



STEFANO BARGIACCHI\*

## IN MATERIA DI INSINDACABILITÀ LA CORTE CONSOLIDA LA GIURISPRUDENZA DEL NESSO FUNZIONALE\*\*

**Abstract [It]:** Con la sentenza n. 241 del 2022 la Corte costituzionale si è espressa nuovamente sull'estensione della prerogativa dell'insindacabilità delle opinioni dei parlamentari ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione. La pronuncia applica e consolida, senza apparenti particolari innovazioni, la nota giurisprudenza del "nesso funzionale". Dopo una ricostruzione storica e un inquadramento in chiave comparata del fenomeno, l'elaborato rifletterà sul rapporto esistente tra tale giurisprudenza, la continua evoluzione degli strumenti della comunicazione politica e il concreto esercizio dell'attività parlamentare.

**Abstract [En]:** With its judgment no. 241 of 2022, the Constitutional Court once again ruled on the extension of the prerogative of parliamentary immunity under Article 68(1) of the Constitution. The ruling applies and consolidates, without any apparent innovations, the well-known jurisprudence of the "functional nexus". After a historical reconstruction and a comparative framing of the phenomenon, the paper will reflect on the relationship existing between this jurisprudence, the continuous evolution of the instruments of political communication and the concrete exercise of parliamentary activity.

**Parole chiave:** Insindacabilità parlamentare, Corte costituzionale, comunicazione politica, dichiarazioni *extra moenia*, *social network*

**Keywords:** Parliamentary immunity, Constitutional Court, political communication, *extra-moenia* statements, social media

SOMMARIO: 1. La sentenza n. 241 del 2022. – 2. L'evoluzione della giurisprudenza del "nesso funzionale" e il problematico perimetro delle funzioni parlamentari. – 3. L'elemento temporale dell'esternazione, tra nesso funzionale ed esigenze comunicative. – 4. Riflessioni conclusive.

\* Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato – Università di Pisa.

\*\* Contributo sottoposto a *peer review*.

## 1. La sentenza n. 241 del 2022

Attraverso la sentenza n. 241 del 2022, la Corte costituzionale ha avuto modo di esprimersi nuovamente sull'estensione del perimetro dell'insindacabilità parlamentare ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione. La pronuncia è stata generata da un conflitto di attribuzione promosso dal Tribunale ordinario di Torino (sesta sezione penale) nei confronti della Camera dei deputati, in relazione alla delibera attraverso cui l'organo parlamentare aveva ritenuto coperta da insindacabilità, in quanto espressa nell'esercizio delle funzioni parlamentari, una dichiarazione resa dal deputato Esposito con un post sul pubblicato sul proprio profilo Facebook in data 1° settembre 2012<sup>1</sup>. La vicenda giudiziaria presso il giudice penale originava dal processo che vedeva il deputato imputato per diffamazione, aggravata dal fatto di «*aver attribuito fatti determinati e di aver arrecato l'offesa col mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità*» (artt. 595, primo, secondo e terzo comma, del Codice penale e 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47) in seguito a querela formulata dalle tre persone espressamente indicate dal citato post Facebook che ritenevano le informazioni ivi contenute lesive della loro reputazione.

La Corte, applicando al caso in oggetto la consolidata giurisprudenza del “nesso funzionale” ritiene, contrariamente a quanto deliberato dalla Giunta per le autorizzazioni della Camera e, successivamente, dall'Assemblea, che le opinioni espresse da Esposito con il citato post, non potevano essere ricomprese nell'alveo delle funzioni parlamentari e pertanto non erano coperte da insindacabilità<sup>2</sup>. Si tratta del primo conflitto di attribuzione in materia di insindacabilità parlamentare, deciso nel merito, successivo alla sentenza n. 133 del 2018 risolto dalla Corte applicando tale giurisprudenza. Nel periodo intercorrente la citata pronuncia del 2018 e la presente, la Corte ha avuto modo di confrontarsi con il problema dell'estensione delle prerogative di cui l'art. 68, primo comma, della Costituzione in altre tre occasioni<sup>3</sup>. In due casi però il conflitto era stato dichiarato improcedibile in

<sup>1</sup> Si ritiene utile riportare il testo del citato post Facebook: «*Stanotte durante l'attacco al cantiere di Chiomonte indovinate un po' chi dava supporto ai teppisti informandoli via cellulare dei movimenti della polizia? [G. V.]. Il tutto coordinato da [D. L.], portavoce di [G. R.] che è agli arresti domiciliari e quindi dispensa ordini dalla poltrona di casa sua. Un vero schifo!*». Il testo era stato pubblicato nella sezione “bacheca”.

<sup>2</sup> Doc. IV-ter, n. 11. In sede di dibattito all'interno della Giunta per le autorizzazioni della Camera vi era un consenso diffuso che i numerosi atti di sindacato ispettivo e in genere l'intera attività parlamentare di Esposito relativa alle sue posizioni in materia di TAV fosse funzionalmente collegata alla sua dichiarazione. Il Gruppo M5S annunciò il proprio orientamento contrario a ritenere insindacabile la dichiarazione di Esposito, in relazione al fatto che questa attribuiva a tre persone nominalmente individuate un fatto determinato (la direzione a distanza della manifestazione/assalto presso il cantiere di Chiomonte) poi rivelatosi falso. In merito il deputato Sarro (FI) osservò come la prerogativa di cui l'art. 68 primo comma cost. consente al parlamentare di fare denunce politiche, dando voce a fatti o accadimenti, che il comune cittadino avrebbe invece difficoltà a esprimere, in mancanza di dati la cui veridicità possa essere riscontrata preventivamente. Nel caso di specie appare evidente la tensione tra il principio di insindacabilità e la tutela dei diritti fondamentali delle persone offese. Cfr. GIUNTA PER LE AUTORIZZAZIONI, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, XVIII, 20 novembre 2019, 4 ss.

