



**LA CORTE COSTITUZIONALE E I CONFLITTI IN MATERIA DI INSINDACABILITÀ
PARLAMENTARE E CONSILIARE EX ART. 68, C. 1 E ART. 122, C. 4, COST.***

di

Andrea Danesi

*(Dottorando di ricerca presso la Scuola dottorale di Scienze politiche
– sez. Governo e istituzioni - dell’Università “Roma Tre”)*

19 ottobre 2011

Sommario: 1. Premessa – 2. Qualche dato numerico – 3. Breve ricostruzione dell’evoluzione del giudizio costituzionale in tema di insindacabilità – 4. Ruolo e caratteri del nesso funzionale alla luce della evoluzione moderna della funzione parlamentare – 5. Titolarità del potere di dichiarare l’insindacabilità ed efficacia inibente della delibera parlamentare di insindacabilità – 6. (segue). ...anche alla luce della necessaria tutela dei diritti dei terzi – 7. Conclusioni

1. Premessa

Il tema dei conflitti in materia di insindacabilità parlamentare¹ e consiliare rappresenta il punto di massima convergenza del binomio conflitti/diritti alla base di un convegno sul ruolo della Corte costituzionale tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti².

* Relazione al convegno “*La giustizia costituzionale in trasformazione: la Corte costituzionale tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti*” tenutosi in data 11 luglio 2011 a Roma, presso la Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia e Comunicazione, “Sapienza” Università di Roma.

¹ La bibliografia sulle immunità parlamentari e sull’insindacabilità è molto vasta. Sull’evoluzione storica delle immunità in generale si veda, *ex multis*, G. Zagrebelsky, *Le immunità parlamentari*, Giappichelli, 1979; M.

È nell'ambito di questi giudizi, definiti non a torto "conflitto dei conflitti"³, che infatti emerge in maniera più netta sia il conflitto tra politica e magistratura, sia la necessità di bilanciare interessi costituzionalmente rilevanti e confliggenti quali l'indipendenza e l'autonomia del Parlamento da un lato, l'indipendenza della magistratura e l'obbligo di esercizio dell'azione penale dall'altro, e infine, ma non per questo meno importante, il diritto del cittadino offeso dalle dichiarazioni del parlamentare/consigliere ad avere un processo⁴.

I soggetti che entrano in gioco sono noti: parlamentare (e quindi Parlamento nel complesso, vista la natura dell'insindacabilità a tutela dello svolgimento proprio della funzione parlamentare) o consigliere regionale, soggetto leso, giudici comuni e Corte costituzionale. Non può infine sottacersi il sempre più rilevante ruolo giocato dalle istituzioni sovranazionali, e in particolare dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, la cui ormai non isolata

Dogliani, *Immunità e prerogative parlamentari*, in L. Violante (a cura di), *Storia d'Italia, Annali, 17, Il Parlamento*, Torino, 2001, p. 1009 ss.. Anteriormente alla riforma costituzionale del 1993 si veda, oltre agli Autori già citati, *ex multis*, S. Traversa, *Le immunità parlamentari*, in *Enc. dir.*, XX, Milano, 1970, p. 178 ss.; F. Posteraro, *Prerogative parlamentari*, in *Enc. giur., ad vocem*, XXIV, Roma, 1991, p. 1 ss.; G. Long, *Articolo 68*, in *Commenario alla Costituzione* a cura di G. Branca, Le Camere, Tomo II, Bologna-Roma, 1986, p. 185 ss.; A. Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, 1991, p. 184 ss.; P. Di Muccio, *L'insindacabilità dei parlamentari: una introduzione allo studio dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione*, in *Dir. soc.*, 1986, p. 681 ss.. Successivamente alla riforma costituzionale del 1993, si veda, *ex multis*, R. Romboli, *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, p. 995 ss.; G. Zagrebelsky, *La riforma dell'autorizzazione a procedere*, in *Corr. Giur.*, 1994, p. 282 ss.; N. Zanon, *Parlamentare (status di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1995, p. 626 ss.; M. Midiri, *La riforma dell'immunità parlamentare*, in *Giur. cost.*, 1994, p. 2411 ss.; ID., *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, Padova, 1999, p. 335 ss.; G. Lasorella, *Le "opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni" parlamentari ex art. 68, 1° comma, della Costituzione, tra Camere, giudici e Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1999, p. 483 ss.; M.C. Grisolia, *Immunità parlamentari e Costituzione*, Cedam, 2000; *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, Atti del seminario svoltosi presso il Palazzo della Consulta, 31 Marzo-1 aprile 2000, Giuffrè, 2001; T. F. Giupponi, *Le immunità della politica*, Giappichelli, 2005; M. Cerase, *Art. 68*, in R. Bifulco- A. Celotto- M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006; T.F. Giupponi, *Articolo 68*, in R. Bin-L. Paladin, *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, 2008; E. Furno, *L'insindacabilità parlamentare*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2009.

² L'insindacabilità è una prerogativa che rende il parlamentare esente da qualunque tipo di responsabilità, civile, penale, amministrativa e disciplinare (ma non politica), per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle proprie funzioni. La dottrina sembra convergere sul fatto che si tratti di una immunità di carattere sostanziale, e non processuale, che impedisce "l'ascrizione di responsabilità a determinati soggetti"; cfr. F. Sorrentino, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, in *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, cit. p. 66; cfr. anche N. Zanon, *Parlamentare (status di)*, cit. p. 626; in senso contrario M. Luciani, *Il "modello" della sentenza n. 1150 del 1988*, in *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, cit. p.333). L'irresponsabilità sancita dall'art. 68, c. 1, Cost. per i parlamentari trova la sua giustificazione nella necessità di garantire il libero esercizio della funzione parlamentare, essendo quindi a tutela del Parlamento. Cfr., per tutti, G. Zagrebelsky, *Le immunità*, cit., p. 53 ss.

³ E. Malfatti-S. Panizza- R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, Giappichelli, 2007, p. 245.

⁴ Cfr. M. Ruotolo, *Corte, giustizia e politica*, in Tondi della Mura, Carducci, Rodio (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, Giappichelli, 2005, p. 321, per il quale "la crescente conflittualità legata alla applicazione dell'art. 68, c. 1, Cost. appare il frutto della già rilevata tensione, non risolvibile in astratto, tra le istanze della Stato di diritto, che tendono ad esaltare i valori connessi all'esercizio della giurisdizione (universalità della legge, rimozione di ogni privilegio, ecc.), e la salvaguardia dell'autonomia e della libertà della politica". L'A. specifica anche che il "conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato sembra essere la sede naturale nella quale è destinata ad esprimersi l'opera di mediazione del giudice delle leggi nei contrasti tra giurisdizione e politica".

giurisprudenza riconosce nel caso italiano (dato l'ordinamento interno in materia di insindacabilità) una compressione dei diritti del cittadino comune ad avere un processo nel caso in cui sia lesa da dichiarazioni di un parlamentare.

Il campo di gioco è caratterizzato soprattutto da una forte contrapposizione tra Parlamento e magistratura, il primo arroccato in difesa delle proprie prerogative e favorevole ad una interpretazione largamente estensiva della prerogativa in esame, la seconda decisa a non arretrare l'ambito della propria azione. In mezzo stanno i soggetti parti del processo comune: il parlamentare che ritiene di poter usufruire della prerogativa⁵ di cui all'art. 68, c. 1 Cost. e il cittadino offeso dalle dichiarazioni del primo.

In questo contesto si muove la Corte costituzionale che, nei giudizi per conflitti tra poteri, dovrebbe fungere da arbitro della ripartizione delle competenze costituzionalmente garantite agli organi parti del conflitto stesso.

In tale cornice si è aperto inoltre un nuovo filone che riguarda la difesa dei diritti dei terzi offesi dalle dichiarazioni di parlamentari. È infatti ormai pacifica l'apertura della Corte all'intervento di tali soggetti nel conflitto (riconosciuto per la prima volta nella sent. n. 76/2001 in un conflitto tra Stato e Regioni in materia di insindacabilità dei consiglieri regionali *ex art. 122, c. 4, Cost.*), quando il loro diritto di difesa possa esser pregiudicato in maniera definitiva. L'apertura della Corte è inoltre accompagnata, come detto, dagli ormai numerosi arresti della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo di Strasburgo che hanno condannato l'Italia *ex art. 6.1 CEDU* (diritto ad un tribunale indipendente).

La Corte è chiamata quindi ad una difficile opera di bilanciamento tra tutela dell'indipendenza del Parlamento, tutela delle prerogative della magistratura e tutela dei diritti dei terzi, assumendo quest'ultimo aspetto una importanza sempre crescente a fronte della possibilità di adire il giudice di Strasburgo, sempre più incline a condannare l'Italia per negata giustizia.

Il funzionamento del meccanismo dell'insindacabilità parlamentare previsto dall'art. 68, c. 1, Cost. va inoltre verificato alla luce del parallelismo con l'analoga garanzia riconosciuta dall'art. 122, c. 4, Cost. ai consiglieri regionali; le due norme disciplinano infatti sostanzialmente situazioni identiche (e dopo la riforma dell'art. 68 avvenuta nel 1993 sono identiche anche dal punto di vista letterale).

Ed infatti la Corte ha equiparato le attività insindacabili dei consiglieri regionali a quelle dei parlamentari, applicando la giurisprudenza sul nesso funzionale anche alla insindacabilità dei

⁵ Pur nella consapevolezza della differenza semantica dei termini prerogativa, garanzia, privilegio e immunità, si ritiene di poterli usare in maniera intercambiabile all'interno del presente lavoro. Sul punto si veda S. Traversa, *Le immunità parlamentari*, cit. p. 178-179.

consiglieri regionali che quindi si pone quindi in scia al filone giurisprudenziale sull'art. 68, c. 1.

Ciò che invece differisce sono i meccanismi operativi delle due norme costituzionali; a fronte di una medesima situazione sostanziale si avviano infatti due procedimenti distinti; conflitto tra poteri da un lato, conflitto Stato-Regioni dall'altro lato, segno di una diversa impostazione dei rapporti tra magistratura e, rispettivamente, Parlamento e consigli regionali.

2. *Qualche dato numerico*

Sempre rimanendo in ambito preliminare è utile fornire qualche dato numerico sui conflitti tra poteri aventi ad oggetto l'insindacabilità parlamentare.

Come noto, e come si vedrà meglio in seguito, il punto di partenza della giurisprudenza costituzionale in materia di insindacabilità è rappresentato dalla sentenza n. 1150 del 1988 che per la prima volta ha ammesso un sindacato della Corte costituzionale sulle delibere parlamentari di insindacabilità. La Corte ha poi tenuto però una linea molto restrittiva e favorevole alla posizione del Parlamento e ciò indusse i giudici comuni a non sollevare un gran numero di conflitti avverso le delibere parlamentari, dato che la Consulta non perveniva all'annullamento dell'atto parlamentare. Nonostante la modifica dello stesso articolo 68 Cost. ad opera della legge cost. n. 3 del 1993 e nonostante il primo annullamento di una delibera parlamentare avvenuto con la sentenza n. 298 del 1998 il numero dei conflitti si tenne basso, rimanendo del tutto fisiologico. Quello che si modificò successivamente al 1993 fu, come si vedrà meglio in seguito, l'atteggiamento del Parlamento che, non potendo più usufruire della c.d. insindacabilità indiretta, dilatò al massimo l'ambito di applicazione dell'insindacabilità parlamentare⁶. Anche questo fu certamente uno dei fattori che contribuì all'*overruling* compiuto dalla Corte ad inizio millennio.

La "svolta" si ebbe infatti solamente con le sentenze della Corte costituzionale n. 10 e 11 del 2000 che, con un deciso *revirement*, hanno ammesso un giudizio della Corte rivolto alla verifica in concreto dell'esistenza dei presupposti applicativi della prerogativa. Questo rinnovato atteggiamento della Consulta ha provocato un brusco innalzarsi del livello del contenzioso in materia di insindacabilità; infatti, a partire dal 2000, la gran parte delle decisioni di merito pervengono all'annullamento della delibera parlamentare e ciò ha indotto i giudici a proporre conflitto praticamente in ogni occasione in cui ve ne fosse la possibilità.

⁶ Sull'argomento si tornerà *infra*.

Ecco perché è utile fornire un quadro del livello del contenzioso costituzionale in materia di insindacabilità a partire dal 2000.

