

Il perimetro dell'insindacabilità del parlamentare nella sentenza della Corte costituzionale sul caso Giovanardi (n. 218 del 2023)

CLAUDIA LENZI*

Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 218 dell'11 dicembre 2023.

Disponibile all'indirizzo: <https://giurcost.org/decisioni/2023/0218s-23.html>.

Abstract: *The contribution analyzes the Constitutional Court's ruling no. 218 of 2023 on the matter of immunity granted by the Constitution on opinions advanced and votes casted by members of parliament while performing their duties, pursuant to art. 68 para. 1 of the Italian Constitution. The Court ruled upon the conflict of attribution raised by the Court of Modena with regard to the applicability of the immunity provisions over the conducts of Senator Carlo Amedeo Giovanardi, accused of criminal offences. In its ruling, the Court overturned the decision rendered by the Senate Council, which deemed the immunity applicable. The Court noted that the lack of any functional nexus between the alleged conducts performed by the Senator and the performance of his parliamentary duties. In addition, building upon well-established constitutional case law, the scope of application of the immunity was furtherly defined, excluding conducts which cannot constitute actual opinions from a factual standpoint.*

Parole chiave: insindacabilità, Corte costituzionale, conflitto di attribuzione, nesso funzionale

Sommario

1. Premessa. – 2. Presupposti oggettivi e soggettivi del conflitto di attribuzione. – 3. L'ambito applicativo dell'art. 68 nella giurisprudenza costituzionale e della CEDU. – 4. La centralità del nesso funzionale. – 5. La mancanza di correlazione spazio-temporale tra le condotte contestate e gli atti tipici parlamentari nella motivazione della Corte. – 6. La specificità delle condotte contestate come ragione di esclusione della «guarentigia costituzionale». – 7. Conclusioni.

Data della pubblicazione sul sito: 12 giugno 2024

Suggerimento di citazione

C. LENZI, *Il perimetro dell'insindacabilità parlamentare nella sentenza della Corte costituzionale sul caso Giovanardi (n. 218 del 2023)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2024. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Dottoressa magistrale in Giurisprudenza nella Libera Università internazionale degli studi sociali "Guido Carli" di Roma. Indirizzo mail: claudia.lenzi@studenti.luiss.it.

1. Premessa.

La decisione della Corte costituzionale in commento è incentrata sulle condotte attribuite all'avvocato modenese Carlo Amedeo Giovanardi, già senatore della Repubblica dalla XI alla XVII legislatura, oltre che Ministro senza portafoglio per i Rapporti con il Parlamento dal 23 aprile 2005 al 17 maggio 2006, nel corso del terzo governo Berlusconi.

La vicenda prende le mosse dal rinvio a giudizio, ad opera del Tribunale di Modena, del sen. Giovanardi in relazione ad una serie di reati a lui ascritti.¹ La questione, che successivamente sarà esaminata nello specifico, si intreccia con il tema della applicabilità dell'art. 68 co. 1 Cost. e, più nello specifico, con la questione della sindacabilità in sede giudiziaria delle condotte assunte dal senatore, laddove ravvisabili come espressione dell'esercizio di una funzione parlamentare.

Non è questa la prima volta che la Corte costituzionale si trova a decidere in merito ad un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato ed invero, la maggior parte delle volte, è stata l'autorità giudiziaria ad impugnare la deliberazione assunta dalla Camera di appartenenza del parlamentare imputato², allorché la delibera inibiva la prosecuzione dell'attività giudiziaria a fronte del riconoscimento dell'immunità parlamentare e conseguentemente dell'insindacabilità dei voti e delle opinioni espresse dal proprio rappresentante.

Il reato più ricorrente, in relazione al quale le Camere sono solite opporre l'insindacabilità, è quello di diffamazione (art. 595 c.p.). Si ricordino allo scopo una serie di celebri casi che hanno visto coinvolti esponenti di spicco della politica italiana, come ad esempio quello riguardante il sen. Calderoli, accusato di diffamazione aggravata nei confronti dell'allora Ministra Kyenge, avendola definita come avente le «sembianze di un orango». Ancora, il caso dell'on. Esposito, anch'egli imputato per diffamazione prodottasi a mezzo Facebook, o quello riguardante il sen. Iannuzzi, anch'egli imputato per la medesima condotta a fronte delle dichiarazioni rese nei confronti di un magistrato. In tutti e tre i casi, sollevato il conflitto di attribuzione, ne è derivata l'ammissibilità del ricorso, seguita da una decisione di merito della Corte costituzionale, con la quale, annullate le delibere delle Camere di appartenenza, si è legittimato il sindacato sulle condotte criminose contestate. Ciò sul presupposto che non spettasse alle Camere inquadrare le dichiarazioni contestate nell'alveo dell'art. 68 co. 1 Cost., risultando le stesse

¹Tra questi: rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio (art. 326 c.p.), violenza o minaccia ad un pubblico ufficiale (art. 336 c.p.), violenza o minaccia ad un corpo politico, amministrativo o giudiziario (art. 338 c.p.) e oltraggio a pubblico ufficiale (341 bis c.p.).

²*Ex multis*: sent. nn. 137/2001, 301/2010, 59/2018, 241/2022, etc.

inidonee alla protezione costituzionale. Non sono mancate anche ipotesi, in cui, in maniera piuttosto forzata, le Camere hanno provato a ricondurre sotto l'egida dell'insindacabilità condotte di carattere strettamente materiale, come quella di resistenza al pubblico ufficiale (art. 337 c.p.), minaccia (art. 612 c.p.), o anche reati di falso ideologico (art. 479 c.p.), contegni che, per la loro spiccata materialità, dovrebbero essere insuscettibili di essere coperti dall'immunità oggetto di esame in questa sede.

Anche nel caso di specie, avente ad oggetto i fatti contestati al senatore Giovanardi, la Corte costituzionale è stata adita in forza di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale Ordinario di Modena, in riferimento alla deliberazione del 16 febbraio 2022, atto con il quale il Senato della Repubblica aveva opposto l'insindacabilità e dunque paralizzato l'intervento della magistratura ordinaria. Nello specifico, i reati attribuiti, collocati temporalmente nel periodo successivo al terremoto dell'Emilia, nel 2012, venivano ricollegati agli interventi compiuti dallo stesso senatore a sostegno, in particolare, di due imprese del modenese. Queste, la Bianchini Costruzioni s.r.l. e la ditta Ios, erano state colpite dalla c.d. interdittiva prefettizia antimafia³, strumento volto ad inibire rapporti di tipo contrattuale tra le stazioni appaltanti ed i privati che intrattengano o abbiano intrattenuto rapporti con associazioni di stampo mafioso. L'adozione di un simile provvedimento aveva determinato l'impossibilità per le menzionate imprese di partecipare alle gare d'appalto per l'aggiudicazione di lavori pubblici inerenti alla ricostruzione *post* sisma. In questo contesto, si inserisce nella dinamica della vicenda il Giovanardi, il quale, secondo i risultati delle indagini, onde supportare la posizione delle imprese interdette, non si sarebbe limitato al compimento di atti di sindacato ispettivo propri della funzione parlamentare, ma avrebbe altresì esercitato vere e proprie pressioni su rappresentanti delle Forze dell'Ordine, sul falso presupposto che di tali condotte non dovesse risponderne. Obiettivo ultimo, quindi, sarebbe stato quello della rimozione dell'interdittiva allo scopo di permettere alle imprese citate di poter figurare nella *white list* della prefettura di Modena, elenco dal quale prende poi il nome l'indagine tutt'ora in corso a seguito dell'intervento della Corte costituzionale.

2. Presupposti soggettivi ed oggettivi del conflitto di attribuzione.

Nel caso di specie, il Tribunale di Modena, in data 15 aprile 2022, presenta un'ordinanza/ricorso, rimettendo alla Corte costituzionale la decisione sul conflitto di attribuzione avverso la decisione del Senato della Repubblica del 16 febbraio 2022, che riconosceva integrati gli estremi dell'art. 68 co. 1 Cost.

