

GIUSEPPE TRISORIO LIUZZI

PROCESSO CIVILE  
E PREGIUDIZIALITÀ PARLAMENTARE\*

SOMMARIO: 1. L'art. 68 Cost. prima della riforma del 1993. – 2. La riforma dell'art. 68 Cost. e la giurisprudenza della Corte costituzionale. – 3. La legge 20 giugno 2003, n. 140 di attuazione dell'art. 68 Cost. – 4. L'applicabilità dell'art. 68, 1° comma, Cost. nel processo civile. – 5. La deliberazione della Camera e il conflitto di attribuzione sollevato dal giudice di merito.

1. *L'art. 68 Cost. prima della riforma del 1993.* – L'art. 68 della Costituzione, nella sua formulazione originaria, risalente al 22 dicembre 1947, sanciva che «i membri del Parlamento non possono essere perseguiti per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni. // Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a procedimenti penale; né può essere arrestato, o altrimenti privato della libertà personale, o sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, salvo che sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è obbligatorio il mandato o l'ordine di cattura. // Eguale autorizzazione è richiesta per trarre in arresto o mantenere in detenzione un membro del parlamento in esecuzione di una sentenza anche irrevocabile».

La norma in esame, dunque, conteneva due previsioni: la prima contemplava l'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati dal parlamentare nell'esercizio delle sue funzioni, insindacabilità operante su un piano generale (civile, penale, amministrativo, disciplinare) e non circoscritto ad un ambito particolare (penale); la seconda contemplava una specifica autorizzazione preventiva che la Camera di appartenenza del parlamentare doveva concedere al fine di consentire all'autorità giudi-

\* Il presente saggio è destinato agli *Scritti in memoria di Franco Cipriani*.

ziaria l'esercizio di determinate attività ed operava, come è evidente, esclusivamente in sede penale.

Orbene, almeno fino alla riforma intervenuta nel 1993, le problematiche di maggiore rilievo, erano sorte relativamente alla seconda previsione. Soprattutto negli anni Settanta tutti ricorderanno i contrasti insorti tra le autorità giudiziarie e le Camere in ordine al rilascio delle richieste autorizzazioni a procedere, allorché le decisioni delle Camere di ritenere determinati fatti o comportamenti, addebitati a membri del Parlamento, coperti dalla immunità parlamentare ai sensi dell'art. 68, 1° comma, Cost., venivano contestate dalle Autorità giudiziarie, le quali proponevano ricorso per conflitto di attribuzioni di cui all'art. 134 Cost. e all'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87<sup>1</sup>. Da parte sua, la Corte costituzionale aveva più volte dichiarato ammissibile il conflitto di attribuzione proposto dalle Procure della Repubblica nei confronti o della Camera dei deputati o del Senato, sul presupposto che queste ultime avrebbero invaso la competenza in ordine all'iniziativa e all'esercizio dell'azione penale conferita dall'art. 112 Cost. al pubblico ministero, dal momento che «ciascuno degli organi fra i quali si assume essere insorto

<sup>1</sup> Ai sensi dell'art. 134, «la Corte costituzionale giudica... sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato...»; l'art. 37, 1° comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, precisa poi che «il conflitto tra poteri dello Stato è risolto dalla Corte costituzionale se insorge tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali».

Ebbene, la Corte costituzionale in numerose pronunce ha riconosciuto che i singoli organi giurisdizionali (giudici e pubblici ministeri), dato «il carattere "diffuso" che tipicamente contrassegna il potere giudiziario» (Corte cost. 22 ottobre 1975, n. 231, in *Foro it.*, 1975, I, 2405, 2407) ed atteso che esplicano «le loro funzioni in situazioni di piena indipendenza, costituzionalmente garantita, sono da considerarsi legittimati, attivamente e passivamente, ad essere parti di conflitti di attribuzione» [Corte cost. (ord.) 17 luglio 1975, nn. 228 e 229, in *Giur. cost.*, 1975, 1688 e 1692]. V. in tal senso altresì, fra le prime e le tante, Corte cost. 21 gennaio 1975, n. 13, in *Foro it.*, I, 527 con nota di COSTANZO, *Prime osservazioni sul conflitto fra la Commissione inquirente ed autorità giudiziaria ordinaria*; ord. 3 marzo 1977, n. 49, ivi, 1977, I, 1038; ord. 21 dicembre 1978, n. 87, ivi, 1979, I, 289; ord. 10 ottobre 1979, n. 123, *ibid.*, I, 2795; ord. 8 giugno 1981, n. 98, ivi, 1981, I, 2087; ord. 10 luglio 1981, n. 132, *ibid.*, I, 2086, 2093; 24 luglio 1981, n. 150, *ibid.*, I, 2085 e ivi, 1982, I, 369 ss. con nota di CIPRIANI, *Sui conflitti di attribuzione contro il potere giudiziario*; ord. 12 marzo 1986, n. 51, ivi, 1986, I, 1183 con osservazioni di PIZZORUSSO; 19 dicembre 1986, n. 283, ivi, 1988, I, 774 con osservazioni di BARONE. In dottrina v. per tutti, RIVOCCHI, *Il parlamento nei conflitti di attribuzione*, Padova, 2003, 56 ss. ed ivi ulteriori riferimenti.

il conflitto è abilitato ad esercitare, nella materia, attribuzioni proprie ad esso conferite dalla costituzione (art. 68 e 112 Cost.)» e che «è lamentata in concreto la lesione di un'attribuzione costituzionalmente garantita, qual è quella conferita dall'art. 112 Cost. al pubblico ministero in tema di iniziativa ed esercizio dell'azione penale, e che, nell'assolvimento di tale funzione, il pubblico ministero dichiara definitivamente la volontà del potere cui appartiene»<sup>2</sup>.

Il primo comma dell'art. 68 non era stato invece oggetto di particolare attenzione, tanto che le pronunce edite nelle quali si era discusso della portata della disposizione non sono numerose. Ciò che però va detto è che non vi era affatto unanimità di vedute, tanto che differenti erano state le soluzioni prospettate dalla giurisprudenza di merito allorché, nell'ambito di un giudizio di risarcimento danni derivanti da dichiarazione diffamatorie rilasciate da un parlamentare, la Camera di appartenenza aveva dichiarato l'insindacabilità delle dichiarazioni e dei comportamenti del parlamentare.

È così ad una pronuncia, nella quale si era affermato che la deliberazione con cui la Camera aveva dichiarato l'insindacabilità prevista nel 1° comma dell'art. 68 Cost. precludeva al tribunale qualsiasi giudizio, dal momento che tale insindacabilità «copre tutte le aree di responsabilità – penale, civile e amministrativa» e che la valutazione della camera di appartenenza del parlamentare «non può essere sindacabile in alcun modo dall'a.g.o. in ossequio al principio della divisione dei poteri»<sup>3</sup>, si era contrapposta un'altra decisione (peraltro dello stesso ufficio giudiziario) nella quale si era escluso del tutto un siffatto effetto preclusivo, dal momento che «in presenza di fatti diffamatori, per i quali sia stata negata l'autorizzazione a procedere, il giudice penale ed il giudice civile procedono a livelli differenti e non coincidenti: il primo non potrà ap-

<sup>2</sup> Così Corte cost. 1° giugno 1993, n. 263, 264 e 265, in *Foro it.*, 1993, I, 2073 con osservazioni di ROMBOLI.

<sup>3</sup> Trib. Roma 7 novembre 1986, in *Foro it.*, 1988, I, 587, che aveva ritenuto la domanda improponibile, ribadendo «il concetto già espresso dalla giunta delle elezioni e cioè che, una volta che la camera di appartenenza del parlamentare sia stata investita della questione dell'irresponsabilità, "è essa soltanto il giudice naturale definitivo della insindacabilità, cioè della inesistente antiggiuridicità del fatto"». Nella stessa decisione, poi, il Tribunale di Roma aveva aggiunto che «qualora l'a.g.o. dovesse procedere, nonostante la contraria valutazione della camera... si determinerebbe una situazione di conflitto la cui risoluzione spetterebbe non all'autonoma determinazione dell'autorità giudiziaria, bensì alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 134 Cost.».

plicare le sanzioni che la pretesa punitiva dello stato imporrebbe, il secondo conosce del fatto solo come illecito civile e cioè come fatti produttivo di danno, senza che ne resti in qualche modo inficiata la decisione del parlamento relativa al diniego dell'autorizzazione a procedere»<sup>4</sup>.

In un'altra decisione, poi, sul presupposto che il 1° comma non attribuiva alcuna competenza specifica al Parlamento, a differenza del 2° comma, e che pertanto competente a giudicare delle affermazioni del parlamento era l'autorità giudiziaria, la Corte d'appello di Roma aveva affermato che nel caso in cui il giudice si fosse trovato di fronte ad una deliberazione della Camera di appartenenza che sanciva l'insindacabilità si determinava «indubbiamente un conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato», che imponeva «la sospensione del... procedimento e la remissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione di tale conflitto»<sup>5</sup>.