Tralasciando le decisioni di ammissibilità del conflitto, si registrano: 8 sentenze nel 2000; 13 nel 2001; 23 nel 2002; 6 nel 2003; 5 (più tre ordinanze di improcedibilità) nel 2004; 12 (più 8 ordinanze di improcedibilità e 1 di inammissibilità) nel 2005; 18 (più 3 ordinanze di improcedibilità) nel 2006; 23 (più 3 ordinanze di improcedibilità) nel 2007; 11 (più 1 ordinanza di improcedibilità) nel 2008; 2 (più 2 ordinanze di improcedibilità) nel 2009; 1 (più 1 ordinanza di improcedibilità) nel 2010; 5 finora (30 giugno) nel 2011. Al 30 giugno 2011 risultano inoltre iscritti a ruolo dei conflitti 6 ricorsi già ritenuti ammissibili.

Come si evince, dopo il periodo di forte incremento (2005-2006) c'è un calo quantitativo negli ultimi anni⁷, il quale però non è stato accompagnato da una diminuzione o risoluzione delle problematiche sorte in precedenza, che anzi, sembrano lontane dal trovare una soluzione condivisa e uniforme.

Restano in particolare sul tavolo e irrisolti i problemi sollevati dalla dottrina circa:

- a) il ruolo e i caratteri del nesso funzionale alla luce della indiscutibile evoluzione della moderna funzione parlamentare;
- b) la titolarità del potere di dichiarare l'insindacabilità e l'efficacia inibente della delibera parlamentare di insindacabilità;
- c) la tutela dei diritti dei terzi.

Queste sembrano le tematiche più rilevanti e proprio su queste occorre soffermarsi e riflettere, non senza aver però prima inquadrato le linee evolutive della giurisprudenza costituzionale sul tema.

3. Breve ricostruzione dell'evoluzione del giudizio costituzionale in tema di insindacabilità

Non sarà ovviamente possibile, non essendo questa la sede idonea, ripercorrere analiticamente il travagliato cammino normativo e giurisprudenziale (accompagnato da una vasta produzione di dottrina) che ha riguardato l'istituto della insindacabilità parlamentare. Del resto i confini dei giudizi in questione sono ben conosciuti e basterà quindi qualche accenno.

⁷ Analizza il calo dei conflitti in tema di insindacabilità L. Pesole, *Verso la scomparsa dei conflitti sull'insindacabilità parlamentare?*, in *Giur. cost.*, 2009, p. 2153 ss., spec. p. 2189, dove l'A. conclude che la ragione del calo dei conflitti sarebbe determinata "più che da una reale volontà di collaborazione, dal subentrare di una sorta di stanchezza (soprattutto da parte dei giudici, visto che sono loro di solito a prendere l'iniziativa di sollevare il conflitto) determinata dai ripetuti interventi sanzionatori della Corte costituzionale (che, come si è visto, spesso non ammette neanche i conflitti all'esame nel merito e, se li ammette, perviene quasi sempre all'annullamento della delibera di insindacabilità)".

La diminuzione dei conflitti era stata già evidenziata nelle *Considerazioni finali del Presidente Giovanni Maria Flick sulla giurisprudenza costituzionale del 2008*, reperibile al sito www.cortecostituzionale.it.

È noto infatti che solo nel 1988, con la famosa sent. n. 1150⁸, la Corte costituzionale ha ammesso che le delibere parlamentari di insindacabilità possono essere sottoposte ad un sindacato da parte dell'organo di garanzia costituzionale, per quanto condotto solo *per linee esterne* sulla non arbitrarietà della delibera⁹. La verifica aveva per oggetto esclusivamente la regolarità dell'*iter* procedurale seguito dal Parlamento e la sussistenza dei presupposti richiesti dal primo comma dell'art. 68, c. 1, Cost. e, cioè, la riferibilità dell'atto alle funzioni parlamentari; la Corte non si riconosceva il potere di revisione della delibera adottata in assenza o con erronea o arbitraria valutazione circa l'esistenza dei presupposti applicativi¹⁰.

Nella stessa sentenza la Consulta ha anche formalmente riconosciuto il potere delle Camere di stabilire l'insindacabilità delle opinioni espresse dai propri componenti e l'efficacia inibente delle relative deliberazioni sul processo aperto a carico del parlamentare¹¹, con la conseguenza, riconosciuta espressamente nella successiva sentenza n. 129/1996¹², che, qualora una Camera dichiari l'insindacabilità delle opinioni di un proprio membro, al giudice comune non resta altra strada di uniformarsi alla decisione o, qualora non ritenga la stessa corretta, sollevare conflitto tra poteri davanti alla Corte costituzionale¹³. Come ricordato dalla stessa giurisprudenza costituzionale, il conflitto si trasforma da *vindicatio potestatis* a conflitto sull'*interferenza*: infatti “se è pur vero che il giudice ricorrente ha chiesto alla Corte di dichiarare che «non spetta alla Camera (...) ciò che effettivamente farebbe pensare ad una vera e propria *vindicatio potestatis* –, va, però, osservato che la sussistenza del requisito oggettivo del conflitto di attribuzione è ravvisabile ogni qualvolta si controverta in ordine alla delimitazione della sfera delle attribuzioni di cui sono titolari i poteri dello Stato. Nella specie,

⁸ Corte cost., sent. 29 dicembre 1988, n. 1150, in *Giur. cost.*, 1988, p. 5588, con nota di N. Zanon, *La Corte e la giurisprudenza parlamentare in tema di immunità: affermazioni di principio o regola del caso concreto?*, e con osservazione di R. Moretti, *Note sull'azione civile promossa contro un parlamentare*.

⁹ Specificazioni contenute nella successiva Corte cost., 16 dicembre 1994, n. 43, in *Giur. cost.*, 1993, p. 3640, sulla quale cfr. la nota di M. Oliviero, *In tema di insindacabilità dei membri del Parlamento*, *ivi*, 1994, p. 437.

¹⁰ Cfr. Corte cost., sent. n. 265/1997.

¹¹ La dottrina ha sottolineato infatti la doppia anima della sentenza n. 1150/1988 la quale, da un lato, si atteggia in modo rispettoso nei confronti del Parlamento riconoscendogli il potere di deliberare sulla insindacabilità delle opinioni dei propri membri, ma, dall'altro lato, ed è questo il carattere innovativo, afferma la sindacabilità di fronte al giudice costituzionale delle stesse delibere parlamentari, tanto da essere riconosciuta la sentenza che ha posto fine agli *interna corporis acta*. Cfr. L. Pesole, *Verso la scomparsa*, *cit.*, p. 2154, la quale evidenzia anche come i principi contrapposti contenuti nella sentenza n. 1150/1988 sono una cartina di tornasole dell'approccio non univoco seguito dalla Consulta nella materia della insindacabilità.

¹² Corte cost., 24 aprile 1996, n. 129, in *Foro it.*, 1996, p. 2316, con nota di R. Romboli.

¹³ Tale meccanismo è peraltro richiamato anche in Corte cost., 2 novembre 1996, n. 379, la quale occupandosi del caso dei parlamentari pianisti, parla a riguarda della insindacabilità parlamentare di un “modello procedimentale di composizione” delle controversie tra parlamento e magistratura ormai affermato. La sentenza si può leggere in *Giur. cost.*, 1996, p. 3439, con note di M. Manetti, *Non sparate sui pianisti. La delega del voto in Parlamento e la rinascita degli interna corporis*, e di F. Pietrangeli, *Il deputato che vota sostituendosi a un collega assente: una delicata questione tra sindacabilità giurisdizionale ed esercizio delle funzioni parlamentari*.

che il conflitto si configuri come contestazione del potere della Camera dei deputati in concreto esercitato, per l'erronea valutazione dei presupposti richiesti per il suo valido esercizio”¹⁴.

La Corte ha posto quindi le basi di tutta la sua giurisprudenza successiva, la quale, pur tra diverse oscillazioni, non si discosterà da quanto statuito nel 1988. In questo modo la Consulta ha però costruito un conflitto che è stato definito “a senso unico”¹⁵, visto che sarebbe stato sempre il giudice comune ad impugnare la delibera parlamentare di insindacabilità¹⁶. Era di fatto negato il potere del giudice di sindacare la sussistenza degli elementi necessari per l'applicazione della prerogativa parlamentare.

Questa linea fu tenuta quindi viva anche dopo la modifica dell'art. 68 Cost., operata attraverso la legge cost. n. 3/93¹⁷. L'art. 68 Cost. venne radicalmente modificato nella parte relativa alla c.d. inviolabilità dei parlamentari, per la quale fu abolita l'autorizzazione a procedere penalmente nei confronti dei parlamentari inquisiti e l'autorizzazione all'arresto dei parlamentari a seguito di condanna definitiva. La legge costituzionale, sostituendo le parole “non possono essere perseguiti” con le parole “non possono essere chiamati a rispondere”¹⁸, modificò però anche il comma 1 dell'articolo in esame, allineandolo perfettamente dal punto

¹⁴ Corte cost., 11 maggio 2007, n. 166, in *Giur. cost.*, 1997, p. 1576.

¹⁵ E. Furno, *L'insindacabilità parlamentare*, cit., p. 139.

¹⁶ Solo in un caso il conflitto è stato sollevato da un ramo del Parlamento: si tratta del giudizio risolto con la sentenza 4 maggio 2007, n. 149. In quel caso la Camera aveva sollevato conflitto perché il giudice non aveva rispettato la efficacia inibente della delibera parlamentare di insindacabilità (secondo quanto previsto dalla legge n. 140/2003, su cui *infra*) ed aveva emesso provvedimenti di rinvio dell'udienza e di trattenimento della causa in decisione. La Corte ha dichiarato che non spettava al giudice adottare questi provvedimenti, potendo egli solo sollevare il conflitto dinanzi la Corte avverso la delibera di insindacabilità, qualora non ritenga sussistere i requisiti applicativi dell'art. 68, c. 1, Cost.

¹⁷ Legge cost. 29 ottobre 1993, n. 3. L'originario art. 68 Cost. così disponeva: «1. I membri del Parlamento non possono essere perseguiti per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni. 2. Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a procedimento penale; né può essere arrestato, o altrimenti privato della libertà personale, o sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, salvo che sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è obbligatorio il mandato o l'ordine di cattura. 3. Eguale autorizzazione è richiesta per trarre in arresto o mantenere in detenzione un membro del Parlamento in esecuzione di una sentenza anche irrevocabile». L'attuale art. 68 Cost. così dispone: “1. I membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni. 2. Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, né può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale, o mantenuto in detenzione, salvo che in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna, ovvero se sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza. 3. Analoga autorizzazione è richiesta per sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza.”

¹⁸ Con la modifica del 1993, il tenore testuale dell'art. 68, c. 1, Cost. tornò ad essere quello proposto in Assemblea costituente dalla Commissione dei 75 per l'allora art. 65 del progetto di Costituzione, (poi divenuto 68 in sede di coordinamento finale) e modificato in seguito all'emendamento Mortati, per il quale il verbo *rispondere* poteva far ritenere coperta da insindacabilità anche la responsabilità politica del parlamentare. Cfr. *La Costituzione della Repubblica dei lavori preparatori della Assemblea costituente*, IV, Roma, 1970, seduta pomeridiana del 10 ottobre 1947, p. 3208 ss.

di vista letterale con la disposizione di cui all'art. 122, c. 4, Cost. relativa alla insindacabilità dei consiglieri regionali¹⁹.

L'abolizione della c.d. autorizzazione a procedere comportò necessariamente l'impossibilità di continuare a far uso della c.d. "insindacabilità indiretta", attraverso la quale le Camere negavano l'autorizzazione a procedere anche in relazione ad opinioni di parlamentari non funzionali alle attività svolte, rendendo *di fatto* esenti da responsabilità i parlamentari in relazione a qualsiasi tipo di opinione, a prescindere dal collegamento con una funzione propria richiesto invece dal comma 1 dell'art. 68 Cost. Si finiva così per operare una indebita commistione tra comma 1 e comma 2 dell'art. 68 Cost. sulla base di una supposta lettura unitaria dell'articolo, attraverso la quale la garanzia dell'insindacabilità copriva l'intera attività politica del parlamentare²⁰. Con l'abolizione dell'autorizzazione a procedere, il Parlamento ha cercato di estendere il più possibile l'ambito di applicazione della insindacabilità, allargandola a tal punto da coprire tutte le attività politiche dei parlamentari, in continuità, del resto, con la pregressa giurisprudenza parlamentare²¹. In questo contesto, le delibere parlamentari di insindacabilità sono divenute l'oggetto principale su cui il parlamento è chiamato a pronunciarsi in materia di immunità.

