

L'INSINDACABILITA' PARLAMENTARE NELLA  
GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE  
di

*Luciana Pesole*

*(Professore associato di Giustizia costituzionale, Università di Perugia)*

*29 luglio 2004*

1. La scarsa incisività della giurisprudenza iniziale; 2. La svolta del 2000 e la giurisprudenza che ne consegue. I due “filoni” principali: a) le pronunce di annullamento e b) le decisioni meramente processuali (di improcedibilità e di inammissibilità); 3. L’approvazione della l. n.140/2003 e la giurisprudenza ad essa successiva; 4. La continua, difficile ricerca di un equilibrio da parte del giudice costituzionale.

1. Le pronunce costituzionali relative alla prerogativa dell’insindacabilità parlamentare hanno ormai tracciato una lunga storia, che è possibile ripercorrere nelle sue tappe più significative suddividendola in diverse fasi temporali.

E’ quasi superfluo sottolineare che prendere in esame la giurisprudenza costituzionale in questione significa necessariamente far riferimento al settore dei conflitti, che hanno rappresentato e rappresentano lo strumento di giustizia costituzionale attraverso il quale si è reso possibile l’intervento del giudice costituzionale in un ambito istituzionale di estrema delicatezza.

Questo profilo appare evidente sin dalla pronuncia capostipite, la sentenza n.1150/1988, che, come è noto, contiene lo storico riconoscimento della sindacabilità delle delibere parlamentari relative alla prerogativa di cui al 1°co. dell’art.68 Cost.<sup>1</sup>. La Corte afferma, infatti, il principio per cui spetta alla Camera di appartenenza del parlamentare valutare se nel caso concreto sussistono i presupposti per l’applicabilità della prerogativa in questione, ma l’autorità giudiziaria che si trovi a subire il conseguente effetto inibente può comunque sollevare conflitto nell’ipotesi in cui ritenga che il relativo potere parlamentare sia stato esercitato in modo non corretto. Sono, quindi, le Camere a decidere se le dichiarazioni

rese dal parlamentare siano considerabili come opinioni espresse nell'esercizio delle proprie funzioni. In caso di esito affermativo è inibito l'inizio o la prosecuzione del giudizio a carico del parlamentare e il giudice "spogliato" della possibilità di giudicare il caso in questione può contestare la delibera parlamentare di insindacabilità impugnandola dinanzi alla Corte in sede di conflitto.

Risulta così fissato uno schema procedurale che, come è stato ripetutamente affermato<sup>2</sup>, rende di fatto il conflitto uno strumento a senso unico, nel senso che fa gravare sull'autorità giudiziaria l'onere di attivarsi per invocare l'intervento della Corte nei tanti casi in cui il potere parlamentare e quello giudiziario si trovano ad essere contrapposti in merito alla valutazione dei presupposti dell'insindacabilità.

La scansione procedurale che vede (di regola) i giudici come parte attiva del conflitto e le Camere come parte passiva non viene disattesa nella giurisprudenza costituzionale successiva, ma ulteriormente consolidata con l'affermazione del principio (fissato a partire dalla sentenza n.265/1997) per cui, di fronte ad un parlamentare sottoposto a giudizio, la Camera di appartenenza non può contestare l'esercizio della giurisdizione utilizzando lo strumento conflittuale, ma deve reagire approvando la delibera che riconosce l'insindacabilità. In assenza di tale delibera, infatti, il conflitto sollevato su iniziativa parlamentare viene dichiarato inammissibile per mancanza della materia (e il processo a carico del parlamentare può proseguire). Viene così ad essere confermata la regola "spartitoria" per cui le Camere decidono sull'insindacabilità e i giudici sollevano il conflitto.

Il carattere unidirezionale dei conflitti sull'art.68, 1°co., Cost. costituisce un elemento a favore della parte parlamentare, che mantiene comunque il potere di deliberare in merito, anche dopo che il parlamentare sia stato sottoposto a giudizio. I giudici, invece, non possono contrapporsi alle Camere esercitando il proprio potere, ma devono necessariamente chiamare in causa la Corte costituzionale.

Se lo schema del conflitto sull'insindacabilità parlamentare appare chiaro sin dall'inizio e non viene disatteso in seguito, molto più caotico e contraddittorio si rivela, nella giurisprudenza iniziale, il profilo relativo all'estensione del controllo costituzionale sulle relative delibere parlamentari.

---

<sup>1</sup> La dottrina ha spesso sottolineato la portata storica del riconoscimento contenuto nella sentenza n.1150/1988, che viene indicata come la pronuncia che ha segnato la fine del dogma degli *interna corporis* (in tal senso, ad es., A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, 1991, 44).

<sup>2</sup> V., da ultimo, M. MANCINI, *Rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di insindacabilità parlamentare*, in *Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, Atti del Seminario di Siena del 24 maggio 2002, Milano, 2003, 139.

Nel momento stesso in cui la Corte riconosce la sindacabilità di tali delibere tenta anche di delimitare i confini del controllo costituzionale nei confronti del potere parlamentare. La sentenza n.1150/1988 contiene la nota affermazione di principio per cui il sindacato sulle delibere parlamentari in sede di conflitto consiste nel verificare la presenza di eventuali vizi *in procedendo* e la “omessa o erronea valutazione dei presupposti di volta in volta richiesti per il valido esercizio del potere”. Si tratta di affermazioni che vengono interpretate dalla dottrina nel senso che la Corte deve appurare la ragionevolezza e non arbitrarietà di quanto deliberato dalle Camere in relazione alla prerogativa di cui all’art.68, 1°co., Cost. (anche con riferimento al profilo della motivazione dell’atto), ma senza poter toccare il merito delle scelte politiche compiute in tale sede<sup>3</sup>.

La giurisprudenza immediatamente successiva mette in luce, però, la scarsa chiarezza delle asserzioni contenute nella pronuncia del 1988. La Corte, di fatto, decide utilizzando criteri assai più restrittivi e, quindi, effettuando un sindacato sulle delibere parlamentari molto meno incisivo di quanto sembrava intuirsi dalla lettura della decisione iniziale. Nella sentenza n.443/1993 il controllo costituzionale sulle delibere di insindacabilità viene qualificato come una mera “verifica esterna”<sup>4</sup> e nella sentenza n.265/1997 la Corte definisce il proprio sindacato come un intervento “a posteriori” e “dall’esterno”, fino ad affermare contraddittoriamente la non rivedibilità delle delibere parlamentari “adottate in assenza o con erronea o arbitraria valutazione dei relativi presupposti”<sup>5</sup>. L’intervento del giudice costituzionale sembra restringersi progressivamente fino al punto di accertare la semplice esistenza della delibera di insindacabilità, senza effettuare alcun controllo effettivo su di essa.

