi, di una democratica competizione politica, nella quale egli operava non come deputato, ma come rappresentante di un partito politico». (cfr. Atti parlamentari Camera, XIII Leg. doc. IV-ter, n. 40-A, 2, Bossi, rel. Bonito).

Per converso, in numerosi casi la connessione con l'esercizio di funzioni parlamentari è stata giustificata con il fatto che il deputato era stato invitato in tale sua veste alla manifestazione nell'ambito della quale ha reso le affermazioni asseritamente diffamatorie. Cfr. ad. es. Atti parl. Camera, XIII leg., doc. IV-quater n. 13 (Delmastro Delle Vedove, rel. Deodato), cit. alla nota 79, nonché doc. IV-quater n. 19 (Sgarbi, rel. Della Chiesa). Per una estremizzazione di tale criterio cfr. il caso di un deputato che, nel corso di una manifestazione militare nella città di La Spezia alla quale era stato invitato in qualità di parlamentare locale, durante un discorso pronunciato da un ammiraglio della marina, aveva ritenuto di abbandonare la manifestazione e, interrogato da un giornalista sui motivi dell'abbandono della manifestazione aveva ripetuto interrogativamente il nome dell'ammiraglio aggiungendo «vada a farsi fottere» (tale espressione veniva poi riprodotta con ampio rilievo da parte di un giornale locale). La Giunta ha ritenuto che «Nel corso della sua audizione, [il deputato] ha fatto presente che il suo commento aveva carattere del tutto estemporaneo e non intendeva minimamente ledere la reputazione dell'ammiraglio (...). Occorre peraltro chiarire il contesto nel quale la sua frase si inseriva: egli era stato invitato a quella manifestazione nella qualità di parlamentare locale. Durante la cerimonia, che si svolse in condizioni climatiche particolarmente inclementi, l'ammiraglio (...) tenne un lunghissimo discorso alle reclute, nel corso del quale addirittura una delle reclute fu colta da malore. La lunghezza del discorso, nonché gran parte dei suoi contenuti, fortemente critici nei confronti del Parlamento, indispettarono anche le altre autorità presenti, molte delle quali, tra cui lui medesimo, abbandonarono addirittura la manifestazione. Fu per questo che egli, senza neppure rendersi pienamente conto di essere a colloquio con un giornalista, pronunciò la frase asseritamente diffamatoria. Egli ha ribadito, tuttavia, di essere intervenuto a quella manifestazione in qualità di parlamentare e che aveva criticato il discorso dell'ammiraglio (...) anche in tale qualità». Pertanto la Giunta ha ritenuto insindacabili le opinioni espresse dal deputato anche considerando «l'assoluta tenuità dell'illecito asseritamente commesso nonché il legame con l'attività parlamentare svolta dall'ex deputato» (cfr. Atti parlamentari Camera, XIII leg., doc. IV-ter, n. 39-A, 2).

In un altro caso si è riscontrato il collegamento con l'attività parlamentare con riferimento ad alcune dichiarazioni rese alla stampa, all'uscita di una seduta della Commissione, da parte dell'allora presidente della Commissione trasporti

che, criticando il contenuto di alcune dichiarazioni del proprietario di una certa compagnia aerea aveva invitato il medesimo «a preoccuparsi della sua compagnia aerea, sui cui velivoli io comunque non salirei mai» lasciando sottintendere una valutazione negativa circa la loro sicurezza. In relazione alla controversia civile per il risarcimento del danno sorto su iniziativa della suddetta compagnia, la Giunta e poi l'Assemblea hanno ritenuto applicabile la prerogativa dell'insindacabilità rilevando, tra l'altro «la stretta connessione delle [dichiarazioni] medesime con le funzioni parlamentari svolte dall'onorevole» (cfr. Atti parl. Camera, XIII leg., doc. IV-ter n. 42-A, Perticaro, rel. Berselli).

(72) Oltre ai casi citati nelle note successive, cfr. a mero titolo di esempio, quello delle offese rivolte da un deputato ad un noto pubblico ministero, mettendone in dubbio il possesso della laurea (cfr. Atti parl. Camera, doc. IV-ter n. 20, Sgarbi). Al riguardo, la Giunta, nel sostenere la proposta di deliberazione nel senso dell'insindacabilità ha argomentato nel senso che «nei giorni precedenti la trasmissione alcuni giornali risultavano effettivamente polemizzare tra loro sulla laurea [del pubblico ministero]; nei giorni successivi un giornale riportava i dati del conseguimento della laurea da parte [del pubblico ministero]» (cfr. Atti parlamentari Camera, XIII leg., doc. IV-ter, n. 20-A, 2, rel. Raffaldini) e che pertanto «l'episodio citato si può inserire in un contesto di grande scontro politico che ha caratterizzato quel periodo e quei giorni in particolare, nei quali la questione specifica era oggetto di una forte polemica pubblica tra alcuni quotidiani nazionali». In un altro caso sono state considerate pronunciate in un contesto politico le affermazioni rese da un deputato che, criticando la richiesta di archiviazione avanzata da un pubblico ministero con riferimento ad un procedimento nel quale il medesimo deputato, aveva rivestito la qualità di pubblico ministero, aveva fatto riferimento alla giovane età ed all'inesperienza del suddetto magistrato. Al riguardo la Giunta, esprimendosi per l'insindacabilità (valutazione condivisa dall'Assemblea) aveva affermato di ritenere che «(...) le parole espresse dal deputato rientrano in un contesto politico per l'attività svolta dalla parlamentare nell'esercizio di critica politica nei confronti di un potere giudiziario che aveva dato adito proprio in quel lasso di tempo a censure svolte, anche in sede parlamentare, circa il corretto uso dei poteri di indagine rivolti spesso verso determinate fazioni o partiti politici e che non aveva minimamente intaccato altre aree politiche con quell'azione investigativa che prima la procura di Milano aveva in quel tempo condotto con particolare incisività» (cfr. Atti parlamentari Camera, XIII leg., doc. IV-ter, n. 44-A, 2 Parenti, rel. Carrara).

(73) Così, ad esempio, in un caso, a proposito degli epiteti «ladro» e «servo», formulati all'indirizzo di un noto ex-direttore di giornale, secondo la stessa prospettazione dall'autorità giudiziaria precedente «a margine di un discorso complessivamente ed evidentemente incentrato sulla polemica conseguente al voto della Camera sulla posizione giudiziaria di Craxi e sul modo di rapportarsi del giornale diretto dall'attore in relazione a tale voto» (cfr. Atti parlamentari Camera, XIII leg., doc. IV-ter, n. 7, 3), la Giunta (e, di stretta misura, successivamente anche l'Aula) ha ritenuto non applicabile la prerogativa costituzionale af-