La situazione successiva è caratterizzata dalla lunga catena di decreti legge reiterati del triennio 1993/1996, i quali davano attuazione all'art. 68 Cost. riconoscendo, da un lato, il potere esclusivo del Parlamento di giudicare sulla insindacabilità dei propri membri e, dall'altro lato, il potere inibente delle relative delibere nei confronti dei processi²². I decreti, seguendo la giurisprudenza costituzionale originata dalla sentenza n. 1150/1988, prevedevano un meccanismo di pregiudizialità parlamentare, che richiamava da vicino quello della ormai abrogata autorizzazione a procedere²³.

¹⁹ Sulle differenze procedurali del funzionamento dei due tipi di insindacabilità, parlamentare e consiliare, si tornerà *infra*.

²⁰ Sulla c.d. *giurisprudenza parlamentare* cfr., *ex multis*, G. Zagrebelsky, *Immunità parlamentari. Natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Giappichelli, 1979, p. 66 ss.; G. Lasorella, *Le "opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni"* cit, p. 483 ss.; M.C. Grisolia, *Immunità parlamentari e Costituzione*, Cedam, 2000, p. 67 ss.; E. Furno, *L'insindacabilità parlamentare*, cit., p. 81 ss.

²¹ Cfr., *ex multis*, V. Lippolis, *Le immunità penali dei parlamentari in Italia*, in *Scritti in Onore di Franco Modugno*, Editoriale Scientifica, 2011, p. 1931.

²² Il primo d.l. è il n. 455/1993, l'ultimo il n. 555/1996. Sulla catena normativa dei decreti reiterati cfr. per tutti, in senso critico, A. Pace, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, in AA.VV., *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, Giuffrè, 2001, p. 4 ss, ora in A. Pace, *I limiti del potere*, Jovene, 2008, p. 82 ss.

²³ Sulla pregiudizialità parlamentare cfr., *ex multis*, A. Pace, *Il "nulla osta" parlamentare a che il giudice possa decidere la causa nel merito: una questione ex art. 24 comma 1°, 68 comma 1° e 101 comma 2° Cost., ormai da archiviare?*, in *Giur. cost.*, 1996, p. 1134; R. Romboli, *La "pregiudizialità parlamentare" per le opinioni espresse ed i voti dati dai membri delle Camere nell'esercizio delle loro funzioni: un istituto nuovo da ripensare (e da abolire)*, in *Foro it.*, 1994, p. 995 ss.; G. Zagrebelsky, *La riforma dell'autorizzazione a procedere*, in *Corr. giur.*, 1994, p. 281 ss.

Caduta la catena normativa dei decreti reiterati²⁴, la prima sentenza resa in un conflitto sull'insindacabilità ha confermato la validità del modello pregresso²⁵; fino ad arrivare alla prima "storica" decisione di annullamento di una delibera parlamentare²⁶ (sent. 289/1998 poi seguita dalla successiva n. 329/1999), "inaugurandosi quel *trend*, destinato a svilupparsi a partire dalla *svolta* del 2000, teso a sindacare la valutazione parlamentare circa la pertinenza dell'atto alle funzioni, in modo da negare ad essa carattere *politico* o comunque solo *discrezionale*"²⁷.

Solo nel 2000 però, con le sentenze nn. 10 e 11²⁸ (seguite nello stesso anno dalle sentenze nn. 56, 58, 82 e 420), la Corte ha ampliato i propri poteri in materia di delibere parlamentari di insindacabilità, superando del tutto il sindacato *per linee esterne*, fino a riconoscere in capo a sé stessa il potere di verificare, nel merito ed in concreto, la sussistenza delle condizioni di operatività della prerogativa di cui all'art. 68, c. 1, Cost., sostituendo eventualmente la propria valutazione a quella del Parlamento. Ciò sulla considerazione per la quale "se appare costante nella giurisprudenza costituzionale il criterio della necessità di un collegamento, affinché l'immunità non si trasformi da esenzione di responsabilità legata alla funzione in privilegio personale, tra la manifestazione dell'opinione e la funzione parlamentare stessa"²⁹, "non sempre agevole risulta l'individuazione in concreto dei criteri identificativi dei comportamenti strettamente funzionali all'esercizio indipendente delle attribuzioni proprie del potere legislativo"³⁰.

Le due sentenze aprono la via alla giurisprudenza successiva, tutta incentrata sull'accertamento "se, in concreto, l'espressione dell'opinione in questione possa o meno

²⁴ Successivamente all'intervento della famosa sentenza Corte cost., 24 ottobre 1996, n. 360 che, come noto, ha ritenuto illegittima la prassi della reiterazione dei decreti legge.

²⁵ Corte cost., 23 luglio 1997, n. 265, in *Giur. cost.*, 1997, p. 2430, con nota di E. Malfatti, *La giurisprudenza costituzionale e l'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari: conferme e novità sui caratteri del giudizio della Corte nel conflitto di attribuzioni tra le Camere e l'autorità giudiziaria*.

²⁶ Corte cost., 18 luglio 1998, n. 289, in *Giur. cost.*, 1998, p. 2195 ss, con note di A. Pace, *L'insindacabilità parlamentare tra "libertà della funzione" delle Camere e la verifica (non più soltanto "esterna?") del corretto esercizio del potere*; N. Zanon, *Brevi spunti comparatistica (a futura memoria) per il trattamento parlamentare dell'insindacabilità*; cfr. inoltre S. Bartole, *Commento a Corte costituzionale, sentenza 18 luglio 1998, n. 289*, in *Dir. pen. e proc.*, 1998, p. 53 ss.; M. Siclari, *I limiti all'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari*, in *Gazz. giur.*, n. 36/98, p. 1 ss.

La sentenza fu seguita, l'anno seguente, da Corte cost. 20 luglio 1999, n. 329, in *Giur. cost.*, 1999, p. 2603 ss, con nota di L. Pesole, *La Corte risolve due conflitti speculari in materia di insindacabilità parlamentare*; si veda inoltre E. Furno, *Insindacabilità parlamentare per opinioni e voti e "libertà di offesa" nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. it.*, 2000, p. 1118 ss.

²⁷ E. Furno, *L'insindacabilità parlamentare*, cit., p. 159.

²⁸ Corte cost., 17 gennaio 2000, n. 10, in *Giur. cost.*, 2000, p. 56 ss, con nota di A. Pace, *L'art. 68, 1° comma, Cost. e la "svolta" interpretativa della Corte costituzionale nelle sentenze nn. 10 e 11 del 2000*; Corte cost., 17 gennaio 2000, n. 11, *ivi*, p. 89 ss.

²⁹ Cfr., *ex multis*, Corte cost. 4 novembre 1999, n. 417, in *Giur. Cost.*

³⁰ Corte cost. sent. n. 11/2000, punto 3 Cons. dir.

ricondursi a quell'esercizio delle funzioni parlamentari, il cui ambito, trattandosi di norma costituzionale, spetta alla Corte definire"³¹.

Per la prima volta, inoltre, la Corte ha specificato in cosa debba consistere il nesso funzionale: "corrispondenza e identità sostanziale di contenuti con l'atto parlamentare, non essendo sufficiente a questo riguardo una mera comunanza di tematiche" (corsivo aggiunto)³².

Il meccanismo, per quanto guidato dalla volontà di un controllo più rigido sull'attività parlamentare lascia però inalterati sia il potere del Parlamento di decidere sulla insindacabilità stessa, sia l'efficacia inibente della delibera sul processo, contribuendo a non far diminuire d'intensità il conflitto tra magistratura e Parlamento, che continua ad approvare delibere di insindacabilità anche in casi molto dubbi e a volte senza il necessario supporto fattuale circa l'esistenza del nesso funzionale.

Attraverso il mutamento di posizione giurisprudenziale la Corte sembra accedere ad una considerazione diversa del proprio ruolo, atteggiandosi più a giudice del singolo rapporto concreto che a giudice della legalità costituzionale. Se prima del 2000 il sindacato della Corte sulle delibere parlamentari si svolgeva in maniera simile al sindacato sull'eccesso di potere, a partire dall'inizio del nuovo millennio invece la Corte entra nel merito, accerta il fatto, "verifica con attenzione le circostanze concrete, l'oggetto ed i fini, a cui è diretta l'esternazione del parlamentare, onde valutare se essa sia o meno ricollegabile all'esercizio delle funzioni costituzionalmente protette"³³. In questo contesto, l'unico parametro di valutazione usato dalla Corte è l'esercizio della funzione parlamentare.

Le sentenze del 2000 rappresentano quindi il parametro seguito in maniera costante e più o meno omogenea dalla giurisprudenza successiva³⁴. Non stupisce allora che a partire dal 2000 la giurisprudenza costituzionale in materia di insindacabilità si sia occupata prevalentemente di specificare l'estensione del proprio sindacato, specificando alcuni punti fondamentali in relazione alla dimensione oggettiva della prerogativa in esame (cioè cosa debba intendersi per voti dati ed opinioni espresse) e, soprattutto, la delimitazione del nesso funzionale tra le

³¹ *Ibidem*.

³² Corte cost., sent. n. 11/2000, punto 4 Cons. dir.; cfr. E. Malfatti, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2005-2007)*, Giappichelli, 2008, p. 200, per la quale con le sentenze del 2000 la Corte ha inteso solo specificare il concetto di nesso funzionale.

³³ E. Furno, *L'insindacabilità parlamentare*, cit., p. 199. Cfr inoltre, M. C. Grisolia, *Immunità parlamentari*, cit., p. 195 ss., nonché A. Pace, *Giurisdizione e insindacabilità nei conflitti costituzionali*, p. 28; S. Bartole, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, p. 49; F. Sorrentino, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, p. 79, tutti relatori al Seminario della Consulta del 31 marzo-1° aprile 2000 i cui atti sono raccolti in *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, Milano 2001.

³⁴ Cfr. G. Azzariti, *Cronaca di una svolta: l'insindacabilità dei parlamentari dinanzi alla Corte costituzionale*, in Id. (a cura di), *Le Camere nei conflitti*, Giappichelli, 2002, p. 239 ss.

opinioni espresse e le attività parlamentari, mancando il quale la Corte annulla le delibere parlamentari³⁵. I problemi maggiori, come noto, sono emersi soprattutto in materia di dichiarazioni del parlamentare rese *extra moenia*, cioè al di fuori delle sedi parlamentari, per le quali è evidentemente più complessa l'operazione di interpretazione del nesso funzionale³⁶. I termini dei conflitti sulla insindacabilità parlamentare sono poi rimasti inalterati³⁷ anche dopo l'approvazione della legge n. 140/2003 che, attuando l'art. 68 Cost., ha confermato sia il potere del Parlamento di decidere sulla insindacabilità, sia l'efficacia inibente delle relative delibere, specificando inoltre che ricadono sotto l'ombrello protettivo del comma 1 dell'art. 68 Cost. anche gli atti atipici dell'attività parlamentare³⁸ – il che è in linea con quanto da sempre sostenuto dal Parlamento nelle delibere di insindacabilità e nei giudizi dinanzi la Corte circa l'estensione della prerogativa, che dovrebbe coprire l'attività politica *tout court*³⁹. I commi 1, 3, 4, 5 e 7 dell'art. 3 della legge n. 140/2003 sono stati, come noto, anche oggetto di un giudizio di legittimità costituzionale⁴⁰ che si è concluso (Corte cost. sent. n. 120/2004)⁴¹ con una dichiarazione in parte di non fondatezza e in parte di inammissibilità.

³⁵ Già all'indomani delle sentenze nn. 10 e 11 del 2000, S.P. Panunzio, *Interrogativi sulla insindacabilità dei parlamentari per le opinioni da essi espresse e sul "nesso funzionale"*, in AA.VV., *Immunità e giurisdizione*, cit., p. 290, sottolineava come il nesso funzionale fosse "il principale nodo problematico su cui si dovrà concentrare l'attenzione della Corte e degli studiosi; il perno su cui cercare di trovare un convincente punto d'equilibrio".

