

## GIURISPRUDENZA

TRIBUNALE MILANO  
22 DICEMBRE 2010

PARTI: UNIONE DELLE  
COMUNITÀ ISLAMICHE  
ITALIANE (UCOII)  
RONCHI

**Immunità parlamentare**  
• Dichiarazioni rese in  
varie occasioni da un  
parlamentare alla stampa  
nelle quali si riportavano le  
medesime dichiarazioni  
rese da altri parlamentari in  
ordine alle medesime  
circostanze • Atto  
compiuto nell'esercizio  
delle funzioni parlamentari  
• Insindacabilità  
• Improcedibilità  
dell'azione

*Sono insindacabili ex art. 68, primo comma, Cost. le dichiarazioni rese in plurime occasioni da un parlamentare — all'epoca dei fatti anche Ministro del Governo in carica — direttamente alla stampa, ovvero da questa riprese, con le quali egli si è limitato, nella forma e nella sostanza, a riprodurre in stretta contiguità temporale — e, quindi, legittimamente, a divulgare — le medesime dichiarazioni rese da altri parlamentari, sottosegretari e ministri in ordine alle stesse circostanze oggetto di doglianza di parte attrice.*

(Omissis).

**M**OTIVI DELLA DECISIONE. — L'associazione UCOII ha convenuto in giudizio Ronchi Andrea, all'epoca dei fatti Ministro del Governo e deputato della Camera, deducendo che nelle interviste dal medesimo rilasciate al quotidiano « Il Giornale », pubblicate:

1) in data 7 dicembre 2008 alle pagg. 1-13 dal titolo « Le moschee, chiudere i covi dei terroristi » con sottotitolo: « Vanno censiti e controllati tutti i luoghi di culto. E l'UCOII va esclusa dalla gestione;

2) in data 13 gennaio 2009 a p. 11 del medesimo foglio: « Quelle preghiere in piazza sono bestemmie »;

3) in data 3 febbraio 2009, nel corso di un'intervista pubblicata sempre sul quotidiano Il Giornale: « No alla mosche degli intolleranti ... Appartiene ai fondamentalisti dell'UCOII »,

nonché nelle dichiarazioni dal medesimo rese in due convegni svoltisi il 16 settembre 2008 e 22 gennaio 2009, dichiarazioni riprese da lanci di agenzia, il convenuto riportava circostanze non rispondenti al vero, di contenuto gravemente lesivo dell'onore e della reputazione dell'associazione procedente. Chiedeva, quindi, il ristoro dei danni subiti, con conseguente obbligo risarcitorio a carico del convenuto.

Sin dalla comparsa di costituzione il parlamentare, nonché ministro, convenuto ha invocato l'insindacabilità delle sue opinioni a norma dell'art. 68 Cost.; nel merito, chiedeva il riconoscimento dell'esimente del diritto all'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero, garantita dall'art. 2 Cost.

È noto che l'art. 68, comma 1 della Cost. prevede che « i membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni

esprese e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni»; la legge n. 140 del 2003 « Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 », sancisce all'art. 3 che l'insindacabilità dell'art. 68 Cost. si applica anche « ... per ogni altra attività di ispezione, divulgazione, critica e denuncia politica connessa alla funzione parlamentare, espletata anche fuori dal parlamento », ossia per la c.d. attività « *extra moenia* ».

In data 19 ottobre 2009 il Presidente della Camera dei Deputati ha comunicato a questo Tribunale, a mente dell'art. 3, comma 8 L. n. 140 del 2003, che in relazione al presente processo la Camera dei Deputati, nella seduta del 14 ottobre 2009, n. 232, su iniziativa del parlamentare convenuto, « ha deliberato nel senso che i fatti per i quali è in corso il procedimento concernono opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari, ai sensi dell'art. 68, primo comma della Costituzione », allegando alla nota di trasmissione: 1) il resoconto stenografico del verbale di discussione, 2) la relazione della Giunta per le Autorizzazioni (relatore Lo Presti), 3) l'estratto dei resoconti.

Orbene, per effetto della descritta delibera di insindacabilità *ex art. 68*, comma 1 Cost. delle opinioni espresse dal parlamentare convenuto, adottata dalla competente Giunta per le autorizzazioni della Camera dei Deputati, il giudice ordinario adito — in ossequio alle indicazioni espresse dal Giudice delle Leggi (cfr. Corte Cost. n. 124/2004 e 28/2005) — deve prendere atto della determinazione adottata dall'organo legislativo, a cospetto della quale si prospetta un duplice ordine di possibilità: definire il procedimento con una pronuncia in rito di insindacabilità delle opinioni espresse ovvero, sussistendone gli estremi, sollevare conflitto di attribuzioni innanzi alla Corte Costituzionale qualora il giudicante ritenga che la deliberazione parlamentare sia stata adottata al di fuori dei limiti previsti dalla legge (Costituzione e legge costituzionale di attuazione).

