

L'annoso conflitto tra poteri dello Stato sull'insindacabilità parlamentare “*extra moenia*”

Sommario: 1. *Introduzione sui fatti di causa.* – 2. *L'art. 68 Cost. e le prerogative parlamentari.* – 3. *La Corte costituzionale si pronuncia sull'insindacabilità parlamentare “extra moenia”.* – 4. *Riflessioni conclusive.*

1. *Introduzione sui fatti di causa*

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 104 del 10 giugno 2024, ha risolto un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

In particolare, il giudizio è stato promosso dal Tribunale di Milano contro la deliberazione della Camera dei deputati relativa all'approvazione della proposta della Giunta per le autorizzazioni (1) di ritenere insindacabili (ai sensi dell'art. 68, c. 1, Cost.) le dichiarazioni rese dell'allora deputato Carlo Fidanza, il quale era stato citato a giudizio per rispondere del reato di diffamazione aggravata di cui all'art. 595, c. 3, c.p., in ragione delle affermazioni (2) rese in un video pubblicato sui *social media*.

La Camera dei deputati, su richiesta del Tribunale (3), ha qualificato le affermazioni espresse dall'imputato quale esercizio delle funzioni parlamentari, ai sensi dell'art. 68, c. 1, Cost. (4).

Al contrario, a parere del Tribunale di Milano l'allora deputato Fidanza, esprimendo le opinioni non ha osservato alcun mandato parlamentare, bensì ha esercitato il proprio diritto di critica ai sensi dell'art. 21 Cost., la cui sussistenza dei limiti è demandata all'esclusivo accertamento da parte dell'autorità giudiziaria.

(1) La relazione della Giunta per le autorizzazioni della Camera dei deputati ha affermato l'insindacabilità delle opinioni e ciò in quanto Carlo Fidanza ha presentato, due giorni dopo aver espresso dette opinioni, un'interrogazione parlamentare dello stesso tenore indirizzata al Ministero per la famiglia e la disabilità.

(2) «Siamo qui a Milano, in viale Toscana davanti a Sante-ria 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]a] in concessione, ma soprattutto vogliamo difendere i bambini e la loro innocenza da questi pazzi che la vogliono violare».

(3) In forza dell'art. 3, c. 4, l. 20 giugno 2003, n. 140, disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 Cost. nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato.

(4) La Camera dei deputati, con la deliberazione impugnata, avrebbe invece precluso detto vaglio, privando il Tribunale di Milano delle proprie prerogative giurisdizionali.

La resistente Camera ha ricostruito i fatti dall'origine (5) e ha sostenuto la sussistenza tanto della corrispondenza sostanziale quanto il legame temporale (6) tra le dichiarazioni di Carlo Fidanza e quelle di cui agli atti tipici richiamati nella relazione della Giunta (7).

Per negare il legame temporale, il Tribunale di Milano ha affermato che l'atto parlamentare deve essere sempre anteriore alle dichiarazioni *extra moenia*. Al riguardo, la Camera dei deputati ha obiettato che “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” (8).

Alla luce di tale conflitto, la Corte costituzionale ha dovuto sviscerare la portata dell'art. 68 Cost. per stabilire se l'insindacabilità parlamentare si estende anche ad attività svolte *extra moenia*.

2. *L'art. 68 Cost. e le prerogative parlamentari*

L'istituto della “insindacabilità” si iscrive nella genesi dei regimi democratici di impianto tipicamente liberale, in quanto finalizzato ad assicurare il libero esercizio del mandato parlamentare rispetto a possibili interferenze esterne, *in primis* di natura giudiziaria (9).

Nell'alveo delle prerogative parlamentari vi rientra l'insindacabilità (10), la quale rappresenta il presup-

(5) La Camera dei deputati ha precisato che la mostra era stata annullata a seguito del clamore mediatico e l'amministratore della società (organizzatrice della mostra) aveva querelato l'allora deputato Fidanza, in quanto le 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».

(6) La Camera dei deputati ha altresì scandito le circostanze della vicenda, precisando che il video pubblicato su Facebook ha preceduto di due giorni l'interrogazione e solo successivamente è stata presentata la querela.