³⁶ È complesso e variamente argomentato il dibattito dottrinale sull'estensione oggettiva della prerogativa dell'insindacabilità, in relazione alla nozione di "opinioni espresse". In estrema sintesi, possono ravvisarsi due interpretazioni di fondo, sulle quali si innestano poi varie specificazioni: quella che ritiene rientranti nell'ambito della prerogativa dell'insindacabilità solo le attività svolte all'interno del Parlamento e, all'opposto, l'opinione che ritiene insindacabile ogni attività latamente politica del parlamentare. Il Parlamento, nella sua giurisprudenza, è profondamente orientato su questa seconda interpretazione. In mezzo può ravvisarsi una terza interpretazione, per così dire mediana, che ritiene coperti da insindacabilità sole opinioni che siano collegate funzionalmente con la carica del parlamentare; è questa la tesi accolta dalla giurisprudenza costituzionale. Sulla ricostruzione del dibattito dottrinario circa l'estensione della prerogativa dell'insindacabilità cfr., *ex multis*, G. Lasorella, *Le opinioni espresse*, cit., p. 492 ss.; M.C. Grisolia, *Immunità parlamentari*, cit., p. 4 ss. e 19 ss.; N. Zanon, *Parlamentare (status di)*, cit., p. 626 ss.

³⁷ Cfr. E. Furno, *L'insindacabilità*, cit., p. 255 ss.; L. Pesole, *Verso la scomparsa*, cit., p. 2174 ss. La dottrina ha sottolineato come la Corte, muovendosi con molta cautela, abbia in sostanza neutralizzato l'intervento parlamentare, riportandolo nei binari della sua giurisprudenza. Sarà sempre la Consulta, quindi, che verificherà la legittimità della delibera parlamentare in relazione all'esistenza del nesso funzionale.

³⁸ L'art. 3, c. 1 della l. n. 140/2003 stabilisce che l'insindacabilità parlamentare si applica ai voti ed alle opinioni in qualunque modo espressi nelle Assemblee e negli altri organi delle Camere ed agli altri atti tipici della funzione parlamentare, oltre che ad ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento.

³⁹ Per L. Pesole, *Verso la scomparsa*, cit., p. 2170, "la legge è chiaramente ispirata dall'intento di imporre un'interpretazione dell'art. 68 Cost. in controtendenza rispetto al rigore instaurato con le sent. nn. 10 e 11 del 2000. Rappresenta, cioè, la reazione delle Camere di fronte alle tante decisioni di annullamento delle delibere di insindacabilità pronunciate dal 2000 in poi". Si veda anche G. Azzariti, *Politica e processi*, in *Giur. cost.*, 2004, p. 856, nota 44, il quale sottolinea come proprio la relazione al disegno di legge dichiarava espressamente di volersi riallacciarsi all'indirizzo giurisprudenziale precedente al duemila.

⁴⁰ Molta parte della dottrina ha subito sottolineato i molteplici aspetti di incostituzionalità della legge in questione. Cfr., *ex multis*, G. Azzariti, R. Romboli, *Sospensione dei processi per le alte cariche dello Stato e immunità per i parlamentari. Profili di costituzionalità*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2003, p. 247 ss.; A. Pace, *La legge n. 140 del 2003 e i principi costituzionali violati*, in ID, *I limiti del potere*, cit., p. 119 ss.; A. Pugiotto, *Apparenza e*

La Corte ha infatti interpretato la disposizione come non ampliativa del disposto dell'art. 68, c. 1, Cost.⁴². È indubbio però che la legge in questione ha riverberato qualche effetto nella giurisprudenza costituzionale successiva in tema di nesso funzionale, avendo certamente introdotto una categoria molto ampia di atti insindacabili. Non si è registrata, comunque, nella giurisprudenza successiva una apertura indiscriminata alla insindacabilità dell'attività politica *latu senso* intesa, come invece il Palamento avrebbe forse voluto⁴³. Non è in sostanza scalfito in maniera apprezzabile l'orientamento secondo il quale la "Corte ha precisato che l'insindacabilità di cui al primo comma dell'art. 68 della Costituzione copre le opinioni espresse *extra moenia* dai membri delle Camere solo quando le stesse costituiscano riproduzione sostanziale, ancorché non letterale, di atti tipici nei quali si estrinsecano le diverse funzioni parlamentari. Deve esistere, pertanto, un nesso funzionale tra queste ultime e le eventuali loro proiezioni esterne, mentre non è sufficiente una generica comunanza di argomento o di contesto politico (sentenze n. 10 e n. 11 del 2000, n. 164, n. 176 e n. 193 del 2005, n. 249, n. 258, n. 260, n. 317, n. 335, n. 392 e n. 416 del 2006)"⁴⁴. La centralità del nesso funzionale emerge anche laddove si consideri che "garanzia e funzione sono inscindibilmente legate fra loro da un nesso che, reciprocamente, le definisce e giustifica"⁴⁵, e che "è solo nella dimensione funzionale che le opinioni espresse *extra moenia* dal parlamentare possono risultare presidiate dalla garanzia di insindacabilità"⁴⁶.

La dichiarazione resa *extra moenia* deve inoltre trovarsi in rapporto di contestualità con l'atto di esercizio della funzione parlamentare⁴⁷, tanto che oggi la Corte afferma generalmente che per sussistere nesso funzionale occorre che sussistano due requisiti: la riconducibilità

sostanza normativa: i nodi costituzionali del "lodo Maccanico", in www.costituzionalismo.it; P. Veronesi, *Parlamentari legibus soluti con libertà d'insultare? Varato dalla camera il Ddl attuativo dell'art. 68*, in *Dir. e giust.*, 16/2003, p. 9 ss.

⁴¹ Corte cost., 16 aprile 2004, n. 120, in *Giur.cost.*, 2004, p. 1201 ss, con note di P. Ridola, *Le "parole della politica" e l'insindacabilità parlamentare* e di R. Romboli, *Pregiudizialità parlamentare, effetto inibente della delibera delle Camere e una lettura più morbida del "nesso funzionale" da parte della Corte costituzionale*; si veda inoltre A. F. Girelli, *La sentenza n. 120 del 2004 come esempio di mediazione*, in AA.VV., *Corte Costituzionale e processi di decisione politica*, cit., p. 504 ss; T.F. Giupponi, *La Corte rimanda (per ora) il giudizio sulla "pregiudizialità" parlamentare e ritorna sul regime costituzionale delle immunità*, in *Forum di quaderni costituzionali* (www.forumcostituzionale.it); L. Pesole, *L'insindacabilità parlamentare nella giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it* n. 16/2004 (www.federalismi.it); A. Pugiotto, *Un confine tra prerogativa e privilegio*, in *Forum di quaderni costituzionali* (www.forumcostituzionale.it).

⁴² La Corte ha utilizzato una decisione interpretativa di rigetto attraverso al quale ha mantenuto in vita le norme impugnate, fissandone al contempo l'interpretazione vincolante. Cfr. E. Furno, *L'insindacabilità*, cit., p. 242 e i richiami ivi contenuti (nota 82); L. Pesole, *Verso la scomparsa*, cit. p. 1272.

⁴³ E come avevano prefigurato i primi commentatori della sentenza n. 120/2004. Cfr. P. Ridola, *Le parole*, cit., p.1221; R. Romboli, *pregiudizialità parlamentare*, cit., p. 1236 ss.

⁴⁴ Corte cost. 23 febbraio 2007, n. 53.

⁴⁵ Corte cost., sent. n. 219 del 2003.

⁴⁶ Corte cost., sent. n. 146 del 2005.

⁴⁷ Cfr. Corte cost., sent. 221 del 2006, poi ripresa in tutte le sentenze successive.

dell'esternazione *extra moenia* ad un atto di esercizio della funzione parlamentare e la contestualità temporale tra i due⁴⁸.

4. Ruolo e caratteri del nesso funzionale alla luce della evoluzione moderna della funzione parlamentare

È indubbio che la perimetrazione del nesso funzionale rappresenti, a partire dalle sentenze del 2000, il fulcro delle decisioni sui conflitti in materia di insindacabilità, tanto che ormai la Corte si limita per sua stessa ammissione a verificare l'esistenza del nesso⁴⁹.

Nella quasi totalità dei casi si tratta di accertare l'esistenza del nesso tra dichiarazioni rese *extra moenia* e attività parlamentare, ora esemplificativamente descritta nell'art. 3 della l. n. 140/2003.

Sul punto la giurisprudenza costituzionale si è assestata solidamente sulle seguenti posizioni; il nesso funzionale tra dichiarazioni rese e attività parlamentare sussiste se:

- c'è corrispondenza di contenuti (che non deve per forza essere corrispondenza alla lettera) tra dichiarazioni e atti funzionali;
- non sia trascorso un lasso temporale importante tra compimento di attività parlamentare (che deve essere comunque precedente) e dichiarazioni.

Risulta invece del tutto indifferente il luogo in cui sono state espresse le dichiarazioni, applicandosi la teoria della divulgazione⁵⁰ e non quella della localizzazione⁵¹. Il meccanismo è ben spiegato dalla stessa giurisprudenza costituzionale, per la quale “indipendentemente dall'eventuale contenuto diffamatorio delle dichiarazioni del senatore, il compito di questa Corte è quindi limitato alla verifica se esse, ancorché rese fuori della sede istituzionale, siano collegate ad attività proprie del parlamentare e ne rappresentino il momento di divulgazione all'esterno”⁵².

E ciò è tanto valido che non tutte le opinioni espresse all'interno della sede parlamentare sono ritenute coperte da insindacabilità per il solo fatto di essere state espresse *intra moenia*, ma solo quelle comunque connesse con l'attività parlamentare. Ed infatti la sentenza n. 509 del

⁴⁸ Cfr. la recente sent. n. 81 del 2011.

⁴⁹ Cfr. le recenti sentenze nn. 80 e 81 del 2011.

⁵⁰ Cfr. M. Cerase, *Art. 68*, cit., p. 1305 ss.

⁵¹ Cfr., *ex multis*, Corte cost., sent. n. 298 del 2004. La teoria della localizzazione era invece prevista nello Statuto Albertino, il cui art. 51 così disponeva: “I Senatori e i Deputati non sono sindacabili per ragione delle opinioni da loro emesse e dei voti dati nelle Camere”. L'insindacabilità era quindi ritenuta non operante per gli atti compiuti e i discorsi tenuti fuori dal Parlamento, fatta salva la riproduzione puntuale di quanto manifestato in sede parlamentare. Cfr. E. Furno, *L'insindacabilità*, cit. p. 27 ss.

⁵² Corte cost., sent. n. 152 del 2007.

2002 ritiene non rientranti nella funzione le dichiarazioni espresse in forma privata da un parlamentare nella *buvette* della Camera⁵³.

Al di fuori delle coordinate appena descritte, mancano tuttavia condizioni certe e generali, valide in ogni giudizio, sulla individuazione del nesso funzionale. La Corte procede infatti con la logica del *case by case*, misurandosi di volta in volta con la realtà concreta rappresentata dal fatto analizzato⁵⁴. L'approccio del "caso per caso" è comunque reso necessario anche in relazione ai necessari "contatti" con la giurisprudenza CEDU; la Corte EDU è infatti giudice del caso concreto e valuta il fatto reale sottoposto alla sua attenzione. Data la necessità di instaurare un "dialogo" con la corte di Strasburgo, la Consulta adotta un metodo di approccio che agevola e amplifica i punti di contatto con la Corte sopranazionale, onde evitare di incorrere in censure postume del proprio operato, come avverrebbe nel caso in cui risolvesse un conflitto riconoscendo la legittimità dell'operato parlamentare e venisse poi smentita dalla Corte EDU.

Con un approccio casistico la Corte evita inoltre di doversi addentrare in ricostruzioni teleologiche di difficile e labile argomentazione⁵⁵ che la complessità del tema e lo stretto intreccio tra diritti costituzionalmente tutelati renderebbero necessari qualora si abbandonasse l'approccio del *case by case*. Siamo insomma in presenza di una modalità di approccio al *thema decidendum* volutamente cercato e realizzato da parte dei Giudici costituzionali.

