

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 08/10/2015

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/37425-l-immunit-parlamentare-dell-insindacabilit-i-limiti-alle-azioni-civile-e-penale-implicati-dall-art-68-cost-i-margini-di-conflitto-di-attribuzioni-tra-poteri-dello-stato>

Autore: Lorusso Alberto

**L'immunità parlamentare dell'insindacabilità. I limiti alle azioni civile e penale implicati dall'art. 68 cost. I margini di conflitto di attribuzioni tra poteri dello stato.**

## **L'IMMUNITÀ PARLAMENTARE DELL'INSINDACABILITÀ**

### **I LIMITI ALLE AZIONI CIVILE E PENALE IMPLICATI DALL'ART. 68 COST.**

### **I MARGINI DI CONFLITTO DI ATTRIBUZIONI TRA POTERI DELLO STATO**

*"May it please your Majesty,*

*I have neither eyes to see nor tongue to speak in this place*

*but as the House is pleased to direct me, whose servant I am here".*

*("Vostra Maestà non se ne dispiaccia, ma, al momento, non ho occhi per vedere, né lingua per parlare,*

*a meno che la Camera, di cui io sono il servitore, non me lo permetta".*

Parole rivolte dallo *Speaker* della *House of Commons* di Londra a Re Carlo I, che, il 4 gennaio 1642, dopo aver fatto irruzione nell'aula con i propri soldati col proposito di arrestare cinque Deputati da lui accusati di alto tradimento, non vedendoli, chiese al Presidente dell'Assemblea notizie su costoro).

Il presente studio è finalizzato a tentare di scattare una fotografia dello stato della giurisprudenza in ordine all'ipotesi del conflitto tra Giudice e ramo del Parlamento, allorché, nell'ambito del processo civile ovvero penale in cui sia parte un Parlamentare, pendente con riferimento ad opinioni da quegli espresse, venga elevata la questione dell'immunità.

Nel corso delle pagine che seguono, verrà considerata l'ipotesi della contestazione delle manifestazioni di pensiero, senza trattare, se non in modo appena accennato, l'aspetto dell'espressione di voto del membro del Parlamento<sup>1</sup>.

L'art. 68 Cost. così recita:

*"I membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere  
delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.  
Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun*

---

<sup>1</sup> La ragione di ciò sarà meglio comprensibile addentrandosi nello scritto: in questo momento, basta accennare alla circostanza che, costituendo l'espressione di voto senz'altro esercizio della funzione tipica del Parlamentare, non ricorrono margini di dubbio in ordine alla circostanza che tale atto ricada entro i margini di applicabilità dello strumento di protezione di cui si discorre. Semmai, si rivela problematica la questione della manifestazione di pensiero, ed è questa la ragione dell'attenzione privilegiata a tale profilo.

*membro del Parlamento può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, né può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale, o mantenuto in detenzione, salvo che in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna, ovvero se sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza.*

*Analoga autorizzazione è richiesta per sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza<sup>2</sup>.*

La disposizione in esame è quella risultante a seguito della riforma eseguita sulla Carta fondamentale mediante la l. Cost. 3/1993<sup>2</sup>.

Vale la pena di ricordare che, a norma delle previsioni di cui all'art. 67 Cost., “ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione”.

A grandi linee, dunque, tre appaiono le garanzie che il sistema costituzionale Italiano prevede a tutela dei propri rappresentanti nazionali.

Se il secondo ed il terzo comma dell'articolo in esame riguardano quella che viene definita come *immunità parlamentare dell'inviolabilità*, il primo comma attiene, invece, alla c.d. *immunità parlamentare dell'insindacabilità*.

Mentre la prima forma di strumento di protezione ha lo scopo di preservare la libera esplicazione dell'attività politica dei singoli Parlamentari, quando non addirittura quello di tutelare la composizione dello stesso organo costituzionale, la seconda mira ad assicurare la piena libertà di espressione dell'eletto, il quale deve sentirsi nelle condizioni di poter svolgere il ruolo al quale è chiamato, senza subire quei condizionamenti che potrebbero derivargli dal timore di dover in futuro render conto, vuoi in sede penale, vuoi

---

<sup>2</sup> Il testo previgente recitava: “i membri del Parlamento non possono essere perseguiti”, nondimeno, tanto la giurisprudenza, quanto la dottrina, ritenevano che la dicitura in questione non dovesse essere interpretata in senso restrittivo, circoscrivendo il significato della medesima ad offrire copertura solo in relazione ai procedimenti penali, ma ne offriva una lettura invero calzante con il testo che rimpiazzò l'originale.

in quella disciplinare, vuoi in quella civile, dell'attività compiuta nello svolgimento del proprio compito istituzionale.

Il quadro normativo, in ogni caso, non può considerarsi completo, se non si pone mente, altresì, a quanto previsto dalla l. 140/2003, il c.d. *Lodo Schifani*.

Prevede l'art. 3, co. 1, della predetta legge che l'art. 68 co. 1 Cost. si applichi “**in ogni caso** per la presentazione di disegni o proposte di legge, emendamenti, ordini del giorno, mozioni e risoluzioni, per le interpellanze e le interrogazioni, per gli interventi nelle Assemblee e negli altri organi delle Camere, per qualsiasi espressione di voto comunque formulata, per ogni altro atto parlamentare, **per ogni altra attività** di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, **connessa alla funzione di parlamentare**, espletata **anche fuori del Parlamento**”<sup>3</sup>.

La stessa disposizione, al co. 3, stabilisce, quindi, che, nell'ambito dei giudizi civili, “il Giudice pronuncia sentenza con i provvedimenti necessari alla sua definizione; le parti sono a precisare immediatamente le conclusioni ed i termini, previsti dall'articolo 190 del Codice di procedura civile per il deposito delle comparse conclusionali e delle memorie di replica, sono ridotti, rispettivamente, a quindici e cinque giorni”.

Nella legge in parola, all'art. 3, co. 4, è, poi, previsto che, quando, penda procedimento penale, il Giudice, se quella si trova alla fase delle Indagini preliminari, disponga l'archiviazione, competendo al Pubblico Ministero, secondo quanto stabilito al co. 6, di trasmettere gli atti al Giudice, mentre, diversamente, pronunci sentenza ai sensi delle disposizione di cui all'art. 129 cpp, rubricato *Obbligo della immediata declaratoria di determinate cause di non punibilità*, a norma del quale “in ogni stato e grado del processo, il Giudice, il quale riconosce che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o che il fatto non costituisce reato o non è previsto dalla legge come reato ovvero che il reato è estinto o che manca una condizione di procedibilità, lo dichiara di ufficio con sentenza”,

---

<sup>3</sup> Enfatizzazioni dello scrivente

ulteriormente stabilendo, al capoverso che, “quando ricorre una causa di estinzione del reato ma dagli atti risulta evidente che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o che il fatto non costituisce reato o non è previsto dalla legge come reato, il giudice pronuncia sentenza di assoluzione o di non luogo a procedere con la formula prescritta”.

Sempre il co. 3 dell'art. 3 della l. 140/2003, poi, prevede che, quando, nel giudizio civile, sia sollevata eccezione di applicabilità della garanzia di cui all'art. 68, co. 1, Cost., il Giudice, qualora non ritenga di accogliere la medesima, debba investire della questione la Camera alla quale il Parlamentare appartiene, ovvero apparteneva al momento del fatto.

Il co. 5, quindi, statuisce che, laddove il Giudice abbia disposto la trasmissione degli atti alla Camera interessata, il processo venga, in qualsiasi caso, sospeso, “fino alla deliberazione della Camera e comunque non oltre il termine di novanta giorni dalla ricezione degli atti da parte della Camera predetta”, stabilendo, tuttavia, che il ramo del Parlamento possa pur sempre “disporre una proroga del termine non superiore a trenta giorni”.

Il co. 7 della legge in commento, inoltre, prevede che possa essere lo stesso membro del Parlamento a sottoporre alla Camera di appartenenza la questione della copertura da parte della garanzia dell'art. 68 co. 1 Cost. dei fatti per cui è causa.

L'art. 3 co. 8 della l. 140/2003, dunque, stabilisce che la Camera di appartenenza del Deputato o Senatore trasmetta all'Autorità Giudiziaria la propria deliberazione, prevedendo che, nel caso in cui l'organo parlamentare ritenga che sussista il margine di applicabilità dell'usbergo di cui alla normativa costituzionale, il Giudice debba adottare “senza ritardo i provvedimenti indicati al co. 3”, vale a dire quelli necessari alla definizione del procedimento.

In sintesi, perciò, se un Parlamentare è parte d'un giudizio – verosimilmente come convenuto, anche se non è possibile escludere l'ipotesi di scuola per cui quegli sia attore per

aver dispiegato azione di accertamento negativo – ed è sollevata la questione dell’immunità, il Giudice, laddove ritenga la ritenga fondata, invita le parti a precisare le conclusioni ed assegna alle parti per il deposito degli scritti conclusionali gli assai brevi termini prima indicati.

Qualora, però, il Giudice non ritenga di aderire all’eccezione *de qua*, è necessario che interessi la Camera cui il Parlamentare appartiene od apparteneva.

Questa può rispondere o affermando che i fatti non sono riconducibili all’ambito di applicazione dello strumento di tutela in parola, oppure dichiarando che le circostanze per cui pende giudizio sono, invece, scriminate.

A questo punto, le previsioni contenute nel c.d. *lodo Schifani* stabiliscono che il Giudice debba provvedere come nel caso in cui ritenga *ex se* fondata l’eccezione, pertanto che assegni alle parti i termini ridottissimi per gli scritti conclusionali e che definisca il processo.

Che succede, però, se il Giudice non concorda con la deliberazione dei Colleghi del Parlamentare?

In una situazione come questa, si entra in un caso di conflitto tra i poteri dello Stato.

Qualora, cioè, la pronuncia resa dal ramo del Parlamento non dovesse ritrovare l’adesione dell’Autorità Giudiziaria, si genera un contrasto tra il potere Legislativo e quello Giurisdizionale, con conseguente possibilità di adizione della Corte Costituzione.

Di centrale rilevanza, quindi, nell’analisi della questione che qui interessa risulta il significato che si deve attribuire alla dizione “*esercizio delle loro funzioni?*”, giacché questo è il cardine dell’intero sistema, cioè la chiave di volta che vale a scriminare l’eventuale comportamento illecito del membro dell’Assemblea Parlamentare.

L’interrogativo diviene: quando un Deputato od un Senatore sta esercitando le proprie funzioni?

*Scire leges non hoc est verba earum tenere, sed vim ac potestatem*<sup>4</sup>.

Come spiegano Torrente e Schlesinger, infatti, “interpretare un testo normativo non vuol dire solo “accertare” (conoscere) quanto il testo (in sé) già esprimerebbe, bensì decidere (scegliere) che cosa si ritiene che il testo effettivamente possa significare”<sup>5</sup>.

Recependo una regola che è consustanziale al diritto, rendendola parte del nostro diritto positivo, l’art. 12, co. 1, delle preleggi dispone che “*nell’applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore*”.

La volontà del legislatore, quindi, rappresenta un criterio rilevante, onde poter dare al testo di legge un significato.

Prima di addentrarsi nelle considerazioni di pura ermeneutica giuridica, onde avere, quindi, un ulteriore strumento per apprezzare il significato della previsione e poterla leggere in senso finalistico, pare opportuno soffermarsi a considerare il contesto temporale e sociale in cui era nata la nostra Costituzione.

Come è noto, la Carta Costituzionale venne approvata dall’Assemblea Costituente il 22 dicembre 1947, per venire promulgata dal Capo provvisorio dello Stato, l’On. Enrico De Nicola, il 27 dicembre del medesimo anno, entrando in vigore, quindi, il 1° gennaio 1948.

Per quanto sia banale, occorre rammentarlo: il Paese usciva dall’obbrobrio della dittatura, un capitolo buio della storia, che aveva saputo piegare un intero popolo sino all’imbarbarimento.

Se l’omicidio dell’On. Giacomo Matteotti fu un atto di volgare criminalità, preludio alla violenza ed alla prevaricazione rese strutturali, rappresentò, invece, esplicitazione del sistema, quindi – spiace notarlo – formalmente manifestazione di legalità, la costituzione

---

<sup>4</sup> D. 1,3,17 (*Celsus*, libro 26 *digestorum*)

<sup>5</sup> A. TORRENTE – P. SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato*, Milano, 2007, p. 47

del Tribunale Speciale per la difesa dello Stato, istituito con la l. 2008/1926, recante *Provvedimenti per la difesa dello Stato*, ed attuato col RD 2062/1926<sup>6</sup>.