Ritiene il Tribunale che nel caso in esame non sussistano gli estremi per sollevare conflitto di attribuzione innanzi alla Corte, contrariamente a quanto richiesto da parte attrice.

Preliminarmente, può affermarsi che il duplice ruolo rivestito da Ronchi Andrea, membro del Governo e, al contempo, membro eletto del Parlamento, non incide sulle prerogative costituzionali di cui si discute; invero, nemmeno parte attrice revoca a dubbio che il parlamentare che rivesta la contemporanea qualità di Ministro del Governo in carica (al momento in cui rende le dichiarazioni che si assumono essere diffamatorie) non perde per ciò stesso le garanzie costituzionali riconosciute dalla Carta in relazione allo status di parlamentare.

Tanto premesso, non può che richiamarsi sul punto quanto autorevolmente espresso dalla Corte Costituzionale.

Oggetto di protezione della norma invocata non è l'attività politica del parlamentare, genericamente considerata, « né il contesto politico », bensì « l'esercizio della funzione parlamentare riguardante ambiti e modi giuridicamente definiti ».

Il Giudice costituzionale ha più volte affermato che il « nesso funzionale » tra la dichiarazione resa *extra moenia* da un parlamentare e l'espletamento delle sue funzioni di membro del Parlamento esiste se ed in quanto la dichiarazione possa essere identificata come « divulgativa all'esterno di attività parlamentari », ossia se ed in quanto esista una sostanziale corrispondenza di significato con opinioni espresse, o contestualmente espresse, nell'esercizio dei funzioni parlamentari tipiche, non es-

sendo sufficiente una mera comunanza di argomenti (cfr.: Corte Cost. sentenze: n. 294 del 2002, n. 509 del 2002, n. 329 e n. 317 del 2006, n. 152 del 2007), ne discende « che la semplice comunanza di argomento tra la dichiarazione lesiva e le opinioni espresse in sede parlamentare non può bastare ad estendere alla prima l'immunità che copre la seconda », in quanto il significato del nesso funzionale tra dichiarazione ed attività parlamentare si deve cogliere nella « identificabilità della dichiarazione stessa quale espressione di attività parlamentari », onde « il problema specifico della riproduzione, all'esterno degli organi parlamentari, di dichiarazioni già rese nell'esercizio di funzioni parlamentari » può dar luogo ad insindacabilità « solo ove sia riscontrabile una corrispondenza sostanziale di contenuti con l'atto parlamentare, non essendo sufficiente a questo riguardo una mera comunanza di tematiche » (cfr. sent. Corte Cost. n. 521 del 2002).

Di recente, il Giudice delle leggi ha precisato che il nesso funzionale tra attività lecita *extra moenia* e funzioni parlamentari, oltre che costituire « l'unico saldo criterio desumibile dal primo comma dell'art. 68 Cost. », presuppone che l'atto esterno debba seguire di poco tempo il compimento degli atti parlamentari, così da svolgere rispetto ad essi funzione divulgativa.

È quindi l'atto del parlamentare, in sé e per sé considerato — e non necessariamente la sua riconducibilità agli schemi del regolamento parlamentare — a dover presentare quegli indici di riconoscimento della partecipazione ai lavori delle assemblee, delle commissioni e degli altri organi della Camera o del Senato, che valgano a quantificarlo come opinione manifestata nell'esercizio delle funzioni del Parlamento.

Solo in questa dimensione l'opinione potrà ritenersi insindacabile, giacché — alla stregua dell'equilibrato sistema di valori tracciato dalla Costituzione — garanzia e funzione sono inscindibilmente legate fra loro da un nesso che, reciprocamente, le definisce e giustifica: soltanto l'effettivo e concreto esercizio delle attribuzioni parlamentari ammette un'area di insindacabilità a salvaguardia delle prerogative del Parlamento; così come, all'inverso, è solo e nei limiti di tale fondamentale esigenza che opera l'ambito della guarentigia costituzionale.

