

Alessandro Lauro

**CHE COSA SIGNIFICA
“RAPPRESENTARE”?
SULLE ESTERNAZIONI
DEI PARLAMENTARI
*EXTRA MOENIA***

Estratto

SENTENZA (11 aprile 2024) 10 giugno 2024 n. 104 — *Pres.* Barbera — *Red.* Patroni Griffi — Camera dei deputati, S. s.p.a., A. P., C. F.

[2044/396] Costituzione della Repubblica italiana - Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico di C. F., all'epoca dei fatti deputato, per le opinioni *extra moenia* espresse nei confronti di S.S.C. - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale di Milano - Denunciata violazione dei limiti entro cui esercitare la libera manifestazione del pensiero - Spettanza alla Camera di pronunciare l'insindacabilità delle opinioni indicate, stante la loro connessione con l'esercizio della funzione parlamentare e la non violazione della dignità dei terzi - Rigetto del ricorso.

(Cost., art. 68, comma 1; Deliberazione della Camera dei deputati del 18 gennaio 2023 doc. IV-ter, n. 11-A).

Spettava alla Camera dei deputati affermare che le dichiarazioni rese su Facebook dal deputato C. F., per le quali pende il procedimento penale davanti al Tribunale di Milano per il reato di diffamazione aggravata di cui all'art. 595, terzo comma, c.p., costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento

nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost. Le parole adoperate da C. F. nel video poi pubblicato su un social media, per quanto aspre, costituiscono una dura valutazione di un fatto — lo svolgimento di una specifica mostra presso locali dati in concessione da un Comune, peraltro nel collegio di elezione — che non si risolve in una mera denuncia o critica politica, ma è funzionale a farsi portatrice, nella sua prospettiva, di interessi generali. Le affermazioni per cui è sorto il conflitto, pertanto, non solo sono qualificabili come opinioni, ma devono ritenersi espresse nell'esercizio della funzione parlamentare. A rilevare l'esistenza del nesso funzionale sta l'interrogazione presentata nel medesimo contesto temporale in cui il video recante le opinioni è stato pubblicato online. Inoltre, il tenore stesso delle opinioni espresse extra moenia — laddove, in particolare, viene manifestata l'intenzione di continuare a occuparsi dei temi ritenuti sottesi alla vicenda concreta — preannunciava, o comunque sia rendeva in concreto prevedibile, l'esercizio dell'attività parlamentare tipica. Deve essere riscontrata, poi, la sostanziale corrispondenza di significato, al di là delle formule letterali usate, tra le opinioni espresse nel video sul social media e il contenuto dell'interrogazione a risposta scritta (sentt. nn. 11 del 1968, 84 del 1969, 9 del 1970, 81 del 1975, 1150 del 1988, 379 del 1996, 10, 11, 320, 321 del 2000, 137, 276 del 2001, 24, 120 del 2004, 223 del 2005, 221, 258, 335 del 2006, 388 del 2007, 46, 97 del 2008, 262 del 2009, 98 del 2011, 205 del 2012, 305 del 2013, 115 del 2014, 144 del 2015, 59, 133 del 2018, 38 del 2019, 150 del 2021, 241 del 2022, 157, 170, 218 del 2023) (1).

Nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione della Camera dei deputati del 18 gennaio 2023, che approva la proposta della Giunta per le autorizzazioni (doc. IV-ter, n. 11-A) di ritenere insindacabili, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, le dichiarazioni di C. F., deputato all'epoca dei fatti, promosso dal Tribunale ordinario di Milano, in composizione monocratica, sezione settima penale, con ricorso notificato il 20 novembre 2023, depositato in cancelleria il 20 novembre 2023, iscritto al n. 5 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2023, fase di merito.

Visti l'atto di costituzione della Camera dei deputati e gli atti di intervento di S. spa e A. P. nonché di C. F.;

udito nell'udienza pubblica del 10 aprile 2024 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

uditi l'avvocato Roberto Disegna per S. spa e A. P., nonché l'avvocato Maria Teresa Losasso per la Camera dei deputati;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 aprile 2024.

RITENUTO IN FATTO. — 1. Con il ricorso indicato in epigrafe, il Tribunale ordinario di Milano, in composizione monocratica, sezione settima penale, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in riferimento alla deliberazione del 18 gennaio 2023 della Camera dei deputati, con la quale, approvando la proposta della Giunta per le autorizzazioni (doc. IV-ter, n. 11-A), si è affermato che le dichiarazioni rese su *Facebook* dall'allora deputato C. F., in data 2 dicembre 2018, fossero state espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

1.1. Il ricorso è promosso nell'ambito di un processo penale a carico di C. F., deputato all'epoca dei fatti, citato a giudizio per rispondere del reato di diffamazione aggravata di cui all'art. 595, terzo comma, del codice penale. Il giudice penale ricorrente riferisce che, in un video pubblicato su *Facebook* il 2 dicembre 2018, l'imputato affermava: «Siamo qui a Milano, in viale Toscana davanti a S. Social Club, locali dati in concessione [d]al Comune di Milano dove il 13 dicembre si sarebbe dovuta aprire questa fantastica mostra: "porno per bambini". Una mostra che, con immagini di dubbio gusto e sicuramente ambigue, non avrebbe fatto altro che legittimare la pedopornografia. Non ci fermiamo qua! Chiediamo di vigilare su quello che viene svolto nei locali che d[à] in concessione, ma soprattutto vogliamo difendere i bambini e la loro innocenza da questi pazzi che la vogliono violare».

La Camera dei deputati — su richiesta del Tribunale ricorrente ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato) — il 18 gennaio 2023 ha deliberato che quelle dell'imputato sono opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.

1.2. Il Tribunale di Milano osserva, tuttavia, che, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza di questa Corte, «il sindacato sulla rilevanza penale delle dichiarazioni espresse da un parlamentare può essere sottratto all'autorità giudiziaria soltanto in costanza di un nesso funzionale tra le predette e specifici atti compiuti nell'esercizio delle funzioni pubbliche esercitate» (è citata la sentenza n. 241 del 2022). Nel caso di specie, le dichiarazioni dell'imputato sono state espresse *extra moenia*, sicché esse potrebbero ritenersi «non punibili *ex art. 68 Cost.* soltanto laddove presentino una sostanziale coincidenza con opinioni espresse in sede istituzionale e siano, altresì, cronologicamente successive a queste ultime», non essendo a tal proposito sufficiente né la comunanza di argomento, né la natura politica del contesto in cui siano pronunciate (è richiamata la sentenza della Corte di cassazione, sezione quinta penale, 7 maggio-22 luglio 2019, n. 32862).

La relazione della Giunta per le autorizzazioni della Camera dei deputati (doc. IV-ter, n. 11-A), approvata con la deliberazione oggetto del conflitto, ha invece affermato l'insindacabilità delle opinioni per le quali si procede penalmente: e ciò in quanto C. F. ha presentato, due giorni dopo aver espresso dette opinioni, un'interrogazione parlamentare dello stesso tenore (n. 4-01794 del 5 dicembre 2018), indirizzata al Ministero per la famiglia e la disabilità. La Giunta rilevava, inoltre, che C. F. era stato promotore di diverse iniziative legislative in tema di tutela dei minori, tra cui la proposta di legge AC n. 305, presentata in data 23 marzo 2018, con la quale aveva proposto «l'adozione di misure più severe contro la pedofilia e la pedopornografia».

1.2.1. Il Tribunale ricorrente afferma, in senso contrario, che l'atto tipico parlamentare deve essere compiuto sempre «prima (e non dopo, foss'anche di uno o due giorni) delle esternazioni incriminate» poiché altrimenti «si finirebbe per legittimare pretestuose iniziative istituzionali attuate *ex post* al solo fine di giustificare precedenti condotte potenzialmente diffamatorie». I precedenti giurisprudenziali di questa Corte, richiamati dalla Giunta per le autorizzazioni per giustificare il riferimento ad un atto tipico successivo alle opinioni *extra moenia*, sarebbero stati «abbondantemente superati dall'elaborazione successiva», secondo la quale «non possono avere rilievo [...] gli atti parlamentari posteriori alla dichiarazione reputata insindacabile, perché, per definizione, quest'ultima non può essere divulgativa dei primi» (sono richiamate le sentenze n. 241 del 2022 e n. 55 del 2014).