(7) 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. Fidanza sui temi della tutela dell'infanzia.

(8) Come sostenuto da Corte cost., n. 218/2023, n. 241/2022, n. 133/2018, n. 97/2008 e nn. 221 e 260/2006.

(9) La recente storia repubblicana italiana sembra appunto confermare tale matrice come affermato da M. Cerasa, *Art. 68*, in Aa.Vv., *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, 1298 ss. L'origine dell'istituto *de quo* è “coeva” alla nascita dei parlamenti moderni (cfr. il *Bill of Rights* del 1689) e a testimonianza della sua matrice essenzialmente “penalistica”, si consideri il testo originario dell'art. 68, c. 1, Cost., sostanzialmente identico a quello attualmente in vigore, se non che si utilizzava l'espressione “perseguiti” invece di “chiamati a rispondere”.

(10) L'insindacabilità è una qualità che caratterizza l'opinione espressa dal parlamentare e rappresenta una specificazione del divieto di mandato imperativo (art. 67 Cost.), dato che le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari (esenti da responsabilità) sarebbero anche quelle di rilievo politico manifestate non in atti tipici, ma nell'ambito di quello

posto del libero esercizio dell'attività politica, consentendo ai deputati e senatori di svolgere le proprie funzioni liberi da condizionamenti esterni, dunque, in piena indipendenza (11). Da ciò si comprende la differenza tra le prerogative parlamentari (collegate a delle funzioni cui l'ordinamento riconosce particolare rilevanza) e il privilegio che invece consiste in una posizione di ingiustificato vantaggio.

Sebbene con la revisione costituzionale del 1993 (12) sia stato modificato soltanto il secondo comma dell'art. 68 Cost. (la c.d. "immunità penale"), l'impatto sulla applicazione (anche) del primo comma è stato evidente: infatti, mentre prima della riforma l'insindacabilità era stata sostanzialmente assorbita dall'eventuale diniego di autorizzazione a procedere, il successivo venir meno di tale autorizzazione ha spesso indotto le Camere a ricorrere alla insindacabilità anche in presenza di affermazioni o comportamenti non riconducibili all'esercizio delle funzioni (13).

A contribuire alla suddetta situazione è stata la circostanza per cui la disposizione costituzionale non espressamente stabiliva – né stabilisce – a chi spetti accertare la sussistenza dell'insindacabilità; sicché, sul punto, dottrina e giurisprudenza (costituzionale) hanno seguito indirizzi diversi: la prima, anche sulla scorta di una analisi comparata, ha propeo per l'attribuzione della relativa competenza all'autorità giudiziaria (salva la possibilità per le Camere di sollevare conflitto inter-organico contro la decisione sfavorevole) mentre la seconda ha propeo per la sua attribuzione alle Camere e l'intervento del legislatore – in materia – ha cristallizzato appunto la seconda ipotesi nella l. n. 140/2003 (14).

Infatti, ai sensi dell'art. 3 della suddetta legge "[q]uando in un procedimento giurisdizionale è rile-

che può ritenersi il dovere qualificato di denuncia del parlamento quale rappresentante della Nazione.

(11) Il tema è rilevante visto che quando si prendono in considerazione le prerogative parlamentari si toccano le radici più profonde del costituzionalismo, poiché la necessità di garantire l'indipendenza dei membri del Parlamento costituisce una condizione preliminare per l'attuazione dello Stato liberal-democratico.

(12) L. cost. 29 ottobre 1993, n. 3.

(13) M. Cuniberti, *Art. 68*, in Aa.Vv., *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, il Mulino, 2018, 90.

