

L'INSINDACABILITÀ PARLAMENTARE: NECESSARIA UNA DUPLICE « SVOLTA » PROCEDURALE E SOSTANZIALE (*)

di Valerio Tallini

SOMMARIO: 1. Il modello procedurale. – 2. La giurisprudenza costituzionale in materia d'insindacabilità parlamentare. – 3. Le ultime decisioni del 2006. Prospettive *de iure condendo*.

1. *Il modello procedurale.* – L'art. 68 comma 1, Cost. asserisce che un membro del Parlamento non può essere chiamato a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle sue funzioni. Ciò perché la Costituzione esige per i rappresentanti eletti dal popolo libertà di espressione per un indipendente espletamento del mandato. La *ratio* dell'istituto, in sostanza, è quella di assicurare il pieno e libero svolgimento della funzione¹.

Ma chi – o quale organo – dice se una frase è stata detta o meno nell'esercizio delle funzioni? La Corte cost. nella sentenza 1150 del 1988² ha stabilito che il predetto potere spetta al ramo del Parlamento di appartenenza. Così come accadeva per l'autorizzazione a procedere penalmente (art. 68 comma 2 Cost. nel vecchio testo), anche per l'insindacabilità non possono che essere i *paria* a decidere se l'affermazione di un deputato o di un senatore – per cui essi sono chiamati a rispondere innanzi ad un giudice – sia stata posta in essere nell'esercizio delle loro funzioni o meno.

Questo potere di deliberare sulla sussistenza del nesso con quelle funzioni però non è illimitato: secondo la Corte del 1988, il giudice adito, dinnanzi alla deliberazione della Camera (o del Senato), poteva – e può – chiedere alla Corte stessa, mediante il rimedio del conflitto d'attribuzioni *ex art.* 134 secondo cpv. Cost., di verificare sulla correttezza della decisione parlamentare.

Insomma, il modello procedurale di applicazione di applicazione dell'art. 68 comma 1 Cost., per la Corte si risolve in un coro a tre voci: *a)* la prima è costituita dal giudice ordinario, chiamato a giudicare delle dichiarazioni di un parlamentare: egli può applicare *sponte sua* la disposizione e assolvere l'imputato (o rigettare la domanda risarcitoria); *b)* ove invece il giudice intendesse sindacare sulle parole del parlamentare e considerarlo responsabile di esse, può intervenire il ramo competente delle Camere a dire se il parlamentare possa essere considerato responsabile o meno; *c)* in caso di una delibera nel senso dell'insindacabilità, la Corte costituzionale – adita dal giudice procedente mediante il conflitto d'attribuzioni – dice a chi spettava giudicare e – se del caso – annulla la deliberazione parlamentare.

Orbene questo modello ha resistito per oltre 18 anni, sia nella prassi parlamentare che nella legislazione³ ed è attualmente vigente. Esso quindi presuppone un giudizio in corso⁴ e – ove

* L'Autore ringrazia Marco Cerase, capo dell'ufficio della Giunta per le autorizzazioni a procedere presso la Camera dei deputati, per i preziosi suggerimenti. Errori ed omissioni rimangono tutti a suo carico.

¹ Si vedano per tutti A. CERRI, *Istituzioni di diritto pubblico, Casi e materiali*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 209 e M. CERASE, *Sviluppi e contrasti in materia di insindacabilità parlamentare*, in *Cass. pen.*, 2003, p. 1762 s.

² Tale pronuncia può esser reperita in *Foro it.*, 1989, I, c. 326, con nota di R. MORETTI e in *Giur. cost.*, 1988, p. 5588 s., con nota di N. ZANON.

³ Si veda l'art. 3, commi da 3 a 8, L. 140 del 2003.

⁴ Si veda però la deliberazione del 6 marzo 2003 con cui la Camera dei deputati ha deliberato – andando peraltro in contrasto con precisi precedenti parlamentari – per l'insindacabilità di fatti che non erano più all'esame di un giudizio di responsabilità da parte di un giudice. Essi erano infatti oggetto di una sentenza definitiva di condanna! Per una migliore

richiesta – una deliberazione parlamentare d'insindacabilità riferita a fatti sottoposti ad un giudice che, eventualmente, possa elevare conflitto d'attribuzioni.

2. *La giurisprudenza costituzionale in materia d'insindacabilità parlamentare.* – Da un punto di vista sostanziale, la giurisprudenza della Corte è ormai consolidata. In un primo momento (Corte cost., sent. 1150 del 1988, cit. e sent. 443 del 1993⁵) veniva accordata prevalenza al criterio della c.d. verifica esterna, secondo cui la delibera della Camera di appartenenza – che dichiarasse l'insindacabilità – poteva essere, a sua volta, sindacata nei soli limiti della manifesta arbitrarietà. Ciò significava che la Corte, in relazione ad una delibera della Camera (o del Senato) non poteva valutare – nel merito – le argomentazioni con cui il predetto organo si era pronunciato. In sostanza, la Consulta esercitava un controllo di tipo “indiretto” simile a quello di “eccesso di potere” del giudice amministrativo.