Anche i criteri sopra enunciati della corrispondenza e di contenuti e del lasso di tempo ragionevole, pur consolidati nella giurisprudenza costituzionale, sono però passibili di applicazioni non omogenee, rilevandosi pertanto portatori di ulteriori incertezze; ad esempio, quando può ritenersi soddisfatto il criterio della contestualità? Quanto tempo può passare tra atto di funzione e dichiarazione resa *extra moenia* affinché sussista il criterio della contestualità? La Corte non ha mai fornito una risposta precisa, decidendo caso per caso e non sempre in maniera omogenea. Ad esempio, nella sentenza n. 335 del 2006⁵⁶, la Corte precisa che "che il rapporto di sostanziale contestualità (...), in linea di principio, ipotizzabile anche tra esternazioni *extra moenia* ed atti tipici ad esse successivi (cfr. sentenza n. 221 del 2006)

⁵³ Corte cost., 4 dicembre 2002, n. 509, in *Giur. cost.*, 2002, p. 4197 ss, con nota di T.F. Giupponi, In "*camera... (non più) caritatis*": *insindacabilità parlamentare e "riservatezza" dei deputati*.

⁵⁴ La stessa Consulta, nella sent. n. 120 del 2004, ha del resto esplicitamente dichiarato l'impossibilità di cristallizzare una regola di composizione del conflitto tra principi costituzionali che assumono configurazioni di volta in volta diverse e richiedono soluzioni non riducibili nei limiti di un preciso schema preliminare di giudizio (punto 5 del *Cons. dir.*). Vedi. Anche T.F. Giupponi, *Le immunità della politica*, Giappichelli, 2005, p. 190, per il quale tale componente nei conflitti sull'insindacabilità emerge con maggiore insistenza nella giurisprudenza più recente.

⁵⁵ Cfr. E. Furno, *L'insindacabilità*, cit. p. 279 ss, spec. 281.

⁵⁶ Corte cost., 19 ottobre 2006, n. 335, in *Giur. cost.*, 2006, p. 3348 ss.

(...) presuppone che l'atto di funzione sia già preannunciato nelle prime o prevedibile sulla base della specifica situazione (cfr. sentenza n. 223 del 2005), mentre non è sufficiente la brevità del lasso di tempo intercorrente tra le opinioni espresse al di fuori del Parlamento e gli atti di funzione”; la Corte sembra prefigurare una “divulgazione anticipata” dell’atto che si svolgerà. Nella sentenza 420 del 2008⁵⁷ la Consulta ha invece ritenuto sufficiente un lasso di tempo di quasi un anno tra atto funzionale e dichiarazione per la riconduzione della dichiarazione alla attività parlamentare, anche in considerazione della persistente attualità del tema.

La giurisprudenza sui conflitti in materia presenta germi di un approccio estensivo dell’insindacabilità, laddove ad esempio è riconosciuta ad atti atipici dell’attività parlamentare, come lettere, l’idoneità a configurare attività parlamentare pregressa al fine di verificare l’esistenza del nesso funzionale⁵⁸; oppure quando è riconosciuto come atto di funzione parlamentare una interrogazione ritenuta inammissibile dal Presidente di assemblea, e quindi da considerarsi *tamquam non esset* (quindi, in linea di principio, inidoneo a fungere da atto di funzione), anche se poi la Corte si affretta a precisare che non “qualunque testo scritto, in ipotesi presentato da un parlamentare come interrogazione, ma non ammesso dalla Presidenza, quale che ne sia il contenuto, costituisca sempre di per sé opinione da ritenersi espressa nell’esercizio delle funzioni parlamentari, come tale automaticamente coperta dalla insindacabilità”⁵⁹.

La stessa giurisprudenza presenta però anche segnali opposti, di interpretazioni restrittive della prerogativa. Ciò emerge, ad esempio, nel momento in cui la Corte, analizzando minuziosamente il caso sottopostole, arriva a scindere le diverse frasi pronunciate *extra moenia* dal Parlamentare - anche con il rischio di decontestualizzarle - per verificare se per ognuna di esse, singolarmente, sia possibile rinvenire un preventivo atto funzionale al quale collegarle⁶⁰.

Se dunque permangono molte incertezze applicative, alcuni punti fermi sembrano però potersi desumere in ordine al nesso funzionale⁶¹:

⁵⁷ Corte cost., 17 dicembre 2008, n. 420, in *Giur. cost.*, 2008, p. 4817 ss.

⁵⁸ Corte cost., 24 giugno 2003, n. 219, in *Giur. cost.*, 2003, p. 1651 ss.

⁵⁹ Corte cost., 30 dicembre 2003, n. 379, in *Giur. cost.*, 2003, p. 3869 ss., con osservazione di T.F. Giupponi, *Insindacabilità (del) parlamentare e “ingerenza qualificatoria” della Corte costituzionale: verso la giustiziabilità dei regolamenti parlamentari?*, e postilla di A. Pace, *Postilla. Gli atti riconducibili alla funzione parlamentare restano tali, anche se inammissibili*.

⁶⁰ Cfr., ad esempio, Corte cost. sent. n. 246 del 2004 e n. 371 del 2006.

⁶¹ Seguendo parzialmente E. Furno, *L’insindacabilità*, cit., p. 287 ss.

- ingiurie e insulti, usati anche nell'esercizio delle funzioni parlamentari non dovrebbero essere tutelati dall'art. 68, c. 1 Cost.. L'uso del turpiloquio non può infatti essere considerato esercizio di funzioni parlamentari⁶²;
- i comportamenti materiali violenti non sono ricompresi nell'alveo di applicazione della insindacabilità⁶³. A questi vanno aggiunti i comportamenti materiali di parlamentari costituenti specifiche ipotesi di reato a loro carico⁶⁴;
- le vicende personali e private dei parlamentari non rientrano nell'ambito di applicabilità dell'art. 68, c. 1, Cost.⁶⁵;
- non si può neanche invocare l'esistenza del nesso funzionale tra dichiarazione resa *extra moenia* e attività funzionale di altri parlamentari o del gruppo di appartenenza⁶⁶. Si tratta infatti di una prerogativa che attiene alla funzione parlamentare, di carattere generale, ma che insiste sul singolo membro di una Camera. Tanto che anche il parlamentare-ministro, non potrà invocare la prerogativa in questione nel caso in cui divulghi espressioni ricollegabili ad attività funzionali alla carica di ministro, piuttosto che di parlamentare⁶⁷;
- rientrano invece sotto nell'ambito di applicazione della prerogativa di cui all'art. 68, c. 1, Cost. gli atti atipici, del resto menzionati anche dalla legge 140 del 2003 e già giustificati dalla Consulta sulla base della inesistenza di una automatica equivalenza tra l'atto non previsto dai regolamenti parlamentari e l'atto estraneo alla funzione parlamentare⁶⁸. A tal proposito la Corte ha precisato che "non ogni opinione espressa da un parlamentare rientra nella previsione dell'art. 68, primo comma, Cost., perché altrimenti l'immunità si risolverebbe in un privilegio personale", ma vi rientrano gli atti tipici della funzione parlamentare e gli atti innominati "comunque rientranti nel campo di applicazione del diritto parlamentare, che il membro del Parlamento è in grado di porre in essere e di utilizzare proprio solo e in quanto riveste tale carica"⁶⁹;

⁶² Cfr. Corte cost., sentt. nn. 137 del 2001; 51, 257 e 421 del 2002; 249 del 2006. Anche la dottrina sostiene questa posizione; si veda, *ex multis*, A. Pace, *I limiti del potere*, cit., p. 103-104.

⁶³ Cfr. Corte cost., sent. n. 137 del 2001, in *Giur. it.*, 2002, p. 1 ss, con nota di F. Girelli, *La Corte statuisce che i "comportamenti materiali" non rientrano nell'ambito applicativo dell'art. 68, 1° comma, Cost. ma non ne spiega il motivo* e Corte cost., sent. n. 270 del 2002.

⁶⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 388 del 2007.

⁶⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 421/2002

⁶⁶ Cfr., *ex multis*, Corte cost., sentt. nn. 347e 348 del 2004; 452 del 2006; 151, 97 e 304 del 2007; 28 e 97 del 2008; 81, 98 e 194 del 2011.

⁶⁷ Cfr. Corte cost., sent. n. 304 del 2007.

⁶⁸ Cfr. Corte cost., sent. n. 219 del 2003.

⁶⁹ Corte cost., sent. n. 298 del 2004.

- rientrano infine nell'ambito di applicazione della insindacabilità gli atti compiuti in sedi parlamentari diverse dall'aula, ma comunque facenti parte delle Camere, quali le commissioni⁷⁰.

I criteri della corrispondenza sostanziale di contenuti e della contestualità tra dichiarazioni e atti di funzione rischiano però di ancorare la nozione di nesso funzionale ad una visione statica dell'attività parlamentare. Non sono infatti mancati tentativi da parte delle Camere di far valere, dinanzi alla Consulta, un orientamento diverso, senza tuttavia trovare nel Giudice costituzionale una sponda per una lettura più espansiva; sul punto la giurisprudenza della Corte è ferma.

Non trova anzitutto accoglimento da parte della Corte la difesa del Parlamento, ripetuta in ogni giudizio sull'insindacabilità, secondo la quale basterebbe la mera comunanza di argomenti tra dichiarazioni e attività parlamentare per ritenere esistente il nesso funzionale.

Sul ruolo del contesto politico di riferimento nel quale le dichiarazioni vengono rese, sembra però interessante quanto affermato dalla Corte nella sent. 348 del 2004⁷¹, laddove ha precisato che il richiamo alla generale polemica sulla giustizia, al centro del dibattito politico all'interno del quale si calavano le dichiarazioni contestate al parlamentare, per le quali mancava il collegamento con un atto tipico, "vale tutt'al più ad individuare il contesto di dibattito politico in cui le dichiarazioni suddette si inseriscono, che può essere eventualmente indicativo di un'attività di critica politica, valutabile dal giudice penale in ragione della sua possibile idoneità a scriminare l'illecito".

La Corte sembra, forse inconsciamente, quasi voler indicare la strada al giudice comune. L'attività di critica politica non vale quindi ad estendere l'ambito di applicazione della insindacabilità, ma può essere valutata dal giudice penale come scriminante. La Consulta non estende la portata della prerogativa, ma sembra quasi svolgere una anticipazione del giudizio penale.

Viene allora da chiedersi se non sia possibile che una anticipazione sull'esito del giudizio venga svolta dallo stesso giudice comune prima di sollevare il conflitto; i giudici potrebbero svolgere un giudizio prognostico circa l'esito del processo e solo qualora esso dia esito positivo, qualora la delibera di insindacabilità venisse rimossa, dovrebbero sollevare il conflitto. Si tratterebbe evidentemente di un controllo sulla reale necessità di sollevare il conflitto, per evitarlo nelle situazioni nelle quali il processo non porterebbe comunque alla

⁷⁰ Corte cost., 24 giugno 2003, n. 219, in *Giur. cost.*, 2003, p. 1651 ss, con nota redazionale di G. D'alessandro.

⁷¹ Corte cost., 19 novembre 2004, n. 348, in *Giur. cost.*, 2004, p. 3892 ss.

condanna del parlamentare, potendo in alcuni casi operare ad esempio la scriminante dell'art. 21 Cost..

Sarebbe in fin dei conti una sorta di giudizio sulla necessità di sollevare conflitto, un rimedio interno al sistema che non altera le competenze costituzionali, eviterebbe (forse) di alimentare in maniera continua un “muro contro muro” che rischia di coinvolgere nella *bagarre* anche le istituzioni di garanzia.

Non trova neanche accoglimento l'altra tesi, spesso presente nelle difese parlamentari, per la quale dovrebbe ormai accedersi ad una interpretazione estensiva del nesso funzionale, anche in relazione ai temi generali del dibattito politico del momento, dato che la partecipazione allo stesso dovrebbe rientrare tra le attività *latu sensu* parlamentari. Secondo la Corte, infatti, “a tale proposito, si deve ribadire che il “contesto politico” o comunque l'inerenza a temi di rilievo generale dibattuti in Parlamento, entro cui tali dichiarazioni si possano collocare, non vale in sé a connotarle quali espressive della funzione, ove esse, mancando di costituire la sostanziale riproduzione delle specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell'esercizio delle proprie attribuzioni, siano non già il riflesso del peculiare contributo che ciascun deputato e ciascun senatore apporta alla vita parlamentare mediante le proprie opinioni e i propri voti (come tale coperto, a garanzia delle prerogative delle Camere, dall'insindacabilità), ma una ulteriore e diversa articolazione di siffatto contributo, elaborata ed offerta alla pubblica opinione nell'esercizio della libera manifestazione del pensiero assicurata a tutti dalla Costituzione”⁷².

