

**I limiti dell'insindacabilità parlamentare nelle sentt. nn. 59 e 133 del 2018.
La Corte costituzionale ancora tra forma e sostanza,
in vista di una svolta dai confini incerti**

di Tommaso F. Giupponi *
(23 febbraio 2019)

1. Le sentt. nn. 59 e 133 del 2018¹ rappresentano una tappa importante nella complessa giurisprudenza costituzionale in materia di insindacabilità parlamentare. A prescindere dalle controversie che hanno portato alle pronunce della Corte, infatti, ancora una volta emerge la tensione tra la sfera di autonomia delle Camere e il doveroso esercizio della funzione giurisdizionale, da sempre al centro di ogni questione circa i confini delle "immunità della politica". Come noto, dopo la riforma dell'art. 68 Cost. approvata nel 1993, molte delle tensioni che avevano avuto come protagonista l'autorizzazione a procedere si trasferirono sull'insindacabilità parlamentare, offrendo sempre più spesso alla Corte costituzionale l'occasione di pronunciarsi sulla natura, l'oggetto e i confini di tale tradizionale prerogativa. Anche alla luce di una prassi parlamentare assai "generosa", a partire dalle sentt. nn. 10 e 11 del 2000 la giurisprudenza della Corte ha assunto posizioni più rigide, al fine di limitare gli eccessi interpretativi delle Camere.

In particolare, il Giudice costituzionale ha assunto un'interpretazione maggiormente restrittiva del nesso richiesto dall'art. 68, primo comma, Cost. tra opinioni espresse ed esercizio delle funzioni parlamentari, ritenendo insindacabile *extra moenia* esclusivamente la divulgazione di opinioni già manifestate in atti parlamentari tipici, alla luce dell'emersione di una corrispondenza sostanziale di contenuti tra le prime e i secondi. Dunque, un approccio di tipo essenzialmente formale-procedurale, volto ad evitare che il parlamentare possa giovare di una sorta di insindacabilità retroattiva rispetto ad opinioni espresse al di fuori dell'esercizio delle funzioni parlamentari tipiche, attivandole successivamente.

Tale approccio, che ha portato ad un sensibile aumento delle delibere parlamentari di insindacabilità annullate in sede di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, è stato progressivamente oggetto di diverse precisazioni, anche al fine di garantire una maggiore flessibilità ed evitare automatismi a volte considerati eccessivi.² In ogni caso non sono mancate ambiguità ed aporie, come nel caso dei colloqui riservati tra parlamentari all'interno delle Camere (giudicati sindacabili),³ o di diverse tipologie di atti atipici o "innominati", ricondotti invece all'esercizio delle funzioni parlamentari e,

1 Per un primo commento alla sent. n. 59/2018, si vedano A. Gullo, *Il caso Calderoli davanti alla Consulta: una utile affermazione dei limiti di applicabilità dell'art. 68 Cost.*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 4/2018, all'indirizzo www.penalecontemporaneo.it; A.I. Arena, *L'insindacabilità delle opinioni rese dal parlamentare. Minime riflessioni a partire dalla lettura della sent. n. 59 del 2018*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2018, all'indirizzo www.osservatorioaic.it; O. Caramaschi, *Dal nesso funzionale esterno alla continenza interna? Recenti tendenze in tema di insindacabilità parlamentare (nota a Corte cost., sent. n. 59/2018)*, in *Consulta online*, n. 2/2018, all'indirizzo www.giurcost.it.

2 Per una ricostruzione di tale evoluzione sia consentito un rinvio a T.F. Giupponi, *Art. 68*, in S. Bartole, R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, in particolare pag. 626 ss.; da ultimo, vedi anche M. Cuniberti, *Art. 68*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana*, II, Bologna, il Mulino, pag. 77 ss.

