

Alessandro Lauro

**I MESSAGGI NON PROTETTI
DALL'INSINDACABILITÀ
PARLAMENTARE: METODO
E MERITO**

Estratto



Lefebvre Giuffrè

I MESSAGGI NON PROTETTI DALL'INSINDACABILITÀ PARLAMENTARE: METODO E MERITO

di *Alessandro Lauro*

SOMMARIO: 1. Introduzione: un test giudiziale per l'insindacabilità. — 2. Partire dalle attribuzioni del parlamentare. — 3. Quello che opinione non è. — 4. I comportamenti espressivi del parlamentare. — 5. Le opinioni non meritevoli di tutela costituzionale. — 6. Conclusioni apparentemente contraddittorie.

1. *Introduzione: un test giudiziale per l'insindacabilità.*

L'intento di questo contributo è provare a tracciare un catalogo delle categorie di messaggi che la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto — e potrà in futuro ritenere — non coperti dallo scudo dell'art. 68, primo comma, Cost. È chiaro che nel tracciare questi confini ci si pone al di fuori dei recinti parlamentari: le opinioni *extra moenia* sono infatti il terreno più scivoloso dove dare (o non dare) applicazione all'insindacabilità parlamentare (1).

Per fare ciò, pare anzitutto necessario, oltretutto utile, provare ad adottare un “metodo” con cui affrontare tale catalogazione, quello che nelle giurisdizioni di *common law* — ma oggi sempre più anche nelle Corti sovranazionali — è più comunemente definito un *test giudiziale*.

(1) Sul tema, si rinvia almeno a: M. CERASE, *Art. 68*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006, II, 1298 ss.; M. DOGLIANI, *Immunità e prerogative parlamentari*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali XVII. Il Parlamento*, Torino 2001, 381 ss.; A. GIORGIS, *La legge di attuazione dell'art. 68 Cost.: un'occasione perduta dal Parlamento per iniziare ad arginare un uso distorto delle prerogative dei propri membri?*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Diritti e responsabilità dei soggetti investiti di potere*, Padova 2003, T. F. GIUPPONI, *Le immunità della politica. Contributo allo studio delle prerogative costituzionali*, Torino 2005; M.C. GRISOLIA, *Immunità parlamentari e Costituzione. La riforma del primo comma dell'art. 68*, Padova 2000; C. MARTINELLI, *L'insindacabilità parlamentare. Teoria e prassi di una prerogativa costituzionale*, Milano 2002; ID., *Le immunità costituzionali nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato. Recenti sviluppi e nuove prospettive*, Milano 2008; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali, Parte speciale*, Padova 1992, 399 ss.; ID., *I limiti del potere*, Napoli 2008, 81 ss.; P. RIDOLA, *L'insindacabilità parlamentare fra “nesso funzionale” e libertà politica delle assemblee rappresentative*, in questa *Rivista* 1999; 3363 ss.; ID., *Le “parole della politica” e l'insindacabilità parlamentare*, in questa *Rivista* 2004, 1220 ss.; L. SCIANNELLA, *Le immunità parlamentari: profili storici e comparativi*, Torino 2010; S. TRAVERSA, voce *Immunità parlamentare*, in *Enc. dir.*, XX, Milano 1970, 184 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari. Natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino 1979, 27 ss.; N. ZANON, *Parlamentare (status di)*, in *D. disc. pen.* Torino 1995, 626 ss.

La proposta è di costruire un “diagramma di flusso”, con una serie di domande successive che aprono alternative binarie: ve n'è sempre una che conduce, *sic et simpliciter*, a ritenere inoperante la prerogativa parlamentare, mentre l'altra apre ad una domanda successiva sino al riconoscimento dell'opinione insindacabile. Come si vedrà, non c'è niente di rivoluzionario in questo: si tratta di riorganizzare le varie domande che il giudice costituzionale si pone quando è chiamato a risolvere conflitti attorno all'insindacabilità dei parlamentari. Si avverte però la necessità di farlo, proprio perché non sempre la Corte segue uno schema “cartesiano” e non di rado i profili — pur strettamente connessi — si mischiano, seguendo un percorso tracciato dalla “ragione più liquida” (2) e non dal graduale sillogismo giudiziale.

A queste domande vanno oggi integrati alcuni sotto-interrogativi che ci provengono dalle più recenti decisioni della Corte costituzionale (in particolare le sent. n. 104 (3), 193 e 194 del 2024 (4)) e che effettivamente aprono nuovi orizzonti interpretativi, i quali paiono altamente “metodologici” in sé e attengono anzitutto ad una definizione astratta dei confini dell'insindacabilità, prima ancora che alla risoluzione in concreto delle singole controversie.

Il primo quesito che le predette decisioni ci pongono, sul piano del metodo, è la perdurante validità dei principi che la Corte enunciò (e sottolineò particolarmente negli anni '90 e 2000) riguardo alle prerogative in genere (5) e alle immunità parlamentari in specie, ovvero che esse devono essere interpretate in senso *restrittivo*, poiché costituiscono una eccezione a norme supreme dell'ordinamento costituzionale. Si tratta di un'eccezione doppia: è derogato, da un lato, il principio di uguaglianza formale dei cittadini, nella specie di eguale soggezione alla legge ed alla giurisdizione. Dall'altro, è sacrificato il diritto alla tutela giurisdizionale — caposaldo dello Stato di diritto — a svantaggio delle posizioni che sono state lese dai soggetti protetti dalla prerogativa. Ora, non è che le sentenze del 2024 abbiano negato o riscritto questi principi, ma è certo che hanno intrapreso una strada ermeneutica diversa, che vede dilatarsi i confini dell'im-

(2) Nella giurisprudenza è venuta a cristallizzarsi una deroga alle regole processuali comuni (in particolare all'ordine di trattazione delle questioni sancito dall'art. 276, comma 2, c.p.c., noto come “criterio della ragione più liquida” «desumibile dagli artt. 24 e 111 Cost., secondo cui la causa può essere decisa sulla base della questione ritenuta di più agevole soluzione, anche se logicamente subordinata, senza necessità di esaminare previamente le altre, imponendosi, a tutela di esigenze di economia processuale e di celerità del giudizio, un approccio interpretativo che comporti la verifica delle soluzioni sul piano dell'impatto operativo piuttosto che su quello della coerenza logico sistematica e sostituisca il profilo dell'evidenza a quello dell'ordine delle questioni da trattare ai sensi dell'art. 276 c.p.c.»). (*ex plurimis*, Cass. civ., sez. lav., ord. n. 9309 del 20 maggio 2020).

(3) Su cui v. T.F. GIUPPONI, *Fu vera svolta? La Corte costituzionale e l'importanza degli “indici rivelatori” in materia di insindacabilità parlamentare*, in *Osservatorio costituzionale* n. 4/2024, 372 ss., nonché, volendo, A. LAURO, *Che cosa significa “rappresentare”? Sulle esternazioni dei parlamentari extra moenia*, in questa *Rivista* 2024, 998 ss.

(4) Commentata da M. MANETTI, *'Bagebot revisited': le sentenze n. 193 e 194 del 2024 e l'insindacabilità parlamentare nell'era del populismo mediatico*, in questa *Rivista* 2024, 2353 ss.

(5) Si pensi alle sentenze sulla sospensione dei processi penali a carico delle “alte cariche dello Stato”: sent. n. 24 del 2004 e n. 262/2009.

munità. E con ciò non si sta dando un giudizio di per sé negativo su queste, ma sottolineando l'opportunità di ricomporre un mosaico assai frammentato (6).