³ Art. 91 e ss. d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159.

nell'attività del senatore Giovanardi rispetto alla vicenda innanzi richiamata, garantendogli così l'immunità rispetto alle opinioni e ai voti espressi, in quanto ritenuti intrinseci all'esercizio della funzione parlamentare. Secondo il Tribunale, la sindacabilità delle condotte contestate, oggetto della pronuncia del Senato, che aveva recepito una richiesta del medesimo senatore, trae origine dal difetto di un nesso funzionale tra l'attività parlamentare e le condotte lamentate, invece implicitamente riconosciuto tanto dalla Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari del Senato della Repubblica, quanto dal *plenum* assembleare.

Giova precisare che il conflitto di attribuzione, strumento tramite il quale «un “potere” dello stato può agire davanti alla Corte per difendere le proprie “attribuzioni costituzionali” compromesse dal comportamento di un altro potere dello Stato»⁴, si apre con una fase concernente la decisione sull'ammissibilità. Si tratta di una fase attivata dal ricorso presentato dalla parte che si considera lesa, nella quale la Corte decide con ordinanza in camera di consiglio⁵. Nell'ambito di tale giudizio, essenziale è il principio di autosufficienza del ricorso, elemento necessario per consentire alla Corte costituzionale di decidere, individuando non solo se si tratti di poteri dello Stato, ma anche quale sia il *petitum* contestato. Nel caso di ricorso ammissibile, la Corte individua i controinteressati, nei cui confronti dispone la notifica del ricorso, a fronte della quale essi sono tenuti a costituirsi entro un breve termine. Apertasi in questo modo la fase di merito, si consente alla Corte di individuare il potere al quale spettino le attribuzioni oggetto di contestazione, con la possibilità di annullamento, con efficacia *erga omnes*, dell'eventuale atto emanato dalle Camere, ove viziato di incompetenza. Parametri di giudizio vengono ad essere quindi, oltre alla delimitazione della sfera di attribuzione dei poteri che sono parti del giudizio, anche le norme costituzionali e fonti *sub* costituzionali che le integrano⁶.

Nel caso in esame la Corte costituzionale, si pronuncia con l'ordinanza n. 1, del 10 gennaio 2023, con la quale, valutati i presupposti oggettivi e soggettivi del conflitto di attribuzione, delibera in camera di consiglio in senso favorevole alla ammissibilità, ritenendo, nello specifico, idonei ad essere parte del conflitto tanto il Senato della Repubblica, quanto il Tribunale di Modena. Invero, se, da un lato, appare scontato il riconoscimento di simile prerogativa ad un organo costituzionale, quale il Senato, è d'uopo sottolineare che, nei confronti dell'Autorità Giudiziaria, è la stessa Corte ad attribuirle il rango di potere dello Stato, definendo i giudici «competenti a dichiarare definitivamente la volontà del

⁴BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, XXIV ed., Torino, Giappichelli Editore, 2023, p. 505.

⁵Art. 37, l. 11 marzo 1953 n. 87.

⁶TERESI F., *I giudizi della Corte costituzionale*, I ed., Bari, Cacucci Editore, 2011, p. 177.

potere cui appartengono» in forza del «carattere "diffuso" che tipicamente contrassegna il potere giudiziario»⁷, tale per cui il singolo giudice assurge ad autonomo potere dello Stato. In particolare, la Corte, nella sentenza n. 218/2023, oggetto di esame, afferma la piena legittimazione del Tribunale di Modena a sollevare il conflitto, trovandosi «in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene nell'esercizio delle funzioni attribuitegli». Ne consegue che la configurazione di un organo come di potere dello Stato non vada necessariamente messa in correlazione con le attribuzioni costituzionali, non mancando casi in cui tale qualificazione prescindano dal testo costituzionale. È corretto, pertanto, affermare che «la qualificazione di "potere" dipende dall'attribuzione che è fatta valere nel caso concreto»⁸.

Sotto il profilo oggettivo, invece, la Corte costituzionale riconosce come il Tribunale lamenti una violazione «della propria sfera di attribuzione costituzionalmente garantita»⁹, a causa dell'illegittima dichiarazione di insindacabilità resa dal Senato della Repubblica, pur a fronte di una carenza dei presupposti legittimanti la relativa azione. In particolare, la decisione del Senato avrebbe inibito all'Autorità Giudiziaria procedente di compiere la funzione che prioritariamente le è attribuita: garantire l'osservanza e l'applicazione delle regole, assicurando la tutela dei diritti e delle situazioni di interesse legittimo dei soggetti che la adiscano. Appare evidente, infatti, come «l'asserita insussistenza dei presupposti di cui all'art. 68, primo comma, Cost. e, dunque, l'incompetenza del Senato [...]»¹⁰ siano elementi idonei a prefigurare una lesione delle prerogative costituzionali proprie dell'Autorità Giudiziaria in genere e del Tribunale di Modena nello specifico.

3. L'ambito applicativo dell'art. 68 Cost. nella giurisprudenza costituzionale e CEDU.

Successivamente all'ordinanza richiamata, la Corte costituzionale ha pronunciato il 9 novembre 2023 la sentenza n. 218¹¹, oggetto di approfondimento in questa sede, con la quale è stata valutata nel merito la questione della sussumibilità o meno delle condotte tenute dal sen. Giovanardi nell'ambito applicativo dell'art. 68 co. 1

⁷Corte cost., sent. 22 ottobre 1975, n. 231.

⁸BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, XXIV ed., Torino, Giappichelli Editore, 2023, p. 507.

⁹Corte cost., ord. 10 gennaio 2023, n. 1.

¹⁰Corte cost. sent. 11 dicembre 2023, n. 218.

¹¹Depositata in cancelleria l'11 dicembre 2023.

Cost., esprimendosi circa l'accoglimento¹² del conflitto di attribuzione con il conseguente annullamento della delibera della Giunta del Senato.

Ripercorrendo brevemente il procedimento, si evidenzia che è il parlamentare a dover eccepire l'applicabilità dell'art. 68 co. 1 Cost., potendosi così parlare di una forma di «pregiudizialità impropria»¹³, gravando sullo stesso parlamentare l'onere di richiedere l'attivazione del controllo ad opera della Camera di appartenenza, nella misura in cui non sia il giudice *a quo* a rilevarla d'ufficio nel corso del procedimento dinanzi ad esso pendente.

Nello specifico è l'art. 3 della l. 20 giugno 2003, n. 140, a prevedere come simile procedimento si articoli. In particolare, qualora il giudice non ritenga sussistente l'immunità in esame, e dunque non disponga con le conseguenti formule di rito la chiusura del procedimento, il co. 4, della norma citata, gli impone di trasmettere direttamente copia degli atti alla Camera di appartenenza del parlamentare, affinché essa abbia modo di pronunciarsi.

Tali richieste, una volta deferite al Presidente dell'Assemblea di riferimento, vengono trasmesse alla Giunta per le Autorizzazioni della Camera dei Deputati o alla Giunta delle Elezioni e per le Immunità del Senato della Repubblica. Sono poi gli artt. 18 r.C e 135 r.S a dettare la disciplina che regola l'attività di tali giunte, laddove investite della questione, avendo esse competenza, ai sensi del co. 11 dell'art. 135 r.S., rispetto a tutte le autorizzazioni richieste a norma dell'art. 68 Cost. Le previsioni citate permettono così di creare un modello sostanzialmente uniforme tra le due Camere, definendo in maniera puntuale l'attività degli organi parlamentari e i relativi termini.

Grava sulle Giunte, infatti, a fronte della intervenuta sospensione del giudizio *a quo*, verificare la sussistenza delle condizioni di insindacabilità. Il giudizio penale o civile, intanto, è sospeso fino alla deliberazione della Camera o del Senato, periodo che il co. 5 dell'art. 3 della l. n. 140/2003 definisce non superiore, comunque, a novanta giorni dalla ricezione degli atti. La norma continua, specificando che il termine è prorogabile per ulteriori trenta giorni, laddove sia disposto dalla Camera di appartenenza, a fronte della sussistenza di ragioni oggettive.