3 Cfr., in questo senso, le sentt. nn. 509/2002 e 166/2007.

quindi, insindacabili: l'invio di una lettera al Presidente di una Commissione di inchiesta o ad un Presidente di gruppo parlamentare; la presentazione di un'interrogazione, successivamente dichiarata inammissibile.⁴

Tuttavia, è sul piano della sequenza temporale che sembrano esserci state le oscillazioni più evidenti, avendo a volte la Corte ritenuto sufficiente la mera "contestualità" tra dichiarazioni esterne del parlamentare e sua attività ufficiale, di poco successiva. Contemporaneamente, valorizzando la finalità divulgativa delle dichiarazioni *extra moenia*, sono state ritenute non coperte dalla prerogativa dell'insindacabilità opinioni di troppo antecedenti rispetto alla loro divulgazione esterna.

Nel complesso, l'analisi della giurisprudenza costituzionale ha fatto emergere la rilevanza di due elementi: "un legame di ordine temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna, tale che questa venga ad assumere una finalità divulgativa della prima; una sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e gli atti esterni, al di là delle formule letterali usate, non essendo sufficiente né un semplice collegamento tematico o una corrispondenza contenutistica parziale, né un mero contesto politico entro cui le dichiarazioni *extra moenia* possano collocarsi, né, infine, il riferimento alla generica attività parlamentare o l'inerenza a temi di rilievo generale, pur dibattuti in Parlamento".⁵

La verifica della presenza dei due requisiti da parte della Corte, però, non è sempre stata uniforme. Logicamente, infatti, il legame temporale dovrebbe essere valutato prioritariamente rispetto alla corrispondenza contenutistica; ma non sempre ciò avviene. In alcuni casi, infatti, la Corte esclude la sostanziale corrispondenza di contenuti prioritariamente e "anche a prescindere" dall'esistenza di un legame temporale tra atti tipici e dichiarazioni "esterne" del parlamentare,⁶ risultando difficile cogliere (in questi casi) quale sia l'elemento considerato preponderante dal Giudice dei conflitti.

Nonostante sia stata sollecitata in più occasioni dalle difese di Camera e Senato costituite in giudizio a rivedere la sua giurisprudenza in merito, dal momento che l'evoluzione delle forme della rappresentanza politica in una democrazia pluralistica si connoterebbe per una dimensione pubblica e comunicativa che trascende le sedi e gli atti formali delle Camere, la Corte è stata comunque sempre ferma nel ribadire che "il riferimento all'attività parlamentare o comunque l'inerenza a temi di rilievo generale (pur dibattuti in Parlamento), entro cui le dichiarazioni si possano collocare, non vale di per sé a connotarle quali espressive della funzione", ma le individua come un contributo offerto da parlamentare all'opinione pubblica "nell'esercizio della libera manifestazione del pensiero assicurata a tutti dall'art. 21 Cost."⁷

La richiesta di "aggiornare" la nozione di nesso funzionale fino a ritenerlo sussistente "in tutte le occasioni in cui il parlamentare raggiunga il cittadino, illustrando la propria posizione", infatti, è stato ritenuto dalla Corte eccessivamente vaga e incompatibile con il dettato costituzionale per due ordini di ragioni: da un lato "essa si concentra su

4 Così, rispettivamente, le sentt. nn. 219/2003, 298/2004 e 379/2003.

5 Così, da ultimo, la sent. n. 144/2015, riprendendo anche quanto già affermato, tra le altre, dalle precedenti sentt. nn. 55/2014, 305/2013, 205/2012, 334/2011, 98/2011, 81/2011, 420/2008, 410/2008, 59/2007 e 416/2006.

6 In questo senso, ad es., le sentt. nn. 115/2014, 334/2011, 333/2011 e 420/2008.

7 Cfr., tra le altre, le sentt. nn. 144/2015, 305/2013, 205/2012, 39/2012, 96/2011, 98/2011, 301/2010, 330/2008, 135/2008, 302/2007 e 260/2006.

un'attività (quella politica) non necessariamente coincidente con la funzione parlamentare"; dall'altro tale tesi rischia di attribuire "allo stesso parlamentare la selezione dei temi politici da divulgare [...] al punto da rendere, in definitiva, lo stesso parlamentare arbitro dei confini entro i quali far operare la garanzia della insindacabilità".⁸

2. Del tutto peculiare il caso deciso con la prima delle sentenze in commento, la n. 59/2018. Senza poter entrare nel dettaglio in questa sede, basti solo ricordare come il Senato avesse dichiarato l'insindacabilità delle opinioni espresse dal sen. Calderoli non in sé e per sé considerate, ma esclusivamente in merito alla loro qualificazione come "aggravate" da finalità di discriminazione razziale.

