

**NUOVI ORIZZONTI PER L'INSINDACABILITÀ?
nota alla sent. C. Cost. n. 193 del 2005**

di GIANLUCA BELFIORE(*)

Con la sent. n. 193 del 2005, la Consulta offre la possibilità di riflettere ancora una volta sull'art. 68 della Costituzione, ed in particolare sui limiti cui deve essere sottoposta la prerogativa dell'insindacabilità del Parlamentare (*rectius*: delle opinioni date e dei voti espressi dal Parlamentare).

La questione prende avvio da un articolo che l'on. Nicola Vendola, in data 27 Marzo 1997, rilasciava a "il Manifesto" dal titolo: "Profughi e mafiosi". In particolare, veniva affermato che «un lestofante del calibro di Paolo Foresti, nostro ambasciatore a Tirana» fosse la «principale cerniera tra l'Italietta dei predoni e un'Albania da colonia o da protettorato». Il dott. Foresti, inteso diffamato dall'espressione utilizzata, conveniva il Deputato davanti al Tribunale di Roma. Il 17 marzo 1998 la Camera dei Deputati dichiarava l'opinione espressa a mezzo stampa, coperta dalla insindacabilità di cui all'art. 68 Cost. e, conseguentemente, il Tribunale precedente dichiarava con sentenza la domanda inammissibile. Il dott. Foresti, tuttavia, non si arrendeva alla pronuncia e la impugnava innanzi alla Corte d'appello di Roma, la quale (con ordinanza datata 16.11.2001) sollevava conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato nei confronti della Camera dei Deputati, in relazione alla delibera adottata in data 17 marzo 1998.

La Corte costituzionale, investita della questione, ritenendo insussistente il «nesso funzionale» (cfr. C. Cost. sentt. 375 del 1997 punto 3 del "Considerato in diritto") fra le opinioni espresse *extra moenia* e l'attività svolta *intra moenia* dal Parlamentare, annullava la deliberazione della Camera e consentiva che si procedesse in sede giurisdizionale alla soluzione della controversia.

A parere di chi scrive, la sentenza in commento offre qualche spunto di particolare rilievo; nella specie, l'esame della difesa prospettata dalla Camera raffrontata con la decisione della Consulta, consente di valutare la fase attuale del rapporto fra «le ragioni della *vox Constitutionis* con quelle del diritto politico»¹.

Le eccezioni sollevate dalla Camera dei Deputati concernono principalmente quel particolare aspetto del nesso funzionale che potremmo chiamare «correlazione soggettiva» e l'altro del «nesso cronologico»: la Camera auspicava, infatti, che la Consulta

¹(*) Collabora alla Cattedra di Istituzioni di Diritto Pubblico presso la Facoltà di Economia dell'Università di Catania

L'espressione è di I. NICOTRA, *Le immunità degli organi costituzionali nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Scritti di diritto Costituzionale italiano e comparato*, a cura di I. NICOTRA, Torino, 2005.

rivedesse l'orientamento espresso nella sent. n. 347/2004 (cd. "caso Pera") per il quale «le dichiarazioni rese da un senatore o da un deputato fuori della sede parlamentare, ritenute da un cittadino lesive della propria reputazione, in tanto sono coperte dalla garanzia di insindacabilità di cui al primo comma dell'art. 68 della Costituzione, in quanto un "nesso funzionale" le colleghi ad atti già posti dal loro autore nell'esercizio delle sue funzioni di membro del Parlamento, mentre sono irrilevanti gli atti di altri parlamentari e quelli compiuti bensì dall'autore delle dichiarazioni, ma in epoca ad esse posteriore».

La Camera, infatti, a sostegno dell'insindacabilità dell'opinione espressa dall'On. Vendola, apportava alcuni atti parlamentari posti in essere da altri soggetti afferenti al medesimo gruppo parlamentare, dei quali tre precedenti alla pubblicazione dell'articolo su "il Manifesto", altri successivi, nonché altri atti direttamente imputabili all'On. Vendola dei quali solo uno precedente alla dichiarazione resa alla stampa.