¹²Nello specifico, nega la competenza del Senato a «deliberare che le condotte contestate [...] ai sensi degli artt. 326 (rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio), 336 (violenza o minaccia a un pubblico ufficiale) e 338 (violenza o minaccia ad un Corpo politico, amministrativo o giudiziario o ai suoi singoli componenti) cod. pen., [...], costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione»

¹³GIANNITI L., LUPON., *Corso di diritto parlamentare*, IV ed., Bologna, Il Mulino, 2023, p. 91.

Ottenuti gli atti, la Presidenza di Camera o Senato trasmette gli stessi alle relative giunte, le quali, nell'ottica del diritto al contraddittorio, garantiscono la possibilità al parlamentare di fornire chiarimenti e rendere le proprie difese, prima che la documentazione citata venga trasmessa all'Aula in modo tale da consentire la decisione. Passaggio che deve avvenire non oltre il trentesimo giorno dalla data di trasmissione della domanda, salvo proroga, la cui durata è menzionata solamente all'art. 135 r. S, che la consente una sola volta e per una durata non superiore all'originaria.

Con l'investitura del *plenum* assembleare interviene la delibera che potrà o meno pregiudicare il prosieguo del processo dinanzi all'autorità giudiziaria precedente. La decisione della Camera o del Senato avviene a scrutinio palese, essendosi consolidata alla Camera una prassi sul punto. Una scelta di tal tipo dipende dall'idea che l'applicazione dell'immunità in esame operi a presidio e garanzia dell'intera Camera o Senato e come tale debba essere disposta con una votazione idonea ad individuare i singoli votanti e come essi si pronuncino¹⁴. Ne consegue che il processo, in caso di declaratoria di insindacabilità, andrà incontro ad una sentenza di proscioglimento *ex* art. 129 c.p.p. o, in sede civile, ad una sentenza processuale di improcedibilità/inammissibilità, mentre potrà regolarmente riprendere nel caso in cui l'immunità venga negata.

La declaratoria di insindacabilità, avente quindi l'effetto di inibire la prosecuzione del giudizio, produce conseguenze non di scarsa importanza, rispetto alle garanzie del giusto processo *ex* art. 6 CEDU. Infatti, in tale circostanza, ove il giudicante non ritenesse di sollevare il conflitto di attribuzione, il privato danneggiato, o comunque controinteressato, finirebbe per essere leso nel suo diritto di difesa *ex* art. 24 Cost., con palese pregiudizio rispetto alla tutela delle proprie situazioni giuridiche soggettive, se intaccate dalle condotte perpetrate dal parlamentare.

Non sono mancate a tal riguardo pronunce della Corte di Strasburgo in cui si contestava, in ipotesi simili a quella innanzi descritta, un'indebita compressione del diritto ad un equo processo.

L'intervento della Corte EDU si è concentrato *in primis* sull'esame della «proporzionalità tra lo scopo prefissato e i mezzi impiegati»¹⁵. Ad esempio,

¹⁴ARENA A.I., *L'insindacabilità delle opinioni del parlamentare (Minime riflessioni a partire dalla lettura della sent. n. 59 del 2018)* in Osservatorio costituzionale AIC, Fasc. 3/2018, 14 settembre 2018, p. 34

¹⁵CIOCCARELLI E., *Immunità parlamentari e CEDU*, in *Rivista AIC* n. 1/2011, 8 febbraio 2011, p. 6.

relativamente alla sentenza *CGIL e Cofferati c. Italia*¹⁶, la Corte ha affermato come «l'impossibilità di adire la giurisdizione ordinaria in conseguenza della deliberazione di immunità parlamentare, seguita da una sentenza non di merito della Corte costituzionale, costituisce un ostacolo sproporzionato rispetto agli scopi perseguiti dagli istituti immunitari e pertanto integra la violazione dell'art. 6 CEDU, relativo al diritto ad un equo processo». Il caso esaminato muoveva dalla avvenuta applicazione dell'art. 68 co. 1 Cost. ad una serie di dichiarazioni rese da taluni parlamentari nei confronti dell'*ex* segretario della CGIL Sergio Cofferati, rispetto alle quali la declaratoria di insindacabilità pronunciata dalle Camere di appartenenza veniva ritenuta non superabile attraverso l'attivazione del conflitto di attribuzione dalla Corte costituzionale, la quale, con l'ord. 20 luglio 2007, n. 305, negava l'ammissibilità del conflitto. Motivo del diniego è rinvenibile in un *deficit*, ad opera del Tribunale ricorrente, nell'indicazione delle affermazioni oggetto della questione, con la conseguenza che la stessa Corte si è ritenuta impossibilitata ad esaminare la sussistenza del suo sindacato sulla valutazione della presenza del nesso funzionale «tra le frasi pronunciate e gli eventuali atti parlamentari tipici, di cui le frasi stesse potrebbero costituire la divulgazione esterna»¹⁷. La vicenda ha acquisito rilievo a fronte di un ricorso presentato dalle parti danneggiate dalle dichiarazioni parlamentari, presso la Corte EDU, lamentando di non aver potuto ricevere davanti alla giurisdizione nazionale italiana un'effettiva tutela a fronte della lesione della propria onorabilità. Secondo la difesa del Governo italiano, non risultava un'ingiustificata compressione del diritto all'equo processo, sussistendo piuttosto una mancanza dei ricorrenti stessi nel non aver proseguito la causa civile, fino a giungere alla fase di appello, ove il conflitto di attribuzione poteva essere riproposto. Questa eccezione muoveva dalla applicabilità dell'art. 35 CEDU, concernente la proponibilità del ricorso previo esaurimento delle vie di ricorso interno, eccezione ritenuta dalla stessa Corte di Strasburgo come un «artificio di procedura che si pone al di là dell'uso normale dei ricorsi interni presupposto dal citato art. 35, paragrafo 1, della CEDU»¹⁸. Nella decisione in esame, poi, si profila una scissione tra l'applicabilità dell'immunità parlamentare e la legittima copertura delle opinioni sulla base dell'art. 10 CEDU. Tale ultima garanzia non opererebbe nel caso di specie, rientrando piuttosto in uno dei casi di verifica circa l'applicabilità dell'insindacabilità a livello nazionale.

¹⁶Corte EDU, sez II, sent. 24 febbraio 2009, *CGIL e Cofferati c. Italia*, ricorso n. 46967/07.

¹⁷Corte cost., sent. 20 luglio 2007, n. 305.

¹⁸DICKMANN R., *La Corte di Strasburgo torna a pronunciarsi sull'insindacabilità dei parlamentari in Italia ...con qualche riserva in ordine all'efficacia delle motivazioni addotte*, in *federalismi.it*, n. 5/2009, 11 marzo 2019, p. 3.

