



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2023 FASC. III

(ESTRATTO)

**ALESSANDRO CANDIDO**

**PROSPETTIVE EVOLUTIVE DELL'INSINDACABILITÀ DELLE «OPINIONI ESPRESSE»:**

**UNA PROPOSTA DI MODIFICA DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI**

25 SETTEMBRE 2023

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

**Alessandro Candido**  
**Prospettive evolutive dell'insindacabilità delle «opinioni espresse»:  
una proposta di modifica dei regolamenti parlamentari\***

**ABSTRACT:** *The paper analyses the issue of parliamentary immunity in the context of digital society and modern forms of political communication. In particular, it is argued that the thesis that anchors the immunity of opinions expressed in the presence of a prior parliamentary act, of which the Member of Parliament could limit himself exclusively to divulging its contents extra moenia, needs to be updated and rebalanced, which may find space through an amendment to parliamentary rules.*

SOMMARIO: 1. L'insindacabilità parlamentare alla prova delle moderne forme di comunicazione politica: prerogativa da difendere o privilegio da contrastare? – 2. Il problema del “nesso funzionale” e l'esigenza di un ripensamento dell'insindacabilità nella società digitale. – 3. Alcune proposte di modifica dei regolamenti parlamentari. – 4. Una conclusione.

1. *L'insindacabilità parlamentare alla prova delle moderne forme di comunicazione politica: prerogativa da difendere o privilegio da contrastare?*

L'odierno scenario di fluidità nella circolazione delle informazioni fa sì che, a differenza del passato, si possa (e, nella comunicazione politica, si debba, specie con riferimento a determinate questioni di interesse generale) riferire con immediatezza e in modo decentralizzato, immettendo materiali *on line* e raggiungendo un numero di utenti indeterminabile, anche grazie al carattere aperto e globale della rete<sup>1</sup>. L'esternazione del pensiero avviene oggi in un modo (e in un mondo) completamente diverso rispetto a quello di venti o trent'anni fa, nell'epoca dei *social network*, in cui la stampa si presenta in forte declino, mentre regge ancora la televisione, che però, a sua volta, è sottoposta alla concorrenza del mezzo internet<sup>2</sup>.

Entro tale contesto appare indispensabile domandarsi se lo statuto costituzionale dell'insindacabilità (con particolare riguardo alle «opinioni espresse»)<sup>3</sup>, così come declinato dall'art. 68 della Costituzione<sup>4</sup> e dalla legge n. 140 del 2003<sup>5</sup> (che, tra l'altro, ha affermato la

---

\*  Il contributo sviluppa e approfondisce il contenuto dell'audizione svolta presso la Giunta per le autorizzazioni della Camera dei deputati in data 31 maggio 2023.

<sup>1</sup> Cfr. O. POLLICINO, *La prospettiva costituzionale sulla libertà di espressione nell'era di Internet*, in G. Pitruzzella, O. Pollicino, S. Quintarelli (curr.), *Parole e potere. Libertà d'espressione, hate speech e fake news*, Milano, 2017; ma anche C.R. SUNSTEIN, *#republic. La democrazia nell'epoca dei social media*, Bologna, 2017, 39 (trad.it. di *#Republic: Divided Democracy in the Age of Social*, Princeton, 2017). La facilità con cui le informazioni si diffondono pone, tra l'altro, il problema del rapporto tra libertà di espressione e *fake news*. Cfr., anche con riferimento alla dottrina ivi citata, v. A. CANDIDO, *Libertà di informazione e democrazia ai tempi delle fake news*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 2020, 105 ss.; sul tema, si rinvia inoltre G. MATUCCI, *Informazione online e dovere di solidarietà. Le fake news tra educazione e responsabilità*, in *Rivista AIC*, n. 1 del 2018.

<sup>2</sup> *Ex plurimis*, cfr. G. PITRUZZELLA, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, in [MediaLAWS](http://MediaLAWS), n. 1 del 2018, spec. 24-25.

<sup>3</sup> Non potendo richiamare la sterminata letteratura sul tema, oltre a rinviare ai numerosi manuali di diritto parlamentare, ci si limita in questa sede a menzionare, con riferimento all'evoluzione storica delle immunità, M. DOGLIANI, *Immunità e prerogative parlamentari*, in L. Violante (cur.), *Storia d'Italia, Il Parlamento*, Torino, 2001, 1009 ss., nonché G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari (natura e limiti di una garanzia costituzionale)*, Torino, 1979. Con riferimento ai principali lavori monografici che si occupano del tema oggetto d'esame, *ex plurimis*, cfr. T.F. GIUPPONI, *Le immunità della politica. Contributo allo studio delle prerogative costituzionali*, Torino, 2005; M.C. GRISOLIA, *Immunità parlamentari e Costituzione*, Padova, 2000; M. MIDIRI, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, Padova, 1999. Inoltre, cfr. G. LONG, *Art. 68*, in G. Branca (cur.), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1986, 185 ss.; S. TRAVERSA, *Immunità parlamentare*, in *Enc. dir.*, XX, 178 ss.; N. ZANON, *Parlamentare (status di)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, X, spec. 626-633; A. PIZZORUSSO, *Immunità parlamentari e diritti di azione e di difesa*, in *Foro it.*, 2000, 302 ss.; V. LIPPOLIS, *Le immunità penali dei parlamentari in Italia*, in *Rass. Parl.*, 2010, 833 ss.

<sup>4</sup> Sul mutamento della giurisprudenza costituzionale ha inciso in modo decisivo la modifica costituzionale dell'art. 68, intervenuta con l. cost. 29 ottobre 1993, n. 3, che ha soppresso la previgente autorizzazione a procedere. In

pregiudizialità della delibera parlamentare di irresponsabilità), sulla base dell'interpretazione fornita dalla giurisprudenza costituzionale, rimanga tuttora valido, o se, piuttosto, come si ritiene, non sia opportuno adeguarlo al mutato spirito dei tempi (*Zeitgeist*) ed eventualmente attraverso quali modalità.

Il tema è tutt'altro che irrilevante, dato che, quando si prendono in considerazione le prerogative parlamentari, si toccano le radici più profonde del costituzionalismo, poiché la necessità di garantire l'indipendenza dei membri del Parlamento costituisce una condizione preliminare (*rectius*, un presupposto insopprimibile) per l'attuazione, ad ogni livello, della forma propria dello Stato liberal-democratico.

L'insindacabilità, qualità che caratterizza l'opinione espressa dal parlamentare<sup>6</sup>, operante – oggettivamente e soggettivamente – *erga omnes*<sup>7</sup>, rappresenta «una necessaria specificazione»<sup>8</sup> del divieto di mandato imperativo di cui all'art. 67 della Costituzione, dato che, come in modo condivisibile è stato affermato, «le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari (esenti da responsabilità) sarebbero anche quelle di rilievo politico manifestate non in atti tipici, ma nell'ambito di quello che può ritenersi il “dovere qualificato di denuncia” del parlamentare proprio quale “rappresentante della Nazione”»<sup>9</sup>.