Di fronte al rinnovato tentativo parlamentare di sottolineare la necessità di un'interpretazione ampia del nesso funzionale in materia di prerogative parlamentari, alla luce del fatto che "i parlamentari, in ragione della rappresentanza della Nazione che esercitano ai sensi dell'art. 67 Cost., dovrebbero necessariamente avere una relazione diretta con gli elettori che si concretizzerebbe in atti non contemplati dal diritto parlamentare", la Corte ribadisce ancora una volta la sua consolidata giurisprudenza, ritenendo insufficiente un semplice collegamento tematico, il presunto contesto politico in cui le dichiarazioni siano state rese o il mero riferimento ad una generica attività parlamentare o a temi di rilievo generale dibattuti in Parlamento.⁹

Prima di tutto, correttamente, la Corte sottolinea l'eccentricità della delibera del Senato impugnata, dal momento che essa non si limita ad affermare l'inerenza delle "opinioni" del sen. Calderoli all'esercizio delle funzioni parlamentari, ma entra nel merito della qualificazione dei fatti per i quali è in corso il procedimento penale che lo vede imputato, invadendo la sfera di attribuzioni del potere giudiziario. Sul punto, basterebbe questo per giungere ad un annullamento della delibera in questione; ma il Giudice dei conflitti (anche per rispondere a tutti i motivi di ricorso presentati dal giudice ricorrente) affronta ulteriori due profili.

Inizialmente, infatti, viene messa in dubbio la stessa configurabilità delle affermazioni in contestazione quali "opinioni", dal momento che appaiono veri e propri insulti personali. Tuttavia, immediatamente dopo, si valuta la presenza di precedenti atti parlamentari tipici cui ricollegare funzionalmente le affermazioni stesse, giungendo alla conclusione che esse "non hanno alcun contenuto sostanzialmente corrispondente" a quello degli atti tipici indicati dal Senato.

In questo senso, sembra evidente come la Corte ancora una volta sovrapponga criteri "sostanziali" e criteri "formali", avendo da un lato affermato che gli insulti non sono configurabili *ex se* come opinioni, e successivamente valutando (in ogni caso) se fossero presenti atti parlamentari tipici cui ricondurre le affermazioni in

⁸ In questo senso, da ultimo, la sent. n. 144/2015, in continuità con quanto già evidenziato dalla pregressa giurisprudenza costituzionale (cfr., ad es., le sentt. 55/2014 e 313/2013), anche in riferimento alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, più volte richiamata espressamente dalla Corte (tra le altre, vedi ad es. le sentt. nn. 144/2015, 264/2014, 221/2014, 115/2014, 313/2013 e 82/2011).

⁹ Questo, ancora una volta, anche in relazione alle indicazioni della già citata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo la quale le dichiarazioni rese al di fuori delle aule parlamentari debbano evidenziare un legame stretto ed evidente con l'attività ufficiale, alla luce della necessaria proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito di tutelare l'autonomia della rappresentanza politica.

contestazione. Altre volte, infatti, la Corte ha affrontato il tema,¹⁰ senza tuttavia mai affermare fino in fondo che le affermazioni ingiuriose siano, in ogni caso, escluse dalla tutela ex art. 68 Cost., a prescindere dal “luogo” in cui siano espresse, ed arrivando anzi a considerare “insindacabili” affermazioni di tale natura che riproducessero dichiarazioni svolte all’interno degli organi parlamentari.¹¹