Ancora, l. 1024/1939, recante *Norme integrative del Regio decreto–legge 17 novembre 1938 – XVI, n.1728, sulla difesa della razza Italiana*, istituì quello che gergalmente viene indicato come il *Tribunale della Razza*, una Commissione presso il Ministero degli Interni, questa sì composta in maggioranza da Magistrati, incaricata, con l'obbligo della segretezza e col divieto di rilasciare “a chicchessia e per nessuna ragione” copia dei propri atti, di fornire al Ministro dell'Interno un parere per la dichiarazione di “non appartenenza alla razza ebraica”, da rendere mediante decreto non motivato ed insindacabile, con valenza “ad ogni effetto giuridico”.

La Nazione, cioè, usciva da un periodo tormentato, in cui i diritti erano stati calpestati in certi casi anche da parte di Giudici, che avevano servito un Regime odioso, assecondando le peggiori brutture possibili<sup>7</sup>.

Occorreva, dunque, ristabilire un ordine, assicurando che l'organo rappresentativo della volontà popolare fosse al sicuro e venisse protetto da possibili cortocircuiti, da recrudescenze del Fascismo o da qualsiasi altra follia simile che potesse scatenarsi, intaccando i poteri Esecutivo e Giudiziario.

Ai padri costituenti, perciò, appariva indispensabile generare un assetto normativo

---

<sup>6</sup> Risulta necessario osservare come, in verità, tale organo non fosse composto da Magistrati, bensì, per lo più, da Ufficiali delle Forze Armate, oppure tratti dalla Milizia Volontaria per la Sicurezza Nazionale, le note *Camicie Nere*. Nondimeno, consta che la prima sessione di questo Ufficio si svolse nei locali della presso la Sesta Sezione del Tribunale penale di Roma il 1° febbraio 1927 alle ore 10.

<sup>7</sup> È di questi mesi il dibattito originato dal rifiuto reso dalla Corte Costituzionale di rimuovere dal Palazzo della Consulta il busto di Gaetano Azzariti, già Presidente della Corte Costituzionale, ma, prima, proprio presidente del c.d. *Tribunale della razza*. In proposito, rimando all'articolo a firma di Gian Antonio Stella dal titolo *Corte Costituzionale: “Il busto del presidente antisemita resta qui”*, apparso su *Il Corriere della Sera* del 29 marzo 2015.



fondamentale che garantissero che il Parlamentare, cioè il rappresentante della Nazione, potesse svolgere il proprio ruolo, al riparo da aggressioni che fossero formalmente legittime.

Se si considerano gli accadimenti poc'anzi indicati, se si tiene in cale a cosa era giunto lo Stato, si possono comprendere quali fossero le finalità che giustificavano una simile esigenza di protezione.

Lo scopo perseguito dai Costituenti, dunque, era quello di proteggere il Parlamentare non *uti singulis*, bensì quale componente dell'Assemblea espressiva del popolo, depositaria della sovranità nazionale, onde consentire a questa di funzionare.

Il fine prefissato, perciò, era la tutela del Deputato o Senatore in quanto tale, vale a dire la difesa di costui da qualsiasi ingerenza relativa all'espressione del proprio mandato, onde permettere l'esercizio libero ed incondizionato delle sue funzioni.

L'obiettivo, in sostanza, era fare in modo che il Rappresentante popolare potesse esplicare il proprio mandato, senza pericolo di condizionamento da parte dell'ordinamento giuridico nelle sue differenti articolazioni, essendosi, appunto, già avuta esperienza del fatto che lo stesso era capace di prestarsi a storture e sviamenti.

La stessa Corte Costituzionale, con riferimento alla guarentigia di cui si discorre, rileva che tale prerogativa “protegge la sfera di autonomia delle Camere e garantisce l'esercizio della funzione parlamentare”<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> C. Cost., sent. 9/1970, ma, altresì C. Cost., sent. 81/1975, ove si afferma che le prerogative *de quibus* sono funzionali a “garantire la piena indipendenza del Parlamento”. *Idem* in C. Cost., sent. 148/1983 e C. Cost., sent. 300/1984, ove si compie un espresso richiamo alla prima delle pronunce qui indicate. Il principio viene ribadito, quindi, in C. Cost., sent. 129/1996, in cui viene rilevato come l'art. 68 Cost. sacrifichi “il diritto alla tutela giurisdizionale del cittadino che si ritenga offeso nell'onore o in altri beni della vita da opinioni espresse da un Parlamentare, “a tutela del principio (corrispondente ad un interesse generale della comunità politica) di indipendenza ed autonomia del potere legislativo nei confronti di altri organi e poteri dello Stato”, nonché in C. Cost., sent. 379/1996, ove si parla di “oggettiva garanzia per l'esercizio delle funzioni parlamentari,

Vi è, pertanto, concordanza nel riconoscere come lo scopo della previsione in parola fosse quello di assicurare al Parlamento di funzionare, avendo ben presente che lo stesso opera per il tramite dei propri membri.

Laddove, quindi, si ha chiaro quale fosse l'obiettivo del legislatore costituente, appare maggiormente possibile compiere l'esegesi del testo, giungendo ad attribuirgli un significato.

Sin qui, s'è fatta teoria del diritto, ma lo scrivente è un Avvocato che rivolge questo contributo ai Colleghi: tutti noi sappiamo come gli Avvocati siano, tendenzialmente – *confessiamolo una buona volta!* – famelici di giurisprudenza e piuttosto refrattari a leggere dottrina.

Ciò non è da imputarsi a fiera per l'ignoranza, od ad una singolare e bizzarra forma di orgoglio di classe, bensì, semmai, da un canto, alla mancanza di tempo, e, dall'altro, alla necessità di risolvere un problema concreto: assistere un cliente che si senta offeso dalle espressioni rivoltegli da un Parlamentare, oppure difendere un Rappresentante della Nazione citato in giudizio non è un esercizio intellettuale, non costituisce una palestra per elucubrazioni concettuali, ma rappresenta un coacervo di problemi concreti cui deve essere fornita una risposta materiale e tangibile.

Tanto in un caso, quanto nell'altro, non vi è spazio per discettazioni su ciò che potrebbe essere, poiché dove si finisce è davanti ad un Giudice, il quale applica il diritto, nel divieto esplicito di invocare a fondamento della propria decisione i contributi degli Autori giuridici<sup>9</sup>.

---

espressione di sovranità, da svolgere senza remore o vincoli da parte di chi ne sia investito, in modo da assicurare la libertà politica del Parlamento”, ed in C. Cost., sent. 329/1999, nonché in C. Cost, sent. 417/1999, C. Cost, sent. 347/2004, C. Cost., sent. 82/2011. In ogni caso, per una ricostruzione interessante dell'origine del sistema delle guarentigie e sulla sua primigenia funzione, vale la pena di soffermarsi su C. Cost., sent. 379/1996.

<sup>9</sup> Il riferimento, come è noto, è all'art. 118 disp. att. cpc rubricato *Motivazione della sentenza*, il cui co. 3

Ecco, quindi, che si spiega la ragione per cui un Avvocato avverte sempre l'esigenza, quando consulta un codice commentato, di ritrovare rapidamente il rassicurante simboletto della bilancia, che ha la medesima valenza rassicurante che ha una tavola per un naufrago.

#### **LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE**

La giurisprudenza della Corte Costituzionale, per ragioni di semplicità espositiva, può essere distinta in due grandi epoche, il cui spartiacque è il *Lodo Schifani*.

#### **L'epoca ante-Lodo Schifani**

Il primo periodo, a propria volta, può legittimamente essere suddiviso in tre gruppi, ognuno dei quali si identifica in un nuovo orientamento giurisprudenziale<sup>10</sup>.

#### **La prima soluzione ermeneutica**

In un primo momento, la Consulta decise di assumere una funzione di mero controllore formale della delibera adottata dal ramo del Parlamento, attribuendosi un ruolo di Notaio, mero custode della regolarità delle forme.

In questo primo periodo, il Giudice delle Leggi si limitava a svolgere un compito di mera verifica del rispetto delle procedure, senza, tuttavia, scendere a vagliare l'esercizio della potestà inhibitoria da parte del ramo del Parlamento.

La Corte Costituzionale, infatti, nelle pronunce rese in questa fase, manifestava una particolare forma di rispetto per le prerogative Parlamentari, affermando, onde offrire copertura istituzionale alle deliberazioni della Camera interessata, come queste “non possono non implicare un potere dell'organo a tutela del quale sono disposte”, circoscrivendo la propria funzione a quella di guardiano della legalità formale,

---

impedisce espressamente al Giudice di citare la Dottrina, disponendo che “in ogni caso deve essere omessa ogni citazione di autori giuridici”.

<sup>10</sup> In proposito, si può consultare un pregevole, veloce scritto elaborato dal Servizio Studi della Camera dei Deputati, reperibile al seguente indirizzo internet:

[http://www.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/01/01\\_cap06\\_sch03.htm](http://www.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/01/01_cap06_sch03.htm)

impossibilitato a scendere nel merito della decisione assunta<sup>11</sup>.

Scrive la Corte Costituzionale che, “in quanto è attribuito nei limiti della fattispecie indicata dall’art. 68, primo comma, Cost. e solo entro questi limiti legittimamente esercitato, il potere valutativo delle Camere non è arbitrario o soggetto soltanto a una regola interna di *self-restraint*”<sup>12</sup>.

La Consulta aggiunge poi: “nella nostra Costituzione, che riconosce i diritti inviolabili dell’uomo (fra cui il diritto all’onore ed alla reputazione) come valori fondamentali dell’ordinamento giuridico e prevede un organo giurisdizionale di garanzia costituzionale, il detto potere è soggetto ad un controllo di legittimità, operante con lo strumento del conflitto di attribuzione”<sup>13</sup>.

Tali forti premesse, tuttavia, non fungono da preludio ad una conclusione particolarmente significativa, poiché questo è ciò che segue: “il conflitto non si configura 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 od erronea valutazione dei presupposti di volta in volta richiesti per il valido esercizio di esso”<sup>14</sup>.

La Corte Costituzionale si esprime in termini più espliciti in seguito, precisando come “in sede di conflitto di attribuzioni [...], è possibile solo verificare se, ai fini dell’esercizio in concreto del potere che ha condotto alla dichiarazione di insindacabilità, a seguito della quale è sorto il conflitto, da parte della Camera di appartenenza, sia stato seguito un procedimento corretto, oppure se mancassero i presupposti di detta dichiarazione – tra i quali essenziale quello del collegamento delle opinioni espresse con la

---

<sup>11</sup> C. Cost., sent. 1150/1988, il cui principio si ritrova ribadito *apertis verbis* nell’arresto C. Cost., sent. 443/1993, nel quale è espressamente richiamata la precedente pronuncia.

<sup>12</sup> C. Cost., sent. 1150/1988

<sup>13</sup> *Ibidem*

<sup>14</sup> *Ibidem*

funzione parlamentare – o se tali presupposti siano stati arbitrariamente valutati”<sup>15</sup>.

In sostanza, in quel momento storico, la Consulta riteneva di dover declinare il proprio ruolo nel senso di presidiare la legalità formale, senza avere la capacità di sindacare l'esercizio del potere, potendo soltanto controllare se fosse stato rispettato l'*iter* prescritto e se la decisione assunta dal ramo parlamentare non fosse di tipo arbitrario.

Sebbene paiano affermati i principi per cui si rivela legittimo uno scandaglio della decisione assunta dal ramo parlamentare – giacché si fa riferimento al controllo della ricorrenza dell'elemento del collegamento tra le affermazioni compiute e la funzione parlamentare, nonché alla verifica sull'eventuale arbitrarietà in ordine alla valutazione circa la ricorrenza dei presupposti – in verità, la Corte Costituzionale si dimostra piuttosto timida, parlando chiaramente di “verifica esterna”, con riferimento al proprio compito istituzionale.

In base a tale impostazione, pertanto, il sindacato della Corte Costituzionale si arrestava, dinanzi ad una motivazione ben strutturata da parte della Camera di appartenenza del Parlamentare circa la deliberazione assunta.

