



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2023 FASC. II

(ESTRATTO)

ROBERTO DI MARIA

**L'APPLICAZIONE DELL'ART. 68, COMMA 1, COST., QUALE "SPECCHIO"
IN CUI SI RIFLETTE IL (COMPLICATO E CONFLITTUALE)
RAPPORTO FRA POLITICA E MAGISTRATURA: È TEMPO DI CAMBIARE?**

19 GIUGNO 2023

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Roberto Di Maria

**L'applicazione dell'art. 68, comma 1, Cost., quale "specchio" in cui si riflette il
(complicato e conflittuale) rapporto fra politica e magistratura:
è tempo di cambiare?***

ABSTRACT: *The paper analyses the matter of the "parliamentary unquestionability", as provided by the art. 68, par. 1, of the Constitution. After the reform of the 1993 – which actually regarded only the "immunity" – the Constitutional Court severely and progressively restricted its jurisprudence regarding the application of the first of the aforementioned prerogatives, as a result – it is inferred – of the social and political crisis that led both to the constitutional reform and to a new balance between Parliament and Judiciary. Although such jurisprudence has shored up through the years, nowadays it is legitimate to ask if it still is currently related to the new forms of expression that characterize – also – the political communication: social media, etc. And then, if time has come to revise the positioning of the Constitutional Court on the "parliamentary unquestionability".*

SOMMARIO: 1. Origini della garanzia prevista dal comma 1 dell'art. 68 Cost. – 2. Evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di insindacabilità parlamentare (breve sintesi). – 3.1. Coerenza fra giurisprudenza costituzionale e normativa. – 3.2. Coerenza fra giurisprudenza costituzionale e "contemporaneità". – 4. Qual è l'attuale valore delle prerogative parlamentari e, in specie, dell'insindacabilità? – 5. Alcune ipotesi ricostruttive e considerazioni conclusive.

1. Origini della garanzia prevista dal comma 1 dell'art. 68 Cost.

L'istituto della "insindacabilità" si iscrive nella genesi dei regimi democratici di impianto tipicamente liberale, in quanto finalizzato ad assicurare il libero esercizio del mandato parlamentare rispetto a possibili interferenze esterne, *in primis* di natura giudiziaria¹. E la recente storia repubblicana italiana sembra appunto confermare tale matrice.

Sebbene con la revisione costituzionale del 1993 sia stato modificato soltanto il comma 2 dell'art. 68 Cost. (i.e. la c.d. "immunità penale"), l'impatto sulla applicazione (anche) del comma 1 è stato evidente: ed infatti, mentre prima della riforma la insindacabilità era stata sostanzialmente assorbita dall'eventuale diniego di autorizzazione a procedere, il successivo venir meno di tale autorizzazione ha spesso indotto le Camere a ricorrere alla insindacabilità «anche in presenza di affermazioni o comportamenti non riconducibili all'esercizio delle funzioni»².

Secondo ampia parte della dottrina, a contribuire alla suddetta situazione è stata la circostanza per cui la disposizione costituzionale non espressamente stabiliva – né stabilisce – a chi spetti accertare la sussistenza della insindacabilità; sicché – sul punto – dottrina e giurisprudenza (costituzionale) hanno seguito indirizzi diversi: la prima, anche sulla scorta di una analisi comparata, ha propeso per l'attribuzione della relativa competenza alla Autorità giudiziaria – salva la possibilità per le Camere di sollevare conflitto inter-organico contro la decisione sfavorevole – mentre la seconda ha propeso per la sua attribuzione alle Camere – salvo analogo diritto al ricorso in Corte da parte del Giudice –

*  Il presente contributo riproduce – integrato con riferimenti bibliografici e giurisprudenziali – l'audizione svolta dall'Autore presso la Giunta per le autorizzazioni della Camera dei deputati, in data 17 maggio 2023.

¹ Come affermato in M. CERASA, *Art. 68*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 1298 e ss., l'origine dell'istituto *de quo* è "coeva" alla nascita dei parlamenti moderni (cfr. il *Bill of Rights* del 1689). Ed a testimonianza della sua matrice essenzialmente "penalistica", si consideri il testo originario dell'art. 68, comma 1, Cost., sostanzialmente identico a quello attualmente in vigore, se non che si utilizzava l'espressione «perseguiti» invece di «chiamati a rispondere».

² Cfr. la l. cost. n. 3 del 29 ottobre 1993. Virgolettato tratto da M. CUNIBERTI, *Art. 68*, AA.VV., *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, 2018, 90.

in tal senso condizionando, peraltro, l'intervento del Legislatore che – in materia – ha cristallizzato appunto la seconda ipotesi nella l. n. 140/2003³.

Ai sensi dell'art. 3 della suddetta legge, infatti, «[q]uando in un procedimento giurisdizionale è rilevata o eccepita l'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, il giudice dispone, anche d'ufficio, se del caso, l'immediata separazione del procedimento stesso da quelli eventualmente riuniti [ed] *in ogni altro caso in cui ritenga applicabile l'articolo 68, primo comma, della Costituzione il giudice provvede con sentenza in ogni stato e grado del processo penale.* [Viceversa, se] non ritiene di accogliere l'eccezione concernente l'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione [...] *il giudice 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 [ed] il procedimento è sospeso fino alla deliberazione della Camera [corsivo aggiunto, ndr.]*». Vieppiù, ai comma 7 ed 8 del medesimo articolo, è altresì previsto che «[l]a questione dell'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione *può 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 concerne i casi di cui al comma 1 [corsivo aggiunto, ndr.]*»; ed allorquando la Camera sia investita della questione, dovrà trasmettere all'Autorità giudiziaria la propria deliberazione: «se questa è favorevole all'applicazione dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, *il giudice adotta senza ritardo i provvedimenti indicati al comma 3 e il pubblico ministero formula la richiesta di archiviazione [corsivo aggiunto, ndr.]*».

Pertanto, allo stato attuale, è al Parlamento che (legislativamente) spetta di stabilire la sussistenza dei presupposti per l'applicazione della prerogativa della “insindacabilità”; ai Giudici compete – piuttosto – di sottoporre alle Camere il “caso” nell'ambito del quale sia emersa la responsabilità di un Deputato o di un Senatore per un fatto riconducibile alla previsione di cui al comma 1 dell'art. 68 Cost. – quando non sia immediatamente accolta la relativa eccezione – nonché di sollevare successivamente conflitto di attribuzioni soltanto se ritenga che, nella valutazione dei suddetti presupposti, la Camera di appartenenza del Parlamentare abbia travalicato i limiti della propria competenza istituzionale.

Ed è appunto su tale – ultimo ed eventuale – passaggio che si innesta l'intervento della Corte costituzionale, la quale ha definito e sviluppato la nozione di “nesso funzionale” – quale obiettivo presupposto per la applicazione della insindacabilità – proprio in occasione delle pronunce adottate in sede di conflitto interorganico.

2. Evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di insindacabilità parlamentare (breve sintesi).

Prima ancora della entrata in vigore della l. n. 140/2003 – e, verosimilmente, per effetto delle circostanze in cui era sopravvenuta la riforma costituzionale del '93 – la Corte costituzionale aveva sensibilmente rivisitato il proprio orientamento giurisprudenziale in materia di insindacabilità: da un

³ Invero, la Corte costituzionale – già nelle [sentt. nn. 443/1993](#) e [1150/1998](#) – aveva asserito che «l'art. 68, primo comma, della Costituzione *attribuisce alla Camera di appartenenza il potere di valutare la condotta addebitata a un proprio membro, con l'effetto, qualora la condotta stessa sia qualificata come ricompresa nell'esercizio delle funzioni parlamentari, di inibire, in ordine ad essa, una difforme pronuncia giudiziale di responsabilità [e] pertanto, il giudice [che] reputi che la delibera della Camera di appartenenza – che afferma l'insindacabilità ex art. 68 della Costituzione – sia il risultato di un esercizio illegittimo (o di “cattivo uso”) del potere di valutazione, ha la possibilità di provocare il controllo della Corte costituzionale, sollevando davanti a questa conflitto di attribuzione, al fine di contestare l'altrui potere come in concreto esercitato [corsivo aggiunto, ndr.]*». Si noti che la l. n. 140/2003 è intervenuta a seguito di una ininterrotta catena di diciannove decreti-legge, aventi ad oggetto la attuazione dell'art. 68, comma 1, Cost. – emanati tra il 1993 ed il 1996 e mai convertiti, il primo dei quali fu il d.l. 15 novembre 1993, n. 455, che avrebbe dovuto assicurare, appunto, che la norma costituzionale fosse prontamente accompagnata da disposizioni atte a disegnarne le modalità operative – gli effetti dei quali sono stati fatti salvi dalla predetta legge.

indirizzo originariamente alquanto ampio è passata, infatti, alla progressiva – e sempre più restrittiva – delimitazione dei confini entro i quali può operare la relativa garanzia; ovverosia ad una sempre più rigida definizione della nozione di “nesso funzionale”. Ed esempi ancora (relativamente) recenti del primo di tali orientamenti sono le [sentt. nn. 443/1993](#) e [129/1996](#).

