

## La giurisprudenza costituzionale in tema di giusto processo e prerogative dei soggetti titolari di poteri

di Gianluca Famiglietti,

ricercatore in formazione di diritto costituzionale presso l'Università di Pisa

**L'insindacabilità parlamentare** – È noto che i conflitti relativi all'immunità parlamentare di cui all'art. 68, 1° comma, Cost., rappresentino uno degli aspetti più delicati sui quali la Corte costituzionale è chiamata a misurarsi, potendo il “conflitto dei conflitti” considerarsi uno dei “termometri” più affidabili del rapporto tra politica e giustizia.

Senza alcuna pretesa di completezza ed esaustività quello che si vuol qui realizzare, trattandosi di una cronaca, è di ripercorrere le tappe della giurisprudenza costituzionale al riguardo, di una giurisprudenza scandita da pronunce spesso annunciate come vere e proprie “svolte”, altrettanto spesso depotenziate da decisioni successive, quasi mai – forse questo è l'unico dato incontrovertibile – in grado di scoraggiare la “litigiosità” tra magistrati e Parlamento, da un lato deflazionando la Corte dei conflitti, dall'altro offrendo criteri sufficientemente chiari per un'univoca interpretazione del dettato costituzionale.

Con la “sentenza-capostipite”, la n. 1150 del 29 dicembre 1988 la Corte rivendicò la possibilità di valutare, previa sollevazione del conflitto da parte del magistrato, l'esercizio del potere di ciascuna Camera di dichiarare l'insindacabilità, non configurandosi il conflitto di attribuzione «nei termini di una vindicatio potestatis (il potere di valutazione del Parlamento non è in astratto contestabile), bensì come contestazione dell'altrui potere in concreto, per vizi del procedimento oppure per omessa o erronea valutazione dei presupposti di volta in volta richiesti per il valido esercizio di esso» (v. anche Corte cost. n. 443 del 16 dicembre 1993). Ricorda al riguardo E. Malfatti, Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in R. Romboli (a cura di), Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1999-2001), Torino, 2002, 196, che introducendo in tal modo «una sorta di pregiudizialità parlamentare», la Corte nega di considerare il potere valutativo delle Camere come arbitrario o soggetto soltanto a una regola interna di self-restraint, addossandosi però al contempo l'onere di controllare caso per caso l'applicabilità dell'art. 68, 1° comma, Cost., ponendo così le

premesse per la “pioggia di ricorsi” diretti a provocare il riesame delle delibere camerali di insindacabilità.

È però con la sent. n. 265 del 23 luglio 1997 che la Consulta sottolinea la necessaria concretezza del “conflitto dei conflitti”, esplicitando così, in modo ancor più evidente, la posizione assunta dieci anni prima: la Corte costituzionale non è chiamata a pronunciarsi direttamente sulla sindacabilità o meno dell’opinione espressa dal parlamentare, cosa che spetta al giudice e alla Camera, né a rivedere le decisioni di tali organi. La Corte deve intervenire solo in caso di contrasto tra le valutazioni dei due soggetti pre-posti, quindi a posteriori e «dall’esterno», in funzione arbitrale e «di garanzia dell’equilibrio costituzionale fra salvaguardia della potestà autonoma della Camera e tutela della “sfera di attribuzioni dell’autorità giudiziaria”, su cui la deliberazione parlamentare viene ad incidere inibendone l’esercizio».

La parziale “correzione di rotta” avviene con le pronunce nn. 10 e 11 del 17 gennaio 2000 (ma ancor prima, e forse più marcatamente, nella sent. n. 417 del 4 novembre 1999, in cui la Corte sembra circoscrivere il suo ruolo a quello di controllore della «ragionevolezza» di quanto affermato a sostegno della insindacabilità nella relazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere e nella delibera dell’Assemblea), allorquando la Consulta precisa e in parte corregge «quanto affermato nella pregressa giurisprudenza»: il tentativo di “dare un volto” (E. Malfatti, op. cit., 201) al concetto di nesso funzionale procede nell’occasione attraverso una serie di accurate puntualizzazioni circa la verifica della sussistenza della connessione tra le dichiarazioni rese dal parlamentare fuori dalle aule e la funzione parlamentare nel senso di cui all’art. 68 Cost. Il nesso funzionale, ad avviso della Corte, non può riscontrarsi «come semplice collegamento di argomento o di contesto fra attività parlamentare e dichiarazione, ma come identificabilità della dichiarazione stessa quale espressione di attività parlamentare», altrimenti ricadendosi nel normale «esercizio della libertà di espressione comune a tutti i consociati».

L’abbandono della logica della verifica “esterna” sulla delibera di insindacabilità (inaugurata dalla sent. 1150/88) a vantaggio di quella “interna” sulla sussistenza del nesso funzionale non è però repentino e privo di incertezze, se è vero che già nella sent. 11/2000 (ma poi anche nelle pronunce di poco successive nn. 56 e 58 del 15 febbraio 2000) la Corte pare accantonare il “nuovo corso” per tornare a sindacare le risultanze dell’attività svolta prima dalla Giunta per le elezioni e le immunità, e quindi dall’Assemblea.

La “svolta” annunciata dalla sent. 417/99 (e poi proseguita con le sentt. 10 e 11/2000) era stata, per così dire, preparata da una posizione “intermedia” emersa nelle sentt. nn. 289 del 18 luglio 1998 e 329 del 20 luglio 1999 in cui la Corte, pur affermando di non volersi discostare dal proprio consolidato orientamento, ritiene tuttavia di dover svolgere un esame nel merito della questione oggetto delle delibere parlamentari, al fine di verificare la mancanza di arbitrii decisionali, non potendosi arrestare la verifica “esterna” dinanzi a delibere in cui il nesso funzionale tra le dichiarazioni rese ed il mandato parlamentare fosse palesemente inesistente.

Sempre sul concetto di opinioni espresse nell’esercizio delle funzioni parlamentari, nella sent. n. 137 del 17 maggio 2001 la Consulta esclude fermamente che gli insulti, così come i comportamenti materiali qualificati come oltraggio e resistenza a pubblico ufficiale, siano riconducibili alla garanzia dell’art. 68, 1° comma, Cost.

Sul requisito della contestualità tra opinioni espresse e attività funzionale la sent. n. 289 del 25 luglio 2001 (in tema, sia pure con specifico riferimento all’insindacabilità dei consiglieri regionali, v. infra Corte cost. nn. 276/2001 e 221/2006) esclude che la dichiarazione della quale il Deputato (Vittorio Sgarbi) è chiamato a rispondere, resa nel corso di un programma televisivo del tutto al di fuori di un’attività funzionale riconducibile alla qualità di membro della Camera, abbia carattere divulgativo di un’opinione già espressa nell’esercizio di funzioni parlamentari; gli atti di sindacato ispettivo compiuti dallo stesso parlamentare, evocati dalla difesa della Camera, oltre a non essere legati da un rapporto di contestualità, non hanno alcuna precisa relazione di contenuto con la dichiarazione incriminata.

Tentando di riassumere, dalla giurisprudenza costituzionale in tema di insindacabilità parlamentare paiono emergere alcune linee di tendenza: 1) a rendere insindacabile una dichiarazione non è sufficiente un suo vago “sentore politico” o la semplice comunanza di argomento con temi trattati nei dibattiti parlamentari; 2) ad essere insindacabili sono anzitutto i contenuti degli atti funzionali tipici (proposte di legge, dichiarazioni di voto, atti di sindacato ispettivo, ecc.); 3) del pari sono insindacabili le dichiarazioni (c.d. dichiarazioni extra moenia perché) rese fuori dalle formali sedi parlamentari, purché siano la riproduzione del contenuto degli atti tipici della funzione: oltre alle già citate sentt. nn. 10, 11, 56 e 58/2000, 137 e 289/2001, possono ricordarsi le sentt. nn. 82, 320, 321 e 420/2000, e le sentt. nn. 50, 51, 52, 79, 207, 257, 270, 283, 294 e 421/2002.

La l. n. 140 del 20 giugno 2003, Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato (su cui pure v. infra) all'art. 3 ha disposto in ordine all'insindacabilità parlamentare (la Corte ha escluso l'incostituzionalità della disposizione con la sent. n. 120 del 16 aprile 2004), nel tentativo di "positivizzare" la giurisprudenza parlamentare «la quale, nella ricerca di una definizione del regime delle responsabilità dei componenti le assemblee elettive, ha palesato a sua volta un orientamento assai diverso rispetto a quello espresso dalla Corte, cercando di spostare il confine tra prerogative (giuste) e privilegi (illegittimi) verso una differente frontiera» (così ancora E. Malfatti, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2002-2004)*, Torino, 2005, 325).