La sentenza 443/1993, a parere di chi scrive, si rivela assai rilevante, per una considerazione che contiene nella sua chiusura.

La Consulta, infatti, afferma che, onde delimitare il raggio di azione del ramo parlamentare, non è neppure possibile rifarsi agli orientamenti giurisprudenziali del Giudice ordinario, poiché il solo Giudice capace di esprimere un sindacato sull'operato del Parlamento è la Corte Costituzionale.

Del resto, tale indirizzo ermeneutico appare in linea con l'impianto costituzionale, il quale è finalizzato proprio a scongiurare ogni possibile ingerenza da parte del potere giudiziario verso quello legislativo, di modo che appare inammissibile “sovrapporre, ai criteri seguiti dalla Camera stessa, quelli suggeriti da orientamenti giurisprudenziali

---

<sup>15</sup> C. Cost., sent. 443/1993

dell'ordine giudiziario”, proprio perché, appunto “è proprio nei confronti di questo che è posta dall'art. 68 della Costituzione la prerogativa dell'insindacabilità a tutela dell'indipendenza del Parlamento”.

Occorre considerare come, per quanto possa sembrare persino banale, nondimeno la Corte Costituzionale ha precisato come, affinché la delibera di insindacabilità possa considerarsi valida, è necessario che la stessa ricada sugli stessi argomenti in rapporto ai quali viene sollevata a carico del Parlamentare la censura<sup>16</sup>.

In quest'epoca, quindi, la Corte Costituzionale, onde pervenire all'accertamento dell'appartenenza delle affermazioni compiute dal Parlamentare all'esercizio delle proprie funzioni, per un verso, lascia al Parlamento amplissimi margini di operatività, segregandosi al ruolo quasi ancillare di censore chiamato a criticare la violazione delle procedure, per altro, si preoccupa di sottolineare di essere la sola Istanza giurisdizionale abilitata a creare giurisprudenza sulla materia del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato.

I paletti che sono posti sono pochi: ciò che viene preteso è che il potere culminante nella delibera che decide in ordine all'eccezione di immunità sia assunta in esito ad un procedimento regolare, rispettoso dell'iter prescritto e completo in punto di valutazione dei presupposti necessari per l'esercizio del potere.

Tra i requisiti di validità del procedimento, vi è la corrispondenza tra il tema

---

<sup>16</sup> C. Cost., sent. 1150/1988, quindi C. Cost., sent. 265/1997, ove viene precisato che tale requisito si rivela essenziale, in ragione della circostanza che la deliberazione mediante la quale la Camera di appartenenza copre la dichiarazione del Parlamentare con l'immunità genera “un effetto inibitorio sul giudizio, il quale rappresenta una deroga eccezionale, fondata sull'art. 68 della Costituzione, alla normale esplicazione della funzione giurisdizionale e dunque all'attuazione del diritto fondamentale alla tutela in giudizio: onde non può farsi derivare un simile effetto, se non nei rigorosi confini del contenuto e dell'oggetto proprio della dichiarazione medesima, senza estensioni che finirebbero per rendere incerto il confine fra potere-dovere del Giudice civile di pronunciarsi sull'oggetto del giudizio a lui sottoposto, e potestà della Camera di affermare la insindacabilità delle opinioni espresse dal parlamentare nell'esercizio delle sue funzioni”.

dedotto all'esame del ramo parlamentare e la decisione da questo assunta.

### **La seconda soluzione ermeneutica**

L'impostazione quasi timorosa della prima epoca della giurisprudenza della Consulta sul tema lascia il posto ad una fase in cui la stessa rivendica per sé un ruolo più attivo e di maggiore peso.

Con l'arresto 289/1998, la Corte Costituzionale esplicita il principio per cui, al di là della deliberazione assunta da parte della Camera dei Deputati, ovvero dal Senato della Repubblica, non ogni comportamento mantenuto da un Deputato o Senatore possa rientrare nell'ambito di protezione di cui alla prerogativa dell'insindacabilità, ma soltanto quelle condotte che siano strumentali all'esercizio delle attribuzioni proprie del potere legislativo.

In particolare, la Consulta chiarisce come “la funzione parlamentare non si risolve solo negli atti tipici”, giacché essa ricomprende “anche quanto di essi sia presupposto o conseguenza”, però – avverte il Giudice delle Leggi – alla stessa non è possibile ricondurre “l'intera attività politica svolta del Deputato o Senatore: tale interpretazione finirebbe per vanificare il nesso funzionale posto dall'art. 68, primo comma, della Costituzione e comporterebbe il rischio di trasformare la prerogativa in un privilegio personale”<sup>17</sup>.

Proprio in ciò – spiega il Giudice delle Leggi – si ritrova l'elemento che consente il

---

<sup>17</sup> C. Cost., sent. 289/1998. Il germe di tale disciplina, con parole invero quasi identiche, era stato piantato già con la sent. 375/1997, la quale, tuttavia, proprio per il fatto che ancora la Corte Costituzionale non aveva rivendicato per sé quel ruolo attivo nella verifica della sussistenza dei requisiti per la ricorrenza dell'immunità, va ascritta alla giurisprudenza della prima fase, ancorché contenga in sé l'embrione del cambiamento ed abbia i connotati dell'apripista. Il medesimo principio viene, poi, riconfermato in C. Cost., sent. 329/1999, provvedimento in cui la Consulta annulla la deliberazione che riconosce l'immunità in favore dell'On. Vittorio Sgarbi, in ragione del fatto che la stessa muoveva dall'erronea ricostruzione offerta dalla relazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere, secondo la quale “la prerogativa costituzionale *copre* tutti i comportamenti riconducibili all'attività politica *lato sensu* intesa” del Parlamentare, precisandosi, pure, che la stessa si estende anche ai comportamenti posti in essere fuori dalla sede parlamentare.

riparo dello strumento in commento, scriminando le dichiarazioni, i giudizi e le critiche ordinarie, rilevanti nelle sedi giudiziali, e le opinioni che godono, invece, della particolare protezione di cui all'art. 68 Cost.

La Corte Costituzionale nota come la previsione normativa in commento, “nello stabilire che i membri del Parlamento *non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse*, prevede una immunità, ma ne delimita immediatamente la estensione, restringendola alle opinioni manifestate dai Parlamentari *nell'esercizio delle loro funzioni*”<sup>18</sup>.

Il sindacato di legittimità che il Giudice delle Leggi è chiamato a compiere, pertanto, si spinge sino a dover riscontrare l'esistenza del nesso funzionale tra le opinioni espresse e l'esercizio delle attribuzioni proprie del Parlamentare, ritrovandosi in ciò il presupposto dell'operatività della prerogativa di cui all'art. 68 Cost.

Affinché operi il rimedio stabilito dalla Costituzione, dunque, occorre che ricorra l'aspetto “dell'inerenza delle opinioni all'esercizio delle funzioni parlamentari”<sup>19</sup>.

In estrema sintesi, quindi, la Consulta esplicita il principio per cui non ogni comportamento mantenuto dal membro del Parlamento può venire coperto dallo strumento di tutela previsto dalla Carta Costituzionale, ma solo ciò che costituisce espressione tipica dell'ufficio ricoperto, ovvero è a ciò intimamente connesso<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> C. Cost., sent. 417/1999. Il germe di tale principio già era stato espresso in C. Cost., sent. 379/1996, laddove la Corte Costituzionale aveva evidenziato come la Carta Costituzionale costituisca un punto di equilibrio tra due opposte tendenze, quella all'egualitarismo e quella alla sottrazione del Parlamento a qualsiasi potere di sindacato esterno, costituendo la sintesi di entrambi tali principi, di modo che ne risulta che siano “coperti da immunità non tutti i comportamenti dei membri delle Camere, ma solo quelli strettamente funzionali all'esercizio indipendente delle attribuzioni proprie del potere legislativo, mentre ricadono sotto il dominio delle regole del diritto comune i comportamenti estranei alla *ratio* giustificativa dell'autonomia costituzionale delle Camere”.

<sup>19</sup> *Ibidem*

<sup>20</sup> Pare di poter scorgere lo snodo dalla funzione meramente notarile a quella di esaminatore del merito nella già citata sentenza C. Cost., sent. 379/1996: qui, infatti, la Consulta, dopo aver rilevato come, nel caso



Nella sentenza 289/1998, la Corte Costituzionale giunge a compiere il passo che in precedenza pareva non avere l'ardire di compiere e che ometteva di fare, laddove il ramo parlamentare interessato avesse corredato la propria deliberazione d'un impianto di motivazione, poiché, entrando nel merito della decisione assunta dalla Camera dei Deputati, per il tramite di un'analisi stringente delle ragioni poste a fondamento della deliberazione, nega che sussista il nesso funzionale tra le dichiarazioni contestate ad un suo appartenente e l'esercizio delle funzioni proprie del Rappresentante della Nazione.

Il caso di specie riguardava l'On. Roberto Calderoli, il quale, dopo essere stato raggiunto da un Avviso di garanzia, aveva compiuto nei confronti, tra l'altro, della Magistratura della sua città, Bergamo, delle affermazioni critiche che avevano sortito un'azione civile a suo carico, in seno a cui quegli aveva sollevato l'eccezione di insindacabilità.

La Camera dei Deputati aveva approvato la relazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere e le immunità parlamentari, la quale, in modo molto sintetico, aveva concluso che “tutte le affermazioni rese dal Deputato Calderoli traggono spunto dalla sua posizione di Deputato e *leader* locale della Lega Nord”, allegando come fosse “evidente alla Giunta il collegamento tra gli apprezzamenti critici [...] rivolti nei confronti

---

dedotto al suo esame, i comportamenti dei Parlamentari contestati fossero “tutti esaustivamente qualificabili alla luce del diritto parlamentare”, osserva come i medesimi, pertanto, sfuggissero “ad ogni rimedio diverso dai mezzi di tutela del corretto svolgimento dei lavori previsti dal Regolamento parlamentare”. Si badi: tale sentenza si rivela assai importante per uno studio su quale sia il confine imposto al sindacato del Giudice rispetto alla condotta del Parlamentare. Il presente lavoro, nondimeno, è incentrato sull'azione civile promuovibile da parte del privato in danno del membro del Parlamento per le affermazioni da costui compiute, per cui non può scandagliare il provvedimento in commento come sarebbe interessante fare. La fattispecie dedotta alla cognizione della Corte Costituzionale riguardava il comportamento di alcuni Deputati che avevano votato per conto di Colleghi: il caso, quindi, riguarda il primo dei due *cola* della previsione, *id est* l'ipotesi del voto dato nell'esercizio delle funzioni, vale a dire un argomento che non appartiene al tema di questa indagine.

della Magistratura Bergamasca, e l'attività parlamentare svolta dal Deputato convenuto in giudizio, in quanto, tra l'altro, i temi trattati sono tipici e caratteristici del gruppo parlamentare al quale il Deputato appartiene”.

Si badi che, a prescindere dall'esito, consistito, per l'appunto, nell'annullamento della delibera assunta del ramo del Parlamento, la decisione della Corte Costituzionale qui in commento è meno dirompente di quanto appaia di primo acchito, poiché, in verità, la stessa è stata abilissima nell'affermare il nuovo indirizzo, pur mantenendosi formalmente ancorata all'impostazione precedente, che la voleva controllore soltanto della legalità formale.

Ebbene, l'errore della Camera, nel caso in questione, fu quello di cedere alla pigrizia, ritenendo, probabilmente, che la Consulta avrebbe operato una verifica stanca e si sarebbe limitata a vedere se vi fosse una spendita, per quanto striminzita, in punto di motivazione.

Così agendo, infatti, la Camera dei Deputati aveva omesso di fornire alcuna indicazione in punto di fatto che potesse offrire un minimo di fondamento alla propria deliberazione in cui riconosceva una omogeneità tra il contegno del Parlamentare nella sede istituzionale e la condotta esterna contestatagli.

Non solo: il ramo parlamentare, poi, neppure si era sforzato di motivare in relazione al collegamento dei comportamenti contestati al Deputato con l'attività parlamentare, così che la Corte Costituzionale parla di “pura affermazione apodittica, non suffragata da alcun puntuale riferimento”.

La delibera della Camera, cioè, non risultava argomentata né nella parte in cui sosteneva che la manifestazione di pensiero del Parlamentare fosse in linea con la sua condotta politica, né in quella in cui pretendeva di ascrivere lo stesso contegno all'espressione del mandato politico.