<sup>3</sup> In aggiunta si segnalano le recenti ordinanze n. 1 e 34 del 2023. Con la prima la Corte ha dichiarato ammissibile un giudizio per conflitto di attribuzioni promosso dal Tribunale ordinario di Modena che dubita della legittimità della delibera del 16 febbraio 2022 con cui il Senato ha ritenuto insindacabili alcune dichiarazioni dell'on. Giovanardi

relazione al mancato rispetto dei tempi processuali da parte del giudice che aveva sollevato il conflitto (ordinanze nn. 27 e 40 del 2021)<sup>4</sup>, mentre un caso (sentenza n. 110 del 2021) era incentrato sulla possibilità di applicare la prerogativa dell'insindacabilità a fatti antecedenti all'elezione a senatore<sup>5</sup>, senza dunque che fosse necessario ricorrere alla giurisprudenza del “nesso funzionale”.

L'ammissibilità dei conflitti di attribuzione in materia di insindacabilità sollevati dal potere giudiziario nei confronti del ramo del Parlamento competente<sup>6</sup>, secondo lo schema configurato dalla sentenza n. 1150 del 1988<sup>7</sup>, è da considerarsi oramai assolutamente pacifica<sup>8</sup>. In relazione a ciò, si può osservare come, negli ultimi cinque anni, la Corte

---

senatore all'epoca dei fatti. Con la seconda la Corte ha dichiarato ammissibile un giudizio per conflitto di attribuzioni promosso dal Tribunale ordinario di Potenza in riferimento alla deliberazione del 16 febbraio 2022 con la quale il Senato della Repubblica ha ritenuto insindacabili alcune dichiarazioni dell'on. Giarrusso, senatore all'epoca dei fatti. La Corte tratterà il merito dei ricorsi nei prossimi mesi.

<sup>4</sup> In entrambi i casi il giudice che aveva sollevato il conflitto non aveva rispettato i termini di cui l'art. 24 c. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale allora vigenti. Tale articolo dispone l'obbligo, in capo al ricorrente di un conflitto di attribuzione dichiarato ammissibile, di depositare presso la cancelleria della Corte, la prova delle notificazioni eseguite a norma dell'art. 37 della l.n. 87/1953 entro il termine perentorio di trenta giorni dall'ultima notificazione. In seguito alla delibera del 22 luglio del 2021 con cui la Corte ha introdotto un nuovo testo delle Norme integrative, la modalità di notifica in sede di conflitto di attribuzione è disciplinata dall'art. 26.

<sup>5</sup> Per un commento al caso si veda F. GIRELLI, *Solo ai membri del Parlamento spetta l'immunità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2021, 1241 ss.

<sup>6</sup> Inizialmente, il Tribunale ordinario di Torino aveva trasmesso gli atti, al fine della valutazione sulla sussistenza dell'insindacabilità parlamentare al Senato (camera di appartenenza di Esposito in quel momento). La Camera alta procedette a trasmettere gli atti alla Camera dei deputati (organo di appartenenza di Esposito all'epoca dei fatti). Come noto, l'art. 3 quarto comma della legge n. 140/2003 disciplina il meccanismo della c.d. “pregiudizialità parlamentare”. Viene prevista una duplice possibilità di intervento della Camera di appartenenza del parlamentare coinvolto nel procedimento giudiziario. Da una parte, vi è l'obbligo del giudice di coinvolgere pregiudizialmente la Camera di appartenenza del parlamentare sulla valutazione ex art. 68, primo comma, Cost., quando il parlamentare proponga l'eccezione nel corso del procedimento giurisdizionale, cui fa seguito la sospensione del giudizio ordinario nell'attesa della vincolante deliberazione dell'Assemblea parlamentare. D'altra parte, le Camere possono valutare l'applicabilità delle gaurentie parlamentari, su istanza dello stesso parlamentare che è sottoposto a procedimento giurisdizionale. Nel caso in cui il giudice non concordi con la deliberazione parlamentare ha davanti a sé la strada del conflitto tra poteri dello Stato e conseguente intervento della Corte costituzionale. Tra i numerosi autori che si sono occupati dettagliatamente del tema si vedano: C. MARTINELLI, *Legge n. 140 del 2003: attuazione o violazione della Costituzione?*, in *Studium Iuris*, 2004, 34 ss.; M. MEZZANOTTE, *“Pregiudizialità parlamentare” e legittimazione al conflitto tra poteri del singolo parlamentare*, in *Giurisprudenza italiana*, 2000, 146 ss.; A. PACE, *La legge n. 140/2003 e i principi costituzionali violati*, in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005, 15 ss.; R. ROMBOLI, *Pregiudizialità parlamentare, effetto inibente della delibera delle Camere e una lettura più morbida del “nesso funzionale” da parte della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, 1228 ss.; T. F. GIUPPONI, *La nuova “pregiudizialità” e i confini dell'insindacabilità parlamentare*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2004, 1 ss.; A. GIORGIS, *La legge di attuazione dell'art.68 Cost.: un'occasione perduta dal Parlamento per iniziare ad arginare un uso distorto delle prerogative dei propri membri?*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Diritti e responsabilità dei soggetti investiti di potere*, Padova, Cedam, 2003, 125 ss.