Nell'ambito di tale cornice si colloca l'annoso dibattito tra chi è portato a proteggere questa garanzia e chi, invece, preferisce ridimensionarla, considerandola un privilegio oramai obsoleto<sup>10</sup>, perché contrastante con la concezione del popolo come sovrano. Indubbiamente, come è stato osservato, «l'esigenza di salvaguardare il prestigio di una carica politica, se richiede che il suo titolare sia tutelato nei confronti di iniziative ingiustificate e persecutorie, al di fuori di queste ipotesi non deve impedire alla giustizia di fare il suo corso, se non si vuole che le immunità si trasformino in privilegi personali e che si determini un distacco incolmabile fra la classe politica da una parte e i cittadini ed il sentimento prevalente nell'opinione pubblica dall'altra»<sup>11</sup>.

Le prerogative parlamentari<sup>12</sup>, cioè quegli *status* legati a delle funzioni cui l'ordinamento riconosce una particolare rilevanza (in ciò distinguendosi dal privilegio<sup>13</sup>, che invece consiste in una

particolare, nella pratica, l'applicazione dell'art. 68, comma 1, della Costituzione avveniva di pari passo con quella del vecchio art. 68, comma 2. Con la Commissione bicamerale D'Alema del 1997 c'è stato un tentativo – com'è noto naufragato – di modificare l'art. 68, comma 1 in senso estensivo, secondo il seguente disposto: «[i] componenti del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio o a causa delle loro funzioni».

<sup>5</sup> Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato.

<sup>6</sup> Come ha osservato Q. CAMERLENGO, *Riflessioni controcorrente sul divieto di mandato imperativo negli ordinamenti regionali*, in Liber Amicorum per Pasquale Costanzo, V, [La democrazia italiana in equilibrio](#), Genova, 2020, 477, «la condizione complessiva del consigliere regionale viene il più delle volte definita attraverso un puntuale accostamento allo *status* del parlamentare». Sul tema, già P. COSTANZO, *L'insindacabilità dei consiglieri regionali nel quadro dei recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale in tema di immunità elettive*, in *Quad. reg.*, 1985, 1007 ss.

<sup>7</sup> Cfr. [Corte cost., sent. n. 59 del 2018](#), con commento di T.F. GIUPPONI, *I limiti dell'insindacabilità parlamentare nelle sent. nn. 59 e 133 del 2018. La Corte costituzionale ancora tra forma e sostanza, in vista di una svolta dai confini incerti*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), n. 2 del 2019; ma cfr. anche O. CARAMASCHI, [Dal nesso funzionale esterno alla continenza interna? Recenti tendenze in tema di insindacabilità parlamentare \(nota a Corte cost. sent. n. 59/2018\)](#), in questa [Rivista](#), 2018/II, 462 ss.

<sup>8</sup> M. CERASE, *Art. 68*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (curr.), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 1300.

<sup>9</sup> L. CIAURRO, *Art. 68*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. OLIVETTI (curr.), *Commentario alla Costituzione*, cit., 1291.

<sup>10</sup> È interessante il contributo di G. BUCCI, *L'esercizio della funzione parlamentare tra insindacabilità e privilegio*, in *Politica del diritto*, 1999, 71 ss., specie con riferimento alla disamina della giurisprudenza costituzionale precedente al 2000.

<sup>11</sup> M. VOLPI, *Le immunità della politica negli ordinamenti democratici*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2005, 380.

<sup>12</sup> Come osserva G.F. CIAURRO, *Prerogative costituzionali*, in *Enc. dir.*, 1986, 1, l'insindacabilità si attegga a vera e propria prerogativa costituzionale e non, invece, a privilegio personale.

<sup>13</sup> In numerose decisioni, a partire dalla [sent. n. 375 del 1997](#), la Corte ha sottolineato che l'art. 68, comma 1, della Costituzione, non deve trasformarsi da «prerogativa» in «privilegio».

posizione di ingiustificato vantaggio), rappresentano il presupposto del libero esercizio dell'attività parlamentare, mettendo i deputati e i senatori al riparo da iniziative pretestuose e consentendo loro di svolgere le proprie funzioni liberi da condizionamenti esterni, cioè in piena indipendenza. Se infatti il parlamentare incontrasse ostacoli, o avesse delle remore nello svolgimento delle proprie funzioni, ad esempio per il timore di doversi difendere di volta in volta in sede giudiziaria, il concetto di indipendenza resterebbe soltanto formalmente proclamato (nella Costituzione formale), ma sostanzialmente svuotato di contenuto (in quella materiale).

Il problema risiede principalmente (sebbene non esclusivamente) nel rapporto tra il principio di autonomia delle Camere e, come l'esperienza costituzionale post Tangentopoli ha dimostrato<sup>14</sup>, il potere giudiziario (mentre, nell'iniziale *ratio* della previsione costituzionale, ci si preoccupava delle possibili interferenze con il potere esecutivo)<sup>15</sup>. La principale ragione di contrasto tra la magistratura e il Parlamento ha ad oggetto proprio l'immunità di cui all'art. 68 della Costituzione, relativa alla prerogativa dell'insindacabilità per le opinioni espresse e i voti dati dal parlamentare nell'esercizio delle sue funzioni<sup>16</sup>.

La Corte, senza poter entrare nel merito dell'offensività delle dichiarazioni, è infatti chiamata a svolgere una funzione di garanzia tra la libertà di espressione dei componenti delle Camere e la tutela di quei diritti che potrebbero risultare lesi dalle opinioni da questi ultimi manifestate.

## 2. Il problema del “nesso funzionale” e l'esigenza di un ripensamento dell'insindacabilità nella società digitale.

Com'è noto, nel mondo anglosassone è invalso il principio secondo cui l'immunità si esprime unicamente con riferimento agli atti compiuti e alle opinioni espresse nelle Aule parlamentari: già l'art. 9 del *Bill of rights* del 1689 assicurava l'immunità, anche oltre la fine del mandato, per tutte le affermazioni rese nell'ambito di «*debates or proceedings in Parliament*»<sup>17</sup>. A differenza del modello inglese e di quello americano<sup>18</sup>, nonché dei sistemi di alcuni Paesi dell'Europa

---

<sup>14</sup> Come ricorda R. DI MARIA, [L'applicazione dell'art. 68, comma 1, Cost., quale “specchio” in cui si riflette il \(complicato e conflittuale\) rapporto tra politica e magistratura: è tempo di cambiare?](#), in questa [Rivista](#), 2023/II, 462, il restringimento dell'ambito di applicazione della prerogativa in questione è dovuto a tre ordini di concause: la riforma costituzionale del 1993; la trasformazione del sistema politico in senso bipolare; l'accentuazione della conflittualità nel dibattito parlamentare, specie con riferimento ai temi legati alla giustizia.

<sup>15</sup> Così M. CERASE, *Art. 68*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., 1300. A questo proposito, si rinvia a M. MIDIRI, *Prassi e conflitti in tema d'insindacabilità parlamentare*, in *Dir. pubbl.*, 2003, 605 ss. Come ha osservato M. VOLPI, *Le immunità della politica negli ordinamenti democratici*, cit., 352, «nelle odierne democrazie si può affermare che sia divenuta dominante l'idea che le immunità parlamentari sono volte a garantire la libertà e l'indipendenza della funzione parlamentare contro atti provenienti dall'autorità giudiziaria determinati da un intento persecutorio». Per uno sguardo alle ragioni delle cicliche tensioni tra potere politico e potere giurisdizionale a partire dagli anni '90, che hanno condizionato la forma di stato e quella di governo, si rinvia, *ex plurimis*, all'opera di G. LANEVE, *Potere politico e potere giurisdizionale nel prisma della giurisprudenza costituzionale sui conflitti di attribuzione*, Bari, 2022.