Una prima di forma di controllo – questa volta di tipo “diretto” – sulle deliberazioni parlamentari veniva, invece, ammesso in un secondo momento, vale a dire a partire dalla sentenza 375 del 1997⁶.

A partire dalle sentenze 10 e 11 del 2000⁷, veniva adottato – ed è tuttora seguito – il criterio della c.d. divulgazione: ciò comporta che gli atti tipici⁸ dell'attività parlamentare sono insindacabili; quelli invece posti in essere *extra moenia* (resi cioè fuori dalle mura parlamentari) lo sono soltanto se i loro contenuti siano sostanzialmente corrispondenti a quanto sostenuto – dallo stesso parlamentare – *intra moenia*⁹. In pratica, una dichiarazione resa ad un quotidiano può ritenersi collegata all'esercizio del mandato parlamentare soltanto se costituisca fedele riproduzione all'esterno del contenuto di un atto tipico, quale può essere un intervento nelle varie sedi parlamentari¹⁰.

Cosa accade se le dichiarazioni del parlamentare non siano precedute da un atto tipico ovvero siano successive rispetto all'atto medesimo? Esse non sono mai insindacabili, ha stabilito la Corte: questo perché il predetto criterio divulgativo presuppone sempre e comunque – secondo l'orientamento consolidato¹¹ – il previo svolgimento di un atto tipico *intra moenia*.

Ad avviso di chi scrive, l'applicazione del criterio della stretta corrispondenza sostanziale presenta innumerevoli inconvenienti. Anzitutto, esso comporta, inevitabilmente, una menomazione dell'autonomia del parlamentare stesso: si pensi, ad esempio, ad un onorevole che – a caldo – si trovi ad esprimere la propria opinione in relazione ad un evento imprevisto e politicamente saliente.

comprensione della vicenda si permetta di rinviare a V. TALLINI, *Deliberazione di insindacabilità delle dichiarazioni di un parlamentare e revisione della condanna per diffamazione del giornalista*, in *Cass. pen.*, 2006, p. 1394.

⁵ Tale decisione può essere visionata in *Giur. cost.*, 1993, p. 3640 s..

⁶ Si veda tale pronuncia in *Foro it.*, 1998, I, c. 342 s.

⁷ Sul punto, si veda A. PACE, *L'art. 68 comma 1 Cost. e la svolta interpretativa della Corte costituzionale nelle sentenze nn. 10 ed 11 del 2000*, in *Giur. cost.*, 2000, p. 85 s.; si veda anche R. ROMBOLI, nota di richiami e osservazioni a Corte cost., sent. 10 e 11 del 2000, in *Foro it.*, 2000, I, c. 331 s.; si veda pure G. AZZARITI, *Cronaca di una svolta: l'insindacabilità dei parlamentari dinanzi alla Corte Costituzionale*, in *Pol. dir.*, 2001, p. 585 s.

⁸ Su cui si veda M. CERASE, *Sviluppi e contrasti*, cit., p. 1778, secondo cui gli atti tipici sarebbero quelli « svolti secondo le regole di correttezza formale ed espressiva dettate dai regolamenti parlamentari e fatte rispettare dai presidenti di assemblea e di commissione ».

⁹ Si sarebbe così recepita, in una diversa prospettiva, quell'opinione dottrinale secondo cui sussisterebbe un diritto di cronaca del parlamentare sull'attività da lui svolta nella sede collegiale, così G. VASSALLI, *Punti interrogativi sull'estensione dell'immunità dei membri del Parlamento*, in *Studi Chiarelli*, IV, Giuffrè, Milano, 1974.

¹⁰ Parlamenti insindacabili sono anche le attività poste in essere in seno alle Commissioni parlamentari d'inchiesta, in tal senso si veda Corte cost., sent. 219 del 2003, in *Corr. giur.*, 2003, p. 1247 s. Sono, inoltre, insindacabili, le attività svolte nei gruppi parlamentari nonostante esse siano espresse in un atto (la lettera) in senso stretto non tipico dell'attività parlamentare, così Corte cost., sent. 298 del 2004.

¹¹ Tra le tante, si veda per tutte Corte cost., sent. 317 del 2006.