Ciò non toglie che, a parere della Corte di Strasburgo, la violazione dell'art. 6 CEDU risulta evidente dall'inidoneità del modello di applicazione dell'immunità a consentire il diritto di difesa dei soggetti privati. Questi, infatti, sarebbero risultati doppiamente lesi nel loro diritto ad un equo processo, *in primis*, per l'impossibilità di intervenire dinanzi alle Camere al fine di orientare la decisione sull'applicazione o meno dell'istituto, privandole così del diritto al contraddittorio, e, successivamente, alla luce dell'impossibilità di accedere direttamente al conflitto di attribuzione. Mancherebbe poi il rispetto del principio di proporzionalità, su richiamato, che dovrebbe legittimare la limitazione della garanzia convenzionale, non sussistendo, infatti, «una relazione proporzionata tra i mezzi usati e lo scopo perseguito»¹⁹. Di qui la condanna nei confronti dello Stato italiano, nella misura in cui, precluso l'accesso ad una pronuncia di merito, i ricorrenti non abbiano potuto in alcun modo ottenere una tutela a fronte della lesione dell'onorabilità generata dalle dichiarazioni rese da taluni parlamentari nei loro confronti. Dichiarazioni che, per di più, non risultavano, nell'esame della Corte europea, neppure tutelabili sotto l'egida dell'insindacabilità costituzionale, in quanto sprovviste di un nesso funzionale con l'attività parlamentare tipica. Non sono mancati altri esempi in cui la Corte EDU è giunta alla medesima conclusione. Si ricordi allo scopo il caso *Onorato c. Repubblica Italiana*. Nel caso di specie, il ricorrente, il giudice Onorato, lamentava la violazione dell'art. 6 CEDU a fronte del diniego di accesso al giudice a causa della delibera di insindacabilità rilasciata a vantaggio delle dichiarazioni diffamatorie poste in essere a suoi danni da parte del sen. Dell'Utri. Delibera idonea a determinare la chiusura del processo instaurato dinanzi al Tribunale di Milano, con l'adozione di una sentenza di non luogo a procedere nei confronti del senatore stesso. La Corte di Strasburgo, infatti, riconosce come la restrizione apportata al diritto di accesso al giudice manca di proporzionalità, richiedendosi invece un «giusto equilibrio [...] tra esigenze di interesse generale della comunità ed imperativi di salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo»²⁰. Sulla base dell'analisi fornita, la Corte europea ribadisce la centralità dei diritti fondamentali dei cittadini, insuscettibili di essere affievoliti dalla sussistenza della prerogativa parlamentare, la quale deve sottostare a specifici limiti, tra cui, *in primis*, l'esistenza di un evidente legame con l'esercizio della funzione rappresentativa²¹. Legame che la Corte costituzionale italiana definisce in termini di «nesso funzionale», mentre

¹⁹*Ivi*, p. 6.

²⁰RINALDI E., *Riflessioni sulla ragionevole applicazione dell'insindacabilità parlamentare*, in *Diritto e Società*, 2, 2012, p. 256.

²¹CICCONETTI S.M., *Diritto parlamentare*, III ed., Torino, Giappichelli Editore, 2019, p. 99.

la Corte di Strasburgo richiama in termini di «rapporto di proporzionalità», del quale richiede un'interpretazione di tipo restrittivo.

Accanto a dette valutazioni non bisogna però trascurare che la disciplina dell'insindacabilità, come d'altronde quella afferente all'immunità processuale, ha la funzione prioritaria di «garantire le Assemblee» affinché «nessun loro componente sia sottoposto ad azioni giudiziarie da parte di privati a causa di opinioni espresse nell'esercizio di funzioni parlamentari»²², presupponendosi sempre un conseguenziale sacrificio dei diritti dei soggetti terzi, i quali si reputino lesi nella loro onorabilità dalle dichiarazioni coperte dalla prerogativa²³.

4. La centralità del nesso funzionale nel dibattito dottrinale.

L'elemento sostanziale dell'indagine concernente l'applicabilità dell'insindacabilità si ravvisa nella nozione del «nesso funzionale». Trattasi di un principio di per sé significativo e rilevante che assume importanza centrale nella misura in cui si discute di voti e/o opinioni espresse dal parlamentare al di fuori delle mura del Parlamento.

Il funzionamento dell'istituto implica principalmente che nessun'altra istituzione pubblica, al di fuori delle Assemblee politiche, abbia il potere di indagare o perseguire un membro del Parlamento per dichiarazioni ritenute inopportune o per l'espressione di voti²⁴. Una simile considerazione, però, non esclude che il perimetro dell'immunità in esame debba essere sufficientemente definito. Si tratta di un tema che sin da subito è stato lungamente approfondito dalla dottrina e della giurisprudenza. Dottrina maggioritaria e giurisprudenza ordinaria tendono a limitare l'ambito applicativo alle sole «attività parlamentari in senso stretto» e quindi a quelle disciplinate dalla Costituzione o dai regolamenti parlamentari. Autorevoli autori non hanno mai preso in considerazione, tra gli atti coperti dall'immunità, quelli concernenti opinioni o voti espresse all'esterno delle Camere, sulla base dell'idea per cui «le attività all'esterno del Parlamento sono sottratte alla disciplina che per le altre è esercitata dagli uffici di presidenza e che è diretta a reprimere gli attentati alla legge nell'esercizio delle funzioni»²⁵.

Non è mancata però, ad opera della dottrina minoritaria, una tesi espansiva che ne ha esteso il perimetro anche rispetto all'attività preparatoria e strumentale di

²²BARGIACCHI S., *In materia di insindacabilità la Corte consolida la giurisprudenza del nesso funzionale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1/2023, p. 5.

²³Sul punto v. AMBROSELLI D.A., *Insindacabilità Parlamentare e diritto di difesa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, p. 23 ss.

²⁴MARTINELLI C., *L'insindacabilità parlamentare. Teoria e prassi di una prerogativa costituzionale*, Milano, Giuffrè editore, 2002, p. 22.

²⁵MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, IV ed., Padova, CEDAM, p. 346.

funzioni strettamente parlamentari. Alcuni autori si sono spinti fino a ritenere che «l'esercizio delle funzioni parlamentari non è soltanto quello che si svolge nelle aule delle Camere ma anche quello che si attua con la presenza politica nel paese»²⁶.

L'elaborazione del criterio valutativo, che si regge sul concetto del nesso funzionale, è da attribuire alla Corte costituzionale, e, nello specifico, valenza centrale assumono le sentenze nn. 10 – 11 del 17 gennaio del 2000. Si tratta di due celebri pronunce con le quali la Consulta ha prodotto un'interpretazione restrittiva del precedente orientamento giurisprudenziale nel definire in maniera puntuale quando ed in che misura l'immunità in esame possa effettivamente trovare applicazione.

La *ratio* di un simile intervento discende dall'esigenza di ovviare all'*escamotage* usato dalle Camere nell'operare una commistione tra i primi due commi dell'articolo 68 Cost., facendo rientrare nell'alveo dell'insindacabilità anche condotte che non potrebbero invece esservi ricondotte²⁷. Prassi che veniva seguita sia sotto la vigenza dell'autorizzazione a procedere *ex* 68 co. 2 Cost. (prima della riforma), sia *ex post*, al fine di contrastare la restrizione delle garanzie parlamentari che era derivata dall'intervento riformatore.

In entrambe le decisioni citate, la Corte, attraverso un coerente percorso argomentativo, ha individuato nel c.d. nesso funzionale il criterio discretivo atto ad escludere che tutte le condotte del parlamentare possano essere riportate sotto l'egida dell'art. 68 co. 1 Cost. Allo scopo appare necessario accertare non il «semplice collegamento di argomento o di contesto fra attività parlamentare e dichiarazione», bensì rintracciare una piena «identificabilità della dichiarazione stessa quale espressione di attività parlamentare»²⁸. La decisione della Corte, dunque, si fonda sulla non sufficienza che le condotte attenzionate si sviluppino in un contesto genericamente politico, né si limitino ad una semplice comunanza di argomento con opinioni espresse *intramoenia*, ma richiede che esse siano tali da assumere una valenza divulgativa di attività parlamentari già compiute²⁹. Ciò perché l'insindacabilità non può trovare applicazione rispetto ad atti riconducibili all'attività politica in senso lato del parlamentare, anche se svolta all'esterno delle Camere, diversamente da come assunto dalla Camera dei Deputati, per giustificare la riconduzione della condotta dell'On. Sgarbi al di sotto dell'ombrello dell'insindacabilità. Tanto più che, relativamente ai fatti enucleati nella sentenza n.

²⁶ MANZELLA A., *Il Parlamento*, I ed., Bologna, Il Mulino p. 247

²⁷ MARTINES T., SILVESTRI G., DE CARO C., LIPPOLIS V., MORETTI R., *Diritto parlamentare*, I ed., Milano, Giuffrè Editore, 2005, p. 65.

²⁸ Corte cost., sent. 17 gennaio 2000, n.10.

²⁹ LIPPOLIS V., *Le immunità penali dei parlamentari in Italia*, in *Rassegna Parlamentare*, Anno 2010, Fasc. 4, Vol. 52, p. 9.