(14) Invero, la Corte costituzionale – già nelle sent. n. 443/1993 e n. 1150/1998 – aveva asserito che "*l'art. 68, primo comma, della Costituzione attribuisce alla Camera di appartenenza il potere di valutare la condotta addebitata a un proprio membro, con l'effetto, qualora la condotta stessa sia qualificata come ricompresa nell'esercizio delle funzioni parlamentari, di inibire, in ordine ad essa, una difforme pronuncia giudiziale di responsabilità [e] pertanto, il giudice [che] reputi che la delibera della Camera di appartenenza – che afferma l'insindacabilità ex art. 68 della Costituzione – sia il risultato di un esercizio illegittimo (o di "cattivo uso") del potere di valutazione, ha la possibilità di provocare il controllo della Corte costituzionale, sollevando davanti a questa conflitto di attribuzione*".

vata o eccepita l'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, il giudice dispone, anche d'ufficio, se del caso, l'immediata separazione del procedimento stesso da quelli eventualmente riuniti [ed] in ogni altro caso in cui ritenga applicabile l'articolo 68, primo comma, della Costituzione il giudice provvede con sentenza in ogni stato e grado del processo penale. [Viceversa, se] non ritiene di accogliere l'eccezione concernente l'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione [...] il giudice provvede senza ritardo con ordinanza non impugnabile, trasmettendo direttamente copia degli atti alla Camera alla quale il membro del parlamentare appartiene o apparteneva al momento del fatto [ed] il procedimento è sospeso fino alla deliberazione della Camera".

La Camera investita della questione dovrà trasmettere all'autorità giudiziaria la propria deliberazione: se questa è favorevole all'applicazione dell'art. 68, c. 1, Cost. il giudice adotta senza ritardo i provvedimenti e il pubblico ministero formula la richiesta di archiviazione.

Pertanto, allo stato attuale, è al Parlamento che spetta di stabilire la sussistenza dei presupposti per l'applicazione della prerogativa dell'insindacabilità; ai giudici compete, invece, di sottoporre alle Camere il "caso" nell'ambito del quale sia emersa la responsabilità di un deputato o di un senatore per un fatto riconducibile alla previsione di cui al c. 1 dell'art. 68 Cost. quando non sia immediatamente accolta la relativa eccezione, nonché di sollevare successivamente conflitto di attribuzioni soltanto se ritenga che, nella valutazione dei suddetti presupposti, la Camera di appartenenza del parlamentare abbia travalicato i limiti della propria competenza istituzionale. Ed è appunto su tale – ultimo ed eventuale – passaggio che si innesta l'intervento della Corte costituzionale, la quale ha definito e sviluppato la nozione di "nesso funzionale" – quale obiettivo presupposto per la applicazione della insindacabilità – proprio in occasione delle pronunce adottate in sede di conflitto inter-organico (15).

In particolare, a partire dalle sent. nn. 10 e 11/2000 della Consulta (16), il predetto "nesso" sarebbe stato individuato nella corrispondenza – o comunque, nel collegamento – fra le espressioni utilizzate dal parlamento, indipendentemente dal *locus*, e gli atti tipici di esercizio delle funzioni (*i.e.* interrogazioni, interpel-

(15) R. Di Maria, *L'applicazione dell'art. 68, comma 1, Cost., quale "specchio" in cui si riflette il (complicato e conflittuale) rapporto fra politica e magistratura: è tempo di cambiare?*, in <www.ConsultaOnline.it>, 19 giugno 2023, 473.

(16) Chiarito a chi spetti dichiarare l'insindacabilità ex art. 68, c. 1, Cost. anche normativamente (cc. 2, 3 e 4, art. 3, l. n. 140/2003) la Corte costituzionale si è infatti occupata di stabilire in che modo le Camere abbiano esercitato la competenza loro spettante, in specie censurando le delibere di Giunta – poi generalmente approvate in Aula – nelle quali il *focus* non riguardasse la *ratio* della prerogativa bensì le caratteristiche della condotta giudiziariamente censurata.

lanze, interventi in aula, dichiarazioni di voto, presentazione di proposte/progetti di legge). Il medesimo legislatore, con la riforma del 2003, ha poi provveduto a riportare testualmente le medesime ipotesi (17).

Alla stregua di tale indirizzo giurisprudenziale può affermarsi che gli atti svolti *extra moenia* sono insindacabili solo se e nella misura in cui siano identificabili come attività parlamentare, vale a dire abbiano una corrispondenza sostanziale di contenuto con atti parlamentari tipici; sicché una dichiarazione resa alla stampa può ritenersi collegata all'esercizio del mandato parlamentare in quanto sia fedele riproduzione all'esterno e dunque divulgazione dei contenuti esatti di atti tipici (18).