<sup>16</sup> In verità, pur nella diversità di *ratio* rispetto alla disciplina del comma 1, si segnala che ulteriori ragioni di conflittualità tra politica e magistratura hanno avuto recentemente ad oggetto l'art. 68, comma 3 della Costituzione. Basti richiamare la recentissima [sent. n. 170 del 2023](#), avente ad oggetto un conflitto di attribuzione proposto dal Senato nei confronti della Procura di Firenze, per avere quest'ultima acquisito conversazioni di un senatore senza la previa autorizzazione della Camera di appartenenza, ai sensi dell'art. 68, comma 3 della Costituzione. Si rinvia al commento di G. GUZZETTA, *La nozione di comunicazione e altre importanti precisazioni della Corte costituzionale sull'art. 15 della Costituzione nella sentenza n. 170 del 2023*, in [federalismi.it](#), n. 21 del 2023.

<sup>17</sup> Cfr. S. RODRIGUEZ, *L'insindacabilità parlamentare nelle esperienze comparate e l'influenza della Corte di Strasburgo*, in [Nomos](#), 2017, 5. Per approfondire i profili comparatistici, cfr. C. MARTINELLI, *Le immunità costituzionali nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato: recenti sviluppi e nuove prospettive*, Milano, 2008.

<sup>18</sup> L'art. 1, sez. VI, della Costituzione americana stabilisce che i parlamentari «saranno esenti da arresti durante la loro partecipazione alle sessioni delle rispettive Camere e mentre vi si recano o ne fanno ritorno; e per qualsiasi discorso e dibattito in ciascuna camera, essi non potranno ricevere contestazioni in qualsiasi altro luogo».

continentale<sup>19</sup>, la Costituzione italiana privilegia non il criterio di spazialità (secondo cui sono coperti dalla prerogativa solo quei fatti che siano stati compiuti all'interno delle Camere), ma il nesso con le funzioni esercitate dal parlamentare<sup>20</sup>, senza fare alcun riferimento alle sedi o ai luoghi di svolgimento del mandato. In ordine a tale ultimo aspetto, ci si chiede se sia corretto aderire – come la Corte ha fatto, quanto meno a partire da un certo momento storico – a un'interpretazione restrittiva del concetto di “funzione parlamentare”, facendo riferimento alle opinioni espresse nella sede parlamentare (applicando il criterio spaziale), nonché a quelle manifestate al di fuori dalle Camere (le c.d. opinioni espresse *extra moenia*), a condizione che costituiscano la riproduzione fedele di atti parlamentari, o che comunque siano legate a questi da un nesso funzionale; oppure, al contrario, se sia preferibile accedere a un'interpretazione estensiva, come ad esempio accade nello Stato di Israele<sup>21</sup>, garantendo l'immunità a ogni dichiarazione di natura politica del parlamentare, anche in assenza del predetto nesso funzionale<sup>22</sup>; ciò in un contesto in cui la peculiarità italiana è costituita dal fatto che l'insindacabilità delle opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari è amministrata non dal potere giudiziario, ma dallo stesso Parlamento.

Procedendo con ordine, occorre in prima battuta rilevare che, se è vero che il Parlamento rappresenta il luogo fisico in cui materialmente avviene la deliberazione, è altrettanto vero che la formazione dell'opinione e l'acquisizione del consenso si sviluppano oramai al di fuori dalle Camere<sup>23</sup>. Pertanto, poiché il mandato rappresentativo trova esplicazione, oggi più che mai, all'esterno dell'Aula, occorre ragionare sulle possibilità di rimodulazione della garanzia dell'insindacabilità, muovendo dal presupposto che essa non possa essere ancorata alla sua localizzazione in una specifica sede fisica<sup>24</sup>. Tutelare l'insindacabilità significa infatti custodire il principio del divieto di mandato imperativo di cui all'art. 67 della Costituzione, dato che, nel momento in cui viene riconosciuta in capo al parlamentare la rappresentanza della Nazione<sup>25</sup>, si ammette inevitabilmente che egli debba farsi portatore delle diverse domande sociali, per

---

<sup>19</sup> Ad esempio, l'art. 46, comma 1, della Legge fondamentale tedesca dispone che «[u]n deputato non può mai essere perseguito in sede giudiziaria o disciplinare né essere in genere chiamato a render conto al di fuori del Bundestag per le opinioni espresse e i voti dati nel Bundestag o in una delle sue Commissioni». Anche in Francia prevale un'interpretazione volta a garantire l'insindacabilità (ai sensi dell'art. 26, comma 1, della Costituzione) solo alle attività svolte *intra moenia*: cfr. G. BERGOUIGNOUS, *Le statut de parlementaire. De l'application souveraine à la souveraineté du droit*, in *Revue du droit public et de la science politique*, 2002, 340 ss.

<sup>20</sup> Con riferimento al tema dell'insindacabilità nel sistema tedesco, cfr. N. ZANON, *Brevi spunti comparatistici (a futura memoria) per il trattamento parlamentare dell'insindacabilità*, in *Giur. cost.*, 1998, 2220.

<sup>21</sup> In Israele, dove la Costituzione fa riferimento non solo agli atti compiuti «nell'esercizio», ma anche «per l'esercizio» delle funzioni parlamentari, l'insindacabilità viene estesa a ogni atto compiuto dal parlamentare nello svolgimento della sua attività politica. Cfr. S. NAVOT, *L'insindacabilità parlamentare nella giurisprudenza israeliana*, in AA.VV., *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, Milano, 2001, 165.

<sup>22</sup> Come ha fatto il giudice delle leggi con la prima decisione sul tema, la nota [sentenza n. 1150 del 1988](#), con i commenti, su tutti, di N. ZANON, *La Corte e la «giurisprudenza» parlamentare in tema di immunità: affermazioni di principio o regola del caso concreto?* in *Giur. cost.*, 1988, 5595 ss.; F. DONATI, *Interrogativi vecchi e nuovi sulle immunità parlamentari*, *ibid.*, 1988, 2377 ss.; R. PINARDI, *L'insindacabilità parlamentare tra controllo della Corte e (presunta) poterà «inibente»: una decisione non priva di contraddizioni*, *ibid.*, 1988, 2359 ss. Cfr. anche Corte cost., sent. nn. [443 del 1993](#) e [129 del 1996](#), nelle quali il giudice delle leggi conferma che l'unico controllo possibile per il giudice costituzionale è quello sulla correttezza della deliberazione parlamentare, sostenendo che si tratta di un assetto conforme al bilanciamento di interessi operato dal legislatore costituente. Molto critico rispetto a tale ricostruzione è A. PACE, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, in *Quad. cost.*, 2000, 294.

<sup>23</sup> Cfr. G. SCACCIA, *Spunti per una ridefinizione del “nesso funzionale” in tema di insindacabilità parlamentare*, in [Rivista AIC](#), n. 4 del 2014, 5.

<sup>24</sup> La Corte costituzionale afferma di non avere «mai accolto, in base alla formulazione dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, il criterio della mera localizzazione dell'atto» ([Corte cost., sent. n. 509 del 2002](#)). Si rinvia a T.F. GIUPPONI, *“In camera... (non più) caritatis”: insindacabilità parlamentare e “riservatezza” dei deputati*, in *Giur. cost.*, 2002, 4205 ss.