In ogni caso, la sentenza in commento si rivela importante, poiché, pur avendo

contestato alla Camera la carenza di sforzo in punto di motivazione, la Consulta comunque compie una verifica sull'eventuale esistenza d'un nesso tra l'attività svolta da parte del Parlamentare nelle sedi deputate e le affermazioni compiute all'estero.

La funzione notarile di cui s'è parlato avrebbe consentito l'annullamento *sic et simpliciter*, stante l'assenza d'una reale motivazione, ma la Corte Costituzionale intendeva inaugurare una nuova epoca nella propria giurisprudenza, pertanto si spinse oltre, scendendo ad un livello prima mai raggiunto, pervenendo a sindacare la ricorrenza del collegamento tra la condotta contestata al Parlamentare e l'esercizio delle funzioni tipiche del suo ufficio.

Il provvedimento, cioè, è un gioco di equilibrio perfettamente riuscito, così che, formalmente, la Corte Costituzionale dà mostra di conservare il predetto ruolo notarile, nondimeno, quasi in un *obiter dictum*, si spinge sino a considerare che, anche laddove vi fosse stato un impegno argomentativo, comunque il medesimo non avrebbe potuto offrire un valido sostegno alla deliberazione assunta.

La Corte Costituzionale rileva, infatti, come l'On. Calderoli avesse – sì – presentato un'interrogazione al Ministero di Grazia e Giustizia, per chiedere se avesse intenzione di promuovere attività ispettive volte ad accertare l'esistenza di illeciti da parte dei Magistrati di Bergamo, però, in un'epoca successiva alla notifica a lui dell'atto di cui sopra.

Di conseguenza – rileva la Consulta – non appare possibile rinvenire un nesso tra le affermazioni contestate e l'attività del Parlamentare, essendo la seconda successiva alle prime.

Diversamente, opinando, quindi, si perverrebbe al risultato per cui “qualsiasi affermazione, anche ritenuta gravemente diffamatoria e – ciò che conta – estranea alla funzione od all'attività parlamentare, porrebbe diventare insindacabile a seguito della semplice presentazione in data successiva al fatto di un'interrogazione *ad hoc*”<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> C. Cost., sent. 289/1998. Proprio tale principio, invece, pare stare alla base della sent. 417/1999, con cui la

In sostanza, la *regula juris* che soggiace a tale arresto è molteplice: per un verso, la Corte Costituzionale rivendica per sé un ruolo di custode della legalità non più formale, ma ormai sostanziale, pertanto avvisa che non basterà più una semplice tautologia – per cui il comportamento va considerato scriminato, poiché è scriminato – a consentire l’operatività della protezione ex art. 68 Cost., essendo, invece, necessario che sussista una stringente argomentazione da parte del ramo parlamentare, mentre, per altro, fissa il principio per cui non può ricorrere una copertura *ex post* con un’attività tipica, per invocare la guarentigia: affinché il Parlamentare possa essere assistito dalla difesa del rimedio stabilito dalla Costituzione, è necessario che egli abbia già esercitato un atto tipico e che, pertanto, il contegno mantenuto all’esterno sia a quello collegato.

L’aspetto fondamentale che fa sì che si possa ritrovare un passo in avanti rispetto alla precedente impostazione ermeneutica, ma che pure costituisce un elemento di distinzione rispetto a quella successiva sta nel fatto che la Corte Costituzionale conserva una specie di ritrosia ad affermarsi come Giudice con pieni poteri di sindacato sostanziale e manifesta una forma di peculiare ritegno in tal senso, assumendo la propria decisione su una base motivazionale rassicurante, poiché ascrivibile alla vecchia impostazione, ma spingendosi oltre nei *considerata*, i quali non sono altro che delle teste di ponte gettate per il successivo nuovo orientamento.

La cifra distintiva della seconda epoca, quindi, sta nel fatto che si afferma il principio per cui la Corte Costituzionale è abilitata a ricercare l’esistenza d’un nesso tra l’attività concreta contestata e l’ufficio di Parlamentare, che si rinviene in antecedenti manifestazioni di atti tipici.

In questa fase, la Consulta, quindi, afferma la regola per cui essa è abilitata ad  

---

Corte Costituzionale conferma la deliberazione della Camera dei Deputati che afferma l’esistenza dell’immunità, poiché il Deputato in questione, accusato di diffamazione a mezzo stampa in danno d’un Magistrato, aveva previamente preso posizione sul tema della Giustizia, replicando in Commissione Antimafia, della quale era Presidente, a specifici attacchi sul punto.

indagare sulla ricorrenza dell'elemento del collegamento tra le espressioni contestate e la funzione parlamentare, intervenendo col proprio potere d'annullamento, laddove lo stesso risulti palesemente insussistente.

### **La terza soluzione ermeneutica**

È con la sentenza 10/2000, che la Corte Costituzionale rompe gli indugi e parla franco ed a chiare lettere, affermando che, nei giudizi promossi in relazione all'applicazione dell'art. 68 co. 1 Cost., essa “non può limitarsi a verificare la validità o la congruità delle motivazioni – ove siano espresse – con le quali la Camera di appartenenza del Parlamentare abbia dichiarato insindacabile una determinata opinione. Il giudizio in sede di conflitto fra poteri non si atteggia a giudizio sindacatorio (assimilabile a quello del giudice amministrativo chiamato a valutare un atto cui si imputi il vizio di eccesso di potere) su di una determinazione discrezionale dell'assemblea politica”.

Il messaggio è chiaro a sufficienza, ma la pronuncia vuole essere cristallina ed ha cura di evidenziare come si sia conclusa un'epoca e se ne stia schiudendo una nuova, per cui la Consulta avverte: “In questo senso va precisato e in parte corretto quanto affermato nella pregressa giurisprudenza, circa i caratteri del controllo di questa Corte sulle deliberazioni di insindacabilità adottate dalle Camere (cfr. sentenza n. 265 del 1997): la Corte, chiamata a svolgere, in posizione di terzietà, una funzione di garanzia, da un lato dell'autonomia della Camera di appartenenza del parlamentare, dall'altro della sfera di attribuzione dell'autorità giurisdizionale, non può verificare la correttezza, sul piano costituzionale, di una pronuncia di insindacabilità senza verificare se, nella specie, l'insindacabilità sussista, cioè se l'opinione di cui si discute sia stata espressa nell'esercizio delle funzioni parlamentari, alla luce della nozione di tale esercizio che si desume dalla Costituzione”<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> C. Cost., sent. 10/2000. In termini analoghi, seppur più pregnanti, la Corte Costituzionale si esprime nella sent. 11/2000, dove afferma come essa non possa “limitarsi ad esaminare la valutazione o la congruità delle

La Consulta evidenzia, senza giri di parole, che è finita l'epoca in cui essa si limitava, almeno in apparenza, a verificare se il ramo del Parlamento avesse impostato una delibera che, ad un esame esteriore, apparisse strutturata: il suo compito è, ora, quello di sincerarsi preliminarmente se ricorra quella condizione fattuale che abilita la Camera di appartenenza a sollevare lo scudo a protezione del proprio membro, poiché, appunto, “la prerogativa di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione non copre tutte le opinioni espresse dal parlamentare nello svolgimento della sua attività politica, ma solo quelle legate da “nesso funzionale” con le attività svolte “nella qualità” di membro delle Camere”<sup>23</sup>.

Occorre chiarire quale sia il nuovo corso giurisprudenziale annunciato, poiché è necessario identificare “quando ricorra tale nesso funzionale”, e la Corte Costituzionale si esprime nei seguenti termini: “È pacifico che costituiscono opinioni espresse nell'esercizio della funzione quelle manifestate nel corso dei lavori della Camera e dei suoi vari organi, in occasione dello svolgimento di una qualsiasi fra le funzioni svolte dalla Camera medesima, motivazioni – talvolta neppure espresse – adottate dalla Camera di appartenenza”, invece, “necessariamente, dovendo giudicare sul rapporto tra le rispettive sfere di attribuzione dei poteri confliggenti”, in modo, così, da “accertare se, in concreto, l'espressione dell'opinione in questione possa o meno ricondursi a quell”esercizio delle funzioni” parlamentari, il cui ambito, trattandosi di norma costituzionale, spetta alla Corte definire”. In sostanza, viene espressamente rivendicato tanto il diritto a scendere nel merito della valutazione compiuta dalla Camera, quanto ad identificare i confini della nozione di “funzioni parlamentari”, in ciò echeggiando quanto già affermato nella sent. 443/1993, con la quale, tuttavia, si ponevano i paletti verso l'ordine giudiziario, mentre, in questo caso, la Consulta chiaramente si riferisce al Parlamento, verso il quale rivendica la potestà di ripetere la volontà della Legge in relazione al caso concreto, *id est* di svolgere la funzione dello *ius dicere*. Tanto in C. Cost., sent. 10/2000, quanto in C. Cost., sent. 11/2000, consapevole di aver affermato per sé un ruolo di peso ben superiore a prima, la Consulta avverte l'esigenza di rassicurare l'ordinamento giuridico, precisando che essa entra in una *querelle* che interessa il ramo parlamentare e l'Autorità giudiziaria, cioè una controversia in cui la stessa è estranea, quindi che la stessa si trova, istituzionalmente in una “posizione di terzietà e garanzia dell'equilibrio costituzionale” tra i due poteri dello Stato in lite (C. Cost., sent. 11/2000).

<sup>23</sup> *Ibidem*

ovvero manifestate in atti, anche individuali, costituenti estrinsecazione delle facoltà proprie del Parlamentare in quanto membro dell'Assemblea”<sup>24</sup>.

Rappresentano, quindi, esercizio delle funzioni parlamentari le espressioni di pensiero che si associano alle attività tipiche della funzione di Rappresentante della Nazione.

Per quanto concerne, invece, le opinioni espresse “fuori dai compiti e dalle attività propri delle Assemblee”, la Consulta avverte che esse “rappresentano piuttosto esercizio della libertà di espressione comune a tutti i consociati”, di modo che “ad esse dunque non può estendersi, senza snaturarla, una immunità che la Costituzione ha voluto, in deroga al generale principio di legalità e di giustiziabilità dei diritti, riservare alle opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni”<sup>25</sup>.

La Corte Costituzionale chiarisce che è il nesso funzionale dell'ambito della prerogativa a fungere da “linea di confine fra la tutela dell'autonomia e della libertà delle Camere, ed, a tal fine, della libertà di espressione dei loro membri, da un lato, e la tutela dei diritti e degli interessi, costituzionalmente protetti, suscettibili di essere lesi dall'espressione di opinioni, dall'altro lato”<sup>26</sup>.

Onde evitare di svuotare di significato il concetto e di dilatare la portata della garanzia sino a renderla un inaccettabile privilegio, poi, è indispensabile rifiutare “una definizione della “funzione” del Parlamentare così generica da ricomprendervi l'attività politica che egli svolga in qualsiasi sede, e nella quale la sua qualità di membro delle Camere sia irrilevante”, poiché “nel linguaggio e nel sistema della Costituzione, le “funzioni” riferite agli organi non indicano generiche finalità, ma riguardano ambiti e modi giuridicamente definiti: e questo vale anche per la funzione parlamentare, ancorché essa si connoti per il

---

<sup>24</sup> *Ibidem*

<sup>25</sup> *Ibidem*

<sup>26</sup> *Ibidem*

suo carattere non “specializzato”<sup>27</sup>.

In sintesi, perciò, la Corte Costituzionale afferma che, d’ora in avanti, prima ancora di prendere in esame la decisione del ramo del Parlamento, essa verificherà se le espressioni contestate siano ascrivibili alla funzione parlamentare, la quale ha dei connotati ben chiari e ricorre, certamente, ogniqualvolta vi sia espressione di un’attività riservata al Parlamentare.