Da ultimo è stato affermato che la dichiarazione effettuata da un membro delle Camere anche ove « assuma una connotazione ed un contenuto squisitamente politico », non necessariamente perde per ciò stesso la natura di dichiarazione parlamentare, giacché ciò che rileva è l'ambito funzionale entro cui l'atto si iscrive: se esso promana da una « fonte » parlamentare e si manifesta come esercizio delle attribuzioni proprie di quella funzione, è evidente che il suo contenuto comunicativo — abbia o meno risalto politico, tecnico o di altra natura — non presenta in sé aspetti significativi o dirimenti agli effetti dello scrutinio relativo alla applicabilità della garanzia sancita dall'art. 68, primo comma, della Costituzione (cfr. ordinanza C. Cost. n. 62/2010; vd. anche ord. Corte Cost. n. 130 del 2010).

Tanto premesso, deve ora essere affrontato il peculiare problema, su cui non constano precedenti pronunce della Corte Costituzionale, se, ai fini dell'applicabilità dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare possano essere ritenute insindacabili sotto il profilo della loro sostanziale corrispondenza di significato con opinioni espresse in sede parlamentare da altri deputati o senatori, appartenenti allo stesso o a diverso gruppo parlamentare.

Ritiene il giudice che in presenza dei requisiti sopra esaminati, come analiticamente enunciati dal Giudice di legittimità costituzionale, la risposta debba essere positiva.

Deve considerarsi che il singolo deputato o senatore si esprime attraverso atti tipici, o comunque funzionali, sia personalmente, sia per delega, espressa o tacita, ai propri capigruppo, ovvero a uno o più dei propri colleghi parlamentari; dati i tempi e la mole dei lavori parlamentari, accade che su un determinato argomento intervengano in aula uno, o solo alcuni dei soggetti interessati ad esprimersi funzionalmente su un preciso argomento, oggetto di un atto tipico (ad esempio, la presentazione e l'illustrazione di una interrogazione o di una mozione parlamentare, e così via).

Ove si volesse adottare una interpretazione della norma più restrittiva, potrebbero configurarsi disequaglianze di trattamento a fronte di situazioni sostanzialmente identiche; vale a dire che dei due parlamentari veicolanti *extra moenia* le medesime dichiarazioni, funzionalmente collegate all'atto parlamentare tipico compiuto da uno dei due, solo quest'ultimo godrebbe della garanzia costituzionale ex art. 68 Cost.

Rileva il Tribunale che siffatta interpretazione comporterebbe l'applicazione di un regime giuridico differenziato, con appositi esiti, nella valutazione di dichiarazioni espressive di atti sostanzialmente sovrapponibili; per ovvia conseguenza risulterebbero esclusi dalle guarentigie parlamentari di rango costituzionale i membri del Parlamento che, per disciplina di partito, ovvero per altre contingenti circostanze organizzative, non eseguano in Aula un intervento che si sarebbe rivelato uguale od analogo a quello effettuato dai propri colleghi.

Effettuata tale doverosa precisazione, ritiene il giudice che nel caso in esame ricorrano tutti i requisiti indicati dal Giudice di legittimità.

Il convenuto risulta infatti aver reso dichiarazioni omogenee nei tempi e nei contenuti a quelle manifestate da altri membri dell'assemblea, puntualmente riportate negli atti parlamentari del lasso temporale di riferimento.

Debbono essere segnalate in primo luogo le dichiarazioni effettuate dall'onorevole Mantovano, sottosegretario di stato per il Ministero dell'Interno, parlamentare anch'egli della medesima formazione politica, alla Camera dei Deputati in occasione delle risposte fornite a interpellanza e interrogazioni relative a: 1) « problematiche inerenti al finanziamento e al presunto ruolo dell'UCOII in relazione al progetto di realizzazione della moschea di Bologna », in data 16 settembre 2008; 2) « Sul centro di accoglienza » in data 23 ottobre 2008 (vedi, nello specifico, il testo della risposta, presente come allegato al resoconto parlamentare); 3) di stretta pertinenza appare l'intervento svolto dal Ministro dell'interno Maroni in risposta all'interrogazione parlamentare dell'on. Simonetti sul terrorismo di matrice islamica del 3 dicembre 2008; 5) così come la mozione presentata dalla parlamentare Fiamma Nirenstein e l'intervento del sottosegretario Scotti in risposta il 4 dicembre 2008; che la materia fosse oggetto di continua disamina e di confronto parlamentare, emerge anche dai seguenti documenti: 6) interventi sull'ordine dei lavori della Camera effettuati dalla parlamentare Suad Sbai sulla realizzazione di nuove moschee in Italia e sul pericolo rappresentato dall'UCOII in data 6 maggio 2009, 16 giugno 2009, 25 giugno 2009, 29 luglio 2009, 2 ottobre 2009, 20 ottobre 2009, 22 dicembre 2009; 7) in data 11 maggio 2009 mozione Cota e intervento Gibelli sulla moratoria per la costruzione di nuove moschee; 8) interventi alla Camera in data 13 ottobre 2009 in esito all'attentato alla Ca-

serma Santa Barbara di Milano effettuato dai deputati Souad, Molterni, Fiano; (cfr. docc. 18-28 prodotti da parte convenuta, peraltro con una certa sciatteria, in assenza di criteri di ordine temporale e con indicazioni nell'indice allegato non congruenti).

