

**Fondazione Luigi Einaudi - Roma
Scuola di Liberalismo 2022**

Tesi di Giulio Trombin

Centralità del Parlamento e ricostruzione storica ed attualità dell'Art. 68

Giulio Trombin

Questo breve saggio analizza la centralità del Parlamento da un punto di vista storico-giuridico per poi ricostruire il dibattito sull'adozione dell'Art. 68 e sull'emendamento del 1993. In fine, l'ultima sezione esamina i temi di attualità relativi all'Art. 68 con particolare attenzione al caso Open.

I. Centralità del Parlamento

Questa sezione analizza la centralità del parlamento nella sua duplice accezione. L'accezione storica, che vede il Parlamento come principale organo costituzionale di ogni democrazia occidentale, e l'accezione giuridica, utilizzata per delineare il ruolo costituzionale ricoperto del parlamento italiano. Le due accezioni arricchiscono la comprensione del lettore sia a livello internazionale che a livello nazionale offrendo un'immagine più chiara della centralità del parlamento in entrambi gli scenari.

La creazione di assemblee rappresentative ha mutato radicalmente il ruolo del potere. I proto-parlamenti hanno trasformato lo stato, un tempo proprietà del sovrano, in un'organizzazione in cui il potere è delimitato e definito dal popolo. È dunque necessario comprendere la nascita e lo sviluppo della democrazia per cogliere la *centralità del parlamento* nella sua accezione storica. Questa sarà analizzata grazie a due elementi: la definizione e l'origine della democrazia.

La dottrina offre diverse definizioni di democrazia. Le definizioni procedurali si occupano dell'organizzazione del regime democratico, mentre le definizioni sostanziali delineano gli obiettivi dello stesso. Tre le prime, le più apprezzate sono quelle di due grandi studiosi del Novecento, Schumpeter e Dahl. Il primo ha formulato una posizione minimalista, che intende la democrazia come "libera competizione per un libero voto" (*free competition for a free vote*)¹, un metodo privo di qualsiasi aspetto valoriale la cui sola funzione è la selezione dei leaders. Dahl, invece, ha elaborato una definizione massimalista che interpreta la democrazia come "*continuing responsiveness of the government to the preferences of its citizens, considered as political equals*"². Quest'ultima, nella sua completezza e semplicità, delinea un regime che permette ai cittadini di formulare la propria volontà a chi li governa e di giudicarne l'operato. Ma come possono i cittadini manifestare le proprie preferenze? Ebbene, attraverso l'elezione di assemblee rappresentative i cui membri si organizzano in partiti per convogliare la volontà popolare in un progetto di governo. La definizione di democrazia ci spinge a credere che sia dunque "impossibile immaginare la democrazia" senza un Parlamento che legittimi un indirizzo politico del governo e "senza i partiti"³, attori principali del metodo democratico.

¹ (Schumpeter, 1942)

² (Dahl, 1971)

³ (Schattschneider, 1942)

Per quanto riguarda invece l'origine della democrazia. Questa, come è stato evidenziato da Dahl, è frutto della competizione partitica delle assemblee rappresentative del XVII secolo e dagli sforzi dei movimenti che ne erano esclusi per farvi parte. Il Parlamento, con la sua struttura bicamerale, si afferma storicamente come luogo di contrappeso dei ceti emergenti al monarca: la Camera alta di nomina regia, e la Camera bassa eletta dal ceto borghese. Con il passare del tempo, ad una progressiva emarginazione della Corona si giustappone la centralità del Parlamento⁴.

Inizialmente, i *partiti di natura interparlamentare* introducono il sentimento della tolleranza al dissenso, quest'ultimo non è più inteso come forma di slealtà o cospirazione nei confronti della corona, ma piuttosto, come forma di pluralismo. Questi partiti poi si dotano di una struttura organizzata e cominciano ad intraprendere vere e proprie campagne elettorali. Successivamente, i *partiti di natura extra-parlamentare*, movimenti formati al di fuori del parlamento e fautori di ampie riforme sociali, invocano l'allargamento del suffragio per garantire la rappresentatività dell'intero elettorato nelle istituzioni politiche. Possiamo concludere, che sia stata quindi, la competizione partitica, interna ed esterna al parlamento, a trasformare i governi liberali in democrazie liberali. I partiti parlamentari hanno introdotto il concetto di pluralismo e contenuto il potere del sovrano, mentre quelli extra-parlamentari hanno ampliato la partecipazione dell'elettorato⁵.