Ad ogni modo, il ricorrente ritiene che, «anche per quanto riguarda i contenuti, l'interrogazione parlamentare era ben più mite, nei toni, del video caricato due giorni prima». Se, infatti, in quest'ultimo il deputato aveva esplicitamente accusato gli organizzatori della mostra e l'autore delle illustrazioni di «legittimare la pedopornografia» e di essere dei «pazzi» che intendevano «violare l'innocenza dei bambini», nell'interrogazione si sarebbe mostrato «molto più dubitativo e possibilista, affermando che "l'accostamento provocatorio dei termini 'porno' e 'bambini', nonché alcuni dei contenuti, rischiano di trasmettere un messaggio di legittimazione culturale di pratiche di natura pornografica e pedopornografica molto pericolose per i bambini" e che occorreva "difendere i bambini da messaggi culturali o commerciali aggressivi"».

Per altro verso, le iniziative legislative dell'allora deputato richiamate dalla Giunta non avrebbero alcun rilievo, in quanto esse non varrebbero «a connotare in sé le dichiarazioni quali espressive della funzione» (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 144 del 2015, oltre alla già citata sentenza della Corte di cassazione n. 32862 del 2019).

1.3. Secondo il Tribunale ricorrente, pertanto, l'allora deputato F., esprimendo le opinioni per cui è imputato, «non osservava alcun mandato parlamentare, bensì esercitava il proprio diritto di critica ai sensi dell'art. 21 Cost., la sussistenza dei cui limiti è tuttavia demandata all'esclusivo accertamento da parte dell'A.G.». La Camera dei deputati, con la deliberazione impugnata, avrebbe invece precluso detto vaglio, privando il Tribunale di Milano «delle proprie prerogative giurisdizionali».

Il ricorrente chiede allora a questa Corte di «accertare e dichiarare che il sindacato delle opinioni espresse dal deputato C. F.» per il quale pende il procedimento penale «spetta all'autorità giudiziaria e non alla Camera dei deputati», in quanto dette opinioni non sono state espresse nell'esercizio della funzione parlamentare. Per l'effetto, è richiesto altresì l'annullamento della deliberazione impugnata.

2. Con ordinanza n. 204 del 2023, questa Corte ha ritenuto sussistenti i presupposti soggettivi e oggettivi del conflitto e ha dichiarato ammissibile il relativo ricorso, in camera di consiglio e senza contraddittorio, ai sensi dell'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

3. Con atto depositato l'8 gennaio 2024, si è costituita in giudizio la Camera dei deputati, la quale ha chiesto che il ricorso sia rigettato in quanto non fondato.

3.1. La resistente ritiene opportuno, innanzi tutto, ricostruire i fatti all'origine del ricorso. A tale proposito, precisa che, secondo quanto emerge dalla relazione della Giunta, nella mostra dal titolo «Porno per bambini», al centro delle dichiarazioni di C. F., sarebbero stati esposti, secondo l'artista, «fumetti in chiave erotica dal contenuto ironico, buffo e per questo definito "per bambini"», i quali «non avrebbero avuto natura pornografica né tantomeno avrebbero ritratto minori». Il riferimento ai bambini sarebbe da ricondurre «allo stile fanciullesco, tipico dei disegni dei più piccoli». Tale mostra, tuttavia, è stata annullata «a seguito del clamore mediatico» e «della presentazione di un esposto al Garante per l'Infanzia della Regione Lombardia».

Nel febbraio 2019, l'amministratore della società che aveva organizzato la mostra ha querelato l'allora deputato F. e altri, in quanto le loro dichiarazioni «avrebbero indotto un numero molto elevato di persone a ritenere che il locale, ove

si sarebbe dovuta tenere la mostra, fosse in realtà un luogo usato per la propaganda di pedofilia e di pedopornografia».

3.2. Ciò premesso, a parere della Camera dei deputati sussisterebbero tanto la corrispondenza sostanziale quanto il legame temporale tra le dichiarazioni di C. F. e quelle di cui agli atti tipici richiamati nella relazione della Giunta.

3.2.1. Per quanto concerne il primo requisito, la difesa della Camera, integralmente riportata l'interrogazione parlamentare n. 4-01794, afferma che «sussiste una corrispondenza che va ben oltre quella richiesta [dalla] Corte costituzionale» (sono citate le sentenze n. 144 del 2015, n. 55 del 2014, n. 305 del 2013, n. 205 del 2012, n. 333, n. 98 e n. 81 del 2011, n. 59 del 2007 e n. 335 del 2006). Sarebbe evidente, infatti, che nel caso di specie vi sia «una vera e propria corrispondenza» tra le opinioni *extra moenia* e quelle *intra moenia*, tanto più considerando che non può effettuarsi, come invece riterrebbe il Tribunale ricorrente, «un puntuale e pedante riscontro sulle parole usate»: ciò che è necessario, anche alla stregua della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, è che il legame tra le dichiarazioni esterne e l'atto tipico sia evidente, «in modo tale da non poter essere disconosciuto da una persona ragionevole» (sentenza n. 144 del 2015).

Le differenze dei toni, ammesso e non concesso che ve ne siano, «sarebbero eventualmente ascrivibili alla diversa tipologia di comunicazione», quelle *extra moenia* essendo state espresse su un *social media*, che richiede un carattere «più immediato, informale e diretto» rispetto alle «asserzioni più formali, caratteristiche del contesto parlamentare».

Gli altri atti tipici richiamati nella relazione della Giunta, tra cui in particolare la proposta di legge n. 305, testimonierebbero «il costante impegno dell'on. F. sui temi della tutela dell'infanzia», del resto certificato anche dalla recente attività dello stesso come parlamentare europeo.

3.2.2. Per quel che riguarda, poi, il requisito del legame temporale, le argomentazioni della Camera dei deputati prendono le mosse dai tempi e dalle circostanze della vicenda, precisando che il video pubblicato su *Facebook* è stato pubblicato il 3 dicembre 2018 (e non il 2 dicembre, come erroneamente indicato nel capo di imputazione), l'interrogazione è stata pubblicata appena due giorni dopo e la querela è stata presentata il 22 febbraio 2019. Si rileva, in particolare, che dal 29 novembre al 4 dicembre 2018 non c'è stata attività parlamentare e che «il giorno in cui gli organizzatori della mostra hanno annunciato l'annullamento della stessa era un lunedì, giorno che è tradizionalmente dedicato al rapporto con gli elettori e con il territorio. È apparso dunque comprensibile che l'on. F. ne abbia voluto dare immediatamente notizia alla propria comunità di riferimento, anche per il clamore che l'evento aveva sollevato e che, nello stesso giorno in cui ha pubblicato il video, o al massimo il giorno dopo, cioè il 4 dicembre, avesse predisposto l'interrogazione citata, per poi depositarla il primo giorno utile, e cioè il successivo 5 dicembre, data di arrivo alla Camera a Roma».

Per negare il legame temporale, osserva la difesa della resistente, il Tribunale di Milano afferma che l'atto parlamentare tipico deve essere sempre anteriore alle dichiarazioni *extra moenia*, a nulla valendo il richiamo compiuto dalla Giunta per le autorizzazioni a «precedenti molto risalenti e pertanto superati dalla giurisprudenza successiva». Al riguardo, la Camera dei deputati obietta che, secondo la giurisprudenza costituzionale richiamata dalla Giunta e «mai smentita», «il legame temporale sussiste non solo quando l'atto parlamentare precede la dichiarazione incriminata, ma anche quando esso segua tale dichiarazione in un arco di tempo così breve da potersi dire sostanzialmente ad essa contestuale» (sono citate le sentenze n. 218 del

2023, n. 241 del 2022, n. 133 del 2018, n. 97 del 2008 e n. 260 e n. 221 del 2006). Si tratterebbe di un «criterio flessibile, da applicare con attenzione al caso concreto».

Nel caso di specie, il riscontro del legame temporale da parte della Giunta sarebbe stato effettuato «in perfetta coerenza» con quanto deciso da questa Corte tanto nella sentenza n. 10 del 2000 quanto nella sentenza n. 276 del 2001, in cui gli atti tipici erano di due giorni successivi alle dichiarazioni *extra moenia*. Dovrebbe inoltre considerarsi che «l'affermarsi dei *social media* ha determinato un'evoluzione della comunicazione politica: infatti, al verificarsi degli eventi, i cittadini si aspettano una reazione immediata da parte dei loro rappresentanti, quando non sempre essi hanno la possibilità di esprimersi in ambito parlamentare».

4. Con atto depositato il 4 dicembre 2023, sono intervenute nel giudizio, chiedendo l'accoglimento del ricorso, tanto S. spa quanto A. P., costitutesi parti civili, in qualità di persone offese, nel giudizio penale da cui trae origine il conflitto di attribuzione.

5. Con atto depositato il 9 gennaio 2024, è intervenuto in giudizio C. F. chiedendo il rigetto del ricorso.

6. S. spa, A. P. e C. F., rispettivamente il 5 dicembre 2023 e il 10 gennaio 2024, hanno fatto istanza, ai sensi dell'art. 5 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, di fissazione anticipata e separata della sola questione concernente l'ammissibilità dei rispettivi interventi.