Sicuramente, l'innegabile evoluzione sancita dal giudice costituzionale è che il nesso funzionale si può rinvenire non solo all'infuori dell'atto tipico, ma più in generale, al di fuori dell'atto "di diritto parlamentare" anche innominato, superando, da questo punto di vista, la famosa sent. n. 120 del 2004 resa sulla legge n. 140 del 2003 (7).

Si tratta, come è ovvio, di una tendenza la cui permanenza andrà saggiata nel tempo, anche per capire se è solo connessa alle specificità dei casi concreti o invece esprime una nuova opzione della Corte. Certo è che in questa sede la nuova tendenza non può essere trascurata ed anche nel prosieguo si proverà a ragionare in termini di *prima e dopo*, assumendo come realizzato uno spartiacque nella giurisprudenza.

Dunque, dato un messaggio controverso, le domande che strutturano il diagramma sono le seguenti:

- a) il parlamentare stava esercitando funzioni proprie della carica?
- b) il messaggio costituisce un'opinione?
- c) il messaggio può considerarsi un'opinione espressa?
- d) il messaggio può considerarsi un'opinione espressa e protetta?

2. Partire dalle attribuzioni del parlamentare.

La considerazione che apre il nostro diagramma di flusso è questa: l'ordine logico di trattazione dell'insindacabilità parlamentare è in realtà invertito rispetto all'ordine grammaticale dell'art. 68, comma primo.

La sfera di attribuzioni del singolo parlamentare è dunque il punto da cui scaturiscono tutte le domande successive: il parlamentare stava o non stava esercitando una sua attribuzione quando ha esternato il messaggio controverso? Se la risposta è negativa, l'itinerario si conclude e il parlamentare è soggetto alle ordinarie forme di responsabilità.

Ovviamente, il tema è capire se il mittente si trovava nell'esercizio di funzioni parlamentari e ciò richiede di identificare l'*attribuzione* del parlamentare esercitata nel

(6) Anzi, il giudizio di chi scrive è stato positivo rispetto al caso della sent. n. 104 (A. LAURO, *Cosa significa rappresentare?*, cit.) e lo è ancor di più per le sent. n. 193 e 194, poiché si ritiene — come si dirà *infra*, par. —, che l'evoluzione giurisprudenziale sia coerente, pur presentando ovviamente delle problematiche, che qui si analizzano.

(7) La sentenza, redatta da Carlo Mezzanotte e Piero Alberto Capotosti, pronunciò la compatibilità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della l. 20 giugno 2003, n. 140 in relazione ai limiti derivanti dall'art. 68 Cost. In effetti, la legge intendeva estendere l'area dell'insindacabilità «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». La sent. n. 120 del 2004 interpretò in senso restrittivo questa disposizione, ritenendo che tutte le attività *extra moenia* dovessero esibire «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».

momento in cui il messaggio è stato diffuso per la prima volta o a cui questo è riconducibile.

Si tratta di un nesso che la Corte richiede — con un uso accorto della parola “attribuzione”, raffinato nel tempo (8) — ormai da anni e che si trova particolarmente corroborato oggi dalla giurisprudenza sui conflitti parlamentari che, malgrado i noti esiti infausti, ha quantomeno consegnato la certezza che esiste una sfera di attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare costituzionalmente rilevanti e (astrattamente) protette (9). Dunque, è in questa sfera che vanno individuate le *funzioni* cui si riconnette l’immunità.

Se è vero che le attribuzioni esercitate dal parlamentare subiscono principalmente la forza centripeta della Camera di appartenenza, non si può escludere che esse siano in concreto esercitate anche all’esterno. L’esempio più evidente è rappresentato dal potere di ispezione di cui godono i parlamentari rispetto ad istituti di pena e luoghi in cui sono ristrette le libertà personali. Si tratta di un’attribuzione formalizzata dalla legge (10), ma chiaramente riconducibile alla funzione rappresentativa di cui all’art. 67 Cost. e potenzialmente (o sperabilmente) foriera di atti prodromici ad iniziative del singolo deputato o senatore in Parlamento.

È tuttavia chiaro che i parlamentari svolgono un’intensa attività comunicativa al di fuori del Parlamento e, come ha sempre sottolineato la Corte (almeno sino al 2023) non tutta l’attività politica del parlamentare è riconducibile all’immunità. Oggi possiamo semplicemente affermare che ciò avviene perché *non tutta l’attività comunicativa del parlamentare è riconducibile a sue attribuzioni*.

È estremamente significativo un passaggio finale contenuto nella sent. n. 193 del 2024 (e poi ripreso nella gemella sent. n. 194): le critiche formulate in un’intervista dal senatore Giarrusso nei confronti del capo di un Dipartimento governativo sono considerate «all’evidenza» connesse «all’esercizio della tipica funzione di indirizzo e controllo sull’operato del Governo che è attribuita al Parlamento e a ogni suo componente» (enfasi aggiunta) (11).

(8) È interessante osservare che nel 1997 la Corte si riferisce, generalmente, alla «*funzione parlamentare*» (sent. n. 375/1997), nel 1998 parla di «*attribuzioni proprie del potere legislativo*» (sent. n. 289/1998), a partire dal 1999 si menziona «*l’esercizio delle attribuzioni proprie del parlamentare*» (sent. n. 329/1999, espressione ripresa anche dalla sent. n. 137/2001). Vi è quindi uno scivolamento che sposta il *focus* dai poteri del Parlamento alle attribuzioni dei parlamentari singoli. Del resto, sono gli stessi anni in cui inizia ad emergere la possibilità del conflitto individuale del singolo membro del Parlamento, la cui prima manifestazione è data proprio nel 1998 (ord. n. 177, 178 e 179).

(9) In tema v. L. CIAURRO, *I conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari*, Napoli 2023, nonché, volendo, A. LAURO, *I conflitti di attribuzione a tutela del singolo parlamentare*, Bari 2022.

(10) Si tratta dei c.d. “poteri di visita” previsti in relazione a strutture militari (artt. 301 ss. del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell’ordinamento militare), istituti di pena (art. 67, comma 5, l. 26 luglio 1975, n. 354) e centri di permanenza dei migranti (art. 19, comma 3, d.l. 17 febbraio 2017, n. 13).

(11) La Corte inserisce questa osservazione alla fine del suo ragionamento. Qui si suggerisce, in realtà, di ribaltare l’ordine di partire dall’individuazione della funzione sin dal principio, proprio perché il nesso fra opinioni e funzioni disegna il confine esterno dell’insindacabilità parlamentare.

Nel caso Giarrusso, si tratta del potere di indirizzo e controllo, pacifico (12), anche se “implicito” nel testo costituzionale ed esteso per consuetudine inveterata ai singoli membri.

Più complesse da identificare sono invece le manifestazioni della “funzione rappresentativa” che compete a ciascun membro delle Camere ai sensi dell’art. 67 Cost. (13) e questa complessità è destinata ad aumentare nel momento in cui cambiano gli spazi del dibattito pubblico. Non più palchi e comizi, ma video-registrazioni, post e commenti sulle piattaforme *social*.

Di recente, il caso Fidanza (sent. n. 104 del 2024) ha condotto a riflettere proprio su queste prospettive: se e in che modo un parlamentare potesse esercitare una funzione “rappresentativa”, connessa ad una protesta pubblica trasmessa via Facebook (14).

E a poche settimane dalle sentenze Giarrusso, la giunta per le immunità della Camera dei deputati, facendo ampia citazione delle sent. n. 193 e 194 del 2024, ha approvato una relazione in cui si ritiene un *tweet* di Giorgia Meloni (all’epoca dei fatti semplice deputata) come espressione di una funzione rappresentativa generale (15). Vale la pena riportare il breve messaggio incriminato: «*Fabrizio Pignalberi non ha più nulla a che fare con FdI da alcuni anni. Ciononostante non avremmo potuto immaginare che fosse un truffatore. Siamo pronti a costituirci parte civile nel processo contro di lui perché siamo parte lesa*» (16).