Giova ricordare come quel provvedimento giunga a conclusione di un lungo e travagliato iter (per un ampio e complessivo approfondimento sui due "versanti" del provvedimento si rinvia a G. Azzariti e R. Romboli, *Sospensione dei processi per le alte cariche dello Stato e immunità per i parlamentari*, in *Riv. dir. cost.*, 2003, 247 ss.) iniziato con la l. cost. n. 3 del 1993; è da quel momento che si comincia ad avvertire la necessità di una normativa organica che regoli gli aspetti sostanziali e processuali derivanti dal "nuovo" art. 68, con particolare riguardo al tema dell'insindacabilità e a quello dei rapporti tra procedimenti giudiziari e procedure parlamentari (è solo il caso di richiamare la "catena" di diciannove decreti-legge che tra il 1993 ed il 1996 intervenne per dettare misure urgenti di attuazione della modifica dell'art. 68).

La sent. 120/04 con cui la Consulta dichiara infondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 3, 1° comma, l. 140/03, tenta di conciliare la posizione espressa dalla allora recente giurisprudenza costituzionale (specie con le pronunce nn. 10 e 11/2000) con quella da tempo assunta dalla giurisprudenza parlamentare, della quale chiari sono i riferimenti nella l. 140/03.

A giudizio dei remittenti la disposizione impugnata non si sarebbe limitata a dare attuazione all'art. 68, 1° comma, Cost., modificandone invece l'ambito applicativo: nel prevedere, infatti, che la disposizione costituzionale si applichi oltre che ad un elenco di atti funzionali tipici, anche per ogni altra attività connessa alla funzione di parlamentare, «espletata anche fuori del Parlamento», la disposizione impugnata avrebbe ampliato la nozione stessa di insindacabilità, violando anche l'art. 24 Cost. (poiché l'introduzione di una così ampia garanzia con una semplice legge ordinaria, anziché con legge costituzionale, avrebbe determinato una ingiustificata compressione dei diritti

della persona offesa dal reato) e l'art. 3 Cost., sotto il profilo della violazione del principio di eguaglianza. La Corte esclude che la legge impugnata innovi (illegittimamente) al disposto costituzionale, ampliandone o restringendone arbitrariamente la portata, ritenendo che essa si limiti a rendere esplicito il contenuto del precetto costituzionale: «Le attività analiticamente indicate possono non essere esaustive del concetto di funzione parlamentare, ma costituiscono comunque un'ulteriore forma di specificazione (...) ai fini della loro riconduzione nella sfera di applicabilità processuale dell'art. 68, primo comma, e comunque esse non fuoriescono dal campo materiale dello stesso articolo, dal momento che il legislatore stabilisce espressamente che tutte le attività indicate debbono comunque, anche se espletate fuori del Parlamento, essere connesse con l'esercizio della funzione propria dei membri del Parlamento, in conformità appunto con il primo comma dell'art. 68».

La "sostanziale continuità" in cui si colloca la sent. n. 120/04 rispetto alla giurisprudenza costituzionale in sede di risoluzione dei conflitti d'attribuzione emerge da alcuni significativi passaggi della pronuncia: una volta affermato che «la vera costante di tutte le decisioni di merito sui conflitti» consiste nell'applicazione del principio in base al quale «non qualsiasi opinione espressa dai membri delle Camere è sottratta alla responsabilità giuridica, ma soltanto le opinioni espresse "nell'esercizio delle funzioni"» e che dunque l'insindacabilità «non può mai trasformarsi in un privilegio personale, quale sarebbe una immunità dalla giurisdizione conseguente alla mera "qualità" di parlamentare», la Consulta ritiene nel caso di specie che la disposizione censurata non presenti i vizi di legittimità denunciati, poiché essa «non elimina affatto il nesso funzionale e non stabilisce che ogni espressione dei membri delle Camere, in ragione del rapporto rappresentativo che li lega agli elettori, sia per ciò solo assistita dalla garanzia dell'immunità»; «Né, d'altra parte, ai fini dell'insindacabilità la prospettata necessità della connessione tra attività di critica o di denuncia politica e atti di funzione parlamentare può essere inficiata dalla precisazione che tali attività possano essere state espletate "anche fuori del Parlamento". Tale precisazione, infatti, nulla aggiunge a quanto ormai è acquisito al patrimonio giurisprudenziale di questa Corte, che non ha mai limitato la garanzia alla sede parlamentare, giacché il criterio di delimitazione dell'ambito della prerogativa non è quello della "localizzazione" dell'atto, ma piuttosto (...) quello funzionale, cioè riferibile in astratto ai lavori parlamentari».

Le successive pronunce che annullano delibere delle Camere, non rinvenendo in esse un nesso funzionale tale da giustificare la dichiarazione di insindacabilità, paiono confermare un simile orientamento: v. sentt. nn. 246, 347 e 348 /2004, 28, 146, 164, 176, 193 e 235/2005.

In particolare, le pronunce del 2004 appena citate (alle quali va aggiunta la sent. n. 298 del 29 settembre) costituiscono le prime risposte che la Corte dà a conflitti ex art. 68, 1° comma, Cost., tenendo conto della legge 140.

Nella sent. 246/2004 la Corte anzitutto ribadisce che la l. 140/03 non ha alterato o ampliato il contenuto dell'art. 68, 1° comma, Cost., come anche il carattere centrale, per la garanzia in questione, della sussistenza del «nesso funzionale», escludendo, nella specie, che le affermazioni del Deputato potessero essere ricollegate alla sua attività di parlamentare.

Nella sent. 298/04 invece la Corte conclude nel senso che la Camera dei Deputati aveva legittimamente ritenuto che le affermazioni censurate fossero coperte dall'immunità dell'art. 68, 1° comma, Cost., in ciò richiamando i principi espressi in un'altra pronuncia (sent. n. 219 del 24 giugno 2003), relativa ad un diverso parlamentare ma alla medesima vicenda (la mancata partecipazione dei componenti del gruppo di Forza Italia ad un convegno sul riciclaggio), ossia l'affermazione per cui ciò che «rileva non è la configurazione nominalistica degli atti che il singolo parlamentare compia quale componente di una determinata Commissione, ma la riconducibilità di essi allo svolgimento dei relativi lavori: così da esprimere l'esercizio in concreto delle attribuzioni inerenti la qualità rivestita nell'ambito di quell'organo».

La sent. 347/04 affronta l'aspetto della rilevanza, ai fini della sussistenza o meno del «nesso funzionale», di atti parlamentari posteriori alle dichiarazioni del parlamentare considerate diffamatorie; la Corte fornisce un'interpretazione rigorosa, sostenendo che le dichiarazioni rese extra moenia, «in tanto possono essere coperte dalla garanzia di insindacabilità in quanto siano collegate da nesso funzionale ad un'attività parlamentare precedentemente svolta, restando invece irrilevante quella successiva». Nella stessa occasione la Consulta valuta altresì la possibilità di richiamarsi ad un atto parlamentare «tipico», precedente alle affermazioni censurate, ma posto in essere da membri del Parlamento diversi dall'autore delle affermazioni. Anche su questo punto la Corte si esprime in senso negativo, affermando che l'immunità per dichiarazioni fatte fuori della sede parlamentare, in quanto riprodotte e divulgative di atti parlamentari, «non può che riferirsi

agli atti che il medesimo parlamentare riproduce e divulga, con la conseguente irrilevanza di quelli posti non da lui, ma da altri membri del Parlamento».

Con la sent. 348/04 la Corte ribadisce il principio, già sostenuto (sent. n. 509/2002), per cui non assume, in positivo o in negativo, carattere assorbente il luogo dove le dichiarazioni sono effettuate, sostenendo, nel caso di specie, che «il luogo dove le dichiarazioni sono state rese (all'interno della sede del Senato) non può, di per sé solo, conferire carattere di funzione parlamentare ad un'intervista privata concessa da un parlamentare ad un giornalista».

Nel più recente periodo, in tema di insindacabilità parlamentare «si è andata protraendo quella situazione patologica secondo la quale le Camere non riconoscono praticamente mai gli estremi della sindacabilità delle condotte dei propri membri, ma invece li negano con formule tanto ripetitive quanto assertive da costringere la magistratura (...) a cercare sistematicamente nella Corte una sponda che censuri tale prassi e sia capace di restituire il senso di una prerogativa utile ad una funzione» (così E. Malfatti, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2005-2007)*, Torino, 2008, 356).

Ne discende come la giurisprudenza costituzionale che risolve nel merito i conflitti ex art. 68, 1° comma, Cost., si esprima tendenzialmente in senso favorevole alle ragioni fatte valere dall'autorità giudiziaria: tra quelle maggiormente rilevanti, si v. sentt. nn. 249, 331 e 452/2006, 149, 151, 152, 166, 236, 271, 274, 291, 302, 304 e 342/2007; in un solo caso, oltre a quelli decisi con le sentt. nn. 149 (in parte) e 274/07, la Corte costituzionale ha ritenuto di non accogliere il ricorso sollevato dall'autorità giudiziaria nei riguardi della delibera parlamentare: si tratta del conflitto deciso con la sent. n. 13 del 26 gennaio 2007, che era nato dalle affermazioni dell'on. Dell'Utri nei confronti del dott. Caselli, in quanto rilasciate nel corso, o comunque in occasione, del procedimento di autorizzazione di cui all'art. 68, 3° comma, Cost. e collegate alla relativa richiesta avanzata dalla Procura della Repubblica.