Questa Corte, nella camera di consiglio del 20 febbraio 2024, ha dichiarato ammissibili gli interventi di S. spa e A. P. e inammissibile, per tardività, quello di C. F. (ordinanza n. 33 del 2024).

7. In vista dell'udienza pubblica, la Camera dei deputati ha depositato una memoria con la quale ha insistito per il rigetto del ricorso.

* * *

CONSIDERATO IN DIRITTO. — 1. Il Tribunale di Milano, in composizione monocratica, sezione settima penale, con il ricorso indicato in epigrafe ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in riferimento alla deliberazione del 18 gennaio 2023 della Camera dei deputati, con la quale, approvando la proposta della Giunta per le autorizzazioni (doc. IV-ter, n. 11-A), si è affermato che le dichiarazioni rese su *Facebook* dall'allora deputato C. F., in data 2 dicembre 2018, fossero state espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.

1.1. Il ricorrente riferisce che C. F. è citato a giudizio per rispondere del reato di diffamazione aggravata di cui all'art. 595, terzo comma, cod. pen., in ragione delle seguenti affermazioni, rese in un video pubblicato su *Facebook* il 2 dicembre 2018: «Siamo qui a Milano, in viale Toscana davanti a S. Social Club, locali dati in concessione [d]al Comune di Milano dove il 13 dicembre si sarebbe dovuta aprire questa fantastica mostra: "porno per bambini". Una mostra che, con immagini di dubbio gusto e sicuramente ambigue, non avrebbe fatto altro che legittimare la pedopornografia. Non ci fermiamo qua! Chiediamo di vigilare su quello che viene svolto nei locali che d[à] in concessione, ma soprattutto vogliamo difendere i bambini e la loro innocenza da questi pazzi che la vogliono violare».

La Camera dei deputati — su richiesta del Tribunale ricorrente ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge n. 140 del 2003 — il 18 gennaio 2023 ha deliberato che quelle

dell'imputato sono opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.

Il Tribunale ricorrente ritiene, per contro, che tali affermazioni *extra moenia* non siano, come richiederebbe la giurisprudenza costituzionale, né sostanzialmente né cronologicamente connesse a opinioni espresse in sede istituzionale, ma siano invece espressione del diritto di critica di cui all'art. 21 Cost.: di qui il promosso conflitto, in quanto l'impugnata deliberazione della Camera dei deputati impedirebbe l'accertamento, che spetta all'autorità giudiziaria, circa il superamento o meno dei limiti alla libertà di manifestazione del pensiero.

2. In via preliminare, deve essere confermata l'ammissibilità del conflitto in relazione alla sussistenza dei presupposti soggettivi e oggettivi, come già delibato da questa Corte con l'ordinanza n. 204 del 2023.

Non c'è dubbio, infatti, che il Tribunale di Milano sia legittimato a promuovere conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, trattandosi di organo giurisdizionale, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene nell'esercizio delle funzioni attribuitegli. Altrettanto pacifica è la legittimazione passiva della Camera dei deputati, quale organo competente a dichiarare in modo definitivo la propria volontà in ordine all'applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost.

Quanto ai presupposti oggettivi, l'inibizione a esercitare la funzione giurisdizionale, conseguente alla deliberazione della Camera dei deputati, è idonea a cagionare, ove le affermazioni di C. F. non fossero riconducibili a opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., la lesione della sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita al potere ricorrente.

3. La Camera dei deputati, costituitasi in giudizio, ha chiesto che il ricorso sia rigettato: sussisterebbero, infatti, tanto la corrispondenza sostanziale quanto il legame temporale tra le dichiarazioni di C. F., deputato all'epoca dei fatti, e quelle di cui agli atti tipici richiamati nella relazione della Giunta.

4. Questa Corte, con l'ordinanza n. 33 del 2024, ha dichiarato ammissibili gli interventi di S. spa e A. P. e inammissibile, per tardività, quello di C. F.

La difesa di S. spa e A. P., che non ha depositato alcuna memoria, nell'udienza pubblica del 10 aprile 2024 ha affermato che sarebbe «limitante» considerare insindacabile ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost. una opinione *extra moenia* di un parlamentare solo nel caso in cui questi abbia già in precedenza espresso la medesima opinione in un previo atto parlamentare: ciò, infatti, renderebbe questa Corte un «notaio» chiamato a verificare la sola preesistenza di tale atto parlamentare, quando invece l'art. 68, primo comma, Cost. pretenderebbe che si valuti se quella del deputato o senatore sia una «opinione» e, in particolare, se detta opinione sia una «valutazione politica» o se si concretizzi, invece, nella consapevole attribuzione di «un fatto storico falso». Soltanto nel primo caso, afferma la difesa degli intervenienti, la condotta del parlamentare potrebbe considerarsi scriminata, poiché altrimenti questa Corte avvalorerebbe dichiarazioni calunniose nei confronti di singoli cittadini, a detrimento della stessa insindacabilità *ex art. 68, primo comma, Cost.*, «troppo importante perché venga usurpat[a] in questa maniera».

5. Le riportate affermazioni in udienza delle intervenienti, che prospettano una lettura dell'immunità parlamentare in discorso in parte diversa da quella fatta propria, pur nella divergenza di vedute, dal ricorrente e dalla resistente, inducono a

opportune precisazioni in ordine al campo di applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost.

6. Le immunità parlamentari intendono sottrarre il parlamentare a limitazioni o ad ostacoli nell'esplicazione della sua funzione provenienti da poteri che non facciano capo alla Camera cui appartiene, e che potrebbero assumere il carattere di interferenza nello svolgimento della funzione delle Assemblee parlamentari (sentenza n. 9 del 1970). Storicamente sorte per preservare i parlamenti da indebite intromissioni del potere giudiziario condizionato dal potere esecutivo, nell'attuale sistema costituzionale — in cui invece è assicurata l'indipendenza dell'ordine giudiziario — esse sono strutturate in modo da definire «un equilibrio razionale e misurato tra le istanze dello Stato di diritto, che tendono ad esaltare i valori connessi all'esercizio della giurisdizione (universalità della legge, legalità, rimozione di ogni privilegio, obbligatorietà dell'azione penale, diritto di difesa in giudizio, ecc.) e la salvaguardia di ambiti di autonomia parlamentare sottratti al diritto comune, che valgono a conservare alla rappresentanza politica un suo indefettibile spazio di libertà» (sentenza n. 379 del 1996).

Ciò che dunque la Costituzione consente e pretende non è la tutela di diritti del singolo deputato o senatore, ma «proteggere la libertà della funzione che il soggetto esercita, in conformità alla natura stessa delle immunità parlamentari, volte primariamente alla protezione dell'autonomia e dell'indipendenza decisionale delle Camere rispetto ad indebite invadenze di altri poteri, e solo strumentalmente destinate a riverberare i propri effetti a favore delle persone investite della funzione» (sentenza n. 38 del 2019; ma in senso analogo, ancora di recente, sentenze n. 170 e n. 157 del 2023).

La «complessiva architettura istituzionale [che ne deriva], ispirata ai principi della divisione dei poteri e del loro equilibrio» (sentenza n. 262 del 2009) può naturalmente determinare un antagonismo tra i due valori in bilanciamento: la libertà politica del Parlamento e l'autonomia delle funzioni delle Camere, da un lato; l'indipendenza e la terzietà del giudice, funzionali a garantire il principio d'egualianza dei cittadini di fronte alla legge e la difesa dei loro diritti e interessi, dall'altro. Antagonismo che, nel determinare una deroga al principio di parità di trattamento davanti alla giurisdizione che sta all'origine dello Stato di diritto (sentenza n. 24 del 2004), deve trovare un punto d'equilibrio in concreto per opera delle Camere e dell'ordine giudiziario, ferma restando la possibilità, per il potere che ritenga lese le proprie attribuzioni, di sollevare conflitto dinanzi a questa Corte (sentenza n. 1150 del 1988).

6.1. L'art. 68, primo comma, Cost., allo «scopo di rendere pienamente libere le discussioni che si svolgono nelle Camere, per il soddisfacimento del superiore interesse pubblico connessovi» (sentenza n. 81 del 1975), impedisce che i parlamentari possano essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle funzioni.