La questione era pertanto giunta all'attenzione della Corte costituzionale, che nel decidere il conflitto di attribuzioni sollevato dalla Corte d'appello romana, aveva fissato alcuni punti che hanno costituito, come vedremo, un sicuro riferimento non solo per i giudici che si sono in seguito trovati a dovere risolvere analoghe situazioni, ma anche per il legislatore.

Il punto di partenza del ragionamento della Corte era stato che «le prerogative parlamentari non possono non implicare un potere dell'organo a tutela del quale sono disposte», pur riconoscendo che la prerogativa di cui al 1° comma ha riflessi differenti da quella del 2° comma. E così aveva affermato che «la prerogativa del 1° comma (c.d. insindacabilità) attribuisce alla camera di appartenenza il potere di valutare la condotta addebitata a un proprio membro, con l'effetto, qualora sia qualificato come esercizio delle funzioni parlamentari, di inibire, in ordine ad essa, una difforme pronuncia di responsabilità, sempre che... il potere sia stato correttamente esercitato».

Ad avviso della nostra Corte costituzionale, dunque, la deliberazione

<sup>4</sup> Trib. Roma 19 giugno 1985, in *Foro it.*, 1988, I, 588, 597 e in *Giur. cost.*, 1987, 25 con nota di ZANON, *Commenti diffamatori e responsabilità civile dei parlamentari*. V. altresì MORETTI, *Rubrica parlamentare*, in *Foro it.*, 1985, V, 63, n. 5, e 83, n. 1; ivi, 1986, V, 183; ivi, 1988, V, 204, n. 3. Sottolineava il tribunale romano che «al parlamento nessuna attribuzione è riconosciuta dalla costituzione in ordine alla riparazione del danno, sicché non è neppure ipotizzabile un conflitto di attribuzioni».

<sup>5</sup> App. Roma (ord.) 2 novembre 1987, in *Foro it.*, 1987, I, 586, che aveva appunto sollevato il conflitto di attribuzioni dinanzi alla Corte costituzionale.

della Camera di appartenenza comportava un'immunità del parlamentare, «riconducibile al principio più generale dell'indipendenza e dell'autonomia delle camere verso gli altri organi e poteri dello Stato».

Peraltro, chiariva subito la Corte, non si trattava di un potere «arbitrario o soggetto soltanto a una regola interna di *self-restraint*», bensì di un potere «soggetto a un controllo di legittimità, operante con lo strumento del conflitto di attribuzione, a norma degli art. 134 Cost. e 37 l. n. 87 del 1953, e perciò circoscritto ai vizi che incidono, comprimendolo sulla sfera di attribuzioni dell'autorità giudiziaria».

In conclusione, se il giudice, adito da un soggetto che affermava di essere leso da dichiarazioni diffamatorie rese da un parlamentare, reputava che la delibera assunta dalla Camera di appartenenza del parlamentare, che stabiliva l'insindacabilità delle stesse affermazioni, fosse frutto di un esercizio illegittimo del potere di valutazione, non aveva altra strada che quella di sollevare il conflitto di attribuzione. «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 o erronea valutazione dei presupposti di volta in volta richiesti per il valido esercizio di esso»<sup>6</sup>.

Nella sentenza richiamata la Corte costituzionale precisava, pertanto, che il parlamentare godeva di prerogative strettamente connesse all'esercizio della funzione esercitata e che l'organo competente a valutare se il fatto addebitato rientrasse oppure no nell'ambito della funzione di parlamentare era la Camera di appartenenza. Peraltro, chiariva il Giudice delle leggi, che la deliberazione di insindacabilità della Camera di appartenenza non escludeva la possibilità di promuovere un'azione civile diretta a fare accertare la lesione di un diritto da parte di un parlamentare, perché in tal caso era il giudice adito che aveva il potere-dovere di valutare se la Camera avesse esercitato il suo potere in modo legittimo oppure no; e in quest'ultima evenienza riconosceva al giudice il potere-

<sup>6</sup> Le frasi virgolettate sono tutte di Coste cost. 29 dicembre 1988, n. 1150, in *Foro it.*, 1989, I, 326 con nota di MORETTI, *Note sull'azione civile promossa contro un parlamentare*; in *Giur. cost.*, 1988, I, 5595 con nota di ZANON, *La corte e la «giurisprudenza» parlamentare in tema di immunità: affermazioni di principio o regola del caso concreto?*; in *Dir. informazione e informatica*, 1989, 431 con nota di D'ANDREA, *Prerogative dei parlamentari, poteri dell'autorità giudiziaria, conflitti di attribuzione*.

dovere di sollevare il conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato e di chiedere l'intervento della Corte costituzionale.

A ben vedere la decisione ora esaminata della Corte costituzionale, che secondo alcuni studiosi aveva contemperato «in modo equilibrato l'autonomia delle camere e l'indipendenza della funzione parlamentare con la tutela della reputazione dei cittadini implicati ed insieme dell'ambito proprio del potere giurisdizionale»<sup>7</sup>, aveva «creato» una disciplina normativa ed un procedimento che non avevano riscontro nell'art. 68 Cost. o in altra norma di legge.

Ed infatti non può non rilevarsi che il 1° comma dell'art. 68 – a differenza del 2° comma – non prevedeva alcuna attribuzione-autorizzazione al Parlamento in ordine alla possibilità di instaurare un giudizio civile diretto a conseguire il risarcimento del danno causato dalle affermazioni e/o comportamenti di un parlamentare, sancendo solo la non perseguibilità delle opinioni espresse e per i voti dati nell'esercizio delle funzioni parlamentari<sup>8</sup>.

In altri termini il 1° comma se è vero che sanciva l'insindacabilità dei parlamentari relativamente alle «opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni», è anche vero che non contemplava che fosse il Parlamento a dovere esprimere un giudizio sull'esistenza o no dell'insindacabilità. Un giudizio che peraltro veniva espresso in assenza assoluta di contraddittorio con il soggetto che si riteneva leso dalle dichiarazioni del deputato<sup>9</sup>. E quindi, in base alla Carta costituzionale, una siffatta valutazione di insindacabilità avrebbe dovuto farsi rientrare nell'ambito esclusivo dell'attività giurisdizionale, senza che neppure fosse ipotizzabile un conflitto di attribuzioni tra i poteri dello Stato.

Sta di fatto che la decisione della Corte costituzionale ha finito per

<sup>7</sup> Così MORETTI, *op. ult. cit.*, 328.

<sup>8</sup> A tale proposito va ricordato che Corte cost. (ord.) 16 dicembre 1993, nn. 444 e 445, in *Foro it.*, 1994, I, 985 aveva ritenuto «manifestamente inammissibile, perché avente ad oggetto un atto privo di forza di legge, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 del regolamento della camera dei deputati, nella parte in cui, limitandosi a regolare la competenza della giunta prevista con riguardo alle richieste di autorizzazione a procedere in materia penale, non attribuisce alla stessa analoga competenza in ordine alle richieste del giudice civile di qualificare, ai sensi dell'art. 68, 1° comma, Cost., le opinioni espresse dai deputati». Il giudice *a quo*, infatti, lamentava di non avere il potere di investire la Camera dei deputati, cui peraltro spettava di qualificare i comportamenti del parlamentare.

<sup>9</sup> V. sul punto le osservazioni di App. Roma 2 novembre 1987, cit.

dare vita ad una disciplina normativa ed ad un vero e proprio procedimento, tanto che tutti i successivi interventi, sia legislativi sia giurisprudenziali<sup>10</sup>, hanno dato per assolutamente scontato che il Parlamento avesse «il potere di valutare la condotta addebitata a un proprio membro, con l'effetto, qualora sia qualificato come esercizio delle funzioni parlamentari, di inibire, in ordine ad essa, una difforme pronuncia di responsabilità, sempre che... il potere sia stato correttamente esercitato»<sup>11</sup>.

2. *La riforma dell'art. 68 Cost. e la giurisprudenza della Corte costituzionale.* – Sulla scia degli eventi avvenuti in Italia nei primi anni Novanta (in particolare modo le iniziative giudiziarie avviate nei confronti dei parlamentari), il Parlamento ha modificato l'art. 68, con la legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3<sup>12</sup>, articolo che ancora oggi così dispone: «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, nes-

<sup>10</sup> Successivamente v. nello stesso senso Corte cost. (ord.) 16 febbraio 1993, n. 68, in *Foro it.*, 1993, I, 1758, che ha dichiarato ammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione proposto dal Tribunale di Roma nei confronti del Senato della Repubblica (tribunale che aveva fatto riferimento proprio alla sentenza n. 1150 del 188 della Corte costituzionale); il ricorso è stato poi deciso nel merito da Corte cost. 16 dicembre 1993, n. 443, ivi, 1994, I, 985, che però ha dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzioni «in quanto il tribunale di Roma... non denuncia un vizio *in procedendo*, né contesta che sussistano i presupposti in concreto per la dichiarazione di insindacabilità ex art. 68, 1° comma, Cost., bensì chiede che questa corte compia una valutazione, nel merito, diversa da quella compiuta dal senato».