L'argomentazione della Camera circa la richiesta estensione del requisito della correlazione soggettiva ai Parlamentari dello stesso gruppo, poggiava sulle previsioni contenute in una norma del regolamento della Camera dalle quali emerge la particolare rilevanza di queste strutture interne all'Assemblea: l'obbligo fatto ad ogni deputato di aderire ad un gruppo (art. 14, comma 3); la previsione che sulla discussione delle linee generali di un progetto di legge intervenga un deputato per gruppo (art. 83, comma 1); la disposizione per cui un deputato per gruppo può formulare dichiarazioni di voto (art. 85, comma 7), contemplando come residuale l'ipotesi del dissenso del singolo membro dal gruppo; la regola per cui l'interrogazione a risposta immediata può essere presentata da un deputato per ciascun gruppo, tramite il Presidente del gruppo; la rilevanza delle interrogazioni presentate da un gruppo su altre interrogazioni vertenti su altre materie; la fungibilità tra presentatore dell'interrogazione e altro membro del gruppo ai fini della replica (art. 135-*bis*, commi 2, 3, 4; 135-*ter*, commi 2 e 4). In conclusione, la Camera affermava che «tali norme presuppongono che il coordinamento e la condivisione dell'azione istituzionale, che è la ragione d'essere del gruppo parlamentare, non possono essere privi di rilevanza ai fini della sussistenza del nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare e quelle espresse *intra moenia* da altri esponenti del medesimo gruppo».

In effetti gli argomenti della Camera non sembrano essere irragionevoli, pare, viceversa, condivisibile l'assunto secondo cui «l'immunità è istituto che tutela le Camere, e non i loro membri, e contrasta con tale sua oggettiva funzione il consentire che l'autorità giudiziaria sindachi nel merito la dichiarazione resa in sede parlamentare sol perché esternata fuori

dal Parlamento da un membro delle Camere diverso dal suo autore originario» (n. 4 del “Ritenuto in fatto” della sentenza in commento).

L’orientamento precedentemente espresso dalla Consulta - e ampiamente criticato in dottrina² - con la richiamata sent. n. 347/2004 legava la prerogativa in parola con i criteri di attribuzione della responsabilità penale, seguendo il ragionamento per cui se la responsabilità penale è personale (art. 27 c. 1 Cost.), così anche l’esenzione dalla stessa è egualmente personale, non potendosi dare il caso per cui l’atto *intra moenia* di un parlamentare possa esentare dalla responsabilità per atto *extra moenia* un altro parlamentare (n. 5 del “Considerato in diritto”).

È bene avvertire che la sentenza in commento non ribalta il precedente orientamento in quanto non fonda il pronunciamento sull’esame dell’elemento soggettivo o di quello cronologico, sibbene sull’elemento oggettivo, ritenendo che tra tutti gli atti parlamentari apportati a sostegno della affermata insindacabilità e l’articolo con contenuto diffamatorio non è ravvisabile una «sostanziale corrispondenza di significato», quanto, piuttosto, soltanto una «generica comunanza tematica».

Tuttavia la Corte, ben potendosi fermare a questo rilievo, ha voluto andare oltre, dando a leggere fra le righe la possibilità di un nuovo orientamento in materia di insindacabilità.

Ai punti 2.3.1 e 2.5.1 del “Considerato in diritto” la Corte motiva l’assenza del nesso funzionale non soltanto con riguardo all’atto ispettivo del deputato Vendola (l’unico) anteriore al 27 marzo 1997, ma anche con riguardo agli **atti successivi dello stesso Vendola**, nonché a **tutti gli atti precedenti e successivi degli altri deputati** prodotti dalla difesa della Camera. La scelta della Consulta di tenere in considerazione anche atti, che secondo l’indirizzo precedentemente assunto, sarebbero irrilevanti in quanto carenti di correlazione soggettiva e di nesso cronologico, non sembra di poco momento. Ma c’è di più: al punto 2.4 del “Considerato in diritto” la Corte affronta il tema della «revisione in termini generali dell’indirizzo espresso dalla sentenza n. 347 del 2004» sollecitata dalla Camera dei Deputati, non ritenendo la richiesta priva di fondamento, epperò considerandola, nel caso di specie, ostacolata dalla deficienza dell’elemento preliminare della «sostanziale corrispondenza tra le dichiarazioni rese *extra moenia* e quelle rese – **da un altro qualsiasi parlamentare ovvero da altro parlamentare del medesimo gruppo – *intra moenia***».

² v. I. NICOTRA, *La sentenza sul “caso” Pera: una rigorosa giurisprudenza che richiede la correlazione soggettiva per l’estensione dell’insindacabilità*, su www.forumcostituzionale.it e N. ZANON, *Quei limiti alla libertà di critica*, su *Il Sole 24 ore*, 23 novembre 2004, n. 324.

Parrebbe, dunque, che la Corte abbia rinviato la decisione circa la correlazione soggettiva ad altro momento, mancando nella questione odierna, l'elemento preliminare del nesso funzionale che consenta un *revirement*.