In tal modo, la Costituzione esclude radicalmente ogni forma di responsabilità giuridica, per siffatti voti e opinioni, di deputati o senatori, «di modo che essi non possono, né potranno dopo la scadenza del mandato essere chiamati a rispondere per le attività da loro svolte in tale veste. Ciò al fine di garantire alle stesse Camere che i parlamentari possano esercitare nel modo più libero le loro funzioni, senza i limiti derivanti dal timore di possibili provvedimenti sanzionatori a loro carico» (sentenza n. 46 del 2008). La cosiddetta insindacabilità protegge, così, il «cuore» del mandato parlamentare, il cui svolgimento deve essere libero da condizionamenti per consen-

tire, come delineata dall'art. 67 Cost., una libera rappresentanza, non di interessi di parte o di partito, ma della Nazione.

6.2. È d'altra parte pure evidente che l'insindacabilità delle opinioni — proprio perché esclude radicalmente la responsabilità giuridica del parlamentare — rende particolarmente problematica, in concreto, l'individuazione del punto di equilibrio tra gli antagonisti valori di cui si è detto, poiché in tali casi «alcuni beni morali della persona, che è la Costituzione stessa a qualificare inviolabili (onore, reputazione, pari dignità), vengono a collidere con l'insindacabilità dell'opinione espressa dal parlamentare, che è momento insopprimibile (e, ben può dirsi, anch'esso inviolabile), della libertà della funzione» (sentenza n. 379 del 1996).

In ciò si coglie particolarmente la diversa ampiezza, quanto a campo d'applicazione, tra l'art. 21 Cost. e l'art. 68, primo comma, Cost. La libertà di manifestazione del pensiero — che è «coesenziale al regime di libertà garantito dalla Costituzione» (sentenza n. 11 del 1968) e, proprio in quanto tale, è «pietra angolare dell'ordine democratico» (sentenza n. 84 del 1969), anche perché garantisce a tutti l'esercizio del diritto alla critica politica — trova nella reputazione della persona, diritto inviolabile ai sensi dell'art. 2 Cost., un limite al suo legittimo esercizio, che l'ordinamento è chiamato a tutelare «con strumenti idonei, necessari e proporzionati» (sentenza n. 150 del 2021): il che significa che chiunque eserciti illegittimamente la libertà di espressione può esserne chiamato a rispondere. L'insindacabilità delle opinioni, come detto, esclude invece la responsabilità giuridica del parlamentare indipendentemente da ogni considerazione o valutazione circa l'incidenza che dette opinioni possano avere sulla reputazione di terzi: ciò, appunto, al fine di salvaguardare al massimo grado «l'autonomia delle funzioni parlamentari come area di libertà politica delle Assemblee rappresentative» (sentenza n. 120 del 2004), che potrebbe altrimenti essere condizionata dal timore di un sindacato su opinioni espresse da un parlamentare nello svolgimento del suo mandato.

6.3. Nel delineare l'immunità in esame, peraltro, l'art. 68, primo comma, Cost. non adotta, come invece altre Costituzioni, un criterio spaziale, che espressamente limiti l'insindacabilità agli atti compiuti all'interno dell'assemblea di appartenenza (ad esempio, art. 46, comma 1, della Legge fondamentale tedesca e art. I, sezione 6, della Costituzione degli Stati Uniti d'America). Predilige, invece, «un criterio funzionale in base al quale l'insindacabilità non è limitata alle opinioni espresse all'interno delle Camere. Ciò similmente a quanto avviene in altri sistemi, come ad esempio quello operante per il Parlamento europeo (art. 8 del Protocollo n. 7 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea, su cui sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea 6 settembre 2011, in causa C-163/10, *Patriciello*)» (sentenza n. 133 del 2018).

Non solo le opinioni espresse all'interno di organi parlamentari o paraparlamentari, dunque, possono considerarsi funzionali, tanto più considerando che nella società contemporanea la comunicazione politica si è trasformata (e si continua a trasformare) profondamente (sentenze n. 11 e n. 10 del 2000). Il che, del pari, non significa che qualsiasi opinione espressa da un parlamentare sia, per ciò solo, sottratta alla responsabilità giuridica: è pur sempre necessario — affinché l'immunità non si trasformi illegittimamente in privilegio personale, con il correlato e ingiustificato sacrificio dei diritti e degli interessi dei terzi — che essa sia funzionalmente delimitata (sentenza n. 10 del 2000) e che, pertanto, le opinioni espresse siano caratterizzate dalla esistenza di un nesso stretto con l'esercizio delle funzioni (sentenza n. 11 del 2000).

6.3.1. La connessione tra l'opinione espressa e la funzione parlamentare è il requisito di applicabilità dell'art. 68, primo comma, Cost. che ha del resto previsto — e non poteva essere altrimenti — anche il legislatore in sede di attuazione del disposto costituzionale. All'art. 3, comma 1, della legge n. 140 del 2003 sono infatti indicate una serie di attività alle quali deve applicarsi l'immunità in discorso, che, per un verso, non sono esaustive di ciò che è esercizio di funzione parlamentare, e, per un altro, non estendono, neppure quando qualificate «di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica», l'operatività dell'insindacabilità, in quanto è espressamente stabilito che tutte le attività, anche se espletate fuori dalle Camere, e dunque per mezzo di atti non tipici, devono pur sempre essere «connesse con l'esercizio della funzione propria dei membri del Parlamento» (sentenza n. 120 del 2004).

7. È a fronte di questo quadro — tanto chiaro nella sua portata definitoria, quanto complesso in quella applicativa — che si è via via sviluppata la giurisprudenza di questa Corte, chiamata di volta in volta a stabilire in concreto se le opinioni espresse da un parlamentare, su cui è insorto un conflitto di attribuzione, siano riconducibili all'esercizio delle funzioni *ex art. 68, primo comma, Cost.*, e come tali siano insindacabili, o se vadano invece ricondotte all'esercizio della libertà di cui all'art. 21 Cost., in tal caso spettando poi al giudice comune «pronunciarsi in concreto sul rapporto fra diritto di libera manifestazione del pensiero, in particolare in campo politico, e diritto all'onore e alla reputazione del soggetto che si ritenga leso dall'opinione espressa» (sentenza n. 10 del 2000).

Nell'esercizio di una funzione che la rende arbitro del conflitto, questa Corte, al fine di riscontrare l'esistenza di un nesso stretto tra le “opinioni” e l’“esercizio delle funzioni”, ha progressivamente enucleato criteri (o indici rivelatori) «più complessi rispetto a quello della mera “localizzazione” dell'atto» (sentenza n. 11 del 2000), che tengono conto della sottesa esigenza di un equilibrio costituzionalmente sostenibile tra i valori dell'autonomia delle Camere e quelli connessi all'esercizio della giurisdizione, a loro volta, questi ultimi, posti — come si è detto — a tutela di altri beni costituzionalmente tutelati (reputazione, riservatezza, onore). Ciò, peraltro, nella consapevolezza che «in ragione dell'inscindibile legame tra conflitto e singola fattispecie» sarebbe vana «la pretesa di cristallizzare una regola di composizione del conflitto tra principi costituzionali che assumono configurazioni di volta in volta diverse e richiedono soluzioni non riducibili nei rigidi limiti di uno schema preliminare di giudizio» (sentenza n. 120 del 2004).

7.1. È pacifico che «costituiscono opinioni espresse nell'esercizio della funzione quelle manifestate nel corso dei lavori della Camera e dei suoi vari organi, in occasione dello svolgimento di una qualsiasi fra le funzioni svolte dalla Camera medesima, ovvero manifestate in atti, anche individuali, costituenti estrinsecazione delle facoltà proprie del parlamentare in quanto membro dell'assemblea» (sentenza n. 10 del 2000). D'altro canto, i regolamenti parlamentari attribuiscono al Presidente d'Assemblea poteri diretti anche a evitare che, per mezzo di atti tipici, si abusi dell'immunità in discorso (artt. 66, 97, 146, 154 e 157 del Regolamento del Senato e artt. 59, 89, 139 e 139-*bis* del Regolamento della Camera, sull'uso di parole o termini «sconvenienti»).

7.2. Per quel che concerne le opinioni espresse *extra moenia*, deve innanzitutto escludersi che rientrino nell'ambito dell'art. 68, primo comma, Cost. gli insulti (sentenze n. 218 del 2023, n. 59 del 2018 e n. 137 del 2001), le minacce (sentenza n. 218 del 2023) e più in generale i meri comportamenti materiali (sentenza n. 137 del

2001), l'attestazione di una circostanza di fatto idonea a integrare un reato (sentenza n. 388 del 2007), nonché la consapevole affermazione di fatti oggettivamente falsi lesivi della reputazione altrui (sulla cui peculiare offensività, sentenza n. 150 del 2021). L'insindacabilità, infatti, tutela e consente dichiarazioni finalizzate al promovimento e alla qualità del dibattito pubblico, non certo al suo scadimento.