La giurisprudenza iniziale, quindi, si distingue per contenere significative affermazioni di principio, che però non si traducono in un reale controllo nei confronti del potere parlamentare. La Corte pone le premesse per sottoporre al suo sindacato le delibere relative alla prerogativa *ex* art.68, 1°co., Cost., ma non riesce poi a decidere in modo conforme a

---

<sup>3</sup> N. ZANON, *La Corte e la “giurisprudenza” parlamentare in tema di immunità: affermazioni di principio o regola del caso concreto?*, in *Giur. cost.*, 1988, 5603 ss.

<sup>4</sup> Sul punto v. le considerazioni critiche di G. AZZARITI, *Giurisdizione e politica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, 149-150.

<sup>5</sup> Punto 6 del *Considerato in diritto*. La contraddittorietà di tale affermazione rispetto alla giurisprudenza precedente è stata evidenziata da diversi A.: G. AZZARITI, *op. cit.*, 156; R. ROMBOLI, *Immunità parlamentare: un difficile bilanciamento (con qualche contraddizione) tra autonomia delle camere, tutela della sfera di attribuzioni dell’autorità giudiziaria e ruolo della Corte costituzionale*, in *Foro it.*, 1997, I, 2364; P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte. Cattivo uso del potere e sindacato costituzionale*, Milano, 1999, 128-129.

quanto affermato sul piano teorico<sup>6</sup>. E' una giurisprudenza in cui la Corte si muove in modo incerto e, soprattutto, poco incisivo.

Fanno eccezione le due pronunce di annullamento che hanno preceduto la svolta del duemila, non valutate nella loro effettiva portata innovativa proprio perché inserite in un contesto ancora caratterizzato da un atteggiamento della Corte (almeno apparentemente) restio a tradurre in pratica il rigore affermato in via di principio<sup>7</sup>. Rilette alla luce di quanto si verificherà con la giurisprudenza immediatamente successiva, tali pronunce assumono un chiaro significato premonitore dell'inversione di tendenza che la Corte stava per compiere.

2. La svolta che si compie con le note sentenze nn.10 e 11 del 2000 apre veramente una nuova fase nella giurisprudenza costituzionale in materia di insindacabilità parlamentare. L'inversione di tendenza non è determinata tanto dal fatto dell'annullamento delle delibere parlamentari adottate in relazione alla prerogativa di cui al 1°co. dell'art.68 Cost. (che, come si è visto, aveva caratterizzato già due delle pronunce precedenti), quanto dal tentativo della Corte di fissare in maniera più precisa e rigorosa i confini del controllo esercitabile in sede di conflitto nei confronti di tali delibere<sup>8</sup>. Dopo l'incertezza del periodo iniziale, la Corte delinea dei criteri di giudizio che le permettono di esercitare un controllo effettivo sul potere parlamentare in questione.

Che si tratti di una vera e propria inversione di tendenza lo dimostra il fatto stesso che nella sentenza n.10/2000 (punto 3 del *Considerato in diritto*) la Corte dichiara esplicitamente di dover precisare e in parte correggere quanto disposto nella sentenza n.265/1997 (che rappresenta l'apice di quel processo evolutivo iniziale che ha spinto la Corte stessa a circoscrivere sempre di più la propria ingerenza nei confronti delle delibere di insindacabilità,

---

<sup>6</sup> Emblematica in tale contesto è anche la sentenza n.375/1997, nella quale la Corte in motivazione assume una posizione favorevole ad una nozione di insindacabilità abbastanza rigorosa (conforme all'indirizzo c.d. intermedio), ma poi decide utilizzando la tesi più estensiva dell'ambito coperto dall'insindacabilità e, quindi, respinge contraddittoriamente il ricorso del giudice che aveva sollevato il conflitto. Viene, così, a mancare anche in questo caso l'applicazione concreta dei presupposti formulati in teoria.

<sup>7</sup> Si tratta delle sentenze nn. 289/1998 e 329/1999. La pronuncia del 1998 rappresenta in assoluto la prima decisione costituzionale in cui la Corte giunge ad annullare una delibera parlamentare di insindacabilità. Nonostante la rilevanza di tale profilo, la dottrina l'ha accolta in modo piuttosto tiepido evidenziando, da una parte, l'ineluttabilità della decisione di annullamento di fronte al caso concreto che aveva determinato la deliberazione di insindacabilità e, dall'altra, la scarsa chiarezza e ambiguità del contesto giurisprudenziale in cui la decisione veniva ad inserirsi. In tal senso le considerazioni di A. PACE, *L'insindacabilità parlamentare tra la "libertà della funzione" (delle Camere) e la verifica (non più soltanto "esterna"?) del "corretto esercizio del potere"*, in *Giur. cost.*, 1998, 2216-2217 e N. ZANON, *Brevi spunti comparatistici (a futura memoria) per il trattamento parlamentare dell'insindacabilità*, *ivi*, 2220-2221.

<sup>8</sup> G. AZZARITI, *Cronaca di una svolta: l'insindacabilità dei parlamentari dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Le Camere nei conflitti*, a cura di G. AZZARITI, Torino, 2002, 200, ha qualificato la svolta del duemila come un percorso "non sempre lineare, ma indubbiamente coraggioso e significativo". La "coralità" delle decisioni del

dopo averne riconosciuto la sindacabilità in linea di principio). Adesso il giudice costituzionale non afferma più la non rivedibilità delle delibere adottate in assenza dei presupposti richiesti, ma si riconosce competente a verificare proprio la sussistenza dell'insindacabilità e, quindi, ad accertare se l'opinione concretamente manifestata si possa ritenere espressa nell'esercizio delle funzioni parlamentari<sup>9</sup>.

Fatte queste significative premesse, la Corte tenta di puntualizzare quale sia l'ambito coperto dall'insindacabilità e di identificare conseguentemente i confini del suo sindacato. A tal fine viene innanzi tutto specificato (riprendendo concetti formulati anche in alcune delle decisioni precedenti) che l'insindacabilità non può riguardare tutta l'attività politica svolta dal parlamentare, ma solo quelle opinioni che siano legate da "nesso funzionale" con le attività che il parlamentare ha svolto "nella qualità di membro delle Camere".

Il problema di individuare il nesso funzionale non si pone di fronte a quelle opinioni che siano state manifestate nel corso dei lavori della Camera o dei suoi organi, in quanto tale ambito è sicuramente coperto dall'insindacabilità. Le ipotesi più problematiche sono, invece, quelle in cui il parlamentare ha reso delle dichiarazioni al di fuori dell'ambito parlamentare inteso in senso stretto: è in relazione a tali ipotesi che la Corte avverte la necessità di specificare quando si possa ritenere sussistente il nesso funzionale.