fermando «la Giunta e l'orientamento da essa espresso intende salvaguardare e tutelare il parlamentare per tutte quelle funzioni ed espressioni che possono attribuirsi all'esercizio di funzioni parlamentari ma proprio la salvaguardia di questo principio richiede di escludere assolutamente dall'ambito di applicazione dell'articolo 68 della Costituzione espressioni e termini che sono insulto gratuito e personale, che nulla ha a che vedere con la funzione parlamentare (...). Se così non fosse (...) ci troveremmo nella situazione per la quale un parlamentare, con l'insindacabilità in ogni sede, luogo e situazione potrebbe insultare diffamare e offendere chiunque». Anzi, a tale proposito, il relatore ha rilevato che «la vicenda in esame per il relatore pare possa rappresentare, indipendentemente dalle varie posizioni politiche un segnale ed un paradigma utile del discrimine tra sindacabilità e insindacabilità, su cui la Giunta dovrà attestarsi» che (cfr. Atti parlamentari Camera, XIII leg., doc. IV-ter, n. 7-A, 2-3, Sgarbi, rel. Bielli). Su tale vicenda cfr. inoltre Trib. Roma, 30 settembre 1995, cit. alla nota 93. Ancora, sempre secondo lo stesso criterio, non sono state ritenute «coperte» dall'articolo 68 (almeno da parte della Giunta, non essendosi l'Assemblea ancora pronunciata) le parole «capo banda che ha preso i soldi sporchi, animale, inutile cervello vuoto, bestia della politica, ladro, scemo, incapace di pensare, inesistente personaggio senza idee che governa con il furto» (cfr. Atti parlamentari Camera, XIII leg., doc. IV-ter, n. 9, 3 Sgarbi, rel. Bielli), rivolte, nell'ambito di una trasmissione televisiva, da un deputato nei confronti di un altro deputato, noto *leader* politico, nonostante «il contesto nel quale si è manifestato il supposto reato» fosse costituito da «una fase di contrapposizione politica forte e aspra tra la Lega e Forza Italia, contrapposizione che aveva portato alla caduta del governo Berlusconi, che aveva fatto gridare al «ribaltone» (cfr. Atti parl. Camera, XIII leg., doc. IV-ter n. 9-A, rel. Bielli). Nello stesso senso cfr. doc. IV-ter n. 53-A. Va precisato, tuttavia, che tale criterio, come si può desumere dagli esempi citati alle note 76, 77, 78 e 79, non è stato seguito in modo univoco e anzi è stato frequentemente derogato in altri casi.

(74) Cfr. ad es. il caso di un deputato che aveva attribuito ad un noto procuratore della Repubblica, traendo spunto da una lettera anonima (non più tale, peraltro, dopo che il deputato medesimo ne aveva rivelato la paternità in Assemblea) «fatti specifici contrari ai suoi doveri d'ufficio in relazione all'omicidio di don Pino Puglisi, sacerdote del quartiere "Brancaccio" di Palermo». Al riguardo «la Giunta ha ritenuto all'unanimità che l'attribuzione di fatti specifici e gravi quali sicuramente sono, particolarmente per chi esercita una delicata funzione istituzionale, quelli attribuiti [dal deputato al magistrato], non possa essere considerata quale espressione di opinioni rese da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni» (cfr. Atti parlamentari Camera, XIII leg., doc. IV-ter, n. 28-A, 2). Tale «verdetto» è stato tuttavia ampiamente contestato in Assemblea, dove la proposta della Giunta è passata di strettissima misura (cfr. Atti parl. Camera, XIII leg., *Resoconto stenografico* della seduta del 17 marzo 1998). Analoghe decisioni sono state adottate, sempre con riferimento al medesimo deputato, con riferimento ad accuse di evidente parzialità rivolte nei confronti di magistrati (cfr. ad es. doc. IV-ter n. 22-A, n. 25-A, n. 27-A Sgarbi, rispettivamente rel. Li

Calzi, e, per gli altri due, Parrelli, tutti non ancora esaminati dall'Assemblea). In un ulteriore caso di accuse di fatti specifici nei confronti di un magistrato, sempre da parte dello stesso deputato, si legge nella relazione della Giunta (nel senso della sindacabilità): «Alla base di tale orientamento sta la consapevolezza delle distorsioni che si possono ingenerare nella complessiva sfera delle garanzie sociali ed individuali laddove la difesa di un principio fondamentale (quale è appunto la insindacabilità del voto e delle opinioni espresse dal parlamentare) sia fino al punto di entrare in conflitto insanabile con altro principio fondamentale dell'ordinamento, quale è indubbiamente il diritto all'integrità morale della persona. Da qui l'assunto che la piena libertà espressiva del parlamentare non può spingersi al di là del confine — sottile ma decisivo — che separa la critica aspra e argomentata e nella quale si sostanziano tanto la dialettica politico-parlamentare, dalla pura invettiva o dall'accusa infamante di tipo apodittico. E ciò vale tanto più se tale confine viene superato ai danni di cittadini che non godano di pari insindacabilità, dal momento che in tal caso quello che è uno strumento di esplicazione della democrazia si convertirebbe nel suo contrario, ossia in un privilegio più tipico degli ordinamenti sociali premoderni (la non uguaglianza di fronte alla legge dei detentori del potere politico)» (cfr. Atti parlamentari Camera, XIII leg., doc. IV-ter, n. 34-A, 2-3, Sgarbi, rel. Dalla Chiesa).

In un altro caso, in un procedimento contro un altro deputato per alcune frasi diffamatorie rivolte in un'intervista nei confronti di un magistrato («ispiratore primario» di «strategie organizzate dalla mafia in danno di diversi magistrati (...)» «un magistrato-bandito») la Giunta (la questione non è stata ancora esaminata dall'Assemblea) ha ritenuto che il deputato avesse «ampiamente travalicato i limiti che sono imposti al parlamentare», ricordando «che al parlamentare è concessa un'ampia tutela di libertà di espressione, ma correlativamente lo stesso deputato deve evitare che la tutela si trasformi in arbitrario strumento per ledere diritti e posizioni di terzi (cfr. Atti parl. Camera, XIII leg., doc. IV-ter n. 26-43-A, 2, Maticena, rel. Raffaldini). Va rilevato subito, tuttavia, come si vedrà alla successiva nota 77, che in altri casi, a fronte di apprezzamenti critici e di accuse di gravità almeno pari a quella dei casi sopra illustrati la Giunta (e, in taluni casi l'Assemblea) ha adottato decisioni di segno diverso.

⁽⁷⁵⁾ Così nel caso di un segretario di partito che, commentando, all'indomani del voto, i risultati delle elezioni amministrative della città di Taranto, aveva affermato, tra l'altro, rispettivamente del neo-sindaco e del suo consigliere politico, che si trattava di «uno condannato per ricettazione, rinviato a giudizio per violenza carnale ed è dentro una inchiesta sulla mafia» (...) «è un caso drammatico, un fenomeno sudamericano, frutto del crollo della presenza operaia nella città che ha lambito le basi sociali» (...) e, con riferimento all'altra persona, di «(...) uno che è stato espulso dal MSI perché di Ordine Nuovo, (...) uno che è a cavallo tra la delinquenza e lo squadrismo extraparlamentare» (...) (cfr. Atti parlamentari Camera, XIII leg., doc. IV-ter, n. 16-A, 2, D'Alema, rel. Ceremigna). La relazione della Giunta, condivisa dall'Assemblea, ha affermato, sul punto, che le suddette dichiarazioni sono state rese proprio all'indomani della diffusione dei risultati elettorali relativi alle elezioni amministrative (...) nelle medesime è