Pur essendo una argomentazione usata a scopo difensivo nel processo, la posizione delle Camere cela la richiesta alla Corte di attualizzare la portata del nesso funzionale in relazione ad una nuova dimensione assunta dall'attività politica nella moderna società. Esemplare sul punto sono le difese prospettate dalla Camera nel giudizio concluso con la sentenza n. 373 del 2006⁷³, riportate nella sentenza stessa. È indubbio infatti che si assiste ad una sempre maggiore personalizzazione dell'attività politica sconosciuta fino a poco tempo addietro e che a tale nuova posizione del parlamentare, anche di collegamento attivo con la società civile⁷⁴,

⁷² Corte cost., 21 novembre 2006, n. 392, in *Giur. cost.*, 2006, p. 4095 ss.

⁷³ Corte cost., 14 novembre 2006, n. 373, in *Giur. cost.*, 2006, p. 3936 ss., punto 3 *Cons. dir.* Si veda inoltre la recente Corte cost., 11 marzo 2011, n. 81.

⁷⁴ P. Ridola, *L'insindacabilità parlamentare tra “nesso funzionale” e libertà politica*, cit., p. 3673.

corrisponderebbe una attenuazione del lavoro parlamentare a vantaggio di una attività più politica che strettamente parlamentare, ma comunque ad essa riconducibile⁷⁵.

Nonostante alcuni richiami presenti nella stessa giurisprudenza costituzionale, per la quale l'attività parlamentare è libera nel fine, e per sua natura destinata a proiettarsi al di fuori delle aule parlamentari⁷⁶ ed ha natura generale, sebbene necessariamente estrinsecantesi in "poteri giuridicamente definiti"⁷⁷, la Corte non porta tuttavia a compimento tali indicazioni, escludendo la comunicazione *solo* politica, e non parlamentare, del membro del Parlamento dall'ambito di operatività della prerogativa della insindacabilità⁷⁸.

5. Titolarità del potere di dichiarare l'insindacabilità ed efficacia inibente della delibera parlamentare di insindacabilità

Come visto, il Parlamento ha il potere esclusivo di dichiarare l'insindacabilità delle opinioni espresse dai propri membri. Lo ha riconosciuto la giurisprudenza costituzionale ed ora lo riconosce espressamente anche la legge n. 140/2003. La delibera di insindacabilità ha inoltre efficacia paralizzante sul processo, per cui il giudice comune, qualora non intenda uniformarsi alla delibera parlamentare, ha come unica alternativa quella di sollevare conflitto tra poteri.

Tale meccanismo procedurale disegnato dalla Corte e fatto proprio dal legislatore presuppone un bilanciamento dei valori in gioco, nei rapporti tra Parlamento e magistratura, nettamente favorevole al primo, sulla base dei valori che a questo fanno capo e sulla base del fatto che la *ratio* dell'insindacabilità parlamentare è quella di garantire il pieno e libero esplicarsi della funzione parlamentare⁷⁹. Sono sicuramente affermazioni veritiere e non ritraibili in dubbio. Resta però il dato di fatto di una esasperata conflittualità e di una ingovernabilità dei conflitti aventi ad oggetto l'insindacabilità parlamentare, frutto anche delle posizioni contrapposte che Parlamento e magistratura continuano a tenere. In particolar modo, però, l'attribuzione al Parlamento del potere di dichiarare l'insindacabilità ha fatto in modo che l'organo legislativo

⁷⁵ Cfr. M. Midiri, *Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione tra poteri. I conflitti di attribuzione relativi all'insindacabilità parlamentare*, in E. Bindi-M. Perini (a cura di), *Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, Giuffrè, 2003, p. 115 ss; P. Ridola, *L'insindacabilità parlamentare tra "nesso funzionale" e libertà politica*, cit., p. 3673-74; ID. *Le "parole della politica"*, cit., p. 1225. Per una critica a tale impostazione si veda A. Pace, *Giurisdizione e insindacabilità*, cit. p. 100 ss.

⁷⁶ Cfr. le sentenze nn. 320 e 321 del 2000, quest'ultima in *Giur. it.*, 2001, p. 202 con nota di F. Girelli, *Dopo la "svolta" la Corte non annulla la deliberazione in materia di insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, 1° comma, Cost.: corretto esercizio del potere parlamentare o giudizio costituzionale meno severo?*.

⁷⁷ Corte cost., 15 febbraio 2000, n. 56, in in *Giur. cost.*, 2000, p. 442 ss., con nota di L. Gianniti. *Osservazioni sulla qualificazione delle opinioni espresse da un parlamentare "opinionista"*.

⁷⁸ Critico su questo punto P. Ridola, *Le "parole della politica"*, cit., p. 1225 ss.

⁷⁹ Cfr., *ex multis*, N. Zanon, *Parlamentare (status di)*, cit., p. 628 per il quale lo scopo dell'insindacabilità è quello "di garantire la libertà e l'indipendenza della funzione parlamentare, nonché il buon funzionamento dell'istituto parlamentare in quanto tale". Cfr. inoltre, G. Zagrebelsky, *Immunità*, cit. p. 43.

seguitasse a far uso della c.d. “giurisprudenza parlamentare”, applicandola però alle delibere di insindacabilità, invece di usare la negazione dell’autorizzazione a procedere anche per fatti astrattamente riconducibile alla prerogativa dell’art. 68, c. 1, Cost. Il Parlamento ha infatti abusato del potere riconosciutogli dalla giurisprudenza costituzionale, approvando delibere di insindacabilità slegate dall’accertamento di qualsiasi presupposto fattuale circa i fatti oggetto della delibera e circa l’esistenza del nesso funzionale, nonostante i richiami della giurisprudenza costituzionale sulla necessità e sulle caratteristiche del nesso in questione.

Il modello procedimentale costruito dalla Consulta, la quale forse credeva di poter limitare il potere del Parlamento attraverso il proprio controllo sulle delibere di insindacabilità⁸⁰, non ha quindi prodotto quella stabilità nei rapporti tra poteri dello stato che il sistema di cui il sistema necessita.

Anche la dottrina, valorizzando la riforma costituzionale del 1993⁸¹, ha del resto contestato l’impostazione del Giudice costituzionale⁸², sottolineando in particolare come l’art. 68, c. 1, Cost. sia una norma diretta ai giudici, per cui ad essi spetterebbe il compito di valutare l’esistenza dei presupposti per l’insindacabilità parlamentare⁸³. Si insiste, cioè, affinché venga riconosciuto al giudice comune il potere di interpretare e giudicare sull’applicabilità della

⁸⁰ Cfr. E. Furno, *L’insindacabilità*, cit., p. 316.

⁸¹ Dopo l’eliminazione dell’autorizzazione a procedere, non è più previsto alcun intervento del Parlamento, tranne i casi disciplinati dai commi 2 e 3 dell’art. 68, Cost., che possa influire sull’attività della magistratura nei confronti dei parlamentari, come del resto anche l’art. 68, c. 1, non prevede alcuna intervento del Parlamento in materia di insindacabilità. Cfr. G. Azzariti, *Cronaca di una svolta*, cit., p. 242; M. Perini, *Il seguito e l’efficacia delle decisioni costituzionali nei conflitti fra poteri dello Stato*, Giuffrè, 2003, p. 287, il quale sottolinea come prima del 1988, l’art. 68 non veniva interpretato come un norma attributiva di un potere. Del resto, dove la Costituzione ha voluto attribuire un potere del Parlamento lo ha fatto espressamente: si considerino, per rimanere al caso delle immunità parlamentari, gli stessi commi 2 e 3 dell’art. 68 Cost. e, in un diverso ambito, l’art. 96 Cost. il quale affida al Parlamento il potere di autorizzare il giudizio dinanzi al Tribunale dei Ministri per Presidente del Consiglio e Ministri per i reati commessi nell’esercizio delle loro funzioni.

⁸² La dottrina auspica da tempo il ribaltamento di tale modello; cfr., *ex multis*, A. Pace, *Giurisdizione e insindacabilità*, cit. p. 109 ss.; S. Bartole, *Immunità e giurisdizione*, cit. p. 44 ss.; F. Sorrentino, *Immunità e giurisdizione*, cit. p. 74 ss.; si veda tuttavia in senso contrario L. Elia, *Relazione di sintesi*, in *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionale*, cit., p. 88; M. Luciani, *Il “modello” della sentenza n. 1150 del 1988*, *ivi*, p. 331 ss.

Alcune volte sono gli stessi giudici a richiedere alla Corte di rivedere la propria posizione circa il funzionamento procedurale del meccanismo della insindacabilità fatto proprio a partire dalla sentenza n. 1150/1988 (Cfr. Corte cost., sent. n. 449 del 2002).

⁸³ Cfr., oltre agli Autori citati nella nota n. 76, R. Romboli, *La “pregiudizialità parlamentare”*, cit., p. 997, che parla espressamente dell’art. 68, c. 1, Cost. come di una norma rivolta “principalmente e direttamente ai giudici”; E. Rossi – V. Casamassima, *Immunità parlamentari*, cit., p. 2927, per i quali andrebbe valorizzato il ruolo dei giudici comuni quali interpreti delle norme costituzionali, al fine di garantire un migliore equilibrio dei vari interessi coinvolti. Parte della dottrina ha anche proposto l’eliminazione di qualsiasi meccanismo di pregiudizialità; in questa ricostruzione le parti sarebbero libere di sollevare conflitto dinanzi alla Corte ogni volta in cui ritengono lesa la propria competenza. Cfr. inoltre G. Azzariti, *Cronaca di una svolta*, cit., p. 244.

prerogativa, lasciando alle Camere la possibilità di sollevare eventualmente il conflitto avverso la decisione giurisdizionale⁸⁴.

L'eliminazione dell'effetto inibente della delibera parlamentare avvicinerrebbe inoltre la situazione relativa alla prerogativa *ex art. 68, c. 1, Cost.* a quella di cui all'art. 90 Cost. relativa al Presidente della Repubblica nella quale sono appunto i giudici ad accertare i presupposti di applicabilità delle prerogative presidenziali⁸⁵ e, soprattutto, a quella *ex art. 122, c. 4, Cost.* relativa ai consiglieri regionali.

Non sembra implausibile quindi valorizzare la tesi dell'allineamento del funzionamento del meccanismo dell'insindacabilità parlamentare con quello dell'insindacabilità dei consiglieri regionali ove i rapporti tra magistratura e organi legislativi sono rovesciati rispetto ai primi. Infatti, i Consigli regionali non hanno il potere di emettere delibere d'insindacabilità con efficacia paralizzante sul processo, di guisa che sarà la Regione⁸⁶ a sollevare conflitto tra enti (e non tra poteri⁸⁷).

A fronte di una medesima situazione sostanziale si avviano quindi due procedimenti distinti; conflitto tra poteri da un lato, conflitto Stato-Regioni dall'altro lato, segno di una diversa impostazione dei rapporti tra magistratura e, rispettivamente, Parlamento e consigli regionali, scaturente anche dalla diversa posizione e funzione istituzionale degli organi coinvolti. Del resto è già stato a più riprese evidenziato come la Corte, nonostante mantenga ferma la distinzione tra il ruolo delle assemblee parlamentari e quello dei consigli regionali⁸⁸, tenda,

⁸⁴ La dottrina è divisa su quale sia il momento nel quale sorge la legittimazione delle Camere a sollevare il conflitto. Una prima parte ritiene infatti che solo la sentenza definitiva di condanna del parlamentare farebbe sorgere la legittimazione in capo al Parlamento: cfr. A. Pace, *I limiti del potere*, cit. p. 113; F. Sorrentino, *Immunità e giurisdizione*, cit., p. 81; *contra* S.P. Panunzio, *Interrogativi sulla insindacabilità*, cit., p. 295; M. Luciani, *Il "modello" della sentenza n. 1150*, cit., p. 331; G. Azzariti, *Cronaca di una svolta*, cit. p. 242.

⁸⁵ Sul punto si tornerà di seguito *infra*.

⁸⁶ Si sorvola in questa sede sul fatto che a sollevare conflitto sia la Giunta e non il Consiglio, che pertanto rimane del tutto estraneo al giudizio.