La tendenza evidenziata prosegue nel corso del 2008; la Consulta pronuncia nel merito in nove occasioni: sentt. nn. 28, 97, 134, 135, 171, 330, 388, 410 e 420/2008. Le decisioni richiamate sono tutte (tranne la n. 420) di accoglimento dei ricorsi avanzati dall'autorità giudiziaria e quindi di annullamento delle relative delibere parlamentari.

Nella sent. n. 420/08 vengono in considerazione delle dichiarazioni dall'on. Maiolo nei riguardi del dott. Caselli. La Corte ha nell'occasione ritenuto che ricorressero entrambi gli elementi necessari

per la sussistenza del nesso funzionale, sia la sostanziale corrispondenza di contenuti, sia il carattere divulgativo, ritenendo la distanza di tempo (undici mesi) tra l'atto tipico parlamentare e la successiva dichiarazione alla stampa «sufficiente, anche in considerazione della persistente attualità del tema trattato al momento dei fatti, a conferire alle dichiarazioni extra moenia carattere divulgativo delle opinioni espresse dal parlamentare».

In tema di immunità penali – In merito all'attuazione che la l. 140/03 ha dato al 2° ed al 3° comma dell'art. 68 Cost. la Consulta ha avuto modo di pronunciarsi con la sent. n. 163 del 21 aprile 2005 dichiarando inammissibile, per difetto di rilevanza derivato dall'erroneità e dalla contraddittorietà della premessa interpretativa, la questione di legittimità costituzionale (sollevata dalla Cassazione in riferimento agli artt. 3, 24 e 112 Cost.) degli artt. 6 e 7 della legge 140, nella parte in cui non consentono di utilizzare in un procedimento penale nei confronti di terzi le intercettazioni di conversazioni o comunicazioni alle quali hanno preso parte membri del Parlamento.

Nella specie, alla conversazione telefonica prendeva parte non un parlamentare, ma una terza persona che parlava in nome e per conto del parlamentare; la circostanza che la persona intercettata agisse da “portavoce” aveva indotto il giudice a quo a ritenere che la volontà realmente manifestata nella conversazione, e le prerogative da salvaguardare ex l. 140/03, fossero appunto quelle del membro del Parlamento. La Consulta ha giudicato non rilevante la questione sottopostale, sulla base di un duplice argomento: da un lato facendo riferimento al significato corrente della locuzione «prendere parte», che sarebbe riferibile al solo interlocutore effettivo e non al semplice “portavoce”; dall'altro, risalendo ai lavori preparatori della l. 140/03, durante i quali era stata espunta la «previsione – contenuta nel testo originario dei progetti di legge – che estendeva il regime dell'autorizzazione anche alle intercettazioni, effettuate nel corso di procedimenti riguardanti terzi, di conversazioni o comunicazioni nelle quali si fosse semplicemente “fatta menzione” di membri del Parlamento», ciò evidenziando – ad avviso della Corte – la volontà legislativa di non far operare il meccanismo autorizzatorio fuori dei casi di una partecipazione personale e diretta del parlamentare alla conversazione telefonica.

È però con l'ord. n. 389/2007 e con la sent. n. 390 del 23 novembre 2007 che la Corte precisa alcuni dei contenuti della l. 140, sia attraverso un intervento demolitorio, sia attraverso l'indicazione della corretta interpretazione delle norme impugnate.

Se nell'ord. 389/07 la Consulta ravvisa l'erroneo presupposto interpretativo sul quale il giudice remittente fondava il dubbio di costituzionalità degli artt. 4 e 6 l. 140, precisando come la necessaria autorizzazione della Camera di appartenenza non può riferirsi a persone che abbiano acquisito lo status di parlamentare solo successivamente al momento dell'esecuzione delle operazioni d'intercettazione, dichiarando pertanto infondate le doglianze, nella contemporanea sentenza il Giudice delle leggi dichiara l'incostituzionalità dell'art. 6, 2°, 5° e 6° comma, della legge 140, nella parte in cui stabilisce che la documentazione delle intercettazioni «casuali» o «fortuite», in caso di diniego di autorizzazione da parte della Camera di appartenenza, debba essere immediatamente distrutta e comunque ritenersi inutilizzabile anche nei casi in cui le intercettazioni debbono essere utilizzate nei confronti di soggetti diversi dal membro del Parlamento, le cui conversazioni o comunicazioni sono state intercettate. Ribadendo il principio per cui «l'art. 68 mira a porre a riparo il parlamentare da illegittime interferenze giudiziarie sull'esercizio del suo mandato rappresentativo», a giudizio della Corte destinatari della tutela «non sono i parlamentari uti singuli, ma le Assemblee nel loro complesso», venendo pertanto in considerazione «l'esigenza di assicurare il corretto esercizio del potere giurisdizionale verso i membri del Parlamento e non gli interessi sostanziali di questi (riservatezza, onore, libertà personale)», beni garantiti al pari di quanto avviene per qualsiasi altra persona. Per tali ragioni – ritiene la Corte – le intercettazioni fortuite escludono in re ipsa che possano essere il frutto di un atteggiamento persecutorio.

Se nel caso delle intercettazioni «indirette» («intese come captazioni delle conversazioni del membro del Parlamento effettuate ponendo sotto controllo le utenze dei suoi interlocutori abituali») è necessario per il giudice munirsi dell'autorizzazione preventiva, analogo prerequisite è per definizione impossibile nel caso di intercettazioni «casuali» o «fortuite» (proprio a causa della «accidentalità dell'ingresso del parlamentare nell'area di ascolto»), osservando la Corte come in questo caso la conseguenza della necessaria distruzione e non utilizzabilità delle intercettazioni nei riguardi di terzi non solo non sia «costituzionalmente imposta» dall'art. 68, 3° comma, Cost., ma non sia neppure «costituzionalmente consentita», ritenendo priva, tra l'altro, d'intrinseca ragionevolezza la scelta legislativa a favore di «un meccanismo integralmente e irrimediabilmente demolitorio, omettendo qualsiasi apprezzamento della posizione dei terzi, anch'essi coinvolti in quelle conversazioni».

In conseguenza della declaratoria di incostituzionalità operata dalla sent. 390, con l'ord. n. 317/08 la Corte dispone la restituzione al giudice a quo, per una nuova valutazione della rilevanza, degli atti relativi alla questione di legittimità costituzionale (sollevata in riferimento agli artt. 3, 24 e 112 Cost.) dell'art. 6, 2°, 5° e 6° comma, della legge 140, nella parte in cui stabilisce che – nel caso di diniego dell'autorizzazione all'utilizzazione delle intercettazioni «indirette» o «casuali» di conversazioni, cui abbia preso parte un membro del Parlamento – la relativa documentazione debba essere immediatamente distrutta e che i verbali, le registrazioni e i tabulati di comunicazioni, acquisiti in violazione del disposto dello stesso art. 6, debbano essere dichiarati inutilizzabili in ogni stato e grado del procedimento, anziché limitarsi a prevedere l'inutilizzabilità della predetta documentazione nei confronti del solo parlamentare indagato.

Da ultime, le sentt. nn. 113 e 114 del 25 marzo 2010 dichiarano inammissibili per difetto di motivazione sulla rilevanza le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma e dal Tribunale di Napoli dell'art. 6, commi 2°-6°, della legge n. 140, nella parte in cui prevede l'obbligo di richiedere l'autorizzazione della Camera di appartenenza ai fini dell'utilizzazione delle intercettazioni casuali di conversazioni o comunicazioni di parlamentari, anche quando si tratti di utilizzazione nei confronti dello stesso parlamentare interessato, essendo già stata dichiarata l'incostituzionalità dell'autorizzazione all'utilizzazione delle intercettazioni occasionali nei confronti di soggetti diversi dal membro del Parlamento le cui comunicazioni sono state intercettate (sent. 390/2007). In via subordinata il Tribunale di Napoli solleva questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 6, nella parte in cui non prevede che l'attivazione della procedura ivi disciplinata sia subordinata al previo consenso del parlamentare interessato.

Le questioni sono dichiarate inammissibili con riferimento alla qualificazione delle intercettazioni da utilizzare nei giudizi a quibus, ritenute dai remittenti “casuali” e non “indirette”.

La Corte ricorda la distinzione tra le ipotesi disciplinate dagli artt. 4 e 6 della legge 140, affermando che l'autorizzazione preventiva, di cui all'art. 4, «deve trovare applicazione tutte le volte in cui il parlamentare sia individuato in anticipo quale destinatario dell'attività di captazione», non solo in ipotesi di “intercettazioni dirette” di utenze o luoghi nella sua disponibilità, ma anche quando siano sottoposti ad intercettazioni utenze o luoghi di soggetti diversi, che possono tuttavia presumersi frequentati dal parlamentare (“intercettazioni indirette”). A rilevare dunque «non è la titolarità o la

disponibilità dell'utenza captata, ma la direzione dell'atto di indagine: se quest'ultimo è volto in concreto ad accedere nella sfera delle comunicazioni del parlamentare, l'intercettazione non autorizzata è illegittima, a prescindere dal fatto che il procedimento riguardi terzi o che le utenze controllate appartengano a terzi».