<sup>7</sup> Molto è stato scritto sull'importanza di tale pronuncia e sul suo ruolo chiarificatore nella possibilità, in precedenza non pacifica, di sollevare un conflitto di attribuzioni tra poteri contro una delibera d'insindacabilità ex art. 68 primo comma e contro il diniego di autorizzazione a procedere ex art. 68 secondo comma Cost. Sul punto si veda A. PACE, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, 309ss. Tra i primi commentatori della sentenza n.1150 del 1988, si veda R. PINARDI, *L'insindacabilità parlamentare tra controllo della Corte e (presunta) potestà “inibente”: una decisione non priva di contraddizioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, 2369 L'autore, nel ritenere la soluzione della Corte coraggiosa e capace di consentire al terzo la possibilità di una applicazione imparziale della prerogativa dell'insindacabilità riteneva una soluzione alquanto discutibile l'attribuire alla delibera parlamentare la forza di inibire la prosecuzione del giudizio di merito. Si veda anche N. ZANON, *La Corte e la giurisprudenza parlamentare in tema di immunità: affermazioni di principio o regola del caso concreto?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, 5595 ss.

<sup>8</sup> Si veda la sintesi operata nel volume di E. BINDI E.- M. PERINI (a cura di), *Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione tra poteri dello stato*, Milano; Giuffrè, 2006

costituzionale sia stata coinvolta in soli sei casi (due ancora pendenti), di cui solo quello di cui alla sentenza in commento risolto attraverso l'effettiva applicazione della giurisprudenza del "nesso funzionale", a fronte di 31 richieste di deliberazione in materia di insindacabilità della Camera dei deputati e 19 del Senato. Si tratta di dati che pur suggerendo un consolidamento e un recepimento dei criteri elaborati dalla giurisprudenza della Corte sul punto, fanno comunque trasparire la permanenza di un certo grado di incertezza sull'effettiva estensione dei limiti dell'insindacabilità parlamentare.

In questo senso, la sentenza n. 241 del 2022 appare come la prosecuzione della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di estensione della prerogativa dell'insindacabilità<sup>9</sup>; ciononostante, appare utile soffermarsi nell'analisi della pronuncia per tre ordini di ragioni. In primo luogo, è opportuno ricordare che, per quanto la giurisprudenza del "nesso funzionale" si sia venuta a consolidare in seguito ad una sua applicazione ad un numero molto rilevante di casi, essa non è mai stata unanimemente accettata dalla dottrina, alcuni settori della quale hanno avuto modo di avanzare, in più occasioni, fondati rilevi sull'approccio seguito dalla Corte. Secondariamente, è opportuno osservare che il progressivo consolidarsi della giurisprudenza del "nesso funzionale" è avvenuta parallelamente ad un profondo mutamento delle forme della comunicazione politica e del rapporto tra queste e l'esercizio dell'attività politica ovvero parlamentare<sup>10</sup>. In proposito, appare necessario chiedersi se il mutamento di tali condizioni possa in qualche modo incidere sulle basi su cui è fondata tale giurisprudenza. In questo senso, si osservi come le dichiarazioni rese da Esposito alla base del giudizio in analisi erano state effettuate attraverso un post Facebook: è la prima volta che la giurisprudenza del "nesso" viene applicata ad un'esternazione resa attraverso un *social network*<sup>11</sup>. Infine, non bisogna dimenticare come la dottrina, nello studiare la più recente giurisprudenza costituzionale in materia, abbia evidenziato contraddizioni e alcuni elementi di aleatorietà nei ragionamenti della Corte, che in futuro potrebbero portare ad un mutamento del suo orientamento sul punto<sup>12</sup>. In questi termini, ci si chiederà se dall'applicazione della giurisprudenza del "nesso funzionale" alla decisione in commento sia possibile riscontrare alcuni elementi che

<sup>9</sup> La dottrina sul punto è ampia. Per una recente ricostruzione dettagliata si veda M. CUNIBERTI, *Art. 68*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G. E. VIGEVANI (a cura di) *La Costituzione italiana Commento articolo per articolo*, Bologna, il Mulino, Vol. II, 2021

<sup>10</sup> G. PALOMBINO, *L'insindacabilità parlamentare al tempo della democrazia digitale*, in *federalismi.it*, 24, 2022, 227 ss.

<sup>11</sup> Le Camere e le rispettive Giunte si confrontano con una certa frequenza con richieste di deliberazione in materia di insindacabilità relative a dichiarazioni rese da parlamentari attraverso *social network*. Si veda, ad esempio, la seduta della Giunta per le Autorizzazioni della Camera del 6 aprile 2022 dove si propose di relazionare all'Assemblea a favore dell'insindacabilità di alcune esternazioni rese dal deputato Donzelli nel corso di una diretta Facebook, successiva ad una sua ispezione in un campo nomadi nei pressi di Prato. Peraltro, è opportuno osservare come dal dibattito la Giunta si soffermò nel sottolineare l'esistenza di un nesso funzionale tra l'esternazione e un'attività parlamentare ad essa successiva. La Giunta ritenne che l'attività ispettiva dei membri del Parlamento avesse l'obiettivo di acquisire elementi informativi che solo successivamente potranno portare alla predisposizione di atti parlamentari tipici. Tali atti però, potrebbero essere (come nel caso in esame) funzionalmente collegati ad eventuali dichiarazioni rese immediatamente dopo il termine dell'ispezione. Doc. IV-*quater*, n. 2, GIUNTA PER LE AUTORIZZAZIONI, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, XVIII, 22 aprile 2022

<sup>12</sup> T. F. GIUPPONI, *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*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2019, 3

possano far intravedere una migliore definizione del perimetro delle prerogative di cui l'art. 68, primo comma, della Costituzione.