assente ogni specifico intento diffamatorio e che esse sono state pronunciate nell'ambito di una complessiva riflessione di natura politica sul risultato elettorale delle consultazioni amministrative, compiuta in qualità di segretario politico del maggior partito italiano. Questa ultima considerazione è da ritenersi assorbente e preliminare rispetto alla valutazione specifica del contenuto delle singole frasi dette dal citato *leader* politico.» (*ibidem*, 3). O ancora nel caso di apprezzamenti rivolti nel corso di un comizio del seguente tenore: «i film di regime ci hanno mostrato la mafia col volto pittoresco del siciliano. Ma la mafia ha il volto del sindaco di Conegliano e di Codognè». «La mafia non è come ce la dipingono con il volto dei picciotti siciliani, ma ha il volto dei sindaci locali come (...), ed è più potente perché ha pure l'incoraggiamento del Parlamento dove ci sono i mandanti delle stragi. Inutile che gli stessi si uniscano ora nelle fantomatiche liste per il rinnovamento, per combattere la Lega alle elezioni. La gente sa che sono sempre loro i mentitori e i ladri» (cfr. Atti parlamentari Camera, XIII leg., doc. IV-ter, n. 52, 3, Rocchetta) (la relazione della Giunta non è stata ancora esaminata dall'Assemblea). O, infine, nel caso di un articolo recante le seguenti affermazioni «ad Afragola, squallidi personaggi, come l'attuale sindaco o come (...) miracolati dalla magistratura ed in attesa di conoscere le patrie galere, ci hanno negato questa possibilità» (cfr. Atti parlamentari Camera, XIII leg., doc. IV-ter, n. 55, 2, Nespoli) in relazione alle quali la Giunta ha motivato nel senso della insindacabilità con le seguenti argomentazioni: «[il deputato] scriveva l'articolo censurato su un settimanale di cultura politica ed attualità nell'attività politica *extra moenia* e nell'ambito di un rapporto diretto con gli elettori e chiaramente inerente all'espletamento del suo mandato. L'articolo era ispirato ad una ricognizione critica dei mutamenti degli assetti politici in alcuni comuni campani ed alla censura morale di alcuni personaggi della politica che avevano trovato sostegno in alcuni *leaders* politici come De Lorenzo e Pomicino, incappati in note vicende giudiziarie per fatti suscettibili di valutazione penale. E proprio su questi fatti l'articolista richiamava l'attenzione ed il giudizio critico degli elettori in funzione delle ulteriori competizioni elettorali» (cfr. Atti parlamentari Camera, XIII leg., doc. IV-ter, n. 55-A, 2, Nespoli, rel. Carrara). Cfr., inoltre, doc. IV-ter, n. 45, (Sgarbi, rel. Carrara). Per un analogo caso al Senato (contenente apprezzamenti meno virulenti), cfr. doc. IV-quater, n. 18 (Falomi, rel. Gasperini). Ma cfr., in senso contrario, il caso di un deputato che, nel corso di un comizio aveva insultato gli esponenti di un altro partito con le seguenti parole: «Da sempre sono in rapporti di contiguità con la mafia, siete qui perché volete dal Nord i soldi, non potete più raccogliere quei soldi come facevate una volta con Andreotti e Craxi, e così avete mandato Berlusconi e Fini a farlo in nome loro» (cfr. Atti parlamentari Camera, XIII leg., doc. IV-ter, n. 40-A, 2, Bossi, rel. Bonito). La Giunta si è orientata nel senso della sindacabilità proprio motivando sul fatto che il deputato aveva proferito quelle parole nel corso di un comizio (cfr. nota 71).

⁽⁷⁶⁾ Ad es. è stato ritenuto coperto dall'insindacabilità (finora, solo dalla Giunta) il caso di un parlamentare, responsabile della articolazione locale del suo partito, che aveva dato del «millantatore» ad un ex consigliere comunale appartenente ad un altro partito che aveva affermato, in un'altra intervista, di essere

in procinto di valutare l'opportunità di aderire al partito del parlamentare (cfr. Atti parl. Camera, doc. IV-ter, n. 25-bis, A Molinaro). O ancora il caso di un deputato che, prendendo spunto da alcune intercettazioni telefoniche tra un noto personaggio collegato alla mafia ed un ex esponente del suo partito, esaminate da una Commissione parlamentare d'inchiesta, si era vantato di averlo allontanato dal medesimo a causa di tali sue frequentazioni equivocate (provocando, appunto, una richiesta di risarcimento del danno in sede civile da parte di quest'ultimo). Al riguardo la Giunta ha rilevato che «le frasi diffamatorie (...) si caratterizzano esclusivamente come uno scambio di opinioni di evidente natura politica», più oltre evidenziando, *ad abundantiam*, il collegamento delle medesime con l'attività d'indagine svolta dalla Commissione antimafia (cfr. Atti parl. Camera, XIII leg., doc. IV-ter n. 8-A, Micciché, rel. Carrara).

(77) Ad es., in sostanziale difformità rispetto alla linea di tendenza «restrittiva» illustrata alla nota 74, appaiono alcune proposte di deliberazioni nel senso della insindacabilità formulate dalla Giunta, quali quelle relative al caso di un deputato che aveva accusato un magistrato di parzialità politica e di «aggiustare i pentiti» (con frasi, peraltro, di tenore analogo ad altre, proferite dallo stesso deputato nei confronti dello stesso magistrato e ritenute sindacabili dalla Camera nella XII legislatura, cfr. Atti parl. Camera, XII leg., doc. IV-ter n. 16 e 16-A, Sgarbi, rel. Scozzari). Al riguardo, presso la Giunta «è apparsa infatti prevalente l'opinione che le opinioni espresse dal deputato Sgarbi, sia pure espresse attraverso una veemenza verbale certamente non commendevole, traessero origine e scopo in un intento di critica politica all'operato della Procura di Palermo, peraltro condotta dallo stesso deputato Sgarbi in numerose altre sedi, anche parlamentari» (cfr. Atti parl. Camera, XIII leg., doc. IV-ter n. 50-A Sgarbi, rel. Borrometi). Per ulteriori decisioni nel senso dell'insindacabilità riferite ad apprezzamenti fortemente critici nei confronti di magistrati, cfr. Atti parl. Camera, XIII leg., doc. IV-ter nn. 32-A (Parenti, rel. Berselli), 38-A (Sgarbi, rel. Deodato), 46-A (Sgarbi, rel. Deodato), 47-A (Sgarbi, rel. Raffaldini), 60-A (Bossi, rel. Berselli) e 64-A (Sgarbi, rel. Berselli).

(78) Cfr. ad es. il caso di un deputato che aveva accusato di «stile mistificatorio» e di «scarsa professionalità» (ipotizzando un uso strumentale delle notizie e fini politici) una testata giornalistica televisiva e un giornalista che aveva riferito nel corso del telegiornale una notizia relativa allo stesso deputato riportata in un'intervista al medesimo pubblicata su un noto quotidiano e tuttavia smentita qualche giorno dopo dal deputato in questione (comunque prima della notizia data al telegiornale). Al riguardo la Giunta ha ravvisato «il chiaro contesto politico nell'ambito del quale i fatti si sono svolti, ritenendo pertanto che le dichiarazioni dell'onorevole (...) non siano da ricondurre ad una polemica di natura meramente personale bensì ad una manifestazione di pensiero di natura essenzialmente politica» (cfr. Atti parlamentari Camera, XIII leg., doc. IV-ter, n. 63-A, 3) cfr. per ulteriori esempi Atti parl. Camera, doc. IV-quater n. 9 e doc. IV-ter n. 68. Ma, viceversa, per una pronuncia nel senso contrario cfr. il caso di un deputato che aveva accusato un giornalista, che a suo dire non aveva riportato

correttamente una certa notizia, affermando che «da una nota classificata segretissima risulta che per incarico dei servizi sovietici riceveva uno stipendio mensile ed uno stipendio straordinario dalla Mezza Luna Rossa e dalla Croce Rossa sovietica, gli venivano pagati alberghi, appartamenti, viaggi, segretaria, assistenza sanitaria e i soggiorni in stabilimenti di cura, il tutto per lui e per i suoi familiari» (cfr. Atti parlamentari Camera, XIII leg., doc. IV-ter, n. 17-A, 2, Craxi, rel. Berselli). La Giunta (ma non ancora l'Assemblea) ha concluso nel senso della sindacabilità considerando, da un lato, che, a ben vedere, non vi era alcuna connessione tra la polemica politica allora in corso e la diffamazione del giornalista. In secondo luogo, si è rilevato che è da ritenersi particolarmente infamante insultare una persona sulla base di asserite risultanze segrete delle quali non si portano le prove» (*ibidem*).