Potrebbe ben capitare che il commento, sia pure espresso in forma aspra, non sia intrinsecamente o gratuitamente offensivo ma che, comunque, non sia preceduto da un'interrogazione o da un intervento in Aula¹². Orbene, a voler seguire l'orientamento della Corte, egli sarebbe ben sindacabile nonostante si trovi, in sostanza, ad esprimere un'opinione nell'esercizio delle sue funzioni. In secondo luogo, si pensi, alle dichiarazioni che per il loro tenore e contenuto avrebbero potuto essere contenute in atti parlamentari tipici e che per motivi temporali o semplicemente causali non lo sono. Si potrebbe giungere alla conseguenza paradossale che dichiarazioni di identico contenuto di due diversi membri delle Camere, espresse l'una con uno strumento parlamentare tipico e poi divulgata all'esterno e l'altra riferita senza un atto tipico « alle spalle » dovrebbero avere un trattamento diverso sotto il profilo dell'insindacabilità¹³. In terzo luogo, all'interno delle Camere, si potrebbero moltiplicare tutte quelle pratiche elusive dirette a preconstituirsì l'insindacabilità tramite la presentazione di atti parlamentari *ad hoc*, per riprodurne poi il significato all'esterno¹⁴.

Ai fini dell'insindacabilità, un deputato si potrebbe poi avvalere di atti di altri parlamentari, magari proprio del suo stesso gruppo di appartenenza? A dire della Corte, una sorta di insindacabilità di gruppo è da escludere¹⁵. A mio sommo avviso, ciò non è del tutto condivisibile. Si pensi, a titolo esemplificativo, all'attività posta in essere nei gruppi parlamentari ovvero alle interrogazioni a risposta immediata (c.d. *question time*¹⁶): accade di frequente che un parlamentare presenti l'atto ed un altro replichi all'esecutivo. In tal caso, la possibilità di riferire all'esterno i contenuti dell'atto – ed essere insindacabile – dovrebbe essere concessa sia al parlamentare firmatario, sia a quello che vi abbia comunque preso parte¹⁷.

3. Le ultime decisioni del 2006. Prospettive de iure condendo.– Insomma, tornando all'orientamento della Corte, sono coperte dalla garanzia di cui all'art. 68, 1° comma, Cost. le sole dichiarazioni di un parlamentare purchè esse siano precedute da un atto tipico del medesimo onorevole. Tale indirizzo è attualmente vigente, tuttavia la Corte – in due recenti pronunce – ne ha ridisegnato i confini in maniera fortemente restrittiva. Anzitutto, nella sentenza n. 249 del 2006 essa ha rammentato che i regolamenti parlamentari negano ingresso nei lavori delle Camere agli scritti o

¹² Per completezza, si permetta di rinviare a M. CERASE, *Sviluppi e contrasti*, cit., p. 1782.

¹³ In tal senso C. CATANIA, *Luci e ombre del criterio della « necessaria corrispondenza » tra il contenuto delle opinioni espresse e quello degli atti compiuti nel corso dei lavori preparatori*, in *Cass. pen.*, 2003, p. 841.

¹⁴ Così BUSIA, *Ridotta l'insindacabilità di deputati e senatori per le opinioni espresse fuori dalle Camere*, in *Guida al diritto*, 2000, fasc. 20, p. 61 s.

¹⁵ Si veda per tutte Corte cost., sent. 235 del 2005, in *Cass. pen.*, 2006, con nota di V. TALLINI, *Rapporti tra insindacabilità parlamentare e sindacato ispettivo*.

¹⁶ Per maggiori approfondimenti sul *question time* si veda N. LUPO, *Alcuni dati e qualche considerazione sulle procedure (tradizionali e nuove) di controllo parlamentare*, in AA. VV., *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, a cura di E. ROSSI, Cedam, Padova, 2004, p. 109 s.; M. CERASE, *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 171 s.; M. CERASE e V. TALLINI, voce *Opposizione politica*, in *Dizionario giuridico di diritto pubblico* (a cura di S. CASSESE), Giuffrè, Milano, 2006, p. 3951).

¹⁷ Così pure M. CERASE, nota redazionale a Corte cost., sent. 521 del 2002, in *Foro it.*, 2003, p. 1015, il quale richiama la vicenda che aveva visto coinvolto il senatore Li Causi: questi aveva partecipato ad una conferenza stampa ove aveva riferito quanto era venuto alla luce nel corso delle procedure della commissione d'inchiesta sulla mafia (e non solo ciò che egli stesso aveva in tal sede sostenuto) ed era stato ritenuto scriminato proprio sulla base dell'art. 68 Cost. (si veda Trib. Palermo, 14 febbraio 1977, in *Riv. it. di dir. e proc. pen.*, 1980, p. 302, con nota di VOENA, *Conferenza stampa di un parlamentare e dichiarazioni diffamatorie*).

alle espressioni «sconvenienti»¹⁸. Ergo: le stesse espressioni, a maggior ragione, non potranno essere ritenute esercizio della funzione parlamentare quando usate al di fuori delle Camere stesse¹⁹.