3. La Corte costituzionale si pronuncia sull'insindacabilità parlamentare "extra moenia"

Il giudice delle leggi con la sentenza in commento (19) ha principiato riconoscendo che la "complessiva architettura istituzionale [...] ispirata ai principi della divisione dei poteri e del loro equilibrio 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'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge e la difesa dei loro diritti e interessi, dall'altro".

Preso atto del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, la Consulta ha rammentato come: "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". Nel delinearne la prerogativa in esame, la Corte ha precisato che: "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. [...] Predilige, invece, un criterio funzionale in base al quale l'insindacabilità non è limitata alle opinioni espresse all'interno delle Camere".

Tuttavia, la Corte costituzionale ha circoscritto l'insindacabilità non a qualsiasi opinione espressa da un parlamentare è, per ciò solo, sottratta alla responsabilità giuridica, in quanto: "è pur sempre necessario

(17) Cfr. art. 3, c. 1, l. n. 140/2003: "[l]'articolo 68, primo comma, della Costituzione si applica in ogni caso per la presentazione di disegni o proposte di legge, emendamenti, ordini del giorno, mozioni e risoluzioni, per le interpellanze e le interrogazioni, per gli interventi nelle Assemblee e negli altri organi delle Camere, per qualsiasi espressione di voto comunque formulata, per ogni altro atto parlamentare, per ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento".

(18) M. Cerasa, *op. cit.*, 1304.

(19) Corte cost., 10 giugno 2024, n. 104.

– 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 e che, pertanto, le opinioni espresse siano caratterizzate dalla esistenza di un nesso stretto con l'esercizio delle funzioni".

Inoltre, sulle opinioni espresse *extra moenia*, la giurisprudenza costituzionale ha previsto degli indici rivelatori dell'esistenza del nesso funzionale quali: la sostanziale corrispondenza con opinioni espresse nell'esercizio di attività parlamentare e la sostanziale contestualità temporale fra tale ultima attività e l'attività esterna.

Pertanto, le opinioni espresse fuori dalle sedi delle Camere sono considerate esercizio della funzione parlamentare, in quanto destinate a comunicare all'esterno (pur nell'ineliminabile diversità degli strumenti e del linguaggio adoperato) il significato dell'attività compiuta nell'esercizio del mandato che per sua natura è destinata a proiettarsi al di fuori delle aule parlamentari, nell'interesse della libera dialettica politica quale condizione di vita delle istituzioni democratico-rappresentative.

Sicché l'art. 68, c. 1, Cost. può trovare applicazione anche a dichiarazioni rese *extra moenia* per le quali si ritenga sussistente un evidente nesso con l'esercizio della funzione parlamentare.

In quest'ottica, possono considerarsi entro il perimetro di applicazione dell'art. 68, c. 1, 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.

Infatti, per la Consulta "[u]na 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 [...]. 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".

Per questi motivi, la Consulta ha dichiarato che le affermazioni dell'allora deputato Carlo Fidanza costituiscono opinioni espresse nell'esercizio della funzione parlamentare e, pertanto, spetta alla Camera dei deputati deliberarne l'insindacabilità.

4. Riflessioni conclusive

Alla luce di quanto sopra esposto, appare inconfutabile che l'art. 68, c. 1, Cost. trovi applicazione in relazione alle opinioni espresse nelle sedi istituzionali (per il criterio spaziale), ma anche al di fuori dalle

Camere (le c.d. opinioni *extra moenia*), a condizione che costituiscano la riproduzione fedele di atti parlamentari, o che comunque siano legate a questi da un nesso funzionale, vale a dire: il legame di ordine temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna (tale che quest'ultima venga ad assumere una finalità divulgativa della prima) e la sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e gli atti esterni.