Per contro, la disciplina dell'autorizzazione successiva, prevista dall'art. 6, si riferisce unicamente alle intercettazioni "casuali" o "fortuite": rispetto alle quali, proprio per il carattere impreveduto dell'interlocuzione del parlamentare, «l'autorità giudiziaria non potrebbe, neanche volendo, munirsi preventivamente del placet della Camera di appartenenza (sentenza n. 390 del 2007)».

L'insindacabilità delle opinioni espresse dal (l'ex) Presidente della Repubblica e la sospensione dei processi penali in corso – Con l'ord. n. 455/2002 la Corte costituzionale dichiara ammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Senatore a vita Francesco Cossiga, nella veste di ex Presidente della Repubblica, nei confronti delle sentenze della Corte di cassazione, sez. III, 27 giugno 2000 nn. 8733 e 8734, con le quali era stato disposto l'annullamento di due decisioni della Corte d'appello di Roma relative alla insindacabilità delle opinioni espresse dall'allora Presidente della Repubblica nei confronti dei Senatori Flamigni e Onorato.

La Cassazione aveva ritenuto che l'immunità del Presidente copre ogni forma di responsabilità giuridica (penale, civile e amministrativa) dello stesso per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni o per un fine ad esse inerente, restandone invece esclusi gli atti estranei a dette funzioni, specificando che l'autorità giudiziaria ha il potere di accertare se l'atto compiuto sia funzionale o extrafunzionale, salva la facoltà per il Presidente della Repubblica di sollevare conflitto per menomazione davanti alla Corte costituzionale. La Cassazione aveva pure sottolineato come il potere di esternazione del Presidente non costituisce un'ulteriore funzione presidenziale, ma uno dei possibili strumenti con cui il Presidente provvede all'esercizio delle proprie attribuzioni, per cui l'immunità di cui all'art. 90 Cost. si estende alle esternazioni che si inseriscono nell'esercizio delle funzioni presidenziali, nel senso cioè di costituirne un'estrinsecazione modale ed aveva concluso che il legittimo esercizio della critica politica, riconosciuto ad ogni cittadino, pur potendo sopportare toni aspri e di disapprovazione, non può trasmodare nell'attacco personale e nella pura contumelia, con lesione del diritto di altri all'integrità morale.

Nel valutare, in sede di ammissibilità, la sussistenza dei presupposti necessari alla corretta instaurazione del conflitto tra poteri, la Corte costituzionale esprime giudizio positivo circa l'elemento oggettivo, come pure per quello soggettivo, per quanto concerne la legittimazione della Corte di cassazione, mentre si limita a «sospendere» il giudizio con riguardo alla legittimazione dell'ex Presidente della Repubblica, il quale agisce per la tutela di attribuzioni presidenziali che, in ipotesi, gli spettavano allora, in relazione a comportamenti da lui tenuti durante il suo mandato presidenziale e oggetto di pronunce dell'autorità giudiziaria successive alla scadenza del medesimo. A tal fine la Corte ha ritenuto opportuno procedere ad un'integrazione del contraddittorio, disponendo la notificazione del ricorso anche al Presidente della Repubblica in carica, nella considerazione che il ricorso solleva problemi concernenti la posizione e la figura del Presidente nel sistema costituzionale.

Il "caso Cossiga" viene (provvisoriamente) risolto dalla sent. n. 154 del 26 maggio 2004 con cui la Corte anzitutto "apre" anche il conflitto di attribuzione tra poteri alla presenza di terzi, rifacendosi alle stesse motivazioni in base alle quali aveva già dichiarato ammissibile l'intervento di terzi nel conflitto intersoggettivo (sent. 23 marzo 2001, n. 76), affermando che la legittimazione a ricorrere alla Consulta attraverso il conflitto interorganico spetta anche ai precedenti titolari della carica limitatamente ai conflitti concernenti atti da loro stessi compiuti durante il mandato ed a quelli soltanto nei quali la lesione lamentata consista proprio nella negazione in concreto, nei loro confronti, della prerogativa di irresponsabilità ed in cui quindi l'interesse al ricorso nasca dal fatto che oggetto del conflitto sia l'affermazione o la negazione della possibilità di far valere in concreto la responsabilità per detti atti. Il Presidente della Repubblica in carica – cui era stato notificato il ricorso in considerazione dei problemi concernenti la posizione costituzionale dello stesso – si è costituito ed ha depositato una memoria attraverso la quale si è rimesso «integralmente al giudizio della Corte», sia per la questione pregiudiziale di ammissibilità, sia, in caso di soluzione positiva della stessa, per quanto attiene alla perimetrazione dei confini funzionali della responsabilità presidenziale, concludendo essere «pertanto intendimento del potere evocato in giudizio astenersi dal prendere posizione sulle questioni pregiudiziali di ammissibilità del ricorso e limitare la propria presa di posizione alla condivisione del principio del necessario collegamento fra irresponsabilità ed esercizio della funzione. Principio non revocato in dubbio dal ricorrente».

Sia il Presidente della Repubblica in carica, sia la Corte di cassazione (parti potenzialmente contrapposte del conflitto) si sono costituiti in giudizio rappresentati e difesi entrambi dall'Avvocatura generale dello Stato.

Nel merito la Corte ravvisa come spetti all'autorità giudiziaria, investita di controversie sulla responsabilità del Presidente della Repubblica in relazione a dichiarazioni da lui rese durante il mandato, accertare se le dichiarazioni medesime costituiscano esercizio delle funzioni o siano strumentali ed accessorie ad una funzione presidenziale e solo in caso di accertamento positivo ritenerle coperte dall'immunità di cui all'art. 90 Cost.

Per quanto attiene alla possibilità o meno di distinguere, tra le attività poste in essere dal Presidente della Repubblica, tra quelle (specie le "esternazioni") da ritenersi compiute nell'esercizio delle sue funzioni e quelle qualificabili come manifestazioni del pensiero espresse uti singulus, la Corte respinge la tesi secondo cui anche gli atti extrafunzionali dovrebbero ritenersi coperti da irresponsabilità, affermando in termini perentori che «una cosa è fuori discussione: l'art. 90 della Costituzione sancisce la irresponsabilità del Presidente (...) "solo per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni"».

Sempre in tema di "esternazioni" presidenziali, con la sent. n. 290 del 17 luglio 2007 la Corte costituzionale torna a pronunciarsi sul "caso Cossiga" su un nuovo ricorso per conflitto di attribuzione presentato dall'ex Capo dello Stato (e ammesso con l'ord. n. 357/2005) contro la sentenza di condanna pronunciata a suo carico, nel giudizio di rinvio, dalla Corte di appello di Roma (n. 4024 del 23 settembre 2004): la sentenza è di inammissibilità, avendo la Consulta ritenuto che ciò che il ricorso «imputa alla decisione della Corte d'appello non è tanto la menomazione della garanzia presidenziale (che pur sarebbe in astratto configurabile), quanto il mancato rispetto dei principi di diritto stabiliti dalla Corte di cassazione, che avrebbero dovuto orientare la decisione della Corte d'appello in sede di rinvio, con la conseguenza che questa sarebbe incorsa in un errore di giudizio», come tale non sindacabile, per costante giurisprudenza costituzionale, in sede di conflitto.

Il tema della responsabilità giuridica dei soggetti investiti di alte funzioni politico-costituzionali (c.d. "alte cariche") e quello connesso di garantirne un esercizio indipendente si sono posti con forza al centro del dibattito politico (e dottrinale) a seguito della introduzione (legge 140/2003, il c.d. "lodo Schifani") di un'ipotesi di sospensione dei processi in corso per le "alte cariche", della

successiva dichiarazione di illegittimità costituzionale (sent. n. 24 del 20 gennaio 2004), della riproposizione di analoga prerogativa ex l. 23 luglio 2008 n. 124 (Disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato, il c.d. “lodo Alfano”) e della successiva dichiarazione di incostituzionalità pronunciata dalla sent. n. 262 del 19 ottobre 2009 (per un commento organico si rinvia alla recente pubblicazione in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it) degli atti della Tavola rotonda organizzata dal Professor M. Chiavario, con i contributi di P. Gualtieri, R. Orlandi, S. Panizza e N. Zanon, Dopo la nuova pronuncia di incostituzionalità del regime peculiare di tutela dai processi per le “alte cariche” dello Stato).