Con riferimento a tutto ciò che, invece, non è atto di spettanza esclusiva del membro della Camera dei Deputati ovvero del Senato della Repubblica, occorre che vi sia “identificabilità della dichiarazione [...] quale espressione di attività parlamentare”, la quale solo è legittimamente garantita dal meccanismo dell’esonazione da responsabilità, senza che possa, invero, bastare “la semplice comunanza di argomento fra la dichiarazione che si pretende lesiva e le opinioni espresse dal Deputato o dal Senatore in sede parlamentare”, né, tanto meno, “la ricorrenza di un contesto genericamente politico in cui la dichiarazione si inserisca”<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> *Ibidem*

<sup>28</sup> *Ibidem*. In C. Cost., sent. 11/2000, si ritrova una dettagliata ricostruzione dell’argomento. La limpidezza delle considerazioni induce a ritenere preferibile una citazione diretta dei passaggi salienti. La Consulta evidenzia come “superata ormai, in ragione dei fattori di trasformazione della comunicazione politica nella società contemporanea, la tradizionale interpretazione che considerava compiuti nell’esercizio delle funzioni parlamentari – e quindi coperti dall’immunità che appunto garantisce l’autonomia delle Camere – i soli atti svolti all’interno dei vari organi parlamentari o anche paraparlamentari (quali, ad esempio, i “gruppi” o le “deputazioni”), è tuttavia evidente che l’estensione del regime di insindacabilità anche agli atti compiuti al di fuori dell’ambito dei lavori dei predetti organi non può essere automatica, ma è necessario, essendo questa forma di insindacabilità significativamente circoscritta, nella previsione costituzionale, all’esercizio di funzioni parlamentari, verificare, in base a specifici criteri, più complessi rispetto a quello della mera “localizzazione” dell’atto, l’esistenza di un “nesso funzionale” stretto tra espressione di “opinioni” e di “voti” ed “esercizio” delle funzioni parlamentari”. Tale collegamento viene, quindi, individuato nella “identificabilità della dichiarazione stessa quale espressione di attività parlamentare”, così che si giustifica l’operatività della garanzia solamente laddove “sia riscontrabile corrispondenza sostanziale di contenuti con l’atto parlamentare”. Si veda anche C. Cost., sent. 79/2002.



Più gergalmente: le opinioni che non si collocano immediatamente in un ambito di rilevanza parlamentare, onde poter essere schermate dalla prerogativa di cui all'art. 68 Cost., debbono essere “immediatamente collegabili con specifiche forme di esercizio di funzioni parlamentari”<sup>29</sup>, senza che conti la circostanza che esse si inseriscano in un contesto politico.

A nulla vale il fatto che le esternazioni siano ritenute, “per il contesto delle espressioni o per il destinatario o la sede in cui sono state rese, manifestazione di sindacato ispettivo”, poiché “questa forma di controllo politico rimessa al singolo parlamentare può infatti aver rilievo [...] soltanto se si esplica come funzione parlamentare, attraverso atti e procedure specificamente previsti dai regolamenti parlamentari”<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> C. Cost., sent. 11/2000

<sup>30</sup> *Ibidem*. Pare degna di nota anche C. Cost, sent. 509/2002. In questa pronuncia, la Corte Costituzionale affronta un caso che definisce essa stessa come “un *quid novi*”. La fattispecie dedotta alla sua cognizione riguardava il contenuto d'un colloquio privato intercorso tra due Deputati nella *buvette* della Camera, udito da parte d'un cronista che ne aveva poi riferito in un proprio articolo, nell'ambito del quale uno aveva espresso degli apprezzamenti considerati denigratori nei confronti d'un Collega. La Consulta annulla la delibera mediante la quale la Camera dei Deputati aveva affermato l'esistenza della prerogativa, eccependo, in primo luogo, come la circostanza che entrambi i Parlamentari tra cui si era il dialogo avessero smentito il contenuto della conversazione conducesse ad escludere come vi fosse, pertanto, l'intenzione di rivolgere dichiarazioni all'esterno, di modo che “se dunque si è al di fuori dell'ipotesi della riproduzione e divulgazione all'esterno di atti compiuti nell'esercizio di funzioni parlamentari, viene meno conseguentemente ogni necessità di ricercare ai fini dell'insindacabilità [...] la corrispondenza sostanziale del contenuto di quella conversazione con un atto parlamentare”. La Corte Costituzionale, quindi, si domanda “se quelle stesse opinioni, per le modalità ed il luogo in cui sono state espresse, possano costituire, di per sé, una forma di esercizio di funzioni parlamentari [...] per il solo fatto di essere state rese *intra moenia* da due Parlamentari nei riguardi di un terzo Parlamentare”. La soluzione cui perviene la Corte Costituzionale è di segno negativo: essa, infatti, rammenta come nella giurisprudenza sviluppata in sede costituzionale non sia mai stato accolto “il criterio della mera “localizzazione” dell'atto”, essendosi, invece, “specificato che sono coperti dall'immunità gli atti svolti all'interno dei vari organi parlamentari, o anche paraparlamentari [...], cioè atti che si esplicano nell'ambito di

In sostanza, anche se l'espressione, per il contenuto ed anche per il luogo, abbia i connotati d'un atto tipico, se fa difetto l'esercizio della funzione mediante il ricorso alle procedure previste dal diritto parlamentare, non può considerarsi ricorrente un atto tipico della funzione del Rappresentante nazionale.

Non può stupire tale attaccamento alle forme, invero non tipico della giurisdizione, poiché occorre tenere a mente la circostanza che l'art. 68 Cost. stabilisce una rilevante eccezione ad una serie di principi fondamentali, di modo che risulta ben sostenibile l'esigenza di offrire delle sue previsioni un'interpretazione stretta, insuscettibile di una dilatazione analogica.

La sentenza 10/2000 appare sorprendentemente ricca di indicazioni, poiché, in essa, la Corte Costituzionale chiarisce anche che non è sufficiente che il Parlamentare, compiendo atti propri del suo ufficio, abbia trattato del tema in rapporto al quale ha, poi, compiuto le dichiarazioni contestate.

Al fine di far scattare la protezione prevista dalla Costituzione, ciò che conta è che le affermazioni siano “riproduttive di un'opinione espressa in sede parlamentare”<sup>31</sup>.

La Consulta precisa che “l'immunità riguarda non già solo l'occasione specifica in cui le opinioni sono manifestate nell'ambito parlamentare, ma il contenuto storico di esse, anche quando ne sia realizzata la diffusione pubblica, in ogni sede e con ogni mezzo. La pubblicità, infatti, e anzi la naturale destinazione, per così dire, alla collettività dei rappresentati, che caratterizza normalmente le attività e gli atti del Parlamento, proprio per assicurarne la funzione di sede massima della libera dialettica politica, comporta che l'immunità si estenda a tutte le altre sedi ed occasioni in cui l'opinione venga riprodotta al di

---

lavori comunque rientranti nel campo applicativo del “diritto parlamentare”, in quanto proprio tale condizione connota l'esercizio di funzioni parlamentari”, di modo che “la sede di svolgimento non può pertanto, di per sé sola, conferire carattere di funzione parlamentare ad una “comunicazione privata” svoltasi tra due parlamentari”.

<sup>31</sup> C. Cost., sent. 10/2000

fuori dell'ambito parlamentare”, tuttavia è indispensabile avere a mente che “l'immunità è limitata a quel contenuto storico”, per cui “nel caso di riproduzione all'esterno della sede parlamentare, è necessario [...] che si riscontri la identità sostanziale di contenuto fra l'opinione espressa in sede parlamentare e quella manifestata nella sede “esterna””, avendo ben chiaro come “ciò che si richiede, ovviamente, non è una puntuale coincidenza testuale, ma una sostanziale corrispondenza di contenuti”<sup>32</sup>.

Si rivela assai significativa, a parere di chi scrive, la sentenza 420/2000.

In tale pronuncia, la Corte Costituzionale affronta il tema se sia possibile identificare un collegamento tra la manifestazione di pensiero extraparlamentare d'un membro del Parlamento ed un atto tipico di un altro Parlamentare.

Ancorché, nel caso di specie, non sia ritrovata tale corrispondenza, rimane che la Consulta apre una nuova strada nell'ermeneutica giuridica, giacché abilita la copertura con lo strumento della guarentigia anche dell'espressione che sia riproduttiva d'un atto parlamentare altrui.

Malgrado la decisione escluda la sussistenza di tale collegamento, in ogni caso, la circostanza che la Corte Costituzionale affronti il tema significa che la stessa dà dignità a tale profilo.

---

<sup>32</sup> *Ibidem*. Nella sentenza in commento, la Corte Costituzionale ha ritenuto illegittima la delibera mediante la quale Camera dei Deputati aveva affermato la ricorrenza delle condizioni per assicurare l'immunità all'On. Vittorio Sgarbi, eccependo come la circostanza che lo stesso, un anno prima, avesse presentato un'interrogazione al Governo sul tema in rapporto al quale aveva compiuto le dichiarazioni contestategli non fosse idonea a conseguire tale risultato, in ragione del fatto che l'attività parlamentare in parola era generica e non riferita in modo puntuale all'oggetto delle espressioni in rapporto alle quali era stata postulata prestazione di tutela giurisdizionale. La Consulta, infatti, contestava come non ci fosse che “un generico collegamento tematico con il contenuto delle dichiarazioni”. La stessa regola è alla base pure della sent. 207/2002, sempre resa con riferimento ad affermazioni compiute dal Deputato Sgarbi, per il fatto che l'attività ispettiva del medesimo era generica e non precisamente sovrapponibile rispetto alle affermazioni compiute. Lo stesso principio sta alla base di C. Cost., sent. 246/2004.

Nel considerare questa eventualità e nell'escluderla per mancanza di corrispondenza effettiva, la Consulta mostra, cioè, di riconoscere pregio al tema.

La *regula juris* che è possibile estrarre da tale pronuncia, quindi, in fin dei conti, è che può ricorrere la garanzia prevista dall'art. 68 Cost., anche se l'atto sia divulgativo d'un atto tipico compiuto da altro Parlamentare<sup>33</sup>.

Con l'arresto 137/2001, la Corte Costituzionale chiarisce come l'immunità di cui si discorre non ricada su comportamenti materiali, né possa estendersi a coprire i semplici insulti.

Con riferimento alle condotte fisiche, la Consulta, facendo leva sul semplice dato testuale dell'art. 68 Cost., rileva come lo stesso si riferisca unicamente alle "opinioni espresse" ed ai "voti dati" dai membri del Parlamento nell'esercizio delle loro funzioni, così che non possono legittimamente essere identificati in ciò i comportamenti non assimilabili né alla manifestazione di volontà che si sostanzia nel voto, né a quella di pensiero che si esprime nelle dichiarazioni.

Per quanto concerne le contumelie, invece, la Corte Costituzionale evidenzia come "presupposto delle attività coperte dalla prerogativa parlamentare è la riconducibilità delle opinioni espresse all'esercizio delle attribuzioni proprie del Parlamentare", quindi osserva come l'ingiuria non possa considerarsi unita da alcun collegamento con le funzioni proprie del membro del Parlamento, né possa ritrovare "alcuna corrispondenza sostanziale con atti

---

<sup>33</sup> Tale concetto, viene ripreso in C. Cost., sent. 289/2001, ove la Corte Costituzionale non prende posizione sul punto in forza della mancanza di corrispondenza tra le dichiarazioni ed un atto parlamentare tipico, e si esprime nei seguenti termini: "Anche a prescindere dal problema se possa rilevare a tal fine un atto riferibile ad altro parlamentare, sta di fatto che in esso non si trovano né la menzione della persona offesa dal reato, né riferimenti al fatto specifico oggetto della dichiarazione incriminata", nonché in C. Cost., sent. 52/2002 ed in C. Cost., sent. 246/2004. Tale orientamento ermeneutico è stato, poi, rimesso in discussione. Sul punto, v. *infra*.

parlamentari tipici svolti nell'esercizio di tali funzioni”<sup>34</sup>.

Sul punto, la sentenza in commento sottolinea come “la prerogativa parlamentare non può infatti essere estesa sino a comprendere gli insulti - di cui è comunque discutibile la qualificazione come opinioni – solo perché collegati con le “battaglie” condotte da esponenti parlamentari in favore delle loro tesi politiche”<sup>35</sup>.

Una diversa scelta ermeneutica, infatti, integrerebbe una deriva per cui “il nesso funzionale, lungi dal tradursi in una corrispondenza tra espressioni verbali e atti parlamentari tipici, si risolverebbe in un generico collegamento con un contesto politico indeterminabile, del tutto avulso dall'esercizio di funzioni parlamentari suscettibili di essere concretamente individuate”<sup>36</sup>.

Se non c'è spazio per collocare le ingiurie entro l'ambito applicativo delle prerogative parlamentari, nemmeno vi è margine per insinuarvi le minacce.