Questo modello di sviluppo della democrazia, teorizzato in "Polyarchy" da Robert Dahl, si basa sull'intersezione di due elementi comuni ad ogni regime democratico, la partecipazione e l'opposizione, che permette di individuare quattro forme di governo: (i) *closed hegemonies* - regimi assoluti; (ii) *competitive oligarchies* - regimi aperti al dissenso ma non all'inclusione della cittadinanza; (iii) *inclusive hegemonies* - regimi che ricercano la partecipazione di massa ma che rifiutano il dissenso; e (iv) *mass democracies (polyarchies)* - regimi democratici che accettano il dissenso ed includono l'elettorato. È possibile così ricostruire tre possibili percorsi (Figura 1) compiuti dalle nazioni europee nella loro trasformazione istituzionale e comprendere come il corretto susseguirsi di questi due fattori sia stato determinante per la creazione di solide democrazie liberali.

- (1) In Inghilterra, dove l'idea di costituzionalismo (Magna Carta – 1215) precorre l'allargamento del suffragio a parte della popolazione maschile (Reform Act – 1832), si afferma una solida democrazia.
- (2) In Italia, dove opposizione (monarchia costituzionale) e suffragio universale maschile (1913) vengono introdotti con poco scarto l'uno dall'altro, germoglia una fragile democrazia liberale presto arrestata dalla stagione fascista.
- (3) In Germania, dove il suffragio universale maschile (1848) viene introdotto mantenendo però il potere assoluto dell'imperatore, si insedia una dittatura.

Come dimostra la ricerca empirica, l'unico percorso che ha condotto alla costituzione di una stabile democrazia liberale è stato il primo, in cui il costituzionalismo ha preceduto l'allargamento del suffragio, e dunque, l'idea di

⁴ (Azzariti, 2014)

⁵ (Dahl, 1971)

pluralismo ha permesso ai cittadini di accettare e convivere con il successo di maggioranze che rappresentavano interessi diversi dai propri. Per concludere, l'origine della democrazia ci permette di comprendere come l'attività parlamentare sia alla base dello sviluppo del pluralismo e dell'opposizione politica, e quindi, come il parlamento sia inizio e fine della democrazia. Il Parlamento è infatti lo strumento che ha dato vita all'esercizio della democrazia ed è tutt'ora mezzo per il suo conseguimento.

Questa sezione ha offerto un'interpretazione storica della centralità del parlamento, intrinsecamente legata alla nozione di democrazia. La centralità del parlamento ha accompagnato ogni paese nel suo percorso democratico, e la dissoluzione delle assemblee parlamentari ha condotto ad una stagione illiberale. Infatti, ogni dittatura, per calpestare i diritti dei cittadini, ha prima dovuto offendere quelli dei suoi rappresentanti. L'Italia ne è stata sfortunata testimone.

Adesso analizzeremo come il principio della centralità del parlamento sia incardinato giuridicamente nell'ordinamento costituzionale italiano. Il termine centralità del Parlamento mira ad evidenziare il ruolo preminente di carattere politico-istituzionale dello stesso poiché immediata emanazione della sovranità popolare⁶. Il Parlamento è l'unico organo costituzionale direttamente scelto dal corpo elettorale, ed è quindi messo al centro del sistema com'è dimostrato da numerose norme costituzionali che gli attribuiscono rilevanti azioni d'intervento nei confronti di altri poteri dello Stato: come l'elezione e la messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica; il voto di fiducia al governo e l'elezione di un terzo dei membri del CSM. Tuttavia, la centralità del parlamento non significa esclusione di interventi da parte degli altri poteri dello stato, ma piuttosto preminenza del Parlamento sotto due aspetti: quello politico, poiché questo è responsabile dell'indirizzo politico e quindi motore delle decisioni politiche dello Stato, e quello istituzionale, poiché adotta sia la legislazione ordinaria sia leggi costituzionali⁷.