A modesto avviso di chi scrive, la soluzione dell’insindacabilità di Meloni non è sostenibile e, anzi, il caso illustra perfettamente i confini dell’attività rappresentativa. Viceversa, si può convintamente affermare che il messaggio sia protetto dai normali canoni della libertà di manifestazione del pensiero.

Procediamo con ordine: nel *tweet*, Giorgia Meloni sta esponendo un’opinione non in quanto parlamentare (non c’è un concorso ad un dibattito pubblico generale), ma sta semplicemente prendendo le distanze, in quanto dirigente di partito, da un soggetto di dubbia reputazione che in passato aveva militato nelle stesse file. Si tratta di una “autodifesa”, una tutela dell’onorabilità del partito stesso e dei suoi componenti. Proprio per questa ragione — accompagnata da una continenza espressiva, sottolineata dal condizionale e dal verbo *immaginare* — si può serenamente concludere per

(12) Natura già riconosciuta dalla sent. n. 379 del 2003, commentata da T. GIUPPONI, *Insindacabilità (del) parlamentare e “ingerenza qualificatoria” della Corte costituzionale: verso la giustiziabilità dei regolamenti delle Camere?*, in questa *Rivista* 2003, 3882 ss. e A. PACE, *Postilla. Gli atti riconducibili alla funzione parlamentare restano tali, anche se inammissibili*, nella stessa sede, 3890.

(13) V. in *primis* N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, Milano 1991, 312.

(14) Sull’uso dei *social* da parte di titolari di cariche politiche v. R. BORRELLO, *L’attività di comunicazione del Presidente del Consiglio nell’emergenza pandemica*, in questa *Rivista* 2021, n. 2, p. 1080 ss.; P. CARNEVALE, D. CHINNI, *To be or not to be online. Qualche considerazione sui rapporti tra web ed organi costituzionali*, in *Consulta on line, Liber amicorum per Pasquale Costanzo* (25 novembre 2019), 1 ss.; M. MANETTI, *Facebook, Trump e la fedeltà alla Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali* 2021, 195. Di particolare interesse per il tema delle immunità nel mondo della comunicazione digitale il contributo di F. GIRELLI, *Immunità parlamentari ed evoluzione tecnologica*, in questa *Rivista* 2023, 1827 ss.

(15) A.C. XIX, Doc. IV-ter, n. 7, approvato dalla Giunta per le immunità della Camera dei Deputati nella seduta del 15 gennaio 2025, con voto unanime.

(16) Il caso, come si intuisce, nasce ovviamente dalla denuncia di Pignalberi nei confronti di Meloni per diffamazione.

un'assenza di diffamazione. Viceversa, non è affatto possibile ravvisare l'attività *da parlamentare* che starebbe compiendo l'attuale Presidente del Consiglio.

Non solo: è evidente che manca anche una qualche forma di *contemplatio domini* rispetto al ruolo rappresentativo della Nazione, e non del partito. Con ciò, si vuole esattamente affermare che il parlamentare deve in qualche modo "manifestarsi" come tale, cioè come rappresentante eletto della Nazione: è la condizione (*necessaria*, ma non sufficiente) per ipotizzare l'esistenza di un nesso fra i suoi messaggi e la sua funzione.

Immaginiamo un caso più eclatante: un parlamentare, passeggiando per strada, viene fermata da un giornalista televisivo che gli pone alcune domande, senza riconoscerlo. Se il parlamentare risponde, anche rispetto a questioni che hanno un'evidenza pubblica (ad es. l'amministrazione della città di residenza ecc.) si può immaginare una forma di insindacabilità delle opinioni? La risposta dovrebbe essere negativa: il membro delle Camere non si differenzia in alcun modo da un qualsiasi altro cittadino passante e quindi non può rivendicare una funzione rappresentativa, dal momento che parlava a titolo puramente personale.

La situazione del *tweet* contro Pignalberi è forse diversa, ma solo parzialmente, proprio perché c'è un'auto-qualificazione compiuta da Meloni, ma riguarda il suo ruolo di guida politica del partito Fratelli d'Italia e non il suo mandato parlamentare. La relazione della Giunta camerale sottolinea proprio questi elementi, affermando che «*in quanto leader di una formazione politica rappresentata in Parlamento, l'on. Meloni — come gli altri parlamentari — svolge un ruolo che travalica la mera cura di interessi particolari e include quello della rappresentanza di istanze collettive nel dibattito pubblico*» (17). Si sottolinea ancora che «*l'on. Meloni, nel dichiarare pubblicamente che il sig. Pignalberi non è più legato a Fratelli d'Italia, abbia voluto dissociare il partito da comportamenti illeciti che potrebbero minare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni politiche, che è un elemento essenziale per la credibilità del sistema democratico*». Emerge praticamente *per tabulas* che a Meloni viene riconosciuta l'insindacabilità non in quanto parlamentare, ma in quanto guida ed esponente di un partito politico.

Particolarmente improvida sembra l'affermazione della Giunta, secondo cui la Corte costituzionale avrebbe sancito «*il diritto-dovere di intervenire su questioni di interesse generale*» (18). Ma ciò è contestabile, a partire dalla stessa sent. n. 104, la quale suggerisce di giungere a conclusioni divergenti, ribadendo come lo svolgimento del mandato parlamentare «*deve essere libero da condizionamenti per consentire, come delineata dall'art. 67 Cost., una libera rappresentanza, non di interessi di parte o di partito, ma della Nazione*». E la soluzione del caso concreto è proprio giustificata in quest'ottica, poiché in quella sentenza si sottolineano molteplici aspetti che indicano il collegamento fra il video della protesta inscenata e coordinata da Fianza ed una funzione rappresentativa in senso lato, esercitata nel collegio d'elezione, e chiaramente diretta a contestare un'attività amministrativa e un crinale ideologico perseguito — a suo dire — dal Comune di Milano. Se poi la si confronta con altre pronunce, emerge ancora più chiaramente il necessario contributo ad un dibattito pubblico che connota la funzione rappresentativa, capace di intercettare più sensibilità, e non trattare di questioni meramente private quand'anche riferite ad un partito politico (19).

(17) A.C. XIX, Doc. IV-ter, n. 7, cit., 5.

(18) *Ibidem*.

(19) Vale la pena citare un passaggio significativo della sent. n. 104 del 2024, che sancisce l'insindacabilità di «opinioni che incanalano nel processo politico proprio di una democrazia

Dunque, chiudendo il primo livello del diagramma di flusso, bisogna concludere che i messaggi non protetti sono quelli emessi al di fuori dell'esercizio delle attribuzioni proprie del parlamentare e, con riguardo alla funzione rappresentativa, sono da considerare non protette quelle comunicazioni che provengono dalla persona del parlamentare che si esprime come privato cittadino o in nome di gruppi o associazioni, ma non come rappresentante della Nazione. A quest'ultimo fine, sembra necessario che vi sia una auto-qualificazione del parlamentare come tale e che i messaggi proferiti si riconnettano chiaramente a questioni di pubblico dominio e dibattito.

3. *Quello che opinione non è.*

La seconda domanda del diagramma di flusso è se il messaggio controverso costituisce o meno un'opinione.

Secondo la giurisprudenza costituzionale *ante* 2024, dall'ambito dell'art. 68, primo comma, fuoriuscivano i comportamenti e gli atti materiali (eccetto il voto, ovviamente). Si può ad esempio ricordare il famoso caso dell'ostruzione alla perquisizione giudiziaria nella sede di un partito, posta in essere da parlamentari dello stesso accusati di resistenza a pubblico ufficiale. La sent. n. 137 del 2001 esclude, in maniera lapidaria, che questi atti potessero essere coperti dall'immunità (20).