La Consulta rammenta come la garanzia costituzionale dell'irresponsabilità si

---

<sup>34</sup> C. Cost., sent. 137/2001

<sup>35</sup> *Ibidem*

<sup>36</sup> La fattispecie dedotta alla cognizione della Consulta era relativa alla reazione avuta dai Deputati Roberto Maroni, Umberto Bossi, Mario Borghezio, Roberto Calderoli ed altri, inquisiti per resistenza ed oltraggio a Pubblico Ufficiale, a cagione del comportamento mantenuto nei confronti degli operanti di PG, in occasione d'una perquisizione da questi condotta per ordine della Procura della Repubblica di Verona presso la sede Milanese del movimento politico della *Lega Nord*. In tali circostanze, secondo l'accusa, i Parlamentari avevano rivolto agli operatori di Polizia le espressioni di “fascisti”, “mafiosi” e “Pinochet”, quindi li avevano, spinti, stratonati, avevano loro sferrato calci e pugni, cagionando loro lesioni personali. La scena non pare essere stata particolarmente edificante, stante al capo d'imputazione, che ricostruisce la vicenda nei seguenti termini: “Maroni Roberto afferrava per le gambe prima il Sovrintendente Mastrostefano cercando di trascinarlo a terra e quindi l'Ispettore capo Amadu intervenuto in aiuto del collega; Bossi Umberto stratonava violentemente l'Ispettore Amadu strappandogli il giubbino e la giacca d'ordinanza; Caparini Davide Carlo sul pianerottolo di accesso alle scale ingaggiava una colluttazione con gli Agenti per impedire loro di scendere le scale”.

riferisca alle opinioni rese *extra moenia*, senza che tra queste possano farsi rientrare le minacce, le quali non sono identificabili in quelle manifestazioni di pensiero a presidio delle quali è stata posta la misura di protezione di cui si discorre<sup>37</sup>.

La sentenza 10/2000, inoltre, pare modificare in parte il principio già espresso da parte della Corte Costituzionale nella sentenza n. 289/1998, per così dire, mitigandone il rigore.

Nel 1998, infatti, la Consulta aveva escluso che un atto parlamentare successivo all'affermazione contestata valesse a generare l'effetto che la seconda potesse assumere il connotato del carattere divulgativo del primo, mentre, ancorché in un *obiter dictum*, nella decisione qui in esame, riferendosi a due interrogazioni presentate “nei giorni immediatamente successivi alle dichiarazioni”, parla di “sostanziale contestualità”<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> C. Cost., sent. 51/2002. La vicenda vedeva l'On. Mario Borghesio sotto processo per aver proferito, durante un comizio a Novara le seguenti espressioni: “L'atto grave compiuto, caro Prefetto di Novara [*omissis*] è un avvertimento. Vogliamo usare il vostro linguaggio, mafiosi di Roma, è un avvertimento mafioso alla libera autodeterminazione dei cittadini di Novara e dei cittadini liberi della Padania [*omissis*] non è igienico che l'ex segretario innominabile di Novara si presenti alla prossima seduta del consiglio comunale. Per usare il vostro linguaggio, mafiosi di Roma, questo è un avvertimento!”.

<sup>38</sup> Anche in C. Cost., sent. 11/2000, ricorre lo stesso concetto. Pure le sentt. 320 e 321/2000 affrontano il tema in modo tangente, ma precisano che, onde aversi copertura della dichiarazione non parlamentare con la garanzia, occorre che questa corrisponda ad opinioni già espresse nell'ambito di attività parlamentari tipiche. Ambedue riguardano lo stesso Deputato, il quale aveva proposto in entrambi i casi un'interrogazione parlamentare, pertanto non c'era incertezza sul punto. La circostanza che il tema, quindi, non fosse determinante nell'ambito della decisione concreta non abilita a ritenere che le pronunce contengano un *revirement*, di modo che sembra legittima la conclusione di considerare come confermato l'indirizzo ermeneutico che consente di rinvenire la scriminante, anche per un atto di esclusiva spettanza parlamentare che sia semplicemente contestuale rispetto alla manifestazione di pensiero. La sent. 289/2001, quindi, pare confermare tale impostazione, giacché prende in esame atti parlamentari successivi alle dichiarazioni oggetto di censura, giungendo ad annullare la delibera mediante la quale era stata riconosciuta da parte della Camera dei Deputati la sussistenza dell'esercizio delle funzioni tipiche, contestando la mancanza di loro

In questa nuova fase giurisprudenziale, pertanto, si riconoscono i seguenti caratteri fondamentali<sup>39</sup>.

La Corte Costituzionale stabilisce che spetta ad essa dare un significato all'espressione "funzioni parlamentari" ed afferma che le compete scendere a vagliare nel merito la decisione assunta dal ramo parlamentare, quindi fissa il principio per cui, perché un Parlamentare possa valersi della prerogativa garantitagli dalla Costituzione, è necessario che sussista un effettivo e stringente nesso tra la manifestazione di pensiero da lui esternata e le funzioni che gli sono proprie in ragione dell'ufficio ricoperto, per cui occorre che la dichiarazione riproduca, nella sostanza l'atto parlamentare, cioè riporti il contenuto di affermazioni compiute in sede parlamentare.

Ciò che rileva, onde ritenere scriminata la dichiarazione, è che la stessa abbia carattere divulgativo d'un atto parlamentare, senza che siano sufficienti una mera comunanza di argomento tra l'espressione contestata e l'atto tipico, ovvero un contesto

---

corrispondenza di contenuti. Nemmeno pare rappresentare un arresto che esprima una virata nella giurisprudenza la sent. 50/2002, dove si parla di "opinioni già espresse", poiché, a causa del fatto che, nel caso di specie, vi erano atti parlamentari antecedenti rispetto alle opinioni espresse, il tema della eventuale contestualità non si poneva, pertanto pare improprio attribuire a tale dicitura una valenza particolare. Vale il principio per cui, *ubi lex voluit dixit*: poiché il compito del Giudice è affermare la volontà della Legge nella fattispecie materiale condotta alla sua cognizione, è corretto ritenere che, se la Corte Costituzionale avesse voluto compiere un'affermazione dirimpente, avrebbe trovato le parole per farlo. L'orientamento per cui è sufficiente la contestualità, infatti, pare riconfermato in C. Cost., sentt. 51 e 52/2002, nonché apertamente in C. Cost., sent. 246/2004. Con la sentenza 97/2008, viene riaffermata la possibilità dell'atto parlamentare immediatamente posteriore, ma la Corte Costituzionale precisa che un mese tra la dichiarazione ed il successivo atto parlamentare costituisce un arco temporale troppo ampio, tale da escludere l'elemento della contestualità.

<sup>39</sup> La Corte Costituzionale conferma l'orientamento espresso in C. Cost., sentt. 10 ed 11/2000, nelle sentenze 56/2000, 58/2000, 82/2000 (valga come dato di pura cronaca: tutte e tre le pronunce da ultimo indicate hanno annullato la delibera di insindacabilità e riguardavano tutte il Deputato Vittorio Sgarbi).

genericamente politico in cui la dichiarazione sia avvenuta, così che ricorra tra i due una corrispondenza sostanziale: in tal modo, l'atto extraparlamentare viene ad essere qualificato come riconducibile od inerente alla funzione parlamentare.

Non costituisce atto parlamentare la conversazione tra due Rappresentanti nazionali, ancorché avvenuta all'interno degli spazi fisici ove si trova la sede del Parlamento.

È importante considerare come sembra che l'atto parlamentare non debba necessariamente risalire al Parlamentare autore delle dichiarazioni, potendo essere d'un Collega.

La Consulta chiarisce che non rientrano nell'ambito di operatività dello strumento di protezione né le condotte materiali, né le espressioni verbali che costituiscono semplici insulti.

La Corte Costituzionale, poi, afferma come nemmeno le minacce ricadano nell'ambito della copertura dell'immunità.

Pare venire meno, invece, il requisito della necessità della precedenza temporale dell'atto esclusivo rispetto alla manifestazione di pensiero.

### **L'epoca post-Lodo Schifani**

Come sopra ricordato, nel 2003, il Parlamento approva la l. 140/2003, recante *Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato.*

Che accade da allora? Quali sono le ricadute di questa nuova previsione sull'assetto interpretativo sviluppatosi in precedenza?

La disposizione in parola elenca una serie di attività che costituiscono appannaggio esclusivo del membro del Parlamento, rappresentando, cioè, iniziative che competono in via unica a chi appartenga ad una delle due Camere, vuoi perché eletto, vuoi perché



nominato, vuoi perché componente di diritto<sup>40</sup>, e stabilisce che queste ricadono entro l'ambito di applicazione dello strumento di protezione, quindi prevede che lo stesso trattamento va riservato ad “ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento”.

In verità, considerato il tenore della giurisprudenza prodotta dalla Corte Costituzionale, la portata innovativa o dirimente del *Lodo Schifani* pare assai modesta, se non si desidera giungere a dire che essa sia quasi insussistente.

La Consulta, infatti, era pervenuta a fissare il principio per cui la garanzia schermasse certamente l'atto parlamentare tipico, quindi aveva precisato come la protezione si estendesse anche all'atto non tipico, purché lo stesso fosse connesso ad un atto tipicamente rientrante nell'ufficio parlamentare, rappresentandone la riproduzione all'esterno.

Laddove, quindi, la l. 140/2003 prevede che l'atto compiuto al di fuori del ramo parlamentare sia coperto dalla garanzia, purché vi sia connessione “alla funzione di Parlamentare”, non si scorge alcun margine di innovazione, mentre il tutto assume il sapore d'una ratifica legislativa all'interpretazione giurisprudenziale andata stratificandosi negli anni.

L'aspetto fondamentale per cui fa difetto una capacità di modificazione del sistema pare da doversi appuntare sulla scelta compiuta da parte del Legislatore di non intervenire a voler dare un significato al concetto di “connessione”: esso, lasciando alla giurisprudenza costituzionale il compito di dare un contenuto a tale elemento, ha generato una disposizione che non ha saputo introdurre alcun aspetto di novità.

La Corte Costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi sul *Lodo Schifani* con la

---

<sup>40</sup> I riferimenti, ovviamente, sono ai Senatori a vita di nomina del Presidente della Repubblica ed agli ex Presidente della Repubblica.

sentenza n. 120/2004, resa all'esito del procedimento instauratosi a seguito della denuncia di illegittimità costituzionale della disposizione.

In questa decisione, la Consulta parla della l. 140/2003 come d'una previsione finalizzata all'attuazione dell'art. 68 Cost., la quale si pone “in continuità ideale con la serie ininterrotta di 19 decreti-legge in materia di attuazione dell'art. 68 della Costituzione, emanati tra il 1993 ed il 1996 e mai convertiti”, il primo de quali “fu emanato il 15 novembre 1993, e cioè subito dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3 (Modifica dell'articolo 68 della Costituzione), con la quale, in particolare, fu abolita l'autorizzazione a procedere nei confronti dei membri del Parlamento. La modifica costituzionale così operata fu appunto immediatamente seguita dal citato decreto legge 15 novembre 1993, n. 455, che avrebbe dovuto, secondo il Governo, “assicurare che la norma costituzionale fosse prontamente accompagnata da disposizioni atte a disegnarne le modalità operative”<sup>41</sup>.

Nelle parole della Corte Costituzionale, il *lodo Schifani*, “nonostante la nuova, più ampia formulazione lessicale, può considerarsi di attuazione, e cioè finalizzata a rendere immediatamente e direttamente operativo sul piano processuale il disposto dell'art. 68, primo comma”<sup>42</sup>.

La Consulta nota come l'elenco relativo alle attività parlamentari che compare al co. 1 dell'art. 3 possa non essere esaustivo del concetto di funzione parlamentare, ma, nondimeno, costituisca “comunque un'ulteriore forma di specificazione, rispetto a quella dei citati decreti-legge del 1996, ai fini della loro riconduzione nella sfera di applicabilità processuale dell'art. 68, primo comma”<sup>43</sup>.

Nemmeno si pone il rischio che l'elencazione possa condurre ad uno

---

<sup>41</sup> C. Cost., sent. 120/2004

<sup>42</sup> *Ibidem*

<sup>43</sup> *Ibidem*

sconfinamento rispetto ai margini entro cui occorre limitare la guarentigia, “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”<sup>44</sup>.