Fra le altre pronunce edite dei giudici di merito, successive alla sentenza n. 1150 del 1988 e precedenti alla riforma dell'art. 68 Cost., v. Trib. Roma 10 febbraio 1993, in *Foro it.*, 1994, I, 1237, per il quale il giudice ordinario può valutare in sede civile le opinioni espresse dal parlamentare, se la camera di appartenenza non è stata investita della questione dell'irresponsabilità, irresponsabilità che si estende anche alle attività compiute dal parlamentare in sede diversa dalla camera, a condizione che siano inscindibilmente collegate e strumentali al mandato parlamentare; App. Roma 16 gennaio 1991, in *Foro it.*, 1992, I, 942, secondo cui spetta alla Camera di appartenenza valutare se le opinioni espresse dal parlamentare rientrano nell'esercizio delle funzioni di parlamentare (da segnalare che la Corte d'appello riconosce ai principi affermati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1150 «valore precettivo generale»); Trib. Roma 25 settembre 1989, in *Foro it.*, Rep. 1991, voce *Autorizzazione a procedere*, n. 4, per il quale l'immunità copre solo le attività e le funzioni assegnate al parlamento ed esercitate dal singolo membro e non comprendono le attività extraparlamentari, come i comizi elettorali.

<sup>11</sup> Coste cost. 29 dicembre 1988, n. 1150, cit.

<sup>12</sup> Entrata in vigore il 14 novembre 1993.

sun 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 intercettazione, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza»<sup>13</sup>.

Alla luce di questa riforma le forze politiche hanno avvertito la «necessità di assicurare che la norma costituzionale fosse prontamente accompagnata da disposizioni atte ad accompagnarne le modalità operative e a superarne possibili dubbi interpretativi»<sup>14</sup>. E per tale ragione in data 15 novembre 1993 è stato emanato un decreto legge (n. 455), nel quale fra l'altro è stata dettata una disciplina dell'istituto della immunità per le opinioni espresse ed i voti di cui al primo comma. A questo specifico proposito non può peraltro non dubitarsi della sussistenza dei requisiti della necessità e dell'urgenza per l'adozione dello strumento del decreto legge, se si considera che la modifica introdotta nel 1993 riguardava essenzialmente il 2° e il 3° comma, mentre il 1° comma era stato oggetto di una modifica che non era affatto sostanziale, dal momento che all'espressione «essere perseguiti» (forse di natura più penalistica) si era sostituita quella «essere chiamati a rispondere» (più generica, tale da comprendere anche giudizi civili, amministrativi e disciplinari)<sup>15</sup>. In altri termini la norma cui si intendeva dare attuazione era «in vigore da circa 45 anni»<sup>16</sup>. Forse, la ragione dell'urgenza del provvedere

<sup>13</sup> A seguito di tale riforma la Corte costituzionale in un primo momento rinviò a nuovo ruolo le cause relative ai conflitti di attribuzione sollevati (dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano) nei confronti del Senato e della Camera dei Deputati, e riservate prima della promulgazione della legge costituzionale n. 3 del 1993, per sentire nuovamente le parti (Corte cost. ord. 9 novembre 1993, nn. 386, 387 e 388, in *Foro it.*, 1993, I, 3193). Successivamente dichiarò improcedibili, per sopravvenuta carenza di interesse a seguito dell'entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 1993, i ricorsi per conflitto di attribuzione proposti dalle Procure (Corte cost. 24 dicembre 1993, nn. 462, 463 e 464, *ivi*, 1994, I, 974 ss.).

<sup>14</sup> V. la relazione al disegno di legge di conversione del d.l. 15 novembre 1993, n. 455.

<sup>15</sup> ROMBOLI, *La «pregiudizialità parlamentare» per le opinioni espresse e i voti dati dai membri delle camere nell'esercizio delle loro funzioni: un istituto nuovo da ripensare (e da abolire)*, in *Foro it.*, 1994, I, 995.

<sup>16</sup> V. il *Parere del Consiglio superiore della magistratura sul decreto legge 15 no-*

stava più nel crescente numero di azioni giudiziarie che iniziavano ad essere promosse nei confronti dei deputati per le opinioni da loro espresse, ritenute lesive della reputazione da parte di privati cittadini.

Orbene, il predetto decreto legge 15 novembre 1993, n. 455 prevedeva che, nel caso in cui fosse evidente l'applicabilità dell'art. 68, ossia l'insindacabilità delle espressioni del parlamentare, il giudice dovesse dichiararla, anche di ufficio ed in ogni stato e grado del processo. Qualora invece siffatta insindacabilità non fosse evidente (e fosse evidente il contrario), si contemplava il *dovere* per il giudice di trasmettere gli atti alla Camera competente, perché deliberasse in ordine a tale insindacabilità, e di sospendere il processo, fatti salvi gli atti urgenti e la separazione delle cause eventualmente riunite.

Sta di fatto che il ricordato decreto legge non è stato convertito nei termini; è stato seguito da numerosi altri decreti legge emessi dallo stesso governo e da quelli che si sono succeduti fino a quello reso il 23 ottobre 1996, n. 555, allorché quest'ultimo non è stato convertito, senza essere seguito da un altro decreto legge<sup>17</sup>.

Tutti questi decreti emanati tra il 1993 e il 1996 presentano un dato comune: le forze politiche hanno cercato di introdurre nel nostro ordinamento un meccanismo che da più parti è stata definito di «pregiudizialità parlamentare»<sup>18</sup>, con l'evidente fine di arrestare il giudizio civile

*vembre 1993, n. 455, recante: disposizioni urgenti per l'attuazione dell'art. 68 Cost., e sul d.l. 14 gennaio 1994, n. 23, di eguale oggetto, in Foro it., 1994, 896, 987, che sottoponeva a critica anche il contenuto del decreto legge.*

<sup>17</sup> I decreti legge che si sono succeduti sono quelli del 14 gennaio 1994, n. 23, del 17 marzo 1994, n. 176 (Presidente del Consiglio Ciampi e Ministro di Grazia e Giustizia Conso), del 16 maggio 1994, n. 291, del 15 luglio 1994, n. 447, dell'8 settembre 1994, n. 535, del 9 novembre 1994, n. 627, del 13 gennaio 1995, n. 7 (Presidente del Consiglio Berlusconi e Ministro di Grazia e Giustizia Biondi), del 13 marzo 1995, n. 69, del 12 maggio 1995, n. 165, del 7 luglio 1995, n. 276, del 7 settembre 1995, n. 374 (Presidente del Consiglio Dini e Ministro di Grazia e Giustizia Mancuso), dell'8 novembre 1995, n. 466, dell'8 gennaio 1996, n. 9 (Presidente del Consiglio e ad interim Ministro di Grazia e Giustizia Dini), del 12 marzo 1996, n. 116, del 10 maggio 1996, n. 253 (Presidente del Consiglio Dini e Ministro di Grazia e Giustizia Caianiello), del 10 luglio 1996, n. 357, del 6 settembre 1996, n. 466, del 23 ottobre 1996, n. 555 (Presidente del Consiglio Prodi e Ministro di Grazia e Giustizia Flick).

<sup>18</sup> Sui decreti legge ricordati nella nota precedente v., fra gli altri, in senso sovente critico, ZAGREBELSKY, *La riforma dell'autorizzazione a procedere*, in *Corr. giur.*, 1994, 283 ss.; PACE, *Il «nulla osta» parlamentare a che il giudice possa decidere la causa nel merito: una questione, ex artt. 24 comma 1, 68 comma 1 e 101 comma 2 Cost. ormai*

o penale, in attesa della deliberazione della camera di appartenenza del parlamentare, e di sottrarre il parlamentare al giudizio dell'autorità giudiziaria.

Ad ogni buon conto, subito dopo la modifica dell'art. 68 Cost. si è assistito ad un aumento di conflitti di attribuzione sollevati dinanzi alla Corte costituzionale aventi ad oggetto, non più il rifiuto delle Camere di appartenenza del parlamentare di concedere l'autorizzazione a procedere, bensì l'insindacabilità delle opinioni e delle affermazioni del parlamentare.