Affinché la dichiarazione resa dal parlamentare possa essere considerata espressione di attività parlamentare non basta un semplice collegamento di argomento o di contesto con tale attività, ma occorre che la dichiarazione riproduca un'opinione (già) espressa in sede parlamentare. Un'opinione espressa in sede parlamentare, infatti, rimane coperta dall'insindacabilità anche nel momento in cui viene riprodotta all'esterno. L'insindacabilità in questo modo va a garantire un determinato "contenuto storico" indipendentemente dall'ambito in cui viene riprodotto (purché si tratti di un contenuto inizialmente ricollegabile ad opinioni manifestate nell'esercizio dell'attività parlamentare intesa in senso stretto)<sup>10</sup>. Le dichiarazioni rese da un membro delle Camere al di fuori dell'ambito parlamentare, quindi, possono considerarsi insindacabili solo se hanno un contenuto sostanzialmente corrispondente

---

duemila è stata sottolineata da A. PACE, *L'art.68 comma 1 Cost. e la "svolta" interpretativa della Corte costituzionale nelle sentenze nn.10 e 11/2000*, in *Giur. cost.*, 2000, 85 ss.

<sup>9</sup> Dopo l'iniziale reticenza ad effettuare un controllo effettivo sulle delibere di insindacabilità, si profila per la Corte il rischio opposto di esercitare un sindacato sin troppo incisivo, che può sconfinare nel merito delle scelte compiute dalle Camere in relazione alla prerogativa in questione. E' quanto hanno unanimemente evidenziato i relatori al Seminario della Consulta del 31 marzo-1° aprile 2000 su *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, Milano, 2001: A. PACE, 28 ss.; S. BARTOLE, 49 ss.; F. SORRENTINO, 79 ss.

<sup>10</sup> Da notare che, in seguito, con la sentenza n.509/2002, la Corte ha puntualizzato che il riferimento all'attività parlamentare va fatto utilizzando comunque un criterio funzionale e non spaziale (nel caso di specie, infatti, ha disposto l'annullamento di una delibera di insindacabilità relativa alle dichiarazioni rese da un parlamentare nella *buvette*).

a quello di opinioni manifestate in tale ambito (non occorre una vera e propria “coincidenza testuale”, ma è comunque necessaria una “sostanziale corrispondenza di contenuti”).

Sulla base di queste asserzioni si sviluppa tutta la giurisprudenza costituzionale successiva, dove si assiste al costante tentativo da parte della Corte di decidere utilizzando i criteri fissati nel duemila. I conflitti che impugnano le delibere parlamentari sull'insindacabilità vengono accolti o respinti sempre alla luce dei principi stabiliti nelle sentenze nn.10 e 11.

Ferma restando la inevitabile presenza di un margine di discrezionalità<sup>11</sup>, per cui la precisazione dei criteri in base ai quali valutare la legittimità delle delibere di insindacabilità non elimina di per sé il rischio di oscillazioni giurisprudenziali, bisogna riconoscere che la Corte, con la giurisprudenza inaugurata nel duemila, ha per lo meno creato i presupposti per svolgere un controllo reale (e non apparente) nei confronti del potere parlamentare. Il fatto, poi, che da parte delle Camere persista la tendenza ad un utilizzo della prerogativa in questione non rigoroso e poco conforme ai principi costituzionali, ha sicuramente contribuito a rendere l'annullamento delle delibere di insindacabilità un evento non più insolito<sup>12</sup>. Anzi, più precisamente, la Corte è stata indotta a mutare il proprio orientamento assumendo una posizione di maggior severità verso la parte parlamentare proprio a causa del cattivo uso che questa ha fatto della propria prerogativa.

La svolta del duemila, quindi, si traduce di fatto in un atteggiamento di maggior rigore nei confronti del potere parlamentare. Ma questa indiscutibile tendenza (che trova espressione nelle numerose pronunce che annullano le delibere parlamentari di insindacabilità) è in qualche modo controbilanciata, nella giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni, dalla presenza altrettanto cospicua di decisioni di natura meramente processuale, che, non decidendo nel merito i conflitti sollevati dai giudici, assumono spesso un valore sanzionatorio nei confronti dei ricorrenti.

---

<sup>11</sup> La Corte stessa, nella recente sentenza n.120/2004 (punto 5 del *Considerato in diritto*), ha espressamente sottolineato l'impossibilità di individuare una regola generale di risoluzione delle controversie tra potere giudiziario e potere parlamentare, in quanto non si può pretendere di “cristallizzare una regola di composizione del conflitto tra principi costituzionali che assumono configurazioni di volta in volta diverse e richiedono soluzioni non riducibili nei rigidi limiti di uno schema preliminare di giudizio”.

<sup>12</sup> Nel 2000 le pronunce che hanno accolto il ricorso del giudice e, quindi, annullato la delibera parlamentare di insindacabilità sono state sei (sent. nn.10, 11, 56, 58, 82, 420); nel 2001 due (sent. nn.137, 289); nel 2002 tredici (sent. nn.51, 52, 207, 257, 270, 283, 294, 421, 435, 448, 508, 509, 521); nel 2003 nessuna e nel 2004 (almeno fino al mese di luglio, nel quale si svolge la presente indagine) una (n.246). Stando a questi dati sembrerebbe che nell'ultimo periodo di tempo si sia innescata una tendenza recessiva per quanto concerne le decisioni di annullamento delle delibere parlamentari in questione, ma è ancora troppo presto per affermarlo con certezza (anche perché nello stesso periodo sono stati dichiarati ammissibili, ma non ancora risolti nel merito, numerosi conflitti sull'art.68, 1°co., Cost.).

Queste decisioni processuali si possono raggruppare in due categorie, a seconda del dispositivo utilizzato: quelle di improcedibilità, determinate quasi sempre dal fatto che il giudice ricorrente non ha effettuato il deposito del ricorso, con la prova delle notificazioni eseguite, entro il termine di venti giorni dall'ultima notificazione, di cui all'art.26, 3°co., n.i.<sup>13</sup>, e quelle di inammissibilità, dove la Corte rileva nella prospettazione del ricorso (in relazione al *petitum*, al *thema decidendum*, alla motivazione o ad altri profili) la presenza di scorrettezze che le impediscono di risolvere il conflitto nel merito<sup>14</sup>.

Utilizzando un insolito rigore processuale, la Corte assume un atteggiamento di maggior severità anche nei confronti del potere giudiziario. E' come se avesse voluto riequilibrare la propria posizione in relazione alle parti confliggenti, dopo che con la svolta del duemila aveva invertito quella tendenza favorevole alla parte parlamentare che aveva caratterizzato la prima fase della giurisprudenza costituzionale sull'art.68, 1°co., Cost.

Le decisioni di annullamento delle delibere di insindacabilità da una parte e le pronunce di improcedibilità e di inammissibilità dall'altra, rappresentano due facce della stessa medaglia. Sono, cioè, espressione di un atteggiamento del giudice costituzionale di maggior pretesa nei confronti di entrambi i poteri in conflitto. Alle Camere viene chiesto di fare un'applicazione più corretta della propria prerogativa e ai giudici di utilizzare lo strumento conflittuale in modo non troppo disinvolto, vale a dire rispettoso delle (poche) regole processuali previste in merito.

