

Renato IBRIDO

COMPENDIO di
**DIRITTO
PARLAMENTARE**

**II Edizione
2024**


**Neldiritto
Editore**

Anche la **Corte europea dei diritti dell'uomo** è stata investita di ricorsi scaturiti dalla insindacabilità di opinioni espresse dai parlamentari. In particolare, in occasione delle **sentenze Cofferati I (2009) e Cofferati II (2010)** ha condannato l'Italia per violazione dell'art. 6 CEDU.

Per quanto riguarda l'insindacabilità dei **voti dati** nell'esercizio delle loro funzioni, come si vedrà anche più avanti (*infra* cap. 3, § 5), la sent. n. 379 del 1996 Corte cost. sui c.d. "parlamentari pianisti" ha dichiarato che non spetta all'autorità giudiziaria sindacare le modalità, per quanto gravemente irregolari, con le quali i parlamentari avevano partecipato ad una deliberazione della propria Camera.

■ 10.2.3. L'inviolabilità.

L'art. 68, c. 2 Cost. – nel suo testo originario – richiedeva l'autorizzazione della Camera di appartenenza sia per l'esercizio dell'azione penale nei confronti dei parlamentari (c.d. **improcedibilità**), sia per l'adozione di misure restrittive della libertà dei parlamentari (c.d. **inviolabilità**).

Sotto la vigenza del testo originario dell'art. 68 Cost., la prassi parlamentare – tradizionalmente particolarmente restrittiva nella concessione delle autorizzazioni – aveva elaborato due fondamentali criteri nella valutazione delle richieste formulate dall'autorità giudiziaria. In particolare, l'autorizzazione era negata:

- dinanzi all'esistenza di un *fumus persecutionis* nei confronti del parlamentare;
- quando il reato contestato aveva natura "politica".

La legge cost. 3 del 1993 – approvata in reazione ai fenomeni di corruzione emersi dalle inchieste giudiziarie di inizio anni Novanta – ha condotto alla soppressione dell'istituto dell'autorizzazione a procedere. È invece rimasta la necessità di **autorizzazioni ad acta** per l'adozione dei singoli provvedimenti restrittivi della libertà personale del parlamentare. Di conseguenza, senza autorizzazione della propria Camera, il parlamentare non può essere sottoposto «a perquisizione personale o domiciliare, né può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale, o mantenuto in detenzione».

L'autorizzazione parlamentare non è peraltro richiesta in due casi:

- qualora il parlamentare sia stato colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è obbligatorio l'arresto in flagranza;
- nel caso di sentenza di condanna passata in giudicato.

Ai sensi dell'art. 68, c. 3 Cost, l'autorizzazione parlamentare è invece richiesta per le «**intercettazioni**, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza».

LA GIURISPRUDENZA PIÙ SIGNIFICATIVA

LA QUESTIONE DELLE INTERCETTAZIONI INDIRETTE.

Con la legge n. 140 del 2003, il Parlamento ha cercato di dare una lettura estensiva dei contenuti dell'art. 68, c. 3 Cost. Tuttavia, la **sent. n. 390 del 2007** Corte cost. ha dichiarato l'illegittimità parziale di tale legge nella parte in cui estendeva la necessità dell'autorizzazione parlamentare all'uso anche di **intercettazioni indirette** (ossia effettuate su utenze di terzi ma riguardanti conversazioni alle quali aveva preso parte un parlamentare). Tali

intercettazioni possono dunque essere utilizzate in sede processuale nei confronti di soggetti terzi non parlamentari.

Con la **sent. n. 170 del 2023** (c.d. caso "Renzi"), la Corte ha invece accolto un conflitto di attribuzione promosso dal Senato nei confronti dell'autorità giudiziaria in materia di intercettazioni indirette. In tale circostanza, gli organi inquirenti avevano autonomamente acquisito messaggi *WhatsApp* ed e-mail di un senatore, i quali erano conservati nella memoria di un cellulare di un terzo non parlamentare oggetto di sequestro. Secondo la Corte, l'estrazione di tali messaggi rimane subordinata all'autorizzazione della Camera di appartenenza.

A differenza dell'insindacabilità, l'immunità della inviolabilità dispiega i suoi effetti a partire dall'assunzione della carica fino alla fine del mandato. Dopo la cessazione dalla posizione di parlamentare, l'autorità giudiziaria potrà assumere i provvedimenti ritenuti necessari.

Competente a concedere l'autorizzazione parlamentare ex art. 68, c. 2 e 3 è l'Aula, previa attività istruttoria svolta dalla Giunta competente (*supra* § 8).

■ 10.2.4. L'indennità parlamentare e le garanzie economico-lavorative connesse al libero svolgimento del mandato.

Diversamente dall'art. 50 dello Statuto albertino, la Costituzione repubblicana non ha optato per il modello della gratuità dell'attività parlamentare. Il testo costituzionale ha invece previsto una serie di garanzie economiche a tutela del libero svolgimento del mandato parlamentare.

In primo luogo, ai sensi dell'**art. 51, c. 3 Cost.**, i titolari di funzioni pubbliche elettive hanno «diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare» i propri posti di lavoro. Previsione quest'ultima bilanciata dall'art. 98, c. 2 Cost., in base al quale i pubblici impiegati membri del Parlamento non possono conseguire promozioni se non per anzianità.