Ne deriva che, pur tenendo conto delle peculiarità che caratterizzano la comunicazione rivolta dal ministro-parlamentare Ronchi, peculiarità principalmente riconducibili alla duplicità dello status rivestito, non è dubitabile che essa rivesta i caratteri dell'atto compiuto nell'esercizio delle funzioni parlamentari.

Sono pertanto insindacabili *ex art. 68 Cost.* le dichiarazioni in oggetto, rese in plurime occasioni da Ronchi direttamente alla stampa, ovvero da questa riprese; trattasi infatti di manifestazioni del pensiero in cui il convenuto si è limitato, nella forma e nella sostanza, a riprodurre in stretta contiguità temporale — e, quindi, legittimamente, a divulgare — le medesime dichiarazioni rese da altri parlamentari, sottosegretari e ministri in ordine a quelle stesse circostanze oggetto di doglianza di parte attrice.

Non sussistono quindi le condizioni per sollevare il conflitto di attribuzioni innanzi alla Corte Costituzionale.

Ne consegue che, contrariamente a quanto dedotto da parte attrice, in relazione agli articoli di stampa ed ai lanci di agenzia allegati, ricorrono i presupposti per la declaratoria di improcedibilità dell'azione, in quanto le opinioni espresse dal convenuto Ronchi Andrea costituiscono manifestazione *extra moenia* delle funzioni parlamentari svolte, come esplicitate sulle medesime circostanze e nello stesso arco temporale da colleghi parlamentari nell'esercizio delle funzioni loro attribuite.

In sintesi, per tutte le ragioni esposte, deve essere dichiarata improcedibile l'azione promossa da UCOIL.

La pronuncia in rito preclude l'esame di merito della presente fattispecie.

Non può tuttavia esimersi il Tribunale dal rilevare che, allo stato degli atti, la pubblicazione delle notizie contenute negli articoli di stampa e nelle conferenze menzionati apparirebbe scriminata, costituendo manifestazione dell'esercizio del diritto di cronaca e di critica, costituzionalmente garantito dall'art. 21 Cost., con conseguente esimente della responsabilità per danni derivanti dalla lesione del diritto personale all'onore e alla reputazione; paiono infatti soddisfatti la verità oggettiva delle notizie pubblicate, l'interesse pubblico alla conoscenza del fatto e la correttezza formale dell'espressione utilizzata.

La richiamata pronuncia di improcedibilità risponde pertanto anche ad un criterio di economia processuale.

(*Omissis*).

**INSINDACABILITÀ  
PARLAMENTARE E LIBERTÀ  
DI ESPRESSIONE:  
(SOLITE) QUESTIONI  
DI LIMITI E POTERI**

#### 1. RILIEVI INTRODUTTIVI.

**L**a sentenza del Tribunale di Milano si inserisce nell'ambito delle numerose pronunzie in materia di insindacabilità parlamentare per le opinioni sostenute ed i voti espressi. Si tratta di un tema sempre particolarmente dibattuto e in riferimento al quale il provvedimento annotato offre alcuni spunti

per tornare a riflettere, in particolare, sui limiti che circoscrivono la prerogativa parlamentare ex art. 68, primo comma, Cost. in funzione della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo tutelati dalla stessa Costituzione.

Nella maggior parte dei casi controversi le situazioni giuridiche soggettive che vengono in conflitto sono, da un lato, la libertà di manifestazione del pensiero sancita dall'art. 21 Cost. — di cui i diritti di informazione, di opinione, di cronaca e di critica sono espressione — ed i diritti inviolabili all'onore e alla reputazione tutelati dall'art. 2 Cost., dall'altro. Le ragioni di questo conflitto scaturiscono dalla circostanza che la prerogativa dell'insindacabilità, che pure è momento insopprimibile della garanzia delle funzioni parlamentari, si pone spesso in collisione con beni inviolabili della persona (onore, reputazione), suscettibili di essere lesi dall'espressione di opinioni da parte di un membro del Parlamento. La necessità di assicurare un'adeguata tutela delle ragioni del terzo danneggiato rappresenta, dunque, una delle questioni nevralgiche del bilanciamento tra i valori costituzionali in questione<sup>1</sup>. La sentenza annotata si segnala, però, perché, scriminando la condotta del parlamentare che offre alla pubblica opinione il proprio convincimento anche in virtù dell'esercizio del diritto di libertà di manifestazione del pensiero assicurata a tutti dall'art. 21 Cost., tocca uno dei nervi scoperti presenti nell'applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost.: quello della delicata questione dell'individuazione dell'organo competente (Camera di appartenenza o giudice ordinario) a pronunciarsi in ordine alla portata ed alla applicabilità nel caso specifico della prerogativa parlamentare.