In effetti, l'elemento che sembrava essere consustanziale all'opinione è stato a lungo la parola, scritta o orale, ed il criterio dell'atto tipico, precedente o contestuale, aveva il pregio di riportare l'opinione alla parola, sebbene fosse ormai divenuto in parte stucchevole (21).

Ma la verbalizzazione non è sufficiente a riconoscere l'esistenza di un'opinione. Come emerge dalla giurisprudenza, non sono considerabili opinioni le false attestazioni (sent. n. 388 del 2007), che non tradiscono alcun "pensiero". Allo stesso modo le minacce non sono considerabili opinioni (sent. n. 218 del 2023) e *idem* dicasi per gli insulti gratuiti che, se anche tradiscono un pensiero, non cristallizzano un'opinione argomentata (*ex plurimis* sent. n. 59 del 2018).

Se tutto ciò poteva darsi per assodato, le sentenze del 2024 suscitano alcuni nuovi dubbi, in particolare rispetto ad atti non discorsivi, in cui manca l'uso della parola, ma dotati di una forte valenza simbolico-rappresentativa, costituendo dunque *comporta-*

pluralista i diversi e divergenti interessi riferibili al popolo, al fine di trovare, nell'esercizio della rappresentanza della Nazione di cui all'art. 67 Cost., una mediazione tra gli stessi rispondente all'interesse generale. Tale rappresentanza, sancita dall'art. 67 Cost., costituisce invero il fondamento primo e, al tempo stesso, il limite, dell'insindacabilità delle opinioni prevista dall'art. 68, primo comma, Cost.» (punto 7.3.1 *Cons. dir.*).

(20) Sent. 137 del 2001, punto 3 *Cons. dir.*: «A maggior ragione la prerogativa parlamentare di cui all'art. 68 Cost. non può essere riferita ai comportamenti materiali che sono stati qualificati come resistenza a pubblico ufficiale. L'art. 68, primo comma, Cost. si riferisce unicamente alle opinioni espresse e ai voti dati dai membri del Parlamento nell'esercizio delle loro funzioni, mentre gli atti di resistenza e di violenza descritti nel capo di imputazione riprodotto nell'ordinanza della Corte di appello ricorrente non sono in alcun modo qualificabili come tali».

(21) In A. LAURO, *Cosa significa rappresentare?*, cit., 1002, si è sottolineato e qui si ribadisce come la contestualità ampia dell'atto parlamentare — che può anche essere successivo all'esternazione contestata — renda possibile presentarne uno a copertura di messaggi improvvisi già emessi, con una rapidità oggi favorita anche dalle tecnologie informatiche.

menti significativi (22), cioè portatori di un *significato* e quindi di un messaggio che si vuole comunicare alla collettività. Ecco perché si introduce un successivo passaggio nel diagramma, che riguarda la natura *espressa* dell'opinione.

4. *I comportamenti espressivi del parlamentare.*

Una riflessione sulle parole utilizzate dall'art. 68 apre alla possibilità che si traggano sensi discretivi, sul piano dell'applicazione delle immunità, anche dall'aggettivo che accompagna le opinioni: *espresse*, appunto. È evidente che se un'opinione *non è espressa* e resta nel foro interiore, non dà luogo a reali problematiche giuridiche. Ma qui il problema è piuttosto comprendere se, alla luce della nuova attitudine giurisprudenziale, anche comportamenti materiali possano in qualche modo assurgere a messaggi e costituiscano allora una forma di esternazione di opinioni rese nell'esercizio — in particolare — della funzione *rappresentativa*.

Degli esempi possono essere utili: immaginiamo un deputato pacifista che compia gesti di resistenza passiva volti a impedire che partano carichi di armi (ad esempio stendendosi sui binari delle rotaie, incatenandosi ad un cancello per impedire l'uscita di mezzi ecc.) oppure un parlamentare particolarmente sensibile ai temi dell'immigrazione che tenti, con simili modalità, di ostacolare il rimpatrio di profughi. Queste condotte potrebbero integrare reati (l'occupazione di suolo pubblico, l'interruzione di pubblico servizio) ed è dunque rilevante comprendere se possano essere scriminate grazie all'insindacabilità parlamentare.

Ora, si può forse dire che gli atteggiamenti descritti non contengano un intrinseco giudizio di valore rispetto a determinate politiche pubbliche, che viene esternato? Si può affermare che il parlamentare non stia agendo da rappresentante politico eletto, addirittura sfruttando la sua inviolabilità (23) che ne impedisce l'arresto (24)? Dunque persino l'elemento della autoqualificazione sussiste, poiché si sfrutta una prerogativa della carica per trasmettere un messaggio politico.

Tutto questo giustifica la domanda precedente: è lecito chiedersi se l'atteggiamento esprima un'opinione e, in questo caso, la risposta appare positiva (25).

Nella giurisprudenza costituzionale, il tema delle c.d. "condotte espressive" (26) rispetto all'immunità parlamentare è stato sfiorato in almeno due occasioni (sent. n. 267 del 2005 e n. 223 del 2009). In entrambe le decisioni si verteva attorno alle attività di parlamentari leghisti che, in vario modo, partecipavano a gruppi volti ad ottenere l'indipendenza della "Padania". In realtà, ambo le decisioni sono di inammissibilità —

(22) Parla di *expressive conducts* E. BARENDT, *Freedom of speech*, II, Oxford 2007, 81 ss., ripreso da M. MANETTI, *Associazioni di carattere militare, insindacabilità parlamentare e difesa della Costituzione*, in questa *Rivista* 2009, 2571.

(23) Come sottolinea A. PACE, *Problematica delle libertà*, cit., 400, la *sedes materiae* dei comportamenti materiali non è solo l'art. 21, ma anche l'art. 13 sulla libertà personale.

(24) I due reati citati non sembrano rientrare in quelli elencati dall'art. 380 c.p.p.

(25) Del resto, in senso generale, va sempre ricordato che l'art. 21 Cost. protegge la manifestazione del pensiero tramite la parola, lo scritto e "ogni altro mezzo di diffusione" e non si può escludere che anche i gesti e le condotte materiali, se pubblicizzate, rientrino in questa dicitura.

(26) Ricorda M. MANETTI, *Associazioni di carattere militare*, cit., 2572 che «dal punto di vista del diritto costituzionale, non è affatto scontato che ai c.d. "comportamenti espressivi" si applichi automaticamente la protezione che spetta ai messaggi tradizionalmente intesi (orali o scritti)».

e quindi l'insindacabilità pronunciata dalle Camere di appartenenza venne conservata — e la Corte non si esprime propriamente sull'estensione della prerogativa a comportamenti materiali di questo tipo, che tuttavia andrebbe esclusa sul piano costituzionale (27).

Si tratta di due casi che, visti a posteriori, sembrerebbero assumere contorni più problematici rispetto al caso Fianza: sia perché si incrociano divieti posti direttamente in Costituzione (come quello delle associazioni militari), sia perché manca quella forma di *contemplatio domini* prima menzionata. Un deputato che partecipa ad un'associazione di quel genere sta forse compiendo, fuori dal Parlamento, *atti rappresentativi della Nazione* ai sensi dell'art. 67 Cost.?

Ancora, possiamo proporre altri due casi più contemporanei, uno più sfumato ed uno più netto, connessi al fluido mondo delle comunicazioni digitali.