Quanto alle ingiurie proferite *intra moenia*, infatti, la Corte ha sempre valorizzato l’autonomia delle Camere, sottolineando l’esistenza, a livello regolamentare, di specifiche previsioni che vietano l’utilizzo di un linguaggio sconveniente durante la discussione parlamentare, il cui rispetto è assicurato dalle prerogative del Presidente e dalle ordinarie sanzioni disciplinari previste dai regolamenti parlamentari.¹² In questo modo, l’autoregolamentazione delle Camere sembra essere il limite di legittimità delle stesse prerogative parlamentari, in grado di incidere anche sulla tutela dei diritti fondamentali dei singoli e sulla connessa “grande regola” dello stato di diritto.¹³

Nonostante tutte queste precisazioni, sembra comunque emergere una certa difficoltà della Corte di fronte ad uno schema argomentativo che, individuato a suo tempo per arginare gli evidenti eccessi della prassi parlamentare in materia di insindacabilità, a distanza di anni è risultato a volte troppo stringente e, contemporaneamente, a volte eccessivamente blando di fronte ad una prassi parlamentare che, come dimostrato anche dal numero sempre più ridotto dei conflitti in materia, sembra essersi in parte corretta.

3. Tale difficoltà emerge in modo ancora più evidente con la successiva sent. n. 133/2018, la quale sembra far presagire una possibile “svolta” sul tema, anche alla luce delle diverse “sollecitazioni” che le Camere hanno più volte indirizzato alla Corte al fine di una correzione della sua giurisprudenza. In questa occasione, infatti, la Corte affronta la questione in termini più generali, interrogandosi sulla stessa natura del “nesso funzionale” e dei conseguenti confini dell’insindacabilità.

Infatti, è senz’altro vero che “la Costituzione italiana, stabilendo all’art. 68, primo comma, che i membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell’esercizio delle funzioni, adotta un criterio funzionale in base al quale l’insindacabilità non è limitata alle opinioni espresse all’interno delle Camere”, a differenza di quanto avviene in altri ordinamenti.¹⁴ Dunque “non è da escludere, in astratto, che nel sistema costituzionale italiano l’insindacabilità possa coprire anche dichiarazioni rese *extra moenia*, non

10 Cfr. in particolare, le sentt. nn. 137/2001, 257/2002, 421/2002, 249/2006 e 291/2007.

11 Come avvenuto nel caso della sent. n. 79/2002.

12 Si vedano, ad esempio, la sent. n. 82/2000, in cui la Corte parla di “linguaggio non consentito nemmeno in Parlamento”; la sent. n. 435/2002, in cui si ricordano le “procedure parlamentari di controllo idonee ad evitare, ad esempio, nel testo delle mozioni, interpellanze od interrogazioni, l’utilizzazione di espressioni lesive dell’onorabilità dei singoli o comunque espressioni sconvenienti”; nonché la sent. n. 249/2006, la quale ricorda che “i regolamenti parlamentari negano ingresso nei lavori delle Camere agli scritti o alle espressioni sconvenienti”.

13 Evocata dalla nota sent. n. 379/1996, secondo la quale la pronta attivazione degli strumenti sanzionatori previsti dai regolamenti parlamentari si impone al Parlamento “come problema, se non di legalità, certamente di conservazione della legittimazione degli istituti della autonomia che presidiano la sua libertà”.

14 Stati Uniti, Germania, ecc.....

necessariamente connesse ad atti parlamentari ma per le quali si ritenga nondimeno sussistente un evidente e qualificato nesso con l'esercizio della funzione parlamentare".

Per la Corte, insomma, in questo caso le affermazioni del sen. Gentile, per essere giudicate insindacabili, dovrebbero comunque rappresentare "un'evidente espressione, specifica e differenziata, della funzione parlamentare", al fine di distinguerle dall'ordinaria libertà di manifestazione del pensiero, ex art. 21 Cost. Nel caso relativo al sen. Gentile, però, la Corte esclude tale evenienza.