Nel settore dei conflitti sembra essersi innescata una tendenza analoga a quella che ha caratterizzato l'evoluzione del giudizio incidentale. La Corte valuta l'ammissibilità facendo

---

<sup>13</sup> La discussa interpretazione per cui il termine per il deposito del ricorso è stato ritenuto di natura perentoria si trova contenuta per la prima volta, nell'ambito dei conflitti relativi alla prerogativa di cui all'art.68, 1°co., Cost., nella sentenza n.449/1997 (un precedente analogo vi era già stato però con la sentenza di inammissibilità n.87/1977), con la quale si inaugura la lunga serie di conflitti dichiarati improcedibili per deposito tardivo. I giudici ricorrenti, infatti, continuano a non rispettare il termine in questione anche a diversi anni di distanza dalla pronuncia del 1997, dimostrando, quindi, di ignorare la presa di posizione in merito del giudice costituzionale. Se si fa riferimento alla giurisprudenza costituzionale che va dal 2000 ad oggi (luglio 2004), ci si trova di fronte a sette pronunce di improcedibilità nel 2001 (nn.122, 191, 200, 245, 246, 247, 293), una nel 2002 (n.172), tre nel 2003 (nn.99, 106, 111), quattro nel 2004 (nn.247, 249, 250, 278). Va sottolineato che le ultime tre delle decisioni indicate (nn.249, 250 e 278 del 2004) si distinguono dalle altre perché la declaratoria di improcedibilità è stata pronunciata con ordinanza anziché con sentenza. E' probabile che questo cambiamento di forma trovi ulteriori conferme nella giurisprudenza successiva, visto che il principio per cui il ritardo nel deposito del ricorso determina l'improcedibilità del conflitto si è ormai ampiamente consolidato e la Corte si sente, quindi, libera di motivare succintamente in ordine al profilo in questione.

<sup>14</sup> La declaratoria di inammissibilità per prospettazione del conflitto in modo non chiaro è presente soprattutto nella giurisprudenza degli anni 2001 e 2002: si possono individuare in tale tipologia (prendendo sempre in esame i conflitti sull'art.68, 1°co., Cost.) tre sentenze di inammissibilità nel 2001 (nn.274, 363, 364) e cinque nel 2002 (nn.15, 31, 87, 206, 237), alle quali devono aggiungersi (sempre nel 2002) almeno due casi in cui la suddetta declaratoria di inammissibilità è stata pronunciata direttamente in sede preliminare e, quindi, con ordinanza (ord. nn.159 e 206). A partire dal 2003, invece, in seguito al principio affermato con la sentenza n.116/2003, si hanno numerose decisioni di inammissibilità determinate dal fatto che si trattava di conflitti già proposti (v. nota 19).

ricorso a filtri selettivi più stretti, con il conseguente incremento delle pronunce di inammissibilità<sup>15</sup>. I giudici sono, quindi, tenuti a delineare con estrema chiarezza i termini sia della questione di legittimità costituzionale, sia del ricorso per conflitto.

L'apice di questa tendenza in ambito conflittuale si raggiunge con la sentenza n.116/2003, dove la Corte prende posizione sulla questione, già discussa in dottrina<sup>16</sup>, della riproponibilità dei conflitti dichiarati improcedibili (o inammissibili)<sup>17</sup>. Si è trattato sicuramente di una decisione sofferta, come dimostra il fatto stesso che è l'unica pronuncia del 2003 in cui non c'è coincidenza tra il relatore e il redattore della decisione<sup>18</sup>. Alla fine ha prevalso l'orientamento più restrittivo, per cui la Corte ha negato la possibilità della riproposizione, attraverso significative affermazioni di principio relative alla struttura "bifasica" del procedimento per conflitto (per cui i ricorrenti, una volta che abbiano rinunciato all'utilizzo dei canali della mediazione politica, devono sottostare alle regole e non possono esercitare una seconda volta il potere che hanno "consumato").

L'importanza della sentenza n.116/2003 è testimoniata dal fatto che la maggior parte delle decisioni di inammissibilità ad essa successive riguarda conflitti sul 1°co. dell'art.68 Cost. dichiarati improcedibili o inammissibili e, poi, nuovamente sollevati dinanzi alla Corte<sup>19</sup>. La riproposizione del conflitto diviene, così, il motivo più ricorrente della

---

<sup>15</sup> M. PERINI, *Il seguito e l'efficacia delle decisioni costituzionali nei conflitti fra poteri dello Stato*, Milano, 2003, 113 ss. (spec.115), individua nella tendenza in esame, con riferimento al settore dei conflitti, il tentativo della Corte di stabilire una vera e propria disciplina processuale. Un'inversione di tendenza si registra, però, adesso nella recente sentenza n.154/2004 (anche se relativa all'ambito contiguo dell'irresponsabilità presidenziale). La Corte, seguendo un "orientamento antiformalistico", ha deciso nel merito il conflitto relativo al noto "caso Cossiga", nonostante nella formulazione del ricorso risultasse assente il *petitum*. Sul punto v. A. PUGIOTTO, *Ben oltre il "caso Cossiga": le importanti novità della sentenza n.154 del 2004* (9 luglio 2004), in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2-3.

<sup>16</sup> La dottrina era divisa tra coloro che ritenevano possibile la riproposizione (v., ad es., R. ROMBOLI *Sulla riproponibilità di un conflitto tra poteri dichiarato improcedibile*, in *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, cit., 253 ss.) e coloro che avevano espresso in merito un'opinione contraria (v., tra gli altri, S.P. PANUNZIO, *Interrogativi sulla insindacabilità dei parlamentari per le opinioni da essi espresse e sul "nesso funzionale"*, in *Immunità e giurisdizione sui conflitti costituzionali*, cit., 289-290 e S. GRASSI, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, *ivi*, 303 ss.).

<sup>17</sup> Per la precisione la sentenza n.116/2003 è relativa non ad un conflitto depositato oltre i termini, ma ad un conflitto che non era stato notificato alla controparte e in relazione al quale, quindi, vi era stata solo la preliminare pronuncia di ammissibilità. Il modo in cui è motivata la sentenza, però, fa chiaramente intuire che il principio fissato dalla Corte ha una valenza che va al di là della peculiarità del caso di specie, nel senso che deve intendersi riferito ai numerosi conflitti dichiarati improcedibili per deposito tardivo e poi nuovamente sollevati dinanzi alla Corte. La conferma di ciò si trova nella giurisprudenza immediatamente successiva, a partire dall'ordinanza n.153/2003, in cui la declaratoria di inammissibilità concerne appunto la riproposizione di un conflitto precedentemente dichiarato improcedibile per deposito tardivo. La stessa declaratoria viene, in seguito, utilizzata anche di fronte alla riproposizione di conflitti dichiarati inammissibili perché non correttamente prospettati (a partire dall'ordinanza n.214/2003).