⁸⁷ Sul punto si veda però, per tutti, R. Romboli, *Storia di un conflitto «partito» tra enti ed «arrivato» tra poteri (il conflitto tra lo Stato e la Regione avente ad oggetto un atto giurisdizionale)*, in *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato*, a cura di A. Anzon, B. Caravita, M. Luciani, M. Volpi, Torino, 1993, p. 203 s., per il quale i conflitti aventi ad oggetto l'insindacabilità dei consiglieri regionali sarebbero annoverabili tra i conflitti tra poteri dello Stato, piuttosto che tra enti, visto che sostanzialmente si tratta di conflitti tra l'autorità politica e quella giurisdizionale.

⁸⁸ La Corte costituzionale, anche dopo la riforma del Titolo V della Costituzione mantiene ferma la distinzione dei ruoli e della posizione del Parlamento e dei consigli regionali all'interno del sistema costituzionale. Prescindendo dal richiamo alla sovranità popolare, ma facendo perno su fatto che il Parlamento è la sede della rappresentanza politica nazionale, la Corte, nella sent. n. 106 del 2002, ha negato ai consigli regionali la possibilità di intitolarsi "Parlamento regionale". Sulla sentenza n. 106/2002 si vedano i commenti di F. Cuocolo, *Parlamento nazionale e "parlamenti" regionali*, C. Pinelli, *Continuità e discontinuità dell'impianto repubblicano nella prima pronuncia sul nuovo titolo V*, N. Zanon, *La funzione unitaria del Parlamento nazionale e la revisione del Titolo V*, A. Mangia, *I consigli regionali e la fine della rappresentanza politica*, tutti in *Giur. cost.*, 2002, alle pp. 873 ss., 878 ss., 884 ss., 885 ss. Si veda inoltre B. Caravita, *Quando al destino non corrisponde il nome: i Consigli regionali tra sovranità popolare e integrazione europea*, in [federalismi.it](http://www.federalismi.it) (www.federalismi.it). Si consideri inoltre la sentenza n. 301 del 2007, nella quale la Corte richiama

invece, ad operare una costante e continua convergenza tra il contenuto delle prerogative dei parlamentari e quelle dei consiglieri regionali⁸⁹: così in generale sul nesso funzionale, in tema di contestualità tra dichiarazioni extra *moenia* e atti funzionali⁹⁰ e, ancora, in materia di partecipazione del terzo offeso al giudizio costituzionale⁹¹. Di qui si spiega la fatica che si compie nel comprendere come sia possibile “parificare la posizione dei parlamentari e dei consiglieri regionale per poi differenziare nettamente quella degli organi cui appartengono”⁹² solo sulla base del fatto che nel Parlamento risiederebbe la rappresentanza nazionale⁹³. Da tale differente posizione scaturirebbe inoltre una diversa “forza” della delibera di insindacabilità: inibente quella adottata dal Parlamento, ininfluente quella del Consiglio regionale⁹⁴, con la conseguenza che solo il primo, e non il secondo, avrebbe, ed in concreto ha, il potere sull’insindacabilità dei propri membri.

Una significativa apertura nel senso di riconoscere ai giudici il potere di accertare e dichiarare l’esistenza di una immunità politica è giunta inoltre, in un passato recente, proprio da parte della stessa Consulta.

Occupandosi del noto “caso Cossiga”⁹⁵, la Corte ha infatti espressamente ammesso che spetta ai giudici, in prima battuta, il potere di sindacare l’esistenza dei presupposti applicativi della immunità presidenziale⁹⁶.

espressamente una consolidata giurisprudenza ma in parte anteriore alla riforma del Titolo V, per la quale “le attribuzioni dei consigli regionali si inquadrano, invece, nell’esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, ma non si esprimono a livello di sovranità (sent. n. 306 del 2002; sent. n. 81 del 75)”.

⁸⁹ La posizione è comune in dottrina; si veda, da ultimo, E. Malfatti- S. Panizza- R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, Giappichelli, 2011, p. 217, che parlano di “filone unitario” della giurisprudenza costituzionale in materia di insindacabilità parlamentare e consiliare.

⁹⁰ Corte cost., sentenze nn. 276 e 289 del 2001.

⁹¹ Corte cost., sentenza n. 76 del 2001 in *Giur. cost.*, 2001, p. 488 ss., con note di R. Romboli, *Immunità per le opinioni espresse dai parlamentari ed ai consiglieri regionali e tutela del terzo danneggiato: un importante mutamento della giurisprudenza costituzionale, in attesa di un altro più significativo*; G. Gemma, *Intervento dei soggetti privati nei conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni: la Corte da via libera*; A. Concaro, *Conflitti costituzionali e immunità: anche le parti private vanno tutelate nel giudizio dinanzi alla Corte?*. Cfr. inoltre M. Mezzanotte, *La Corte e le immunità dei consiglieri regionali: nascita di un conflitto “sui generis”?*, in *Giur. it.*, 2002, p. 679 ss.; T.F. Giupponi, *“Avanti il prossimo!”*. *L’insindacabilità dei consiglieri regionali e il diritto di azione e di difesa: il giusto processo “bussa”, e la Corte “apre” le porte del conflitto*, *ivi*, p. 679 ss.; P. Veronesi, *Il “terzo incluso” nei conflitti intersoggettivi su atto giurisdizionale*, in *Le Regioni*, 2001, p. 742 ss.

⁹² Cfr. A. Poggi, *Delibera parlamentare inibente vs delibera consiliare ininfluente? Note problematiche circa alcune recenti decisioni della Corte in materia di insindacabilità dei consiglieri regionali*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (www.forumcostituzionale.it), ora in *Le Regioni*, 2008, p. 205 ss.

⁹³ Spunti per superare la posizione della Corte si trovano anche in T.F. Giupponi, *Profili organizzativi del Consiglio regionale*, in *Il Filangieri*, 2009, p. 101 ss.

⁹⁴ Sul punto si veda chiaramente Corte cost., sent. n. n. 195/2007 Si veda però Corte cost., sent. n. 221 del 2006, la quale parlava di “effetto inibitorio della delibera consiliare di insindacabilità”.

⁹⁵ Sul c.d. “Caso Cossiga”, si vedano diffusamente i contributi pubblicati in Bin - Brunelli - Pugiotto - Veronesi (a cura di), *Il “caso Cossiga”. Capo dello Stato che esterna o privato cittadino che offende?*, Giappichelli, 2003.

⁹⁶ Corte cost., sent. 26 maggio 2004, n. 154, in *Giur. cost.*, 2004, p. 1582 ss., con note di L. Elia, *Il Presidente iracondo e i limiti della sua responsabilità*; L. D’Andrea, *L’irresponsabilità del Capo dello Stato non è pari all’insindacabilità dei parlamentari: la Corte “distingue” e rilancia l’interpretazione restrittiva delle immunità*;

Ciò aveva giustamente lasciato presagire un cambiamento della giurisprudenza anche in relazione alla insindacabilità parlamentare. In un'ottica di ricostruzione sistematica e unitaria delle immunità, non è infatti implausibile accomunare le prerogative previste dagli artt. 68, 90 e 122 Cost⁹⁷. La Consulta, tuttavia, non ha portato a compimento le aperture illustrate ed infatti, rimanendo alla immunità presidenziale, nella successiva pronuncia sul “caso Cossiga” ha evitato di pronunciarsi sul merito del ricorso⁹⁸; per quanto riguarda invece le insindacabilità parlamentari e consiliari, non ha mai avvalorato quel parallelismo tra le varie immunità che emergerebbe dal dato testuale della Costituzione.

In conclusione, nel medio periodo non sembra ravvisabile la possibilità di un *revirement* da parte della Corte costituzionale⁹⁹, che continua a seguire il solco sicuro dei propri precedenti, distinguendo quindi i meccanismi processuali delle varie immunità.

Occorre sottolineare, inoltre, che oggi la rimozione della pregiudizialità parlamentare potrebbe avvenire solamente attraverso l'annullamento della legge n. 140 del 2003 che espressamente la disciplina¹⁰⁰.

6 (segue). ...*Anche alla luce della necessaria tutela dei diritti dei terzi*

Il rovesciamento dei rapporti tra Parlamento e magistratura può essere sostenuto anche sulla base di una ricostruzione che abbracci un'ottica nella quale entri a far parte, oltre alla posizione del Parlamento e della magistratura, anche il diritto del soggetto leso dalle dichiarazioni del parlamentare. Con la dichiarazione di insindacabilità, il terzo viene infatti privato del diritto ad avere un processo e non sempre la possibilità di intervenire nel processo costituzionale, ormai ammessa dalla Corte, può essere ritenuta soddisfacente. Ciò sembra ancor più vero se si tiene in considerazione la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo¹⁰¹ per la quale, da un lato, la prerogativa dell'insindacabilità è legittima soltanto

E. Malfatti, *La “doppia” pronuncia sul “caso Cossiga”: di molte strade percorribili, la Corte non sceglie la più lineare.*

⁹⁷ Cfr. E. Furno, *L'insindacabilità*, cit. p. ; A. Pugiotto, *Il “caso Cossiga” e la teoria dei vasi comunicanti*, in Bin - Brunelli - Pugiotto - Veronesi (a cura di), *Il “caso Cossiga”*, cit., p. 406; D. Chinni, *La Corte costituzionale scrive un nuovo capitolo del “caso Cossiga” (ma per l'ultimo è necessario attendere ancora)*, in *Giur. it.*, 2008, p. 1112.

⁹⁸ Corte cost., sent. 17 luglio 2007, n. 290, in *Giur. It.*, 2008, p. 1109 ss, con nota di D. Chinni, *La Corte costituzionale scrive*, cit.

⁹⁹ Cfr. E. Malfatti, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri*, cit., p. 361. Auspica un *revirement* in materia E. Furno, *L'insindacabilità*, cit., p. 320 ss.

¹⁰⁰ Cfr. M. Ruotolo, *Corte, giustizia e politica*, cit., p. 332.

¹⁰¹ La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha emesso fino ad ora sette sentenze nei confronti dell'Italia per violazione dell'art. 6.1 CEDU in relazione a casi di applicazione dell'insindacabilità parlamentare: Corte EDU, *Cordova c. Italia*, causa 40877/98, sent. 30/01/2003; Corte EDU, *Cordova c. Italia*, causa 45649/99, sent. 30/01/2003; Corte EDU, *De Jorio c. Italia*, causa 73936/01, sent. 3/01/2004; Corte EDU, *Ielo c. Italia*, causa 21053/02, sent.06/12/2005; Corte EDU, *Patrono, Cascini e Stefanelli c. Italia*, causa 10180/04, sent.

laddove non limiti sproporzionalmente il diritto di accesso al processo del terzo leso e, dall'altro lato, la sproporzione, nel caso italiano, è data dal fatto che l'accesso al processo sia negato da un organo politico, quale è il Parlamento, e non da un organo giurisdizionale¹⁰².

Viene quindi in rilievo non solo il rapporto tra Parlamento e magistratura, ma anche la tutela dei diritti fondamentali dell'uomo.

Il tema della tutela dei diritti fondamentali è del resto strettamente legato al funzionamento del meccanismo della insindacabilità, soprattutto in un'ottica di tutela multilivello dei diritti e dialogo tra le Corti.

In un modello nel quale sia il giudice comune a giudicare sulla insindacabilità si contempererebbero in maniera migliore le esigenze di tutela delle prerogative parlamentari con quelle dei terzi, innanzitutto perché il sacrificio dei diritti di questi ultimi sarebbe affermato dai giudici comuni e non da un organo politico. Quest'ultimo, cioè il Parlamento, sarà poi libero di adire la Corte costituzionale, chiamata a ristabilire l'ordine costituzionale delle competenze¹⁰³.

Tale modello, eliminando inoltre la efficacia inibente della delibera di insindacabilità, non andrebbe incontro alla possibile violazione dell'art. 6.1 Cedu, in quanto il cittadino non vedrebbe leso il proprio diritto di accesso alla giustizia.

Anche valorizzando questo aspetto non sembra però ravvisabile, allo stato dei fatti, un cambiamento di giurisprudenza da parte della Consulta.

I giudici costituzionali sono infatti pienamente coscienti dell'ambito di applicazione delle norme CEDU, come interpretate dalla Corte di Strasburgo, tanto che la richiamano nelle proprie decisioni sui conflitti in materia di insindacabilità¹⁰⁴, ma preferiscono mantenere inalterato il modello costruito a partire dal 1988 e valutare caso per caso il fatto concreto alla luce appunto, anche delle norme CEDU, ampliando, per quanto possibile, il dialogo con la Corte EDU.