(79) Ad es. sono state dichiarate insindacabili le espressioni usate da un deputato della Lega Nord a seguito di alcune dichiarazioni del Capo di Stato maggiore dell'esercito, il quale, intervistato sulla questione della secessione, aveva ricordato il contenuto del giuramento di fedeltà alla Repubblica. Al riguardo il commento, reso dal parlamentare in una intervista successiva, era stato nei termini seguenti: «è un cialtrone (...) è un altro che si diverte a giocare a Risiko. Ma come si permette di interferire nelle faccende della Lega, come si permette di occuparsi di politica. È un golpista». Con riferimento a tale vicenda la Giunta ha affermato che «Nel caso di specie il linguaggio adoperato dal collega (...), sia pure particolarmente colorito e pungente, appare funzionale alla polemica politica sostenuta dalla sua parte nei confronti di un intervento del Capo di Stato Maggiore, che se anche non è da considerare un intervento politico per quanto attiene al suo specifico contenuto, lo diventa, viceversa, se si pone mente al contesto nel quale è stato pronunciato. In altre parole, la dichiarazione di fedeltà al giuramento della Repubblica pronunciata dal Capo di Stato Maggiore è di per sé una dichiarazione «neutra», ma diventa una dichiarazione «politica» ove venga resa a commento di una presa di posizione di una forza politica a favore della secessione». In un altro caso la Giunta (e, successivamente l'Assemblea) ha ritenuto insindacabili le opinioni critiche espresse da un altro deputato nel corso di un'intervista nei confronti dell'ambasciatore d'Italia in Albania, definito «un lestofante» nel corso di un'intervista nella quale l'ambasciata italiana veniva qualificata come «la prima organizzazione malavitosa che andrebbe bonificata». Al riguardo la Giunta ha ritenuto «evidente che il deputato (...) ha agito nella sua veste parlamentare esercitando un legittimo diritto di critica e che la stessa parola «lestofante», riferita [all'ambasciatore], si iscrive non con riferimento alla sua individualità, ma a lui come esponente della istituzione, e cioè dell'ambasciata italiana. Così che è giocoforza ritenere che l'epiteto, ingiurioso in sé e per sé considerato, è diretto a innervare un durissimo attacco alla conduzione politica dell'ambasciata come espressione della politica estera del governo» (Cfr. Atti parl. Camera, XII leg., doc. IV-quater n. 20, Vendola, rel. Parrelli). Del pari insindacabili sono state ritenute (anche dall'Assemblea) alcune affermazioni fortemente critiche rese da un deputato nel corso di una manifestazione e nel corso di una successiva intervista, nei confronti del commissario straordinario di una USL, definito «un uomo bugiardo e inattendibile, e in più (...) pericoloso perché tecni-

camente preparato» successivamente aggiungendo «è lui il nemico dell'ospedale di Gattinara e lo dimostra la scandalosa decisione di avviare il monitoraggio solo per il locale reparto di ginecologia». Al riguardo la Giunta ha ritenuto che «nel contesto di tale affermazione il termine “bugiardo” assumeva peraltro il significato di aspra critica nei confronti del comportamento [del commissario] e di contestazione dei dati dallo stesso forniti in ordine al numero dei parti avvenuti nell'ospedale di Vercelli, se confrontati con i dati rilevati dal comitato per la difesa dello stesso ospedale. Si trattava, pertanto, di una critica politica dalla quale esulava ogni acrimonia di natura personale» (cfr. Atti parl. Camera, XIII leg., doc. IV-*quater* n. 13, Delmastro Delle Vedove, rel. Deodato).

(⁸⁰) Così nel caso di un noto *leader* politico che, nel corso di un comizio aveva «pubblicamente invitato a segnare i nomi di coloro che avessero votato Alleanza Nazionale perchè al momento giusto la Lega andrà casa per casa a prenderli; li abbiamo già cacciati i fascisti dal Nord, è guerra con i nemici» (cfr. Atti parlamentari Camera, XIII leg. doc. IV-*ter*, n. 33, 2, Bossi, rel. Bonito). La Giunta (con l'approvazione dell'Assemblea) ha ritenuto che «Nelle frasi (...) pronunciate [dal deputato] non è possibile individuare opinione alcuna, bensì una evidente istigazione a svolgere un'azione illegale in quanto tesa alla violazione delle norme e delle regole sulla pacifica convivenza tra i cittadini e sul corretto, pacifico ed ordinato funzionamento del sistema democratico. Le espressioni attribuite all'onorevole Bossi esprimono altresì, conclamato ed evidente, un proposito minaccioso e non v'è chi non veda che la minaccia è cosa diversa e distinta dall'espressione di un'opinione. Quanto sin qui esposto conduce altresì ad una ulteriore logica conseguenza, giacché non può rientrare nell'esercizio della funzione parlamentare l'istigazione a violare le leggi né il minacciare l'avversario politico, di guisa che l'onorevole Bossi, nel momento in cui pronunciava le frasi e le parole innanzi riportate non solo non esprimeva opinioni, ma neppure esercitava la funzione parlamentare» (*ibidem*, 2, 3). Così, analogamente, nei casi di cui al doc. IV-*ter* nn. 31, 40 e 48, su cui, tuttavia l'Assemblea non si è ancora pronunciata.

(⁸¹) Cfr. ad esempio il caso di cui al doc. IV-*ter*, n. 13 (De Vecchi, rel. Bielli) concernente un deputato che, fermato da alcune guardie forestali durante una gita in motocross in una zona in cui tale attività era vietata ai sensi di una certa legge regionale, si era rivolto loro in questi termini: «Io quando ero consigliere regionale ho votato contro questa legge. A me queste leggi non interessano, sono un deputato della Repubblica per cui dovete fare quello che io vi ordino»; «Venite sempre a rompere i c... a noi, andate a romperli da altre parti; mi state rompendo i c..., toglietevi di mezzo»; «È inutile che il vostro Presidente — è ancora (...) il vostro capo vero? venga a piangere da me per far aprire la galleria a Costa Volpino e voi veniate qua a rompere»; «Domani vengo a Lovere, vi faccio convocare dal vostro capo e poi vediamo come finisce» (cfr. Atti parlamentari Camera, XIII leg., doc. IV-*ter*, n. 13-A, 2, De Vecchi, rel. Bielli). Per casi sostanzialmente analoghi cfr. Atti parl. Camera, doc. IV-*ter*, n. 10-A (Sgarbi, rel. Raffaldini), doc. IV-*ter*, n. 24-A (Sgarbi, rel. Li Calzi), doc. IV-*ter*, n. 29-A (Sgarbi, rel. Abbate). Cfr. anche, per casi in parte diversi ma comunque apparentemente riconducibili a vicende personali, doc. IV-*ter*, n. 37-A (Sgarbi, rel. Bonito) e doc. IV-*ter*, n. 41-A (Sgarbi, rel. Ceremigna).