Oltre al Capo dello Stato dello “scudo” del 2004 avrebbero beneficiato il Presidente del Consiglio, i Presidenti di Camera e Senato ed il Presidente della Consulta (per quest’ultimo, v. infra): la censura della Corte si abbatte sul comma 2 dell’art. 1 della l. 140 e di conseguenza sui commi 1 e 3 della stessa disposizione, anche se la motivazione affronta solo in parte i molti profili della questione sollevati dal giudice a quo, dalle parti e dall’Avvocatura dello Stato: erano stati infatti posti, tra gli altri, i problemi attinenti all’inidoneità di una legge ordinaria ad introdurre una disciplina derogatoria per i processi penali relativi alle cinque “alte cariche” dello Stato, alla distinzione tra immunità di tipo funzionale e immunità di carattere extrafunzionale (quale quella in questione), relativa a reati comuni ed alla incongruità degli effetti prodotti dalla legge impugnata rispetto alla disciplina derivante dagli artt. 90 e 96 Cost. (espressamente fatti salvi), alla tutela dei diritti della parte offesa costituitasi parte civile nel procedimento penale sospeso ed alla violazione del «diritto ad un giudice», riconosciuto anche dall’art. 13 CEDU.

Nell’occasione la Corte ritiene «interesse apprezzabile», a livello costituzionale, quello perseguito dall’art. 1 l. 140/03, individuato nella volontà di assicurare il «sereno svolgimento delle rilevanti funzioni» inerenti alle cinque “alte cariche” e quindi riferito alla protezione della funzione. Nel bilanciare tale interesse con gli altri valori costituzionali, la Corte rileva come, anche in considerazione del carattere generale, automatico e di durata non determinata della sospensione in esame, è contraria alla Costituzione la scelta del legislatore di far prevalere il suddetto interesse sul diritto di difesa dell’imputato (il quale si troverebbe nella condizione di dover scegliere tra le dimissioni dalla carica e il mancato accertamento giudiziale delle accuse mosse nei suoi confronti) e della parte civile. La Corte sottolinea poi che all’effettività dell’esercizio della giurisdizione non

possono ritenersi indifferenti i tempi del processo, per cui non basta dire che nessun diritto o nessun principio costituzionale viene dalla legge impugnata sacrificato in maniera definitiva.

Se la violazione dell'art. 24 Cost. fa riferimento quindi essenzialmente alla menomazione del diritto di difesa dell'imputato, quella dell'art. 3 Cost. riguarda la diversa posizione che, sotto il profilo della parità circa i principi fondamentali della giurisdizione, i Presidenti delle Camere, del Consiglio e della Corte costituzionale assumono rispetto agli altri componenti degli organi da loro presieduti.

La riproposizione a distanza di cinque anni dal "lodo Schifani" dello strumento della sospensione dei processi in corso per le "alte cariche" con la l. 124/2008 ha dato modo alla Corte di ritornare più diffusamente sulla prerogativa, colmando quei "mezzi silenzi" (Pugiotto) del 2004 sui quali pure aveva contato (che tali rimanessero) il legislatore del 2008.

La sent. n. 262/2009 «rappresenta finalmente un punto fermo in materia di prerogative costituzionali e di rapporti tra giustizia e politica» (così T.F. Giupponi, La sentenza sul "lodo Alfano": le possibili prospettive di riforma, in Forum di Quaderni costituzionali, 2009): afferma infatti la Corte che le prerogative immunitarie, in quanto dirette a tutelare funzioni costituzionalmente attribuite a determinati organi (artt. 68, 90, 96 e 122 Cost.) e rappresentando una deroga al generale principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), devono essere introdotte con lo strumento della legge costituzionale (art. 138 Cost.). Alla legge ordinaria, dunque, spetta solo il compito di un'eventuale attuazione, sul piano procedimentale, del dettato costituzionale.

Muovendo dalla premessa per cui «gli indicati istituti di protezione (...) sono anche diretti a realizzare un delicato ed essenziale equilibrio tra i diversi poteri dello Stato, potendo incidere sulla funzione politica propria dei diversi organi», la Corte ne ricava che «la disciplina delle prerogative contenuta nel testo della Costituzione debba essere intesa come uno specifico sistema normativo, frutto di un particolare bilanciamento e assetto di interessi costituzionali; sistema che non è consentito al legislatore ordinario alterare né in peius né in melius». Sulla scorta di questo ragionamento la Corte accoglie anche la censura relativa alla violazione del principio di uguaglianza, poiché, sebbene «nel caso in cui la differenziazione di trattamento di fronte alla giurisdizione riguardi il titolare o un componente di un organo costituzionale e si alleggi, quale ragione giustificatrice di essa, l'esigenza di proteggere le funzioni di quell'organo, si rende necessario che un tale ius singulare abbia una precisa copertura costituzionale».

Per quanto più strettamente attiene alla posizione del Presidente della Repubblica, la Corte sottolinea l'eterogeneità delle cariche beneficiarie – richiamando quanto già sostenuto nel 2004 – da ricondursi sia alle «fonti di investitura», sia alla «natura delle funzioni». La Consulta sceglie così di non approfondire il tema dei caratteri della funzione che proprio con riferimento al Capo dello Stato avrebbe forse richiesto maggiore profondità (da ultimo cfr. su questi temi e sul più generale profilo della responsabilità del Capo dello Stato, A. Sperti, *La responsabilità del Presidente della Repubblica. Evoluzione e recenti interpretazioni*, Torino, 2010).

Le immunità del Presidente del Consiglio e dei Ministri – Fatte salve le considerazioni svolte in precedenza a proposito dei “lodi Schifani e Alfano” (e sulle relative declaratorie di incostituzionalità), e rinviando tra gli altri al contributo di L. Carlassare, *Indicazioni sul “legittimo impedimento”* e punti fermi sulla posizione del Presidente del Consiglio in una decisione prevedibile, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it) per l'analisi delle “ragioni politiche” a supporto dei due provvedimenti (e della relativa “debolezza” degli argomenti giuridici adottati dinanzi alla Consulta dall'Avvocatura a sostegno della piena costituzionalità della l. 124/2008), resta da esaminare il “falso mito” della preminenza del Presidente del Consiglio rispetto ai Ministri. Rileva la Corte nella sent. n. 262/2009 «che le pur significative differenze che esistono sul piano strutturale e funzionale tra i Presidenti e i componenti di detti organi non sono tali da alterare il complessivo disegno del Costituente, che è quello di attribuire, rispettivamente, alle Camere e al Governo, e non ai loro Presidenti, la funzione legislativa (art. 70 Cost.) e la funzione di indirizzo politico ed amministrativo (art. 95 Cost.). Non è, infatti, configurabile una preminenza del Presidente del Consiglio dei ministri rispetto ai ministri, perché egli non è il solo titolare della funzione di indirizzo del Governo, ma si limita a mantenerne l'unità, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri e ricopre, perciò, una posizione tradizionalmente definita di *primus inter pares*», non potendosi trarre tale preminenza neppure «in forza della legge 21 dicembre 2005, n. 270 (...) secondo cui, nel procedimento elettorale è necessaria la formale indicazione preventiva del capo della forza politica o della coalizione. Si deve, infatti rilevare che tale legge, in quanto fonte di rango ordinario, non è idonea a modificare la posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri» (punto 7.3.2.3.1).

Com'è noto, il tentativo di dotare il Presidente del Consiglio (ed i Ministri) di uno “scudo processuale” è poi proseguito con la l. 7 aprile 2010, n. 51 (Disposizioni in materia di impedimento a comparire in udienza).

In un altro passaggio della sent. 262 la Corte, quasi preconizzando gli sviluppi successivi, rileva che «la deducibilità del legittimo impedimento a comparire nel processo penale (...) non costituisce prerogativa costituzionale, perché prescinde dalla natura dell'attività che legittima l'impedimento, è di generale applicazione e, perciò, non deroga al principio di parità di trattamento davanti alla giurisdizione. Si tratta, dunque, di uno strumento processuale posto a tutela del diritto di difesa di qualsiasi imputato, come tale legittimamente previsto da una legge ordinaria come il codice di rito penale, anche se tale strumento, nella sua pratica applicazione, va modulato in considerazione dell'entità dell'impegno addotto dall'imputato» (punto 7.3.1). Ha osservato al riguardo A. Pace, L'incostituzionalità della presunzione assoluta di legittimo impedimento, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it) che è vero che la Corte ha affermato che la deducibilità del legittimo impedimento a comparire nel processo penale non costituisce prerogativa costituzionale, e quindi è disciplinabile dal legislatore ordinario, ma a tale conclusione la Corte è giunta sul presupposto che il legittimo impedimento prescinde dalla natura dell'attività e costituisce una norma di generale applicazione. Per contro il legittimo impedimento disciplinato dalla l. 51/2010 «non è norma di generale applicazione. Riguarda solo il Premier e i ministri, e contro di essa non è ammissibile la prova contraria. Costituisce perciò una prerogativa del Premier e dei ministri, per la cui previsione è perciò necessaria (...) una legge costituzionale».

Va al riguardo ricordato quanto dalla Corte deciso con la sent. n. 225 del 6 luglio 2001 a proposito degli impedimenti parlamentari dell'imputato Previti. Nell'occasione la Corte, chiamata a pronunciarsi sul rigetto delle istanze di rinvio delle udienze concomitanti con impegni parlamentari dell'imputato, annulla cinque ordinanze emesse dal Gup del Tribunale di Milano nel corso degli stessi procedimenti riguardanti l'imputato Previti, in base alla circostanza per cui non spettava al Gip presso il tribunale di Milano, in funzione del Gup, nell'apprezzare i caratteri e la rilevanza degli impedimenti adottati dalla difesa dell'imputato per chiedere il rinvio dell'udienza, affermare che l'interesse della Camera dei Deputati allo svolgimento delle attività parlamentari, e quindi all'esercizio dei diritti-doveri inerenti alla funzione parlamentare, dovesse essere sacrificato all'interesse relativo alla speditezza del procedimento giudiziario.