<sup>25</sup> Secondo A. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, 1991, 312 ss., tale principio postula un collegamento funzionale con l'art. 134 Cost., dato che, al pari del potere giurisdizionale, anche quello di rappresentare la Nazione sarebbe un potere diffuso, al punto che il parlamentare potrebbe considerarsi suscettibile di essere parte in un conflitto di attribuzione.

rispondere alle quali non può che partecipare attivamente – e cioè, con piena libertà di espressione – al dibattito politico nazionale<sup>26</sup>.

Siffatta libertà di espressione non può allora esaurirsi nell'attività *intra moenia*, ma nemmeno, si ritiene, in quella disciplinata dalle previsioni contenute nei regolamenti parlamentari attualmente in vigore. Molto spesso, infatti, la dichiarazione risulta essere stata resa nel corso di una conferenza stampa, di un programma televisivo, o nel contesto di un'intervista giornalistica (televisiva o radiofonica) o, più semplicemente, tramite un *post* pubblicato su un *social network*<sup>27</sup>. Del resto, in ossequio al principio della pubblicità dei lavori parlamentari posto dall'art. 64, comma 2, della Costituzione, il parlamentare, quale rappresentante della Nazione, ha il compito (*rectius*, il dovere) di notiziare l'opinione pubblica della propria attività parlamentare e, al contempo, quest'ultima ha il diritto ad essere informata. Come è stato osservato, «in quest'ottica si giustificherebbero, da un lato, la sempre più sofisticata organizzazione delle Camere per garantire completezza e rapidità nella diffusione di informazioni sui lavori parlamentari e, dall'altro lato, la crescente tendenza dei parlamentari a riferire sui *mass-media* i dettagli della loro attività, con la conseguente pretesa di un'applicabilità estesa della prerogativa dell'insindacabilità»<sup>28</sup>.

In senso contrario all'estensione di tale categoria, vi è stato il passaggio da una giurisprudenza costituzionale molto più aperta rispetto alle opinioni espresse *extra moenia*<sup>29</sup>, a una giurisprudenza sempre più restrittiva, a partire dalle sentenze nn. [10 del 2000](#) e [11 del 2000](#)<sup>30</sup>, quando la Corte ha incominciato ad affermare la necessità di verificare in concreto la sussistenza dell'insindacabilità, senza limitarsi a un sindacato esterno e formale sulle delibere delle Camere<sup>31</sup>; con il risultato di delimitare, nei fatti, la garanzia dell'insindacabilità *ratione loci* e, dunque, all'attività svolta *intra moenia*, facendo proprio «un criterio ormai storicamente superato»<sup>32</sup>, tra l'altro non testualmente previsto dall'art. 68 della Costituzione che, al contrario, «autorizza un'interpretazione più ampia, sganciata dal riferimento esclusivo ai “luoghi” della funzione parlamentare»<sup>33</sup>.

<sup>26</sup> Sul tema dell'insindacabilità e delle dichiarazioni di natura politica, cfr. P. RIDOLA, *L'insindacabilità parlamentare tra nesso funzionale e libertà politica delle assemblee rappresentative*, in *Giur. cost.*, 1999, 3665; ID., *Le “parole della politica” e l'insindacabilità parlamentare*, in *ibid.*, 2004, 1220 ss.

<sup>27</sup> Cfr. ad esempio [Corte cost., sent. n. 289 del 2001](#): L. GIANNITI, *Osservazioni sulla qualificazione delle opinioni espresse da un parlamentare «opinionista»*, in *Giur. cost.*, 2000, 449 ss. Sul rapporto tra opinioni espresse tramite *social network* e insindacabilità, cfr. G. PALOMBINO, *L'insindacabilità parlamentare al tempo della democrazia digitale*, in [federalismi.it](#), n. 24 del 2022, 218 ss. Recentemente con [sent. n. 241 del 2022](#), la Corte costituzionale ha affermato l'assenza del nesso funzionale con l'attività parlamentare, in relazione a un *post* su *facebook* ritenuto lesivo dell'altrui reputazione.

<sup>28</sup> L. CIAURRO, *Art. 68*, cit., 1291.

<sup>29</sup> In passato, il controllo di legittimità sul corretto esercizio del potere di dichiarare l'insindacabilità era ridotto a una mera verifica esterna, nei limiti dei concetti dell'arbitrarietà e della plausibilità. Cfr. G. AZZARITI, *Cronaca di una svolta: l'insindacabilità dei parlamentari dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Pol. dir.*, 2001, 588. L'Autore ha anticipato ciò nel tempo si sarebbe verificato, cioè l'acuirsi delle tensioni tra Corte costituzionale e Parlamento, con il rischio che le decisioni della prima possano scivolare sul terreno della politica (*ibid.*, 619). Su questo tema, cfr. A. RUGGERI, *Le opinioni insindacabili dei parlamentari davanti alla Corte: connotati e criteri formali-sostanziali di riconoscimento, al crocevia dei rapporti tra diritto costituzionale e «diritto politico»*, in *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, 2000, 233 ss.

<sup>30</sup> *Ex plurimis*, cfr. P. COSTANZO, *Immunità parlamentare: la “giurisprudenza Sgarbi” alla ricerca di un punto fermo*, in *Danno e responsabilità*, 2000, 381 ss.; A. PACE, *L'art. 68 comma 1 Cost. e la «svolta» interpretativa della Corte costituzionale nelle sentenze n. 10 e 11 del 2000*, in *Giur. cost.*, 2000, 85 ss.; R. ROMBOLI, *Immunità parlamentare per opinioni espresse e conflitto tra poteri dello Stato*, in *Foro it.*, 2000, 331 ss.; A. RUGGERI, *Le opinioni insindacabili dei parlamentari davanti alla Corte: connotati e criteri formali-sostanziali di riconoscimento, al crocevia dei rapporti tra diritto costituzionale e “diritto politico”*, in *Giur. it.*, 2000, 1110 ss.; T.F. GIUPPONI, *La Corte costituzionale giudice di “merito” delle delibere parlamentari di insindacabilità*, *ibid.*, 2000, 1105 ss. Alle sentenze nn. [10](#) e [11](#) si affiancano le sentt. nn. [329 del 1999](#), [56](#), [58](#) e [82 del 2000](#), anch'esse relative a conflitti sorti in seguito a dichiarazioni rese dall'on. Sgarbi.

<sup>31</sup> In verità, prima della giurisprudenza Sgarbi, il giudice delle leggi aveva per la prima volta accolto un conflitto *ex art. 68*, comma 1, della Costituzione contro una delle Camere, nel c.d. caso Calderoli: cfr. [Corte cost., sent. n. 289 del 1998](#).

<sup>32</sup> G. SCACCIA, *Spunti per una ridefinizione del “nesso funzionale” in tema di insindacabilità parlamentare*, cit., 2.

<sup>33</sup> G. SCACCIA, *Spunti per una ridefinizione del “nesso funzionale”*, cit., 4.

A tale mutamento di rotta ha contribuito la Corte di Strasburgo, la quale, pur riconoscendo il valore costituzionale delle immunità parlamentari, ha segnalato la necessità di individuare quel giusto punto di equilibrio tra l'applicazione di tali garanzie e la salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo<sup>34</sup>; orientamento dal quale il giudice delle leggi ha inteso trarre una svolta in senso marcatamente restrittivo<sup>35</sup>, sebbene la Corte di Strasburgo (così come, in verità, quella di Lussemburgo) facciano specifico riferimento – diversamente dalla giurisprudenza costituzionale – al contenuto e alla natura delle esternazioni parlamentari.