(⁸²) Le questioni di cui al testo sono chiaramente poste nell'ambito di un'ordinanza del GIP di Perugia emanate ai sensi di uno della serie dei decreti-legge più volte citati: «può rientrare nelle funzioni parlamentari coperte da immunità un attacco condotto attraverso la televisione, nel corso di un programma non dichiaratamente politico ma dedicato ad argomenti di costume o di cultura e per il quale il parlamentare viene retribuito? È possibile far rientrare nelle funzioni parlamentari una attività per la quale il deputato riceve un compenso? E non occorre forse, perché si possa fondatamente parlare di funzioni parlamentari o almeno di attività politica, che gli elettori-spettatori siano posti in condizioni di capire se chi parla sta parlando di politica, così da andare, nella comprensione della questione, oltre il caso personale? E ancora: è possibile concepire la televisione come un prolungamento, una estensione del Parlamento?» (Cfr. GIP Perugia, 5 aprile 1995 (est. Materia), in Atti parlamentari Camera, XIII leg., doc. IV-ter, n. 3, 3). In alcune relazioni, con riferimento allo specifico problema si leggono le seguenti considerazioni: «ci troviamo di fronte alla situazione per cui il conduttore della trasmissione, presente in tale veste, si esibisce in una serie ininterrotta di offese personali, di contumelie, di affermazioni ingiuriose (...) il tutto dinanzi a milioni di spettatori» e ancora: «[il deputato in questione] non agiva nelle vesti di parlamentare ma in quelle di commentatore alla stregua di un qualsiasi giornalista o opinionista (...)» (cfr. Atti parl. Camera, XIII leg., doc. IV-ter n. 9-A (Sgarbi, relatore Bielli). Nello stesso senso cfr. Atti parl. Camera, XIII leg., doc. IV-ter n. 25-A.

Tale punto di vista non è tuttavia condiviso univocamente neanche nella stessa Giunta per le autorizzazioni, tanto che in un'altra relazione può leggersi l'opinione secondo cui «[il parlamentare in questione] operava all'interno di una trasmissione televisiva nella quale svolge, in base a contratto privato, la funzione di conduttore; ma è altrettanto vero che sono molte le situazioni *lato sensu* editoriali nelle quali il parlamentare esprime le sue opinioni su fatti di grande rilevanza sociale o politica o istituzionale senza che il rapporto professionale privato annulli in lui competenze, intenti, *animus* e orizzonti polemici del parlamentare; tanto che spesso proprio il suo *status* e la sua funzione di parlamentare sono all'origine di detto rapporto contrattuale. Dunque la Giunta non ha ritenuto che la specificità del luogo e del mezzo avessero rilievo nella valutazione del caso» (cfr. Atti parlamentari Camera, XIII Leg. doc. IV-ter, n. 34-A, 2-3, Sgarbi, rel. Dalla Chiesa). Per un inquadramento complessivo della questione cfr., in dottrina, PETRANGELI F., «Sulla insindacabilità», *cit.*.

(⁸³) Così nel caso di un deputato imputato di abuso d'ufficio per aver effettuato una visita in un carcere ed essersi intrattenuto con un suo compagno di partito ivi ristretto (cfr. Atti parl. Camera, XIII leg., doc. IV-quater, n. 7, Cavari, rel. Bonito). Ovvero nel caso di un deputato che aveva diffuso degli atti in una Commissione d'inchiesta coperti da segreto (cfr. Atti parl. Camera, XIII leg., doc. IV-quater, n. 3, Nuccio, rel. Meloni). Viceversa presso l'altro ramo del Parlamento (cfr. Atti parl. Senato, XIII leg., doc. IV-quater n. 8, 3, Boso, rel. Pelella) non è stata ritenuta applicabile la prerogativa dell'insindacabilità ad un ex senatore che, nel corso di una manifestazione contro il sequestro di alcune macchine da parte dei carabinieri in quanto non conformi alla normativa in materia

di infortuni, aveva divelto i sigilli apposti alle suddette macchine. La Giunta del Senato, al riguardo, «pur ribadendo il principio in base al quale non deve escludersi che tra le manifestazioni del pensiero possano rientrare azioni diverse dalle espressioni verbali», ha però escluso l'insindacabilità sul presupposto che l'ex senatore «avrebbe potuto assumere nella sede istituzionale propria le iniziative politiche idonee».

(⁸⁴) v. nota 39.

(⁸⁵) Cfr. ad es. doc. IV-*quater*, n. 13, cit., doc. IV-*ter* n. 39, cit.

(⁸⁶) Cfr. doc. IV-*ter*, n. 39, cit.

(⁸⁷) Cfr. ad esempio, Atti parl. Camera, XIII leg., *Resoconto stenografico* della seduta del 22 ottobre 1997 e, per un caso piuttosto eclatante, *Resoconto stenografico* delle sedute del 17 e del 18 marzo 1998.

(⁸⁸) Due decisioni «peculiarissime» per motivi diversi appaiono quelle di cui agli Atti parl. Senato XIII leg., doc. IV-*ter* n. 6-A, Tabladini, rel. Valentino e doc. IV-*ter* n. 12-A, Cossiga, rel. Praioni. Nel primo caso la Giunta (con successiva approvazione dell'Assemblea) ha ritenuto applicabile l'articolo 68, primo comma, della Costituzione, al caso di un senatore che era stato colto nell'atto di imbrattare con scritte oltraggiose nei confronti di alcuni magistrati (del tenore «i ladri assolvono i ladri», «picciotto» «amico dei ladri», «vai a casa», «tornate al paesino») i muri di un edificio contiguo alla Procura di Brescia. Al riguardo la Giunta del Senato ha affermato che «il senatore ha indubbiamente inteso esprimere il suo pensiero politico su fatti che all'epoca tenevano particolarmente accesa l'attenzione dell'opinione pubblica». Nel secondo caso la Giunta ha affermato l'insindacabilità del comportamento tenuto da un senatore, ex Presidente della Repubblica che, peraltro, dopo una serie di interventi critici nei confronti di un certo magistrato svolti nelle sedi istituzionali, aveva, da ultimo, con riferimento ad alcune indagini da questi asseritamente condotte nei suoi confronti, inviato a questi una lettera con la quale, in tono ironico, affermava di fargli «dono dei diritti d'autore» della corrispondenza o delle conversazioni da lui effettuate con un certo personaggio e contemporaneamente gli preannunciava l'invio (poi effettivamente avvenuto) di un cavallo a dondolo e di un triciclo «per quegli svaghi che credo Ella abbia diritto a concedersi». La Giunta, ricollegando l'azione del senatore alle precedenti iniziative formali, l'aveva ritenuto «determinata nella sostanza ma garbata e ironica nei metodi» (*ibidem*, 4).

(⁸⁹) Un'eccezione è sicuramente rappresentata dal caso di cui al doc. IV-*quater* n. 8 (Boso, rel. Cò) deciso dal Senato nel senso della insindacabilità, in senso difforme rispetto alla proposta della Giunta, illustrato alla successiva nota 104, dal quale è poi scaturito il conflitto di attribuzioni risolto con la sentenza della Corte costituzionale n. 375 del 1997.

(⁹⁰) Cfr. ad es., con riferimento al caso di un parlamentare che aveva pubblicato un articolo contenente affermazioni diffamatorie nei confronti dell'attività di un magistrato, Cass. pen., sez. VI, 16 giugno 1980 in *Giust. Pen.* 1981, II, 678,

nella quale viene peraltro distinto il mandato politico, che intercorre tra elettori ed eletti, e le funzioni parlamentari, che devono essere esercitate nei confronti di tutta la nazione. Nello stesso senso Cass. sez. V, n. 1732, 14 gennaio 1982 in *Giur. It.* 1982, II, 433 con nota di NOSENGO S., con riferimento ad affermazioni diffamatorie riguardanti presunta connivenza tra mafia calabrese ed alcuni magistrati, contenute in un'intervista resa da un parlamentare, non a seguito della presentazione di uno specifico atto parlamentare ma comunque nel corso di una attività di denuncia del fenomeno, comprendente, tra l'altro, numerose interrogazioni, numerosi interventi in Parlamento e anche una proposta di legge. In proposito la Corte ha tuttavia rilevato che «tra questi atti funzionali e l'intervista diffamatoria non esiste alcun rapporto di identità, neppure sostanziale, ma unicamente un generico collegamento di contenuti»; e infine Cass. sez. V, 30 settembre 1987. in *Dir. informaz. informatica*, 1988, 800, con nota di MANTOVANI M. Inoltre la Corte, con riferimento al caso di un giornalista che riproduceva i contenuti di una interpellanza parlamentare ha affermato che [l'insindacabilità] è qualificabile come una *ius* singolare (...), un'irresponsabilità personale-funzionale, insuscettibile di analogia ed estensione (Cfr. Cass 4 febbraio 1987 in *Dir. informaz. informatica*, 1988, 797).