11/2000, le dichiarazioni contestate erano state rese dal deputato in un contesto estraneo al Parlamento, in quanto ospite di una trasmissione televisiva, sicché le stesse erano da ritenersi assimilabili a «meri apprezzamenti personali espressi dal deputato alla stregua di un qualunque privato cittadino»³⁰. È evidente, poi, che l'analisi offerta alla luce dell'applicazione del nesso funzionale si pone in linea con il dettato costituzionale. L'art. 68 co. 1 Cost., infatti, valorizza proprio l'esercizio delle funzioni parlamentari, delle quali i voti e le opinioni devono essere espressione. È quindi lo stesso legislatore costituzionale a cercare di ridurre l'ambito applicativo «entro cui potrebbero estendersi i comportamenti dei titolari di cariche politiche sottratti all'esercizio della funzione giurisdizionale ordinaria»³¹. Con l'orientamento sotteso alle sentenze nn.10-11/2000, la Corte costituzionale si sforza di allontanare «un eccessivo sbilanciamento a favore dell'autonomia valutativa delle Camere nello stabilire le condizioni sostanziali che impediscono l'accertamento giudiziario sulla responsabilità dei propri membri»³², in relazione a quanto dagli stessi dichiarato nel periodo di esercizio del mandato elettivo.

Non sono mancate talune critiche all'interpretazione così offerta, avanzate, ad esempio, da chi riteneva che l'interpretazione resa dalla Corte costituzionale avesse esteso in maniera eccessiva l'ambito applicativo della garanzia. Perplesità sulle quali la stessa Corte si è pronunciata successivamente, affermando che in ogni caso gli atti eventualmente censurati, seppur non tipizzati, devono essere connessi con l'esercizio di funzioni parlamentari, presupposto questo indispensabile, da un lato, affinché la prerogativa parlamentare si attivi, dall'altro, al fine di rispettare tanto il principio di eguaglianza quanto i diritti fondamentali dei terzi eventualmente lesi³³. È utile considerare che non sono mancati interventi in cui la stessa Corte, pronunciandosi nel merito, ha contrastato le più fantasiose ricostruzioni dell'insindacabilità fondate sull'illimitata espansione della garanzia costituzionale talvolta operata dalle Camere. Pur tuttavia, la Corte stessa potrà validamente evitare di assumere il delicato ruolo di unico censore circa la legittimità delle decisioni prese dalle Camere, quando, in forza dell'applicazione del primo comma dell'art. 68 della Costituzione, prevalga l'indirizzo che ritiene i deputati ed i senatori esentati dalle consuete regole di responsabilità legale in situazioni processuali che coinvolgono le opinioni espresse al di fuori dei contesti

³⁰Corte cost., sent. 17 gennaio 2000, n.11.

³¹ZICCHITTU P., *Le "zone franche" del potere legislativo*, Torino, Giappichelli Editore, 2017, p.162.

³²D'ANDREA A., *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, I ed., Milano, Giuffrè Editore, 2004, p. 33.

³³TERESI F., *Le istituzioni repubblicane, Manuale di diritto costituzionale*, IV ed., Torino, Giappichelli Editore, p. 260.

parlamentari o attraverso mezzi considerati anomali rispetto al libero svolgimento del loro mandato rappresentativo³⁴.

Tornando alla sentenza oggetto di esame, la n. 218/2013, si deve ritenere che l'interpretazione fornita dalla Camera, se letta alla luce della giurisprudenza costituzionale sopra esposta, appaia errata, in quanto omette di ricercare un nesso tra quanto dichiarato dal deputato e le funzioni parlamentari tipiche. Mentre l'elemento della tipicità è facilmente ravvisabile nella misura in cui si parli di dichiarazioni o voti *intra moenia*, alla luce della loro stessa collocazione spaziale, altra cosa appare, qualora siano rese all'esterno della camera di appartenenza del dichiarante. Risulta pertanto, nel secondo caso, indispensabile la evidenziazione di una connessione strutturale con le attività tipiche, fino al punto di farle assurgere, mediante una vera e propria *fictio iuris*, alla stregua di una riproduzione di atti, voti o interventi comunque resi nelle mura delle Camere.

La Corte, invero, si era soffermata già da tempo sull'importanza del criterio del nesso funzionale. Nel 1998, a pochi anni dalla riforma costituzionale citata, essa ha valorizzato il concetto del nesso, definendolo come uno spartiacque tra le normali dichiarazioni che i parlamentari comunque rendono e le opinioni coperte dalla garanzia costituzionale³⁵.

Più nello specifico, il concetto in esame va ad essere definito in maniera sempre più puntuale dalla giurisprudenza costituzionale, ritenendosi necessario «il concorso di due requisiti: a) un legame di ordine temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna, tale che questa venga ad assumere una finalità divulgativa della prima; b) una sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e gli atti esterni [...], non essendo sufficiente né una semplice comunanza di argomenti, né un mero “contesto politico” entro cui le dichiarazioni *extra moenia* possano collocarsi, né il riferimento alla generica attività parlamentare o l'inerenza a temi di rilievo generale [...], né, infine, un generico collegamento tematico o una corrispondenza contenutistica parziale»³⁶.

La riforma del 1993 ha trovato una sua più precisa attuazione per il tramite della legge 20 giugno 2003, n. 140, legge che all'art. 3 si sofferma proprio sulla disciplina afferente all'insindacabilità. Si prevede, infatti, che «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

³⁴D'ANDREA A., *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, cit. p. 39.

³⁵Corte cost., sent. 18 luglio 1998 n. 289.

³⁶Corte cost., sent. 12 dicembre 2013, n. 305.

ogni altro atto parlamentare, per ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento». La norma fa riferimento ad una «funzione di parlamentare», la qual cosa sembrerebbe consentirne l'applicazione anche rispetto a quelle attività di denuncia politica e di rappresentanza della Nazione³⁷. Seppur non espressamente richiamato il concetto del nesso funzionale, appare evidente dalla giurisprudenza costituzionale che non qualsiasi tipo di attività svolta in un contesto *extra moenia* finisca per essere ricondotta sotto l'egida dell'insindacabilità, dovendo ricorrere, invece, un collegamento con l'espletata attività parlamentare, fino ad assurgere ad atto riproduttivo e divulgativo.

Proprio alla luce di tale orientamento, cristallizzato attraverso la sent. n. 120/2004, la Corte costituzionale ha in parte esteso l'ambito applicativo dell'insindacabilità, facendovi rientrare tutti quegli atti atipici, resi fuori dal perimetro del Parlamento e come tali inidonei a fruire della garanzia costituzionale nell'ottica della precedente interpretazione. Si tratta dunque di tutti quegli atti «“innominati” [...] rientranti nel campo di applicazione del diritto parlamentare, che il membro del parlamento è in grado di porre in essere e di utilizzare proprio solo e in quanto riveste tale carica»³⁸. Il criterio del nesso funzionale, quindi non rimane più l'unico strumento per consentire l'attivazione della garanzia. L'espansione verso gli atti atipici si pone infatti in maniera più elastica, aumentando, di conseguenza, la discrezionalità della Corte stessa nella valutazione caso per caso dell'atto parlamentare, sì da verificare la sua eventuale copertura sotto l'egida dell'art. 68 co. 1 Cost.³⁹. Si tratta, nel caso di specie, di una pronuncia interpretativa di rigetto tramite la quale si è voluto confermare l'interpretazione precedente rispetto all'ambito applicativo dell'insindacabilità, in contrasto con gli orientamenti di chi sosteneva come l'art. 3 della legge n. 140/2003 avesse espulso il requisito del nesso funzionale. Infatti, la Corte afferma come, con la norma in esame, non vi sia alcun intento arbitrario del legislatore di ampliare o restringere la prerogativa costituzionale, limitandosi «a rendere esplicito il contenuto della disposizione stessa, specificando, [...] gli “atti di funzione” tipici, nonché quelli che, pur non tipici, debbono comunque essere connessi alla funzione parlamentare, a prescindere da ogni criterio di “localizzazione”»⁴⁰.