Quanto al nesso cronologico la Corte non ha dato maggiori dettagli rispetto a quelli visti nei punti 2.3.1 e 2.5.1 del "Considerato in diritto", tuttavia ciò potrebbe di per sé prefigurare un'apertura in vista di una revisione dell'orientamento attuale. Parte della dottrina ha avuto modo di rilevare che la costante interpretazione del Giudice delle leggi dell'art. 68 c. 1 Cost., nel senso che l'insindacabilità opererebbe solo in relazione alle "opinioni **già** espresse" e ai "voti **già** dati" nell'esercizio delle loro funzioni³, non eviterebbe l'utilizzo della prerogativa in funzione di privilegio, ben potendo darsi il caso per cui un previo atto "*intra moenia*" «abbia per unico, vero obiettivo quello di predisporre uno scudo protettivo per successive manifestazioni di pensiero che ci si riprometta di rendere in sedi diverse da quelle camerali»⁴.

È stato fatto osservare come, tradizionalmente, le prerogative dei parlamentari nascono dalla necessità di preservare i rappresentanti della Nazione da moleste ingerenze degli organi giurisdizionali che erano fortemente condizionati dal potere esecutivo⁵. Oggi, la posizione di autonomia che la Carta del 1948, come gli altri ordinamenti dell'Occidente, assicurano all'ordine giudiziario, ha avuto ripercussioni anche nel significato delle prerogative parlamentari. Se da un lato, infatti, una rilevante accentuazione del principio di eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge conduce a ritenere, in linea di principio, inammissibile la sottrazione dei membri del Parlamento alle regole del diritto comune e a postulare la sottoposizione alla giurisdizione di ogni loro comportamento antiggiuridico, dall'altro una configurazione piena della autonomia delle Assemblee rappresentative esigerebbe la sottrazione a qualsiasi forma di sindacato esterno, al sindacato del giudice penale in primo luogo, di tutti i comportamenti dei membri delle Camere, dovunque tenuti e in qualunque modo collegati all'esercizio delle loro funzioni, ritenendosi tale prerogativa coesistente alla sovranità del Parlamento (cfr. C. Cost. sent. n. 379/96). Volendo, quindi, giungere ad un connubio fra le due contrapposte istanze, si è giunti alla conclusione per cui «sono coperti da immunità non tutti i comportamenti dei membri delle Camere, ma solo quelli strettamente funzionali all'esercizio indipendente delle attribuzioni proprie del potere

³ Il virgolettato è di I. NICOTRA, *Le immunità...* cit.

⁴ v. per tutti A. RUGGERI, *Le opinioni insindacabili dei Parlamentari davanti alla Corte: connotati e criteri formali – sostanziali di riconoscimento al crocevia dei rapporti tra diritto costituzionale e "diritto politico"*, in *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, Milano, 2001, pag. 246.

⁵ Per una ricostruzione della nascita delle prerogative parlamentari in Inghilterra, Francia e Italia, v. G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari* cit., pagg. 3-26.

legislativo, mentre ricadono sotto il dominio delle regole del diritto comune i comportamenti estranei alla ratio giustificativa dell'autonomia costituzionale delle Camere» (ancora C. Cost. sent. n. 379/96).

Probabilmente, però, al di là di ogni criterio formale che possa essere elaborato in via pretoria al fine di evitare che l'istituto dell'insindacabilità venga utilizzato alla stregua di un ingiusto privilegio⁶ del parlamentare rispetto al comune cittadino, si dovrebbe prendere posizione sul piano sostanziale affermando che **ratio dell'istituto dell'insindacabilità non è la copertura delle espressioni diffamatorie “per i modi usati”** (art. 596 c. 4 c.p.). Invero, l'espressione che sia diffamatoria “per i modi usati” non può mai rientrare nella garanzia dell'art. 68 Cost. e ciò per il semplice fatto che l'offesa “per i modi usati” non è, per definizione (proprio perchè gratuita), mai funzionale ai compiti di un parlamentare⁷.

La classe politica attuale ci ha abituato ad un linguaggio sempre meno aulico e ad un modo di affrontare l'agone politico che si avvale di tutta una gamma di locuzioni che non pare si addicano al prestigio delle istituzioni parlamentari⁸. In dottrina v'è chi non manca di sottolineare come il fatto che nell'attuale contesto storico le Camere non siano più composte solo da esponenti delle élites sociali e culturali del Paese, non fa venir meno l'esigenza che i parlamentari usino un linguaggio confacente al loro ruolo ed alla dignità del Parlamento e che non si può coprire con l'usbergo dell'insindacabilità anche ciò che è solo espressione di gratuita volgarità⁹.