Se un parlamentare filmasse con il proprio telefonino determinati fatti e persone e poi pubblicasse il video sui *social network*, questo potrebbe integrare un trattamento illecito di dati personali, con conseguenze penali e/o civili (28). Il caricamento del video potrebbe essere accompagnato da messaggi scritti, di varia intensità e questi commenti scritti potenzialmente ricadrebbero sotto lo scudo dell'immunità, se legati alla funzione rappresentativa. Ma che dire del video in sé e dell'uso delle immagini altrui, magari non accompagnate da chiare frasi di denuncia? Ammesso che esista un'opinione retrostante, può dirsi espressa o resta velata?

Se anche ritenessimo che il parlamentare stesse compiendo un'azione di denuncia politica, connessa al dibattito pubblico e al suo ruolo rappresentativo, è necessario un qualche elemento ulteriore — come una chiara frase di denuncia — per attrarre anche la pubblicazione del video in un ambito protetto, rendendo così lecito il trattamento dei dati. In caso contrario non si realizzerebbe quella “espressione” dell'opinione richiesta dalla norma.

Il secondo caso riguarda le “reazioni” che un parlamentare sui *social network* potrebbe apporre a dichiarazioni altrui (29). La Cassazione, ad esempio, ha ritenuto che i c.d. *like* ad un post razzista altrui possano integrare il reato di propaganda di idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale (art. 604-*bis*, comma 1, lett. *a*) e addirittura costituire un indice di partecipazione all'associazione finalizzata all'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi (604-*bis*, comma 2, c.p.) (30). Sono ovviamente ipotizzabili anche reati meno gravi, come il supporto ad una pubblicazione diffamatoria. Un *like*, di per sé, è una reazione di apprezzamento, quindi integra un'opinione ed esterna un messaggio a favore di qualcosa introdotto da altri nello spazio digitale.

(27) *Ivi*, 2575: «il nesso funzionale pure astrattamente ipotizzabile tra le opinioni espresse in Parlamento e la propaganda realizzata con le condotte espressive in oggetto sia irrimediabilmente reciso dalla esplicita e circostanziata previsione dell'art. 18, comma 2, Cost. In definitiva, se la libertà del mandato parlamentare copre, all'esterno dell'Aula, tutte le possibili forme di propaganda [...] essa non sembra proteggere quei comportamenti che, pur essendo volti a divulgare il programma politico sostenuto in Parlamento, realizzino una benché simbolica forma di partecipazione ad associazioni militari aventi anche indirettamente scopi politici».

(28) Si riprende qui un caso deciso dalla Corte di giustizia dell'Unione Europea (Corte giust. UE, C-345/17 *Sergejs Buivids*), che tuttavia riguardava il trattamento illecito di dati personali, tramite registrazione video, da parte di un comune cittadino.

(29) L'esempio è stato formulato da Emanuele Rossi nelle sue conclusioni al seminario.

(30) Cass., sez. I, sent. 6 dicembre 2021 (dep. 9 febbraio 2022), n. 4534.

In definitiva, una reazione *social* rappresenta un'opinione e la sua riconducibilità ad una funzione rappresentativa potrebbe dedursi, oltre che dal contenuto del post gradito, dall'uso di una pagina istituzionale gestita dal parlamentare interessato (31).

Dunque, se esistono forme tradizionali di comunicazione verbale che non pongono problemi, in altri casi può divenire particolarmente rilevante comprendere se è possibile vedere espressa un'opinione in un dato comportamento del parlamentare.

5. *Le opinioni non meritevoli di tutela costituzionale.*

L'ultimo passaggio di questo test riguarda quei messaggi — sicuramente riconducibili a funzioni del parlamentare, indubitabilmente costituenti opinioni “espresse” — che però non possano considerarsi protetti dall'insindacabilità. Si tratta, in definitiva, di recuperare quei confini interni alla libertà di manifestazione del pensiero che trovano applicazione anche nel caso dei parlamentari, come frutto del bilanciamento fra detta libertà, la prerogativa parlamentare ed altri diritti e/o interessi costituzionali fondamentali.

Qui bisogna essere particolarmente cauti e, si crede, pure particolarmente esigenti con la Corte costituzionale, giacché si stanno scorporando dall'art. 68, comma primo, delle opinioni che potenzialmente godrebbero della sua protezione (tanto più dopo la giurisprudenza del 2024), ma che per i loro contenuti non sono considerate meritevoli di tutela. Nella casistica giurisprudenziale, si contano alcuni casi relativi a diverse forme di vilipendio (32), rappresentati emblematicamente da due note vicende.

La prima è il caso del vilipendio alla bandiera commesso da Umberto Bossi. La sent. n. 452 del 2006 esclude che le affermazioni del politico leghista fossero coperte dall'insindacabilità ed il contesto ben deponesse in questo senso: Bossi stava camminando per strada a Venezia e si rivolse con espressioni colorite verso una signora al balcone che aveva esposto il tricolore, vituperando il simbolo nazionale. Assai significativo che la Camera dei deputati all'epoca ritenne le espressioni protette dall'art. 68 Cost. poiché «esse si [sarebbero inquadrate] nell'ambito dell'azione politica contro l'unitarietà dello Stato e contro i simboli che lo rappresentano, svolta dal deputato Bossi e dal partito di cui egli è segretario nazionale» (33), cosa che la Corte ebbe facilmente modo di escludere, da un lato, perché il contesto non ricreava alcun nesso funzionale,

(31) La circostanza che gli esponenti politici spesso utilizzino canali duplicati sui *social* (istituzionale e personale), che spesso vengono «utilizzati in modo promiscuo» (R. BORRELLO, *L'attività di comunicazione del Presidente del Consiglio*, cit., 1087; cfr. anche P. CARNEVALE, D. CHINNI, *To be or not to be online*, cit., 7) duplicherebbe potenzialmente anche l'estensione della prerogativa: è qui che occorre tracciare un confine più netto, richiedendo l'auto-qualificazione di cui si è detto, la quale, in questo caso, passa necessariamente tramite l'uso del canale istituzionale, specificamente dedicato alla comunicazione politico-istituzionale del rappresentante (e non del comune cittadino).

(32) Non si può qui affrontare la delicata questione della compatibilità profonda di “reati d'opinione” con i principi di qualunque Costituzione liberale. Il tema non è l'esistenza di limiti, ma la forma penalistica della sanzione (dunque, la possibile privazione della libertà) ed il potere repressivo dello Stato nei confronti delle espressioni, anche scomode. Per un'ampia disamina — in senso contrario alla compatibilità — v. M. MANETTI, *I limiti oggettivi*, sub *Art. 21*, in *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma 2006, 235 ss. Riteneva incostituzionali le varie forme di vilipendio previste dal codice penale P. BARILE, voce *Libertà di manifestazione del pensiero*, in *Enc. dir.*, XXIV, Milano 1974, 477.

(33) *Ritenuto in fatto*, sent. n. 452 del 2006.

dall'altro, perché in atti erano allegati solo iniziative legislative e parlamentari, concernenti la bandiera, di altri deputati leghisti.

Ben diverso — ed assai più contestabile — è il “caso Storace”, definito dalla sent. n. 313 del 2013, nella quale la Corte ritenne non coperte dall'insindacabilità alcune affermazioni rese dal senatore Storace nel 2007, sul suo sito internet personale, contro l'allora Presidente Napolitano (34), lasciando così proseguire il procedimento penale per il reato di “offesa all'onore o al prestigio del Presidente della Repubblica” di cui all'art. 278 c.p.