Se dunque è vero che l'esercizio della funzione giurisdizionale non può a priori prevalere sulla politica «è altrettanto vero che, a sua volta, la politica non può prevalere aprioristicamente sull'esercizio della funzione giurisdizionale. Pertanto il bilanciamento tra i due valori costituzionali non può essere effettuato una volta per tutte dal legislatore ordinario facendo prevalere un potere dello Stato sull'altro. Ad esso dovrà provvedere solo il competente magistrato, di volta in volta e secondo le comuni regole» (è ancora quanto osservato da A. Pace, op. cit.).

Il “caso Previti” porta poi ad una nuova pronuncia della Corte, la sent. n. 451 del 12 dicembre 2005 in cui la Consulta riprende molti dei passaggi della decisione del 2001 (lo aveva già fatto nella sent. n. 263 del 22 luglio 2003, relativa al c.d. “caso Maticena” e nella sent. n. 284 del 28 luglio 2004, relativa al c.d. “caso Cito”), anzitutto ribadendo l'inammissibilità dell'intervento del Deputato Previti, soggetto estraneo al conflitto, posto che l'esito del conflitto non è in grado di pregiudicare definitivamente le sue posizioni che potranno invece essere difese nella sede processuale più appropriata, e nel merito decidendo che non spettava al Tribunale di Milano, nell'apprezzare la prova ed i caratteri dell'impedimento dell'imputato parlamentare a comparire alle udienze tenute dal Gup di quel tribunale, per la concomitanza con lavori della Camera di appartenenza, affermare: a) che il Gup non aveva alcun obbligo di attivarsi per acquisire la prova dell'impedimento e che era a tal fine irrilevante la lettera di convocazione del capogruppo parlamentare; b) che sussiste impedimento soltanto quando in Parlamento siano previste votazioni e sia provata l'effettiva presenza dell'imputato ai lavori parlamentari, e, conseguentemente, annulla le ordinanze con le quali sono state respinte dal Tribunale le eccezioni relative ai dedotti impegni parlamentari dell'imputato concomitanti con le udienze.

Non può a questo punto non osservarsi come a dover segnare una nuova tappa nel difficile “dialogo” tra giustizia e politica in tema di prerogative sarà ancora la Consulta, investita dal Tribunale di Milano della questione di legittimità sul c.d. “legittimo impedimento” (per violazione degli artt. 3 e 138 Cost.) pochi giorni dopo l'entrata in vigore del provvedimento, non appena hanno fatto richiesta di avvalersene per il loro assistito gli avvocati del Presidente del Consiglio, imputato nel “processo Mills”.

In tema di reati ministeriali – Possono al riguardo anzitutto richiamarsi due pronunce, le sentt. n. 304 del 20 luglio 2007 e la n. 241 del 24 luglio 2009: la vicenda che ha condotto alla prima ha visto protagonista l'ex Ministro Castelli, la seconda il Ministro Matteoli (entrambe ampiamente ricordate

e approfondite nei loro profili procedurali, da ultimi, da G. Arconzo, A chi spetta l'ultima parola in tema di ministerialità dei reati, in *Quad. cost.*, 1/2010, 113 ss. e da G. Ferri, Le norme sui reati ministeriali e il «coinvolgimento» del Parlamento in caso di archiviazione «anomala», in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)).

Nella pronuncia del 2007 la Corte costituzionale affronta il problema relativo alla specificità della posizione del parlamentare, in ordine alla relativa immunità, allorché questi svolga anche le funzioni di ministro. La difesa del Senato faceva notare come molte delle funzioni parlamentari «tipiche» (alle quali la giurisprudenza costituzionale riconnette la sussistenza dell'immunità) non possono essere svolte dal parlamentare-ministro, richiedendo quindi un'interpretazione più «ampia» dei limiti della stessa. La Corte non ha accolto tale impostazione, osservando come «la coincidenza, nella stessa persona, della posizione di parlamentare e di ministro non giustifica in alcun modo l'applicazione estensiva al ministro della garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68, 1° comma, Cost., propria del parlamentare, quando questi esercita funzioni attinenti alla carica di governo» e ha giudicato manifestamente infondata la questione di costituzionalità che la difesa del Senato aveva suggerito alla Corte di sollevare davanti a sé nella veste di giudice a quo.

19

Il conflitto di attribuzione deciso con la sent. n. 241 era stato sollevato dalla Camera dei Deputati nei confronti del Tribunale dei ministri (costituito presso il Tribunale di Firenze) e del Tribunale di Livorno, per essere stata espropriata delle proprie prerogative, lamentando di non essere stata informata della trasmissione degli atti alla Procura competente, una volta che il Collegio per i reati ministeriali aveva riscontrato che i fatti in relazione ai quali era indagato e poi imputato il Ministro Matteoli dovevano considerarsi reati comuni e non ministeriali. La Corte decide nel senso che non spettava al Tribunale dei ministri non trasmettere gli atti al Procuratore della Repubblica perché questi desse comunicazione al Presidente della Camera, ai sensi dell'art. 8, 4° comma, l. cost. 16 gennaio 1989 n. 1, del provvedimento con cui il Collegio aveva escluso la natura ministeriale dei reati ascritti all'imputato, limitandosi a disporre la trasmissione degli atti stessi all'autorità giudiziaria competente.

In precedenza, con la sent. n. 403 del 23 novembre 1994 la Corte aveva deciso il conflitto di attribuzione sollevato dal Collegio istituito presso il Tribunale di Napoli per i reati ministeriali, con cui chiedeva alla Corte costituzionale di dichiarare che, ai sensi della l. cost. 16 gennaio 1989 n. 1, fossero riservati in via esclusiva allo stesso Collegio la valutazione e l'esercizio dei poteri di

indagine nei confronti di ministri; sarebbe spettato invece alla Camera competente unicamente il potere di negare o concedere l'autorizzazione a procedere, ove reputasse il ricorso o meno delle esimenti dell'interesse dello Stato costituzionalmente rilevante o del preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo. La Camera dei Deputati aveva però restituito gli atti relativi alla richiesta di autorizzazione a procedere nella considerazione che il limite di indagine impostosi dal Collegio non avesse fondamento positivo, potendo esso compiere, ai sensi dell'art. 1 l. 5 giugno 1989 n. 219 (Nuove norme in tema di reati ministeriali e di reati previsti dall'articolo 90 della Costituzione), tutti gli atti di competenza del Pubblico ministero e del Giudice per le indagini preliminari.

Sotto il profilo della legittimazione al conflitto, la Corte aveva dichiarato (ord. n. 217/1994) il conflitto ammissibile dal momento che entrambi gli organi tra cui era insorto il conflitto trovavano in norme di rango costituzionale la fonte delle loro attribuzioni; nel merito, la Corte decise nel senso che spettava alla Camera dei Deputati restituire gli atti relativi alla richiesta di autorizzazione a procedere nei confronti dell'on. De Mita, non necessaria per compiere atti di interrogatorio e confronto non ricadenti tra gli atti tipici per i quali l'art. 10 l. cost. 1/1989 richiede l'autorizzazione della Camera competente. In merito alla corretta interpretazione della l. 219/1989 pare altresì opportuno ricordare la sent. n. 134 del 24 aprile 2002 in cui la Corte ribalta l'interpretazione da essa stessa fornita dell'art. 3, 1° comma, l. 219/89, in raccordo con la l. cost. 1/89: con la sent. 25 maggio 1990, n. 265, infatti, la Consulta aveva accolto l'interpretazione, ricavabile «con certezza» dalla lettera della disposizione costituzionale, favorevole alla sovrapposizione nel Collegio istituito ai sensi dell'art. 7 l. cost. 1/89 della funzione di giudice dell'udienza preliminare con quella di organo delle indagini preliminari, competente a disporre l'archiviazione o a richiedere l'autorizzazione a procedere. Con la sentenza del 2002 la Corte ritiene di non poter confermare tale interpretazione (giudicata non più «imposta» dal dettato normativo), in considerazione anche del quadro normativo profondamente mutato a seguito del processo penale del 1988, ispirato al principio della separazione dei due tipi di funzioni e della valorizzazione dello stesso ad opera della giurisprudenza costituzionale, fino alla formalizzazione dei principi del «giusto processo» e della «terzietà ed imparzialità» del giudice con il nuovo art. 111, 1° e 2° comma, Cost.