## 2. L'evoluzione della giurisprudenza del nesso funzionale e il problematico perimetro delle funzioni parlamentari

La delimitazione del perimetro delle “funzioni parlamentari” ai fini di determinare l'estensione della prerogativa dell'insindacabilità è un problema tipico di tutti gli ordinamenti democratici. La funzione essenziale svolta dall'insindacabilità parlamentare è – come noto – quella di garantire le Assemblee che nessun loro componente sia sottoposto ad azioni giudiziarie da parte di privati a causa di opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari; con il limite, su cui si gioca buona parte della diatriba interpretativa, che egli resta, però, responsabile, come qualunque altro cittadino, per qualsiasi opinione espressa al di fuori di tali funzioni. La questione appare di più difficile soluzione in quegli ordinamenti, tra cui spicca quello italiano, in cui tale prerogativa non è limitata in senso spaziale alle sole opinioni espresse in sede parlamentare<sup>13</sup>, bensì a tutte quelle manifestazioni del pensiero rese al di fuori della sede dell'organo costituzionale (*extra moenia*) ma comunque espressione della medesima funzione. L'approccio del “nesso funzionale”, come criterio ordinatore capace di limitare e definire l'estensione della tutela entro limiti ragionevolmente bilanciati con l'esercizio del mandato parlamentare, rappresenta un compromesso tra un'interpretazione estensiva dell'insindacabilità, che tende a ricomprendere sotto il suo ombrello ogni dichiarazione “politica” del rappresentante, e un'interpretazione restrittiva, che fa riferimento alle sole opinioni espresse in sede parlamentare. La nozione stessa del principio di insindacabilità (e più in generale delle immunità parlamentari) presuppone un sacrificio dei diritti dei terzi danneggiati od offesi dagli atti immuni<sup>14</sup>. Anche in relazione al

<sup>13</sup> Si pensi al caso inglese dove il *Bill of Rights* assicura un *absolute privilege* per le affermazioni rese nel corso dei dibattiti e delle procedure parlamentari (*proceedings in Parliament*) o al simile caso statunitense dove però la Corte suprema ha da sempre privilegiato un'interpretazione restrittiva limitando l'insindacabilità “*purely legislative activities*” escludendo tutte le opinioni espresse non correlate all'esercizio del potere di produrre leggi. Una ricostruzione delle origini storico-politiche della *freedom of speech and debate* si rinviene in F. DURANTI, *Le immunità parlamentari nell'esperienza britannica: tradizione ed innovazione*, in *federalismi.it*, 2005. Si può considerare anche il caso tedesco, dove l'articolo 46 primo comma della *Grundgesetz* impedisce che i membri del Bundestag siano chiamati a rispondere al di fuori del Parlamento per le opinioni espresse in Aula o in una delle sue Commissioni. M. MOLOCK *Staatsorganisationsrecht*, Baden-Baden, Nomos, 2021, 287. Si osservi, comunque, come anche in tali ordinamenti si siano verificati confronti più o meno serrati tra potere giudiziario e Parlamento in relazione all'estensione della prerogativa data comunque la presenza di margini di incertezza interpretativa. In Germania, ad esempio, si evidenzia come parte della dottrina abbia teso ad interpretare in modo estensivo la prerogativa di cui l'art. 46 c.1 GG cercando di ricomprendervi le esternazioni rese *extra moenia* appartenenti direttamente al lavoro parlamentare ma non quelle rese nell'ambito di riunioni del partito politico o di dibattiti televisivi. H. KLEIN, *Art. 46 GG* in T. MAUNZ, G. DÜRIG (a cura di) *Grundgesetz, Kommentar*, Monaco di Baviera, 2020. Per una ricostruzione comparata delle prerogative parlamentari con particolare riferimento a quella dell'insindacabilità si veda C. MARTINELLI, *Le immunità costituzionali nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato. Recenti sviluppi e nuove prospettive*, Milano, Giuffrè, 2008 e PASSAGLIA, *l'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari*, Corte costituzionale, servizio studi, 2014.

<sup>14</sup> In proposito si veda l'approccio utilizzato da D.A. AMBROSELLI, *Insindacabilità parlamentare e diritto di difesa*, Napoli, Editoriale scientifica, 2022, 23 ss.

venir meno di molte delle ragioni che storicamente avevano giustificato la nascita di tali prerogative<sup>15</sup>, le giurisdizioni costituzionali e sovranazionali hanno con il tempo finito per limitarne l'ambito applicativo attraverso interpretazioni restrittive volte a raggiungere un punto di equilibrio tra le necessità di tutela dei singoli individui e il doveroso rispetto della sfera di autonomia degli organi costituzionali, data l'esigenza imprescindibile che i parlamentari siano messi al riparo da iniziative pretestuose o apertamente intimidatorie e persecutorie<sup>16</sup>.