In particolare, nella prima delle suddette pronunce si sosteneva che «a) la partecipazione ad un convegno non può farsi rientrare tra i compiti istituzionali del parlamentare; [che] b) il Senato ha optato per una lettura eccessivamente estensiva della disposizione costituzionale di garanzia [a fronte di una] “mera riscontrabilità” tra le affermazioni fatte in sede extra parlamentare ed atti e documenti parlamentari [...] perché gli atti non provengono dall’autore della relazione al convegno, ma da soggetto diverso, ossia l’organo collegiale-Commissione di inchiesta [e] perché né gli atti né i documenti contengono comunque “opinioni” espresse dall’autore; [e che] c) il Senato, con la delibera, non si sarebbe infine limitato ad effettuare un esame di carattere funzionale, ma [...] avrebbe finito per esprimere un proprio giudizio sulla inesistenza del carattere diffamatorio delle affermazioni contenute nel libro e quindi si sarebbe sostanzialmente pronunciato sul merito della domanda giudiziale proposta dinanzi al Tribunale». Nonostante tali premesse – apparentemente *tranchant* – la Corte aveva invece stabilito che «[n]ei limiti dei concetti dell’arbitrarietà e della plausibilità in cui può esplicarsi una verifica esterna, come quella propria della Corte sulla sussistenza dei presupposti (esercizio delle funzioni) e sulle valutazioni di merito che le Camere compiono circa l’insindacabilità *ex art. 68, comma 1, della Costituzione*, delle opinioni espresse dai parlamentari, *non possono ritenersi arbitrarie le conclusioni cui nel caso di specie il Senato è pervenuto con l’affermare la sussistenza del presupposto costituito dall’esercizio della funzione parlamentare [poiché] tali conclusioni risultano formulate previa valutazione del complesso delle circostanze in cui le opinioni del senatore [...] sono state espresse, essendosi tenuto conto dello stretto collegamento con la anzidetta specifica qualificazione rivestita dal parlamentare*, in quanto egli si era riferito a quel che era alla conoscenza per aver partecipato ai lavori della Commissione di inchiesta»; e dunque che «*non appare arbitrario, ma anzi plausibile che si sia ritenuto tale presupposto sussistente relativamente al caso in cui il parlamentare aveva riferito all’esterno della Commissione, in un convegno pubblico, fatti e circostanze di cui era venuto a conoscenza nell’esercizio delle sue funzioni*, ed aveva nel contempo manifestato i punti di vista ed i convincimenti che avevano ispirato o cui avrebbe inteso in prosieguo ispirare sull’argomento il proprio comportamento in sede parlamentare»⁴.

Appare così evidente che – *illo tempore* – circostanze quali la partecipazione ad un convegno e la esternazione, ivi, di opinioni tematicamente collegate al ruolo di senatore/membro di una Commissione di inchiesta configuravano circostanze che potevano consentire la applicazione della garanzia di insindacabilità; e che – sotto il duplice profilo “ambientale” e “sostanziale” – tale attività doveva dunque essere considerata alla stregua di “esercizio delle funzioni parlamentari”.

Le cose sarebbero profondamente e rapidamente cambiate, però, nel corso del successivo quinquennio.

Il primo annullamento di una delibera di insindacabilità è infatti occorso nel 1998, con la [sent. n. 289](#): a fronte delle argomentazioni difensive della Camera – per le quali doveva ritenersi «non estraneo al rapporto elettori-eletti e, quindi, al mandato parlamentare, “l’uso di mezzi di comunicazione sociale [...] tanto più quando non sia seriamente contestabile la pertinenza dell’argomento in discussione (nuove elezioni) alle materie oggetto e causa del mandato

⁴ Cfr. [Corte cost., sent. n. 443/1993](#), nn. 1 e 4 del *considerato in diritto* (corsivi aggiunti). Coerentemente, anche in [Corte cost., sent. n. 129/1996](#), n. 3 del *considerato in diritto*, si affermava che «[a] tutela del principio (corrispondente a un interesse generale della comunità politica) di indipendenza e autonomia del potere legislativo nei confronti degli altri organi e poteri dello Stato, l’art. 68 Cost. sacrifica il diritto alla tutela giurisdizionale del cittadino che si ritenga offeso nell’onore o in altri beni della vita da opinioni espresse da un senatore o deputato nell’esercizio delle sue funzioni. Questa prerogativa dei membri del Parlamento, poiché costituisce, sul piano del diritto sostanziale, una causa di irresponsabilità dell’autore delle dichiarazioni contestate, comporta, sul piano processuale, l’obbligo per l’autorità giudiziaria di prendere atto della deliberazione parlamentare e di adottare le pronunce conseguenti».

parlamentare”»⁵ – la Corte costituzionale rilevava la mancanza di qualsivoglia «collegamento tra le espressioni contestate come diffamatorie al deputato e la sua attività parlamentare», poiché «[n]ei comportamenti sottoposti alla cognizione del Tribunale [...] *non è possibile rintracciare una connessione con atti tipici della funzione*, né risulta possibile individuare un intento divulgativo di una scelta o di un’attività politico-parlamentare» e «[d]alla asserita omogeneità tematica [degli] apprezzamenti all’attività politica del gruppo parlamentare di appartenenza non si vede come si possano, mancando l’indicazione di qualsiasi elemento di fatto, derivare elementi idonei a dimostrare la connessione funzionale richiesta come condizione di applicabilità dell’art. 68, primo comma, della Costituzione»⁶.

Pertanto – nel puntualizzare che la insindacabilità «non si estende a tutti i comportamenti di chi sia membro delle Camere, ma *solo a quelli funzionali all’esercizio delle attribuzioni proprie del potere legislativo*» – la Corte costituzionale censurava la mancanza di un collegamento fra i comportamenti portati alla cognizione del giudice ordinario con la “attività parlamentare” richiamata tanto nella relazione della Giunta, quanto nella successiva delibera parlamentare⁷.

Per vero, ancora nella suddetta sentenza la Corte costituzionale si era limitata ad evidenziare soltanto le carenze motivazionali sottostanti alla difesa parlamentare, tali da non consentire la deduzione testuale del c.d. “nesso funzionale”. Nella successiva giurisprudenza, invece, sarebbero state ulteriormente e sostanzialmente delimitate le ipotesi di ricorso all’istituto della insindacabilità: ed infatti, a partire dalle [sentt. nn. 10 e 11/2000](#), il predetto “nesso” sarebbe stato individuato nella corrispondenza – o comunque, nel collegamento – fra le espressioni utilizzate dal Parlamentare, indipendentemente dal *locus*, e gli atti tipici di esercizio delle funzioni (i.e. interrogazioni, interpellanze, interventi in aula, dichiarazioni di voto, presentazione di proposte/progetti di legge); tanto che – appunto nella l. n. 140/2003 – il Legislatore avrebbe poi provveduto a riportare testualmente le medesime ipotesi⁸.

Nelle motivazioni sottese alle summenzionate sentenze – fra loro sostanzialmente identiche – la Corte precisava che «la prerogativa di cui all’art. 68, comma 1, della Costituzione non copre tutte le opinioni espresse dal parlamentare nello svolgimento della sua attività politica, ma solo quelle legate da “nesso funzionale” con le attività svolte “nella qualità” di membro delle Camere»; e che, in tal senso, «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*»⁹. Viceversa «l’attività politica svolta dal parlamentare al di fuori di questo ambito non può dirsi di per sé esplicazione della funzione parlamentare nel senso preciso cui si riferisce l’art. 68, comma 1, della Costituzione [bensì] esercizio della libertà di espressione comune a tutti i consociati [cui] non può estendersi, senza snaturarla, una immunità che la Costituzione ha voluto, in deroga al generale

⁵ Argomenti ripresi da [Corte cost., sent. n. 379/1996](#).