La centralità del Parlamento ha avuto un andamento parabolico. Dopo la fase propulsiva di emancipazione del monarca, il parlamentarismo ha raggiunto il suo periodo d'oro nell'Ottocento per poi sgretolarsi sul piano politico-sostanziale vis-à-vis l'esecutivo negli ultimi decenni⁸. Il Parlamento tutt'ora mantiene una centralità politico-formale essendo il luogo di legittimazione democratica della maggioranza, ma ha ceduto il suo ruolo politico-sostanziale, e quindi di determinazione dell'indirizzo politico, a favore dei partiti e dell'esecutivo. In breve, le decisioni politiche non vengono più prese nella plenaria del parlamento, ma piuttosto nelle segreterie dei partiti o dal governo. Infine, sintomo del depauperamento del ruolo dell'assemblea rappresentativa è l'incremento dell'uso della fiducia e della decretazione d'urgenza da parte dell'esecutivo.

⁶ (Azzariti, 2014)

⁷ (Cicconetti, 2019)

⁸ (Azzariti, 2014)

II. Ricostruzione storica dell'Art. 48

Questa sezione, dopo una breve excursus storico e comparatistico dell'immunità parlamentare, si concentra sul dibattito per la redazione dell'Art. 68 e sul suo emendamento nel 1993.

L'immunità parlamentare e la libertà individuale hanno percorso un sentiero parallelo. Così come la prima ha determinato un'emancipazione della seconda, così la seconda ha portato ad un progressivo rafforzamento della prima. L'immunità parlamentare, spesso interpretata come una prerogativa o un privilegio del parlamentare, è in realtà un presidio della funzione⁹. Nello scenario italiano, questo è stato anche chiarito dalla Corte Costituzionale che ha dichiarato nella sent. N.9/1970 che "soltanto la camera può disporre [della prerogativa] perché è prevista a favore di essa [...] e soltanto strumentalmente a favore di coloro che sono investiti dell'esercizio di quella funzione".

A livello internazionale, la prima forma di immunità parlamentare può essere individuata nel Bill of Rights (1689) inglese, introdotto dopo la destituzione di Giacomo II, che conferì maggiori poteri al parlamento come quello sul bilancio dello stato. Il re, non più *legibus solutus*, doveva rispettare i membri del parlamento, la cui libertà di parola e di discussione "ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament". Abbiamo quindi la prima forma di insindacabilità. Alla legislazione britannica segue la Costituzione degli Stati Uniti d'America, la quale prevede non solo l'insindacabilità delle opinioni dei rappresentanti delle camere, ma anche la loro inviolabilità: "They shall [] be privileged from Arrest during their Attendance at the Session of their respective Houses, and in going and returning from the same". Infine, sarà la Costituzione francese post-rivoluzionaria ad introdurre l'autorizzazione a procedere del corpo legislativo: "la poursuite ne pourra être continuée qu'après que le Corps législatif aura décidé qu'il y a lieu à accusation".

Per quanto riguarda l'Italia, l'immunità parlamentare era già presente nell'Art. 45 dello Statuto Albertino: "nessun Deputato può essere arrestato, fuori del caso di flagrante delitto, nel tempo della sessione, né tradotto in giudizio in materia criminale, senza il previo consenso della Camera", che prevedeva dunque l'insindacabilità dei rappresentanti e la loro inviolabilità, anche se, circoscritta al tempo della sessione. Questa garanzia verrà poi reintrodotta nella Costituzione del 1948 dalla sottocommissione responsabile dell'organizzazione costituzionale presieduta da Umberto Terracini (PCI)¹⁰ che adotterà il seguente testo:

- (i) I membri del Parlamento non possono essere perseguiti per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.
- (ii) Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a procedimento penale; né può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale, o sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, salvo che sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è obbligatorio il mandato o l'ordine di cattura.

⁹ (Modugno, 2012)

¹⁰ (Benedetto, 2021)

- (iii) Eguale autorizzazione è richiesta per trarre in arresto o mantenere in detenzione un membro del Parlamento in esecuzione di una sentenza anche irrevocabile.