L'Insindacabilità dei giudici costituzionali e la sospensione dei processi penali nei confronti del Presidente della Corte – Il disposto dell'art. 5 l. cost. n. 1/1953 in tema di insindacabilità e non perseguibilità dei giudici costituzionali per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle funzioni è tema strettamente legato all'introduzione del dissent, la quale porterebbe con sé, non solo la caduta del principio di segretezza della Camera di consiglio – sia pure con modalità variabili – «ma anche l'ascrizione di un senso pieno all'insindacabilità dei giudici costituzionali per i voti dati e le opinioni espresse nell'esercizio delle proprie funzioni» (così A. Rauti, Le nuove “norme integrative” della Corte fra collegialità e celerità del giudizio costituzionale, in Forum di quaderni costituzionali, 2010).

Nelle tre occasioni in cui ha sin qui operato è risultato parzialmente “tangente” rispetto al profilo qui trattato l'istituto delle dimissioni.

Nella prima il Presidente De Nicola rassegnò le sue dimissioni il 10 marzo 1957 con una lettera inviata non alla Corte, bensì al capo dello Stato che lo aveva eletto e solo per conoscenza al giudice Azzariti (che gli succederà nella carica). Il Presidente Gronchi trasmise ufficialmente la lettera di dimissioni alla Corte costituzionale, la quale dichiarò di non prenderne atto, insistendo perché le dimissioni fossero revocate ed adottò una deliberazione dove si legge: «Secondo quanto consta alla Corte (...) il Presidente De Nicola si è dimesso perché ha ritenuto di non godere più della fiducia unanime dei colleghi, indispensabile, a suo avviso, per l'esercizio delle altissime funzioni: considerato che la Corte non ritiene che la fiducia dipenda da una costante unanimità di consenso per qualsiasi decisione, sia giudiziaria, sia amministrativa, essendo del tutto naturale che la volontà di un collegio si formi secondo il principio della maggioranza (...), i membri della Corte ritengono di non aver compiuto, né collegialmente, né singolarmente, nel pieno adempimento del proprio dovere, nessun atto che possa essere interpretato in alcun modo come una sfiducia verso il Presidente e che tanto meno possa giustificare il grave gesto delle dimissioni». Ad essa rispose il giudice De Nicola sostenendo: «Non ho mai (...) ritenuto che qualsiasi decisione sia giudiziaria, sia amministrativa, della Corte, dovesse essere presa con costante conformità di consensi (...) ho ritenuto e ritengo invece, indipendentemente dalla mia persona, che il Presidente della Corte debba mantenere, per un complesso di intuitive ragioni, l'unanimità dei consensi con la quale fu innalzato all'altissimo seggio e, quando si avveda che quella unanimità sia cessata, abbia non il diritto, ma il

dovere di lasciare l'ufficio a cui era stato destinato». In considerazione di ciò, il 26 marzo la Corte deliberò di prendere atto, «con vivo rammarico», delle dimissioni del giudice De Nicola.

Poco significativo per i profili che qui interessano il secondo caso di dimissioni alla Corte, quello del 1987 che vide protagonista il giudice Ferrari che, nella corsa alla Presidenza, contestò l'elezione del collega Saja.

Più pregnante il terzo caso, che ha coinvolto, tra fine aprile e inizio maggio 2007, il giudice Vaccarella, il quale ha rassegnato le dimissioni (in data 30 aprile) per protesta nei riguardi di alcune affermazioni di esponenti del Governo, apparse sui quotidiani e, a detta del giudice stesso, non smentite dal Governo, relative alla posizione della Corte sulla eventuale decisione di ammissibilità sul referendum abrogativo in materia elettorale.

A ciò faceva seguito una riunione della Corte (2 maggio), la quale, dopo aver tra l'altro considerato che il Presidente del Consiglio ha nell'immediato affermato «la necessità del rispetto del ruolo istituzionale della Corte e della totale sua indipendenza ed autonomia, negate dalle dichiarazioni riportate dagli organi di stampa, il cui contenuto deve quindi considerarsi nella sostanza disapprovato dal Governo», deliberava all'unanimità di non accettare le dimissioni di Vaccarella. Questi ne ribadiva l'irrevocabilità, per cui alla Corte non restava altro che accettarle; presa d'atto intervenuta con delibera del 4 maggio, in cui la Corte riafferma che «la propria indipendenza è garantita istituzionalmente dalla collegialità del suo operare».

Quanto alla immunità penale che si accompagna allo status di giudice costituzionale, essa è sancita e disciplinata dal combinato disposto degli artt. 3, 2° comma, l. cost. n. 1 del 1948 («Finché durano in carica, i giudici della Corte costituzionale godono della immunità accordata nel secondo comma dell'art. 68 della Costituzione ai membri delle due Camere. L'autorizzazione ivi prevista è data dalla Corte costituzionale»), 9 della l. 11 marzo 1953, n. 87 («Le domande dell'autorità competente per sottoporre a procedimento penale o procedere all'arresto di un giudice della Corte costituzionale sono trasmesse alla Corte stessa per il tramite del Ministero di grazia e giustizia»), e 15 del Regolamento generale della Corte.

A ritagliare una posizione di primus super pares per il Presidente della Corte (e – come detto – per le altre quattro più alte cariche dello Stato) ha tentato di provvedere la legge 140/2003.

La norma, oltre ad attribuire una particolare tutela al Presidente della Consulta, ne differenziava nettamente la posizione rispetto agli altri membri dell'organo, alterando sensibilmente e

discutibilmente il regime giuridico dei giudici costituzionali, da sempre ispirato all'identità delle garanzie per tutti i componenti della Corte.

Sul punto la sent. n. 24/2004 ravvisa gravi elementi di intrinseca irragionevolezza nel mancato richiamo del “lodo Schifani” all’art. 3, l. cost. n. 1/1948; è stato osservato (R. Orlandi, Lodo “Maccanico”: attuazione dell’art. 68 Cost. e sospensione dei processi per le alte cariche. Profili di diritto processuale, in *Dir. pen. e proc.* 2003, 1209 s.) come il “lodo” fosse del tutto inutile per il Presidente della Consulta: «Qualificato infatti come “recettizio” il rinvio che l’articolo 3 comma 2 legge costituzionale 1/1948, fa al (vecchio) art. 68 della Costituzione, ne discende che ai giudici costituzionali – presidente compreso – continuerà ad applicarsi l’istituto dell’autorizzazione a procedere in tutta la sua originaria ampiezza (in linea con quanto prescritto dal pleonastico articolo 2, legge 140/03, che ne stabilisce la prevalenza sulle procedure introdotte dalla legge 140, lodo compreso)» (così A. Pugiotto, Sull’immunità delle “alte cariche” una sentenza di “mezzi silenzi”, in *Dir. & Giust.*, 2004, n. 5, 11).

23

Insindacabilità dei consiglieri regionali – Come è noto la l. cost. n. 3 del 1993 ha equiparato il tenore letterale degli artt. 68 Cost. e 122, 4° comma; la Corte aveva in più occasioni avuto modo di delimitare i confini tra l’insindacabilità parlamentare e quella consiliare (cfr. sentt. nn. 81/1975, 183/1981, 69 e 70/1985, 100/1986, 350/1989, 432/1994, 274/1995, 289/1997, 382/1998, 391 e 392/1999, 76 e 276/2001), ritenendo che «le più ampie guarentigie concesse ai membri del Parlamento» costituissero «eccezionali deroghe all’attuazione della funzione giurisdizionale», che si giustificano in quanto necessarie alla «salvaguardia dell’esercizio delle funzioni sovrane spettanti al Parlamento», laddove le attribuzioni dei consigli regionali si inquadrano «nell’esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, ma non si esprimono a livello di sovranità» (cfr. G. Azzariti, Giurisdizione e politica nella giurisprudenza costituzionale, in *Riv. dir. cost.*, 1997, 93 ss., spec. 121 ss.).

La sent. n. 221 del 13 giugno 2006 è stata la prima pronuncia della Corte costituzionale intervenuta in tema di insindacabilità dei consiglieri alla luce dell’approvazione della legislazione d’attuazione dell’art. 122, 4° comma, Cost., che a partire dal 2001 è stata approvata dalle Regioni ordinarie (cfr. T.F. Giupponi, La Corte e i tempi della politica. L’insindacabilità dei consiglieri regionali e la presunta efficacia inibitoria della delibera del Consiglio, in *Le Regioni*, 2007, 112 ss.).

Ad avviso della Consulta nel giudizio su conflitto di attribuzioni tra enti, sollevato dalla regione nei confronti di atti dell'autorità giudiziaria, in ordine all'ambito di applicazione dell'immunità per voti dati ed opinioni espresse dai consiglieri regionali nell'esercizio delle loro funzioni, la l. reg. Lombardia n. 26 del 28 ottobre 2004 con cui è stata introdotta normativa in materia di insindacabilità ai sensi dell'art. 122, 4° comma, Cost. non può assumere rilievo alla stregua di norma interposta, atteso che tale disciplina ha solo la funzione di regolare le cadenze procedurali interne, inerenti lo scrutinio consiliare relativo alla deliberazione sull'insindacabilità, mentre la fonte della garanzia resta l'art. 122, 4° comma, Cost., cui soltanto si connette l'effetto «inibitorio» della delibera consiliare di insindacabilità. L'elemento distintivo, dunque, rispetto ai conflitti che possono sorgere in proposito tra il soggetto politico e l'autorità giudiziaria, concerne il fatto che, per quanto riguarda i parlamentari – dato il riconoscimento alle Camere del potere di decidere circa la sussumibilità di determinati fatti nella fattispecie di cui all'art. 68, 1° comma, Cost. – deve essere il giudice a proporre il conflitto davanti alla Corte costituzionale, esercitando la delibera parlamentare effetto «inibente» per il successivo svolgimento delle attività processuali; con riguardo invece alle immunità dei consiglieri regionali, l'onere di attivarsi davanti al giudice costituzionale attraverso lo strumento del conflitto (tra enti), spetta invece alla regione.