Ed in questo contesto fondamentale importanza ha avuto la Corte costituzionale che, anche in relazione alla mancata conversione dei suddetti decreti legge, in una serie di decisioni ha finito per continuare nella "costruzione" di un sistema normativo, costruzione iniziata con la decisione in precedenza ricordata (Corte cost. 29 dicembre 1988, n. 1150):

– «il 1° comma dell'art. 68 Cost. non attribuisce alle camere un potere di tipo autorizzativo il cui esercizio condizioni l'esplicazione della funzione giurisdizionale», avendo «natura sostanziale, limitando la possibilità di far valere in giudizio una ipotetica responsabilità del parlamentare per le opinioni espresse nell'esercizio della funzione»<sup>19</sup>;

– «la prerogativa costituzionale, diretta a garantire la libera espressione delle opinioni manifestate nell'esercizio delle funzione del parla-

*da archiviare*, in *Giur. cost.*, 1996, 1132 ss.; ROMBOLI, *La «pregiudizialità parlamentare»*, cit., 995 ss.; ID., *Immunità parlamentare: un difficile bilanciamento (con qualche contraddizione) tra autonomia delle camere, tutela della sfera di attribuzioni dell'autorità giudiziaria e ruolo della Corte costituzionale*, ivi, 1997, I, 2361 ss.; RUGGIERI e A. SPADARO, *Nota minima in tema di «pregiudizialità parlamentare» (A margine del d.l. 15 novembre 1993, n. 455)*, in *Pol. dir.*, 1994, 103 ss.; PETRANGELI, *Sulla sindacabilità giurisdizionale degli «Sgarbi quotidiani»*, in *Giur. cost.*, 1996, 2003 ss.; MIDIRI, *La riforma dell'immunità parlamentare*, in *Giur. cost.*, 1994, 2411; OLIVIERO, *In tema di insindacabilità dei membri del parlamento*, in *Giur. cost.*, 1994, 436; PANIZZA, *La disciplina delle immunità parlamentari tra corte e legislatore (costituzionale e ordinario)*, in *Giur. cost.*, 1994, 592; CASTORINA, *Appunto sulla riforma dell'art. 68 della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1995, 83; GRISOLIA, *L'insindacabilità dei membri delle camere «per le opinioni espresse ed i voti dati»*. *Un consolidato istituto parlamentare di difficile regolamentazione*, in *Dir. e società*, 1995, 38.

Per alcune applicazioni di queste norme in giurisprudenza v. Trib. Roma (ord.) 16 aprile 1994 e 14 marzo 1994, in *Foro it.*, 1994, 3218, con nota di ROMBOLI, *Immunità parlamentare*, cit.

<sup>19</sup> Corte cost. 23 luglio 1997, n. 265, in *Foro it.*, 1997, I, 2361, 2365.

mentare, si riferisce non solo alla responsabilità penale, ma anche a quella civile, come a qualsiasi altra forma di responsabilità...»<sup>20</sup>;

– tale prerogativa «attribuisce alla camera di appartenenza il potere di valutare la condotta addebitata ad un proprio membro, con l'effetto, qualora sia qualificata come esercizio delle funzioni parlamentari, di inibire in ordine ad essa una difforme pronuncia giudiziale di responsabilità, sempre che il potere sia stato correttamente esercitato»<sup>21</sup>;

– l'esercizio in concreto di tale potere produce «l'effetto inibitorio dell'inizio o della prosecuzione di qualsiasi giudizio di responsabilità, penale o civile per il risarcimento dei danni», obbligando l'autorità giudiziaria a «prendere atto della deliberazione parlamentare» e ad «adottare le pronunce conseguenti»<sup>22</sup>;

– la deliberazione della camera che dichiara l'insindacabilità di un'opinione espressa da un parlamentare ha l'effetto di inibire il giudizio di responsabilità solo se «essa si riferisca specificamente alle "opinioni" che formano oggetto del giudizio medesimo, poste in relazione alle funzioni del parlamentare»<sup>23</sup>;

– «il giudice non è abilitato a disattendere direttamente la valutazione dell'organo parlamentare, bensì solo provocare il controllo della Corte costituzionale sollevando conflitto di attribuzione»<sup>24</sup>;

– qualora l'autorità giudiziaria, nonostante la deliberazione di insindacabilità della Camera di appartenenza del deputato, proceda nel giudizio, la Camera è legittimata a sollevare conflitto di attribuzioni dinanzi alla Corte costituzionale<sup>25</sup>;

<sup>20</sup> Corte cost. 23 luglio 1997, n. 265, cit.

<sup>21</sup> Corte cost. 24 aprile 1996, n. 129, in *Foro it.*, 1996, I, 2316, con nota di ROMBOLI; Corte cost. 23 luglio 1997, n. 265, cit.; Corte cost. 29 dicembre 1988, n. 1150, cit.

<sup>22</sup> Corte cost. 24 aprile 1996, n. 129, cit.; Corte cost. 23 luglio 1997, n. 265, cit.

<sup>23</sup> Corte cost. 23 luglio 1997, n. 265, cit.

<sup>24</sup> Corte cost. 23 luglio 1997, n. 265, cit., che richiama Corte cost. 29 dicembre 1988, n. 1150, cit.

<sup>25</sup> Corte cost. (ord.) 12 gennaio 1996, n. 6, in *Foro it.*, 1996, I, 781; Corte cost. (ord.) 9 maggio 1997, n. 132, ivi, 1997, I, 2362. Nella specie era accaduto che il Tribunale aveva ritenuto che la deliberazione della Camera riguardasse non l'oggetto del giudizio civile, ma altro giudizio penale. La Corte costituzionale, dopo avere con l'ordinanza predetta dichiarato ammissibile il conflitto sotto il profilo dei soggetti legittimati attivi e passivi, nel merito ha dichiarato inammissibile il conflitto, condividendo la tesi del tribunale, sottolineando che la materia del conflitto non si era concretizzata.

– il giudice deve comunque pronunciarsi sulla domanda proposta «ove manchi ogni pronuncia della camera di appartenenza del parlamentare»<sup>26</sup>;  
– nel giudizio dinanzi alla Corte costituzionale l'intervento del privato che si ritiene leso dalle opinioni del parlamentare è inammissibile<sup>27</sup>.

Laddove la Corte costituzionale non ha mostrato una posizione costante ed ha rivisto la propria giurisprudenza è stato con riferimento alla possibilità di verificare il merito della deliberazione della Camera. Ed infatti, mentre in alcune decisioni la Corte ha affermato che essa «non è giudice dell'impugnazione», «non può rivalutare la ponderazione compiuta dalle camere, ma soltanto accertare se vi sia stato un uso distorto, arbitrario, del potere parlamentare», svolge «una verifica esterna»<sup>28</sup>, in altre ha assunto un ruolo più incisivo, scendendo nell'esame degli atti e dei fatti, proprio al fine di verificare se un determinato comportamento rientrasse nell'ambito della previsione dell'art. 68, 1° comma<sup>29</sup>.

E fra queste decisioni, molte delle quali di accoglimento dei ricorsi presentati dalla autorità giudiziaria<sup>30</sup>, un ruolo significativo è svolto dalle sentenze nn. 10 e 11 del 2000, nelle quali la Corte ha «precisato e in

<sup>26</sup> Corte cost. 16 dicembre 1993, n. 443, cit.; Corte cost. 23 luglio 1997, n. 265, cit.

<sup>27</sup> Corte cost. 8 settembre 1995, n. 419, in *Foro it.*, 1995, I, 2641, con nota di ROMBOLI; Corte cost. 5 dicembre 1997, n. 375, ivi, 1998, 342.

<sup>28</sup> Così Corte cost. 23 luglio 1997, n. 265, in *Foro it.*, 1997, I, 2361. La Corte in queste prime decisioni si ricollega alle sue precedenti decisioni, ossia alla n. 1150 del 1988 e alla n. 443 del 1993, già citate alle note precedenti.

<sup>29</sup> V. Corte cost. 5 dicembre 1997, n. 375, in *Foro it.*, 1998, I, 342. La Corte – pur ribadendo di non essere giudice dell'impugnazione – è scesa nell'esame degli atti e dei fatti, escludendo «che la deliberazione, adottata in seguito al dibattito che si è richiamato, configuri quell'esercizio arbitrario del potere parlamentare che risulterebbe invasivo delle attribuzioni degli organi giurisdizionali, recando ingiustificato vulnus ai diritti fondamentali della persona».

<sup>30</sup> Il primo ricorso accolto si ha con Corte cost. 18 luglio 1998, n. 289, in *Foro it.*, 1998, I, 2634. In questa decisione, pur ribadendo che «il giudice costituzionale... non è chiamato a riesaminare nel merito la valutazione compiuta dalla camera», la Corte ha aggiunto che essa «deve verificare se vi sia stato un corretto esercizio del potere, riservato alla camera di appartenenza, di dichiarare l'insindacabilità del comportamento contestato al membro del parlamento...». Nel caso di specie, ad avviso della Corte, nei comportamenti sottoposti alla cognizione del Tribunale (e ritenuti dalla camera coperti dall'immunità) non era invece possibile rintracciare alcuna connessione con atti tipici della funzione di parlamentare. Più specificamente la Corte afferma che «non si può ricondurre l'intera attività politica svolta dal deputato o dal senatore: tale interpretazione finirebbe per vanificare il nesso funzionale posto dall'art. 68, 1° comma, e comporterebbe il rischio di trasformare la prerogativa in un privilegio personale».