Nonostante il dibattito sui lemmi utilizzati nella redazione dell'articolo possa sembrare in prima battuta di carattere formalistico, ha in realtà una rilevanza sostanziale. Inizialmente, la sottocommissione adottò la seguente forma: "I membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni e dei voti espressi nell'esercizio delle loro funzioni". Tuttavia, questa venne modificata in seguito ad un intervento di Constatino Mortati (DC), il quale propose il seguente emendamento: "I membri del Parlamento non possono essere perseguiti in via giudiziaria, né amministrativa o disciplinare per le opinioni politiche espresse ed i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni". Mortati riteneva che "rispondere" potesse essere erroneamente interpretato anche come una irresponsabilità politica del rappresentante, quando in realtà, come detto nella prima sezione, la democrazia si fonda sulla "continuing responsiveness of the government to the preferences of its citizens", e quindi i rappresentati sono politicamente responsabili per le proprie azioni e decisioni nei confronti dei loro elettori i quali, in ogni elezione, decidono se premiarli per il proprio operato oppure prediligere altre forze politiche. Nella versione finale, poi adottata dall'Assemblea, venne quindi sostituito il verbo, da "chiamati a rispondere" a "perseguiti", senza però emendare il resto dell'Articolo, perché si riteneva che l'espressa casistica di Mortati potesse ridurre il campo di applicazione della norma, altro che ad alludere meramente ad un ruolo normativo svolto dalla disposizione, invece che anche ad un ruolo etico-politico della stessa¹¹.

Gli altri due commi vennero redatti sulla base di due diverse proposte, una di Conti (PRI) ed una di Mortati (DC), che avviarono il dibattito sulle diverse caratteristiche dell'articolo. La ricostruzione di Benedetto¹² ci racconta dei quattro controversi punti dibattuti durante la discussione del primo comma:

- (i) *la durata dell'immunità*: mentre lo Statuto Albertino limitava l'inviolabilità alla durata della sessione, l'emendamento di Mortati ometteva ogni riferimento ad una sua possibile durata, estendendo, così, la prerogativa all'attività extra moenia. Anche l'onorevole Lussu (Pd'A) si espresse in favore di questa proposta, che venne in fine approvata dalla sottocommissione.
- (ii) *autorizzazione a procedere*: dopo un acceso dibattito tra le tesi di Leone (DC), il quale riteneva che la richiesta di autorizzazione a procedere avrebbe inficiato il ruolo della magistratura, e quelle di Mortati (DC), Conti (PRI) e Lussu (Pd'A), i quali ritenevano che le camere dovessero convalidare l'azione della magistratura per evitare una possibile azione politica dei giudici, la sottocommissione approvò l'autorizzazione a procedere.
- (iii) *la casistica della flagranza*: il tema della flagranza, che è anche il più dibattuto, si fonda sul compromesso tra la tutela della libertà del rappresentante e la punizione di una loro condotta delittuosa. Durante il dibattito ci furono tre diverse proposte: Mannironi (DC) proponeva l'esclusione, in ogni circostanza, dell'arresto; Mortati (DC) suggeriva l'arresto del deputato solo in

¹¹ (Benedetto, 2021)

¹² (Benedetto, 2021)

caso di flagranza di delitto; mentre Di Giovanni (PSI) proponeva l'arresto in caso di flagranza di delitto che prevede il mandato di cattura. In fine, dopo il consueto dibattito, la sottocommissione approvò quest'ultima proposta.

- (iv) *l'estensione dell'immunità al domicilio del rappresentante*: Mannironi (DC) propose un'estensione dell'inviolabilità anche al domicilio del rappresentante, e di emendare l'articolo nel seguente in modo che i parlamentari non potessero essere sottoposti a procedimento penale.

Per quanto riguarda l'approvazione dell'autorizzazione per l'arresto e la detenzione per una sentenza anche irrevocabile, la sottocommissione era divisa su due differenti tesi: alcuni favorivano un'automatica sospensione dell'esecuzione di sentenza in caso di elezione a deputato, altri invece pensavo che quest'ultima dovesse sempre essere validata dalla camera. La votazione bocciò la prima proposta in favore della seconda. Per concludere, è bene notare due ulteriori emendamenti, che ancora una volta sottolineano l'attenzione della Costituente per la tutela dei parlamentari: il divieto di perquisizione personale e la limitazione della flagranza ai soli casi in cui i deputati sono colti sul fatto. Mentre la prima era un'evidente conseguenza delle garanzie già adottate, la seconda venne introdotta per circoscrivere ancor di più la casistica della flagranza ed evitare ambiguità.