⁽¹⁾ Cfr. Trib. Palermo 20 dicembre 1974 (inedita, ma che tuttavia può leggersi in Camera dei Deputati, Servizio studi, *Dossier decreto-legge* n. 22/III (ciclostilato), 53, trib. Palermo 14 febbraio 1977 in *Riv. it. r. e proc. pen.* 1980, 302, con una approfondita nota critica di VOENA G.P. «Conferenza stampa di un parlamentare e dichiarazioni diffamatorie», entrambe riferite ad una asserita diffamazione occorsa nell'ambito di una conferenza stampa tenuta dal vicepresidente di una Commissione d'inchiesta in connessione con l'attività di quest'ultima al termine di una riunione tenuta nell'ambito di una visita ufficiale; App. Napoli 23 dicembre 1980 in *Foro It.*, 1981, II, 384 con nota di GIRONI E., che concerne lo stesso caso esaminato da Cass. 14 gennaio 1982, cit.; Trib. Roma 7 novembre 1986 (in *Foro It.* 1988, I, 587), che ha espressamente affermato l'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, per il caso di un'intervista nella quale vengono ripetute e commentate affermazioni contenute in una interpellanza; App. Roma 16 gennaio 1991 in *Giur. Cost.* 1993 4065 con nota di FARALLI F., cit. che si riferisce ad una vicenda analoga.

⁽²⁾ Nel senso della non applicabilità della norma (proprio con riferimento ad un caso di conferenza stampa a commento di una interpellanza) Trib. Milano 21, luglio 1983 in *Foro It.*, 1985, 265 nonché (in relazione alla stessa vicenda) App. Milano 9 luglio 1985 (inedita) e (con riferimento ad una fattispecie analoga), Trib. Roma 19 giugno 1985 in *Foro It.*, 1988, I, 588. Nel senso della non applicabilità, con riferimento ad una diffamazione realizzata attraverso un comizio cfr. Trib. Roma, 25 settembre 1989 in *Dir. informazione informatica* 1990, 993 che comunque, in un *obiter dictum*, afferma l'applicabilità dell'immunità al caso di ripetizione all'esterno di opinioni contenute in una interrogazione; Cfr. inoltre, di recente, Trib. Siracusa 24 novembre 1993 (inedita) che, sia pure nella vigenza del decreto-legge n. 455 del 1993, ha riaffermato l'interpretazione restrittiva del-

la norma costituzionale sostenendo implicitamente il difetto di giurisdizione del Parlamento in ordine all'applicazione della prerogativa.

(⁹³) Cfr. Trib. Roma, sez. I civ., 30 settembre 1995, con note di VUOTO S. e di PETRANGELI F., *cit.* che ha espressamente escluso l'applicazione dell'articolo 68 nel caso di opinioni espresse «nell'ambito di un rapporto di lavoro e nel contesto di una trasmissione di mero intrattenimento» quando le medesime «sembrano riflettere esclusivamente un intendimento polemico di natura personale», nonché, in senso più estensivo, GIP Salerno 17 ottobre 1995, in *Dir. informaz. informatica*, 1996, 465.

(⁹⁴) Cfr. ad es. Cass. 27 giugno 1984, in *Mass. dec. pen.* 1984, 1126; Cass. 224 febbraio 1984, in *Mass. dec. pen.* 1984, 666; Cass. 9 gennaio 1978, in *Cass. pen. mass.* 1978, n. 138.818. Con riferimento al diritto di critica, anche di carattere politico, nel corso dell'attività giornalistica cfr., per tutti, PROTETTI' C. — PROTETTI' E., *Giornalisti ed editori nella giurisprudenza*, Milano, 1989, 473 e ss. nonché POLVANI M., *La diffamazione a mezzo stampa*, Padova, 1995.

(⁹⁵) Cfr. Trib. Roma 3 ottobre 1995 in *Dir. informaz. informatica*, 1996, 248, secondo cui per quanto un costume di rilassatezza e di scarsa correttezza nel dibattito politico abbia orientato la giurisprudenza ad una definizione più elastica dell'offensività dei termini usati in tali occasioni, l'utilizzo di espressioni di per sé ingiuriose (nella fattispecie «verme») e la minaccia di una fine cruenta («ci metteremo poco a schiacciarlo») integra gli estremi del reato di diffamazione.

(⁹⁶) Oltre alle già citate C. Cost. n. 1150 del 1988 e C. Cost. n. 443 del 1993 cfr. C. Cost. n. 129 del 1996 in *Giur. Cost.* 1996, 1120 e ss. con nota di PACE A. «Il nulla osta», *cit.*, *ivi*, 1132 e ss. e di MENCARELLI A., «Conflitto da menomazione, bilanciamento di interessi e principio di leale cooperazione tra autorità giudiziaria e Camera in tema di insindacabilità parlamentare» in *Giur. It.* 1996, I, 440, nonché di ROMBOLI R. in *Foro It.* 1996, I, 437, C. Cost. n. 265 del 1997 in *Foro It.* 1997, I, 2361 e ss. con nota di ROMBOLI R., «Immunità parlamentare: un difficile bilanciamento (con qualche contraddizione) tra autonomia delle Camere, tutela della sfera di attribuzione dell'autorità giudiziaria e ruolo della Corte Costituzionale», C. Cost. n. 375 del 1997 in *Foro It.* 1998, I, 342 con nota di RIVOSECCHI G., «La Corte costituzionale ancora in tema di insindacabilità dei membri del Parlamento», in *Gazzetta giuridica Giuffrè - Italia Oggi*, 1998, n. 5, 3. C. cost. n. 479 del 1997 in *Foro It.* 1998, I, (in corso di pubblicazione). Importanti spunti relativi alla interpretazione dell'articolo 68, primo comma della Costituzione sono anche in C. Cost. 379 del 1996 in *Giur. Cost.* 1996, 3439 e ss. con note di MANETTI M., «Non sparate sui pianisti. La delega del voto in parlamento e la rinascita degli *interna corporis*», 3460 e ss., di PETRANGELI F. «Il deputato che vota sostituendosi ad un collega assente: una delicata questione tra sindacabilità giurisdizionale ed esercizio delle funzioni parlamentari», *ivi*, 3475 e ss. e di MENCARELLI A., «Insindacabilità, ex articolo 68, primo comma, Cost. o vizio formale della legge per violazione del principio della personalità del voto parlamentare?», in *Giur. It.*, 1997, I, 293 e ss.