⁶ [Corte cost., sent. n. 289/1998](#), n. 5.1 del *considerato in diritto* (corsivo aggiunto).

⁷ In particolare – sosteneva sempre *ibidem* la Corte – «dalla relazione della Giunta non emerge alcuna indicazione idonea ad evidenziare il *necessario collegamento con le funzioni, richiesto dall’art. 68 della Costituzione*, ma in essa si legge semplicemente che “tutte le affermazioni rese dal deputato Calderoli traggono spunto dalla sua posizione di deputato e di leader locale della Lega Nord”. Né alcun elemento chiarificatore può trarsi dal seguito della – per altro molto sintetica – relazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere dove si legge che “è apparso evidente alla Giunta il collegamento tra gli apprezzamenti critici ... rivolti, tanto nei confronti del Presidente della Repubblica quanto nei confronti della magistratura bergamasca, e l’attività ... svolta nella sede parlamentare, in quanto, tra l’altro, *i temi trattati sono tipici e caratteristici del gruppo parlamentare al quale il deputato appartiene*”» (corsivi aggiunti).

⁸ Cfr. l’art. 3, comma 1, l. n. 140/2003: «[l]’articolo 68, primo 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». Sul punto già, *supra*, il § 1 e, *funditus*, il § 3.1.

⁹ Cfr. [Corte cost., sent. n. 10/2000](#), n. 3 del *considerato in diritto* (corsivo aggiunto).

principio di legalità e di giustiziabilità dei diritti, riservare alle opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni»¹⁰.

Pertanto, la linea di confine fra la tutela dell'autonomia e della libertà delle Camere – e quindi, della libertà di espressione dei loro membri – e la tutela dei diritti e degli interessi suscettibili di essere lesi dall'espressione di opinioni altrui è tracciata, nella Costituzione, mediante la delimitazione funzionale dell'ambito della relativa prerogativa, in mancanza della quale la sua applicazione «la trasformerebbe in un privilegio personale [...] 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»; infatti, «[n]el 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 connota per il suo carattere non “specializzato”»¹¹.

In concreto, quindi, «*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 della 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*»; ed «[i]n questo senso va precisato il significato del “nesso funzionale” che deve riscontrarsi, per poter ritenere l'insindacabilità, tra la dichiarazione e l'attività parlamentare [ovverosia] non come semplice collegamento di argomento o di contesto fra attività parlamentare e dichiarazione, ma come *identificabilità della dichiarazione stessa quale espressione di attività parlamentare*»¹².

Ecco dov'è dunque approdata la giurisprudenza costituzionale, da allora alquanto monolitica nell'applicare i suddetti parametri di valutazione e giudizio. Ed ecco da dove origina la scelta del Legislatore, nel 2003, di individuare ed elencare le ipotesi (astratte) di applicazione dell'istituto della “insindacabilità”.

3.1. Coerenza fra giurisprudenza costituzionale e normativa.

Alla luce delle superiori premesse, non può negarsi che l'indirizzo giurisprudenziale incardinatosi dopo la seconda metà degli anni '90 sia coerente con la interpretazione – data dalla Corte costituzionale – al c.d. “nesso funzionale”: laddove si voglia distinguere la garanzia prevista dall'art.

¹⁰ La Camera articolava *ibidem* le stesse argomentazioni difensive – relative alla definizione del nesso funzionale – già utilizzate in [Corte cost., sentt. nn. 375/1997, 289/1998, 329 e 417/1999](#): se infatti è vero che «la insindacabilità coprirebbe non tutta l'attività politica svolta dal parlamentare» tuttavia, «oltre agli atti tipici», dovrebbero comunque intendersi come insindacabili anche «le opinioni collegate da nesso funzionale con il mandato parlamentare», in ragione del «carattere politico della rappresentanza della nazione [attinente] alla generalità degli interessi della polis, non predeterminabili a priori [ed apprezzabili] in concreto sulla base di una valutazione schiettamente politica»; in tal senso, dunque, «l'attività parlamentare, in quanto “libera nel fine”, non avrebbe contorni definibili in astratto». A ciò la Corte replicava, però, premettendo che esulava dai suoi compiti «la risposta al quesito se le dichiarazioni in questione integrino gli estremi del reato ascritto al deputato, o non concretino piuttosto la manifestazione del diritto di critica politica» ed asserendo, quindi, che «[i]l giudizio della Corte verte [...] sulla tutela delle rispettive sfere di attribuzioni, ed investe la controversia sull'applicazione dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, originata dal contrasto tra la valutazione della Camera e quella dell'autorità giurisdizionale precedente», rispetto alla riconducibilità della «opinione» all'esercizio delle funzioni parlamentari «alla luce della nozione di tale esercizio che si desume dalla Costituzione» (cfr. [Corte cost., sent. n. 10/2000](#), nn. 3 e 4 del *considerato in diritto*). Per un commento alle c.d. “sentenze Sgarbi” si rinvia a P. COSTANZO, [La “giurisprudenza Sgarbi” alla ricerca di un punto fermo](#), in questa [Rivista, 2000](#).

¹¹ Cfr. [Corte cost., sent. n. 10/2000](#), n. 4 del *considerato in diritto*. «Né si può accettare» – aggiungeva ivi la Corte – «senza vanificare tale delimitazione, 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» (cfr. anche [Corte cost., sentt. nn. 148/1983 e 375/1997](#)).

¹² Cfr. [Corte cost., sent. n. 10/2000](#), n. 5 del *considerato in diritto* (corsivi aggiunti).

21 Cost. – che si estende a tutti – da quella invece prevista dall’art. 68 Cost. – che riguarda soltanto i parlamentari – rispetto alle conseguenze giuridicamente connesse alla “espressione delle opinioni”, è infatti necessario basarsi sulla identificazione sia del tipo di condotta in cui consista tale espressione, sia della sede – o, più ampiamente, del contesto – in cui abbia avuto luogo l’esercizio della predetta libertà, declinando indi il predetto nesso in termini – per così dire – “ambientali”.

Ciò pare confermato dai seguenti dati, ugualmente e pacificamente acquisiti nella giurisprudenza costituzionale.

In primis, dall’esigenza di distinguere l’attività svolta *intra moenia* da quella svolta *extra moenia*: infatti, è proprio la identificazione della “sede parlamentare” quale ambito in cui dovrebbe ordinariamente consumarsi la condotta prevista dal comma 1 dell’art. 68 Cost. – ovverosia la espressione delle opinioni insindacabili – che impone, poi, la individuazione dei criteri in base ai quali può (e deve) ritenersi comunque applicabile l’istituto della “insindacabilità” alle condotte consumatesi, invece, al di fuori della predetta sede; e che esclude – nella prospettiva adottata dalla Corte costituzionale – che un atto parlamentare “tipico” e successivo possa determinare, a posteriori, la insindacabilità della opinione espressa atipicamente *extra moenia*¹³.

In secundis, dal fatto che non ogni condotta consumata *intra moenia* è – per ciò solo – tutelata ex art. 68, comma 1, Cost.: sono infatti escluse dalla insindacabilità le opinioni espresse in semplici conversazioni, quelle espresse da colleghi del parlamentare – sebbene appartenenti al medesimo Gruppo – nonché le condotte puramente materiali¹⁴.

¹³ A tal proposito, nella [sent. n. 289/1998](#) la Corte costituzionale aveva ritenuto irrilevante una interrogazione parlamentare intervenuta «in epoca successiva [...] al ricevimento dell’avviso di garanzia all’origine delle dichiarazioni diffamatorie contestate al deputato» ed aveva indi asserito – in termini generali – che «qualsiasi affermazione, anche ritenuta gravemente diffamatoria e [...] estranea alla funzione od all’attività parlamentare, potrebbe diventare insindacabile a seguito della semplice presentazione in data successiva al fatto di un’interrogazione *ad hoc*»; accogliendo così un criterio alquanto rigoroso, secondo cui le dichiarazioni rese dal parlamentare *extra moenia* «in tanto possono essere coperte dalla garanzia di insindacabilità in quanto siano collegate da nesso funzionale ad un’attività parlamentare precedentemente svolta, restando invece irrilevante quella successiva» (cfr. *ivi*, n. 5.2 del *considerato in diritto*; sul punto cfr. anche [Corte cost., sent. 347/2004](#) nonché, recentemente, [sent. n. 241/2022](#), su cui, *funditus*, la nota 22).