Approdiamo adesso alla riforma costituzionale del 1993 (l.cost. 3/1993) la quale ha abrogato l'autorizzazione a procedere per sottoporre un parlamentare a procedimento penale. L'autorizzazione a procedere permene solamente in caso di arresto, perquisizione personale o domiciliare, per l'adozione di misure restrittive della libertà personale e per sottoporre i parlamentari ad intercettazioni. Quest'emendamento venne adottato sotto la spinta dell'opinione pubblica per l'uso eccessivamente disinvolto, per non dire fondamentalmente corporativo¹³, da parte delle Camere durante la stagione di Mani Pulite. Tuttavia, nonostante fosse chiara la necessità di scongiurare l'utilizzo improprio dell'istituto, consentito da un clima politico omertoso, la sua abolizione ha determinato uno sbilanciamento nell'equilibrio dei poteri della Repubblica. Sarebbe dunque stato meglio dedicare sforzi normativi ad una corretta amministrazione della norma, piuttosto che ad una sua abolizione per evitare un'azione invasiva e politicizzata da parte della magistratura (c.d. *fumus persecutionis*). È stata infatti abolita la cooperazione tra la magistratura, incaricata di compiere le indagini, e l'assemblea rappresentativa, che in caso di un'azione politica della magistratura, ha la possibilità di salvaguardare i parlamentari. Dobbiamo quindi registrare un'invasione di campo del potere giudiziario su quello politico. Uno squilibrio tra i poteri dello stato che rappresenta un *unicum* nello scenario internazionale¹⁴. Quest'ultimo è esacerbato ancor di più dalla mancanza della separazione delle carriere tra pubblici ministeri e giudici.

Il disegno di legge di riforma costituzionale venne proposto da una Commissione ad hoc, la quale avanzò tre emendamenti: un'estensione della garanzia di insindacabilità dei membri nel Parlamento, i quali nella nuova formulazione "non posso essere chiamati a rispondere" per le loro opinioni o voti; l'abolizione del potere

¹³ (Modugno, 2012)

¹⁴ (Benedetto, 2021)

sospensivo della Camera di appartenenza in caso di condanna irrevocabile; ed infine, per evitare ostruzionismi o insabbiamenti, l'obbligatorietà per la camera di appartenenza di pronunciarsi entro sessanta giorni sull'autorizzazione a procedere. Nel corso della navetta tra Camera e Senato, il dibattito fu piuttosto acceso, e mentre alcuni parlamentari come Bossi (LN), si spingevano addirittura a mettere in discussione il principio di presunzione di innocenza e la necessità di una completa abolizione del secondo e del terzo comma dell'Art. 68, altri come Pannella (RI) e Di Lembo (DC) comprendevano la necessità di una modifica dell'articolo, ma ribadivano anche i principi fondamentali che lo avevo ispirato e la loro più che attuale necessità.

Dopo una seconda lettura, le due camere approvarono il seguente emendamento:

- (i) I membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.
- (ii) Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, né può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale, o mantenuto in detenzione, salvo che in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna, ovvero se sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza.
- (iii) Analoga autorizzazione è richiesta per sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza.

Così il Parlamento, si limitò ad una modifica formale del primo comma estendendo la garanzia di insindacabilità, ma eliminò l'autorizzazione per sottoporre i parlamentari a procedimento penale, per l'arresto o per la detenzione in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna. In fine, nel terzo comma, il Parlamento introdusse l'autorizzazione a procedere per sottoporre ad intercettazioni i parlamentari.

III. Attualità dell'Art. 68

Questa sezione analizza le quattro autorizzazioni ad acta richieste dalla nuova versione dell'art. 68, con particolare menzione nei riguardi della pendente inchiesta sulla c.d. Fondazione Open, che coinvolge l'ex-premier Matteo Renzi e persone a lui vicine per presunti finanziamenti illeciti.