Un volta negato che le dichiarazioni oggetto del conflitto "siano direttamente e autonomamente riconducibili [...] all'esercizio della funzione parlamentare [...], occorre verificare se sia nondimeno possibile ravvisare un nesso contenutistico e temporale fra esse e atti interni al Parlamento", che la Corte giunge ad affermare, pur parzialmente, dal primo punto di vista, ma esclude in via definitiva sulla base del secondo, dal momento che l'atto invocato come rilevante è comunque successivo alle dichiarazioni in contestazione e appare "non prevedibile" in relazione a precedenti atti parlamentari tipici di iniziativa dello stesso senatore.¹⁵

Sembra allora affacciarsi un ulteriore criterio oltre a quelli più volte ribaditi dalla stessa Corte; accanto alla necessità di un previo (o almeno contestuale) atto parlamentare tipico e alla corrispondenza sostanziale di contenuti tra questo e le dichiarazioni "esterne" del deputato o del senatore, la Corte ora aggiunge una valutazione preliminare circa l'esistenza di un loro "evidente e qualificato nesso con l'esercizio della funzione parlamentare", a prescindere dall'esistenza (o meno) di atti parlamentari tipici. Un criterio, dunque, tutto incentrato sulla sostanziale riconducibilità delle dichiarazioni del parlamentare all'esercizio della funzione parlamentare, a prescindere dagli usuali elementi procedurali o temporali più volte sottolineati.

Dopo aver più volte integrato e corretto lo schema inaugurato con le sentt. nn. 10 e 11 del 2000, al fine di reagire ad una prassi eccessivamente estensiva delle Camere in materia, la Corte dimostra quindi tutta la consapevolezza dei limiti inevitabilmente connessi ad un'impostazione tutta "procedurale" e formale, senza tuttavia abbandonarla del tutto. Il suo giudizio, in modo sempre più evidente, si incentra preliminarmente sulla concreta possibilità di configurare le dichiarazioni del parlamentare oggetto di contestazione quali "opinioni espresse e voti dati" nell'esercizio delle funzioni, sia relativamente alla loro stessa natura, sia in merito alla presenza del già citato nesso "evidente e qualificato" con l'esercizio della funzione parlamentare in sé e per sé considerata.

In questo senso, sembra dunque riagganciarsi a quanto stabilito anche dall'art. 3 della legge n. 140/2003, in base al quale l'art. 68, primo comma, Cost. non si applica solamente in relazione ad atti parlamentari tipici, ma anche ad "ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento"; disposizione, d'altronde, dalla stessa Corte ritenuta legittima attuazione e specificazione della Costituzione.¹⁶

Quali, però, i confini di questo nuovo criterio di giudizio?

15 Sulla scia dell'accenno contenuto nella sent. 335/2006, ripreso dalla stessa delibera parlamentare oggetto di impugnazione.

16 Cfr. la sent. n. 120/2004, secondo la quale può affermarsi che "con la norma in questione il legislatore non innovi affatto alla [...] disposizione costituzionale, ampliandone o restringendone arbitrariamente la portata, ma si limiti invece a rendere esplicito il contenuto della disposizione stessa [...] in concordanza [...] con le indicazioni ricavabili al riguardo dalla giurisprudenza costituzionale".

4. Di fronte a tali sviluppi, forse in parte conseguenti anche ad una prassi delle Camere più attenta ai limiti costituzionali delle prerogative parlamentari, si aprono tuttavia scenari incerti. Se, infatti, l'attività parlamentare è attività "libera nel fine" e l'insindacabilità è riconducibile alla generale necessità di garantire la libertà di discussione delle assemblee rappresentative della sovranità popolare, rappresentandone una delle più antiche difese, fino a che punto è possibile che la Corte si spinga nell'individuare l'esistenza o meno del nesso funzionale tra dichiarazioni *extra moenia* ed attività parlamentare?