In questo contesto, a partire dalle note sentenze n. 10 e n. 11 del 2000, la Corte costituzionale ha assunto un'interpretazione maggiormente restrittiva rispetto ai propri precedenti orientamenti relativi al 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<sup>17</sup>. Come evidenziato<sup>18</sup>, si tratta di 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 favorito un certo attivismo della Corte attraverso l'annullamento di numerose delibere di insindacabilità in sede di conflitto di attribuzione, nel corso del tempo è stato oggetto di diverse precisazioni, finalizzate ad evitare automatismi ed eccessive rigidità nel tentativo di mantenere attuale lo schema argomentativo della Corte<sup>19</sup>. Con particolare riferimento all'elemento temporale necessario all'attivazione del "nesso funzionale", la Corte richiede che le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare siano successive o al più contestuali ad uno o più atti parlamentari. Proprio in questo campo, la giurisprudenza della Corte, qualora interpretata in modo troppo restrittivo, rischia di mal conciliarsi con l'evolvere dei canoni della comunicazione politica all'interno delle società contemporanee<sup>20</sup>. In questo senso, se come evidenziato da *Leston-Bandeira* le attuali

<sup>15</sup> In relazione all'evoluzione storica si veda l'efficiente sintesi operata da A. ARENA, *L'insindacabilità delle opinioni rese dal parlamentare (Minime riflessioni a partire dalla lettura della sent. n. 59 del 2018)*, in *Osservatorio rivista AIC*, 3, 2018, 34. Più approfonditamente si veda, tra i tanti, M. CERASE, *art. 68*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, 1299. In particolare, l'autore si sofferma sulla strettissima connessione tra l'affermazione della prerogativa dell'insindacabilità e la nascita del regime parlamentare.

<sup>16</sup> S. RODRIQUEZ, *L'insindacabilità parlamentare nelle esperienze comparate e l'influenza della Corte di Strasburgo*, in *Nomos le attualità nel dritto*, 2017, 3

<sup>17</sup> Utilizzando le parole della Corte e della sua costante giurisprudenza, devono essere presenti 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». Ad esempio Corte cost. sent. 221/2014

<sup>18</sup> T. GIUPPONI, *I limiti dell'insindacabilità parlamentare nelle sentt. nn. 59 e 133 del 2018*, cit., 1. Più ampiamente, e con particolare riguardo ai profili connessi alla tutela di attività "extra-funzionali" si vedano le riflessioni contenute in T. GIUPPONI, *Le immunità della politica. Contributo allo studio delle prerogative costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2005, 67 ss.

<sup>19</sup> *Ivi*, 7

<sup>20</sup> G. PALOMBINO, *L'insindacabilità parlamentare al tempo della democrazia digitale*, cit., 226

assemblee rappresentative tendono a configurarsi come *mediator Parliament*<sup>21</sup> in cui compito essenziale dei rappresentanti è quello di fungere, ben oltre il momento elettorale, da cinghia di trasmissione tra la società civile e le istituzioni, è necessario ammettere (e pretendere) che tale ruolo debba essere svolto nel modo più efficace possibile. In questi termini, è opportuno osservare che uno dei più evidenti effetti dell'affermazione dei *social media* come strumento di comunicazione politica è stato quello di ridurre enormemente e in un numero sempre maggiori di casi il lasso di tempo intercorrente tra un avvenimento e le aspettative della società civile di ricevere un'opinione, un commento e una valutazione politica da parte dei rispettivi rappresentanti, anche (o soprattutto) attraverso i canali *social*. Infatti, se in passato i commenti a "caldo" su fatti appena accaduti da parte dei componenti del Parlamento potevano essere resi in modo efficace attraverso esternazioni o la diffusione di comunicati stampa, oggigiorno è imprescindibile che tali attività siano integrate attraverso l'uso dei *social media*. In questo senso, è evidente che un commento "a caldo" di un Parlamentare relativo a fatti appena accaduti difficilmente potrebbe essere riprodotto di atti parlamentari ad esso antecedenti ovvero contestuali e quindi, secondo la giurisprudenza della Corte, coperto dalle prerogative di cui l'art. 68, primo comma, Cost. Di fatto, l'emergere dei *social network* come strumento ordinario di comunicazione dell'attività e delle idee dei membri del Parlamento finirebbe per restringere i confini dell'insindacabilità. In un numero sempre crescente di casi, infatti, le citate esigenze comunicative rendono necessario a deputati e senatori esternare la propria posizione su fatti ed eventi prima di avere il tempo materiale di predisporre atti parlamentari (tipici o atipici) in materia. La principale conseguenza di tale tendenza è che, come accennato, per un numero crescente di casi i membri del Parlamento sarebbero incoraggiati ad operare forme di *self restraint* nei confronti delle loro esternazioni pubbliche, le quali potrebbero essere coperte solo dalle tutele previste dall'art. 21 Cost. e non anche dalla prerogativa di cui l'art. 68, primo comma, Cost. In questo ambito apparirebbe alquanto evidente la forzatura interpretativa utilizzata dalla Corte alla base della propria giurisprudenza del "nesso funzionale": far sostanzialmente coincidere l'esercizio della funzione parlamentare con l'esistenza di una serie di atti e attività presentate o svolte all'interno delle Camere e confinando ad "attività politica" tutte quelle dichiarazioni non strettamente collegati ad una precedente manifestazione tangibile dell'attività parlamentare<sup>22</sup>.