Quello che A. Poggi (*Delibera parlamentare inibente v. delibera consiliare ininfluyente? Note problematiche circa alcune recenti decisioni della Corte in materia di insindacabilità dei consiglieri regionali*, in *Le Regioni*, 2008, 205 ss.) ha definito come «l'assalto delle Regioni alla Corte in merito alla richiesta di assimilazione dello status di consigliere regionale a quello di parlamentare, in relazione alla insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati» è stato successivamente “fronteggiato” dalla Corte con la sent. n. 301 del 20 luglio 2007: il consiglio regionale piemontese aveva deliberato, al pari di quanto avviene da parte delle Camere per l'immunità parlamentare prevista dall'art. 68 Cost., l'insindacabilità delle opinioni espresse da un consigliere (Brigandì), in quanto opinione espressa nell'esercizio delle funzioni consiliari.

I giudici penali non hanno ritenuto di attribuire a tale delibera – a differenza di quanto riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale per l'analogia delibera parlamentare – carattere preclusivo al proseguimento del procedimento penale e la Regione ha quindi sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dei conseguenti provvedimenti giurisdizionali.

La l. reg. Piemonte n. 32 del 19 novembre 2001 riconosce che «il consiglio regionale è l'organo competente a valutare l'insindacabilità della condotta eventualmente addebitata ad un proprio membro» (art. 2) e stabilisce che «qualora un consigliere sia chiamato a rispondere davanti all'autorità giudiziaria per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle sue funzioni, ne dà immediata comunicazione al presidente del consiglio regionale, il quale investe della questione il consiglio regionale. Il consiglio procede alla valutazione d'insindacabilità e si pronuncia entro il termine perentorio di trenta giorni. Qualora il consiglio regionale deliberi con provvedimento motivato l'insindacabilità del consigliere, il presidente del consiglio regionale trasmette immediatamente la deliberazione all'autorità giudiziaria titolare del procedimento giudiziario, per quanto di competenza». Nell'occasione la Corte si esprime nettamente, escludendo che la delibera consiliare d'insindacabilità possa svolgere effetto inibitorio nei riguardi del giudice, il quale pertanto può proseguire il giudizio prescindendo totalmente dalla delibera consiliare.

25

L' "affaire Brigandi" ha vissuto una nuova tappa dinanzi alla Corte costituzionale con la sent. n. 279 del 16 luglio 2008: la Regione Piemonte chiedeva alla Corte una nuova riflessione sull'orientamento giurisprudenziale costituzionale secondo cui «l'identità formale degli enunciati di cui all'art. 68, primo comma, e 122, quarto comma, Cost., non riflette [...] una compiuta assimilazione tra le assemblee parlamentari ed i consigli regionali» (sent. 301/2007), non giustificandosi «un'interpretazione restrittiva dell'art. 122 rispetto al suo omologo applicabile ai membri del Parlamento». La richiesta non ha condotto ad alcun ripensamento da parte del giudice costituzionale che nel merito ha affermato che l'immunità per i consiglieri regionali vale esclusivamente per le affermazioni rese nell'esercizio della funzione consiliare ed ha pertanto escluso che possa valere per gli atti realizzati in qualità di assessore della giunta regionale.

Orientamenti sostanzialmente analoghi a quelli descritti emergono dalle decisioni rese nei conflitti sollevati con quattro ricorsi dalla regione Veneto che aveva impugnato alcuni atti dell'autorità giudiziaria ritenuti lesivi dell'autonomia del consiglio regionale ed in particolare della garanzia dell'immunità per i voti dati e le opinioni espresse, ex art. 122, 4° comma, Cost. In tre casi (sentt. nn. 173, 174 e 235/2007) la Corte costituzionale risolve il conflitto proposto attraverso decisioni di carattere processuale, mentre in un caso esamina lo stesso nel merito (sent. n. 195/2007), concludendo per la spettanza allo Stato, e per esso all'autorità giudiziaria, della competenza esercitata.

Immunità previste con fonte diversa da quella costituzionale – Fatte salve le considerazioni svolte a proposito della sent. n. 262/2009, si dà qui conto delle ipotesi di immunità la cui introduzione è stata prevista da norme di rango sub-costituzionale, segnatamente l'insindacabilità dei membri del Consiglio Superiore della Magistratura, quella per i componenti della Consulta statutaria calabrese e l'estensione delle immunità ex art. 68 Cost. ai parlamentari europei.

Con la sent. n. 148 del 3 giugno 1983 la Corte costituzionale dichiara infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge n. 1/1981 (che inseriva l'art. 32 bis alla l. 195/1958, Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura), in base al quale si stabilisce la non punibilità dei componenti del CSM per le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni e concernenti l'oggetto della discussione, in riferimento agli artt. 3, 1° comma, 28, 112 Cost. (atteso il peculiare rilievo costituzionale dell'organo e la necessità che lo stesso sia garantito nella propria indipendenza tanto nei rapporti con altri poteri quanto nei rapporti con l'ordine giudiziario).

Nell'economia della pronuncia centrale risulta il problema relativo alla possibilità che garanzie del tipo di quella accordata ai membri del CSM siano introdotte con legge ordinaria e non con una norma di rango costituzionale, come parrebbe esigere la deroga che esse comportano ai principi costituzionali, primo tra tutti quello di uguaglianza; la Corte, esclusa qualsiasi violazione dell'art. 112 Cost. – dal momento che la garanzia non impone alcuna condizione di procedibilità in grado di incidere sull'obbligatorietà dell'azione penale, escludendo invece l'antigiuridicità del fatto o, comunque, esentando da pena l'agente – afferma nella circostanza il principio per cui la previsione di cause di non punibilità dettate a tutela di determinate funzioni non deve essere necessariamente contenuta in norme di rango costituzionale, essendo per esse sufficiente l'esistenza di un fondamento di ordine costituzionale e la garanzia «di un ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali in gioco».

Con la sent. n. 300 del 28 dicembre 1984 la Consulta decide per l'infondatezza della questione di costituzionalità della l. 3 maggio 1966, n. 437 e degli artt. 1 e 2 l. 6 aprile 1977, n. 150, nella parte in cui, introducendo nell'ordinamento italiano la norma dell'art. 10, lett. a), del Protocollo sui privilegi e sulle immunità della Comunità europea (Bruxelles, 8 aprile 1965), estendono ai Deputati

del Parlamento europeo, per la durata delle sessioni e sul territorio nazionale, le immunità riconosciute ai membri del Parlamento italiano, in riferimento agli artt. 2, 3, 68, 112 e 138 Cost.

In effetti, ingiustificata può apparire l'estensione delle immunità di cui all'art. 68 Cost., a soggetti estranei all'ordinamento parlamentare nazionale perché tale estensione contrasterebbe con la ratio della stessa previsione costituzionale che mira a garantire, nell'ambito del rapporto tra i diversi poteri dello Stato, l'indipendenza dell'organo parlamentare da atti dell'autorità giudiziaria o di polizia ispirati a valutazioni politiche (più di recente, sul punto, si v. Cass. pen., sez. I, 15 giugno 2007).

Con la sent. n. 200 del 13 giugno 2008 la Corte dichiara – tra gli altri vizi rilevati – incostituzionale l'art. 3, 1° comma, 1. reg. Calabria 5 gennaio 2007 n. 2, nella parte in cui prevede che nello svolgimento del loro mandato i componenti della Consulta statutaria non possono essere perseguiti per responsabilità penale, civile o contabile esclusivamente per le opinioni espresse e per i voti dati nello stretto esercizio delle loro funzioni: «L'organo di garanzia, più che a una “piccola Corte costituzionale”, pare pertanto vada ricondotto alla sua reale natura di organo amministrativo regionale – una sorta di autorità amministrativa indipendente, ma dotata di una competenza non specifica, ma generale – con ruolo di garanzia della rigidità dello statuto, nella sua funzione antimaggioritaria, da realizzare attraverso lo strumento del parere, puntando essenzialmente sulla forza persuasiva degli argomenti anziché su quella coercitiva delle proprie decisioni» (così R. Romboli, La natura amministrativa degli organi di garanzia statutaria e delle relative decisioni: la Corte costituzionale infrange il sogno di un'alta corte per la regione calabrese, in *Foro it.*, 2009, I, 1348 ss.).