Muovendo dalle osservazioni della Corte costituzionale, si rileva che è proprio quest'ultima a ricordare, nella [sentenza n. 11 del 2000](#), che la formulazione letterale dell'art. 68 della Costituzione, oltre ad alcuni fattori di trasformazione della comunicazione politica nella società contemporanea, rendono non più percorribile «la tradizionale interpretazione che considerava compiuti nell'esercizio delle funzioni parlamentari – e quindi coperti dall'immunità che [...] garantisce l'autonomia delle Camere – i soli atti svolti all'interno dei vari organi parlamentari o anche paraparlamentari»<sup>36</sup>.

Oggi sono indubbiamente insindacabili i contenuti degli atti funzionali tipici (come le proposte di legge, le dichiarazioni di voto, gli atti di sindacato ispettivo, ecc.), ma anche le dichiarazioni rese al di fuori dalle formali sedi parlamentari, purché siano la riproduzione del contenuto degli atti tipici della funzione; tra l'altro, non basta a rendere insindacabile una dichiarazione la sua mera coloritura politica, o la semplice comunanza di argomento con temi trattati nei dibattiti parlamentari.

Partire da tale approdo della giurisprudenza costituzionale è fondamentale per comprendere se e come si possa ipotizzare un ripensamento della teoria del nesso funzionale, tento conto che, ad avviso della Corte, la prerogativa di cui all'art. 68 della Costituzione «non copre tutte le opinioni espresse dal parlamentare nello svolgimento della sua attività politica, ma solo quelle legate da 'nesso funzionale' con le attività svolte 'nella qualità' di membro delle Camere»<sup>37</sup>. Con particolare riguardo alle dichiarazioni rese *extra moenia*, che hanno caratterizzato la maggior parte del contenzioso costituzionale, il compito del giudice delle leggi è «limitato alla verifica se esse, ancorché rese fuori della sede istituzionale, siano collegate ad attività proprie del parlamentare: se costituiscono, cioè, espressione della sua funzione o ne rappresentino il momento di divulgazione all'esterno»<sup>38</sup>; inoltre, afferma sempre il giudice delle leggi, «l'intento politico delle espressioni incriminate e la collocazione del tema trattato durante la conferenza stampa nel novero delle finalità del partito di appartenenza del deputato sono elementi estranei all'oggetto delle guarentigie parlamentari»<sup>39</sup>.

Com'è noto, sono due i requisiti presi in considerazione dalla Corte costituzionale nella valutazione del nesso funzionale<sup>40</sup>, vale a dire: il legame di ordine temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna, tale che questa venga ad assumere una finalità divulgativa della prima<sup>41</sup>; la sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e gli atti esterni, al di là delle formule letterali utilizzate<sup>42</sup>, non essendo sufficiente, ad

---

<sup>34</sup> Cfr. R. DICKMANN, *La Corte di Strasburgo torna a pronunciarsi sull'insindacabilità dei parlamentari in Italia. Con qualche riserva in ordine all'efficacia delle motivazioni addotte*, in [federalismi.it](#), n. 5 del 2009.

<sup>35</sup> Cfr. A. PACE, *L'insindacabilità parlamentare tra la «libertà della funzione» (delle Camere) e la verifica (non più soltanto esterna?) del «corretto esercizio del potere»*, in *Giur. cost.*, 1998, 2214 ss.

<sup>36</sup> [Corte cost., sent. n. 11 del 2000](#).

<sup>37</sup> [Corte cost., sent. n. 298 del 2004](#).

<sup>38</sup> [Corte cost., sent. n. 371 del 2006](#); ma cfr. anche, *ex plurimis*, Corte cost., sentt. nn. [205 del 2012](#), [98](#) e [96 del 2011](#), [135](#) e [330 del 2008](#), [317 del 2006](#), [28](#), [164](#), [176](#) e [235 del 2005](#), [52 del 2002](#).

<sup>39</sup> [Corte cost., sent. n. 331 del 2006](#).

<sup>40</sup> *Ex plurimis*, cfr. [Corte cost., sent. n. 258 del 2006](#) (con nota di D. NOCILLA, *Nesso funzionale e tempo intercorso tra atto di esercizio delle funzioni parlamentari e dichiarazioni ipoteticamente diffamatorie*, in *Giur. cost.*, 2006, 2733 ss.) e [n. 265 del 2014](#). Si rinvia a G. RIVOCCHI, *L'autonomia parlamentare dopo la decisione sull'autodichia*, in *Quad. cost.*, 2018, 423 ss.

<sup>41</sup> Così, *ex plurimis*, Corte cost., sentt. nn. [55 del 2014](#), [97 del 2007](#), [97 del 2008](#), [82 del 2011](#).

<sup>42</sup> Cfr. C. CATANIA, *Luci e ombre del criterio della necessaria corrispondenza tra il contenuto delle opinioni espresse e quello degli atti compiuti nel corso dei lavori parlamentari*, in *Cass. pen.*, 2003; ma cfr. anche G.

avviso del giudice delle leggi, «né il riferimento alla generica attività parlamentare o l'inerenza a temi di rilievo generale, seppur dibattuti in Parlamento [...], né, infine, un generico collegamento tematico o una corrispondenza contenutistica parziale»<sup>43</sup>.

Dalla giurisprudenza costituzionale successiva al 2000 – con pochissime eccezioni – emerge un'interpretazione sempre più restrittiva del concetto di nesso funzionale, dato che la Corte ha mostrato di non condividere quella lettura sistematica del combinato disposto degli artt. 67 e 68 della Costituzione, secondo cui esso dovrebbe ritenersi sussistente in tutte quelle occasioni in cui il parlamentare raggiunga il cittadino, illustrando la propria posizione, specie se questa sia riferibile alla dialettica politica. Al contrario, il giudice delle leggi ritiene che tale estensione risulti incompatibile con l'odierno disegno costituzionale.

Ciò posto, tenuto conto che l'attività parlamentare è – per definizione – libera nel fine<sup>44</sup>, occorre domandarsi entro quali limiti sia possibile incidere sul concetto di nesso funzionale tra dichiarazioni rese *extra moenia* e attività parlamentare.

Lasciando da parte l'eventualità di una nuova modifica dell'art. 68 della Costituzione (dopo quella del 1993) e non ipotizzando alcun intervento sulla legge n. 140 del 2003 (che, comunque, sarebbe assoggettabile al controllo di costituzionalità), si ritiene che l'unica strada percorribile risieda, allo stato, in una modifica dei regolamenti parlamentari, al fine di consentire che le espressioni utilizzate dal parlamentare (ad esempio, su un *social network*), possano trovare apposita tipizzazione o, quantomeno, un puntuale ancoraggio in un previo atto parlamentare. A quest'ultimo proposito, si richiama, ad esempio, la menzionata [sentenza n. 241 del 2022](#), che origina da una dichiarazione *extra moenia* resa (su *facebook*) da un deputato, a proposito di asserite azioni violente contro il cantiere TAV, ritenuta dalla Corte priva di nesso funzionale con l'attività parlamentare.