Ora, lasciando da parte vari profili problematici della decisione (35), se è indubbio che le affermazioni fossero sgradevoli, non si può non notare come esse non ricadessero nel turpiloquio e contenessero pure una critica di ordine politico-istituzionale all'elezione presidenziale fatta senza cercare il consenso dell'opposizione (36). Del resto, nemmeno si può, con onestà, affermare che esse fossero del tutto ultronee rispetto alla funzione parlamentare ricoperta da Storace (il quale, infine, sarà assolto in appello). In generale, bisogna pur sempre ricordare che, sebbene il Presidente della Repubblica goda dell'immunità dell'art. 90, comma primo, Cost. (37), il secondo comma della stessa disposizione conferisce al Parlamento il potere di metterlo in stato d'accusa (38). Sicché

(34) Storace parlò, all'indirizzo di Napolitano, di una «disdicevole storia personale, palese e nepotistica conduzione familiare, evidente faziosità istituzionale, è indegno di una carica usurpata a maggioranza».

(35) Uno dei quali è il riferimento alla giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo per limitare l'insindacabilità parlamentare, sebbene non possa sfuggire che le sentenze della giurisdizione sovranazionale abbiano come obiettivo primo la protezione dei privati cittadini dalle esternazioni di politici giuridicamente irresponsabili (cfr. *Cordova c. Italia* del 2003) e non la difesa delle istituzioni da attacchi esterni. Prova ne sia la coeva sentenza *Eon c. Francia*, del 14 marzo 2013, che condanna la Francia per violazione dell'art. 10 CEDU sulla libertà di espressione proprio in relazione ad un caso di offesa al Presidente della Repubblica. Per una critica, dal punto di vista del rapporto fra le fonti sovranazionale e costituzionale, v. F. MARONE, *La CEDU da parametro di legittimità costituzionale della legge a fonte concorrente con la Costituzione?*, in *ConsultaOnline* 2014 (6 maggio 2014).

(36) Poco convincente — anche perché non del tutto coerente — appare l'argomento della Corte che tenta addirittura di escludere le dichiarazioni di Storace dalla categoria delle *opinioni*, in primo luogo definite «come illustrazione più o meno argomentata di una tesi». Delle frasi del senatore viceversa la sentenza sottolinea «una indubbia eccentricità rispetto a ciò che possa intendersi per “opinione”» (punto 6, *Cons. dir.*, sent. 313 del 2013).

(37) Rispetto all'ultima fase storica, E. BINDI, M. PERINI, *Il Capo dello Stato: notaio o sovrano?*, Torino 2015, 172, hanno osservato che «l'espansione delle funzioni e del ruolo del Presidente della Repubblica in questa drammatica fase politico-costituzionale ha nuovamente riportato all'ordine del giorno anche il tema della sua responsabilità. Durante questa fase, si moltiplicano le critiche politiche nei suoi confronti nonché i tentativi di far valere forme di responsabilità giuridica», sicché bisogna prendere atto di come «la consuetudine che impedisce di criticare o commentare in Parlamento gli atti del Presidente della Repubblica sia probabilmente venuta meno» (173).

(38) P. VERONESI, *L'offesa all'onore e al prestigio del Capo dello Stato: sui chiaroscuri di una normativa e di una giurisprudenza da riequilibrare*, in *Criminalia* 2014, 491, mostra il crescendo degli strumenti per denunciare un operato esondante del Presidente della Repubblica: «lo si può fare oggetto di rilievi critici anche aspri e generalizzati, promuovere nei suoi confronti conflitti di attribuzione e finanche procedere alla sua messa in stato d'accusa». Della ricostruzione dell'A. non si condivide qui l'idea di una intrinseca vulnerabilità del Presidente della Repubblica in quanto “organo monocratico” e dunque “singola persona”, rispetto a corpi istituzionali collegiali

una connessione fra attribuzione dei parlamentari e figura presidenziale esiste e si muove proprio nell'ambito della responsabilità del Capo dello Stato e delle procedure a questa connesse (39). Con l'approccio inaugurato recentemente dalla Corte (40), questi elementi potrebbero forse essere maggiormente valorizzati, in casi simili, per rinvenire il nesso funzionale tra il messaggio e la sfera di attribuzioni del parlamentare, ancorché si tratti di critiche che non coinvolgano i reati presidenziali che aprono la procedura di destituzione (cioè l'altro tradimento e l'attentato alla Costituzione). Viceversa, ricadremmo nell'assurdo di ritenere estranee alla funzione parlamentare critiche — anche decise — contro l'operato del Capo dello Stato (41), che però non arrivino ad invocare i due casi gravissimi dell'art. 90, mentre basterebbe adombrare l'uno o l'altro, con il rischio della banalizzazione delle parole, per far scattare l'insindacabilità.

Da ultimo, occorre rilevare come la Corte, nella sent. n. 104 del 2024, abbia introdotto un ulteriore limite intrinseco, vale a dire quello della «*consapevole affermazione di fatti oggettivamente falsi che ledono la dignità altrui*». Si tratta di un limite tratto dalla giurisprudenza sostanziale sulla libertà di espressione (in particolare dalla sentenza n. 150 del 2021, sulla diffamazione a mezzo stampa) ed innestato nella giurisprudenza sui conflitti.

Nessuno dubita che siffatti messaggi non debbano godere della protezione dell'art. 21 Cost., eppure vi sono almeno due problemi. Il primo riguarda la ricostruzione penalistica del "fatto tipico" e non è banale capire se vi siano tutti gli elementi: se si tratta di calunnia (quindi si è consapevoli della falsità), non si rientra nemmeno nell'ambito proprio delle *opinioni*. Ma se la consapevolezza riguarda solo l'affermazione di fatti lesivi della dignità altrui, la cui falsità è accertata in seguito, c'è margine per sostenere che, al momento del proferimento, si trattava di un'opinione. Il secondo problema, nell'ambito del processo costituzionale, è capire se la Corte può negare l'insindacabilità dell'art. 68 sulla base di accertamenti che non competono a lei. Bisogna

(*ivi*, 490). Ad avviso di chi scrive, proprio la natura monocratica dell'organo, e dunque l'esercizio individuale e ampiamente discrezionale di poteri non bilanciati da alcuno, che sono rilevanti (e sempre più rilevanti, come si sottolinea *ivi*, 498-499), giustifica semmai una dilatazione delle possibilità di critica nei suoi confronti e non una restrizione. In senso critico — e più affine a quanto qui sostenuto — v. A. APOSTOLI, *I limiti alla libertà di dissentire a fronte della progressiva politicizzazione del Capo dello Stato*, in AA.Vv., *Studi in onore di Maurizio Pedrazza Gorlero II*, Napoli 2014, 1 ss., la quale, dubitando della compatibilità costituzionale dell'autorizzazione ministeriale a procedere per il reato di vilipendio del Presidente della Repubblica, sottolinea che «se la figura del Capo dello Stato si connota sempre più in senso "politico-governante", ne consegue necessariamente che esso si espone a maggiori critiche» (14).

(39) Si noti che l'art. 5, comma 2, della l. 5 giugno 1989, n. 219 (*Nuove norme in tema di reati ministeriali e di reati previsti dall'articolo 90 della Costituzione*) stabilisce che «il membro del Parlamento che intende fare una denuncia la presenta al Presidente della Camera cui appartiene». La denuncia è ovviamente riferita ai reati presidenziali. L'art. 6, comma 2, del Regolamento parlamentare per i procedimenti d'accusa prevede che ogni membro del Parlamento voti per un numero di persone pari a quello dei commissari di accusa da eleggere.

(40) Da segnalare che all'epoca la difesa del Senato invocò un allargamento del nesso funzionale da accertare «in tutte quelle occasioni in cui il parlamentare raggiunga il cittadino, illustrando la propria posizione, specie se questa sia riferibile alla dialettica politica, ovvero alla critica politica» (punto 6 *Cons. dir.*, sent. n. 313 del 2013).