La questione prende avvio da una serie di dichiarazioni rese dall'onorevole Andrea Ronchi — all'epoca dei fatti anche Ministro per le Politiche comunitarie — e riportate dagli organi di stampa. In particolare, il 16 settembre 2008 il Ministro Ronchi, intervenendo ad un convegno a Milano presso la sede della CO.RE.I.S. (Comunità religiosa islamica), si esprimeva con toni molto critici nei confronti dell'islamismo fondamentalista rappresentato dall'U.CO.I.I. (Unione delle comunità islamiche italiane), affermando che non è possibile « dialogare, né far gestire le moschee a chi nega il diritto all'esistenza di Israele ». A questa espressione avevano fatto seguito altre del medesimo tenore rilasciate direttamente dal ministro in alcune interviste pubblicate sul quotidiano *Il Giornale*: nell'edizione del 7 dicembre 2008, un articolo riportava il titolo « Le moschee, chiudere i covi dei terroristi? », riprendendo nel sottotitolo le parole dell'intervistato « Vanno censiti e monitorati i luoghi di culto. E l'U.CO.I.I. va esclusa dalla gestione »; la stessa testata, in un articolo del 13 gennaio 2009, riprendeva l'espressione del Ministro « quelle preghiere in piazza sono bestemmie »; ed ancora, in un'intervista pubblicata il 3 febbraio

<sup>1</sup> L'esigenza di assicurare un equilibrato bilanciamento tra la garanzia dell'autonomia delle funzioni e della libertà politica delle Camere e la protezione dell'eguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge ha rappresentato uno dei pilastri portanti della giurisprudenza costituzionale in materia: cfr. *ex multis* Corte Cost., 2 novembre 1996, n. 379, in *Giur. Cost.*, 1996,

3439. Il conflitto tra la tutela dei diritti fondamentali dell'individuo e l'istituto dell'insindacabilità parlamentare è giunto anche dinanzi alla Corte di Strasburgo: v. CEDU 30 gennaio 2003, ric. n. 40877/98 e 45649/99, Cordova c. Italia; CEDU 3 giugno 2004, ric. n. 73936/01, De Jorio c. Italia; CEDU 6 aprile 2010, ric. n. 2/03, Cofferati c. Italia.

2009, era riportata la dichiarazione « No alla moschea degli intolleranti... appartiene ai fondamentalisti dell'U.CO.I.I. ».

L'U.CO.I.I., sentitasi diffamata dalle espressioni utilizzate, nel marzo del 2009 conveniva il Ministro davanti al Tribunale di Milano chiedendo il risarcimento dei danni non patrimoniali per la lesione del diritto all'onore, alla reputazione ed all'immagine dell'associazione in quanto questa era stata accostata a circostanze non rispondenti al vero.

Il Ministro convenuto si difendeva sostenendo che le dichiarazioni contestate dall'associazione erano state rese nell'esercizio delle proprie funzioni, pertanto l'azione era da dichiararsi improcedibile. Il 14 ottobre 2009 era, infatti, intervenuta la delibera della Giunta per le autorizzazioni a procedere approvata dalla Camera dei Deputati che dichiarava le opinioni espresse dal Ministro Ronchi coperte dall'insindacabilità *ex art. 68*, primo comma, Cost. Nel merito, il convenuto sosteneva la liceità della sua condotta, atteso il diritto di libera manifestazione del pensiero riconosciuto a tutti dalla Carta Costituzionale.