La Corte Costituzionale ripercorre l'intera propria giurisprudenza, precisando come l'immunità di cui si tratta non possa mai mutarsi in un privilegio personale “conseguente alla mera “qualità” di Parlamentare”, essendo, invece, essa strumentale ad assicurare il funzionamento dell'Assemblea legislativa contro indebite interferenze da parte dell'ordine giudiziario, così che appare indispensabile la ricorrenza d'un nesso funzionale tra l'atto non parlamentare e l'esercizio della funzione parlamentare.

In questa sentenza, la Corte Costituzionale osserva come la disposizione censurata sfugga ai lamentati vizi di legittimità, poiché essa non fa venire meno il requisito dell'imprescindibile ed ineliminabile della connessione della manifestazione di pensiero con un atto parlamentare tipico.

La Consulta, quindi, afferma il principio per cui è “nella dimensione funzionale che le dichiarazioni in questione possono considerarsi insindacabili”.

Con riferimento, poi, alla precisazione contenuta nel testo della legge in commento, secondo cui, in relazione alle attività di critica o denuncia politica debba esservi una connessione con la funzione parlamentare, allorché le attività del Rappresentante nazionale avvengano “fuori del Parlamento”, la Consulta evidenzia come la stessa “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”.

Già nella vigenza del *Lodo Schifani*, quindi, la Corte Costituzionale chiarisce come la

---

<sup>44</sup> *Ibidem*

“tipizzazione” dell’atto “che rileva agli effetti della garanzia di insindacabilità, non è quella che scaturisce dal *nomen* [...]; ma è quella che, secondo un paradigma di effettività, deriva dalla riconducibilità degli atti all’esercizio delle attribuzioni proprie – anche se attuate in forma “innominata”, sul piano regolamentare – dei Componenti i due rami del Parlamento”<sup>45</sup>.

Poiché “garanzia e funzione sono inscindibilmente legate fra loro da un nesso che, reciprocamente, le definisce e giustifica” – avverte la Consulta – è “soltanto l’effettivo e concreto esercizio delle attribuzioni parlamentari” che ammette “un’area di insindacabilità, a salvaguardia delle prerogative del Parlamento”, per cui, per converso “è solo e nei limiti di tale fondamentale esigenza che opera l’ambito della guarentigia costituzionale”<sup>46</sup>.

A rilevare, affinché possa ritrovare applicazione lo strumento di tutela dell’immunità è “l’atto del Parlamentare, in sé e per sé considerato – e non necessariamente la sua riconducibilità agli schemi del regolamento parlamentare” ed il medesimo si considera come espressivo dell’ufficio di Rappresentante della Nazione, laddove, per le sue caratteristiche, esso presenti “quegli indici di riconoscimento della partecipazione ai lavori delle Assemblee, delle Commissioni e degli altri Organi della Camera o del Senato, che valgano a qualificarlo come opinione manifestata nell’esercizio delle funzioni di membro del Parlamento”<sup>47</sup>.

In sostanza, quindi, non può certamente valere a qualificare l’atto come espressivo

---

<sup>45</sup> C. Cost., sent. 219/2003: la fattispecie riguardava l’invio d’una lettera da parte d’un componente della Commissione d’inchiesta antimafia al Presidente, cui era seguita la manifestazione di pensiero all’esterno, su cui s’era fondata un’azione giudiziale. Tale sentenza si rivela importante, anche perché affronta il tema se una Commissione d’inchiesta possa considerarsi articolazione del Parlamento, *id est* sede parlamentare idonea ad ascrivere al mandato di Rappresentante nazionale le attività compiute in seno alla medesima, pronunciandosi in senso affermativo.

<sup>46</sup> *Ibidem*

<sup>47</sup> *Ibidem*

del mandato parlamentare la sua identificabilità in uno di quelli nominativamente previsti nei Regolamenti parlamentari: piuttosto, laddove l'atto sia evidentemente inserito nel solco dell'attività riservata al Parlamentare, esso ritrova collocazione entro l'ambito di applicazione della guarentigia.

Risulta decisamente rilevante la sentenza 379/2003, a causa della peculiarità del fatto in essa affrontato.

La fattispecie era invero particolare: un Deputato aveva presentato un'interrogazione a risposta scritta al Governo, quindi aveva reso alla stampa delle dichiarazioni in cui replicava il contenuto dell'atto.

Il Regolamento della Camera, al Capo XXIX, disciplina le Interrogazioni.

L'art. 128, di questa fonte, al co. 2, definisce tale atto parlamentare come la “semplice domanda, rivolta per iscritto, se un fatto sia vero, se alcuna informazione sia giunta al Governo, o sia esatta, se il Governo intenda comunicare alla Camera documenti o notizie o abbia preso o stia per prendere alcun provvedimento su un oggetto determinato”, prevedendo, al co. 1, che l'interrogazione sia presentata al Presidente della Camera.

L'art. 139 *bis* del Regolamento della Camera, quindi, così dispone: “Ai fini della pubblicazione di mozioni, interpellanze e interrogazioni, il Presidente verifica che il contenuto dell'atto sia riconducibile al tipo di strumento presentato secondo quanto previsto dagli articoli 110, 128 e 136; ove necessario, provvede alla corretta titolazione dell'atto, informandone il presentatore. Il Presidente valuta altresì l'ammissibilità di tali atti con riguardo alla coerenza fra le varie parti dei documenti, alla competenza e alla connessa responsabilità propria del Governo nei confronti del Parlamento, nonché alla tutela della sfera personale e dell'onorabilità dei singoli e del prestigio delle istituzioni. Non sono comunque pubblicati gli atti che contengano espressioni sconvenienti”<sup>48</sup>.

Il Presidente dell'Assemblea parlamentare, quindi, dispone del potere di dichiarare

---

<sup>48</sup> Il Regolamento del Senato si esprime in termini analoghi, contenendo disposizioni simili agli artt. 145 ss.

inammissibile l'interrogazione.

Nel caso di specie, era accaduto esattamente questo, poiché il Presidente della Camera dei Deputati aveva ritenuto che l'atto proposto dal Parlamentare attenesse a materia esulante “da quelle affidate alla competenza ed alla connessa responsabilità propria del Governo nei confronti del Parlamento”.

La questione, quindi, ruotava tutta attorno alla possibilità di riconoscere nella presentazione dell'interrogazione dichiarata inammissibile l'esercizio di attività parlamentare.

Il quesito fondamentale, dunque, è se costituisca atto tipico della funzione di Rappresentante della Nazione la richiesta di interrogazione al Governo.

In proposito, la Corte Costituzionale osserva come “l'ampiezza dei criteri del controllo preventivo del Presidente sul contenuto degli atti di iniziativa dei singoli deputati impedisce di considerare di per sé estranea all'esercizio delle funzioni del parlamentare una interrogazione presentata, per il solo fatto che essa sia stata dichiarata inammissibile dalla Presidenza, per uno qualsiasi dei motivi previsti dalla norma regolamentare”, a cagione del fatto che alcuni di questi “comportano valutazioni non ancorate a criteri rigorosamente predeterminati” ed in ragione della circostanza che, oltretutto, dal momento che manca la possibilità di contestare la decisione della Presidenza della Camera ovvero del Senato, si finirebbe per attribuire al Presidente del ramo parlamentare interessato “un potere assoluto incidente su una prerogativa – quella della insindacabilità – che, benché indirizzata a rafforzare lo statuto dell'organo parlamentare, si riferisce pur sempre alla libertà di espressione di ogni singolo membro delle Camere”.

Chiarito ciò, quindi, la Consulta s'affretta ad evidenziare come non si generi l'effetto per cui è sufficiente sia presentato un qualsiasi scritto, onde aversi esercizio di attività parlamentare, rivendicando a sé il compito di verificare “caso per caso”.

La *regula juris* è netta: l'eventuale dichiarazione di inammissibilità non esclude, *ipso*

*facto*, l'esistenza di un'attività espressiva del mandato parlamentare, la verifica della cui ricorrenza compete alla Corte Costituzionale.

Questa afferma che, laddove un atto abbia i connotati tipici che esso, a norma delle previsioni regolamentari deve recare, si abbia esercizio della funzione istituzionale, rilevante ai fini dell'invocabilità della garanzia.

Rappresenta il segno d'un nuovo orientamento giurisprudenziale la sentenza 347/2004, poiché, in essa, la Corte Costituzionale esclude che un membro delle Camere, onde ricevere la protezione prevista dall'art. 68 Cost., possa giovare di un atto parlamentare compiuto da un Collega.

La Consulta osserva come l'immunità di cui si discorre miri “alla salvaguardia del libero esercizio della funzione del Parlamento”, la quale “è ottenuta assicurando a ciascun Parlamentare il diritto di esercitare liberamente la sua funzione: nel Parlamento, ponendo senza ostacoli o remore gli atti di esercizio di tale funzione; fuori di quella sede, riproducendo e divulgando gli atti medesimi”.

Poiché il testo dell'art. 68 Cost. proclama che “i membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni”, ricorre un esplicito collegamento dell'immunità del singolo parlamentare “alle opinioni **da lui** espresse ed ai voti **da lui** dati esplicitando le sue funzioni”, per cui viene evocata “la natura personale della responsabilità cui altrimenti egli sarebbe esposto, secondo una correlazione soggettiva che è indefettibile per la responsabilità penale e costituisce la regola generale per quella civile e amministrativa”<sup>49</sup>.

Secondo la Consulta, anche la formulazione dell'art. 3, co. 1, della l. 140/2003, parlando di connessione alla “funzione di Parlamentare” non fa che porre “l'accento sul carattere soggettivo delle condizioni che consentono l'estensione della garanzia”<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> C. Cost, sent. 347/2004: enfattizzazioni dello scrivente.

<sup>50</sup> *Ibidem*

Poste tali lucide premesse, la conseguenza deriva in modo coerente ed è che “anche l'estensione dell'immunità (operata dalla giurisprudenza della Corte) alle dichiarazioni rese all'esterno della sede parlamentare, riproduttive e divulgative di atti costituenti esercizio di funzioni 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”<sup>51</sup>.

Nessuna importanza, a tal fine, quindi, hanno atti tipici realizzati da altro Rappresentante della Nazione, ancorché membro dello stesso Gruppo parlamentare.

In ragione del perseguimento da parte della misura dell'irresponsabilità delle specifiche finalità di difesa dell'indipendenza del Parlamento da indebite ingerenze da parte di altri poteri dello Stato, si rivela essenziale che, onde poter coprire la dichiarazione resa dal Parlamentare con la guarentigia prevista dall'ordinamento, sia rinvenuta la ricorrenza del prescritto nesso funzionale tra la medesima e l'ufficio di membro delle Camere<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> *Ibidem*. Con C. Cost, sentt. 28 e 164/2005 (curiosamente ambedue relative ad esternazioni compiute dall'On. Vittorio Sgarbi a carico del Dott. Gherardo Colombo), sembrerebbe, in realtà, riaprirsi il tema, poiché la Consulta pone il quesito “se un Deputato possa giovare, ai fini della insindacabilità di sue dichiarazioni, dell'attività ispettiva posta in essere da altri Parlamentari” ed, in luogo di richiamare il precedente prima commentato, esclude di trattare di tale profilo, non constando atti tipici realizzati da altri membri del Parlamento. In senso critico rispetto all'estensione, si esprime C. Cost, sent. 146/2005. L'ipotesi è esclusa in modo netto, quindi, da C. Cost., sent. 134/2008, nonché da C. Cost., sent. 97/2007, da C. Cost., sent. 151/2007 e da C. Cost., sent. 82/2011, ove si legge che “«l'opinione» garantita dalla insindacabilità, a norma dell'art. 68, primo comma, Cost. [...] è quella propria del singolo Parlamentare per come espressa negli atti funzionali che egli compie, e non quella – generale ed impersonale – che può trarsi dagli atti riferibili al Parlamento nel suo complesso o a sue articolazioni”. Lo stesso concetto è confermato in C. Cost., sent. 98/2011, nonché in C. Cost, sent. 334/2011 e C. Cost., sent. 39/2012.

<sup>52</sup> Colpisce per la propria eleganza l'espressione per cui risulta coperta dal rimedio dell'immunità la manifestazione di pensiero che costituisca “il riflesso del particolare contributo che ciascun Deputato e ciascun Senatore apporta alla vita parlamentare, mediante le proprie opinioni ed i propri voti”, la quale, con altre forme, già, comunque, compariva nella giurisprudenza precedente (C. Cost., sent. 144/2015).