<sup>18</sup> Il dato indicato nel testo è riportato dallo stesso Presidente della Corte G. ZAGRBELESKY, *La giustizia costituzionale nel 2003*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), 5.

<sup>19</sup> Alla sentenza n.116/2003 hanno fatto seguito le seguenti ordinanze di inammissibilità per riproposizione di un conflitto già sollevato: ord. nn.153, 188, 189, 214, 238, 247, 254, 277, 280, 358 del 2003 e ord. nn.40 e 217 del 2004. Si noti che la forma della sentenza per dichiarare inammissibile un conflitto riproposto è stata utilizzata

declaratoria di inammissibilità (quanto meno in questo periodo che è immediatamente successivo alla sentenza n.116/2003).

Prendendo posizione a favore della non ririproponibilità del conflitto, la Corte ha potuto evitare di affrontare nel merito i numerosi conflitti che, dopo essere stati dichiarati improcedibili (o inammissibili), erano stati nuovamente sottoposti al suo giudizio. Per quanto discutibile sotto il profilo della mancata risoluzione nel merito, tale atteggiamento della Corte è, del resto, abbastanza coerente con l'orientamento che aveva portato ad interpretare come perentorio il termine di cui al 3°co. dell'art.26 n.i., con la conseguente declaratoria di improcedibilità dei tanti conflitti depositati tardivamente ("grazie" anche alla negligenza che hanno continuato a dimostrare i giudici ricorrenti). Non a caso parte della dottrina aveva ritenuto tale orientamento un *escamotage* procedurale per non affrontare nel merito conflitti che, comunque, incidono in un ambito dall'alta valenza politica<sup>20</sup>.

La Corte, se da una parte si spinge ad interventi incisivi, annullando diverse delibere di insindacabilità attraverso l'applicazione dei principi fissati con la svolta del duemila, da un'altra parte, quando ci sono le condizioni, ricorre (con un rigore formalistico abbastanza insolito nel settore dei conflitti interorganici) all'applicazione di regole procedurali che, di fatto, le permettono di evitare di risolvere il conflitto nel merito.

Quest'ultimo profilo, tra l'altro, ha significative ripercussioni nei confronti del terzo offeso dalle dichiarazioni del parlamentare in relazione al quale sia stata adottata la delibera di insindacabilità. Dietro ogni conflitto sull'art.68, 1°co., Cost. che rimane non risolto quasi sempre c'è una persona che perde il diritto di difendersi in giudizio. Ogni volta che una decisione di natura meramente processuale fa venir meno la possibilità di accertare se le Camere abbiano valutato in modo conforme alla Costituzione i presupposti dell'insindacabilità, rimane sempre il dubbio se, in un'ottica di bilanciamento di valori costituzionalmente protetti, sia giustificato il sacrificio del diritto fondamentale sancito dall'art.24 Cost.

---

solo la prima volta (con la sentenza n.116/2003, appunto). In seguito la Corte ha sempre preferito la forma più "rapida" dell'ordinanza.

<sup>20</sup> Si sono espressi in questi termini prima D. NOCILLA, *Brevi note in margine ad un conflitto*, in *Giur. cost.*, 1978, I, 754, con riferimento alla sentenza n.87/1977, poi, in relazione ai più recenti conflitti dichiarati improcedibili, G. BUCCI, *L'esercizio della funzione parlamentare tra insindacabilità e privilegio*, in *Pol. dir.*, 1999, 98 ss. e G. AZZARITI, *Cronaca di una svolta: l'insindacabilità dei parlamentari dinanzi alla Corte costituzionale*, cit., 211ss. Lo stesso discorso è estensibile anche ai conflitti dichiarati inammissibili perché non correttamente prospettati (l'utilizzo di criteri di giudizio particolarmente rigorosi sul piano formale-procedurale può costituire uno strumento di elusione della pronuncia nel merito).

La problematica in questione, ampiamente affrontata dalla dottrina, necessita adesso di essere valutata tenendo conto dei principi affermati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e dell'applicazione fattane dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n.154/2004.

La Corte europea, come è noto, nel gennaio 2003 ha condannato l'Italia accogliendo le istanze presentate dal giudice italiano (sentenze 30 gennaio 2003, *Cordova c. Italia*, I, ric. n.40877/98, e *Cordova c. Italia*, II, ric. n.45649/98), non ravvisando un "ragionevole rapporto di proporzionalità" tra il fine perseguito con l'applicazione dell'immunità e il sacrificio conseguentemente imposto alla tutela di diritti fondamentali<sup>21</sup>. La Corte costituzionale, a sua volta, nella decisione che ha risolto il "caso Cossiga", ha ammesso l'intervento in giudizio delle due persone offese dalle dichiarazioni dell'ex Presidente della Repubblica (sent. n.154/2004, punto 2 del *Considerato in diritto*), alla luce di quanto disposto dagli artt.24 e 111 della Costituzione e dall'art.6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali così come applicato dalla Corte di Strasburgo nelle due sentenze del gennaio 2003. La giurisprudenza della Corte europea è stata, quindi, esplicitamente invocata a sostegno della decisione che ha accolto le due richieste di intervento in giudizio. Sul punto la Corte costituzionale, pur confermando la regola per cui nei conflitti interorganici possono intervenire in giudizio solo i soggetti dai quali e nei confronti dei quali sia stato sollevato il conflitto, ha precisato che tale regola non trova applicazione nei casi in cui "l'oggetto del giudizio per conflitto consista proprio nella affermazione o negazione dello stesso diritto di agire in giudizio" di chi si reputa leso da una condotta in merito alla quale si discute se debba ritenersi coperta da una delle immunità previste in Costituzione. Questo principio, formulato nell'ambito di un conflitto intersoggettivo con riferimento alla prerogativa disposta dall'art.122 Cost. a favore dei consiglieri regionali (sent. n.76/2001), viene ora esteso ad un conflitto che verte sull'irresponsabilità presidenziale, con la esplicita precisazione che deve ritenersi applicabile anche ai conflitti sull'art.68, 1°co., Cost.

Fermo restando che nei conflitti sull'art.68, 1°co., Cost. la Corte è chiamata a verificare se le Camere hanno correttamente esercitato il proprio potere in merito alla prerogativa dell'insindacabilità, la maggiore attenzione per la posizione del terzo leso dalle esternazioni del parlamentare, che sembra emergere dalla giurisprudenza costituzionale più recente, non può che essere valutata positivamente.

---

<sup>21</sup> Sul punto v. M.C. GRISOLIA, *Oltre il cortile di casa*, in *Quad. cost.*, 2003, 650-651, la quale sottolinea come la Corte europea abbia rilevato nell'ordinamento italiano l'assenza di strumenti di tutela che possano fornire adeguate garanzie ai soggetti che perdono il diritto di difendersi in giudizio a causa della prerogativa dell'insindacabilità.