³⁷DI CIOLO V., CIAURRO L., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, V ed., Milano, Giuffrè Editore, p.114.

³⁸LIPPOLIS V., *Le immunità penali dei parlamentari*, cit., p. 8.

³⁹CICCONETTI S.M., *Diritto parlamentare*, III ed., Torino, Giappichelli Editore, 2019, p. 97.

⁴⁰Corte cost., sent. 16 aprile 2004, n. 120.

Questa interpretazione, offerta dalla Corte Costituzionale, si lega in più con l'idea largamente diffusa tra gli studiosi della strumentalità dell'immunità rispetto allo *status* del parlamentare, per cui la disciplina in esame, oltre a quella afferente alle ulteriori garanzie riconosciute ai parlamentari, va considerata come fonte di situazioni giuridiche soggettive esplicative dello *status* stesso e non già di meri privilegi di carattere personale.

Non manca però in dottrina chi si pone in un'ottica differente rispetto a detta tradizionale interpretazione, ritenendo che, sulla base dell'esame della centralità del nesso funzionale, si finisce per consentire l'attivazione dell'insindacabilità solo nei casi in cui «l'esternazione del deputato o senatore si sia effettivamente esplicata entro le sedi del Parlamento o che comunque essa rappresenti una pura e semplice “fotocopia” dell'originale, e cioè di opinioni manifestate in quei medesimi luoghi fisici»⁴¹. Cosa che apparirebbe in contrasto con l'interpretazione letterale del comma 1 dell'art. 68 Cost., il quale non vincola il beneficio ad uno specifico luogo o ad una sede determinata. E dunque, implicitamente non preclude all'attività del parlamentare di estendersi al di fuori delle sole mura delle Camere, dovendo invece essere intesa come «attività di rappresentanza politica e non solo di formalizzata partecipazione al processo di formazione della volontà e degli atti delle Assemblee legislative»⁴². Con il rischio che l'eccessiva restrizione dell'insindacabilità finisca per danneggiare la funzione rappresentativa tipica del parlamentare e, conseguentemente, anche la sua libertà di espressione. La critica alla teoria del nesso funzionale muove anche dall'evoluzione delle modalità tramite le quali il discorso pubblico viene reso. L'attuale rappresentanza politica, infatti, consente una più immediata interazione con il pubblico, rispetto al passato, dovendo quindi ritenersi necessaria una qualche forma di «“comprensione” per l'asprezza di alcune dichiarazioni»⁴³ eventualmente rese.

5. La mancanza di correlazione spazio-temporale tra le condotte contestate e gli atti tipici parlamentari nella motivazione della Corte.

Perché possa parlarsi di nesso funzionale, occorre che le condotte contestate siano doppiamente connesse con gli atti tipici della funzione parlamentare. Infatti, consolidata giurisprudenza costituzionale ritiene necessaria, come detto, la presenza di due elementi: «a) un legame di ordine temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna, tale che venga ad assumere una finalità divulgativa

⁴¹SCACCIA G., *Spunti per una ridefinizione del “nesso funzionale” in tema di insindacabilità parlamentare*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014, p. 4

⁴²*Ivi*, p. 7.

⁴³ARENA A.I., *L'insindacabilità delle opinioni del parlamentare*, cit., p. 41.

della prima; b) una sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e gli atti esterni»⁴⁴.

Rispetto alla vicenda attenzionata, avente ad oggetto le condotte del sen. Giovanardi, con la delibera del 16 febbraio 2022, la Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari del Senato, a fronte della trasmissione, ad opera del Tribunale di Modena, degli atti relativi al procedimento penale a carico del senatore citato, ha dichiarato i comportamenti oggetto del capo di imputazione come inquadrabili nell'alveo dell'art. 68 co. 1 Cost. Ne è derivata, come detto, l'insindacabilità di detti atti nell'ambito del procedimento pendente. A supporto di tale conclusione, la Giunta ha provato a giustificare la sussistenza dei due requisiti già ritenuti dalla Corte inderogabilmente necessari ai fini della sussistenza del nesso funzionale e, di conseguenza, del riconoscimento dell'immunità in esame.

Circa il primo requisito, consistente nella sussistenza di un legame di continuità temporale tra l'attività parlamentare e quella esterna, la Giunta ha ritenuto di ravvisarlo dall'esame degli atti di sindacato ispettivo che il senatore ha compiuto più o meno simultaneamente a quelli contestati dal Tribunale, comunque non oltre la fine del mese di ottobre 2014, evidenziandosi da ciò la sussistenza di un contesto temporale circoscritto.

Rispetto al secondo requisito, invece, concernete la corrispondenza di significato tra le opinioni oggetto di esame e quanto espresso al di fuori del contesto parlamentare, la Giunta ha ritenuto sussistente il fine divulgativo delle dichiarazioni rese *extra moenia*, rispetto a quelle interne. In più, sotto il profilo contenutistico di tale attività divulgativa, la Giunta ha richiamato il pensiero della stessa Corte costituzionale, ritenendo non necessaria una coincidenza letterale tra le dichiarazioni esterne e le attività interne e privilegiando, nello specifico, l'analisi critica delle singole condotte contestate, ad iniziare da quella concernente l'oltraggio al pubblico ufficiale. Rileverebbe, in altri termini, non la mera collocazione dell'atto, bensì la sua effettiva contiguità e corrispondenza tra quanto svolto all'interno delle Camere e quanto fatto all'esterno. In base alle dichiarazioni rese al Senato dal parlamentare, le ditte destinatarie dell'interdittiva antimafia sarebbero state escluse abusivamente, mentre sarebbe stato più corretto il loro inserimento nelle *white list* prefettizie, e di tale ingiusta esclusione avrebbero dovuto risponderne i pubblici ufficiali responsabili della decisione. Nello specifico, il senatore ha ricordato come «a ditte private modenesi, aventi sede e operanti nell'area del terremoto, sono stati notificati tali provvedimenti (n.d.r. l'interdittiva antimafia), assumendo rilievo secondo la prefettura, per combattere i tentativi di infiltrazione mafiosa, "profili indiziari, ovvero eventi ipotizzati come possibili"»

⁴⁴Corte cost., sent. 12 dicembre 2013, n. 305.

anche a prescindere dal concreto accertamento in sede penale di reati, "essendo sufficiente che dalle informazioni acquisite tramite gli organi di polizia si desuma un quadro indiziario che complessivamente inteso, ma comunque plausibile, sia sintomatico del pericolo di un qualsivoglia collegamento fra l'impresa e la criminalità organizzata"⁴⁵, alludendo inoltre a come analoghe misure non siano state applicate rispetto ad altre imprese, risultate vincitrici delle gare di appalto indette per la realizzazione di moduli abitativi provvisori nei territori colpiti dal sisma del maggio 2012.

Rispetto alle altre condotte oggetto del capo di imputazione (rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio (art. 326 c.p.), violenza o minaccia ad un pubblico ufficiale (art. 336 c.p.), violenza o minaccia ad un corpo politico, amministrativo o giudiziario (art. 338 c.p.) e oltraggio a pubblico ufficiale (341 bis c.p.), la Giunta ravvisa nelle condotte *extra moenia* un profilo teleologico e funzionale unitario, in considerazione del fatto che anche tali comportamenti fossero finalizzati ad opporsi ad un'attività, a detta del senatore, abusiva da parte della Prefettura e dei Carabinieri, per effetto dell'intervenuta penalizzazione delle società destinatarie dell'interdittiva⁴⁶.

La tutela di cui all'art. 68 co. 1 Cost., in più, risulterebbe indipendente da come sia stata veicolata l'opinione espressa, nel caso di specie sia in pubblico che in privato, mediante atti parlamentari, conferenze stampa (etc.) volte alla conferma dell'opinione già manifestata dal senatore.

Per tali motivi la Giunta del Senato ha inquadrato ogni condotta oggetto del capo di imputazione come connessa alle opinioni e all'attività ispettiva posta in essere, a prescindere dal *nomen iuris*.