Lungamente, la linea interpretativa sostenuta dalle Camere è stata quella di leggere nell'art. 68, primo comma, della Costituzione il fondamento di uno speciale diritto di critica e di denuncia politica per i parlamentari, più ampio di quello riconosciuto ai comuni

<sup>21</sup> G. LESTON-BANDEIRA, *Why symbolic representation frames parliamentary public engagement, in the British Journal of Politics and International relations*, 2/2016, 498 ss., Sul punto si veda anche L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, il Mulino, 2018, 178

<sup>22</sup> Come rilevato dalla dottrina, proprio una "verifica esterna" così congegnata (e limitata), oltre a consentire da subito un'estensione non solo spaziale ma anche funzionale della insindacabilità, ha manifestato la sua debolezza nel non aver individuato dei limiti logico-sistematici alla suddetta estensione. G. AZZARITI, *Cronaca di una svolta: l'insindacabilità dei parlamentari dinanzi alla Corte costituzionale*, in G. AZZARITI (a cura di), *Le Camere nei conflitti*, Giappichelli, Torino 2002, 204. Si veda anche G. RIVOCCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Padova, Cedam, 2003, 148

cittadini<sup>23</sup>. Nel campo delle materie di pubblico interesse, i parlamentari avrebbero il diritto-dovere di dar voce alle critiche anche più aspre, con un controllo anche solo sommario e *prima facie* relativo alla loro oggettiva veridicità<sup>24</sup>. La natura politica della rappresentanza della Nazione quale attività attinente alla generalità degli interessi della *polis*, da apprezzarsi sulla base di valutazioni di natura discrezionale e politica, imporrebbe un dovere in capo ai membri delle Camere di sottostare alle esigenze della moderna comunicazione politica, proprio perché in questa attività comunicativa duttile, flessibile, di pronta fruizione e comprensione da parte del pubblico starebbe grande parte dell'esercizio del mandato elettivo nell'epoca contemporanea<sup>25</sup>. In questo senso, siccome l'attività parlamentare sarebbe libera nel fine, i limiti del sindacato costituzionale relativi all'estensione della prerogativa dell'insindacabilità dovrebbero essere ampi e delimitati dalle sole attività manifestamente estranee alla funzione di membro delle Camere. La citata posizione, pur riecheggiando costantemente anche se con toni via via più attenuati sia nelle delibere in materia di insindacabilità delle Giunte di Camera e Senato sia nelle difese delle Camere in sede di conflitto di attribuzione<sup>26</sup>, divenne via via più marginale nel corso del tempo con il consolidarsi di una giurisprudenza costituzionale di segno diverso.

### 3. L'elemento temporale dell'esternazione tra nesso funzionale ed esigenze comunicative

Come accennato, il caso in esame rappresenta in primo luogo un'applicazione della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di "nesso funzionale". Nel trattare il merito della questione, il giudice dei conflitti esamina nel dettaglio sia il contenuto del post Facebook alla base del processo di cui Esposito era parte, sia il contenuto della consistente attività parlamentare messa in essere dall'allora deputato, che la Camera aveva ritenuto funzionalmente connessa alla dichiarazione resa *extra moenia*. In riferimento all'attività antecedente al fatto, anche se è pacifica la presenza di una copiosa e documentata attività condotta nel tempo da Esposito, da sempre favorevole alla realizzazione della linea ferroviaria ad alta-velocità Torino Lione (TAV) e fermamente contrario a coloro che si opponevano al progetto utilizzando anche metodi violenti come strumento di lotta politica, la Corte ritiene, sulla base della propria giurisprudenza, che tali elementi non siano sufficienti ad attivare un nesso funzionale tra l'attività parlamentare e la dichiarazione.

Per la Corte, il peculiare contenuto dell'esternazione che attribuisce specifici comportamenti a tre persone nominalmente individuate non può ritenersi funzionalmente

<sup>23</sup> M. CERASE, *Art. 68*, cit., 1305, In senso simile, la dottrina più risalente insisteva molto sulla stretta connessione tra artt. 67 e 68 c.1. Si veda S. TRAVERSA, *Immunità*, in Enc. Dir., XX, 1970, 192

<sup>24</sup> Come accennato questo orientamento è emerso chiaramente e si è dimostrato prevalente nel dibattito in Giunta volto a ritenere insindacabili le dichiarazioni di Esposito. *Cfr.* nota n°2

<sup>25</sup> M. CERASE, *Art. 68*, cit., 1305, In questo senso, si veda anche l'approccio seguito da F. GIRELLI, *Il mandato parlamentare e lo spazio per la sua "libertà"*. Per una lettura combinata degli artt. 67 e 68 della Costituzione, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018

<sup>26</sup> Si veda, ad esempio, Corte cost. sent. 10/2000, ritenuto in fatto n. 4



collegato a tutta l'attività parlamentare tipica, antecedente alla dichiarazione, attraverso la quale Esposito segnalava la circostanza che il cantiere TAV era stato oggetto di attacchi, da parte di membri di gruppi sociali, con il sostegno di amministratori locali. Anche se, in generale, tale passaggio appare una semplice applicazione della consolidata giurisprudenza del “nesso”, è opportuno osservare alcuni elementi, se non critici, quantomeno meritevoli di attenzione all'interno della riflessione della Corte.