Il tribunale adito avalla la ricostruzione della difesa della Camera di appartenenza che sottolinea come le opinioni espresse dal Ministro Ronchi rientrassero nell'ambito dei dibattiti politico-parlamentari (la negazione di ogni valore di rappresentanza ad un'organizzazione quale l'U.CO.I.I., troppo vicina al fondamentalismo islamico dei Fratelli Musulmani) in cui era impegnato il suo gruppo di appartenenza. Riconosciuta l'attinenza delle dichiarazioni all'esercizio della funzione, sul piano processuale la delibera approvata dalla Camera dei Deputati non può che tradursi in una mera dichiarazione di improcedibilità dell'azione, rimanendo di conseguenza preclusa la possibilità per il giudice di esperire un giudizio di responsabilità del deputato per le opinioni espresse, data la natura inibente della delibera parlamentare sancita dalla storica sentenza della Consulta del 1988, n. 1150<sup>2</sup>. Tuttavia, il giudice milanese non si limita ad una semplice pronuncia di rito poiché egli non si esime dal rilevare come le dichiarazioni pubblicate sugli articoli di stampa o proferite in occasione dei convegni menzionati sono espresse in condizioni tali da scriminare la condotta del parlamentare-ministro, costituendo esse una libera espressione di opinione e di critica *ex art. 21* Cost., rispondente ai requisiti di verità oggettiva della notizia pubblicata, dell'interesse pubblico alla conoscenza del fatto e della correttezza formale dell'espressione utilizzata. In tal modo, la pronuncia di improcedibilità è altresì motivata da un criterio di economia processuale.

<sup>2</sup> Com'è noto la sent. 1150 del 1988 (in *Giur. cost.*, 1988, 5588) è la prima pronuncia che interviene a risolvere un conflitto di attribuzioni in tema di insindacabilità parlamentare con la quale la Corte delinea quelli che diverranno i capisaldi dell'applicazione dell'istituto dell'insindacabilità parlamentare: a) spetta alla Camera di appartenenza il potere di valutare se il comportamento di un proprio membro sia riconducibile alla prerogativa dell'insindacabilità, tale decisione ha, infatti, un effetto inibente nei con-

fronti di una difforme pronuncia di responsabilità da parte dell'Autorità giudiziaria; b) tale potere non è arbitrario, ma deve essere correttamente esercitato; c) nel caso in cui l'Autorità giudiziaria ritenga che così non sia avvenuto può sollevare conflitto di attribuzioni — nella specie del conflitto per menomazione — per la contestazione dell'esercizio del potere in concreto, per vizi in *procedendo*, ovvero per omessa od erronea valutazione dei presupposti di volta in volta richiesti.

## 2. IL CONTROVERSO AMBITO DELL'ESERCIZIO DELLE FUNZIONI: VERSO UNA LETTURA PIÙ AMPIA DEL « NESSO FUNZIONALE ».

L'impianto argomentativo che porta il Tribunale milanese a sostenere la « pertinenza » della delibera di insindacabilità delle opinioni espresse dal Ministro Ronchi — escludendo, quindi, la sussistenza degli estremi per sollevare il conflitto di attribuzioni dinanzi alla Corte Costituzionale — poggia su un costante orientamento della giurisprudenza alla cui formazione hanno contribuito tanto la Corte Costituzionale quanto la Corte di Cassazione, frequentemente chiamate a fare chiarezza sull'ambito di estensione della prerogativa parlamentare di cui all'art. 68 Cost.

Preliminarmente viene richiamata l'ormai copiosa giurisprudenza costituzionale in argomento al fine di individuare, nel caso di specie, la presenza del « nesso funzionale » tra le dichiarazioni del Ministro Ronchi rese alla stampa, o da questa riprese, e l'espletamento delle sue funzioni di membro del Parlamento. È noto, infatti, come la prerogativa costituzionale in questione non possa essere intesa come una garanzia senza limiti che conferisce al parlamentare, in virtù della sua condizione soggettiva, uno statuto personale di favore quanto ai limiti della libertà di manifestazione del pensiero, consentendogli di godere di una sorta di salvacondotto per la libera commissione di illeciti conseguenti alla espressione delle proprie opinioni. La norma costituzionale e la legge di attuazione n. 140/2003<sup>3</sup>, lungi dal modellare una scriminante per tutte le forme di manifestazione del pensiero del parlamentare, fissano una delimitazione funzionale dell'ambito di applicazione della prerogativa affinché sia, da un lato, assicurata l'autonomia e la libertà delle Camere, dall'altro siano tutelati i beni costituzionalmente protetti e suscettibili di essere lesi dall'espressione di opinioni. Il concetto di nesso funzionale, così come elaborato nelle prime sentenze del 1997 e poi sviluppato nelle sentenze del 2000, costituisce, dunque, il fondamento identificativo ed al contempo il limite dell'immunità parlamentare, nel senso che la norma costituzionale, pur non riferendosi a tutti i comportamenti dei parlamentari, ma solo a quelli funzionali all'esercizio delle attribuzioni del potere legi-