¹⁴ In occasione del giudizio definito con [Corte cost., sent. n. 509/2002](#), la Camera sosteneva che «le opinioni scambiate tra parlamentari all’interno del Parlamento dovrebbero [...] ritenersi insindacabili, dato che “elemento essenziale del parlamentarismo è appunto la discussione” e gli stessi atti parlamentari tipici non nascono da una solitaria riflessione, bensì sono alimentati dal confronto costante [e pertanto la] insindacabilità non riguarderebbe soltanto le dichiarazioni rese nell’Aula, ma anche quelle espresse negli altri ambienti della Camera dei deputati, quali il “Transatlantico” e la buvette, che sono ad essa contigui e costituiscono luoghi in cui i parlamentari si incontrano e dialogano e per i quali le norme regolamentari stabiliscono, sotto molteplici profili, un regime giuridico analogo a quello concernente l’Aula»; viceversa, la Corte replicava che non fosse mai stato accolto «il criterio della mera “localizzazione” dell’atto, ma si è invece specificato che sono coperti dall’immunità gli atti svolti all’interno dei vari organi parlamentari, o anche paraparlamentari [...] cioè atti che si esplicano nell’ambito di lavori comunque rientranti nel campo applicativo del “diritto parlamentare”, in quanto proprio tale condizione connota l’esercizio di funzioni parlamentari» e che, in base a questo criterio, «si debbono ritenere coperti dall’insindacabilità gli “atti di funzione”, anche se posti in essere *extra moenia*, mentre invece non si possono ritenere coperti da tale immunità gli atti non “di funzione”, anche se compiuti all’interno della sede della Camera o del Senato»; sicché «il criterio di delimitazione dell’ambito della prerogativa dell’immunità è quello funzionale e non già quello spaziale». Pertanto, la sede di svolgimento non può – di per sé sola – conferire carattere di funzione parlamentare ad una “comunicazione privata” svoltasi tra due parlamentari nella buvette della Camera «giacché tale circostanza attiene semmai ad un asserito “contesto politico”, che [...] non può, di per sé stesso, fare presumere l’esistenza di un nesso funzionale idoneo a rendere insindacabili le opinioni ivi espresse» (*ivi* nn. 2-4.1 del *considerato in diritto*). Analogamente – in [Corte cost., sent. n. 347/2004](#) – si precisava che l’art. 68, comma 1, Cost. «esplicitamente collega l’immunità del singolo parlamentare alle opinioni da lui espresse ed ai voti da lui dati esplicitando le sue funzioni, e così evoca la natura personale della responsabilità cui altrimenti egli sarebbe esposto, secondo una correlazione soggettiva che è indefettibile per la responsabilità penale e costituisce la regola generale per quella civile e amministrativa» sicché l’estensione dell’immunità alle dichiarazioni rese all’esterno della sede parlamentare «riproduttive e divulgative di atti costituenti esercizio di funzioni parlamentari» non può che riferirsi agli atti che il medesimo parlamentare riproduce e divulga «con la conseguente irrilevanza di quelli posti non da lui, ma da altri membri del Parlamento»; ed invero «la tesi secondo cui le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare sarebbero coperte dalla garanzia dell’art. 68, primo comma, della Costituzione, anche se riproduttive o divulgative di atti posti da altri parlamentari nell’esercizio delle loro funzioni, finisce, in sostanza, per conferire rilievo ad un dato – la semplice

La sintesi dei suddetti profili si ritrova – appunto – nel comma 1 dell’art. 3, l. n. 140/2003; ed è soprattutto sull’enunciato «ogni altro atto parlamentare, per ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare» che si appuntano i dubbi sulla coerenza ermeneutica della giurisprudenza costituzionale.

Invero, l’ampiezza del suddetto enunciato – tale da estendere pressoché indefinitamente i limiti all’applicazione della relativa guarentigia – era già stata rilevata e stigmatizzata dalla Magistratura ordinaria: in sede di rimessione in Corte, nell’ambito del giudizio definito con la [sent. n. 120/2004](#), si sosteneva infatti che «la nozione di insindacabilità che si evince dall’art. 3, comma 1, della legge n. 140 del 2003 si porrebbe in contrasto “con l’interpretazione dell’art. 68, comma 1, Cost. costantemente accolta dalla Corte costituzionale e con le esigenze di certezza e garanzia ad essa sottese” [poiché] stabilisce [...] che [esso] non debba applicarsi soltanto alle opinioni espresse nell’esercizio delle funzioni parlamentari tipiche, ma anche ad ogni altra dichiarazione – “di divulgazione, di critica, di denuncia politica” – la quale sia comunque “connessa alla funzione parlamentare, espletata anche al di fuori del Parlamento” e non invece circoscritta “a riportare quanto già manifestato in un atto parlamentare”»; sicché «si verrebbe ad introdurre, “per il tramite di una legge ordinaria”, una nozione di insindacabilità che la stessa Corte costituzionale [...] “ha censurato, ritenendola in contrasto con l’art. 68, primo comma, Cost.” e ciò in quanto la garanzia costituzionale coprirebbe dichiarazioni “difficilmente determinabili *a priori*, del tutto slegate dalle procedure parlamentari tipiche e da quelle forme di controllo ad esse inerenti, tramite le quali si realizza il bilanciamento tra prerogative dell’istituzione parlamentare e tutela dell’individuo”»¹⁵.

Eppure – a fronte di tali censure – la Corte rigettava la questione di legittimità costituzionale, sostenendo che «rientrano nella sfera dell’insindacabilità tutte le opinioni manifestate con atti tipici nell’ambito dei lavori parlamentari» e che, rispetto alle attività non tipizzate, «si debbono [...] considerare “coperte” dalla garanzia di cui all’art. 68, [quelle che] *si esplicano mediante strumenti, atti e procedure, anche “innominati”, ma comunque rientranti nel campo di applicazione del diritto parlamentare, che il membro del Parlamento è in grado di porre in essere e di utilizzare proprio solo e in quanto riveste tale carica*»; sicché ciò che rileva è «il collegamento necessario con le “funzioni” del Parlamento, cioè l’ambito funzionale entro cui l’atto si iscrive, a prescindere dal suo contenuto comunicativo, che può essere il più vario, ma che in ogni caso deve essere tale da rappresentare esercizio in concreto delle funzioni proprie dei membri delle Camere, anche se attuato in forma “innominata” sul piano regolamentare»; sicché non c’è alcuna «automatica equivalenza tra l’atto non previsto dai regolamenti parlamentari e l’atto estraneo alla funzione parlamentare», dovendosi accertare in concreto «se esista un nesso che permetta di identificare l’atto in questione come “espressione di attività parlamentare”»¹⁶.

È il c.d. “nesso funzionale”, quindi, l’effettivo presidio delle prerogative parlamentari, nonché del principio di eguaglianza e dei diritti fondamentali dei terzi (eventualmente) lesi: è infatti «nella dimensione funzionale che le dichiarazioni in questione possono considerarsi insindacabili [poiché]

comunanza di argomento o la riferibilità ad un medesimo “contesto politico” – che [la] Corte [...] ha sempre ritenuto di per sé irrilevante» (ivi n. 5 del *considerato in diritto*). A commento della pronuncia si veda T. F. GIUPPONI, *Il “caso Pera” e i confini del giudizio costituzionale. Insindacabilità, nesso funzionale e poteri del giudice ordinario*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 16 dicembre 2004.

¹⁵ Cfr. [Corte cost., sent. n. 120/2004](#), n. 1.3 del *ritenuto in fatto*.

¹⁶ Virgolettati tutti tratti da [Corte cost., sent. n. 120/2004](#), n. 5 del *considerato in diritto* (corsivi aggiunti). Per tale motivo la Corte concludeva, *ibidem*, nel senso che le «attività di “ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica” che appunto il censurato art. 3, comma 1, riferisce all’ambito di applicazione dell’art. 68, primo comma, non rappresentano, di per sé, un’ipotesi di indebito allargamento della garanzia dell’insindacabilità apprestata dalla norma costituzionale, proprio perché esse, anche se non manifestate in atti “tipizzati”, debbono comunque, secondo la previsione legislativa e in conformità con il dettato costituzionale, risultare in connessione con l’esercizio di funzioni parlamentari». A commento cfr. A. PUGIOTTO, *Un confine tra prerogativa e privilegio*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2004; T. F. GIUPPONI, *La Corte rimanda (per ora) il giudizio sulla “pregiudizialità” parlamentare e ritorna sul regime costituzionale delle immunità*, *ibid.*, 1° giugno 2004; e L. PESOLE, *L’insindacabilità parlamentare nella giurisprudenza costituzionale*, in [federalismi.it](#), 29 luglio 2004

“garanzia e funzione sono inscindibilmente legate fra loro da un nesso che, reciprocamente, le definisce e giustifica”¹⁷.