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 (cfr. sentenza in pari data, n. 11 del 2000, in epigrafe)<sup>31</sup>.

E così la corte, dopo avere ribadito «che la prerogativa di cui all'art. 68, 1° comma, Cost., 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>32</sup>, ha precisato «rispetto alla precedente giurisprudenza della corte ed anche in vista di esigenze di certezza, quando ricorra tale nesso funzionale».

E mentre secondo il Giudice delle leggi «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, ovvero manifestate in atti, anche individuali, costituenti estrinsecazione delle facoltà proprie del parlamentare in quanto membro dell'assemblea», è altrettanto vero che «l'attività politica svolta dal parlamentare al di fuori di questo ambito non può dirsi di per sé esplicitazione della funzione parlamentare nel senso preciso cui si riferisce l'art. 68, 1° comma, Cost.».

Con la conseguenza che alle opinioni che «nel normale svolgimento della vita democratica e del dibattito politico, ...il parlamentare esprima fuori dai compiti e dalle attività propri delle assemblee», rappresentando più che altro «esercizio della libertà di espressione comune a tutti i consociati», «non può estendersi, senza snaturarla, una immunità che la Costituzione ha voluto, in deroga al generale principio di legalità e di giu-

<sup>31</sup> Corte cost. 17 gennaio 2000, n. 10, in *Foro it.*, 2000, I, 332.

<sup>32</sup> Sentenze 5 dicembre 1997, n. 375, in *Foro it.*, 1998, I, 342; 18 luglio 1998, n. 289, *ibid.*, 2634; 20 luglio 1999, n. 329, *ivi*, 1999, I, 3115; 4 novembre 1999, n. 417, in epigrafe.

stiziabilità dei diritti, riservate alle opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni».

La Corte costituzionale sottolinea che «la linea di confine fra la tutela dell'autonomia e della libertà delle camere, e, 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, è fissata dalla Costituzione attraverso la delimitazione funzionale dell'ambito della prerogativa». Ed aggiunge con chiarezza che «senza questa delimitazione, l'applicazione della prerogativa la trasformerebbe in un privilegio personale (cfr. sentenza n. 375 del 1997), finendo per conferire ai parlamentari una sorta di statuto personale di favore quanto all'ambito e ai limiti della loro libertà di manifestazione del pensiero: con possibili distorsioni anche del principio di eguaglianza e di parità di opportunità fra cittadini nella dialettica politica».

Ecco allora che la Corte costituzionale esclude «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. 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 suo carattere non “specializzato” (cfr. sentenze n. 148 del 1983; n. 375 del 1997)».

Ragion per cui «la semplice comunanza di argomento fra la dichiarazione che si pretende lesiva e le opinioni espresse dal deputato o dal senatore in sede parlamentare non può bastare a fondare l'estensione alla prima dell'immunità che copre le seconde. Tanto meno può bastare a tal fine la ricorrenza di un contesto genericamente politico in cui la dichiarazione si inserisca. Siffatto tipo di collegamenti non può valere di per sé a conferire carattere di attività parlamentare a manifestazioni di opinioni che siano oggettivamente ad essa estranee. Sarebbe, oltre tutto, contraddittorio da un lato negare – come è inevitabile negare – che di per sé l'espressione di opinioni nelle più diverse sedi pubbliche costituisca esercizio di funzione parlamentare, e dall'altro lato ammettere che essa invece acquisti tale carattere e valore in forza di generici collegamenti contenutistici con attività parlamentari svolte dallo stesso membro delle camere».

Ed in questo senso la Corte costituzionale precisa «il significato del

“nesso funzionale” che deve riscontrarsi, per poter ritenere l’insindacabilità, tra la dichiarazione e l’attività parlamentare. Non cioè come semplice collegamento di argomento o di contesto fra attività parlamentare e dichiarazione, ma come identificabilità della dichiarazione stessa quale espressione di attività parlamentare (cfr. sentenza, in pari data, n. 11 del 2000)».

3. *La legge 20 giugno 2003, n. 140, di attuazione dell’art. 68 Cost.* – Con la legge 20 giugno 2003, n. 140 (nota anche come lodo Schifani) il Parlamento, dopo un lungo iter, caratterizzato come si è visto da decreti legge non convertiti e da proposte di legge, ha dettato alcune norme per dare attuazione alla disposizione contenuta nel 1° comma dell’art. 68 Cost., che riconosce ai parlamentari un’ampia libertà di espressione, sia individuando l’ambito di applicazione della previsione costituzionale, sia disciplinando un meccanismo che a ragione può essere definito di «pregiudizialità parlamentare».

Tale legge suscita una serie di dubbi e perplessità, in ordine sia al profilo di natura essenzialmente sostanziale concernente la prerogativa costituzionale, sia al meccanismo di natura processuale<sup>33</sup>. Indubbia è l’esigenza di pervenire ad un equilibrio tra il diritto del parlamentare di esercitare l’attività politica senza dovere correre il rischio di essere chiamato a rispondere, civilmente o penalmente, delle proprie affermazioni, perché lesive dell’altrui reputazione, e il diritto del privato che assume di essere danneggiato da quelle stesse affermazioni. Sta di fatto che, per le ragioni che saranno esposte, quell’equilibrio non sembra raggiunto con la legge n. 140 del 2003<sup>34</sup>.

La legge consta di 9 articoli, di cui i primi due dedicati ai processi penali concernenti le alte cariche dello Stato (Presidente della Repubblica, Presidente del Senato e della camera, Presidente del Consiglio dei Ministri, Presidente della Corte costituzionale). Gli altri articoli attuano l’art. 68 della Costituzione.

Per quel che concerne il processo civile, che interessa in questa sede, l’art. 3 detta una serie di disposizioni, che a ben vedere non esauriscono

<sup>33</sup> Va ricordato che la Corte costituzionale con sentenza 20 gennaio 2004, n. 49 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’intero art. 1.

<sup>34</sup> Tale legge e più precisamente gli artt. 3, 4, 5, 6, 7 ed 8 sono il risultato della unificazione di diverse proposte di legge ordinaria che sono state presentate nel corso dei primi anni della XIV legislatura (C. 185, C. 1235, C. 1996, C. 2261, C. 2175 e C. 2836).

completamente la disciplina normativa della situazione che si può presentare. In particolare mentre il primo comma disciplina l'ambito di applicazione dell'art. 68, 1° comma, i commi 2°, 3°, 4°, 5°, 7° e 8° regolano i rapporti tra il Parlamento e l'autorità giudiziaria (il 6° comma riguarda espressamente il processo penale) e l'ultimo comma si occupa dell'eventuale procedimento disciplinare.

Ma procediamo con ordine, esaminando innanzitutto il 1° comma dell'art. 3. Il legislatore intende risolvere un aspetto centrale e che a livello pratico si era più volte presentato, ossia quando le «opinioni espresse» e i «voti» dei parlamentari possono intendersi «dati nell'esercizio delle loro funzioni».

La norma dispone che l'art. 68, 1° comma, della Costituzione «si applica 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>35</sup>.

Appare pertanto evidente l'intenzione del Parlamento di fare rientrare nella previsione dell'art. 68 ogni attività posta in essere da un suo componente, non solo quelle che possono farsi rientrare nell'attività propria del parlamentare («presentazione di disegni o proposte di legge, emendamenti, ordini del giorno, mozioni e risoluzioni, ...interpellanze e ...interrogazioni, ...interventi nelle Assemblee e negli altri organi delle Camere»), ma anche quelle che, pur «connesse alla funzione di parlamentare», vengono però «espletata anche fuori dal Parlamento» («attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica») e quelle che sono comunque rese nel Parlamento («ogni altro atto parlamentare») a prescindere dall'essere connesse alla funzione di parlamentare («qualsiasi espressione di voto comunque formulata»).

È vero che l'elencazione degli atti o delle attività contenuta nell'art. 3, 1° comma, non è tassativa<sup>36</sup>. Ma è anche vero che la previsione nor-

<sup>35</sup> Cass. 5 dicembre 2014, n. 25739 ha precisato che l'insindacabilità delle opinioni espressa ex art. 68, 1° comma, Cost. opera solo quando le stesse sono rese durante il mandato parlamentare, non anche quando le opinioni incriminate sono state rese prima.

<sup>36</sup> Così anche A. GIORGIS, *La legge di attuazione dell'art. 68 Cost.: un'occasione perduta dal parlamento per iniziare ad arginare un uso distorto delle prerogative dei pro-*

mativa appare fin troppo ampia, tale da potervi fare rientrare ogni tipo di atto e di attività posti in essere dal parlamentare, anche se non connessa alla funzione di parlamentare<sup>37</sup>.