20/04/2006; Corte EDU, *CGIL e Cofferati c. Italia*, causa 46967/07, sent. 24/02/2009; Corte EDU, *CGIL e Cofferati c. Italia*, causa 2/08, sent. 6/04/2010. Su questa giurisprudenza, A. Guazzarotti, *Strasburgo "condanna" i nostri parlamentari "linguacciuti"?*, in forum di quaderni costituzionali (www.forumcostituzionale.it); P. Mezzanotte, *Il caso de Jorio: l'immunità parlamentare nella giurisprudenza di Strasburgo e il rapporto con gli orientamenti della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 16/2004 (www.federalismi.it); F.M. Palombino, *Il diritto di accesso ad un Tribunale secondo la Corte di Strasburgo e l'insindacabilità parlamentare prevista dall'art. 68, comma 1, della Costituzione italiana*, in *Giur. cost.*, 2005, p. 2235; T.F. Giupponi, *"Il caso Ielo" in Europa: Strasburgo condanna la Corte italiana in materia di insindacabilità?*, in *Quad. cost.*, 2006, p. 381; N. Purificati, *L'insindacabilità dei parlamentari tra Roma e Strasburgo*, in *Quad. cost.*, 2007, p. 309; R. Dickmann, *L'insindacabilità dei parlamentari italiani davanti alla Corte di Strasburgo: ombre e luci*, in *federalismi.it*, n.5/2009 (www.federalismi.it);

¹⁰² Corte EDU, *Cordova c. Italia*, causa 40877/98, sent. 30/01/2003.

¹⁰³ Cfr. E. Furno, *L'insindacabilità*, cit., p. 317; R. Tosi, *La delibera parlamentare di insindacabilità (un rimedio speciale o uno strumento di collaborazione?)*, *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. IV, Jovene, 2004, 2170.

¹⁰⁴ Esempio in tal senso è la recente sent. n. 82/2011.

Inoltre bisogna riconoscere che la Corte di Strasburgo non ha mai apertamente giudicato illegittimo il sistema dell'insindacabilità vigente nel nostro ordinamento, ma si è imitata ad analizzare volta per volta il caso ad essa sottoposto, valutando singolarmente le fattispecie. Dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo emergono certamente delle linee di tendenza, sopra brevemente richiamate, che lasciano trasparire le limitazioni del meccanismo italiano di attuazione dell'art. 68, c. 1, Cost., anche in relazione ai principi comuni in materia di insindacabilità negli altri paesi europei con i quali la Corte EDU deve confrontarsi¹⁰⁵; i giudici di Strasburgo non sono però giunti ad una censura *tout court* del sistema italiano dell'insindacabilità parlamentare. Per questa strada risulta giustificata la tenuta di posizione della Corte costituzionale che, pur non rinnegando la propria posizione, cerca di dialogare con la Corte di Strasburgo e agisce *case by case* cercando la soluzione che meglio contempera di volta in volta i vari interessi coinvolti. Al di là del meccanismo di funzionamento della insindacabilità parlamentare, ormai consolidato, tale approccio della Consulta procura però una certa instabilità sui requisiti del nesso funzionale; si ha, infatti, la percezione costante che, in relazione al singolo caso, la decisione sul nesso funzionale potrebbe non corrispondere ai canoni già espressi in precedenza¹⁰⁶. Tale impostazione ha sicuramente il pregio di cercare di evitare illegittime compressioni dei diritti, soprattutto dei soggetti lesi, ma non aiuta certamente una ricostruzione unitaria dell'istituto e, soprattutto, lascia esposto il giudizio ad un'alea che forse sarebbe meglio evitare.

7. Conclusioni

Nonostante non manchino le possibilità, non sembrano profilarsi all'orizzonte mutamenti della giurisprudenza sui punti controversi affrontati. Il nodo cruciale per la definizione dei conflitti sull'insindacabilità resta pertanto la perimetrazione quanto più precisa ed oggettiva possibile, in relazione ai singoli casi, del nesso funzionale.

Dall'analisi della giurisprudenza costituzionale non emerge, in conclusione, una sensazione di equilibrio tra i poteri, nonostante, in sede di conflitti, il compito della Corte sia proprio quello di tutelare l'ordine delle competenze costituzionale e ristabilirlo qualora venga violato.

¹⁰⁵ Un quadro comparativo delle diverse soluzioni in materia di insindacabilità adottate nei maggiori paesi europei, in relazione ai principi sanciti dalla giurisprudenza della Corte EDU, si trova in E. Cavasino, *Insindacabilità parlamentare e diritti fondamentali: un problema solo italiano?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2010, p. 1380 ss.

¹⁰⁶ Cfr., da ultimo, E. Malfatti- S. Panizza- R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, cit., p. 252, per i quali la Corte costituzionale "ha si elaborato dei criteri sulla cui base esercitare il controllo delle delibere parlamentari, ma in pratica l'interpretazione dl concetto di «nesso funzionale» tra le opinioni espresse da deputati e senatori e l'attività parlamentare costituisce il cuore di un problema che deve essere affrontato ogni volta".

Quello che invece sicuramente emerge è lo sforzo compiuto della Corte, con esiti però non sempre soddisfacenti, di tutelare e bilanciare tutti i diritti coinvolti; non solo le prerogative del Parlamento e della magistratura, ma anche quelli del soggetto leso, per il quale l'applicazione dell'insindacabilità comporta una restrizione della tutela giudiziaria.

La necessità sempre più pressante di addivenire ad un più equo bilanciamento dei valori sembra esser tutelata dalla Consulta attraverso un approccio caso per caso alla gestione dei conflitti. Ciò consente alla Corte di effettuare un controllo più incisivo sulla fattispecie concreta, maggiormente rispondente, in astratto, a tutelare i diritti dei terzi, anche in considerazione del necessario dialogo con la Corte di Strasburgo, ma rende del tutto impervia la via della ricostruzione dogmatica in chiave unitaria dei conflitti in materia di insindacabilità.

Certo è che in questo modo la Corte si è trasformata in giudice del fatto¹⁰⁷, giudice del rapporto concreto, il che allontana gli odierni conflitti in tema di insindacabilità parlamentare dal paradigma dei conflitti tra poteri quale luogo nel quale ricostruire l'equilibrio delle attribuzioni costituzionali, con il rischio di scadenza del "tono costituzionale".

Sembra invece che il giudizio sui conflitti sia diventato lo scenario in cui si garantiscono i diritti di fronte all'autorità politica¹⁰⁸; da ciò ne discende la conseguenza per la quale l'esercizio della funzione parlamentare è l'unico metro di valutazione di questi conflitti. Se ciò è vero, potrebbe allora essere tentata una attualizzazione della funzione stessa, ricalibrando la struttura del nesso funzionale in relazione alle rinnovate esigenze che la funzione parlamentare è chiamata a svolgere nelle moderne democrazie.

Nella situazione attuale, a prescindere da mancate aperture e cambiamenti di giurisprudenza, sembra comunque necessario che Parlamento e giudici mantengano un atteggiamento di *self restraint*. Il Parlamento dovrebbe accedere ad una tesi più restrittiva riguardo l'esistenza dell'insindacabilità, seguendo in maniera più convinta gli orientamenti della Corte, ed evitando delibere di insindacabilità nelle quali la verifica sul nesso funzionale è superficiale. I giudici comuni potrebbero invece rivestire un nuovo ruolo, non solo nel caso in cui si trasformasse il meccanismo di funzionamento della prerogativa di cui all'art. 68, c. 1, Cost. allineandolo a quanto accade nel caso dell'insindacabilità dei consiglieri regionali *ex art. 122, c. 4, Cost.* (tra l'altro questo genere di conflitti è numericamente inferiore), ma anche nel quadro attuale. I giudici, prima di sollevare il conflitto, potrebbero infatti effettuare una sorta

¹⁰⁷ Cfr., *ex multis*, G. Azzariti. *Cronaca di una svolta*, cit. p. 240.

¹⁰⁸ Cfr. M. Midiri, *I conflitti sull'insindacabilità parlamentare: condizioni di promovibilità e tutela della persona offesa*, in AA.VV., *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Giappichelli, 2000, p. 575.

di giudizio prognostico circa l'esito del processo valutando tutti i fatti oggetto del giudizio e solo qualora questo sia positivo impugnare la delibera parlamentare dinanzi alla Consulta. Si tratterebbe, in sostanza, di condizionare l'eventuale proposizione del conflitto ad una valutazione di merito circa le reali necessità dello stesso; qualora, infatti, la causa possa ad esempio essere decisa nel senso della non responsabilità del Parlamentare, perché sollevare un conflitto sostanzialmente inutile? Meglio sarebbe allora archiviare direttamente. Ovviamente tale soluzione avrebbe il pregio di un ottimo funzionamento in un sistema in cui lo stesso Parlamento agisca in maniera maggiormente rispondente alle indicazioni della Consulta in tema di nesso funzionale. Una maggior ponderazione da parte del Parlamento nell'adottare delibere di insindacabili e da parte dei giudici comuni nel sollevare il conflitto aiuterebbe sicuramente a riequilibrare i rapporti tra il potere legislativo e quello esecutivo¹⁰⁹.

La necessità di un *self restraint* tra gli attori coinvolti si rafforza, inoltre, anche alla luce del principio di leale collaborazione istituzionale¹¹⁰, divenuto ormai un principio generale dell'ordinamento, tanto che anche recentemente la Corte costituzionale ha chiarito che proprio i rapporti tra magistratura e potere esecutivo vi debbano essere informati¹¹¹.

¹⁰⁹ In sede conclusiva è interessante segnalare la possibilità che la prerogativa della insindacabilità parlamentare operi in sede di mediazione civile obbligatoria. Il d.lgs n. 28/2010, all'art. 5, prevede infatti la mediazione obbligatoria anche per le cause riguardanti i risarcimenti danni per diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di pubblicità (ad esclusione, ai sensi dell'art. 4, dell'azione civile esercitata nel giudizio penale). Quello che allora occorre chiedersi è se e come opera in questa nuova sede la prerogativa di cui all'art. 68, c. 1, Cost. Il parlamentare può far valere l'insindacabilità in sede di mediazione? E il mediatore può sospendere la mediazione ed investire la Camera di appartenenza della questione? Al primo quesito potrebbe risponderci positivamente. Al secondo invece no. Il mediatore infatti, per espressa volontà legislativa, non esercita funzioni giurisdizionali e quindi deve ritenersi che egli non debba, né possa sospendere l'attività per investire della questione la camera di appartenenza del parlamentare. In conclusione, se quest'ultimo fa valere l'insindacabilità in sede di mediazione l'effetto dovrebbe essere quello di far fallire la procedura conciliativa, con conseguente possibilità per il soggetto leso di adire il tribunale. Altre possibilità non sembrano percorribili. Qualora infatti si ritenesse che il mediatore potesse investire della questione sull'insindacabilità la camera del parlamentare e questa si pronunciasse per l'insindacabilità, chi solleverebbe il conflitto? Non di certo il mediatore perché non può essere incluso tra i poteri dello Stato, non il singolo soggetto, non essendo prevista una simile possibilità nel nostro ordinamento, non il giudice perché un giudice ancora non c'è. Senza contare inoltre, che la rimessione della questione alla camera di appartenenza del parlamentare creerebbe un ritardo nella procedura conciliativa, che ai sensi dell'art. 6, c. 1, del d.lgs n. 28 del 2010 deve concludersi nel termine di 4 mesi. Sull'introduzione dell'istituto della mediazione civile e, in particolare, sull'ordinanza del Tar Lazio n. 3202/2011 che rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale degli articoli n. 5, c. 1, e 16, c. 1, del d.lgs n. 28/2010, si veda G. Serges, *La "mediazione civile" e la Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 15/2011 (www.federalismi.it) e gli ulteriori richiami bibliografici ivi contenuti.

¹¹⁰ Cfr. M. Ruotolo, *Corte, giustizia e politica*, cit., p. 322; F. Girelli, *Dopo la "svolta"*, cit. p. 208.

¹¹¹ Corte cost., 25 gennaio 2011, n. 23, che ha risolto la questione di legittimità costituzionale relativa al c.d. "legittimo impedimento".