In secondo luogo, i membri delle Camere hanno diritto di ricevere una **indennità**, la cui determinazione è sottoposta alla riserva di legge di cui all'art. 69 Cost. È dunque un atto bicamerale di rango legislativo – e non il Regolamento monocamerale – a fissare l'entità dell'indennità. La legge n. 1261 del 1965 ha peraltro dato una interpretazione in termini "relativi" della riserva di legge, conferendo all'Ufficio di presidenza di ciascuna Camera il potere di determinare l'entità dell'indennità, sia pure entro una soglia massima fissata dalla stessa legge (tetto coincidente con lo stipendio mensile del Presidente di sezione della Corte di Cassazione). L'art. 91 del T.U. delle leggi per l'elezione della Camera prevede altresì l'indisponibilità dell'indennità, alla quale dunque il parlamentare non può rinunciare. Il concetto di indennità ricomprende inoltre la **diaria** – anch'essa stabilita dall'Ufficio di presidenza entro le soglie stabilite dalla l. n. 1261 del 1965 – e corrisposta a titolo di rimborso delle spese di soggiorno a Roma. L'entità della diaria è peraltro soggetta ad un sistema di decurtazioni parametriche alla mancata partecipazione del parlamentare alle votazioni. Tale sistema si riconnette al dovere dei membri delle Camere di partecipare ai lavori parlamentari (art. 48-bis Reg. Cam.; art. 1, c. 2 Reg. Sen.).

La nozione di indennità non include invece il **vitalizio** – il quale, diversamente dall'indennità (quest'ultima soggetta a impignorabilità assoluta) – può essere oggetto di eventuali iniziative dei creditori del parlamentare. In occasione della sent. n. 126 del 2023, la Corte costituzionale ha ritenuto congrua la disciplina della Camera dei deputati, la quale estende ai vitalizi i medesimi limiti di pignorabilità previsti dal Codice di procedura civile per i crediti

di natura previdenziale.

Inoltre, come di recente chiarito dalla Corte costituzionale, la disciplina dei vitalizi (e in generale degli emolumenti dovuti al termine dell'incarico elettivo) non è soggetta né alla sopra richiamata riserva di legge di cui all'art. 69 Cost., né alla riserva di regolamento parlamentare, spettando alle Camere la scelta dello strumento normativo ritenuto più adeguato (sent. n. 237 del 2022).

In ogni caso, dal 2012 l'istituto del vitalizio è stato sostituito da un trattamento previdenziale basato sul metodo contributivo, il quale è disciplinato da appositi Regolamenti minori approvati dagli Uffici di presidenza. Nel 2015, inoltre, gli Uffici di presidenza di entrambe le Camere hanno previsto l'esclusione del vitalizio per gli ex parlamentari condannati in via definitiva per una serie di reati di particolare gravità.

■ 10.2.5. Le prerogative "minori".

Disposizioni legislative di varia natura riconoscono ai parlamentari ulteriori diritti e facoltà (c.d. "prerogative minori"). A titolo meramente esemplificativo è possibile ricordare le facilitazioni di trasporto nonché i rimborsi per la retribuzione degli assistenti parlamentari.

■ 10.2.6. Doveri e obblighi dei parlamentari.

Alle prerogative e attribuzioni dei parlamentari corrispondono, per converso, una serie di doveri ed obblighi.

Un primo dovere dei parlamentari discende direttamente dalla Costituzione: al pari degli altri cittadini ai quali sono affidate funzioni pubbliche, anche i parlamentari sono chiamati a adempiere tali funzioni «con disciplina ed onore» (art. 54, c. 2 Cost.).

I Regolamenti delle Camere sanciscono poi un **dovere di partecipazione ai lavori parlamentari** (art. 48-bis Reg. Cam.; art. 1, c. 2 Reg. Sen.), stabilendo appositi meccanismi di decurtazione della diaria in relazione alle assenze dalle sedute.

In una ottica di trasparenza dell'attività politica del parlamentare, l'art. 12, c. 2-bis Reg. Sen. ha inoltre attribuito al Consiglio di Presidenza il potere di adottare un **Codice di condotta**, poi approvato nel 2022 (come risulta dal comunicato stampa del 26 aprile). Alla Camera, un analogo Codice era già stato adottato dalla Giunta per il Regolamento nel 2016. Tali Codici prevedono, fra l'altro, appositi standard di condotta in relazione ai comportamenti da tenere rispetto ad eventuali donazioni ricevute.

Ulteriori obblighi di trasparenza sono previsti poi dalla legge ordinaria. In particolare, la l. n. 441 del 1982 ha previsto l'obbligo per i parlamentari di depositare presso la Camera di appartenenza le proprie **dichiarazioni patrimoniali e dei redditi**, le quali sono soggette a specifiche forme di pubblicità. Il parlamentare è altresì tenuto a dichiarare le **sovvenzioni ricevute da privati**, qualora di importo superiore ai 5.000 euro (legge n. 96 del 2012).

11. Gli apparati amministrativi: le burocrazie parlamentari.

Come anticipato, preconditione per il libero svolgimento delle funzioni costituzionali spettante ai Parlamenti è la loro **autonomia amministrativa**, e dunque la capacità di organizzare un proprio apparato servente (*supra* Introduzione, § 2.3). Nell'ordinamento italiano, tale autonomia appare particolarmente intensa in virtù del potere delle Camere di stabilire se e in che misura la normativa statale generale possa applicarsi alla propria attività amministrativa (c.d. **autocrazia**). Da qui la non