Orbene, questa previsione non si presenta in linea con la giurisprudenza della Corte costituzionale, sviluppatasi in precedenza e che abbiamo esaminato, nella quale si precisava che la prerogativa dell'immunità riguardava solo le dichiarazioni strettamente funzionali ai compiti propri del parlamentare. E ciò anche a prescindere dalla sede nella quale la dichiarazione veniva compiuta<sup>38</sup>.

È importante richiamare le decisioni recenti rese dalla Corte costituzionale nelle quali peraltro viene richiamata, in via analogica, la disciplina dettata nell'art. 8 del protocollo sui privilegi e sulle immunità del-

*pri membri?*, in [costituzionalismo.it/docs/immunitasito cost2.doc](http://costituzionalismo.it/docs/immunitasito%20cost2.doc); T.F. GIUPPONI, *Immunità, improcedibilità... incostituzionalità? L'attuazione dell'art. 68 Cost. e il "lodo Maccanico"*, in [forumcostituzionale.it/site/index](http://forumcostituzionale.it/site/index).

<sup>37</sup> Ad avviso di Cass. 4 ottobre 2011, n. 20285, in *Giust. civ.*, 2012, I, 52, «la norma, pur ampliando il concetto di espressione del voto garantito, non ha mutato il principio del legame funzionale, necessario per la configurazione della giustificazione contenuta nel testo costituzionale, fra le opinioni espresse o gli atti compiuti e l'esercizio di funzioni parlamentari. In tal modo, per l'attività del parlamentare che si svolga fuori delle sedi istituzionali, continua a rilevare il cosiddetto nesso funzionale, tra l'attività e la funzione protetta, il qual è il solo che consente di distinguere le opinioni del parlamentare, riconducibili alla libera manifestazione del pensiero garantita ad ogni cittadino nei limiti generali della libertà di espressione, da quelle che riguardano l'esercizio della funzione parlamentare (Corte cost. 16 aprile 2004 n. 120)». V. altresì sul nesso funzionale che deve legare le dichiarazioni rese dai parlamentari extra moenia ad un'attività parlamentare precedentemente svolta, al fine di potere essere coperte dalla garanzia di insindacabilità, Cass. 19 dicembre 2008, n. 29859; Cass. 17 giugno 2013, n. 15112.

In dottrina v., fra gli altri, RISPOLI, *Osservazioni in tema di immunità parlamentare e lesione dell'altrui reputazione attraverso una trasmissione televisiva*, in nota a Cass. 16 marzo 2010, n. 6325 e 13 luglio 2010, n. 16382, in *Giur. it.*, 2011, 810, il quale sottolinea che «difficilmente la partecipazione ad un programma televisivo (per quanto seguito dal pubblico!) potrebbe essere qualificato alla stregua di una funzione parlamentare, con conseguente inapplicabilità della garanzia di cui all'art. 86 cost.»; MORONE, *Sull'immunità dei parlamentari per le opinioni espresse in interviste giornalistiche*, ivi, 2003, 2123; ROMBOLI, *Pregiudizialità parlamentare, effetto inibente della delibera delle camere e una lettura morbida del «nesso funzionale» da parte della corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2004, 1228; ID., *Alcune osservazioni sulla l. 140/03 in tema di immunità parlamentari*, in *Foro it.*, 2003, I, 2518; ID., *Immunità parlamentare: gli abusi della camera e i freni della corte*, ivi, 2002, I, 3267.

<sup>38</sup> V. al riguardo Corte cost. 2002, n. 509 la quale sottolinea come la dichiarazione resa all'interno della Camera non è coperta dalla prerogativa dell'immunità se è estranea alla funzione parlamentare.

l'Unione Europea, così come interpretato dalla Corte di giustizia dell'Unione Europea<sup>39</sup>. In queste sentenze il Giudice delle leggi viene a disegnare un percorso caratterizzato da due momenti: un primo momento è finalizzato ad accertare se le dichiarazioni rese dal parlamentare sono direttamente e autonomamente riconducibili all'esercizio della funzione parlamentare, laddove l'insindacabilità copre «anche dichiarazioni rese *extra moenia*, non necessariamente connesse ad atti parlamentari ma per le quali si ritenga nondimeno sussistente un evidente e qualificato nesso con l'esercizio della funzione parlamentare»; un secondo momento, che interviene quando la prima verifica si è conclusa negativamente, mira ad appurare «se sia nondimeno possibile ravvisare un nesso contenutistico e temporale fra esse e atti interni al Parlamento... idoneo ad attirarle, per questa via, nell'ambito di ciò che può ritenersi coperto dalla garanzia dell'art. 68, primo comma, Cost.»

In entrambi i casi la Corte costituzionale ha annullato le deliberazioni di insindacabilità, in quanto le dichiarazioni rese dai parlamentari non potevano «considerarsi espresse nell'esercizio della sua funzione di parlamentare»<sup>40</sup>.

4. *L'applicabilità dell'art. 68, 1° comma, Cost. nel processo civile.* – La legge n. 140/2003 detta la disciplina allorquando, «in un procedimento giurisdizionale», viene «rilevata o eccepita l'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione». Limitando la nostra analisi al processo civile e quindi ad un giudizio di risarcimento danni per diffamazione a seguito di dichiarazioni rese da un parlamentare, anche a mezzo stampa, sono diverse le situazioni che si possono verificare, con sviluppi differenti.

(a) La prima situazione ricorre nel caso in cui il giudice ritenga fondata l'eccezione sollevata dal parlamentare o rilevi di ufficio l'applicabilità del 1° comma dell'art. 68 Cost. e quindi ritenga che le dichiarazioni incriminate siano state rese nell'esercizio della funzione di parlamentare. In siffatta ipotesi il giudice deve invitare le parti a precisare immediatamente le conclusioni ed i termini, previsti dall'art. 190 c.p.c. per il de-

<sup>39</sup> V. Corte cost. 23 marzo 2018, n. 59 e 26 giugno 2018, n. 133, che richiama Corte giustizia Unione europea 6 settembre 2011, in causa C-163/10, Patriciello. V. al riguardo in dottrina G. D'ALESSANDRO, *Un nuovo schema di giudizio nei conflitti tra poteri sull'insindacabilità parlamentare?*, in *Giur. cost.*, 2018, 1407.

<sup>40</sup> Le frasi tra virgolette sono di Cass. 26 giugno 2018, n. 133.

posito delle comparse conclusionali e delle memorie di replica, sono ridotti, rispettivamente, a quindici e cinque giorni. Il giudice pronuncia sentenza, con cui definisce il giudizio, attesa l'insindacabilità delle espressioni usate dal parlamentare.

È evidente che la sentenza può essere impugnata da colui che si ritiene leso dalle dichiarazioni del parlamentare; in questa ipotesi il giudice di appello si trova nella stessa situazione del giudice di primo grado. La previsione contenuta nell'art. 3, ultimo periodo del 3° comma, [«Analogamente il giudice provvede in ogni altro procedimento giurisdizionale, anche di ufficio, in ogni stato e grado»], non lascia margini di dubbio: anche in appello o in cassazione il collegio se ritiene fondata l'eccezione o rileva di ufficio l'insindacabilità di cui all'art. 68, 1° comma, Cost. deve definire il processo con sentenza.

Una variante può intervenire se si è in presenza di un processo con cause riunite; in questo caso il giudice deve disporre, anche qui d'ufficio, l'immediata separazione delle cause e definire la causa promossa nei confronti del parlamentare.

(b) La seconda situazione ricorre quando, invece, il giudice non ritiene di accogliere l'eccezione concernente l'applicabilità dell'art. 68, 1° comma, Cost., proposta dal parlamentare; in questo caso il giudice, anche se dovesse ritenerla manifestamente infondata, in base al 4° comma dell'art. 3, «provvede senza ritardo con ordinanza non impugnabile, trasmettendo direttamente copia degli atti alla Camera alla quale il membro del Parlamento appartiene o apparteneva al momento del fatto. Se l'eccezione è sollevata in un processo civile dinanzi al giudice istruttore, questi pronuncia detta ordinanza nell'udienza o entro cinque giorni».

La soluzione scelta dal legislatore per disciplinare tale situazione è stata quella della sospensione del processo civile, istituto al quale spesso il legislatore ricorre allorché il giudice della causa deve attendere la pronuncia di un altro organo o lo spirare di un termine. Peraltro, come si vedrà, la sospensione in esame presenta alcune peculiarità che la differenziano da tutte le altre previste nel nostro ordinamento.