In verità, in una decisione non troppo risalente, la [n. 133 del 2018](#), la Corte costituzionale non aveva *a priori* escluso la possibilità che l'immunità potesse operare anche laddove non fosse espressamente individuabile un atto parlamentare interno, a condizione tuttavia che la dichiarazione fosse espressione di esercizio della funzione parlamentare: «non è [...] da escludere, in astratto, che nel sistema costituzionale italiano l'insindacabilità possa coprire anche dichiarazioni rese *extra moenia*, non necessariamente connesse ad atti parlamentari ma per le quali si ritenga nondimeno sussistente un evidente e qualificato nesso con l'esercizio della funzione parlamentare»<sup>45</sup>. Tuttavia, va a onore del vero rilevato che tale decisione costituisce una goccia nell'oceano, peraltro in un caso in cui il giudice delle leggi ha negato la sussistenza del nesso funzionale.

Esemplificando, la Corte costituzionale ha affermato che costituiscono fattispecie idonee a configurare il nesso funzionale la comunicazione inviata dal parlamentare al proprio capo-gruppo<sup>46</sup>, la lettera rivolta al Presidente di una Commissione parlamentare d'inchiesta per esprimere delle ragioni politiche<sup>47</sup>, o la richiesta di interrogazione parlamentare<sup>48</sup>; invece, costituiscono fattispecie

---

LASORELLA, *Le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari ex art. 68, 1°, Cost. tra Camere, giudici e Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1999.

<sup>43</sup> [Corte cost., sent. n. 55 del 2014](#); ma cfr. anche [Corte cost., sent. n. 144 del 2015](#).

<sup>44</sup> Come ha ricordato la Corte costituzionale (a proposito delle dichiarazioni *intra moenia*), la salvaguardia del libero esercizio della funzione del Parlamento «è ottenuta assicurando a ciascun parlamentare il diritto di esercitare liberamente la sua funzione» ([Corte cost., sent. n. 347 del 2004](#)); cfr. L. ELIA, *Continuità giurisprudenziale in tema di insindacabilità parlamentare*, in *Giur. cost.*, 2004, 3888 ss.; 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*, 2004; I. NICOTRA, *La sentenza sul "caso" Pera: una rigorosa giurisprudenza che richiede la correlazione soggettiva per l'estensione dell'insindacabilità*, *ibid.* Con specifico riferimento alla «libertà nel fine» propria della funzione parlamentare, cfr. anche [Corte cost., sent. n. 375 del 1997](#).

<sup>45</sup> Cfr. G. D'ALESSANDRO, *Un nuovo schema di giudizio nei conflitti tra poteri sull'insindacabilità parlamentare?* in *Giur. cost.*, 2018, 1408 ss.

<sup>46</sup> La ragione risiede nel fatto che si ravvisa «nei gruppi parlamentari il riflesso istituzionale del pluralismo politico» ([Corte cost., sent. n. 193 del 2005](#)).

<sup>47</sup> Le Commissioni parlamentari d'inchiesta vengono considerate «articolarzioni del Parlamento, sicché parlamentari sono le attività che si svolgono nel loro seno o con riguardo al loro funzionamento» ([Corte cost., sent. n. 298 del 2004](#)); cfr. anche [Corte cost., sent. n. 219 del 2003](#).

idonee a escludere il nesso funzionale la denuncia penale<sup>49</sup>, la deposizione resa dal parlamentare nel giudizio penale<sup>50</sup>, o la coincidenza nella medesima persona della posizione di parlamentare con quella di ministro<sup>51</sup>.

Se poi addirittura si consideri la posizione del parlamentare chiamato a ricoprire incarichi di governo e, segnatamente, quella del sottosegretario, appare evidente che quest'ultimo si trovi in una condizione del tutto peculiare, per non essere egli in grado di svolgere un'attività parlamentare piena; nondimeno, appare francamente irragionevole non consentire di ritenere comprese nella sfera di operatività della garanzia dell'insindacabilità quelle condotte che siano state poste in essere nell'esercizio delle attribuzioni del sottosegretario. La coincidenza, nella stessa persona, della posizione di parlamentare e di sottosegretario dovrebbe piuttosto giustificare l'applicazione estensiva della garanzia di insindacabilità propria del parlamentare.

Ulteriore problematica deriva dal fatto che la valutazione del nesso funzionale viene effettuata con riferimento agli atti della medesima persona, così che non risulta possibile ipotizzare una sorta di insindacabilità di gruppo<sup>52</sup>. Basti menzionare tutti quegli atti parlamentari riconducibili al gruppo e non al singolo deputato, come ad esempio le interrogazioni a risposta immediata (c.d. *question time*)<sup>53</sup>: posto che queste possono essere presentate da un solo deputato per ciascun gruppo, ne deriva che soltanto costui può godere della possibilità di manifestare *extra moenia* l'opinione previamente espressa *intra moenia*, essendo garantito dallo scudo dell'insindacabilità. L'esempio è emblematico e costituisce una conferma dell'opportunità di rimodulare (e attualizzare) l'estensione di tale prerogativa.

### 3. Alcune proposte di modifica dei regolamenti parlamentari.

A questo punto dell'indagine, ci si chiede quali siano le possibili soluzioni rispetto a quello che appare un cortocircuito dell'attuale Costituzione materiale. Certamente, un intervento sulle fonti non sarebbe necessario ove, in ipotesi, vi fosse un ripensamento giurisprudenziale della categoria del nesso funzionale, anche in considerazione dei fattori di trasformazione della comunicazione politica nella società contemporanea. Come è stato condivisibilmente affermato, l'interpretazione del nesso funzionale «sconta tuttora un eccessivo formalismo, laddove pretende di riconoscere la natura parlamentare alla sola attività comunque divulgativa di quella contenuta in atti tipici compiuti in precedenza, non scrollandosi di dosso, così, quel sembrare poco al passo con le nuove modalità comunicative attorno alle quali si costruisce il dibattito pubblico»<sup>54</sup>.

Del resto, appare singolare che, nel diritto vivente, oggi passi il principio secondo cui si attribuisce o si nega la tutela sulla base di un rigido meccanismo, in virtù del quale un'affermazione scevra di qualsivoglia rilevanza politica e priva di interesse pubblico viene tradotta in un'espressione della funzione parlamentare solo perché manifestata all'interno della Camera, o in un atto parlamentare; invece, espressioni sui temi più "caldi" e di sicuro interesse pubblico, non

---

<sup>48</sup> Cfr. [Corte cost., sent. n. 379 del 2003](#).

<sup>49</sup> Cfr. [Corte cost., sent. n. 286 del 2006](#).

<sup>50</sup> Ad avviso del giudice delle leggi, «l'obbligo di rendere testimonianza [...] riguarda direttamente ogni cittadino e l'esercizio di tale dovere non richiede l'intermediazione della rappresentanza parlamentare» ([Corte cost., sent. n. 329 del 2006](#)).

<sup>51</sup> Secondo la Corte, ciò che rileva, ai fini dell'insindacabilità, è «il collegamento necessario con le 'funzioni' del Parlamento, cioè con l'ambito funzionale entro cui l'atto si iscrive, a prescindere dal suo contenuto comunicativo» ([Corte cost., sent. n. 304 del 2007](#)).

<sup>52</sup> Cfr. ad esempio [Corte cost., sent. n. 39 del 2012](#).