7.2.1. Ciò premesso, e fermo restando, dunque, che di opinioni deve trattarsi, la giurisprudenza di questa Corte ha considerato indici rivelatori dell'esistenza del nesso funzionale la sostanziale corrispondenza con opinioni espresse nell'esercizio di attività parlamentare tipica e la sostanziale contestualità temporale fra tale ultima attività e l'attività esterna (si vedano, tra le tante, le sentenze n. 218 del 2023, n. 241 del 2022, n. 59 del 2018, n. 144 del 2015 e n. 115 del 2014). Al ricorrere di queste condizioni, infatti, ben può affermarsi che le opinioni espresse fuori dalle sedi delle Camere siano connesse all'esercizio della funzione parlamentare, in quanto destinate a comunicare all'esterno, pur nell'ineliminabile diversità degli strumenti e del linguaggio adoperato nell'atto tipico e nella sua diffusione all'opinione pubblica, il significato dell'attività compiuta nell'esercizio del mandato, che, d'altronde, per sua natura è destinata «a proiettarsi al di fuori delle aule parlamentari, nell'interesse della libera dialettica politica che è condizione di vita delle istituzioni democratico-rappresentative» (sentenze n. 321 e n. 320 del 2000).

7.3. Si tratta, tuttavia, pur sempre e soltanto di indici rivelatori, per quanto particolarmente consistenti e qualificati, e non già di elementi costitutivi di una fattispecie puntualmente delineata dalla Costituzione o dalla legge, sicché l'art. 68, primo comma, Cost. può, in casi particolari, trovare applicazione anche a «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» (sentenza n. 133 del 2018).

Naturalmente, nel delineato contesto, si impone a questa Corte uno scrutinio particolarmente rigoroso sulla ricorrenza di tale nesso, in ragione dei contrapposti interessi costituzionali che vengono in gioco. Il che, del resto, è in linea con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale ha riconosciuto, da un lato, che l'insindacabilità persegue «scopi legittimi, vale a dire la tutela del libero dibattito parlamentare e il mantenimento della separazione dei poteri legislativo e giudiziario» e, dall'altro, che l'assenza di un legame con un'attività parlamentare *stricto sensu* «esige un'interpretazione stretta del concetto di proporzionalità tra lo scopo prefissato e i mezzi impiegati» (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 24 febbraio 2009, CGIL e Cofferati contro Italia).

7.3.1. In quest'ottica, possono considerarsi entro il perimetro di applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost. non tutte le opinioni politiche che il parlamentare esprima, al pari di quelle che può esprimere ogni cittadino e che trovano tutela e limiti nell'art. 21 Cost., ma quelle opinioni che, iscrivendosi in un contesto politico, siano funzionali all'esercizio dell'attività parlamentare. Deve trattarsi, dunque, di opinioni che incanalino nel processo politico proprio di una democrazia 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.

Una funzione così alta, che la Costituzione protegge con un'immunità che si protrae oltre la scadenza del mandato parlamentare, esige e pretende, al contempo,

forme espressive improntate al rispetto della dignità dei destinatari della critica e della denuncia politica, in specie quando questi non siano a loro volta parlamentari: e ciò tanto più quando l'opinione è espressa per mezzo dei moderni mezzi di comunicazione — quali testate giornalistiche online o *social media* — che la rendono agevolmente reperibile e oggetto di ulteriore diffusione (sentenza n. 150 del 2021). Sono insomma necessarie modalità espressive che, lungi dal trasformare l'insindacabilità in una garanzia di impunità e in un privilegio, siano coerenti con il rilievo dell'istituto nel raccordo tra istituzioni parlamentari e opinione pubblica e ne sorreggano la *ratio*, piuttosto che metterla in crisi.

8. Applicando in concreto i richiamati principi, l'odierno ricorso deve essere rigettato.

La Camera dei deputati, infatti, ha correttamente valutato che le dichiarazioni dell'allora deputato Fianza sono state espresse nell'esercizio della funzione parlamentare.

8.1. Deve considerarsi, innanzitutto, che le parole adoperate da C. F. nel video poi pubblicato su un *social media*, per quanto aspre, costituiscono una dura valutazione di un fatto — lo svolgimento di una specifica mostra presso locali dati in concessione da un comune, peraltro nel collegio di elezione — che non si risolve in una mera denuncia o critica politica, ma è funzionale a farsi portatrice, nella sua prospettiva, di interessi generali: ne è riprova l'intenzione manifestata di continuare a interessarsi dei temi che egli ha ritenuto sottesi alla vicenda concreta.

Le affermazioni per cui è sorto il conflitto, pertanto, non solo sono qualificabili come opinioni, ma devono ritenersi espresse nell'esercizio della funzione parlamentare.

8.2. D'altronde, a rilevare l'esistenza del nesso funzionale sta l'atto di sindacato ispettivo — l'interrogazione a risposta scritta n. 4-01794 — cui ha fatto riferimento la Giunta per le autorizzazioni nella relazione approvata con la deliberazione della Camera dei deputati impugnata nell'odierno conflitto.

8.2.1. Tale interrogazione, innanzitutto, è stata presentata nel «medesimo contesto temporale» (sentenza n. 221 del 2006) in cui il video recante le opinioni è stato pubblicato online. Essa, infatti, risale al 5 dicembre 2018, a fronte di affermazioni *extra moenia* che risultano essere state rese appena due giorni prima: si tratta di un arco temporale particolarmente compresso, il cui sviluppo si chiude quasi tre mesi prima che venga presentata la querela per diffamazione (sul riscontro della contestualità temporale, sentenze n. 218 del 2023, n. 241 del 2022, n. 305 del 2013, n. 205 del 2012, n. 98 del 2011, n. 97 del 2008, n. 335, n. 258 e n. 221 del 2006, n. 276 del 2001 e n. 10 del 2000). D'altro canto, una rigida applicazione dell'indice del legame temporale in termini di mera divulgazione di un atto, necessariamente esistente e antecedente, trasformerebbe il requisito del nesso funzionale in una sorta di nesso cronologico che non è idoneo, nella sua rigidità, a qualificare "l'esercizio delle funzioni".

V'è da rilevare, inoltre, che il tenore stesso delle opinioni espresse *extra moenia* — laddove, in particolare, viene manifestata l'intenzione di continuare a occuparsi dei temi ritenuti sottesi alla vicenda concreta — preannunciava, o comunque sia rendeva in concreto prevedibile, l'esercizio dell'attività parlamentare tipica (sentenze n. 241 del 2022, n. 133 del 2018, n. 335 del 2006 e n. 223 del 2005).

8.2.2. Deve essere riscontrata, poi, la sostanziale corrispondenza di significato,

«al di là delle formule letterali usate» (sentenza n. 144 del 2015), tra le opinioni espresse nel video sul *social media* e il contenuto dell'interrogazione a risposta scritta. Al di là, infatti, dell'uso di modalità espressive e comunicative fisiologicamente diverse, in considerazione dell'ineliminabile diversità degli strumenti in concreto utilizzati, che si tratti della medesima opinione si evince dalla circostanza che tanto l'atto tipico quanto le affermazioni *extra moenia*: si occupano di una medesima mostra artistica, ne criticano il titolo e l'oggetto, valutano negativamente gli effetti che tale mostra potrebbe avere sullo sviluppo della sessualità dei bambini e, infine, richiedono una particolare attenzione da parte della pubblica amministrazione nel concedere locali in concessione.

8.3. Alla luce di tutto quanto precede, le affermazioni per le quali l'allora deputato C. F. è citato a giudizio, dinanzi al ricorrente Tribunale di Milano, per rispondere del reato di diffamazione aggravata di cui all'art. 595, terzo comma, cod. pen. costituiscono opinioni espresse nell'esercizio della funzione parlamentare e, pertanto, spettava alla Camera dei deputati deliberarne l'insindacabilità.

P.Q.M. LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che spettava alla Camera dei deputati affermare che le dichiarazioni rese dal deputato C. F., per le quali pende il procedimento penale davanti al Tribunale ordinario di Milano, in composizione monocratica, sezione settima penale, di cui al ricorso in epigrafe, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

Il ricorso che ha sollevato la questione è pubblicato in *G.U.* n. 48 del 29 novembre 2023, 1^a serie spec.

(1) Sui conflitti fra magistratura e Parlamento riguardo all'estensione della prerogativa dell'insindacabilità parlamentare di cui all'art. 68, comma 1, Cost. cfr. nota di richiami di L. DIOTALLEVI alla sent. n. 34 del 2023. Poi, cfr. le note di richiami alle decc. nn. 34 e 37 del 2024.