In primo luogo, il 5° comma dell'art. 3 dispone che «se il giudice ha disposto la trasmissione di copia degli atti... il procedimento è sospeso...». Quindi la trasmissione di copia degli atti alla Camera competente comporta automaticamente la sospensione del processo, a prescindere dalla circostanza che il giudice l'abbia disposta espressamente nella stessa ordinanza. Siamo pertanto di fronte ad una delle poche ipotesi di sospen-

sione automatica, *ipso iure*, presenti nel nostro ordinamento<sup>41</sup>. Ne deriva che subito dopo l'ordinanza di trasmissione degli atti alla Camera competente non possono essere compiuti atti del processo, stante il divieto posto dall'art. 298 c.p.c., a meno che non si tratti di atti urgenti. Il legislatore del 2003, infatti, recependo un principio generale, sia pure contenuto in una norma specifica, ossia nell'art. 48 c.p.c., dettato a proposito del regolamento di competenza, ha stabilito espressamente che la sospensione in ogni caso non impedisce il compimento degli atti urgenti (art. 3, 5° comma).

In secondo luogo si tratta di una sospensione che ha una durata massima predeterminata legislativamente. Infatti il 5° comma dell'art. 5 dispone che «il procedimento è sospeso fino alla deliberazione della Camera e comunque non oltre il termine di novanta giorni dalla ricezione degli atti da parte della Camera predetta. La Camera interessata può disporre una proroga del termine non superiore a trenta giorni».

Colpisce la previsione che concede alla Camera, e non al giudice della causa, il potere di prorogare il termine di sospensione di non oltre trenta giorni. Non può infatti non lasciare perplessi la concessione ad un soggetto terzo rispetto alle parti del processo del potere di assumere una decisione – sia pure limitata nel tempo – di prorogare la sospensione del processo, con ciò allungando i tempi necessari per conseguire la decisione sulla domanda. È vero che, abituati ai lunghi tempi che contrassegnano oggi la giustizia civile, trenta giorni appaiono poca cosa, ma è anche vero che appare del tutto priva di giustificazione la previsione normativa: non si può attribuire ad un soggetto estraneo al processo il potere di incidere sui tempi dello stesso processo.

In terzo luogo, il comma 8° dell'art. 3 stabilisce che la Camera, in tutti i casi in cui sia investita della questione, e quindi anche quando è il giudice che le invia gli atti, «trasmette all'autorità giudiziaria la propria deliberazione; se questa è favorevole all'applicazione dell'articolo 68,

<sup>41</sup> Le altre ipotesi di sospensione automatica, *ipso iure*, sono quelle conseguenti alla proposizione del regolamento di competenza (art. 48), alla ricusazione del giudice (art. 52), all'omessa notifica dell'impugnazione nelle cause scindibili disposta dal giudice dell'impugnazione (art. 332), alla proposizione del ricorso per cassazione avverso la sentenza che ha deciso in via pregiudiziale una questione concernente l'efficacia, la validità o l'interpretazione delle clausole di un contratto o accordo collettivo nazionale (art. 420-bis, 3° comma; 64, 3° comma, d.lgs. 165/2001), alla definizione del giudizio di merito in caso di controversia relativa all'accertamento dell'obbligo del terzo nelle ipotesi di sequestro conservativo (art. 678).

primo comma, della Costituzione, il giudice adotta senza ritardo i provvedimenti indicati al comma 3...». Questa previsione potrebbe portare a ritenere che l'invio della deliberazione dalla Camera al giudice sia idonea a rimettere in moto il processo, come se si trattasse di un atto di impulso di ufficio, che pone nel nulla la sospensione disposta.

Si tratta tuttavia di una lettura che si pone in netto contrasto con l'istituto della sospensione, che il legislatore ha inteso disporre. Ed infatti, il processo una volta sospeso deve essere riassunto ai sensi e per gli effetti delle norme che disciplinano questo istituto.

Come si è cercato di dimostrare in altra sede<sup>42</sup> nel nostro ordinamento non solo vi sono numerose ipotesi di sospensione (oltre quaranta), ma molte di esse contemplano un meccanismo di riassunzione differente, per quel che riguarda sia la forma (ricorso, comparsa), sia il termine a pena di estinzione (sei mesi, tre mesi, centottanta giorni) ed alcune non prevedono alcun meccanismo di riassunzione e soprattutto un termine a pena di estinzione, come è quella in esame.

Non solo perché il comma 8° poc'anzi ricordato non regola l'ipotesi in cui la deliberazione della Camera non interviene nel termine di novanta giorni o di centoventi giorni in caso di proroga.

Orbene, premesso che la disciplina da applicare deve essere la stessa sia nel caso di deliberazione resa nel termine di novanta/centoventi giorni, sia nel caso di omessa deliberazione nel suddetto termine, la soluzione non può che essere che, venuta meno la causa della sospensione, il processo civile deve essere riassunto. Il punto però è con quale atto ed entro quale termine va rimesso in moto il processo.

Ad avviso della suprema Corte la sospensione del giudizio disposta ai sensi dell'art. 3, l. n. 140 del 2003, «perdura sino alla deliberazione della camera di appartenenza ed in ogni caso non oltre il termine di novanta giorni dalla ricezione degli atti da parte della stessa (salva eventuale proroga non superiore a trenta giorni), sicché, decorso tale *spatium temporis*, anche ove non sia intervenuta la decisione dell'organo parlamentare, le parti sono tenute a riassumere il giudizio entro il termine previsto dall'art. 297 c.p.c., altrimenti il processo si estingue ex art. 307 c.p.c.»<sup>43</sup>. Nella stessa decisione la Cassazione ha voluto precisare che il termine previsto dall'art. 297 c.p.c. «non decorre dalla cessazione della causa di sospensione ove la parte interessata non ne abbia conoscenza,

<sup>42</sup> TRISORIO LIUZZI, *La sospensione del processo civile di cognizione*, Bari, 1987.

<sup>43</sup> Cass. 31 luglio 2017, n. 18944.

atteso che la stessa non è tenuta ad avere contezza del momento di ricezione degli atti da parte della camera di appartenenza del presunto autore della violazione, trattandosi di un evento esterno al processo».

Tale sentenza tuttavia non convince in quanto la suprema Corte fa riferimento all'art. 297 c.p.c. per individuare la disciplina da applicare per la riassunzione della sospensione di cui alla legge n. 140 del 2003.

Infatti, l'art. 297 c.p.c. è una norma che concerne le sospensioni regolate negli artt. 295 e 296 c.p.c. e non può essere applicata in via analogica a tutte le sospensioni che non prevedono una disciplina *ad hoc*<sup>44</sup>.

Una norma generale in tema di riassunzione esiste ed è l'art. 125 disp. att. c.p.c. (fra l'altro espressamente richiamato dagli artt. 125-*bis*, 129-*bis* e 133-*bis* disp. att. c.p.c.), che stabilisce che «salvo che dalla legge sia disposto altrimenti, la riassunzione della causa è fatta con comparso, che deve contenere...»<sup>45</sup>. Quindi nel caso in esame la riassunzione deve essere fatta con comparso e non con ricorso, come prevede l'art. 297 c.p.c.

Sta di fatto però che l'art. 125 disp. att. c.p.c. non indica un termine entro il quale deve essere notificata la comparso. E questo termine neppure è indicato nell'art. 3 legge n. 140/2003.

Prima della legge 18 giugno 2009, n. 69, le disposizioni che espressamente contemplavano il termine per la riassunzione del processo sospeso lo indicavano in sei mesi o centottanta giorni (art. 443, 3° comma). Sicché era ben possibile affermare che, allorquando non vi era una espressa previsione di legge (come ad esempio in caso di sospensione per incidente di legittimità costituzionale), il termine per riassumere il processo era di sei mesi<sup>46</sup>.

Sta di fatto però che il legislatore del 2009, nella dichiarata (ma non ottenuta) finalità di ridurre i tempi del processo, ha abbreviato il termine da sei a tre mesi<sup>47</sup>, anche se poi, per poca conoscenza dell'istituto della sospensione, non ha abbreviato il termine per tutte le ipotesi di riassunzione del processo sospeso espressamente regolate dalla legge e ne ha dimenticate alcune, che continuano a prevedere il termine di sei

<sup>44</sup> TRISORIO LIUZZI, *La sospensione del processo civile di cognizione*, cit., 706 ss.; Id., *La sospensione del processo civile per pregiudizialità: gli artt. 295 e 337, 2° comma, c.p.c.*, in questa *Rivista*, 2015, 633 ss.

<sup>45</sup> CIPRIANI, *Sospensione del processo I) Diritto processuale civile*, voce dell'*Enc. giur.*, Roma, 1993, XXX, 14.

<sup>46</sup> TRISORIO LIUZZI, *La sospensione del processo civile di cognizione*, cit., 232 ss.

<sup>47</sup> Ad esempio per il regolamento di competenza (art. 48), per la sospensione necessaria (art. 295), per la sospensione su istanza delle parti (art. 296).

mesi [in caso di ricusazione, art. 52; di impugnazione di sentenza non definitiva, artt. 125-*bis*, 129-*bis*, 133-*bis* disp. att. c.p.c.] o di centottanta giorni [art. 443, 3° comma].