<sup>53</sup> L'art. 135-*bis*, comma 2, del regolamento della Camera stabilisce che «un deputato per ciascun Gruppo può presentare un'interrogazione per il tramite del presidente del Gruppo al quale appartiene». Allo stesso modo, l'art. 151-*bis*, comma 1-*bis* del regolamento del Senato dispone che «un Senatore per ciascun Gruppo può presentare un'interrogazione per il tramite del Presidente del Gruppo al quale appartiene».

<sup>54</sup> Così G. LANEVE, [La funzione parlamentare al cospetto della funzione giurisdizionale nel prisma della giurisprudenza costituzionale sui conflitti tra poteri: uno studio sugli ultimi trent'anni](#), in questa [Rivista](#), 2022/I, 126.

vengono tutelate, solo perché rese all'esterno della Camera, talvolta da un parlamentare che non ha avuto la possibilità di effettuare un intervento di fine seduta perché, in ipotesi, vi era già un altro deputato del suo gruppo incaricato di intervenire. Questo esempio rende evidente la necessità di individuare degli strumenti idonei a garantire la libertà del parlamentare, ovviamente nel rispetto degli altri valori costituzionali in gioco.

Una prima soluzione potrebbe consistere nel prevedere all'interno dei regolamenti parlamentari una nuova funzione tipica di comunicazione del parlamentare, certamente da declinare in modo stringente per prevenire ogni possibile abuso, ma che potrebbe garantire la copertura forse più ampia, in termini di insindacabilità: si tratta della tipizzazione di un potere di esternazione al di fuori dei lavori parlamentari.

Se si pensa al potere di esternazione<sup>55</sup>, viene subito alla mente quello che il Presidente della Repubblica esercita nelle sue più disparate forme (interviste, comunicati della Presidenza della Repubblica, discorsi pubblici...), esponendo le proprie opinioni sui diversi problemi politico-istituzionali e svolgendo una funzione costituzionalmente necessaria, espressione degli interessi dell'opinione «pubblica costituzionale»<sup>56</sup>.

Se l'utilizzo delle esternazioni presidenziali si è venuto affermando nella prassi, con riferimento invece all'attività di governo una disciplina delle esternazioni può essere rinvenuta nella legge n. 400 del 1988 e nel regolamento interno al Consiglio dei ministri, al quale la legge del 1988 rinvia per quanto concerne «le modalità di informazione sui lavori del nsiglio». Ad esempio, l'art. 8 del d.p.c.m. 10 novembre 1993 prevede che il comunicato relativo ai lavori del Consiglio «è sottoposto per l'approvazione al Presidente del Consiglio dei Ministri, che ne autorizza la diffusione»; inoltre, «il Presidente del Consiglio può incaricare il Sottosegretario alla Presidenza o uno o più Ministri della funzione di portavoce per promuovere la più diffusa conoscenza in ordine alle deliberazioni adottate dal Governo su specifiche questioni e in ordine alla progressiva attuazione di esse. Rimane ferma la facoltà di ciascun Ministro di fornire informazioni sull'attività del proprio Dicastero [...]». Ancora, l'art. 5, comma 2, lett. d), della legge n. 400 del 1988 dispone che il Presidente del Consiglio «concorda con i ministri interessati le pubbliche dichiarazioni che essi intendano rendere ogni qualvolta eccedendo la normale responsabilità ministeriale, possano impegnare la politica generale del Governo».

Ciò premesso, si ritiene che il potere di esternazione del parlamentare – e anche quello del parlamentare con funzioni di governo – possa trovare una sua caratterizzazione tipica in sede di regolamento parlamentare, consentendo così di estendere la portata applicativa dell'insindacabilità.

Una seconda soluzione (alternativa o cumulativa rispetto alla prima) potrebbe consistere nel disciplinare, in seno ai regolamenti parlamentari, uno spazio *web*, consultabile sui siti della Camera e del Senato, nell'ambito del quale il parlamentare (e anche il parlamentare con funzioni di governo), possa – previo controllo interno di ammissibilità sul contenuto da pubblicare – esprimere la propria opinione. In tale sede, potrebbe ad esempio essere introdotto il principio secondo cui l'opinione ammissibile è quella: che non utilizzi espressioni sconvenienti; inerente alla propria carica politica e non alla qualifica di comune cittadino; che concerna esclusivamente valutazioni soggettive e non invece l'esistenza di determinati fatti.

Il controllo di ammissibilità servirebbe, dunque, da un lato, a porre un argine all'utilizzo del turpiloquio<sup>57</sup>, come già previsto nel regolamento della Camera all'art. 89<sup>58</sup> e in quello del Senato

---

<sup>55</sup> Sul potere di esternazione, cfr. A.I. ARENA, *L'esternazione del pubblico potere*, Napoli, 2019.

<sup>56</sup> Così P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 295 ss. Cfr. anche, *ex plurimis*, cfr. M. DOGLIANI, *Il «potere di esternazione» del Presidente della Repubblica*, in M. Luciani e M. Volpi (cur.), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, 221 ss.; T. MARTINES, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in G. Silvestri (cur.), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1985, 136 ss.; A. PACE, *Esternazioni presidenziali e forma di governo. Considerazioni critiche*, in *Quad. cost.*, 1992, 191 ss.

<sup>57</sup> Come ha ricordato la Corte costituzionale, l'uso del turpiloquio «non fa parte del modo di esercizio delle funzioni parlamentari ammesso dalle norme che dall'art. 64 Cost. traggono la competenza a disciplinare in modo esclusivo l'ordinamento interno delle Camere del Parlamento. *A fortiori*, le stesse espressioni non possono essere ritenute

all'art. 97<sup>59</sup>; ciò, peraltro, comporta, a maggior ragione, come ha già affermato la Corte, che l'utilizzo di simili espressioni al di fuori delle Camere non possa essere ritenuto esercizio delle funzioni parlamentari<sup>60</sup>; dall'altro, ad appurare che nella dichiarazione venga in rilievo un tema di interesse pubblico e non, invece, una vicenda privata; da ultimo, a verificare che si tratti di giudizi di valore che, in quanto tali, a differenza dell'esistenza di un fatto, siano insuscettibili di prova.

Siffatti criteri appaiono rispettosi dell'art. 68, comma 1, della Costituzione, che oltre all'insindacabilità dei "voti dati" nell'esercizio delle funzioni (cioè, i modi di partecipazione a una deliberazione del Parlamento), fa riferimento alle «opinioni espresse», tali essendo tutte quelle esternazioni corrispondenti a una valutazione soggettiva<sup>61</sup>.

Insomma, una volta inserito il contenuto nella pagina *web* della Camera o del Senato, esso potrebbe essere poi divulgato senza problemi all'esterno.

Infine, nell'ambito di tale piattaforma, e sempre con un controllo di ammissibilità in ordine alla necessità di evitare espressioni sconvenienti, si potrebbe addirittura prevedere, studiandone la modalità applicative, un diritto di replica di chi si senta leso dalle opinioni espresse<sup>62</sup>.

Infine, una terza possibilità potrebbe consistere – sempre passando dalla modifica dei regolamenti parlamentari – nella tipizzazione di un nuovo atto, vale a dire un resoconto periodico dell'attività *extra moenia* svolta dal parlamentare, in relazione alla quale quest'ultimo ritenga di domandare la parlamentarizzazione. Anche in questo caso occorrerebbe un previo controllo di ammissibilità limitato all'assenza di espressioni sconvenienti, alla mancanza di riferimento a una vicenda privata del parlamentare e, infine, alla presenza di una valutazione soggettiva.