Già nella sent. 137 del 2001¹⁰, la Corte Costituzionale ha avuto modo di affermare che «la prerogativa parlamentare non può essere estesa sino a comprendere gli insulti», ciò dovrebbe valere a prescindere dalla distinzione fra atti *intra moenia* ed atti *extra moenia* e al di là del fatto che esista o meno un atto tipico dall'identico contenuto.

⁶ Del rischio dell'uso distorto dell'insindacabilità trattava anche Zagrebelsky in un saggio del 1979 ove sosteneva con decisione «l'assoluta inconciliabilità con in principî anzidetti (uguaglianza di fronte alla legge, sottoposizione alla legge degli organi costituzionali e delle persone fisiche che li costituiscono *n.d.r.*) di una concezione teorica delle garanzie parlamentari come privilegi personali, e così pure di una pratica orientata a farle valere in quel senso» (G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari*, Torino, 1979, pag. 40).

⁷ v. *ex multis* A. PACE, *Davvero insindacabili ex art. 68 Cost. le espressioni diffamatorie per i “modi usati”?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2002, pag. 757 ss.; N. ZANON, *L'insindacabilità non copre gli insulti anche se collegati a battaglie politiche*, in *D&G* n. 23/2001, pag. 38; T.F. GIUPPONI, *Le oscillazioni della Corte in materia di insindacabilità tra formalismo argomentativo e ragioni di “giustizia”*, in *Forum di Quad.Cost.*

⁸ V'è chi parla di modelli diseducativi e irrispettosi della pari dignità sociale di tutti i cittadini, la cui carica negativa viene amplificata dalla pubblicizzazione ad opera dei *mass media*: A. PACE, *L'insindacabilità parlamentare tra la «libertà della funzione» (delle Camere) e la verifica (non più soltanto «esterna»? del «corretto esercizio del potere»*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1998, pag. 2214 ss

⁹ Così S. P. PANUNZIO, *Interrogativi sulla insindacabilità dei parlamentari per le opinioni da esse espresse e sul «nesso funzionale»*, in *Immunità e giurisdizione...cit.*, pag. 294.

¹⁰ Commentata da N. ZANON, *L'insindacabilità non copre... cit.*

Sarebbe opportuno, pertanto, trovare una via per impedire che il Parlamento invochi la prerogativa dell'art. 68 c. 1 per tutelare i suoi membri anche quando appaia palese l'insussistenza del «nesso funzionale» elaborato dalla Consulta sin dalla sent. 375 del 1997 (benchè già *in nuce* nella sent. n. 265/1997), e poi sviluppato nelle sentt. 10 e 11/2000 e ss.. È tuttavia evidente che la Corte non può, senza l'aiuto delle stesse Camere, determinare da sola un'inversione di tendenza nella prassi parlamentare, che, nonostante tutti i moniti del giudice costituzionale, sta via via trasformando la prerogativa parlamentare in un privilegio personale¹¹.

Parte attenta della dottrina porta all'attenzione l'istituto germanico della *Indemnität* che non opera nel caso di *ingiurie diffamanti* (*verleumderische Beleidigungen*). L'art. 46 c. 1 della *Grundgesetz*¹² dispone, infatti, che «un deputato non può mai essere perseguito, sia in sede giudiziaria, sia disciplinare, né essere in genere (*rectius*: in genere) chiamato a render conto fuori del *Bundestag* per le opinioni espresse e i voti dati al *Bundestag* o in una delle sue commissioni. **Questa disposizione non ha valore per ingiurie diffamanti**»¹³.

Non potendo in questa sede dilungarci ad un esame dei profili comparativistici della materia, basti rilevare l'esclusione, operata dal legislatore tedesco, dal campo di azione dell'*Indemnität*, delle espressioni offensive e dileggiose che, come si è rilevato sopra, non sono espressione di alcuna funzione parlamentare.

È di tutta evidenza che l'istituto dell'insindacabilità non incide soltanto nei rapporti fra magistratura e Parlamento: i soggetti in gioco nel caso di una diffamazione sono, infatti, da una parte il parlamentare, dall'altra il privato leso nella sua onorabilità. Quest'ultimo, ai sensi dell'art. 24 Cost., ha certamente il diritto di agire in giudizio per ottenere tutela a fronte della lesione subita, ma, d'altro canto, v'è la prerogativa dell'insindacabilità che può comprimere, fino ad annullarlo, il diritto di agire in giudizio. Siamo in piena presenza di una materia che deve trovare risposta attraverso la tecnica del bilanciamento, talché può senz'altro essere sacrificato il diritto di agire e resistere in giudizio, ma solo a fronte di altra situazione giuridica meritevole di maggiore tutela.