Se però – ai fini dell’art. 68, comma 1. Cost. – «la necessità della connessione tra attività di critica o di denuncia politica e atti di funzione parlamentare» non può essere inficiata «dalla precisazione che tali attività possano essere state espletate “anche fuori del Parlamento”» – considerato che la Corte costituzionale mai ha limitato la garanzia alla sola sede parlamentare «giacché il criterio di delimitazione dell’ambito della prerogativa non è quello della “localizzazione” dell’atto, ma piuttosto [...] quello funzionale, cioè riferibile in astratto ai lavori parlamentari»¹⁸ – allora non si comprende perché, per il riconoscimento della insindacabilità delle forme di divulgazione e riproduzione realizzatesi al di fuori dell’ambito delle attività parlamentari, la giurisprudenza costituzionale ormai monoliticamente richieda che esse siano strettamente riproduttive di analoghe – se non identiche – opinioni contenute in precedenti e tipici atti parlamentari.

Per vero, una lettura lineare del citato comma 1, art. 3, della l. n. 140/2003 sembra non giustificare la distinzione fra i c.d. “atti tipici” (i.e. «presentazione di disegni o proposte di legge, emendamenti, ordini del giorno, mozioni e risoluzioni, [...] le interpellanze e le interrogazioni, [...] gli interventi nelle Assemblee e negli altri organi delle Camere, [...] qualsiasi espressione di voto comunque formulata, [...] ogni altro atto parlamentare») e quelli “atipici” (i.e. «ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento») rispetto alla estensione della garanzia di insindacabilità.

È semmai nella giurisprudenza costituzionale che emerge la suddetta distinzione – in ordine alla interpretazione del comma 3 – correlativamente alla deduzione del nesso funzionale quale collegamento, appunto, fra atti parlamentari tipici ed atipici: la insindacabilità di una condotta atipica è possibile soltanto se essa sia (meramente) riproduttiva di una (necessariamente antecedente) condotta tipica.

È legittimo chiedersi, dunque, il perché di tale (consolidata) ermeneutica giurisprudenziale.

3.2. Coerenza fra giurisprudenza costituzionale e “contemporaneità”.

Alla stregua del superiore indirizzo giurisprudenziale può affermarsi che «gli atti svolti *extra moenia* sono insindacabili solo se e nella misura in cui siano identificabili come attività parlamentare, vale a dire abbiano una corrispondenza sostanziale di contenuto con atti parlamentari tipici»; sicché «una dichiarazione resa alla stampa o in televisione può ritenersi collegata all’esercizio del mandato parlamentare in quanto sia fedele riproduzione all’esterno, e dunque divulgazione e rappresentazione successiva, dei contenuti esatti di atti tipici»¹⁹.

Effettivamente – in occasione del conflitto definito in [Corte cost., sent. n. 320/2000](#) – la Camera dei deputati aveva rilevato che «nessun problema sorge per i due casi “estremi”, delle opinioni contenute negli atti tipici della funzione (ad esempio, un’interrogazione), certamente ricomprese nella garanzia, e all’opposto di quelle puramente personali ed estranee alla sfera politica, certamente escluse»; e che, semmai, tale «problema si pone per la zona intermedia, dovendosi di volta in volta accertare l’esistenza del “nesso funzionale” tra le opinioni e il mandato parlamentare, per farne derivare, in caso positivo, la prerogativa dell’insindacabilità» aggiungendo, sul punto, che l’attività parlamentare – in cui si sostanzia la rappresentanza politica, ai sensi dell’art. 67 Cost. – è «libera nel fine, non ha un terreno predefinito che possa essere stabilito *a priori*» potendosi negare la riconducibilità al mandato parlamentare, quindi, «delle sole attività che siano “manifestamente” estranee alla funzione»²⁰.

¹⁷ Cfr. [Corte cost., sent. n. 219/2003](#), n. 2 del *considerato in diritto*.

¹⁸ Virgolettati tratti da [Corte cost., sent. n. 509/2002](#), n. 3 del *considerato in diritto*.

¹⁹ Cfr. M. CERASA, *Art. 68*, cit., 1304.

²⁰ In particolare – sempre *ivi*, n. 3.4 del *ritenuto in fatto* – si osservava che «impedire al parlamentare di intervenire pubblicamente su una questione che ha formato oggetto di una sua interrogazione equivarrebbe [...] a far rivivere la

Sotto questo profilo, la Corte costituzionale espressamente affermava che la valutazione della concreta «applicabilità della prerogativa parlamentare prevista dal comma 1 dell’art. 68 della Costituzione a dichiarazioni rese da un membro del Parlamento [...] al di fuori dell’esercizio di attività parlamentari tipiche» si basa sulla loro identificabilità «come espressioni di attività parlamentare», ai fini della quale «non basta la semplice comunanza di argomenti, oggetto di attività parlamentari tipiche e di dichiarazioni fatte al di fuori di esse, né basta la riconducibilità di queste ultime dichiarazioni a un medesimo “contesto politico”»; è piuttosto necessaria «una sostanziale corrispondenza di significati tra le dichiarazioni rese al di fuori dell’esercizio delle attività parlamentari tipiche svolte in Parlamento e le opinioni già espresse nell’ambito di queste ultime». Pertanto, è proprio «il carattere divulgativo [...] che consente di identificare le dichiarazioni rese al di fuori di quelle attività e [che siano] ciononostante riconducibili o inerenti alla funzione parlamentare, distinguendole così da quelle che ricadono nel diritto comune a tutti i cittadini e proteggendole tramite la speciale garanzia dell’art. 68, primo comma, della Costituzione, senza con ciò determinare situazioni ingiustificate di privilegio personale»; eppure, nel medesimo capoverso, la stessa Corte costituzionale affermava che «[l]’attività dei membri delle Camere nello Stato democratico rappresentativo è per sua natura destinata [...] a proiettarsi al di fuori delle aule parlamentari, nell’interesse della libera dialettica politica che è condizione di vita delle istituzioni democratico-rappresentative»²¹.

Pare allora che il problema interpretativo riguardi la natura “riproduttiva” che devono avere le dichiarazioni rese dal parlamentare *extra moenia* – ossia quegli “atti atipici” (eventualmente) compendiabili nella ampia formula contenuta nel co. 1 dell’art. 3, l. n. 140/2003 – rispetto alle opinioni espresse, innanzitutto e necessariamente, in sede parlamentare (i.e. gli “atti tipici”)²²; e che la relativa chiave di lettura non involga tanto la “estensione” del mandato parlamentare, ed indi della relativa funzione, anche *extra moenia* – cosa che, invero, la Corte costituzionale riconosce già – quanto la possibilità che tale “estensione” prescindenda dalla esistenza di una attività parlamentare tipica pregressa posta, indi, a “copertura” di quella atipica successiva²³.

In altri termini – ed in sintesi – può ammettersi, o no, che la formula «nell’esercizio delle loro funzioni» di cui al comma 1 dell’art. 68 Cost. – dalla quale la Corte costituzionale ha dedotto il c.d. “nesso funzionale” – possa interpretarsi nel senso che la relativa attività possa svolgersi esclusivamente *extra moenia* e, quindi, (anche) senza un identico “precedente” *intra moenia*? Ovvero che la qualificazione di una condotta alla stregua di “esercizio della funzione parlamentare” possa prescindere integralmente da un confronto fra “tipicità” ed “atipicità” della medesima? E che – pertanto – la insindacabilità possa essere estesa – *sic et simpliciter* – ad atti atipici, senza verificare la loro “natura riproduttiva” di atti invece tipici?

Se si legge l’enunciato di cui al comma. 1 dell’art. 3, l. n. 140/2003, in uno con l’affermazione licenziata dalla Corte costituzionale nella [sent. n. 320/2000](#), sembrerebbe proprio di sì: «ogni altra

vecchia teoria della copertura costituzionale delle sole opinioni “intramurarie”», ovvero una tesi che la Corte costituzionale ha già respinto.

²¹ Tutti i virgolettati sono tratti da [Corte cost., sent. n. 320/2000](#), n. 3.1 del *considerato in diritto*.