A commento della presente sentenza pubblichiamo un'osservazione del dott. Alessandro Lauro.

Che cosa significa “rappresentare”? Sulle esternazioni dei parlamentari *extra moenia*.

1. Stabilire i limiti dell'insindacabilità parlamentare, e dunque fissare il confine fra la prerogativa e la responsabilità, è un'attività che impegna la Corte costituzionale da molto tempo. Come è noto, con la riforma dell'art. 68 Cost. ed il superamento delle autorizzazioni a procedere, il giudice costituzionale ha dovuto compiere un lungo lavoro di definizione e affinamento degli indici che gli consentono di individuare l'esistenza di quel “nesso funzionale” che rende le esternazioni dei parlamentari impermeabili alle

consuete forme di responsabilità (1). Si tratta di criteri in realtà assai manipolabili, incapaci di fornire un chiaro sillogismo con il quale applicare l'immunità: è questa una delle principali ammissioni che la Corte rende nella sent. n. 104, qui in commento.

Il primo criterio attiene al perimetro delle *opinioni*: non tutto quanto viene pronunciato o esternato da parte di un membro delle Camere è sicuramente un'opinione.

Il secondo di questi canoni è la *corrispondenza* tra le opinioni rese fuori dai recinti parlamentari e quelle contenute in un atto parlamentare tipico, che comunica così la sua peculiare insensibilità a qualsivoglia forma di sindacato esterno ad atti compiuti *extra moenia*.

Il terzo è la contestualità temporale fra l'esternazione "informale" e l'atto che senza dubbio concretizza una funzione tipica del parlamentare.

Nella decisione in commento, la Corte si premura di ripercorrere — forse anche in maniera sovrabbondante — questi indici prima di arrivare alla soluzione del caso concreto, ovvero il rigetto del conflitto di attribuzioni sollevato dal Tribunale ordinario di Milano contro la Camera dei Deputati. Quest'ultima, infatti, aveva ritenuto che quanto espresso dal deputato Carlo Fidanza in un video pubblicato su *Facebook* nel dicembre 2018 fosse riconnesso all'esercizio della sua funzione parlamentare: l'allora onorevole criticava — in diretta *social* — l'apertura di una mostra dedicata al "porno per bambini" in uno spazio di proprietà del comune di Milano, attirandosi così una denuncia per diffamazione aggravata da parte degli organizzatori dell'evento.

Come si dirà meglio, la decisione in commento si mostra meritevole di adesione sul piano dei principi, ma sembra ancora incerta nell'applicarli, tanto più alla luce del confronto con alcune sentenze recenti aventi ad oggetto l'insindacabilità parlamentare.

2. Che cosa significa *rappresentare la Nazione*?

Si tratta d'una domanda di ineguagliabile complessità teorica, storica e giuridica, che ancora impegna la riflessione costituzionalistica e non solo in

(1) La bibliografia sulle immunità è assai ampia. Senza presunzioni di esaustività v.: 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.; 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.; 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 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.

diverse parti del mondo (2). È una domanda che, volente o nolente, la Corte deve porsi ogniqualvolta si trova a maneggiare il “nesso funzionale” di cui all’art. 68, primo comma, Cost.

Nella sent. n. 104 vi è lo sforzo di articolare una risposta: le opinioni insindacabili sono quelle che «incanalino nel processo politico proprio di una democrazia 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». E così viene ribadito che la «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.».

La rappresentanza politica si sostanzia in questo: alimentare il dibattito pubblico, apportando visioni e idee diverse, che abbiano però una dimensione *collettiva*. Collettiva non significa *universale*, ma sicuramente si oppone a ciò che è esclusivamente particolare, se non addirittura privato (3).

Il caso Fianza è una buona vicenda per valutare questi principi. Il deputato si è intestato una protesta, condivisa via *social*, per farsi portatore di determinati valori e idee, in contrasto con la scelta operata da una pubblica amministrazione. È indubbio che vi fosse, in questo contesto, un elemento di *pubblicità* (4), intesa non in senso meramente comunicativo, ma anzitutto in un significato *comunitario* (reso bene dal termine tedesco *Öffentlichkeit* (5)): il tema posto era divisivo, dunque meritevole di dibattito in una società pluralista. Si trattava infatti di una critica all’operato del comune di Milano, che aveva concesso i propri spazi a vantaggio di un’attività ritenuta inopportuna e addirittura dannosa per la collettività e per la parte di questa più fragile (i bambini).

Ora, senza entrare nel merito della mostra e dei suoi contenuti, ma accettando la situazione così come presentata, non si può che aderire alla soluzione data dalla Corte, secondo la quale l’attività del deputato «non si risolve in una mera denuncia o critica politica, ma è funzionale a farsi

(2) È assai nota, per esempio, la distinzione elaborata da H. PUTKIN, *The Concept of Representation*, Berkeley 1967, fra rappresentanza descrittiva e simbolica, nonché fra responsabilità e responsività dei rappresentanti.

(3) Questa distinzione emerge chiaramente dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo riguardo all’insindacabilità parlamentare in Italia: si v. i casi *Cordova c. Italia* (2003), *De Jorio c. Italia* (2004), *Ielo c. Italia* (2005), *Patrono, Cascini e Stefanelli c. Italia* (2006). In particolare, nel primo di questi, la Corte EDU sancì che l’attitudine del senatore Cossiga nei confronti di un magistrato si apparteneva più a una «querelle fra privati», quand’anche legata a motivi politici o connessi all’attività politica del senatore.

(4) Cfr. P. RIDOLA, *Le “parole della politica” e l’insindacabilità parlamentare*, in questa *Rivista* 2004, 1222: «negli ordinamenti costituzionali della democrazia pluralistica, il processo politico non si svolge esclusivamente all’interno delle aule parlamentari e [...] la partecipazione del parlamentare ad una *Öffentlichkeit* slargata e pluralistica costituisce la condizione insopprimibile di un parlamento realmente “responsivo”».

(5) *Öffentlichkeit* è il termine tedesco utilizzato negli studi di Jürgen Habermas (cfr. ID., *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Berlino 1962) che viene comunemente tradotto con “sfera pubblica”.

portatrice, nella sua prospettiva, di interessi generali». Come a dire che, dietro la persona del deputato, viene veicolata la posizione — e nel caso di specie l'indignazione — di una collettività che trascende il singolo: la protesta è un atto *rappresentativo* a tutti gli effetti. Insomma, per servire l'interesse generale non bisogna nascondersi, ma semmai manifestarsi (6).

3. Tutto questo poteva essere sufficiente. Sintetizzando la sua giurisprudenza, la Corte ha voluto ribadire quanto ha affermato in una pronuncia del 2018 (7), ovvero che il nesso funzionale può sussistere anche per opinioni *extra moenia* che non si ricolleghino ad atti parlamentari, perché — e questa è la *ratio* implicita — la funzione rappresentativa può manifestarsi in forme non sempre identificabili *a priori* (8). La riaffermazione di questo principio è importante, anche perché il primo comma dell'art. 68 non prelude alle distinzioni che si sono sviluppate nella giurisprudenza costituzionale e nella legislazione d'attuazione, evocando solo l'esercizio delle funzioni come cornice rispetto alla quale verificare l'insindacabilità.

Per completezza — e forse anche per non dare l'impressione di innovare completamente (9) — la Corte si attarda da ultimo sull'esistenza di un'interrogazione presentata dallo stesso Fidanza pochi giorni dopo la protesta, riconoscendone la sostanziale contestualità, così da offrirne la copertura dell'atto parlamentare tipico. Ciò non costituisce una novità nella giurisprudenza della Corte: in altre svariate occasioni, il giudice dei conflitti ha ritenuto che l'atto formale potesse anche essere successivo, coprendo a posteriori con il mantello dell'insindacabilità l'opinione *extra moenia*. Tuttavia, c'è anzitutto da segnalare che questa verifica pare essere fatta *ad abundantiam*: la Corte sembra di per sé convinta dell'esistenza del nesso funzionale, che è solo ulteriormente corroborata dalla successiva interrogazione parlamentare.

(6) *Se cacher pour servir l'intérêt général*: si tratta di una massima parlamentare della Terza Repubblica francese, ripresa in particolare, nella sua critica al voto segreto, da N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, Milano 1991, 323.

(7) Corte cost., sent. n. 133 del 2018, commentata in particolare da G. D'ALESSANDRO, *Un nuovo schema di giudizio nei conflitti tra poteri sull'insindacabilità parlamentare?*, in questa *Rivista* 2018, 1408 ss.; F. GIRELLI, *Se per la definizione dell'alceco applicativo dell'insindacabilità parlamentare manca l'apporto della Corte Edv, soccorrono le ragioni costituzionali della rappresentanza*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 4/2018, 510 ss.; 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. 2/2019, 1 ss.