(41) V. una rassegna recente di critiche nei confronti del Presidente Napolitano in E. BINDI, M. PERINI, *Il Capo dello Stato: notaio o sovrano?*, cit., 71 ss.

infatti immaginare che il giudice ricorrente, vistosi eccepire l'insindacabilità, contesti una delibera parlamentare che la riconosce, di fatto preannunciando una condanna nel merito a carico del parlamentare perché i fatti sono falsi e lesivi della dignità altrui. Insomma, v'è il rischio che il merito sostanziale ascenda davanti al giudice costituzionale, forse pure compromettendo le possibilità di difesa successiva nei gradi di giudizio ordinari (42).

Non è forse questa la sede per approfondire ipotesi ulteriori di altre forme espressive talmente deprecabili da non meritare la protezione costituzionale, nemmeno quando espresse come opinioni in connessione ad una funzione rappresentativa. In effetti, nei casi sopra citati la soluzione è sempre stata quella di disconoscere il nesso funzionale, operazione che il nuovo approccio giurisprudenziale rende più complessa. Ciò implica allora la necessità di individuare precisi "contrafforti" costituzionali utili ad identificare l'area di insindacabilità, che resta pur sempre una garanzia più ampia della semplice libertà di manifestazione del pensiero, ma che non può negare l'essenza eccezionale dell'immunità parlamentare. Concretamente, significa che i limiti tratti dall'art. 21 Cost. non sono chiaramente replicabili tali e quali all'art. 68, comma primo, nell'ambito del quale è più lontana la soglia della rimproverabilità, il che però non significa affatto rinunciare a identificarne qualcuno (43).

Accertato che il messaggio non rientra nel novero delle opinioni biasimevoli e dunque non protette, si chiude il diagramma di flusso e l'insindacabilità diviene chiaramente riconoscibile.

6. Conclusioni apparentemente contraddittorie.

A chiusura di questo discorso, sorgono due ordini di conclusioni che, all'apparenza, potrebbero sembrare contraddittorie, ma, al fondo, si ritiene che non siano intrinsecamente discordanti.

La prima è che l'evoluzione segnata dalla Corte con le decisioni del 2024 appare *coerente* con uno sviluppo giurisprudenziale che, sospinto dalla casistica e dall'avanzamento tecnologico, mira a riconoscere l'attività del parlamentare *extra moenia* e, soprattutto, al di fuori di forme predefinite e/o riconducibili al diritto delle assemblee.

(42) A. TESAURO, *È la stampa bellezza! La Corte costituzionale alle prese con la risposta carceraria alle lesioni mediatiche della reputazione*, in questa *Rivista* 2021, 1835 ss., in particolare 1844 ss. sulla diffusione volontaria di notizie false e i possibili obblighi del giudice ordinario di seguire le indicazioni date dalla Corte costituzionale.

(43) In effetti, la Corte costituzionale (in particolare nella sent. n. 104 del 2024) ha sottolineato che l'art. 67 e la "rappresentanza della Nazione" costituiscono al tempo stesso fonti e limiti della prerogativa di insindacabilità. C'è dunque da chiedersi se nella locuzione costituzionale, soprattutto nel momento in cui si estende l'immunità ad atti atipici completamente esterni al Parlamento, siano rinvenibili dei limiti, a partire dai singoli termini "rappresentanza" e "Nazione". Il che ovviamente, con la precisazione che se qualcosa è *sindacabile* non è automaticamente *vietato*. M. MANETTI, *Bagehot revisited: le sentenze n. 193 e 194 del 2024*, cit., 2353 ss. ha osservato che la funzione rappresentativa, come declinata dalla Corte nelle sent. n. 193 e 194, è *formativa* e *informativa* e dunque ai parlamentari è richiesto/imposto di «di convogliare nel dibattito pubblico notizie selezionate e valutate con onestà, anche al fine di mostrare in modo esemplare ai propri elettori il modo corretto di fare politica in Rete» (2361). Questa valenza pedagogica rende ancor più dubbia la possibilità che entrino nella sfera di immunità atti certamente espressivi di un qualche pensiero (come l'organizzazione della "Guardia padana"), ma privi di questa valenza.

Da questo punto di vista, la Corte pare aver raccolto inviti che ormai le venivano presentati da più di dieci anni da parte delle difese camerale nei conflitti di attribuzione, che, seppur strumentali all'attività difensiva, coglievano nondimeno fenomeni e andamenti reali connessi ad un esercizio sempre più ridotto del mandato parlamentare, dovuto anche a storture interne al sistema costituzionali (44). Peraltro, come già anticipato, il riconoscimento virtuale del singolo parlamentare come potere dello Stato legittima oggi maggiormente la presa in considerazione della sua attività individuale come esercizio di attribuzioni costituzionalmente tutelate e garantite.

Insomma, sembra quasi che questa apertura avvenga come forma di riparazione per le varie occasioni di proteggere il ruolo del Parlamento e dei suoi componenti che la Corte ha mancato.

Veniamo al secondo ordine di conclusioni, che potremmo sintetizzare così: il modo migliore per evitare i conflitti ed i problemi sino a qui descritti sarebbe riportare l'insindacabilità all'interno dei recinti parlamentari.

Una lettura riduttiva e stringente dell'art. 68, primo comma, non è affatto alle viste e forse non è mai stata nemmeno molto coltivata nel dibattito dottrinale e politico-istituzionale italiano. Eppure, non si può negare che l'insindacabilità nasce per proteggere quanto detto e fatto *in Parlamento*, non fuori da esso. Tutto sommato, argomenti per sostenere la legittimità — non l'esclusività — di questa lettura possono trovarsi, a partire da quelli storici e comparatistici.

D'altra parte, l'origine della nostra storia è ancora la clausola IX del *Bill of rights* del 1689, che sanciva la libertà dei dibattiti e delle procedure *in Parlamento* (45). Il suo portato riecheggia poi nella *Speech and Debate clause* della Costituzione statunitense (46). Lo stesso approccio si ritrova nella Legge fondamentale di Bonn ed è, anzi, ancora più restrittivo, dato che l'immunità non si applica agli insulti, ancorché proferiti in Parlamento (47).

(44) V. la già richiamata sent. n. 313 del 2013. Ma si v. altresì le sent. n. 115 del 2014 e n. 144 del 2015. In quest'ultima in particolare si legge: «il Senato della Repubblica rappresenta l'esigenza di un necessario ripensamento di quell'orientamento che tenga conto del fatto che, attualmente, il mandato parlamentare trova all'esterno delle sedi istituzionali la propria sfera di esplicazione. Ciò si è verificato, in particolare, a causa dei nuovi mezzi di comunicazione politica, nonché dell'accentuazione dei poteri dei gruppi parlamentari e della conseguente restrizione degli spazi di espressione individuale, dovuta anche all'utilizzo distorto di alcuni strumenti procedimentali (ad esempio, l'utilizzo combinato del maxi emendamento e della questione di fiducia), e allo spostamento della produzione normativa in sede governativa e sovranazionale» (punto 4 *Ritenuto in fatto*). La richiesta è rigettata al punto 6 *Cons. dir.*: «Va, dunque, ribadita l'inaccogliabilità della tesi sostenuta dal Senato nella memoria di costituzione, secondo la quale il perimetro dell'insindacabilità parlamentare per le opinioni espresse *extra moenia* andrebbe rimodulato in senso estensivo, in considerazione del mutato atteggiarsi del mandato parlamentare, fino a ricomprendervi tutte quelle occasioni in cui il parlamentare raggiunga il cittadino, illustrando opinioni imputabili o riconducibili alla carica ricoperta e non riferibili alla propria sfera privata di interessi».

(45) «*The freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament*».