Fin dalla fondamentale decisione n. 1150/1988, infatti, la Corte ha costantemente affermato che l'insindacabilità ex art. 68, primo comma, Cost. "attribuisce alla Camera di appartenenza il potere di valutare la condotta addebitata ad un proprio membro, con l'effetto, qualora sia qualificata come esercizio delle funzioni parlamentari, di inibire in ordine ad essa una difforme pronuncia giudiziaria di responsabilità". Di fronte ad una valutazione parlamentare ritenuta lesiva delle attribuzioni del potere giudiziario, rimane comunque la via del conflitto costituzionale "per vizi del procedimento oppure per omessa o erronea valutazione dei presupposti di volta in volta richiesti per il valido esercizio di esso".

Pur ispirata per anni ad una "verifica esterna" delle delibere parlamentari di insindacabilità, la giurisprudenza della Corte ha progressivamente reagito ai più volte citati eccessi parlamentari, giungendo ad annullare per la prima volta una delibera parlamentare in materia con la nota sent. n. 289/1998. Ciò nonostante, in questo percorso, la Corte ha avuto modo di affermare che, pur se la funzione parlamentare "non si risolve negli atti tipici", ricomprendendo anche "quelli presupposti e consequenziali", tuttavia "non si può ricondurre l'intera attività politica svolta dal deputato o dal senatore", pena il rischio di trasformare la prerogativa in vero e proprio privilegio personale.¹⁷

In ogni caso, con la svolta inaugurata nel 2000, la giurisprudenza costituzionale ha abbandonato i prudenti lidi della "verifica esterna" per approdare ad un giudizio che ha investito "direttamente il merito della controversia costituzionale sulla portata e l'applicazione dell'art. 68 Cost. [...] a garanzia dell'equilibrio costituzionale fra salvaguardia della potestà autonoma della Camera di appartenenza e tutela della sfera di attribuzione dell'autorità giudiziaria".¹⁸ In questo modo, però, essa ha, da un lato, irrigidito in maniera evidente il suo schema di giudizio, incentrandolo esclusivamente sulla presenza di un previo atto tipico dal contenuto sostanzialmente corrispondente alle dichiarazioni rese *extra moenia*; mentre, dall'altro, è giunta a volte ad escludere la natura funzionale di atti interni alle Camere, sottolineando l'irrelevanza dell'elemento spaziale ai fini dell'applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost.

Nel fare questo, però, sembra a volte aver compresso eccessivamente quello spazio di autonomia da lei stessa riconosciuto in occasione della sent. 379/1996, quando la Corte aveva affermato che "allorchè il comportamento di un componente di una Camera sia suscumbibile, interamente e senza residui, sotto le norme del diritto parlamentare e si risolva in una violazione di queste, il principio di legalità ed i molteplici valori ad esso connessi [...] sono destinati a cedere di fronte al principio di autonomia delle Camere e al preminente valore di libertà del Parlamento che quel

¹⁷ Così, in particolare, la sent. n. 375/1997.

¹⁸ Cfr., ancora una volta, le sentt. nn. 10/2000 e 11/2000.

principio sottende e che rivendica la piena autodeterminazione in ordine all'organizzazione interna e allo svolgimento dei lavori”.

Quanto, quindi, tali decisioni preannuncino un ritorno ad una “verifica esterna” delle delibere parlamentari di insindacabilità, volta ad evitare esclusivamente ricostruzioni del nesso funzionale “manifestamente irragionevoli”, o mirino esclusivamente ad introdurre un ulteriore elemento di flessibilità nell’ormai tormentata giurisprudenza costituzionale in materia (con il rischio, però, di un eccessivo sacrificio dell’autonomia parlamentare) è ancora presto per dirlo. Di sicuro, qualora dovesse consolidarsi tale “svolta” giurisprudenziale, il problema si sposterebbe sul piano di una più chiara identificazione di ciò che possa rendere le dichiarazioni *extra moenia* del parlamentare “un’evidente espressione, specifica e differenziata, della funzione parlamentare”, pena il rischio di un’eccessiva indeterminatezza dei confini della prerogativa parlamentare, a quel punto rimessa in tutto e per tutto alla definizione caso per caso offerta dalla Corte stessa.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Bologna.