(8) Cfr. M. DOGLIANI, *Immunità e prerogative parlamentari*, cit., 1009 ss., secondo cui le prerogative sono strumentali «a garantire quella che potremmo chiamare la funzione "proiettiva" della rappresentanza. Le immunità valgono cioè ad assicurare la totale libertà del Parlamento nella scelta dei comportamenti che realizzano la funzione rappresentativa».

(9) Cfr. 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.

È forse auspicabile che la Corte approfondisca questa linea di pensiero. La presentazione di un atto parlamentare successivo rischia infatti di diventare (se non lo è già) una prassi tramite cui il deputato o senatore tenta di svincolarsi dalle proprie responsabilità, riproducendo in tutto o in parte quanto dichiarato precedentemente *extra moenia*. Peraltro, oggi ciò è particolarmente semplificato dai mezzi informatici, sia nella redazione che nella presentazione dell'atto: il tutto dovrebbe forse indurre il giudice costituzionale a non attribuire pregnante rilevanza alla connessione fra opinione *extra moenia* e atto tipico, a prescindere dall'applicazione *in bonam* o *malam partem* per il parlamentare.

Insomma, il sindacato del giudice nei conflitti connessi all'insindacabilità potrebbe arrestarsi prima, verificando quali sono gli interessi che hanno mosso il parlamentare. Si tratta di un approccio all'apparenza meno oggettivo di quello tenuto attualmente dalla Corte, che preferisce appoggiarsi ad "atti" per arrivare alle sue conclusioni. Ma, a ben vedere, l'oggettività è un requisito che nemmeno oggi il giudice riesce davvero a garantire, facendosi guidare, più o meno implicitamente, dal contesto fattuale e dall'analisi degli interessi coinvolti (10).

4. A questo proposito, è illuminante mettere a paragone la sent. n. 104 del 2024 e la precedente n. 218 del 2023. In quest'ultima si discutevano alcuni interventi compiuti dal senatore Giovanardi nei confronti di alcune autorità amministrative di Modena (in particolare, del Prefetto) per contestare la mancata inclusione di due aziende locali nella *white list* di possibili contraenti della pubblica amministrazione (11). In questo caso, l'esistenza di suoi molteplici atti parlamentari, addirittura precedenti, concernenti la questione non è bastata a Giovanardi per vedersi riconosciuta l'immunità: la Corte — pur rilevando anche la sostanziale contestualità temporale — riteneva che le esternazioni in questione, che il Tribunale di Modena ricorrente configura come possibili minacce in grado di integrare diversi reati, non possano essere considerate "opinioni" funzionali al mandato parlamentare.

Se proviamo a rileggere quel caso con la lente offerta dalla n. 104 del 2024, possiamo notare come nella vicenda Giovanardi a mancare fosse la natura collettiva degli interessi veicolati dal parlamentare. Difatti, il senatore modenese si era attivato non già per portare avanti una visione, un'idea collettiva o un interesse generale, ma per difendere posizioni particolari e interessi lucrativi di due soggetti privati ben identificabili. Vi è di più: le esternazioni *extra moenia* di Giovanardi erano dirette ad interferire in concreto con funzioni amministrative che possono ben essere oggetto dei consueti rimedi giurisdizionali.

(10) Di questo risultato la dottrina aveva già avvertito dopo la svolta della sent. n. 1150 del 1988: cfr. N. ZANON, *La Corte e la giurisprudenza parlamentare in tema di immunità: affermazioni di principio o regola del caso concreto?*, in questa *Rivista* 1988, 5595 ss.

(11) Le "liste bianche" corrispondono agli elenchi dei fornitori di beni e prestatori di servizi non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa, ai sensi della legge n. 190 del 2012 attuata dal d.P.C.M. 18 aprile 2013.

Un altro elemento da sottolineare è l'assenza di reale *öffentlichkeit* nelle azioni dell'interessato. Il senatore, infatti, non ha messo in piedi attività pubbliche di protesta, ma ha tenuto condotte private, definite dal Tribunale «pressorie», nei confronti di pubblici ufficiali chiamati a garantire la legalità nell'attività della pubblica amministrazione. Insomma, vi è una plateale assenza di “attività di interesse generale” che giustifichino l'attrazione di queste condotte in una funzione *rappresentativa*.

È chiaro che il caso Fidanza segue tutt'altro copione, e ben fa la Corte a riconoscere l'immunità nella decisione più recente.

Quel che emerge, comunque, è la marginalità degli atti parlamentari tipici nella gestione di questi conflitti sull'insindacabilità: malgrado l'apparente rilievo che viene ad essi attribuito dalla Corte, alla fine la corrispondenza fra esternazione informale e contenuto dell'atto tipico diviene semplicemente un argomento *ex multis*, soprattutto quando l'atto è successivo.

5. Si è più volte fatto riferimento alla natura pubblica e collettiva delle opinioni esternate dai parlamentari come chiave di lettura del nesso funzionale fra opinioni espresse e mandato rappresentativo. La sentenza in commento impone di spendere qualche considerazione sull'uso dei *social media*, uno dei quali è stato il vettore del video di denuncia diffuso dal deputato Fidanza.

Quando si affronta il tema della libertà di espressione in Internet — ancorché “guarentigiata”, come nel caso dei parlamentari — si possono adottare sostanzialmente due approcci. Il primo è un approccio che possiamo definire *continuista*: cambiano i mezzi di comunicazione e forse la loro pervasività, ma i problemi rimangono sempre gli stessi e non è necessario stravolgere i principi consolidati. Il secondo è invece *innovatore*: la rivoluzione digitale è così significativa da imporre un ripensamento delle regole che presiedono alle libertà comunicative (12).

Come spesso accade, la verità sta probabilmente nel mezzo: sebbene ulteriori accorgimenti si rivelino necessari per adattare i principi ai tempi e ai mezzi che cambiano (13), il nucleo duro di questi principi resta intatto, e i bilanciamenti fra diritti richiesti all'epoca della radio, della televisione e

(12) Questa divergenza di attitudini è rappresentata dalla famosa diatriba statunitense sulla *law of the horse*: con la nascita del cyberspazio, vi fu chi contestò l'idea che dovesse nascere un “nuovo diritto del cyberspazio”, poiché bastava semplicemente riprendere i principi elaborati nel corso del tempo. L'espressione nasce dalla circostanza che, con il passaggio dai cavalli come mezzi di locomozione alle automobili, si posero le stesse questioni sull'evoluzione tecnologica che sembravano emergere con Internet. A sostenere l'approccio continuista fu F.H. EASTERBROOK, *Cyberspace and the Law of the Horse*, in *The University of Chicago Legal Forum* 1996, 207 ss. In senso contrario L. LESSIG, *The Law of the Horse: What Cyberlaw Might Teach*, in *Harvard Law Review* 1999, 501 ss.

(13) Ad esempio, si v. il commento alla sent. n. 170 del 2023 (in materia di corrispondenza dei parlamentari) di A. D'ANDREA, *I fatti dietro gli 'emoticon': la Corte 'copre' qualsiasi condotta del parlamentare veicolata consapevolmente tramite 'Whatsapp'*, in questa *Rivista* 2023, 1713 ss., il quale sostiene che rispetto al sistema di comunicazione *Whatsapp* la giurisprudenza della Corte risulti sostanzialmente

della stampa capillare non sono poi tanto diversi dalle riflessioni che impongono i giganti del Web.

La Corte costituzionale, in varie occasioni (14), ha dato prova di mantenere una posizione di equilibrio, molto attenta a richiamare l'attenzione sull'evoluzione tecnologica, senza però invocare nuovi paradigmi di applicazione dei principi coinvolti e, soprattutto, senza abbracciare «l'ottimismo con il quale si è scorto l'incedere di un "costituzionalismo digitale"» (15).

Nella pronuncia in commento questa postura è confermata: da un lato, si ribadisce come la comunicazione politica «si è trasformata (e si continua a trasformare) profondamente». Dall'altro, ricorda la Corte, sono necessarie forme espressive civili «tanto più quando l'opinione è espressa per mezzo dei moderni mezzi di comunicazione — quali testate giornalistiche online o social media — che la rendono agevolmente reperibile e oggetto di ulteriore diffusione». Tuttavia, e saggiamente, la circostanza che il deputato abbia ricorso ad un video via Facebook perde sostanzialmente rilevanza nel quadro generale: in fin dei conti, la novità del mezzo non corrisponde alla novità della questione.

6. «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.» (16).