La Corte costituzionale, però, non si conforma alla valutazione appena esposta, escludendo dunque la sussistenza della duplice correlazione temporale e contenutistica. Tale conclusione discende anche della peculiarità delle condotte contestate, di cui si dirà nel prossimo paragrafo. Per quel che rileva in questa sede, si ritiene infine necessario precisare che, benché la normativa sull'immunità possa essere intesa come idonea ad assicurare la libera dialettica politica, bisogna pur sempre evitare che la prerogativa in esame si trasformi in un privilegio di carattere meramente personale. Infatti, pur dovendosi ritenere che «l'immunità riguarda non già solo l'occasione specifica in cui le opinioni sono manifestate nell'ambito parlamentare, ma il contenuto storico di esse, anche quando ne sia realizzata la

⁴⁵Atto di sindacato ispettivo n. 2-00001, Pubblicato il 21 marzo 2013, nella seduta n. 3; svolto nella seduta n. 37 del Senato (06/06/2013).

⁴⁶Delibera del 16 febbraio 2022, Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari del Senato della Repubblica (doc. IV-ter, n.14).

diffusione pubblica, in ogni sede e con ogni mezzo»⁴⁷, la Costituzione si premura di fissare un limite tra la libera manifestazione del pensiero del parlamentare e la tutela di diritti ed interessi costituzionalmente protetti suscettibili di essere lesi. Con la sentenza 26 giugno 2018, n. 133, la Corte puntualizza che si deve trattare, ai fini dell'applicazione dell'insindacabilità di «un'evidente espressione, specifica e differenziata, della funzione parlamentare, al fine di distinguerle dall'ordinaria libertà di manifestazione del pensiero, ex art. 21 Cost.». Presupposta la necessaria connessione con l'attività parlamentare, è sempre vero che deve trattarsi comunque di una indefettibile manifestazione del pensiero, seppur differenziata rispetto a quella generalmente riconosciuta dalla Costituzione. È proprio in forza dei limiti richiamati che si deve escludere una eccessiva estensione dell'insindacabilità, in quanto non solo si rischierebbe una creazione di un atipico vantaggio personale del parlamentare, ma, in più, ne deriverebbe una lesione del principio di eguaglianza ex art. 3 Cost. tra il parlamentare e i semplici cittadini. Affinché non si attui alcuna lesione dell'art. 3 Cost. occorre sottolineare che la garanzia dell'insindacabilità «non fa sorgere in capo al parlamentare alcun diritto soggettivo azionabile nelle sedi giudiziarie, bensì soltanto un'aspettativa a che il rispetto della guarentigia, qualora questa subisca un *vulnus*, sia assicurato dall'assemblea alla quale appartiene»⁴⁸.

6. La specificità delle condotte contestate come ragione di esclusione della «guarentigia costituzionale».

A sostegno dell'accoglimento nel merito del conflitto di attribuzione, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 218/2023, si sofferma sulla inidoneità *ab origine* delle condotte contestate ad essere incluse nel perimetro applicativo dell'art. 68 co. 1 Cost. La *ratio* che ha portato, almeno in parte, all'annullamento della delibera della Giunta del Senato, discende dalla qualificazione delle condotte oggetto del capo di imputazione come comportamenti materiali e, come tali, insuscettibili di valere quali opinioni coperte dall'insindacabilità. Presupposto indispensabile, affinché la garanzia operi, è che le condotte rese *extra moenia* siano inquadrabili come riproduzione dell'attività parlamentare, ma pur sempre nella forma di opinioni espresse nell'esercizio di tale funzione. L'esclusione dalla guarentigia di cui all'art. 68 co. 1 Cost., dunque, può decretarsi non solo se il nesso funzionale sia assente, ma a maggior ragione, quando le condotte non possano essere inquadrate come opinioni. Qualora così non fosse, si rischierebbe di dilatare eccessivamente

⁴⁷Corte cost., sent. 17 gennaio 2000, n.10.

⁴⁸MARTINES T., SILVESTRI G., DE CARO C., LIPPOLIS V., MORETTI R., *Diritto parlamentare*, cit., p. 61.

il perimetro dell'immunità, facendole così perdere il suo carattere puramente funzionale. Rispetto alle attività materiali, infatti, si afferma che l'immunità non si estende nei loro confronti. Ne deriva che, «ove costituiscono reati, sono perseguibili penalmente, previa denuncia all'autorità giudiziaria»⁴⁹.

L'immunità analizzata è intesa dalla dottrina prevalente come causa di giustificazione, «che rende leciti agli effetti penali ed extra-penali i fatti penalmente rilevanti commessi nell'ambito degli atti tipici del mandato parlamentare, nonché», come visto, «nella divulgazione del contenuto di quegli atti»⁵⁰. Proprio alla luce di una simile valutazione, appare evidente come essa non possa estendersi fino a coprire condotte di tipo fattuale non ascrivibili in alcun modo ad atti di giudizio o di carattere divulgativo, in quanto ne deriverebbe un'evidente lesione dello stesso dettato costituzionale, il quale, tanto attualmente, quanto nella sua formulazione originaria, riferisce l'art. 68 co. 1 espressamente ad opinioni e voti. Ben inteso, quindi, l'intento dei Padri costituenti, non apparirebbe logico, né tantomeno corretto interpretare estensivamente il testo costituzionale, snaturando lo stesso istituto e trasformandolo in una forma di generica esenzione dalla punibilità del parlamentare.

È poi da ricordare come la stessa Giunta abbia riconosciuto il potere dell'autorità giudiziaria di provvedere all'attività di rubricazione delle condotte, la qual cosa comporta che l'inquadramento nel capo di imputazione, induca di per sé a non considerarle come espressione di una autentica opinione con la conseguenza che non spettava al Senato deliberarne l'insindacabilità.

Considerato che condotte ascritte consistono nell'oltraggio, minaccia o violenza (ad un pubblico ufficiale e ad un Corpo dello Stato) e rivelazione di segreti d'ufficio, se ne deduce agevolmente la loro esclusione *ex se* dalla garanzia costituzionale. Ciò perché, avendo esse un carattere strettamente materiale, non si presterebbero ad un'estensione per il solo fatto che siano servite a confortare e a dare sostegno «a una opinione del componente di una Camera, sia pure corrispondente a quanto da questi affermato in atti parlamentari». Infatti, nel caso di specie, non sono i reati stessi a valere come opinione in sé considerata, essendo stati essi compiuti nel rafforzamento dell'opinione del senatore Giovanardi di considerare ingiusta ed abusiva l'esclusione di talune imprese dalle c.d. *white list*. Seppur il pensiero manifestato possa essere considerato come connesso all'esercizio di funzione parlamentare (sempre che si ipotizzi la sussistenza del nesso funzionale), giammai potrebbero apparire tali le condotte meramente materiali poste in essere in maniera abusiva e *contra legem*.

⁴⁹MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 347.

⁵⁰G. MARINUCCI, E. DOLCINI, G.L. GATTA, *Manuale di Diritto Penale Parte Generale*, Milano, Giuffrè, X ed., 2021, p. 184.

Già nel 2001, con la sentenza n. 137, la Corte costituzionale aveva escluso l'applicabilità della prerogativa costituzionale nelle ipotesi di resistenza a pubblico ufficiale, proprio sulla scorta della materialità delle condotte contestate. Il caso di specie discendeva dall'imputazione per i reati di resistenza e di oltraggio a pubblico ufficiale commessi da taluni parlamentari in occasione di una perquisizione disposta dal Procuratore di Verona presso un locale ove era collocata la sede milanese della Lega Nord. Tra le varie condotte, occorre soffermarsi su quella del deputato Borghezio, rispetto alla quale, proprio alla luce della connotazione violenta dei comportamenti posti in essere, la Corte precisa come essa risulti insuscettibile di alcuna connessione con l'esercizio di funzioni parlamentari. Ciò anche nell'ipotesi in cui l'interpretazione si estenda fino a leggere i suddetti comportamenti «nel contesto di protesta ideologica da cui si muove l'azione politica della Lega nord»⁵¹.