3. Nel lungo percorso tracciato dalla giurisprudenza costituzionale sull'insindacabilità parlamentare una tappa significativa è rappresentata dall'approvazione della legge di attuazione dell'art.68 Cost. (l. 20 giugno 2003, n.140), sicuramente destinata ad incidere nel settore giurisprudenziale in questione, come dimostra il fatto stesso che è stata già sottoposta più volte al giudizio della Corte.

La legge, in realtà, non concerne solo l'attuazione dell'art.68 Cost., ma stabilisce anche la sospensione dei processi per le alte cariche dello Stato (art.1, c.d. lodo Schifani). Si tratta, quindi, di una legge con due oggetti distinti, che sollevano numerosi dubbi di legittimità costituzionale<sup>22</sup>. La Corte ha avuto modo di pronunciarsi su entrambi: prima con la sentenza n.24/2004, poi con la sentenza n.120/2004.

La prima è quella meno rilevante ai fini della presente indagine, anche se merita comunque considerazione come espressione dell'orientamento più incisivo nei confronti del potere parlamentare. Con tale sentenza la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art.1 l. n.140/2003, annullando così il lodo Schifani. Si può discutere della congruità della motivazione utilizzata per la declaratoria di illegittimità costituzionale<sup>23</sup>, così come si può sminuire la decisione della Corte evidenziando il carattere palese dell'incostituzionalità in questione<sup>24</sup>, ma rimane comunque degno di nota che il giudice costituzionale ha sanzionato la discutibile scelta fatta dal Parlamento e non è, quindi, venuto meno al proprio ruolo istituzionale di garante della legalità costituzionale.

Assume, invece, un'importanza di primo piano nell'ambito della tematica affrontata in questa sede, l'altra sentenza che si è pronunciata sulla legittimità costituzionale della l. n.140/2003. Si tratta, come si è accennato, della sentenza n.120/2004, che affronta proprio il profilo inerente all'attuazione dell'art.68 Cost.

Sul punto è necessario premettere che le scelte fatte in merito dal potere legislativo risultano assai poco conformi agli orientamenti consolidatisi nella giurisprudenza

---

<sup>22</sup> Si vedano i profili di incostituzionalità rilevati, in merito ad entrambi gli oggetti della legge, da G. AZZARITI, R. ROMBOLI, *Sospensione dei processi per le alte cariche dello Stato e immunità parlamentari. Profili di costituzionalità*, in *Riv. dir. cost.*, 2003, 247 ss.

<sup>23</sup> La Corte non ha contestato il fatto che l'immunità delle alte cariche dello Stato sia stata introdotta da una legge ordinaria anziché costituzionale, ma si è pronunciata rilevando la natura "generale, automatica" e la "durata non determinata" della sospensione dei processi prevista dalla normativa in questione (punto 5 del *Considerato in diritto*). Sulla sentenza n.24/2004 si vedano i commenti di S. CURRIERI, *Prime riflessioni sulla sentenza 20 gennaio 2004, n.24 della Corte costituzionale* (21 gennaio 2004), in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) e A. PUGIOTTO, *Sull'immunità delle "alte cariche" una sentenza di "mezzi silenzi"*, *ivi*.

<sup>24</sup> In dottrina c'erano state numerose prese di posizione a favore dell'incostituzionalità dell'art.1 l. n.140/2003. V. per tutti A. PACE, *Immunità politiche e principi costituzionali*, Relazione al Convegno su *Lo stato della Costituzione italiana e l'avvio della Costituzione europea* svoltosi a Roma il 14 e 15 luglio 2003, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 5 ss.

costituzionale, soprattutto dopo la svolta del duemila<sup>25</sup>. L'interpretazione data dal Parlamento alla prerogativa dell'insindacabilità risulta assai estensiva, con la conseguenza che sembrano porsi così le premesse per un'applicazione che è ancora più lata di quella che già caratterizzava la "giurisprudenza parlamentare" in materia<sup>26</sup>.

Nella sentenza n.120/2004 viene affrontata la q.l.c. dell'art.3, 1°co., della l. n.140/2003, denunciato dai giudici *a quibus* perché estende l'insindacabilità a "ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare". L'ampia formulazione dell'articolo viene ritenuta in contrasto con i principi costituzionali di cui agli artt.3, 24 e 68, 1°co., Cost., e con i criteri elaborati in merito dalla stessa Corte costituzionale, conformemente ai rilievi formulati sul punto da gran parte della dottrina<sup>27</sup>. La Corte, a sua volta, decide con un'interpretativa di rigetto, che contiene in motivazione significative affermazioni in relazione alla prerogativa dell'insindacabilità. La Corte fornisce, cioè, un'interpretazione adeguatrice della disposizione impugnata sottolineando che deve trattarsi, comunque, di attività connesse alla funzione parlamentare, per cui ci sono teoricamente i presupposti per un'applicazione della legge conforme ai principi costituzionali così come interpretati dalla stessa Corte nella giurisprudenza sui conflitti. Nello stesso tempo, però, il giudice costituzionale sottolinea che si riserva di valutare in sede di conflitto, quindi "caso per caso", se le delibere di insindacabilità saranno concretamente adottate nel rispetto del dettato costituzionale. La Corte, quindi, assolve le Camere sul piano astratto delle scelte legislative, ma non sembra lasciare spazio ad un'applicazione della prerogativa dell'insindacabilità più estesa di quanto sia avvenuto finora.

Il conflitto si conferma, così, come lo strumento di giustizia costituzionale più consono per sottoporre al sindacato costituzionale le questioni relative all'art.68, 1°co., Cost. Questo perché non è possibile stabilire in astratto "una volta per tutte", in sede di giudizio sulle leggi, l'ambito preciso di applicazione dell'insindacabilità, mentre è possibile valutare la sussistenza

---

<sup>25</sup> La differenza tra l'interpretazione data dalla Corte e quella avallata dalle Camere nella l. n.140/2003 è stata più volte messa in risalto: A. PACE, *Immunità politiche e principi costituzionali*, cit., 9; M.C. GRISOLIA, *op. cit.*, 650; G. AZZARITI, R. ROMBOLI, *Sospensione dei processi*, cit., 255 ss.

<sup>26</sup> Emblematiche al riguardo sono le indicazioni, relative a casi concreti sottoposti al vaglio dell'insindacabilità dopo l'approvazione della l. n.140/2003, riportate da A. PUGIOTTO, *Un confine tra prerogativa e privilegio*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2-3 e C. MARTINELLI, *La "giurisprudenza" parlamentare sull'art.68 Cost.; un deciso balzo all'indietro*, in *Quad. cost.*, 2004, 115 ss.