Infatti, il Parlamento rappresenta il luogo fisico in cui materialmente avviene la deliberazione, ma è altrettanto vero che la formazione dell'opinione e l'acquisizione del consenso si sviluppano oramai al di fuori dalle Camere. Pertanto, poiché il mandato rappresentativo trova esplicitazione, oggi più che mai, all'esterno dell'aula, si estende la possibilità di rimodulazione della garanzia dell'insindacabilità, muovendo dal presupposto che essa non possa essere ancorata alla sua localizzazione in una specifica sede fisica.

Del resto, in ossequio al principio della pubblicità dei lavori parlamentari (art. 64, c. 2, Cost.) si comprende la sofisticata organizzazione delle Camere nella diffusione di informazioni sui lavori parlamentari e la crescente tendenza dei parlamentari a riferire sui *mass media* i dettagli della loro attività.

L'odierno scenario di fluidità nella circolazione delle informazioni, completamente diverso dal passato, permette di raggiungere con immediatezza, inserendo materiali *on line*, un numero di utenti indeterminabile, anche grazie al carattere aperto e globale della rete (20). Dunque, è naturale chiedersi se e come le mutate relazioni sociali, profondamente interferite dal progresso tecnologico, abbiano già, di fatto, trasformato le modalità di esercizio dell'attività politico-parlamentare nonché perimetrato la c.d. "arena politica" e quindi se e come debba conseguentemente adattarsi l'ermeneutica sull'insindacabilità parlamentare.

Nell'ambito di tale cornice si colloca l'annoso dibattito tra chi è portato a proteggere questa garanzia (21) e chi, invece, preferisce ridimensionarla, considerandola un privilegio oramai obsoleto (22).

Negli anni anche la dottrina si è spesa sul tema e ha sollevato non poche perplessità (23) sull'attuale

impianto normativo; nel far ciò ha proposto diverse soluzioni, ritenendo praticabile una modifica dei regolamenti parlamentari, al fine di consentire che le espressioni utilizzate dai parlamentari possano trovare ancoraggio in un atto regolamentare (24).

A prescindere dalle differenti correnti, nell'odierna società digitale, appare opportuno individuare un nuovo bilanciamento che tenga conto dell'esigenza di salvaguardare il prestigio di una carica politica senza impedire alla giustizia di fare il suo corso, se non si vuole che le immunità si trasformino in privilegi e che da ciò ne derivi un distacco incolmabile fra la classe politica e i cittadini.

ALESSIA INDELICATO

(20) C.R. Sunstein, #republic. *La democrazia nell'epoca dei social media*, Bologna, il Mulino, 2017, 39.

(21) A. Candido, *Prospettive evolutive dell'insindacabilità delle "opinioni espresse": una proposta di modifica dei regolamenti parlamentari*, in <www.ConsultaOnline.it>, 25 settembre 2023, 855.

(22) G. Bucci, *L'esercizio della funzione parlamentare tra insindacabilità e privilegio*, in *Politica del diritto*, 1999, 71 ss.

(23) Si è ulteriormente posta una problematica derivante dal fatto che la valutazione del nesso funzionale viene effettuata con riferimento agli atti della medesima persona, così che non risulta possibile ipotizzare una sorta di insindacabilità di gruppo. Basti menzionare agli atti parlamentari riconducibili al gruppo come le interrogazioni a risposta immediata (c.d. *question time*): posto che queste possono essere presentate da un deputato per gruppo, ne deriva che soltanto costui può godere

della possibilità di manifestare *extra moenia* l'opinione previamente espressa *intra moenia*.

(24) A. Candido, *op. cit.*, 862. Tra le soluzioni prospettate si esclude una modifica dell'art. 68 Cost. dopo quella del 1993 e si propone di disciplinare, in seno ai regolamenti parlamentari, uno spazio *web* sui siti della Camera e del Senato, nell'ambito del quale il parlamentare, possa, previo controllo di ammissibilità, esprimere la propria opinione. Nell'ambito di tale piattaforma si potrebbe prevedere un diritto di replica di chi si senta leso dalle opinioni espresse. Un'altra soluzione potrebbe consistere nella tipizzazione di un nuovo atto, vale a dire un resoconto periodico dell'attività *extra moenia* svolta dal parlamentare, in relazione alla quale quest'ultimo ritenga di domandare la parlamentarizzazione.