²² La severità – a parere dello Scrivente, decisamente *eccessiva* – con cui la Corte costituzionale valuta la natura “divulgativa” delle dichiarazioni rese da un parlamentare *extra moenia* è stata confermata, recentemente, nella [sent. n. 241/2022](#): infatti, rispetto al contenuto di un “post” pubblicato da un parlamentare sul noto *social-network* “Facebook” – asseritamente corrispondente a quanto già riferito, dal medesimo, in Aula – la Corte ha stigmatizzato la mancanza, nelle relative dichiarazioni, di «alcun riferimento specifico alle persone dei querelanti, né ad una loro specifica attività di propalazione e di successivo impiego di informazioni riservate, concernente “i movimenti della polizia”, ovvero il fatto che connota la dichiarazione apparsa sulla pagina Facebook [del parlamentare, ndr.]»; sicché la possibilità di considerare “divulgative” – in quanto riprodotte di quelle contenute negli atti tipici – le dichiarazioni di un deputato o di un senatore, pubblicate su un c.d. “social”, è fatta addirittura dipendere dalla espressa menzione (per nome e cognome?) delle persone destinatarie dell’opinione (eventualmente) lesiva.

²³ La seconda, quindi, avente natura meramente divulgativa della prima; da cui la (altrettanto monolitica) giurisprudenza costituzionale sulla impossibilità di valutare la sussistenza del nesso funzionale in base ad atti tipici successivi (cfr. *supra*, 3.1).

attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento» pare infatti corrispondere, *ut supra*, a quella «attività dei membri delle Camere nello Stato democratico rappresentativo [...] per sua natura destinata [...] a proiettarsi al di fuori delle aule parlamentari, nell'interesse della libera dialettica politica».

Vieppiù, oggi, è naturale chiedersi se e come le mutate condizioni e relazioni sociali – profondamente interferite dal progresso tecnologico, in specie digitale – e la emersione di una nuova dimensione collettiva – condizionata dalla evoluzione della c.d. “intelligenza artificiale” – abbiano già, di fatto, trasformato le modalità di esercizio dell'attività politico-parlamentare nonché ridisegnato i confini della c.d. “arena politica”; e quindi se e come debba conseguentemente adattarsi l'ermeneutica sulla insindacabilità parlamentare²⁴.

Pare dunque emerge, in materia, una questione fondamentale: se siano maturi i tempi per svincolare il nesso funzionale dalla sede parlamentare – ossia da una nozione di “tipicità” strettamente connessa alla attività svolta *intra moenia* – e per estendere la formula «nell'esercizio delle loro funzioni» a condotte atipiche, anche prive di una connessione con pregressi atti tipici, la cui eventuale insindacabilità sia valutata alla luce del loro contenuto effettivamente “politico”.

4. Qual è l'attuale valore delle prerogative parlamentari e, in specie, dell'insindacabilità?

Uno dei dati più significativi ricavabili dalla giurisprudenza costituzionale in materia di insindacabilità parlamentare è – si ritiene – quello relativo al rapporto fra Parlamento e Magistratura, ovverosia la determinazione dei rispettivi ambiti di competenza.

Chiarito a chi spetti dichiarare la insindacabilità *ex art. 68, comma 1, Cost.* – anche normativamente; cfr. commi 2, 3 e 4 dell'art. 3, l. n. 140/2003 – la Corte costituzionale si è infatti essenzialmente occupata di stabilire in che modo le Camere abbiano esercitato la competenza loro spettante, in specie censurando le delibere di Giunta – poi generalmente approvate in Aula – nelle quali il *focus* non riguardasse, in senso stretto, la *ratio* della relativa prerogativa (i.e. garantire la indipendenza del Parlamento e, per essa, il libero svolgimento del mandato elettorale) bensì le caratteristiche della condotta giudiziariamente censurata: come più volte ammonito dalla Consulta nei dispostivi delle sentenze in materia, «non spetta alla Camera dei deputati dichiarare l'insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse da [...], in ordine alle quali è stato promosso davanti al Tribunale di [...] il giudizio [...] indicato in epigrafe», se non nei limiti del c.d. “*fumus persecutoris*”²⁵.

È dunque la (paventata) strumentalizzazione della prerogativa in esame – e, più ampiamente, delle prerogative parlamentari – ad essere stata stigmatizzata dalla Corte costituzionale: caso tipico ed esemplare, quindi, di “cattivo uso del potere” ovverosia di “menomazione” o “interferenza” nell'esercizio delle attribuzioni costituzionali²⁶.

Sotto questo profilo, è legittimo chiedersi – ancora oggi – che cosa sia ed a che cosa serva davvero la “insindacabilità”, perlomeno nei termini in cui è stata riprodotta nella Costituzione repubblicana italiana ed interpretata dalla Corte.

Come *supra* riportato, dagli anni '90 in poi la giurisprudenza costituzionale sull'art. 68, comma 1, Cost. – licenziata nell'ambito del conflitto interorganico – si è prevalentemente sviluppata intorno

²⁴ *Ex multis* si pensi, ad esempio, alle possibilità – ancora non completamente definite – connesse alla affermazione del c.d. “metaverso” ed alla sempre maggiore forza di penetrazione socio-politica dei social-media, nonché alla polemica innescatasi – durante la pandemia – in merito allo svolgimento “a distanza” dei lavori parlamentari.

²⁵ Incidentalmente: è appunto sotto questo profilo che emerge la (ricordata) indebita sovrapposizione fra la insindacabilità, di cui al comma 1, e la immunità, di cui al comma 2, dell'art. 68 Cost.

²⁶ Sul punto si rinvia – per i profili processuali – a P. VERONESI, *I Poteri davanti alla Corte. «Cattivo uso» del potere e sindacato costituzionale*, Milano, 1999; nonché – per i profili sostanziali – a T. F. GIUPPONI, *Le immunità della politica. Contributo allo studio delle prerogative costituzionali*, Torino, 2005.

alla decodificazione della formula «nell'esercizio delle loro funzioni», ovvero alla definizione del c.d. «nesso funzionale»: tale concetto è servito, intanto, a identificare concretamente il titolare della prerogativa (i.e. essa è spendibile soltanto per gli atti compiuti «durante» lo svolgimento del mandato e, quindi, dal parlamentare che fosse «in carica» nel momento in cui ha espresso l'opinione o dato il voto); è stato altresì utilizzato per decifrare giuridicamente la formula «non possono essere chiamati a rispondere» (i.e. tramite il «nesso», essa copre ogni forma di responsabilità, di natura sia pubblicistica sia privatistica, con la sola eccezione di quella politica²⁷); ed è servito, infine, a circoscrivere l'inciso «opinioni espresse» e «voti dati», determinando l'esclusione dalla predetta endiadi dei c.d. «atti materiali» (eventualmente riconducibili ad altrettante fattispecie di reato).

Il «nesso funzionale» è stato però anche lo strumento mediante il quale la Corte costituzionale ha stabilito che dovesse sussistere una necessaria correlazione fra attività *intra* ed *extra moenia*, rispetto al riconoscimento della insindacabilità, subordinando l'estensione della relativa garanzia agli atti atipici soltanto se successivamente riproduttivi/divulgativi di atti (parlamentari) tipici.

È questa una scelta «obbligata», ovvero imposta dalla lettura dell'art. 68, comma 1, Cost. nonché – vieppiù – dell'art. 3, comma 1, l. n. 140/2003? Sembrerebbe proprio di no.

Il perché allora della sua occorrenza può essere indi ricavato da alcune considerazioni «di contesto» storico-politico e sociale.

5. Alcune ipotesi ricostruttive e considerazioni conclusive.

L'impressione che si ricava dalla lettura cronologica della giurisprudenza costituzionale in materia di insindacabilità è che la relativa ermeneutica sia stata sensibilmente influenzata dalla approvazione della l. cost. 3/1993, a sua volta condizionata dalle circostanze socio-politiche che l'hanno (oggettivamente) determinata.

Sotto questo profilo sono almeno tre – si ritiene – le concause al progressivo restringimento dell'ambito di applicazione della prerogativa *de qua*: il «rigurgito anti-politica» occorso a valle del fenomeno c.d. «Tangentopoli», peraltro cagione principale della riforma costituzionale del 1993; la consequenziale tendenza invalsa, in ambito parlamentare, a ricorrere all'istituto della «insindacabilità» in luogo della (ridimensionata) «immunità»; la trasformazione del sistema politico italiano in senso bipolare – indotta dalle leggi elettorali approvate pressoché contestualmente alla predetta revisione dell'art. 68, comma 1, Cost.²⁸ – e la accentuazione della conflittualità nel dibattito parlamentare e sociale, soprattutto con riferimento ai temi legati alla «giustizia».