<sup>27</sup> V., oltre agli A. citati alle note precedenti, A. GIORGIS, *La legge di attuazione dell'art.68 Cost.: un'occasione perduta dal Parlamento per iniziare ad arginare un uso distorto delle prerogative dei propri membri?*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it).

dei relativi presupposti di fronte al caso concreto che abbia determinato il ricorso per conflitto dinanzi alla Corte<sup>28</sup>.

C'è, poi, un ulteriore profilo che emerge dalla sentenza n.120/2004. La Corte era stata chiamata a valutare anche la legittimità costituzionale dei commi 3, 4, 5, e 7, dello stesso art.3 della l. n.140/2003 nella parte in cui reintroducono la “pregiudizialità parlamentare” nel suo significato più ampio: se, nel corso di un giudizio, viene eccepita l'applicabilità dell'art.68, 1°co., Cost., il giudice che non ritenga sussistenti i relativi presupposti deve trasmettere direttamente copia degli atti alla Camera di appartenenza<sup>29</sup>. In relazione a tale profilo la Corte si è pronunciata rilevando l'inammissibilità per difetto di motivazione in punto di rilevanza. In questo modo è riuscita (ambiguamente) a non affrontare la questione forse più “spinosa” sottoposta al suo giudizio<sup>30</sup>. Vedremo, con il tempo, se i giudici riusciranno ad ottenere una pronuncia nel merito anche su questo punto.

A prescindere da quelli che saranno gli scenari futuri, mi sembra, comunque, importante sottolineare un peculiare profilo inerente al tema della “pregiudizialità parlamentare”. La Corte, come si è ripetutamente evidenziato, ha riconosciuto, sin dalla sentenza n.1150/1988, potestà inibente alla delibera parlamentare di insindacabilità, nel senso che questa impedisce automaticamente l'inizio o la prosecuzione del processo a carico del parlamentare, salva la possibilità per il giudice di impugnare tale delibera in sede di conflitto. Tale schema, per quanto criticato (soprattutto dopo l'entrata in vigore della legge cost. 29 ottobre 1993, n.3, che ha abolito l'autorizzazione a procedere)<sup>31</sup>, risulta ormai ampiamente

---

<sup>28</sup> La centralità dei profili argomentativi indicati nel testo, ai fini della decisione contenuta nella sentenza n.120/2004, è stata messa in luce da A. PUGIOTTO, *Un confine tra prerogativa e privilegio*, cit., 34, che sottolinea anche che la sentenza in esame presenta l'insolita peculiarità di essere stata scritta a quattro mani (i giudici redattori sono due), come se la Corte volesse dimostrare alle Camere la “condivisione collegiale di un'opzione interpretativa importante”.

<sup>29</sup> Si noti che con questa scelta legislativa il Parlamento si è chiaramente posto in una linea di continuità con la disciplina prevista nella catena di decreti legge che è stata in vigore tra il 1993 e il 1996 (vale a dire negli anni immediatamente successivi all'abrogazione dell'autorizzazione a procedere). Una volta decaduti i decreti legge (in seguito alla sentenza n.360/1996), la Corte costituzionale sembrava aver assunto una posizione assai critica nei confronti della pregiudizialità parlamentare. Nella sentenza n.265/1997, infatti, pur ribadendo il principio fissato sin dalla sentenza n.1150/1988 per cui spetta alla Camera di appartenenza valutare se ci sono le condizioni per applicare l'insindacabilità, aveva anche espressamente sottolineato che, se la Camera non ha deliberato sull'insindacabilità, il giudice che non ritenga sussistenti i presupposti dell'art.68, 1°co., Cost. può e deve proseguire il giudizio a carico del parlamentare (e non rimettere gli atti alla Camera, come adesso).

<sup>30</sup> In tal senso le considerazioni critiche di T.F. GIUPPONI, *La Corte rimanda (per ora) il giudizio sulla “pregiudizialità” parlamentare e ritorna sul regime costituzionale delle immunità* (1 giugno 2004), in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), il quale evidenzia che, anche volendo lasciare ferma la potestà inibente della delibera parlamentare di insindacabilità (secondo lo schema fissato sin dalla sentenza n.1150/1988), non rappresenta una scelta obbligata la previsione dell'automatica sospensione dell'attività processuale nell'ipotesi in cui il parlamentare abbia eccepito l'insindacabilità e il giudice non l'abbia condivisa.

<sup>31</sup> V., ad es., R. ROMBOLI, *La “pregiudizialità parlamentare” per le opinioni espresse ed i voti dati dai membri delle camere nell'esercizio delle loro funzioni: un istituto da ripensare (e da abolire)*, in *Foro it.*, 1994, I, 997 e G. ZAGREBELSKY, *La riforma dell'autorizzazione a procedere*, in *Corr. giur.*, 1994, 284.

consolidato. Ad esso si aggiunge oggi il ripristino della regola per cui i giudici perdono la possibilità di proseguire il giudizio anche nell'ipotesi in cui la Camera di appartenenza del parlamentare non si sia ancora pronunciata sull'insindacabilità: basta che il parlamentare eccepisca l'applicabilità di tale prerogativa per obbligare il giudice che non condivide tale valutazione a rimettere gli atti alla Camera.

La discussa scelta legislativa contenuta nella l. n.140/2003 mi sembra che abbia prodotto in dottrina, quasi "per reazione", un incremento delle posizioni che pongono in discussione radicalmente la pregiudizialità parlamentare. Da più parti ormai si sostiene che sarebbe opportuno invertire lo schema fissato dalla sentenza n.1150/1988 e attribuire direttamente all'autorità giudiziaria il potere di verificare l'applicabilità dell'art.68, 1°co., Cost., o, quanto meno, spogliare la delibera parlamentare di insindacabilità dell'effetto preclusivo dell'esercizio della giurisdizione, in modo che l'onere di sollevare il conflitto venga comunque a gravare sulla Camera di appartenenza<sup>32</sup>.

Non è questa la sede per affrontare approfonditamente una problematica del genere, ma è comunque significativo il fatto che siano aumentati gli orientamenti favorevoli ad un ribaltamento delle regole che presiedono l'applicazione del 1°co. dell'art.68 Cost.

L'uso poco corretto dell'insindacabilità che le Camere continuano a fare (la dimostrazione più evidente è rappresentata proprio dalle scelte legislative contenute nella disciplina di attuazione dell'art.68 Cost. di cui alla l. n.140/2003) induce ad assumere atteggiamenti assai critici nei confronti delle previsioni che in qualche modo privilegiano la posizione parlamentare.