(⁹⁷) V. *supra*, par 1.2 e i richiami bibliografici alla nota 10. La deliberazione parlamentare dalla quale trae origine la sentenza è riassunta alle note 47, 48 e 49. Come si è detto la decisione del Senato che aveva dato origine al conflitto concerneva l'insindacabilità di alcune dichiarazioni rese da un senatore nel corso di una intervista. Poiché peraltro in relazione (in parte) alla medesima intervista era sorto anche un procedimento civile per il risarcimento del danno, il Senato aveva ritenuto di estendere l'applicazione della prerogativa anche al suddetto procedimento. Il conflitto era stato sollevato proprio dalla Corte d'appello di Roma presso la quale pendeva il procedimento civile. Si ricorda che, nell'originaria prospettazione dell'autorità giudiziaria ricorrente il conflitto si configurava come vertente in materia di *vindicatio potestatis*, poiché ad essere contestato era proprio il potere del Senato di pronunciarsi in materia di insindacabilità. La Corte costituzionale aveva ribaltato l'impostazione del conflitto medesimo (su tale profilo cfr., criticamente, PROSPERI R. «La Corte costituzionale *ultra petita partium?*» in in *Giur.It.*, 1990, I, 1, 352), configurandolo appunto come conflitto da meno-mazione ed affermando, in generale, la spettanza al Senato del potere di decidere in materia di insindacabilità, aveva tuttavia rilevato, in concreto, un vizio *in procedendo* nella suddetta decisione, consistente nel fatto che l'oggetto della controversia penale non era esattamente coincidente con quello della controversia civile e che dunque la decisione del Senato, che concerneva la prima, non poteva automaticamente estendersi alla seconda.

(⁹⁸) La Corte ha anche tuttavia affermato (a fronte di una eccezione del Tribunale ricorrente che citava diversi orientamenti giurisprudenziali su controversie analoghe a quella in esame) che «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'articolo 68 della Costituzione la prerogativa di insindacabilità a tutela dell'indipendenza del Parlamento» (cfr. C. cost. 443 del 1993. *cit.*). Quest'ultima affermazione appare, in effetti, di difficile interpretazione e, forse, per alcuni versi anche contraddittoria. Se, infatti, da un lato essa sancisce il principio secondo cui il Parlamento non deve sentirsi vincolato dalle decisioni giurisprudenziali in materia di applicazione dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione (giustificando implicitamente la «politicalità» delle decisioni del medesimo), dall'altro il fatto di qualificare come «inammissibile ingerenza» il richiamo ai criteri giurisprudenziali, significa non solo implicitamente sminuirli, ritenendoli viziati in radice da una sorta di pregiudizio antiparlamentare, ma significa anche svuotare di significato e di coerenza la stessa ripartizione di competenze operata sopra, dal momento che i criteri adoperati dall'organo cui si affida la competenza «in seconda battuta» sembrano essere considerati pregiudizialmente non adeguati a regolare la materia.

(⁹⁹) In effetti va rilevato che tra i numerosi conflitti citati solo due si risolvono in un effettivo controllo della Corte sulla «arbitrarietà» della decisione delle Camere; ciò in quanto i conflitti di cui alle altre sentenze che pure traggono ori-

gine da ricorsi presentati dall'autorità giudiziaria contro decisioni delle Camere, si concludono con un riscontro, da parte della Corte, di vizi *in procedendo* (preliminare rispetto a quello dei presupposti dell'articolo 68, che quindi non viene svolto). Oltre a quanto già detto a proposito della sentenza n. 1150 del 1998, va ricordato, infatti, che la sentenza n. 129 del 1996, che risolve un conflitto sollevato dal Senato, si limita a riaffermare l'obbligo per il giudice di «fermarsi» a fronte di una pronuncia parlamentare; la sentenza n. 265 del 1997, che pure trae origine da un conflitto sollevato da un ramo del Parlamento — questa volta la Camera — rileva un vizio *in procedendo* nella stessa decisione della Camera di elevare conflitto e, infine, la sentenza n. 479 del 1997 rileva un vizio concernente lo stesso procedimento del conflitto e non affronta quindi il merito della controversia. L'esiguità, in concreto, dei ricorsi alla Corte (che pure sono, come si è detto prima, più numerosi rispetto al passato) rispetto al gran numero di decisioni parlamentari sembra dar ragione a chi (cfr. PACE A. «Il nulla osta», cit. 1135) ritiene non idoneo il meccanismo prefigurato nei vari decreti-legge di attuazione (ed implicitamente nella sentenza n. 1150 del 1988 (del quale, peraltro, come si è detto sopra, l'autore citato offre una lettura più restrittiva), in quanto «i magistrati continuano, nella grandissima generalità, a considerare il conflitto tra poteri come un rimedio eccezionale e traumatico» ed inoltre i medesimi, a differenza, ad esempio, della parte lesa che, viceversa, non è annessa al conflitto, né può sollevarlo, hanno uno scarso coinvolgimento rispetto alla controversia.

⁽¹⁰⁰⁾ In particolare la Corte ha affermato che è limitato alla possibilità di «verificare, ai fini dell'esercizio in concreto del potere che ha condotto alla dichiarazione di insindacabilità (...) se sia stato seguito un procedimento corretto oppure se mancassero i presupposti di detta dichiarazione — tra i quali essenziali quello del collegamento delle opinioni espresse con la funzione parlamentare — o se tali presupposti siano stati arbitrariamente valutati». Cfr. C. cost. 443 del 1993. *cit.*. Tale affermazione è ripetuta, quasi ritualmente, sia pure con termini lievemente diversi, in tutte le sentenze successive. Tuttavia, come è stato rilevato dalla dottrina, (cfr. ROMBOLI R., «Immunità parlamentare: un difficile bilanciamento», *cit.*, 2363), malgrado la suddetta affermazione di principio in senso contrario, la decisione della Corte, all'interno del sistema configurato con la sentenza n. 1150 del 1988, consiste, inevitabilmente in una nuova valutazione degli stessi presupposti già valutati dall'organo parlamentare.

⁽¹⁰¹⁾ Cfr. C. Cost. 379 del 1996, *cit.* La vicenda dalla quale trae origine la sentenza concerne il caso dei cosiddetti «pianisti», intendendosi nel gergo parlamentare per tali i deputati (o i senatori) che, in Assemblea, nel caso in cui il collega seduto a fianco (in genere dello stesso gruppo politico) sia assente, azionano il meccanismo di votazione, oltre che dalla propria, anche dalla postazione di questi, al fine di farne computare (fraudolentemente) il relativo voto. In estrema sintesi, in occasione di una vicenda del tipo di quella descritta sopra, la Procura di Roma aveva iniziato un procedimento penale per falso in atto pubblico. La Camera, dopo aver esposto direttamente al giudice procedente le proprie ragioni di perplessità in relazione al suddetto procedimento, deliberò di sollevare con-

flitto di attribuzione ritenendo che l'inizio del suddetto procedimento ledesse le proprie attribuzioni costituzionali. La Corte, nel risolvere il conflitto a favore della Camera, ha delineato in via generale i confini dei cosiddetti *interna corporis*. A tal fine essa ha distinto i comportamenti suscettibili «interamente e senza residui» sotto le norme del diritto parlamentare, rispetto ai quali, anche nel caso in cui essi si concretino in una violazione di queste, il principio di autonomia delle Camere impedisce il sindacato di un organo esterno, e i comportamenti che viceversa ledano beni appartenenti a terzi per i quali «deve prevalere la 'grande regola' dello stato di diritto» e, conseguentemente, il regime giurisdizionale ordinario. Rispetto a tale ripartizione «i soli casi in cui l'identificazione della linea di confine è più problematica» sono quelli in cui la lesione di alcuni beni morali della persona collide, appunto con l'insindacabilità» momento insopprimibile della libertà della funzione. E a risolvere tali casi è appunto preordinato il modello procedimentale elaborato nella sentenza n. 1150 del 1988.