La conseguenza è che, contemplando la legge più termini per la riassunzione di un processo sospeso e mancando una espressa previsione generale, quando vi è una fattispecie che pur contemplando la sospensione del processo nulla prevede in ordine al termine perentorio per la riassunzione a pena di estinzione del processo, l'interprete non può "creare" un termine per di più a pena di estinzione.

Alla luce delle osservazioni che precedono la conclusione non può che essere quella che la riassunzione del processo civile sospeso ai sensi dell'art. 3 della legge n. 140 del 2003 potrà avvenire in qualsiasi momento e non necessariamente nel termine perentorio di tre o di mesi.

Le considerazioni fino ad ora esposte mostrano che la scelta del legislatore di contemplare la sospensione del processo è stata una scelta per nulla meditata e consapevole. Infatti sarebbe stato certamente preferibile prevedere che il giudice, una volta non accolta l'eccezione concernente l'applicabilità dell'art. 68, 1° comma, della Costituzione, nel trasmettere copia degli atti alla Camera alla quale appartiene in membro del Parlamento, anziché sospendere il processo, rinviasse la causa ad una successiva udienza, fissandola dopo la scadenza dei centoventi giorni dalla presumibile ricezione degli atti da parte della Camera. In questo modo si sarebbero evitate tutte le problematiche relative alla riassunzione della causa<sup>48</sup>.

(c) Vi è poi una terza situazione che si può verificare: il 7° comma dell'art. 3 prevede che la questione dell'applicabilità dell'art. 68, 1° comma, Cost. possa «essere sottoposta alla Camera di appartenenza anche direttamente da chi assume che il fatto per il quale è in corso un procedimento giurisdizionale di responsabilità nei suoi confronti».

In altri termini, prima ancora che il giudice adito possa esaminare l'eccezione sollevata dal parlamentare o rilevare di ufficio l'applicabilità dell'art. 68, 1° comma, Cost., il parlamentare si attiva e chiede lui alla Camera cui appartiene di deliberare l'insindacabilità delle opinioni da lui espresse ai sensi dell'art. 68, 1° comma, Cost.

In siffatta ipotesi, sempre il 7° comma, dispone che «la Camera può chiedere che il giudice sospenda il procedimento». Ne deriva che l'i-

<sup>48</sup> Si veda il meccanismo previsto dall'art. 5, comma 1-*bis*, d.lgs. 4 marzo 2010, n. 28, in tema di mediazione obbligatoria.

stanza di sospensione non può essere avanzata dal parlamentare nel corso del processo, anche se il parlamentare può sollevare l'eccezione di applicabilità dell'art. 68, 1° comma, Cost. con le conseguenze che questa eccezione comporta.

Alla luce di quanto fino ad ora esposto si può affermare che la legge n. 140 del 2003 ha introdotto un meccanismo che non consente al giudice civile di decidere la causa a prescindere dalla deliberazione della Camera cui appartiene il parlamentare, a meno che lo stesso giudice non sia convinto dell'insindacabilità delle dichiarazioni rese dal parlamentare. Ma se il giudice non è di questo parere, allora egli deve sospendere il processo in attesa della deliberazione della Camera, che deve sollecitare, o comunque dello spirare del termine di novanta/centoventi giorni.

Questo meccanismo è stato da più parti indicato come «pregiudizialità parlamentare», nonostante il diverso parere della Corte di cassazione, per la quale tale pregiudizialità è priva di riscontro nell'ordinamento<sup>49</sup>. Non mi sembra di potere condividere la posizione assunta dalla Cassazione, dal momento che se è vero che l'art. 68, 1° comma, Cost. non attribuisce alle camere un potere di tipo autorizzativo il cui esercizio condizioni l'esercizio della funzione giurisdizionale, è anche vero che proprio la legge n. 140 del 2003 contempla la sospensione del processo civile in attesa della deliberazione della Camera, cui viene affidato un potere di valutare la condotta del proprio membro, con l'effetto di inibire la prosecuzione del giudizio civile di responsabilità. E come vedremo nel paragrafo seguente la deliberazione della Camera che dichiara l'insindacabilità dell'opinione espressa dal parlamentare non consente al giudice di decidere diversamente, potendo questi sollevare il conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale.

5. *La deliberazione della Camera e il conflitto di attribuzione sollevato dal giudice di merito.* – Il comma 8° dell'art. 3 stabilisce che la Camera, in tutti i casi in cui sia investita della questione, e quindi anche quando è il giudice che le invia gli atti, «trasmette all'autorità giudiziaria la propria deliberazione; se questa è favorevole all'applicazione dell'articolo 68, 1° comma, della Costituzione, il giudice adotta senza ritardo i provvedimenti indicati al comma 3...». Ossia deve invitare le parti a precisare immediatamente le conclusioni, assegnare i termini per

<sup>49</sup> Cass. 5 dicembre 2014, n. 25739.

il deposito delle comparse conclusionali e delle memorie di replica, termini ridotti, rispettivamente, a quindici e cinque giorni, e pronunciare sentenza, con cui definisce il giudizio.

Siamo di fronte ad una previsione legislativa che non ha tuttavia un effetto vincolante per il giudice civile dal momento che questi, se non è d'accordo con la deliberazione di insindacabilità della Camera, può non decidere in conformità e sollevare il conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale ai sensi degli artt. 134 Cost. e 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Conflitto di attribuzione che comporta, stante il rinvio contenuto nel 5° comma dell'art. 37 l. n. 87/1953 all'art. 23, 2° comma, stessa legge, una nuova sospensione del processo civile in attesa che la Corte costituzionale si pronunci sul conflitto di attribuzione<sup>50</sup>. Siamo di fronte ad una sospensione differente da quella contemplata dall'art. 3 della legge 140 del 2003 dal momento che si tratta di una sospensione necessaria che deve essere disposta dal giudice della causa di merito, allorché lo stesso accerta, da un lato, che il processo non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione del conflitto, per evitare che il processo debba attendere una decisione che non ha influenza per la definizione della controversia, e, dall'altro, che il conflitto stesso non è manifestamente infondato. Laddove è evidente che siffatti giudizi circa la rilevanza e la non manifesta infondatezza del conflitto sono insiti nella stessa ordinanza emessa dal giudice dal momento che a sollevare il conflitto è proprio il giudice di merito.

La sospensione dura fino a quando la Corte non si pronuncia sul conflitto di attribuzione con sentenza che ha efficacia nel processo nel corso del quale è stato sollevato il conflitto, perché essa vincola l'autorità giudiziaria, che è stata parte del procedimento costituzionale, e sia pure di riflesso le parti.

Anche per questa ipotesi di sospensione non sono previsti una apposita riassunzione e un termine entro il quale rimettere in moto il giudizio a pena di estinzione. Valgono per questa situazione le considerazioni esposte in precedenza: la riassunzione deve avvenire con comparsa ai sensi dell'art. 125 disp. att. c.p.c. e non vi è un termine entro cui notificare la comparsa a pena di estinzione.

Conflitto di attribuzione che potrebbe essere sollevato dalla Camera

<sup>50</sup> TRISORIO LIUZZI, *La sospensione del processo civile di cognizione*, cit., 238 ss.

cui appartiene il parlamentare nel caso in cui il giudice di merito dovesse decidere la causa in difformità alla deliberazione di insindacabilità senza provocare il controllo della Corte costituzionale. Sentenza questa che comunque deve essere impugnata dal parlamentare onde evitare che la stessa passi in giudicato, censurando proprio il vizio nel quale è incorso il giudice di primo grado che, anziché sospendere il processo e sollevare il conflitto di attribuzione, ha pronunciato sentenza in difformità alla deliberazione di insindacabilità.

*Abstract*

L'autore esamina l'applicazione dell'art. 68 Cost. come modificato nel 1993 e della legge n. 140/2003 di attuazione di tale disposizione nel processo civile, analizzando in particolare l'ipotesi in cui in un giudizio di risarcimento danni per diffamazione a seguito di dichiarazioni rese da un parlamentare, anche a mezzo stampa, viene eccepita l'insindacabilità delle espressioni usate dal parlamentare. L'autore pone in evidenza che la deliberazione della Camera che dichiara l'insindacabilità dell'opinione espressa dal parlamentare non consente al giudice civile di decidere diversamente, potendo questi solo sollevare il conflitto di attribuzioni dinanzi alla Corte costituzionale, con sospensione del processo.

The author examines the application of art. 68 Cost. As amended in 1993 and of Law n. 140/2003 of the implementation of this provision in the civil process, analysing in particular the possibility in which in a libel damages judgment following statements made by an parliamentarian, including in the press, the unquestionableness of the expressions used by the Member is noted. The author points out that the House's deliberation declaring the opinion expressed by the parliamentarian does not allow the civil court to decide otherwise, being able only to raise the conflict of attribution before the Corte costituzionale, whit stay of proceeding.