La Corte costituzionale si è trovata indi a gestire una situazione complessa, sotto il profilo socio-politico e giuridico, nonché a dover tenere in considerazione aspetti – legati alle tradizionali prerogative parlamentari – che, fino agli anni '90, avevano avuto un peso sostanzialmente irrilevante nel bilanciamento imposto dalla applicazione di un istituto che – inevitabilmente – estende e contemporaneamente comprime diritti: estende quelli del titolare – anche oltre la garanzia di cui all'art. 21 Cost. – e comprime quelli dei terzi (eventualmente) lesi²⁹; e ciò, fors'anche a causa di una

²⁷ Sul punto, cfr. M. CERASA, *Art. 68*, cit., 1302-1306, il quale richiama – oltre a quella penale giudiziaria *stricto sensu* – anche la «responsabilità privata» (i.e. nei confronti del partito; della società civile; etc.) proprio perché collegata al mandato parlamentare, *ex art. 67 Cost.*

²⁸ Cfr. legge 4 agosto 1993, n. 276, «Norme per l'elezione del Senato della Repubblica»; e legge 4 agosto 1993, n. 277, «Nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati».

²⁹ Lo testimonia la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, nell'ambito della quale è stato asserito che «l'assenza di un chiaro legame tra l'opinione espressa e l'esercizio di funzioni parlamentari postula una interpretazione stretta della proporzionalità esistente tra il fine perseguito ed i mezzi impiegati, specialmente nei casi in cui, sulla base della natura asseritamente politica della dichiarazione contestata, venga negato il diritto del soggetto leso di agire in giudizio» (cfr. decisioni del 30 gennaio 2003 sui ricorsi n. 40877/98 e n. 45649/99). Ed infatti – appunto in ordine alla questione problematica inerente alla posizione del terzo offeso dalle dichiarazioni del parlamentare, il quale non ha alcuna possibilità di tutela qualora il giudice ritenga di non sollevare conflitto contro la delibera di insindacabilità – la Corte EDU ha riscontrato la violazione dell'art. 6 CEDU, specie in situazioni in cui il nesso funzionale appariva

riforma costituzionale – quella del 1993 – alquanto frettolosa, nell’approvazione della quale sono stati sottovalutati sia i profili di interconnessione fra il comma 1 ed il comma 2 dell’art. 68 Cost. sia, e conseguentemente, gli effetti che una revisione unilaterale delle prerogative parlamentari avrebbe prodotto.

Sicché la interpretazione stretta del “nesso funzionale” – e quindi, la conseguente e necessaria sussistenza di un collegamento fra atto parlamentare tipico (precedente) e condotta atipica (successiva) – pare essere la conseguenza di tale, problematico ma indispensabile, bilanciamento: una sorta di “giustificazione” (obiettiva) rispetto al richiesto sacrificio di diritti, comunque costituzionalmente garantiti, che la Corte costituzionale si è dovuta “inventare” a fronte – da un lato – della laconicità (genetica) e della contraddittorietà (sopravvenuta) della disposizione costituzionale e – d’altro lato – della particolare rilevanza socio-politica e giuridica della materia *de qua*³⁰.

Per tal motivo v’è chi, in dottrina, ha rilevato che «se il nesso funzionale deve restare il canone fondamentale, attraverso il quale discernere fra le opinioni insindacabili e quelle che tali non sono, esso deve necessariamente subire degli adeguamenti, sulla base di una più attenta considerazione dei nuovi principi sui quali si basa il processo politico»³¹; e che ha invocato, quindi, il principio di “leale cooperazione interistituzionale” (o fra Poteri dello Stato) quale unico parametro in base al quale orientare le decisioni della Corte in sede di conflitto inter-organico, al fine di implementare il c.d. “modello collaborativo”: esso infatti «permea tutto il sistema costituzionale e costituisce il risvolto della medaglia del principio di separazione dei poteri, venendo in considerazione laddove le attribuzioni costituzionali non siano nettamente assegnate, ma interferiscano fra loro», introducendo «un tipo di giudizio che si fonda sul caso concreto e verifica se le parti hanno agito con correttezza reciproca e se si è prodotto un corretto bilanciamento fra le opposte esigenze in gioco, invitando i poteri ad agire tenendo anche in conto le prerogative inviolabili anche degli altri poteri, con i quali si trovino ad interferire»³².

Ed invero – com’è stato giustamente rilevato – «la giurisprudenza costituzionale sulle immunità indica la strada della “mediazione” fra i poteri in conflitto, dell’equilibrio, della “grande intesa” attraverso la leale collaborazione [...] un percorso tortuoso e non facilmente percorribile da parte della Corte, la quale [...] pur dovendo mantenere la sua posizione di terzietà, si trova a decidere di “conflitti”, caratterizzati da un alto tasso di politicità, volti a mantenere l’assetto delle sfere di attribuzioni dei poteri, secondo il sistema di *checks and balances* delineato dalla Costituzione»; tuttavia, il predetto «spirito collaborativo [...] dovrebbe tradursi, da parte della magistratura, nella consapevolezza che, in tema di immunità, il confine ultimo ed invalicabile nell’esercizio delle proprie competenze è costituito dalle attribuzioni proprie del potere politico (del Parlamento o del Governo che sia), delle quale deve necessariamente tener conto» nonché «[d]a parte del potere politico [...] nell’analoga consapevolezza che il sistema immunitario, di cui godono, è posto a solo presidio delle loro funzioni, laddove il nesso funzionale mantiene ancora la sua valenza di necessario freno avverso

debole se non insussistente: C. EDU Cordova c. Italia (2003), De Jorio c. Italia (2004), Ielo c. Italia (2005); Patrono e aa. c. Italia (2006), Cofferati e CGIL c. Italia (2009), Onorato c. Italia (2011).

³⁰ In tal senso v’è chi ha evocato – a sostegno dell’attuale orientamento della giurisprudenza costituzionale – addirittura gli artt. 28 e 54, comma 2, Cost., nella parte in cui prevedono che i «pubblici funzionari» sono responsabili delle condotte da loro commesse in violazione dei diritti, secondo le leggi civili, penali ed amministrative; e che i cittadini, cui sono affidate funzioni pubbliche, devono adempierle con «disciplina e onore». Pertanto, sarebbe il combinato disposto da tali previsioni costituzionali a fondare, *ex se*, l’indirizzo restrittivo circa i margini di applicazione della insindacabilità. In tal modo però attribuendo carattere (immediatamente) precettivo ad una normativa di rango costituzionale che invece – come pare evidente, per la materia trattata – ha bisogno dell’intervento esecutivo ed attuativo del Legislatore ordinario.

³¹ Così M. E. BUCALO, *Immunità e Corte costituzionale. Una teoria ricostruttiva*, Bagheria (PA), 2007, 286; ivi citato anche P. RIDOLA, *Gruppi parlamentari, attività delle Camere, pluralismo politico*, in *Giur. cost.*, 2004, 3167 e ss.; e ID., *L’insindacabilità parlamentare tra “nesso funzionale” e “libertà politica” delle assemblee rappresentative*, in *Giur. cost.*, 1999, 3665 e ss.

³² Letteralmente R. BIN, *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. dir. cost.*, 2001, 3 e ss.

l'abuso dello stesso ed avverso l'idea, che sembra progressivamente instillarsi, che esso costituisca un valido "strumento di impunità"»³³.

Pertanto, in ordine alla "opportunità di aggiornare la portata applicativa della insindacabilità parlamentare", si possono infine dedurre le seguenti conclusioni su – rispettivamente – la funzione parlamentare ed il nesso funzionale.

Il convincimento maturato mediante lo studio della giurisprudenza costituzionale – sì come evoluitasi fra la riforma del 1993 e la normativa del 2003 – è che la interpretazione dell'esercizio della funzione parlamentare (testualmente, *ex art. 68, comma 1, Cost.*) attraverso la deduzione di un "nesso" fra atto tipico (pregresso) ed atipico (eventuale e successivo) sia stata la conseguenza critica della situazione conflittuale fra Parlamento e Magistratura che la Corte costituzionale si è trovata a dover gestire – appunto – in sede giurisdizionale, ricorrendo al suddetto metodo "collaborativo", nel tentativo di bilanciare diritti reciprocamente inconciliabili.