(102) Cfr. C. Cost. n. 375 del 1997, *cit.*

(103) Cfr. C. Cost. n. 274 del 1995 in *Le Regioni*, 1995, 1292, con nota di chi scrive «Insindacabilità dei consiglieri regionali e "opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni"», che si riferisce ad un caso di comunicato stampa con il quale un consigliere regionale dava notizia della presentazione di una interrogazione. A fronte del rinvio a giudizio del consigliere la Regione aveva sollevato conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale, lamentando la violazione dell'articolo 122, comma 4 della Costituzione, conflitto poi risolto dalla Corte in favore della Regione. La Corte, al riguardo, ha espressamente affermato che «deve ritenersi che non possono essere sottoposte a sindacato le opinioni che il consigliere regionale intenda esprimere pubblicamente in relazione al contenuto di atti tipici del suo mandato (...) anche quando tale commento sia espresso dal consigliere regionale al di fuori della sede consiliare propria ma in connessione e a causa dell'esercizio delle funzioni stesse».

(104) Tali limiti chiedeva espressamente di fissare, come risulta dalla narrativa in fatto della stessa Corte, il giudice precedente. Per la verità su tale aspetto la Corte sembra «glissare» completamente, al punto di non riportare, se non per riassunto, le espressioni proferite dal senatore, che, secondo quanto risulta dal relativo atto parlamentare, risultavano del seguente tenore: riferendosi al coordinatore nazionale dell'Arci, egli affermava: «chi è? Sicuramente un fannullone della burocrazia romana e di sinistra. Gente che non ha il concetto del lavoro, della responsabilità sociale e del denaro altrui. Questi sono i negrieri che insieme con la Caritas, i comunisti ed i sindacati hanno derubato i lavoratori italiani promettendo l'Eldorado alla gente del Terzo mondo. Sono pifferai da banda di quartiere, veri nemici dei nostri connazionali che sopravvivono con 300 mila lire di pensione al mese. Io faccio folklore e dico a questa marionetta che per regolarizzare un extracomunitario, secondo l'età, ci vogliono dai 400 ai 500 milioni. La solidarietà si fa con i soldi e non con le chiacchiere e le balle di questi negrieri che si vogliono spartire i 3 mila miliardi dei contribuenti, fuori bilancio dello Stato, e messi nelle mani della Caritas (...)». Si ricorda, peraltro, come già anticipa-

to alla nota 89, che la proposta originaria della Giunta era nel senso della sindacabilità. A sostegno di tale proposta appaiono significativi gli interventi dei senatori Lino Diana, Fassone, Passigli ed Elia. In senso contrario a tale proposta (e quindi nel senso della decisione successivamente adottata) si vedono, viceversa, gli interventi dei senatori Pellegrino, Contestabile, Valentino, Greco, Villone, Migane, tutti in Atti parl. Senato, XIII leg., *Resoconto Stenografico* della seduta pomeridiana del 7 maggio 1997, 59 e ss. Occorre rilevare, peraltro, che in questo occasione gli schieramenti a favore dell'una o dell'altra tesi prescindono da un criterio di appartenenza politica.

(¹⁰⁵) Tale esigenza è stata avvertita anche in sede parlamentare dal momento che, proprio immediatamente dopo la decadenza dell'ultimo dei più volte citati decreti-legge, sono state presentate due proposte di legge, cfr. Atti parl. Camera, XIII leg., *Disegni di legge e relazioni*, n. 2939 (Boato e altri, peraltro sottoscritta da tutti i capigruppo della maggioranza, escluso quello di Alleanza nazionale) e 2985 (La Russa e Berselli), che riproducevano sostanzialmente l'ultimo testo approvato dall'Assemblea in sede di discussione del decreto-legge decaduto.

(¹⁰⁶) In dottrina, cfr. per tutti TRAVERSA S., *op. cit.*, 181.

(¹⁰⁷) Per un caso di sospensione del procedimento dopo la decadenza dell'ultimo dei decreti-legge cfr. Atti parl. Camera, XIII leg., doc IV-ter, n. 72.

(¹⁰⁸) In numerose relazioni della Giunta del Senato è espressamente descritto il passaggio procedurale della richiesta degli atti al giudice procedente (cfr. ad es. Atti parl. Sen., XIII leg., doc. IV- quater n. 11, 12, 13, 14, 15, 16). Per un precedente significativo della Camera Atti parl. Cam. XIII leg. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parl.* del 15 aprile 1998, 3.

(¹⁰⁹) Un caso emblematico degli effetti perversi che si sono realizzati con il modello di procedimento adottato successivamente a quello dei dd.l. 23 del 1994 e seguenti, a partire dall'entrata in vigore del d.l. n.116 del 1996 (v. *supra*, par. 1.2) è quello, ad esempio della richiesta di deliberazione in materia di insindacabilità nei confronti di un deputato accusato di concorso in associazione mafiosa — reato, per non dire altro — palesemente estraneo alla materia delle opinioni espresse e dei voti dati — che tuttavia era stata inviata comunque alla Camera in virtù del meccanismo automatico previsto a partire da quella versione del ben noto decreto-legge. Circa tali possibili effetti aveva messo in guardia, durante i lavori preparatori relativi agli ultimi decreti-legge (invano), il deputato Saraceni (cfr. Atti parl. Camera, XII leg., *Resoconto Stenografico* della seduta del 9 ottobre 1995, 17).

(¹¹⁰) Si tratta, invero, di un fenomeno generalizzato, anche tra i banchi della Presidenza: a puro titolo di esempio cfr. Atti parl. Camera, XIII leg., *Resoconto stenografico* della seduta del 24 e del 25 febbraio 1998, *passim*.

(¹¹¹) Cfr. ad es. il caso citato alla nota 103.

(¹¹²) Cfr., ad es., solo per citare alcuni casi, Atti parl. Camera, XIII leg., doc. IV-ter n. 9, 17, 19, 21, 22, 25, 26, 27, 29, 30 e 31.

(¹¹³) Tale norma è stata introdotta nel Regolamento il 20 maggio 1993, mentre la riforma dell'articolo 68 risale al 29 ottobre successivo.

(¹¹⁴) Tale meccanismo procedurale, peraltro, traeva spunto da una analoga procedura prevista dall'articolo 18-ter del Regolamento della Camera (e dall'articolo 135-ter del Regolamento del Senato), per le autorizzazioni a procedere concernenti i reati ministeriali.

(¹¹⁵) V. nota 43.

(¹¹⁶) Nella prassi del Parlamento tedesco il Bundestag concede, all'inizio di ogni legislatura, una «autorizzazione generale» con la quale consente, in via preventiva, l'autorizzazione per un determinato tipo di reati. Utili richiami sulle norme e sulla prassi del Parlamento tedesco sono in OLIVIERO M. *op. cit.*, 446 e 447, nota 46, ove vi sono anche indicazioni bibliografiche, cui *adde* ACHTERBERG N. - SCHULTE M., *Art. 46*, in MANGOLDT H., KLEIN F., *Das Bonner Grundgesetz, Kommentar*, Bd. 6, Munchen, 368, BUTZER H., *Immunität im demokratischen Rechtsstaat - Verfassungsgrundlagen und Parlamentspraxis des deutschen Bundestages*, Berlin, 1991, FRIESENHAHN E., «Zur Indemnität der Abgeordneten in Bund und Ländern», in DÖV, 1981, 512 e ss., HARTH W., *Die Rede- und Abstimmungsfreiheit der Parlamentsabgeordneten in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, 1983, KLEIN H. H., «Indemnität und Immunität» in SCHNEIDER H. P., - ZEH W., *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin - New York, 1989, 555 e ss.; WURBS R., *Regelungsprobleme der Immunität und der Indemnität in der parlamentarischen Praxis*, Berlin, Duncker & Humblot, 1989.