Si tratta di un'affermazione ineccepibile della sentenza in commento, che comporta una serie di importanti implicazioni. La prima è che l'immunità sposta il suo baricentro: nata per ragioni di indipendenza interorganica, essa trova il suo significato contemporaneo nel principio di rappresentanza. Si tratta di una constatazione emersa molto nettamente nella giurisprudenza del Tribunale costituzionale tedesco (17): la fonte della prerogativa non va allora ricercata nel principio di autonomia delle Camere, ma nella libertà dei loro membri.

Se questo è vero, bisogna essere pronti a ribaltare la prospettiva: le immunità coprono i parlamentari in quanto, *uti singuli*, rappresentano la Nazione (come testimonia la struttura grammaticale dell'art. 67 Cost.) e non

obsoleta, perché non tiene conto di molteplici possibilità di utilizzo che possono distorcere il contenuto stesso della corrispondenza.

(14) La più saliente di questa pare essere è la sent. n. 150 del 2021 in materia di diffamazione a mezzo stampa, anticipata dall'ord. "monitoria" n. 132 del 2020.

(15) M. MANETTI, *L'ordinamento giuridico fondato sulle piattaforme*, in M. LADU, N. MACCABIANI (a cura di), *L'individuo e la realtà digitale. Una questione costituzionale e democratica oltre la virtualità*, Napoli 2023, 15, la quale vede nella rete « il luogo nel quale domina ancora incontrastato l'antisovrano, piegando al suo volere i diritti e le libertà che gli ordinamenti statali, e per la sua parte l'ordinamento internazionale, vorrebbero continuare a proteggere ».

(16) *Cons. in dir.*, punto 7.3.1.

(17) Cfr. in particolare BVerfGE 104, 310, del 17 dicembre 2001, *Pofalla II*. Per ulteriori indicazioni si v., volendo, A. LAURO, *Il conflitto di attribuzione a tutela del singolo parlamentare*, Bari 2022, 275.

come membri di un'assemblea sovrana (18). In altri termini, non si può negare che i veri soggetti (quantomeno) dell'insindacabilità (19) siano deputati e senatori: il che significa riconoscere una certa signoria del singolo membro delle Camere sull'insindacabilità, a partire dalla sua rinunciabilità, ma anche la sua azionabilità per via di conflitto (20).

7. Il sentiero è segnato? La decisione in commenta sembra presagire una risposta positiva: il nesso funzionale che garantisce l'insindacabilità delle opinioni potrebbe definitivamente emanciparsi dagli atti parlamentari tipici (precedenti, successivi, contestuali che siano). La Corte potrebbe essere pronta ad abbracciare una visione sostanzialistica dell'insindacabilità (21), lasciando da parte la lettura formalistica che, tutto sommato, non ha dato grande prova di sé.

È chiaro che l'approccio casistico non verrà abbandonato: purtroppo è impossibile per il giudice costituzionale stabilire a lettere di fuoco i confini di una prerogativa che è potenzialmente sconfinata, perché si presta ad essere applicata in una serie infinita di situazioni e vicende. D'altra parte, è nella natura dei conflitti tra poteri essere aperti alle situazioni concrete (22).

L'unica soluzione oggettiva sarebbe stata quella di costringere la prerogativa nei recinti parlamentari: una soluzione che non sarebbe stata pienamente aderente alla lettera e allo spirito dell'art. 68, primo comma, ma che certo avrebbe avuto il pregio di garantire maggiore certezza, senza alimentare percezioni — quand'anche, appunto, falsate — di privilegio e impunità. Si tratta però di una scelta capitale, "fondativa", realizzabile solo in un momento di rottura, quale poteva essere quello seguito alla riforma costituzionale delle immunità (23).

(18) Cfr. M. ESPOSITO, *Il singolo parlamentare come potere della comunità statale*, in questa *Rivista* 2021, 2893: «L'art. 67, comma 1, Cost., non attribuisce la rappresentanza alle Camere, bensì a ciascun singolo eletto. Ciò che è già un primo significativo indizio della "giuridificazione" della rappresentanza politica, in quanto consistente in un rapporto tra due termini soggettivi».

(19) Il discorso può essere in parte diverso per l'inviolabilità personale dei parlamentari, poiché vi è un chiaro interesse del Parlamento come organo a mantenere intatta la sua funzionalità, che potrebbe soffrire di limitazioni diffuse alla libertà personale dei suoi membri.

(20) Come ha scritto M. ESPOSITO, *Il singolo parlamentare*, cit., 2892: andrebbe riconosciuto il «singolo parlamentare come potere dello Stato (*posterius*) in quanto rappresentante della Nazione (*prius*)»

(21) Cfr. T.F. GIUPPONI, *Fu vera svolta*, cit., 372 ss.

(22) Sulla natura concreta dei conflitti di attribuzione v. in particolare R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano 1996, 143.

(23) La riforma dell'art. 68, dove il participio *perseguiti* venne sostituito con il più ampio *chiamati a rispondere*, poteva giustificare una lettura restrittiva della prerogativa, ancorabile anche all'abbinamento che esiste fra opinioni e voti (certamente dati all'interno del Parlamento) nel testo costituzionale. Al proposito si v. la critica di A. PACE, *I limiti del potere*, Napoli 2008, 141 ss., che riteneva la legge n. 140 del 2003 incostituzionale (anche) nel suo art. 3, in quanto lesiva del perimetro di insindacabilità fissato dall'art. 68, comma primo, Cost. La sent. n. 120 del 2004, pur non dichiarando l'illegittimità della legge ordinaria sul punto, ne diede un'interpre-

È condivisibile quindi la scelta della Corte di guardare alla sostanza della funzione rappresentativa, e di non limitarsi a meri indizi esterni, del resto manipolabili da parte degli stessi parlamentari interessati (24). Peraltro, se l'approccio giurisprudenziale dovesse consolidarsi, non v'è bisogno di destare soverchi allarmi. È a partire dal testo della Costituzione che si possono trovare i contrafforti per evitare derive di qualsiasi tipo (censorie, ma anche "di casta") (25).

Nell'infinita crisi della rappresentanza, non si può che salutare con favore una tendenza che provi a rimettere al centro la sostanza della dinamica rappresentativa. Sullo sfondo restano pesanti questioni istituzionali, a partire dalla domanda sulla qualità autenticamente rappresentativa di parlamentari eletti con leggi scellerate che distorcono la volontà popolare. Questa, però, è tutt'altra questione sulla quale la Corte ha mostrato, all'occorrenza, di saper prendere posizione.

ALESSANDRO LAURO

ABSTRACT

La sent. 104 si inserisce nel lungo filone giurisprudenziale concernente l'insindacabilità parlamentare. Lo fa con un approccio che pare innovativo, valorizzando la natura sostanziale dell'esternazione come effettivamente capace di realizzare la funzione rappresentativa. Ciò rende il richiamo ad atti formali del parlamentare, anche successivi, un argomento di contorno non più decisivo. Sarebbe dunque auspicabile che la Corte esplorasse questa traiettoria, dando maggior considerazione al contenuto della rappresentanza piuttosto che a meri indici esteriori.

What does it mean "to represent"? On MPs' statements out of the precincts.

Sentence 104 is a part of the long line of case-law concerning parliamentary immunity. It does so with what appears to be an innovative approach, emphasising the substantial nature of Mps opinions as actually capable of fulfilling the representative function. This makes the reference to formal acts of the parliamentarians, even subsequent ones, an

tazione di fatto restrittiva, mantenendo continuità con la giurisprudenza precedente e rimarcando il criterio del nesso funzionale.

(24) Come ricordato, al giorno d'oggi basta poco per creare *ex novo* e depositare un'interrogazione parlamentare successiva che possa coprire un'improvvida uscita di un parlamentare: questo è un elemento che — senza abbracciare l'approccio innovatore di cui sopra — può essere tenuto in considerazione.

(25) La Corte già lo ha fatto, come ricorda al punto 7.2 *Cons. dir.*, escludendo dal perimetro dell'insindacabilità: «gli insulti (sentenze n. 218 del 2023, n. 59 del 2018 e n. 137 del 2001), le minacce (sentenza n. 218 del 2023) e più in generale i meri comportamenti materiali (sentenza n. 137 del 2001), l'attestazione di una circostanza di fatto idonea a integrare un reato (sentenza n. 388 del 2007), nonché la consapevole affermazione di fatti oggettivamente falsi lesivi della reputazione altrui (sulla cui peculiare offensività, sentenza n. 150 del 2021)». Non è da escludere che circostanze peculiari richiedano in futuro di estrapolarne altri.

outline argument that is no longer decisive. It would therefore be desirable for the Court to explore this trajectory, placing greater value on the content of the representation rather than on mere external indicators.