L'ordinamento costituzionale germanico non ha ritenuto che una ingiuria diffamante proveniente da un parlamentare possa costituire causa di compressione del diritto di agire

¹¹ In questo senso, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1991, pag. 186 ss..

¹² «*Ein Abgeordneter darf zu keiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen einer Äußerung, die er im Bundestage oder in einem seiner Ausschüsse getan hat, gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb des Bundestages zur Verantwortung gezogen werden. Dies gilt nicht für verleumderische Beleidigungen*».

¹³ La traduzione riportata è di V. DI CIOLO - E. SERAFIN, *Le immunità parlamentari nella Repubblica federale di Germania*, in *Foro Amministrativo*, 1983, pag. 1830.

in giudizio del privato, in virtù del fatto che non v'è motivo di riservare ad un rappresentante del corpo elettorale un trattamento giuridico differenziato, qualora l'atto *de quo agitur* non sia espressione di rappresentanza, bensì opinione manifestata *uti singulus*. Se l'ingiuria diffamante è, dunque, proferita da un Parlamentare o da un privato, in Germania non fa alcuna differenza, ambedue i soggetti saranno sottoposti alla magistratura la quale giudicherà sulla base delle norme ordinariamente regolanti la libertà di manifestazione del pensiero.

C'è da dire, invero, che l'esclusione dell'ingiuria diffamante dall'ambito di operatività dell'*Indemnität* ha indotto il *Bundestag* a creare la categoria delle *ingiurie politiche*, distinguendole da quelle diffamanti e riservandole alla propria giurisdizione. L'ingiuria politica non è un reato punito dal codice penale tedesco, ma è una fattispecie enunciata dall'all. 6 al regolamento del *Bundestag*, secondo cui «Il *Bundestag* autorizza per la durata della presente legislatura la conduzione di inchieste nei confronti di membri del *Bundestag* per reati penalmente perseguibili, salvo che si tratti di ingiurie a carattere politico»¹⁴. È, anzitutto, da considerare che in Germania vige un istituto simile alla nostra autorizzazione a procedere *ante* l. cost. n. 3/1993, per cui non si può procedere in sede penale contro la persona di un parlamentare se prima non interviene una delibera di revoca dell'*Immunität* da parte della Camera di appartenenza, tale delibera, però, non è necessaria nel caso di ingiurie diffamanti. Qualora, invece, il *Bundestag* ritenga che si sia in presenza di una ingiuria politica l'autorizzazione (delibera di revoca) non viene mai rilasciata.

Occorre sottolineare che dacché, come detto, la figura dell'ingiuria politica non è regolata nell'ordinamento penale della Germania, la Procura procedente, non potrà stabilire autonomamente la natura dell'ingiuria e sarà comunque costretta a richiedere l'autorizzazione della Camera. La prassi seguita dalla Commissione immunità consiste nel distinguere fra ingiurie gravi (anche a carattere politico) e meno gravi, attribuendo maggiore gravità alle ingiurie che colpiscono le più alte autorità dello Stato. In tali casi la autorizzazione viene sempre concessa tanto per la difesa dell'onore della persona offesa, tanto per il mantenimento del prestigio del *Bundestag*.¹⁵ È, però, da evidenziare che il regolamento del *Bundestag* prevede che ad inizio legislatura vengano stabiliti i principî relativi ai casi di immunità cui il Parlamento si attiene nelle evenienze concrete. Detti principî, elaborati nel 1973, sono stati tacitamente riconfermati ad ogni legislatura e

¹⁴ «Der Deutsche Bundestag genehmigt bis zum Ablauf dieser Wahlperiode die Durchführung von Ermittlungsverfahren gegen Mitglieder des Bundestages wegen Straftaten, es sei denn, daß es sich um Beleidigungen (§§185, 186, 187 a Abs.1 StGB) politischen Charakters handelt».

¹⁵ V. DI CIULO - E. SERAFIN, *Le immunità parlamentari nella Repubblica federale di Germania* cit., pagg. 1824-1825.

configurano un sistema differente da quello italiano, nel quale le Giunte non osservano principî precostituiti, limitandosi ad una determinazione *case by case* che talora dà sentore di privilegio¹⁶.

¹⁶ N. ZANON, *Brevi spunti comparatistici (a futura memoria) per il trattamento parlamentare dell'insindacabilità*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1998, pag. 2220 ss..