Il post Facebook del 1° settembre commentava un episodio (una violenta protesta contro il cantiere TAV) verificatosi nella notte precedente (31 agosto) attribuendo fatti specifici a tre persone direttamente coinvolte nell'evento. È evidente che Esposito non avrebbe materialmente potuto, in nessun caso, presentare (o preannunciato di voler presentare) atti parlamentari riproduttivi del contenuto del post prima del verificarsi dell'evento che avrebbe dato origine alla vicenda. L'unica strada utilizzabile dal deputato al fine di far considerare insindacabile la propria esternazione sarebbe stata quella di presentare atti parlamentari immediatamente dopo l'evento (e non come fatto a distanza di più di un mese), auspicando che la Corte ritenesse i due avvenimenti contestuali l'uno all'altro. Alternativamente, sempre al fine di godere della prerogativa dell'insindacabilità, Esposito si sarebbe dovuto limitare a rendere una dichiarazione dal contenuto più generale, riproduttiva degli atti parlamentari da lui presentati in passato. In tale caso però, da un lato, con ogni probabilità la dichiarazione stessa non sarebbe stata al centro di un procedimento penale data l'assenza di elementi anche solo potenzialmente diffamatori, dall'altro la valenza “politica” della dichiarazione (la cui valutazione spetta comunque solo al dichiarante), data anche dal commentare “a caldo” e attraverso i canali *social* quello specifico fatto, sarebbe stata, verosimilmente, di molto indebolita.

Nel complesso la Corte sembra aver applicato la propria giurisprudenza di nesso funzionale in modo quasi automatico: una volta ritenuto che le dichiarazioni rese in sede parlamentare da Esposito fossero troppo generiche rispetto al contenuto della dichiarazione resa *extra moenia*, essa è stata ritenuta sindacabile. Peraltro, nel ragionamento della Corte ogni riferimento al “contesto” della vicenda, elemento importante in tale ambito, tradizionalmente utilizzato soprattutto per evitare il formarsi di una giurisprudenza basata su automatismi troppo rigidi, pare completamente assente; al contrario, lo scrutinio appare severo nel verificare la rispondenza tra attività parlamentare e dichiarazione<sup>27</sup>. Per la Corte, infatti, l'unico tipo di dichiarazione antecedente al fatto che avrebbe potuto dare copertura al citato post Facebook sarebbe stata quella contenente un riferimento specifico ad almeno uno dei querelanti atto a realizzare la condotta descritta dall'esternazione (punto n. 7 Considerato in diritto). Come detto, data la sequenza temporale degli avvenimenti, si sarebbe trattata di un'eventualità sostanzialmente impossibile.

---

<sup>27</sup> Si osservi che, sin dalla sent. 11 del 2000 l'opinione espressa in sede parlamentare gode dell'immunità in ragione del suo “contenuto storico” e, pertanto, anche al di fuori della sede fisica dell'organo, a maggior ragione tenuto conto dei “fattori di trasformazione della comunicazione politica nella società contemporanea”. Sul punto si veda G. LANEVE, *La funzione parlamentare al cospetto della funzione giurisdizionale nel prisma della giurisprudenza costituzionale sui conflitti tra poteri: uno studio sugli ultimi trent'anni*, in *ConsultaOnline*, 2022, 165

La nozione di “contestualità” utilizzata dalla Corte tiene conto, in parte, di questa problematica. Varie pronunce, a partire dalle sentenze n. 10 del 2000 e n. 276 del 2001, ammettono, in linea di principio, che l’atto funzionale possa seguire le dichiarazioni rese *extra moenia*, purché ciò avvenga in un arco temporale talmente ristretto da poter affermare la “sostanziale contestualità” fra l’uno e le altre. Anche se tale arco temporale non è identificato in modo chiaro, la Corte ritiene, ribadendolo anche nella sentenza in commento, che un periodo superiore agli otto giorni tra dichiarazioni e atto esclude sicuramente la contestualità tra i due<sup>28</sup>. Gli atti parlamentari di Esposito presentati successivamente al 1° settembre sono però di molto posteriori a tale data (il più recente è un intervento in Assemblea del 4 ottobre 2012) e sicuramente non contestuali alla dichiarazione. Si osservi, però, che, anche se l’intervento del deputato si fosse svolto a una distanza più ravvicinata rispetto alla dichiarazione, la Corte avrebbe dovuto valutarlo quantomeno come: «*prevedibile sulla base della specifica situazione*»<sup>29</sup>. In altre parole, il giudice dei conflitti, nel caso di specie, avrebbe dovuto ritenere “inevitabile” che un parlamentare, che ha fatto della lotta a favore della costruzione della TAV la propria principale attività politica, commentasse “a caldo” un attacco violento al cantiere ferroviario portato avanti da alcuni gruppi organizzati e immediatamente portasse tali avvenimenti all’attenzione della Camera di appartenenza attraverso, ad esempio, la presentazione di un atto di sindacato ispettivo<sup>30</sup>.