La stessa svolta del duemila, del resto, si inserisce lungo la stessa linea di tendenza: il poco rigore dimostrato dalle Camere ha portato il giudice costituzionale a giudicare con più

---

<sup>32</sup> Perplexità nei confronti dell'effetto inibente della delibera parlamentare di insindacabilità erano state già manifestate in passato: v., ad es., le (pur diverse) ricostruzioni di A. PACE, S. BARTOLE, F. SORRENTINO, relatori al Seminario della Consulta su *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, cit., rispettivamente 31 ss., 57 ss. 80 ss. Ma nella dottrina più recente (successiva alla l. n.140/2003) si rinvengono numerosi interventi che pongono in discussione lo schema originario fissato dalla sentenza n.1150/1988. In tal senso sempre A. PACE, *Immunità politiche e principi costituzionali*, cit., 11; e, inoltre: A. GIORGIS, *op. cit.*, 4-5; T.F. GIUPPONI, *op. cit.*, 45; E. RINALDI, *Tutela dei diritti fondamentali e immunità parlamentari: dialogo problematico a quattro mani tra Parlamento italiano, giudici comuni, Corte costituzionale e Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Dir. soc.*, 2003, 407 ss. Si noti che l'inversione dello schema di cui alla sentenza n.1150/1988 si trova ora disposta nella sentenza n.154/2004, che ha risolto il "caso Cossiga". In tale ipotesi, però, ci si trova di fronte ad una prerogativa stabilita a favore di un organo monocratico. La scelta della Corte, quindi, è giustificata dalla mancanza di quella deliberazione collegiale che fa sì che sia la Camera di appartenenza, e non direttamente il parlamentare interessato, a decidere sull'insindacabilità. Inoltre va sottolineato che qualsiasi ripensamento in merito da parte della Corte costituzionale dovrebbe oggi necessariamente passare per la declaratoria di incostituzionalità della l. n.140/2003, che ha tradotto in termini normativi il principio giurisprudenziale fissato nel 1988. Si vedano sul punto le recenti considerazioni di M. RUOTOLO, *Corte, giustizia e politica. Magistratura e politica nella giurisprudenza costituzionale*, Relazione al

severità le delibere parlamentari. Non è escluso che ulteriori sviluppi in tal senso possano oggi essere determinati dall'entrata in vigore della l. n.140/2003<sup>33</sup>.

4. A conclusione di questa rapida disamina sulla giurisprudenza costituzionale relativa all'insindacabilità parlamentare, si può tentare di capire quale sia la tendenza di fondo che connota l'orientamento della Corte. In particolare c'è un tratto che accomuna la giurisprudenza più recente (successiva all'entrata in vigore della l. n.140/2003) a quella che ha fatto seguito alla svolta del duemila.

Si è già evidenziato che la posizione più incisiva nei confronti delle Camere, determinata dai criteri di giudizio disposti dalle sentenze nn.10 e 11 del 2000, ha trovato in qualche modo il proprio contrappeso nelle decisioni processuali di improcedibilità e di inammissibilità, che comportano un atteggiamento di maggior rigore (anche) verso il potere giudiziario. La Corte, cioè, si dimostra più severa nei confronti di entrambe le parti in conflitto, tentando così di assumere una posizione non sbilanciata in un settore che riflette in modo emblematico la tensione tra magistratura e politica.

Un'impressione analoga si riceve ora dalla lettura delle prime pronunce sulla l. n.140/2003 (e, in particolare, della sentenza n.120/2004). Emerge, cioè, da parte della Corte lo stesso tentativo di collocarsi in una posizione di equilibrio. Questa volta, però, l'atteggiarsi della Corte non concerne i due soggetti confliggenti (anche perché la sede in cui viene pronunciata la sentenza è quella del giudizio sulle leggi), ma rimane circoscritto alla parte parlamentare. Dal dispositivo traspare un atteggiamento di estrema prudenza nel sindacare le scelte legislative, che appare conforme ad una tendenza di profondo rispetto per l'autonomia parlamentare, ma nello stesso tempo in motivazione vengono poste le condizioni affinché l'utilizzo concreto della prerogativa dell'insindacabilità avvenga in modo rigoroso (grazie al controllo che la Corte eserciterà in sede di conflitto, nell'ambito del quale, a quanto pare, si continueranno ad applicare i principi fissati con la svolta del duemila)<sup>34</sup>. Vengono salvate le

---

Convegno annuale del "Gruppo di Pisa", svoltosi a Otranto il 4 e 5 giugno 2004 sul tema *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), § 3.

<sup>33</sup> A. PUGIOTTO, *Un confine tra prerogativa e privilegio*, cit., commentando l'interpretativa di rigetto contenuta nella sentenza n.120/2004, equipara giustamente la posizione assunta dalla Corte alla concessione di un "credito ipotecato". La legge in questione viene risparmiata dalla dichiaratoria di incostituzionalità, ma ciò non significa che il giudizio sulle delibere di insindacabilità in sede di conflitto sarà meno rigoroso.

<sup>34</sup> Le due "anime" della Corte presenti nella sentenza n.120/2004 sono le stesse che si possono cogliere dallo studio della giurisprudenza sui conflitti che hanno visto coinvolte le Camere. E' possibile, infatti, identificare in tale ambito un atteggiamento di fondo della Corte che esprime un forte rispetto dell'autonomia parlamentare, ma con la significativa eccezione rappresentata da quelle decisioni di annullamento delle delibere di insindacabilità che sono state determinate dalla svolta del duemila. Sul punto mi sia permesso rinviare ad un'indagine da me svolta in altra sede (L. PESOLE, *La legittimazione al conflitto delle Camere*, in *Le Camere nei conflitti*, cit., 9 ss.). Sul piano concreto l'unica pronuncia di annullamento di una delibera parlamentare di insindacabilità

scelte compiute dal legislatore, ma interpretandole in maniera tale che non risultino in contrasto con l'interpretazione dei principi costituzionali data dalla Corte. Un dettato legislativo (ritenuto da molti) poco conforme alla Costituzione viene, così, "adattato" in modo da poter essere applicato senza consentire (almeno si spera) una dilatazione dell'ambito coperto dall'insindacabilità.

Il quadro che ne scaturisce è quello di una Corte tesa tra il tentativo di assumere un atteggiamento meno invasivo possibile nei confronti delle scelte scaturite dalla discrezionalità legislativa e il tentativo di mantenere comunque fede al proprio ruolo istituzionale di garante della legalità costituzionale (che, nel caso di specie, si traduce nella necessità di verificare, attraverso un controllo effettivo e non apparente, la conformità ai principi costituzionali delle delibere parlamentari di insindacabilità).

---

(finora) adottata dopo la sentenza n.120/2004 (la sentenza n.246/2004) sembra collocarsi lungo la stessa linea di tendenza delle altre decisioni di annullamento successive alla svolta del duemila. Anzi, va sottolineato che, nel punto 2.3 del *Considerato in diritto*, la Corte, in risposta ad un'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Camera resistente, ha puntualizzato (richiamandosi espressamente alla sentenza n.120/2004) che la sopravvenuta entrata in vigore della l. n.140/2003 non va ad alterare il contenuto dell'art.68, 1°co., Cost., per cui il ricorrente non deve "rivalutare i presupposti sostanziali del conflitto".