<sup>3</sup> L'art. 3, primo comma, della L. 140/2003 (recante disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione, nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato) statuisce 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 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 ». Numerosi sono stati i dubbi di legittimità costituzionali sollevati in riferimento a questa

norma, ma la Consulta, confermando la propria giurisprudenza, ne ha dato un'interpretazione restrittiva dichiarando non fondate le q.l.c. Ad avviso della Corte, il legislatore ha attuato il disposto dell'art. 68, primo comma Cost. senza uscire dal campo materiale disegnato dall'articolo stesso dal momento che, ai fini dell'applicazione dell'insindacabilità, ribadisce la necessità di una connessione fra le attività contestate poste in essere da deputati e senatori e l'esercizio delle funzioni parlamentari. V. Corte Cost. 16 aprile 2004, n. 120, in *Giur. cost.*, 2004, 1201, con note di P. RIDOLA, *Le « parole della politica » e l'insindacabilità parlamentare* e di R. ROMBOLI, *Pregiudizialità parlamentare, effetto inibente della delibera della Camera e una lettura più morbida del « nesso funzionale » da parte della Corte costituzionale*.



slativo, si estende tuttavia non unicamente agli atti tipici del parlamentare, ma ad ogni altra attività di ispezione, divulgazione, critica e denuncia politica espletata anche all'esterno dell'attività parlamentare, purché essa sia a questa collegata da un collegamento funzionale. Per conseguenza, anche le attività divulgative, sebbene effettuate al di fuori delle Camere, ed al di là del campo applicativo del diritto parlamentare, possono essere coperte dalla garanzia dell'insindacabilità, a condizione che esse siano identificabili come espressioni di attività parlamentare<sup>4</sup>.

Proprio la necessaria sussistenza del collegamento funzionale tra l'attività del parlamentare e la funzione protetta descrive lo spartiacque tra le dichiarazioni rese *extra moenia* riconducibili alla libera manifestazione del pensiero, garantita ad ogni cittadino nei limiti generali della libertà di espressione, da quelle che riguardano l'esercizio della funzione protetta in quanto funzionalmente collegate ad un'attività parlamentare precedentemente svolta e che pertanto rientrano nella garanzia di insindacabilità.

Al confronto con la moderna società dell'informazione connotata dalla moltiplicazione e dalla diffusione dei canali di comunicazione di massa, la libera dialettica politica tende inevitabilmente a proiettarsi al di fuori delle aule parlamentari, col rischio di attenuare i margini del concetto di funzione parlamentare per consentire un impiego più liberale della garanzia dell'insindacabilità<sup>5</sup>. In tale contesto la giurisprudenza ha assunto un atteggiamento di rigore affermando che ai fini della individuazione della connessione funzionale non è sufficiente la mera comunanza di argomenti oggetto di attività parlamentari tipiche e di dichiarazioni fatte al di fuori di esse; né è sufficiente la riconducibilità di queste ultime dichiarazioni a un medesimo « contesto politico ». Occorre, invece, che la dichiarazione possa essere qualificata come « espressione all'esterno di attività

<sup>4</sup> Tra le pronunce maggiormente incisive sul punto, Corte Cost. 5 dicembre 1997, n. 375, in *Foro it.*, 1998, I, 342; Corte Cost. 20 luglio 1999, n. 329, *ivi*, 1999, I, 3115; Corte Cost. 17 gennaio 2000, n. 10, in *Giust. cost.*, 2000, 85 con nota di A. PACE; Corte Cost. 17 maggio 2001, n. 137, in *Giur. cost.*, 2001, 3; Corte Cost. 14 giugno 2001, n. 191, *ivi*, 2001, 1478; Corte Cost. 6 dicembre 2002, n. 521, *ivi*, 2002, 6; Corte Cost. 16 aprile 2004, n. 120, *cit.*; Corte Cost. 19 novembre 2004, n. 348, in *Giur. cost.*, 2004, 6. In tal senso volge anche l'orientamento della Suprema Corte di Cassazione: Cass. 19 luglio 2004, n. 13346, in *Giust. civ.*, 2005, I, 3074; Cass. 26 settembre 2005, n. 18781, in *Giust. civ. Mass.*, 2005, 1423; Cass. 12 aprile 2006, n. 8626, *ivi*, 2006; Cass. 6 settembre 2007, n. 18689, *ivi*, 2006, 772; Cass. pen. 24 settembre 1997, 11667, in *Giur. pen.*, 1998, II, 399.