#### 4. Riflessioni conclusive

La sentenza n. 241 del 2022 dimostra la volontà della Corte costituzionale di consolidare la propria giurisprudenza in materia di nesso funzionale, confermando la necessità che siano presenti requisiti, di ordine temporale e contenutistico, molto stringenti per poter ritenere coperta dalla prerogativa di cui l’art. 68, primo comma, Cost. una dichiarazione parlamentare resa *extra moenia*. L’applicazione di tale giurisprudenza al caso esaminato suggerisce che sarà arduo per un membro del Parlamento far ricadere sotto l’ombrello

<sup>28</sup> Cfr. Corte cost. sent. 435/2002, Considerato in diritto n. 3

<sup>29</sup> Tale elemento di valutazione, introdotto dalla sentenza n. 335 del 2006, è stato esplicitamente richiamato e utilizzato in modo dirimente per la soluzione del conflitto di attribuzione nella sentenza n. 133 del 2018. Sul punto T. F. GIUPPONI, *I limiti dell’insindacabilità parlamentare nelle sentt. nn. 59 e 133 del 2018*, cit., 5

<sup>30</sup> Recentemente, la Giunta per le autorizzazioni della Camera dei deputati ha avviato un ciclo di audizioni informali: «*Sulle prospettive evolutive dell’insindacabilità parlamentare alla luce delle moderne forme di comunicazione politica e in particolare dei social media*». Dalle prime audizioni, sembra essere presente un orientamento interno alla Giunta favorevole a cercare strumenti (anche normativi) finalizzati ad estendere il perimetro della prerogativa dell’insindacabilità. In particolare, sembra esserci una sostanziale condivisione circa il fatto che una parte (sempre più) rilevante delle comunicazioni dei membri delle Camere, pur rappresentando espressione di attività parlamentare, non avrebbero i presupposti per generare un corrispettivo atto di sindacato ispettivo. Tali considerazioni, peraltro, si legherebbero a quanto osservato dalla Corte costituzionale, sent. 133/2018, in cui si riconosce che: «*(...) in astratto, che nel sistema costituzionale italiano l’insindacabilità possa coprire anche dichiarazioni rese extra moenia, non necessariamente connesse ad atti parlamentari ma per le quali si ritenga nondimeno sussistente un evidente e qualificato nesso con l’esercizio della funzione parlamentare*». GIUNTA PER LE AUTORIZZAZIONI, *resoconto sommario*, audizioni informali, Camera dei deputati, XIX, 12, 19 e 27 aprile 2023. Le audizioni possono essere visualizzate sulla web tv della Camera dei deputati <https://webtv.camera.it/>

dell'insindacabilità dichiarazioni rese immediatamente dopo il verificarsi di uno specifico avvenimento, data la difficoltà, anche materiale, di predisporre atti parlamentari prima dell'esternazione. Nel recente passato, autorevole dottrina aveva intravisto in alcune pronunce della Corte<sup>31</sup>alcuni elementi che avrebbero potuto condurre o ad una svolta nella giurisprudenza costituzionale dell'insindacabilità, ritornando ad un controllo basato una "verifica esterna" delle delibere parlamentari in materia, o all'introduzione di nuovi elementi di flessibilità decisionale<sup>32</sup>. La sentenza in commento sembra chiudere, almeno per il momento, ad entrambe le opzioni.

Con l'evolvere dei canoni della comunicazione politica orientati, anche grazie al contributo dato dai *social media*, nel diffondere un numero sempre maggiore di informazioni e opinioni immediatamente dopo il verificarsi di un fatto politicamente rilevante, è possibile che un numero sempre maggiore di casi simili a quello in commento vengano posti all'attenzione della Corte. A parere di chi scrive, tali mutamenti tecnologici non hanno reso di per sé necessario un ripensamento totale della giurisprudenza della Corte in materia di insindacabilità o quantomeno di riconsiderare, *ab origine*, i presupposti su cui è fondata la nozione di "nesso funzionale"<sup>33</sup>. In questo senso però, per il futuro, sarebbe auspicabile una maggiore attenzione al parametro della contestualità, da applicarsi con una più ampia elasticità, non tanto in termini temporali quanto in termini qualitativi, interpretando la nozione di "prevedibilità" della dichiarazione in relazione al contesto e all'attività parlamentare pregressa seppur non funzionalmente collegata. In caso contrario, il rischio sarebbe quello che, proprio in relazione ai modi attraverso cui i membri del Parlamento sono tenuti a comunicare, un numero sempre maggiore delle loro esternazioni ricada sotto l'ombrello dell'art. 68, primo comma, Cost. La conseguenza sarebbe quella di portare ad un *self restraint* delle opinioni espresse dai membri del Parlamento o in termini di contenuto delle loro dichiarazioni o in termini di efficacia e tempestività delle stesse. In entrambi i casi, la preoccupazione sarebbe quella di vedere *de facto* menomata e ristretta, a causa dell'evoluzione della tecnologia, la funzione che la prerogativa dell'insindacabilità gioca all'interno di una società pienamente democratica. Non più scudo verso l'attività di un potere giudiziario "del re" non indipendente né imparziale, quanto come strumento finalizzato a dare pieno sviluppo al ruolo dei membri del Parlamento quali rappresentanti della Nazione anche e, soprattutto, verso la loro attività di denuncia pubblica.

<sup>31</sup> Ci si riferisce alla sent. 59/2018 e alla sent. 133/2018.

<sup>32</sup> T. F. GIUPPONI, *I limiti dell'insindacabilità parlamentare nelle sentt. nn. 59 e 133 del 2018*, cit., 7

<sup>33</sup> *Contra*, G. PALOMBINO, *L'insindacabilità parlamentare al tempo della democrazia digitale*, cit., 230 ss.