Dopo l'abrogazione dell'autorizzazione a procedere nel 1993, diverse forze politiche hanno evidenziato lo sbilanciamento dei poteri venutosi a creare a favore della magistratura. La Corte costituzionale non si è espressa sul corretto uso dell'autorizzazione se non nella sent. 462/1993 in cui ha solamente affermato che il potere autorizzatorio non può essere utilizzato arbitrariamente e che può essere sindacato¹⁵. Il Parlamento ha invece integrato l'art. 68 adottando nel 2003 la c.d. legge Boato (l. 140/2003) sulle "Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato".

¹⁵ (Lippolis)

Riguardo alla tutela dell'inviolabilità, l'art. 4 della l. 140/2003 contiene un'elencazione degli atti giudiziari che necessitano dell'autorizzazione della camera di appartenenza del parlamentare. Possiamo quindi dire che limitatamente al periodo del mandato, il parlamentare è garantito nei processi penali da quattro autorizzazioni *ad acta*¹⁶. L'art. 68 prevede (i) un'autorizzazione per l'arresto e le privazioni della libertà personale come misure cautelari, salvo in esecuzione di condanna irrevocabile o in caso di flagranza di reato che richiede l'arresto. Inoltre, è anche necessaria (ii) un'autorizzazione alle perquisizioni personali e domiciliari. Sul tema delle perquisizioni personali, durante la XIV legislatura, è stato affrontato il problema dei controlli aeroportuali che sono esclusi della prerogativa poiché generalmente svolti per motivi di sicurezza. Mentre, per quanto attiene alle perquisizioni domiciliari, nella sent. 58/2004, la Corte costituzionale ha dichiarato che la Costituzione "intende garantire al parlamentare" non solo "l'inviolabilità della sua residenza" ma "anche di spazi ulteriori identificabili come domicilio" (caso dell'on Moroni). Oltre a ciò, l'autorizzazione è necessaria anche per (iii) effettuare intercettazioni in qualsiasi forma di conversazioni e comunicazioni. L'art. 4, c. 1, della l. 140/2003 ha esteso questa autorizzazione anche all'acquisizione di tabulati di comunicazioni; ed il contenuto del terzo comma dell'Art. 68, il quale menziona "ogni forma" di intercettazione, è stato ulteriormente chiarito dalla Corte costituzionale. Questa, nella sent. 390/2007, ha dichiarato che il legislatore ha utilizzato una formula "atta ad abbracciare ogni possibile mezzo comunicativo", così che la norma sia applicata non solo alle intercettazioni telefoniche, ma anche a qualsiasi altra forma di intercettazione come quelle ambientali¹⁷.

Inoltre, di grande attualità per quanto riguarda la c.d. inchiesta sulla Fondazione Open è il tema delle "intercettazioni indirette", affrontato dalla Corte nella stessa sentenza. Per le "intercettazioni" ci sono due modalità operative: un'autorizzazione *ex ante* per quelle c.d. dirette, e cioè effettuate su utenze del parlamentare, e un'autorizzazione *ex post* per quelle c.d. indirette, ossia effettuate su utenze di terzi¹⁸. La Corte ha precisato che "la norma costituzionale vieta di sottoporre ad intercettazione, senza autorizzazione, non le utenze del parlamentare, ma le sue comunicazioni: quello che conta ... non è la titolarità o disponibilità dell'utenza captata, ma la direzione dell'atto di indagine". Dunque, anche le "intercettazioni indirette", cioè quelle intercettazioni di terzi che includono conversazioni con parlamentari coperti da immunità, necessitano di autorizzazione. Inoltre, la Corte ha dichiarato che "dall'ambito della garanzia prevista dall'art. 68, terzo comma, Cost. non esulano, dunque, le intercettazioni «indirette», intese come captazioni delle conversazioni del membro del Parlamento effettuate ponendo sotto controllo le utenze dei suoi interlocutori abituali;" ma solamente quelle "accidentali o fortuite". Quindi l'autorizzazione deve comunque essere inoltrata alla camera di appartenenza "tutte le volte in cui il parlamentare sia individuato in anticipo quale destinatario dell'attività di captazione, ancorché questa abbia luogo monitorando utenze di soggetti diversi". Restano invece esenti da autorizzazione "le intercettazioni casuali o fortuite, rispetto alle quali – proprio per il carattere impreveduto dell'interlocuzione del parlamentare – l'autorità giudiziaria non potrebbe, neanche volendo, munirsi del placet della camera di appartenenza"¹⁹.