A sostegno di questa propria posizione rigorosa, la Consulta invoca la giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo con riferimento al diritto di accesso ad un Istanza di giustizia da parte di cittadini<sup>53</sup>.

L'essenza della giurisprudenza, in sostanza, consiste nell'individuare nell'esercizio della funzione parlamentare la ragione ed i limiti della misura stabilita dalla Carta Costituzionale, con la conseguenza che questa possa trovare applicazione, se e nel limite in cui sussista una rigorosa forma di riconducibilità dell'atto *extra moenia* alle specifiche e qualificate attribuzioni parlamentari<sup>54</sup>.

Negli ultimi anni, la Corte Costituzionale ha respinto le istanze provenienti dal Parlamento per il tramite delle proprie deliberazioni finalizzate ad ottenere una dilatazione del concetto di nesso di funzione, eccedendo, fondamentale, come ciò contrasti col disegno costituzionale, il quale è costituito dal punto di equilibrio tra le confliggenti esigenze, da un lato, di assicurare la tutela della sfera di indipendenza del potere legislativo, e, dall'altro, di tutelare, comunque, il privato che si assuma pregiudicato nei propri diritti dalle manifestazioni di pensiero che prevenivano da un membro delle Camere<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> *Ex plurimis*, C. Cost., sent. 120/2004. Per la giurisprudenza CEDU, invece, si vedano, CEDU, sent. 30.1.2003, Cordova / Italia; nonché CEDU, sent. 27.1.2009, CGIL e Cofferati / Italia, quindi la giurisprudenza colà menzionata. La Corte Costituzionale, poi, chiarisce che i limiti all'immunità parlamentare non sono diversi, laddove la vittima della condotta contestata sia un soggetto diverso da un privato cittadino, così che non vi è distinzione, laddove si configuri, astrattamente, un illecito diverso: C. Cost., sent. 313/2013. La fattispecie riguardava l'accusa di vilipendio al Capo dello Stato formulata a carico d'un Senatore.

<sup>54</sup> C. Cost., sent. 115/2014

<sup>55</sup> *Ex plurimis*, C. Cost., sent. 221/2014, ove si legge che "l'esigenza di salvaguardia della autonomia e libertà delle Assemblee parlamentari dalle possibili interferenze di altri poteri (in particolare, di quello giudiziario) – quale sottesa alla insindacabilità delle opinioni espresse da membri del Parlamento, ex art. 68 Cost. – deve [...] bilanciarsi con l'esigenza, di pari rilievo costituzionale, di garanzia del diritto dei singoli alla tutela della loro dignità di persone, prescritta dall'art. 2 Cost.", ma così pure la più volte menzionata C. Cost., sent. 120/2004, nonché C. Cost., sent. 82/2011.

Costituisce frutto d'un indirizzo ermeneutico costante l'affermazione del principio per cui "ai fini dell'individuazione del perimetro entro il quale riconoscere la garanzia della insindacabilità delle opinioni espresse dai membri del Parlamento, in contesti diversi dal rigoroso ambito di svolgimento dell'attività parlamentare strettamente intesa", occorre che lo scrutinio da parte della Corte Costituzionale tenga contemporaneamente conto di ambedue le predette esigenze, entrambe di risalto costituzionale, poiché si scontrano, infatti, da un lato il bisogno "di salvaguardare – secondo una tradizione consolidata nelle costituzioni moderne – l'autonomia e la libertà delle assemblee parlamentari, quali organi di diretta rappresentanza popolare, dalle possibili interferenze di altri poteri" e, dall'altro, quello "di garantire ai singoli il diritto alla tutela della loro dignità di persone, presidiato dall'art. 2 della Costituzione oltre che da diverse norme convenzionali (sentenza n. 313 del 2013)"<sup>56</sup>.

La Consulta giustifica tale propria severa impostazione, richiamando la propria consolidata giurisprudenza in cui aveva evidenziato come, dal momento che la garanzia riguarda non le "opinioni espresse «in occasione» o «a causa» delle funzioni parlamentari", ma solo "quelle riconducibili «all'esercizio» delle funzioni medesime", discende come "qualsiasi diversa lettura dilaterrebbe il perimetro costituzionalmente tracciato, generando un'immunità non più soltanto funzionale, ma, di fatto, sostanzialmente «personale», a vantaggio di chi sia stato eletto membro del Parlamento", ma precisa, pure, come si debba pure tenere in cale il risultato delle pronunce assunte da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo, "la quale – proprio sul tema dell'insindacabilità delle opinioni dei parlamentari e del confliggente diritto di accesso ad un Tribunale da parte del privato che si assuma offeso da quelle opinioni, sancito dall'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848 – ha ritenuto che non si possa «giustificare un rifiuto di

---

<sup>56</sup> C. Cost., sent. 115/2014

accesso alla giustizia per il solo fatto che la disputa potrebbe essere di natura politica oppure connessa ad un'attività politica», dovendosi considerare estraneo alla garanzia della insindacabilità un comportamento che non sia connesso «all'esercizio di funzioni parlamentari *stricto sensu*»<sup>57</sup>.

Osta, quindi, ad accogliere le richieste di ampliamento del concetto di funzione parlamentare non soltanto la circostanza che, altrimenti, si perverrebbe ad alterare il disegno della Carta Costituzionale, la quale bilancia l'interesse del Parlamento alla propria autonomia col diritto del privato alla tutela della propria dignità e della propria onorabilità, ma pure la stessa giurisprudenza creata da parte della Corte di Strasburgo, la quale ha fissato il principio per cui la compressione degli interessi del singolo è tollerabile, solo e soltanto nella misura in cui sussista un esercizio delle funzioni parlamentari, da intendersi in modo rigoroso e stringente, senza che, al contrario, sia tollerabile una eccessiva latitudine applicativa del concetto di insindacabilità parlamentare<sup>58</sup>.

Con riferimento al lasso di tempo che può separare l'atto parlamentare e la manifestazione esteriore dell'opinione, la Corte Costituzionale, ancorché in un *obiter dictum*, pare affermare che quindici giorni siano un arco cronologico eccessivamente lungo<sup>59</sup>.

Non solo: sembra di comprendere che venga messa in discussione l'esistenza della copertura mediante l'immunità, laddove all'atto tipico segua una manifestazione di pensiero

---

<sup>57</sup> *Ibidem*. Secondo la CEDU, infatti, con riferimento al diniego di accesso alla Giustizia per tutela dell'autonomia dell'organo legislativo, «l'assenza di un legame evidente con un'attività parlamentare richiama un'interpretazione stretta della nozione di proporzionalità tra lo scopo perseguito e i mezzi impiegati», così che non pare giustificata un'interpretazione meno che stretta in relazione all'ampiezza del criterio di immunità parlamentare: CEDU, sent. 30.1.2003, Cordova / Italia.

<sup>58</sup> C. Cost., sent. 368/2007

<sup>59</sup> C. Cost., sent. 39/2012. Ovviamente, quindi, non sussiste il nesso funzionale, laddove l'atto tipico segua la manifestazione di pensiero di quattro mesi e mezzo: C. Cost., sent. 55/2014.

a distanza di un anno e mezzo<sup>60</sup>.

Nel ribadire, quindi, i precedenti e consolidati orientamenti ermeneutici, la Corte Costituzionale insiste nell'affermare come costituisca, poi, preciso onere della Camera di appartenenza del Parlamentare produrre, od almeno indicare, gli elementi di fatto a sostegno dell'affermato nesso di funzione tra le opinioni divulgate *extra moenia* e gli atti parlamentari tipici<sup>61</sup>.

Conclusivamente, pertanto, l'epoca successiva all'introduzione della l. 140/2003 si connota per le seguenti caratteristiche.

Il lodo Schifani non innova il sistema e conferma il principio per cui è certamente schermato l'atto tipicamente parlamentare e risulta coperto dalla garanzia l'atto comune che, tuttavia, sia divulgativo di quello connesso alla funzione di Rappresentante Nazionale, senza che conti, proprio come prima, la circostanza che l'atto comune sia stato realizzato dentro o fuori gli spazi fisici ove è situato il Parlamento.

La l. 140/2003, cioè, vale a consentire l'operatività immediata e diretta sul piano processuale del disposto di cui all'art. 68, co. 1, Cost., ma non introduce elementi di novità.

Rappresenta atto parlamentare valido a determinare la schermatura da parte della garanzia anche un'attività non identificabile in una tipica, ma che si inserisca in quel

---

<sup>60</sup> *Ibidem*. Nella fattispecie, si erano avuti, da parte di altri Parlamentari, degli atti riservati in data 1.12.2004, cui erano seguite, in data 17.6.2006, le esternazioni da parte d'un Deputato. Nella sentenza in esame, poi, la Consulta afferma che gli atti parlamentari si trovavano “collocati a distanza temporale talmente ampia da escluderne il carattere divulgativo”. Tale orientamento viene confermato in C. Cost., sent. 305/2013. Anche in questo caso, la decisione assunta dalla Consulta, che annulla la delibera della Camera dei Deputati che afferma la ricorrenza dell'immunità, in realtà si fonda sul rilievo per cui difettava la “corrispondenza contenutistica” tra le dichiarazioni e gli atti parlamentari, nondimeno, viene stabilito che la manifestazione di pensiero che segua di “quasi due anni” l'atto tipico non consente di identificare il prescritto “legame temporale”. A maggior ragione, quindi, difetta tale elemento, laddove l'esternazione dell'opinione giunga a distanza di “quasi cinque anni”: C. Cost., sent. 115/2014.

<sup>61</sup> *Ex plurimis*, C. Cost., sent. 301/2010, nonché C. Cost., sent. 98/2011 e C. Cost., sent. 264/2014.

contesto e la sostanzialità, esprimendo la partecipazione ai lavori delle Assemblee, delle Commissioni e degli altri Organi delle Camere, come l'invio d'una lettera da parte del Parlamentare nella propria veste al Presidente d'una Commissione.

Rientra, poi, nell'ambito della misura di irresponsabilità l'atto parlamentare che sia stato dichiarato inammissibile da parte del Presidente dell'Assemblea, ricorrendo, infatti, in ogni caso, esercizio della funzione parlamentare, purché l'atto in sé sia ascrivibile ad uno tipico previsto dai Regolamenti delle Camere.

La Corte Costituzionale, quindi, chiarisce come sia sede parlamentare valevole ai fini dell'esistenza d'un atto tipico anche una Commissione Parlamentare d'inchiesta.

Tramonta in modo definitivo l'orientamento ermeneutico per cui il Deputato o Senatore possa giovare d'un atto d'un altro Parlamentare, pertanto, affinché possa operare l'immunità, occorre che sussista identificabilità soggettiva tra l'autore della manifestazione comune di pensiero e l'autore dell'atto tipico.

Non vi è distinzione con riferimento ai limiti di applicazione della misura di protezione dell'immunità, se l'illecito ipotizzato interessi un soggetto differente da un privato cittadino, per cui valgono comunque gli stessi rigorosi limiti previsti ordinariamente, senza che possa giovare al membro del Parlamento la circostanza che la persona offesa dalle dichiarazioni faccia parte del contesto politico.

Non è accettabile alcuna spinta verso un ampliamento del concetto di "funzioni parlamentari" impedendo ciò non soltanto l'impianto costituzionale, ma pure la giurisprudenza della CEDU.

La giurisprudenza che si afferma negli ultimi anni tende a definire in modo stringente l'aspetto della contestualità tra la dichiarazione e l'atto parlamentare, contestando che la stessa ricorra, quando la manifestazione di pensiero preceda l'atto parlamentare di quindici giorni.

Sembra, persino, che, anche nel caso in cui l'atto tipico preceda la dichiarazione,

non vi sia certezza di operatività della misura di protezione, laddove questo sia così ampio da non consentire di ritenere che la dichiarazione costituisca divulgazione dell'atto riservato. Nello specifico, il termine temporale era di un anno e mezzo.

Affinché possa invocarsi la tutela prevista, occorre che la dichiarazione sia riprodotto d'un atto tipico e sia a questa contestuale, nel senso visto sopra.

Rappresenta un preciso onere da parte del ramo del Parlamento interessato quello di fornire evidenza alla Corte Costituzionale della ricorrenza dell'allegato nesso di funzione tra l'espressione di pensiero resa al di fuori del Parlamento e l'attività parlamentare tipica.