(46) Art. I, sez. 6: «*for any Speech or Debate in either House, they [the Senators and Representatives, ndr.] shall not be questioned in any other Place*».

(47) Art. 46, I, *Grundgesetz*: «*Ein Abgeordneter darf zu keiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen einer Äußerung, die er im Bundestage oder in einem seiner Ausschüsse getan hat, gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb des Bundestages zur Verantwortung gezogen*».

Particolare menzione merita il caso francese, dove l'insindacabilità è sancita in maniera del tutto sovrapponibile al testo italiano, con il riferimento alle "funzioni del parlamentare" (48). Ciononostante, è invalsa un'interpretazione restrittiva delle funzioni parlamentari (49), che i giudici di merito — che si trovano ad essere gli unici arbitri dell'irresponsabilità parlamentare — hanno ricondotto alle attività previste dai Titoli IV e V della Costituzione (50), sebbene vi siano state di recente pressioni per estendere l'ambito applicativo dell'immunità, tenuto conto delle nuove forme di comunicazione digitale (51).

A ben vedere, l'unico ordinamento che presenta problematiche simili al nostro è la Spagna: ciò è dovuto al fatto che il sistema è chiaramente ispirato a quello italiano, tanto nel testo (52), quanto nei ragionamenti della giurisdizione costituzionale, che ha ripreso il nesso funzionale fra atti parlamentari e riproduzioni esterne (53). Tuttavia, la giurisprudenza del *Tribunal constitucional* è rimasta saldamente ancorata ad una lettura

werden. Dies gilt nicht für verleumderische Beleidigungen». Si noti che l'ultimo periodo esclude l'applicabilità dell'insindacabilità pure a espressioni emesse in Parlamento, ma che costituiscano insulti diffamatori (*verleumderische Beleidigungen*).

(48) Art. 26, primo comma: «*Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions*». È nella storia francese che si rinviene, in effetti, la prima formulazione dell'immunità parlamentare rivolta alle persone dei deputati: si tratta dell'art. 7 della Costituzione francese del 1791, il cui testo recita: «*Les représentants de la Nation sont inviolables: ils ne pourront être recherchés, accusés ni jugés en aucun temps pour ce qu'ils auront dit, écrit ou fait dans l'exercice de leurs fonctions de représentants*».

(49) Interpretazione sposata anche dal *Conseil constitutionnel* nella decisione n. 89-262 DC del 7 novembre 1989, *Loi relative all'immunité parlementaire*. La decisione, intervenuta proprio su una legge d'attuazione dell'art. 26 della Costituzione, dichiara l'incostituzionalità della norma che prevedeva l'irresponsabilità dei parlamentari nel caso di rapporti da loro stesi su mandato del governo («*la mission qu'exerce un député ou un sénateur à la demande du Gouvernement ne s'inscrit pas dans l'exercice de sa fonction de parlementaire*»). In senso contrario a questo indirizzo T. RENOUX, *Immunité et parlementaires chargés de mission: plaidoyer pour une cause défunte*, in *Revue française de droit constitutionnel* 1990, n° 2, 239 ss.

(50) Cour de Cassation, Chambre criminelle, du 7 mars 1988, 87-80.931: «*les propos imputés à Raymond X... n'ont pas été tenus au cours de l'une des activités prévues aux titres IV et V de la Constitution, pouvant seules caractériser l'exercice des fonctions parlementaires, non plus qu'au sein de l'Assemblée nationale*».

(51) Si v. il *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement, par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'immunité parlementaire*, n° 2685, del 12 febbraio 2020.

(52) Art. 71, primo comma: «*Los Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones*».

(53) Cfr. la sentenza n. 51 del 1985 del *Tribunal constitucional* (*Fundamentos Jurídicos*, n. 6): «*el interés, a cuyo servicio se encuentra establecida la inviolabilidad es el de la protección de la libre discusión y decisión parlamentarias (en este sentido, Sentencia de la Corte Constitucional italiana de 27 de marzo de 1975, núm. 81), decayendo tal protección cuando los actos hayan sido realizados por su autor en calidad de ciudadano (de «político» incluso), fuera del ejercicio de competencias y funciones que le pudieran corresponder como parlamentario. Así, las funciones relevantes para el art. 71.1 de la Constitución no son indiferenciadamente todas las realizadas por quien sea parlamentario, sino aquellas imputables a quien, siéndolo, actúa jurídicamente como tal. Con carácter general, ésta debe ser la interpretación del ámbito funcional en que se proyecta la garantía de la inviolabilidad. Un entendimiento estricto que, por lo demás, no impide las necesarias*

restrittiva, che apre all'insindacabilità dei soli atti esterni esattamente riproduttivi di quanto detto in Parlamento (54).

Insomma, la tendenza inaugurata a Palazzo della Consulta sembra allontanarci dall'essenza storico-costituzionale della prerogativa e dalla tradizione costituzionalistica occidentale, condivisa da molteplici Paesi. Dunque, qualche argomento per far retrocedere l'insindacabilità parlamentare sarebbe pure spendibile, a partire dalle considerazioni con cui abbiamo iniziato circa la natura derogatoria dell'istituto e dalla constatazione che le opinioni sono pur sempre accostate ai voti, questi sicuramente esprimibili solo all'interno delle Camere.

Orbene, l'assenza di contraddizione fra questi propositi è presto spiegata. Una lettura intraparlamentare della prerogativa non si è mai affermata, ma essa resta nondimeno compatibile — in astratto — col testo della Costituzione, anche se è praticamente impossibile che la Corte adotti *sua sponte* un *revirement* di questo genere senza che vi sia un qualche addentellato esterno cui aggrapparsi (55). Dato che storicamente si è invece adottata un'interpretazione più ampia, la giurisprudenza più recente si dimostra coerente nell'applicare l'insindacabilità anche a quelle esternazioni che, non riconosciute ad attività parlamentari in senso proprio, sono comunque espressione di funzioni tipiche dei parlamentari, anche di carattere rappresentativo.

ABSTRACT

Il saggio presenta, sotto forma di diagramma di flusso, le domande che la Corte costituzionale dovrebbe seguire per giungere alla dichiarazione di insindacabilità dei messaggi resi dai parlamentari *extra moenia*. La riflessione prende in considerazione, nei diversi livelli, l'atteggiarsi del nesso funzionale, alla luce delle più recenti sentenze che ne hanno dilatato l'applicazione, valorizzando la funzione rappresentativa dei membri del Parlamento al di fuori di questo.

The messages excluded from parliamentary privilege: method and substance

The essay presents, in the form of a flowchart, the questions that the Constitutional Court should assess in order to declare the indisputability of messages given by parliamentarians extra moenia. The reflection considers, at different levels, the attitude of the functional nexus, in the light of the most recent constitutional rulings that have expanded its application, enhancing the representative function of Members of Parliament outside this.

matizaciones, reconociendo (como se ha hecho alguna vez en la experiencia parlamentaria extranjera) que la prerrogativa puede amparar, también, los actos «exteriores» a la vida de las Camaras, que no sean sino reproducción literal de un acto parlamentario».

(54) La dottrina del giudice costituzionale spagnolo appare costante: si v. da ultimo STC n. 184 del 2021, par. 11 dei *Fundamentos Jurídicos*.

(55) Come detto commentando la sent. n. 104 del 2024 (A. LAURO, *Che cosa significa "rappresentare"?*, cit., 1005), l'occasione è stata offerta alla Corte con la revisione costituzionale del 1993, che ha dilatato *expressis verbis* i confini dell'immunità estendendola ad ogni forma di responsabilità, non solo penale. Tale dilatazione avrebbe forse potuto giustificare un restringimento dell'ambito spazio-temporale di applicazione, con riconduzione alle sole attività parlamentari in senso proprio.