¹⁶ (Lippolis)

¹⁷ (Lippolis)

¹⁸ Relazione della Giunta del Senato

¹⁹ (Lippolis)

In fine, l'ultima autorizzazione riguarda (iv) il sequestro di corrispondenza. L'articolo 4, comma 1, della legge citata presuppone un potere autorizzatorio "preventivo", pertanto un'autorizzazione da ottenere ex ante, da parte della Camera competente, che dovrà essere attivato dall'autorità giudiziaria con una richiesta di autorizzazione per effettuare il sequestro della corrispondenza. Inoltre, l'annoso tema della definizione di corrispondenza è stato affrontato sia in dottrina ed in giurisprudenza. Nel primo caso, alcuni interpreti ritengono che il termine corrispondenza debba includere anche quei messaggi che non sono stati ancora inviati, mentre altri preferirebbero applicare due diversi criteri alla posta in uscita ed a quella entrata²⁰. Non è ancora stata definita una corretta interpretazione del termine. Di grande attualità, e alquanto controversa, è invece la recente pronuncia del tribunale di Genova, il quale, sempre nell'ambito dell'inchiesta sulla Fondazione Open, ha dichiarato che le chat di WhatsApp, nota app di messagistica, non siano legalmente considerate come corrispondenza (in contraddizione con quanto già avvenuto nel caso dell'on Siri, in cui il PM ha chiesto l'autorizzazione della camera di appartenenza per acquisire le chat dello smartphone di un collaboratore del parlamentare). Così, secondo il Tribunale di Genova, le chat di WhatsApp non sarebbero coperte dalla garanzia parlamentare. Inoltre, l'on Renzi ha chiesto al Senato di sollevare un conflitto di attribuzione tra poteri dello stato sull'utilizzo di "conversazioni e corrispondenza casualmente captate (articolo 6 della legge n. 140 del 2003) senza la previa autorizzazione della Camera di appartenenza", e si attende la pronuncia della Corte costituzionale.

Per concludere, a scopo informativo è bene citare che, la Corte costituzionale nel 2007 ha dichiarato illegittimi art. 6, commi 2, 5 e 6, ritenendo che "l'autorità giudiziaria non debba munirsi dell'autorizzazione della Camera, qualora intenda utilizzare le intercettazioni solo nei confronti dei terzi. Invece, qualora si voglia far uso delle intercettazioni sia nei confronti dei terzi che del parlamentare, il diniego dell'autorizzazione non comporterà l'obbligo di distruggere la documentazione delle intercettazioni, la quale rimarrà utilizzabile limitatamente ai terzi" (Sentenza 390/2007). La Corte mirava a prevenire un'estensione ingiustificata di una immunità a vantaggio di soggetti che non esercitano alcun mandato elettivo.

²⁰ (Lippolis)

Bibliografia

- Azzariti, G.. (2014). *Appunti per le lezioni: Parlamento, Presidente della Repubblica, Corte Costituzionale*. G. Giappichelli.
- Benedetto, G. (2021). *L'eutanasia della democrazia: il colpo di mani pulite*. Rubettino Editore.
- Cicconetti, S. M. (2019). *Le fonti del diritto italiano*. G. Giappichelli.
- Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Lippolis, V. *Le immunità penali dei parlamentari italiani*. Astrid online. (https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Lipp/Lippolis_Le-immunit-penali-dei-parlamentari-in-Italia.pdf)
- Modugno, F. (2012). *Diritto pubblico*. G. Giappichelli.
- Schattschneider, E. E. (1942). *Party Government*. New York: Holt, Rinehart & Winston. Print. American Government in Action Ser.
- Schumpeter, J. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Routledge. Chapter 21 & Chapter 22, pp. 250-283
- Relatrice Modena, (2021). *Relazione della Giunta delle Elezioni e delle immunità Parlamentari*. Senato.