Logica e conseguente appare l'applicazione del medesimo ragionamento nel caso dei reati contestati al Giovanardi, in quanto gli atti di violenza e minaccia esulano di per sé dall'esercizio di una funzione parlamentare⁵². Stesso discorso attiene all'oltraggio, in quanto gli insulti non sono suscettibili di trovare alcuna tutela neppure se «collegati con le “battaglie” condotte da esponenti parlamentari in favore delle loro tesi politiche»⁵³. Un caso concernente la condotta di oltraggio era già stato oggetto di esame da parte della parallela Giunta per le Autorizzazioni della Camera. In quella sede, venne deliberata la piena sindacabilità delle condotte dell'on. Cunial, tra le quali proprio quella di oltraggio, ritenendo che «l'espressione verbale» usata, «possa essere sottoposta al vaglio di merito del Giudice penale procedente»⁵⁴ risulta sprovvista dei requisiti richiesti dalla Corte costituzionale. Decisione che muove dal presupposto che la condotta oltraggiosa né può essere inquadrata come espressa nell'esercizio di attività parlamentare, né come opinione, bensì come mero atto materiale.

Sempre sul tema degli insulti, se resi nelle mura domestiche, sussiste un'«autonomia delle Camere [...] a livello regolamentare» manifestata attraverso «specifiche previsioni che vietano l'utilizzo di un linguaggio sconveniente durante la discussione parlamentare, il cui rispetto è assicurato dalle prerogative del Presidente dalle ordinarie sanzioni disciplinari previste dai regolamenti

⁵¹Corte cost., sent. 17 maggio 2001, n. 137.

⁵²DIACO D., *L'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati dai parlamentari nell'esercizio delle loro funzioni (art. 68, primo comma, Cost.)*, in *Servizio Studi Corte costituzionale*, STU318, marzo 2021, p. 133.

⁵³Corte cost., sent. 17 maggio 2001, n. 137.

⁵⁴Delibera 20 giugno 2022, Giunta per le Autorizzazioni della Camera dei deputati (Doc. IV-ter, n. 10-A).

parlamentari»⁵⁵. Alla luce di tale apparato sanzionatorio interno, risulterebbe irragionevole (se non addirittura paradossale) poter estendere l'immunità quando gli stessi atti siano stati compiuti *extra moenia*, ancor di più se scollegati dall'esercizio di funzioni parlamentari tipiche.

Rispetto alla violenza o minaccia la Corte afferma che «la prospettazione di un male al fine di coartare la volontà di un pubblico ufficiale o di un esponente di un Corpo politico o amministrativo, onde costringerlo a compiere un atto contrario ai propri doveri d'ufficio, è una condotta che – ove provata – integrerebbe un tipo di dichiarazione che non è espressiva di alcuna opinione, bensì è puro strumento di coercizione, alternativo alla violenza, sì da rilevare alla stregua di un mero comportamento»⁵⁶. Appare insensato, infatti, ipotizzare che una simile condotta possa essere considerata idonea ad assicurare la libera dialettica politica, e, per quanto il senatore Giovanardi possa aver ritenuto ingiusta la decisione di esclusione delle aziende modenesi dalle c.d. *white list*, non è di certo giustificato l'utilizzo da parte sua di forme di dissenso assimilabili a minacce e insuscetibili, in più, di valere come esercizio di funzioni parlamentari.

Da ultimo, la Corte giunge alle medesime conclusioni anche relativamente alla contestazione della rivelazione di segreti di ufficio, ritenendo tale condotta come un mero comportamento, inidoneo ad esprimere alcun giudizio valutativo, non riconducibile quindi al concetto di *opinio*⁵⁷. A sostegno di detta decisione vi è la simmetria con un caso concernente una condotta di falso, commessa da un parlamentare e dichiarata come tale non coperta dall'immunità sostanziale. In questo caso la Corte costituzionale ha ritenuto che «il comportamento del deputato è consistito nell'attestare una circostanza di fatto e non nell'esprimere un'opinione nell'esercizio della funzione di parlamentare; di conseguenza, non può ritenersi coperto dalla prerogativa di cui all'art. 68 Cost.»⁵⁸. Come non lo è l'attestazione di falso (nello specifico, falso ideologico in atto pubblico *ex art. 479 c.p.*), neppure può esserlo la rivelazione di segreti di ufficio, non solo alla luce della materialità dell'attività posta in essere, consistente nella rivelazione di notizie di ufficio, che per loro natura devono rimanere segrete e «agevolandone in qualsiasi modo la conoscenza»⁵⁹, ma anche perché risulta evidente il carattere abusivo della condotta, non assimilabile ad alcuno degli atti parlamentari tipici, in quanto commessa

⁵⁵GIUPPONI T.F., *I limiti dell'insindacabilità parlamentare nelle sentt. nn. 59 e 133 del 2018. La Corte costituzionale ancora tra forma e sostanza, alle soglie di una svolta dai confini incerti*, in *Giurisprudenza Penale*, 7 marzo 2019, p. 4.

⁵⁶Corte cost. sent. 11 dicembre 2023, n. 218.

⁵⁷Corte cost. sent. 11 dicembre 2023, n. 218.

⁵⁸Corte cost., sent. 19 novembre 2007, 388.

⁵⁹Art. 326 c.p.

nell'abuso delle qualità che al pubblico ufficiale⁶⁰ (in tal caso al parlamentare) sono istituzionalmente attribuite.

7. Conclusioni.

Dall'analisi della sentenza n. 218 del 2023 risulta chiaro l'intento della Corte costituzionale di definire in maniera quanto più precisa il perimetro dell'insindacabilità e di evitare che dalla sua estensione discenda un abuso indiscriminato delle prerogative parlamentari.

La cognizione della Corte *in subiecta materia*, che deriva dall'attivazione del conflitto di attribuzione ad opera della magistratura, assume infatti un carattere necessario al fine di operare un contrappeso all'«indipendenza guarentigata»⁶¹ delle Camere. Questo ruolo di arbitro si è accresciuto negli anni, a partire dalla definizione del criterio del nesso di causalità, rilevante, come visto, ai fini dell'estensione dell'immunità anche alle opinioni rese al di fuori delle mura parlamentari. Con i più recenti interventi, invece, la Corte spacchetta il concetto stesso di insindacabilità ed esamina in maniera scrupolosa l'intero dettato dell'art. 68 co. 1 Cost., ponendo l'attenzione non più solamente sulla connessione contenutistica temporale richiesta, ma principalmente sul concetto stesso di opinione.

Sebbene una simile valutazione dovrebbe essere superflua, essendo il dettato costituzionale chiaro nel definire quando l'immunità si attivi, non sono mancati tentativi delle Camere di dilatare senza confini tali concetti. Rispetto alle opinioni, il carattere espressivo della dichiarazione deve essere evidente e percepibile, lasciando all'esterno della protezione costituzionale qualsiasi condotta di tipo materiale che non ravvisi una simile configurazione linguistica.

Ne consegue che il concetto di opinione non può essere esteso fino al punto da includere nel suo interno attività di carattere meramente materiale, in quanto non solo non sarebbero suscettibili del riconoscimento dell'insindacabilità, ma non potrebbero neppure essere tutelate sotto l'egida dell'art. 21 Cost.

D'altro canto, a remare contro ad un'eccessiva dilatazione della guarentigia non dovrebbe essere la sola magistratura, ma gli stessi parlamentari, vuoi per evitare che una norma cardine della autonomia della funzione parlamentare si riduca ad un improprio privilegio, vuoi perché solo una corretta perimetrazione dell'immunità riconosciuta dall'art. 68 Cost. garantirebbe l'effettività della tutela, senza fughe in avanti o esagerate restrizioni.

⁶⁰Sulla qualificazione del parlamentare come pubblico ufficiale v. Cass., Sez. V, sent. 6 giugno 2017, n. 36769.

⁶¹Corte cost., sent. 6 maggio 1985, n. 154.