In secondo luogo, la stessa Corte, a partire dalla decisione n. 221 del 2006²⁰, ha asserito che è necessario un medesimo contesto temporale tra atto tipico e la sua divulgazione (c.d. « sostanziale contestualità »), pena la stessa interruzione del nesso funzionale, cioè di quel collegamento tra l'opinione espressa in sede consiliare e la sua successiva divulgazione.

A mio sommesso avviso, il criterio della sostanziale contestualità non è esente da critiche. *In primis*, quale arco temporale conserva il predetto requisito e quale lo interrompe? Sei mesi? Un anno? La Corte costituzionale per il momento nulla ha detto in proposito. *In secundis*, la giurisprudenza non indica le ragioni per cui esso sarebbe insussistente, limitandosi ad effettuare generiche affermazioni di principio²¹.

In sostanza, a voler seguire pedissequamente l'orientamento ultimo della Corte, il parlamentare sarebbe costretto a rilasciare l'intervista soltanto nei giorni successivi a quello in cui ha effettuato l'intervento *intra moenia*. E ciò non mi sembra condivisibile anche per una ragione di opportunità: spesso infatti le dichiarazioni *extra moenia* vengono rilasciate soltanto a seguito di un evento politicamente rilevante (ad esempio, una sentenza di condanna dello stesso parlamentare) che potrebbe verificarsi soltanto molto tempo dopo l'atto tipico.

De iure condendo, sembra auspicabile un qualche intervento in materia considerato che la Corte nella maggior parte dei casi procede all'annullamento di insensate e frettolose delibere parlamentari di insindacabilità: sino ad oggi – ed a partire dalla sentenza n. 289 del 1998²² – in relazione alla sola Camera dei deputati, se ne registrano 40 su un totale di 48 decisioni in cui si è entrati nel merito²³.

Per tutte le ragioni suesposte, appare allora meritevole di adesione quell'orientamento secondo cui, da un punto di vista “procedurale”, andrebbe superata la giurisprudenza venutasi a creare con le sentenze nn. 10 e 11 del 2000, affidando, ad esempio, al giudice ordinario la valutazione in prima battuta se l'atto lesivo rientri o meno nell'esercizio delle funzioni parlamentari²⁴.

A quale criterio “sostanziale” dovrà poi fare riferimento il predetto giudice di prime cure? A mio avviso, poiché il criterio della corrispondenza sostanziale e della sostanziale contestualità presentano delle lacune, è preferibile che egli ritenga insindacabili le sole affermazioni, *intra* o *extra moenia* dei parlamentari che abbiano una coloritura politica, ma che nel contempo rispettino i canoni della correttezza formale²⁵.

¹⁸ Si veda punto 3.2 del *Considerato in diritto*.

¹⁹ Già prima della sent. 249 del 2006, in tal senso L. ELIA, *Attenzione: gli abusi possono dilagare*, in *Il Sole-24 ore*, 20 ottobre 1998, p. 5; M. CERASE, *Sviluppi e contrasti*, cit., p. 1782; V. TALLINI, *In tema d'insindacabilità parlamentare* (osservazioni a Corte cost., sentt. 176, 193 e 223 del 2005), in *Cass. pen.*, 2005, p. 2963.

²⁰ Si veda sul punto V. TALLINI, *I limiti all'insindacabilità dei consiglieri regionali* (nota a Corte cost., sent. 221 del 2006), in *Cass. pen.*, 2006, fasc. 10, in corso di pubblicazione.

²¹ Si veda per tutte la sent. 317 del 2007, punto 3 del *Considerato in diritto* “per un verso, infatti, difetta il medesimo contesto temporale tra atto tipico e divulgazione *extra moenia*, il primo risalendo ad oltre un anno prima”.

²² La si veda in *Cass. pen.*, 1999, p. 404 s.

²³ L'ultima decisione “sostanzialmente” favorevole alla Camera – relativa a conflitti d'insindacabilità elevati dall'autorità giudiziaria – è costituita dalla sent. 223 del 2005, cit.. Le altre (7) sono: sentt. 298 del 2004, 379 del 2003, 50 e 79 del 2002, 320 e 321 del 2000, 417 del 1999.

²⁴ In tal senso, si veda per tutti C. MEZZANOTTE, relazione *Le garanzie dell'autonomia delle Camere nello Stato costituzionale di diritto*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza ed opposizione*, seminario pubblico, Roma 17 marzo 2006, in www.amministrazioneincammino.it, sezione “resoconti e convegni”.

²⁵ Così M. CERASE, *Sviluppi e contrasti*, cit., p. 1782.

VALERIO TALLINI
Dottorando di ricerca in diritto pubblico nell'Università Luiss Guido Carli di Roma