#### 4. Una conclusione

Alla luce delle considerazioni che precedono, riprendendo quanto anticipato all'inizio del presente contributo, si ritiene che la tesi che subordina l'insindacabilità alla presenza di un previo atto parlamentare, del quale il deputato o il senatore si limiti esclusivamente a divulgare i relativi contenuti *extra moenia*, necessiti di un aggiornamento che tenga conto delle moderne modalità di comunicazione politica. Essa, infatti, non considera la velocità che caratterizza l'odierna

---

esercizio della funzione parlamentare quando usate al di fuori delle Camere stesse» ([Corte cost., sent. n. 249 del 2006](#)). Va inoltre osservato che, in presenza di dichiarazioni ritenute non coperte da nesso funzionale, il giudice delle leggi omette di prendere in considerazione la questione dell'utilizzo di insulti o frasi ingiuriose (cfr., ad esempio, Corte cost., sentt. nn. [257](#) e [421 del 2002](#)).

<sup>58</sup> In base all'art. 89, comma 1 del regolamento della Camera, «[i]l Presidente ha facoltà di negare l'accettazione e lo svolgimento di ordini del giorno, emendamenti o articoli aggiuntivi che siano formulati con frasi sconvenienti, o siano relativi ad argomenti affatto estranei all'oggetto della discussione, ovvero siano preclusi da precedenti deliberazioni, e può rifiutarsi di metterli in votazione».

<sup>59</sup> L'art. 97, comma 1 del regolamento del Senato prevede che «[s]ono improponibili ordini del giorno, emendamenti e proposte che siano estranei all'oggetto della discussione o formulati in termini sconvenienti».

<sup>60</sup> Sul punto, *ex plurimis*, cfr. [Corte cost., sent. n. 249 del 2006](#).

<sup>61</sup> L'insindacabilità è infatti limitata alle manifestazioni del pensiero e non, ad esempio, ai comportamenti materiali, come gli atti di resistenza o di violenza a pubblico ufficiale (cfr. [Corte cost., sent. n. 137 del 2001](#)). Critico rispetto all'estensione dell'insindacabilità G. VASSALLI, *Punti interrogativi sulla estensione della irresponsabilità dei membri del parlamento*, in *Studi in onore di G. Chiarelli*, vol. IV, Milano, 1974, 4286 ss. Sulle «opinioni espresse», cfr. R. MORETTI, *Sui limiti delle immunità parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1976, spec. 769 ss.

<sup>62</sup> Non v'è dubbio, infatti, che il tema dell'insindacabilità coinvolga non solo la magistratura, il Parlamento e la Corte costituzionale (come giudice tra i due), ma anche «il parlamentare che con la manifestazione delle sue opinioni ha (assertivamente) pregiudicato un terzo e quest'ultimo, che può essere una persona fisica o giuridica, pubblica o privata» (A. PACE, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, cit., 289). Ad avviso dell'Autore, al terzo dovrebbe essere data la possibilità di intervenire in sede di conflitto di attribuzioni, a fronte delle potenziali conseguenze irreparabili che potrebbero derivare a suo danno all'esito del giudizio (*ibid.*, 315). Sulla problematica relativa all'accesso alla Corte, si rinvia a M. CECCHETTI, *Problemi dell'accesso al giudizio sui conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in A. Anzon, P. Caretti, S. Grassi (curr.), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino, 2000, 339 ss.

comunicazione politica, né i mezzi informatici con cui le informazioni vengono diffuse, in un mondo globalizzato all'interno del quale anche il dibattito politico è fortemente mediatizzato. Del resto, già con le sentenze nn. [320](#) e [321 del 2000](#) la Corte aveva sottolineato 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»<sup>63</sup>.

Accade oramai sempre più frequentemente che il parlamentare avverta il bisogno di esprimere in modo rapido la sua opinione sull’accaduto, senza avere il tempo di intervenire preventivamente in Aula, o di presentare un atto di sindacato ispettivo<sup>64</sup>; al contempo, può capitare che egli non riesca a lasciare traccia *intra moenia* delle proprie opinioni, per essere successivamente libero di divulgarle all’esterno con la tutela dell’insindacabilità; o che, ancora, una volta divulgata l’opinione all’esterno, non sia in grado di rispettare il criterio della sostanziale contestualità tra le dichiarazioni rese dentro e fuori dall’Aula<sup>65</sup>.

Ciò posto, non si vuole in alcun modo negare che un’equilibrata regolamentazione delle immunità degli organi politici, in applicazione del principio di proporzionalità, debba tendere a «garantire un saggio bilanciamento tra alcuni principi che caratterizzano lo Stato costituzionale di diritto: legalità, eguaglianza e responsabilità da un lato, autonomia, libertà degli organi costituzionali dall’altro»<sup>66</sup>. Tuttavia, ridurre l’applicabilità della prerogativa ai soli dati formali della sussistenza di un pregresso atto parlamentare, da un lato lede la stessa funzione parlamentare, disincentivando i parlamentari a esprimersi in piena libertà *extra moenia*, per il timore di essere perseguiti in sede giudiziaria; dall’altro, invece, fa passare l’errato principio secondo cui la funzione rappresentativa è circoscritta a tutto ciò che accade all’interno delle Camere<sup>67</sup>, senza considerare che essa si sviluppa invece soprattutto nell’attività di rappresentanza politica.

Nell’odierna società digitale, allora, appare opportuno individuare un nuovo bilanciamento, tenendo conto che il processo democratico e la funzione parlamentare si svolge riconoscendo uno spazio sempre più centrale al momento informativo, molto più che a quello deliberativo, con un ruolo privilegiato da riconoscere ai *social media*, a fronte della loro capacità di incidere nei processi di formazione dell’opinione pubblica<sup>68</sup>.

---

<sup>63</sup> Si rinvia al commento di A. DANESI, *La Corte costituzionale e i conflitti in materia di insindacabilità parlamentare e consiliare ex art. 68, c. 1 e art. 122, c. 4, Cost.*, in [federalismi.it](#), n. 20 del 2011.

<sup>64</sup> Cfr. Giunta per le autorizzazioni, seduta del 31 gennaio 2023, p. 4.

<sup>65</sup> Al riguardo, con [sent. n. 221 del 2006](#) la Corte ha ritenuto troppo ampio lo spazio temporale di dieci giorni intercorrente tra la funzione esterna e la presentazione dell’atto di funzione, mentre ha ritenuto congruo l’intervallo di soli due giorni (a quest’ultimo riguardo, cfr. Corte cost., sentt. nn. [10 del 2000](#) e [276 del 2001](#)).

<sup>66</sup> M. VOLPI, *Le immunità della politica negli ordinamenti democratici*, cit., 380.

<sup>67</sup> Cfr. G. SCACCIA, *Spunti per una ridefinizione del “nesso funzionale”*, cit., 5.

<sup>68</sup> Cfr. G. PALOMBINO, *L’insindacabilità parlamentare al tempo della democrazia digitale*, cit., 235. Come ha osservato L. TRUCCO, *La “non nomina” di un ministro nell’epoca dei social*, in [laCostituzione.info](#), 2018, bisogna oramai prendere atto del subentro, «in luogo della cadenza lenta e silenziosa che caratterizzava la politica del secolo scorso, della cd. “real-time politics” dei *social network*, la quale, pure in un arco temporale piuttosto lungo, pare avere imposto le sue proprie nuove regole e strategie comunicative».