In una ipotetica prospettiva evolutiva, v'è dunque da chiedersi se la situazione – che ha generato il predetto conflitto – sia ormai cambiata.

Lo si chiede perché l'impressione – anzi, il convincimento – è che la piattaforma normativa, sia costituzionale sia primaria (tanto legislativa, quanto regolamentare), non abbia bisogno di alcuna manutenzione affinché la (auspicata) estensione dei confini dell'attività parlamentare insindacabile si concretizzi (anche) nella giurisprudenza costituzionale: essendo il "nesso funzionale" il prodotto di tale giurisprudenza, infatti, è essa stessa che potrebbe modificarne i contenuti; e quindi ammettere che sia insindacabile anche una condotta "atipica" – consumatasi *extra moenia* – in quanto in sé espressiva della funzione parlamentare, senza bisogno che sia altresì riproduttiva di un (precedente) atto parlamentare tipico.

In fondo è questo – pare – il senso della formula contenuta nell'art. 3, comma 1, della l. n. 140/2003, che descrive indifferentemente attività sia "tipica" sia "atipica", completata infatti dall'inciso «connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento».

In tal senso ed a titolo di mero esempio, non v'è dubbio che sia comunque connessa alla funzione parlamentare – in specie, a quella espletata *extra moenia* – l'attività che si consuma, oggi, sulle c.d. "piattaforme *social*", tramite l'uso di dispositivi digitali; né v'è dubbio che l'attuale storia delle relazioni socio-politiche, non soltanto nazionali ma soprattutto internazionali e globali, testimoni l'intervenuta trasformazione delle dinamiche democratico-elettorali. Sicché non sorprende – né scandalizza – che si ipotizzi una analoga trasformazione, ovvero un adeguamento, della (pur consolidata) ermeneutica in materia di insindacabilità: il ricorso ai *social-network* – quali piattaforme (ormai) privilegiate per la esternazione delle proprie opinioni politiche – è infatti correlato ad un esercizio "moderno" della summenzionata funzione; pertanto non può non sollecitarsi un ripensamento della giurisprudenza costituzionale sul "nesso funzionale", che sia conforme alle caratteristiche di impiego tipico dei medesimi *social* nonché coerente con le finalità dell'istituto *de quo*³⁴.

³³ Così sempre M. E. BUCALO, cit., 291-292.

³⁴ Citando la relazione della Giunta per le autorizzazioni del 31/01/2023: «la tesi secondo cui l'insindacabilità è rigidamente subordinata alla necessaria presenza di un atto parlamentare precedente, del quale il deputato potrebbe solo limitarsi a divulgare *extra moenia* i contenuti, necessita di un deciso aggiornamento che tenga conto dello "spirito dei tempi" (*Zeitgeist*) e segnatamente dell'evoluzione delle modalità della comunicazione politica. Tale tesi, infatti, formatasi decenni or sono, non tiene conto né della velocità che contraddistingue la comunicazione politica attuale né dei nuovi mezzi informatici con cui tale comunicazione oggi avviene (e in particolare dei *social media*). In un mondo oramai fortemente globalizzato – in cui un commento pubblicato su un *social* può raggiungere in un attimo milioni di persone contemporaneamente – anche il dibattito politico è fortemente mediatizzato e, proprio per questo, immediato [sicché] può capitare di frequente che – a fronte di un improvviso avvenimento di rilevanza politica, quale può essere anche semplicemente una trasmissione televisiva che svolge inchieste, che denuncia fatti – un deputato senta il bisogno di esprimere celermente la propria opinione sull'accaduto, senza aver il tempo di intervenire preventivamente nelle aule parlamentari o di presentare un atto di sindacato ispettivo. Può accadere inoltre che – nei momenti di sospensione dell'attività parlamentare (ad esempio per la pausa estiva) – non si riesca a lasciare traccia *intra moenia* delle proprie opinioni per poterle poi divulgare all'esterno con la tutela della garanzia prevista dall'articolo 68, primo comma, della

Pertanto, la sintesi fra la tutela dell'attività parlamentare – da un lato – e i diritti dei singoli – d'altro lato – potrebbe consistere nel punto di incontro fra le modalità di esercizio della prima – ispirate ai principi di (effettiva) rilevanza politica della opinione espressa e di continenza dei modi di espressione della medesima – rispetto alla sua natura (astrattamente) lesiva dei secondi: sollecitare cioè una revisione non tanto – o soltanto – della giurisprudenza costituzionale bensì, anche, di quella ordinaria già in sede di valutazione delle fattispecie concrete.

Considerato infatti che è il Giudice – intanto – a dover valutare la ricorrenza dei presupposti per la applicazione dell'art. 68, comma 1, Cost. (cfr. art. 3, commi 2 e 3, l. n. 140/2003), un impulso alla maggiore estensione dei confini della insindacabilità – anche a casi “atipici” – potrebbe provenire proprio dalla Magistratura ordinaria, la quale invece – finora – si è evidentemente (e comprensibilmente) appoggiata sulla giurisprudenza costituzionale per individuare condotte atipiche non riprodotte o divulgative di atti parlamentari tipici.

Ciò pare possibile, però, soltanto nella medesima logica “collaborativa” contemporaneamente seguita e sollecitata dalla Corte costituzionale: ad una maggiore linearità e coerenza politica delle esternazioni dei parlamentari, anche *extra moenia* e mediante atti atipici, potrebbe – se non *dovrebbe* – corrispondere una altrettanto lineare interpretazione del fatto da parte del Giudice, il quale potrebbe già *ex se* valutare l'opportunità di applicare l'art. 68, comma 1, Cost. senza dovere ricorrere alla valutazione delle Camere né, eventualmente, al giudizio della Corte costituzionale.

In ultima analisi, per com'è attualmente congegnato il meccanismo giuridico sotteso all'applicazione dell'istituto della insindacabilità – interferito da disposizioni costituzionali revisionate in modo non pienamente coerente e da una normativa ugualmente ambigua, tanto da essere stata oggetto di un significativo intervento “ortopedico” da parte della Corte costituzionale – l'unica via che si intravede per l'ampliamento della relativa garanzia – perfettamente compatibile con la obiettiva trasformazione delle dinamiche politico-elettorali e con le connesse modalità di comunicazione ed espressione – sembra quella giurisprudenziale, sia ordinaria sia costituzionale. Con l'avvertenza, però, che quest'ultima dovrebbe effettivamente accedere ad un significativo *revirement* – se non una vera e propria “inversione di rotta” – rispetto ad un orientamento ormai consolidatosi nel corso di oltre vent'anni di conflitti.

Non sembrano poter essere invece efficaci eventuali modifiche ai regolamenti parlamentari né alla l. n. 140/2003, il cui contenuto – si ripete – è già perfettamente compatibile con la finalità di un ampliamento e maggiore estensione della insindacabilità: purché l'art. 3, comma 1, sia interpretato alla luce di una nuova e diversa concezione del rapporto fra atti tipici ed atipici e, quindi, dell'attività parlamentare consumata *intra* ed *extra moenia*.

Davvero eccessiva appare, infine, l'ipotesi di un ritorno al vecchio testo dell'art. 68 Cost., e quindi una revisione costituzionale che espanda nuovamente i confini della immunità tanto da comprendervi – come *illo tempore* accadeva (cfr. *supra*, il § 1) – anche la insindacabilità: sebbene tale soluzione sarebbe (verosimilmente) *tranchant* rispetto alla questione posta, essa sconterebbe infatti lo stesso vizio della riforma del 1993 e cioè non tenere in dovuto conto la diversa finalità delle due prerogative³⁵; cancellando – con il proverbiale “colpo di spugna” – trent'anni di (invece opportune) riflessioni dottrinali e giurisprudenziali su un tema di profonda sensibilità socio-politica, altresì decisivo – *inter alia* – per delineare correttamente i rapporti fra i Poteri dello Stato.

Costituzione [e] pertanto [...] occorrerebbe discutere apertamente di come aggiornare la nozione e la portata applicativa della insindacabilità per renderla più coerente con le esigenze della modernità».

³⁵ Sebbene la questione sia tornata di attualità nel dibattito politico-parlamentare: si segnala, sul punto, il c.d. “progetto Chiamamonte-Compagna”, per una sintesi del quale si rinvia L. TENTONI, *Immunità parlamentare: com'era, com'è oggi e come potrebbe diventare*, in *La Stampa*, 11 gennaio 2010. In argomento si veda N. ZANON, *Per una forma ragionevole di immunità parlamentare*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2010.