<sup>5</sup> Emblematici sul punto sono i numerosissimi procedimenti in materia di insindacabilità che hanno riguardato l'on. Sgarbi per le opinioni diffamatorie espres-

se nel corso di un suo programma quotidiano: cfr. Cass. pen., sez. V, 21 aprile 1999, n. 8742, in *Riv. pen.*, 1999, p. 867; Cass. pen. 27 ottobre 2006, n. 38944, in *Cass. pen.*, 2008, 1386, con nota di F. FORCIONE, la quale assume finanche che la speciale causa di non punibilità *ex art.* 68, comma 1, Cost., a favore del parlamentare che esprima opinioni nell'esercizio delle proprie funzioni, integri una causa oggettiva di giustificazione, configurando un'ipotesi di legittimo esercizio di un diritto (*ex art.* 51 c.p.). Incidendo sull'antigiuridicità della condotta, una simile interpretazione dell'istituto preclude al giudice la possibilità di considerare il fatto come illecito, godendo anche il concorrente della insindacabilità delle espressioni pronunciate dal parlamentare. Si tratta invero di una pronuncia isolata (*contra* Cass. 16 marzo 2010, n. 6325, in *Danno e Resp.*, 2010, 1033, con nota di M. PASTORE), ma che segnala il rischio di un grave affievolimento della tutela dei diritti fondamentali a fronte di un'interpretazione piuttosto flessibile delle garanzie parlamentari.

parlamentare»; ciò si verifica quando sussista una « sostanziale corrispondenza di significati » tra le dichiarazioni rese al di fuori dell'esercizio delle attività parlamentari tipiche e le opinioni già espresse — o contestualmente espresse — nell'ambito di queste ultime<sup>6</sup>.

Nell'individuare, sul piano sostanziale, la sussistenza del nesso funzionale, il Tribunale di Milano si limita ad uniformarsi ai rigorosi parametri *oggettivi* stabiliti dalla giurisprudenza in materia, ribadendo la necessaria sussistenza del collegamento funzionale tra la dichiarazione resa *extra moenia* e l'effettivo esercizio delle attribuzioni parlamentari atteso che « solo in questa prospettiva l'opinione può ritenersi insindacabile, poiché garanzia e funzione sono correlate da un nesso che rispettivamente le definisce e giustifica: soltanto l'effettivo e concreto esercizio delle attribuzioni parlamentari ammette un'area di insindacabilità a garanzia delle funzioni del Parlamento; così come, all'inverso, è solo e nei limiti di tale esigenza che opera l'ambito della guarentigia costituzionale ».

La sentenza in commento offre, invece, uno spunto per qualche nuovo rilievo in ordine ad un aspetto del nesso funzionale rimasto sinora poco esplorato: quello relativo alla correlazione *soggettiva*, ovvero se ai fini dell'applicabilità dell'art. 68, primo comma, Cost. le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare possano essere ritenute insindacabili sotto il profilo della loro sostanziale corrispondenza di significato con quelle espresse in sede parlamentare da altri parlamentari o senatori, appartenenti allo stesso o diverso gruppo parlamentare. Nello specifico, il Tribunale fiancheggia la difesa della Camera secondo la quale il collegamento funzionale, così come la contingenza temporale<sup>7</sup>, possono essere ravvisati in una serie di atti parlamentari tipici — nella specie, interroga-

<sup>6</sup> V. Corte Cost. 21 luglio 2000, n. 320 e 321, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org); Corte Cost. 23 maggio 2002, n. 207, *ivi*. Adde: Corte Cost., 25 luglio 2001, n. 289, *ivi*; Corte Cost. 26 giugno 2002, n. 294, *ivi*; Corte Cost. 4 dicembre 2002, n. 509, *ivi*; Corte Cost. 6 dicembre 2002, n. 521, *ivi*; Corte Cost. 4 novembre 2003, n. 329, *ivi*; Corte Cost., 4 maggio 2007, n. 152, *ivi* che affermano come « la semplice comunanza di argomento tra la dichiarazione lesiva e le opinioni espresse in sede parlamentare non può bastare ad estendere alla prima l'immunità che copre la seconda, in quanto il significato del nesso funzionale tra dichiarazione ed attività parlamentare si deve cogliere nella identificabilità della dichiarazione stessa quale espressione di attività parlamentare, onde, il problema specifico della riproduzione, all'esterno degli organi parlamentari, di dichiarazioni già rese nell'esercizio di funzioni parlamentari può dar luogo ad insindacabilità solo ove sia riscontrabile una corrispondenza sostanziale di contenuti non essendo sufficiente a questo riguardo una mera comunanza di tematiche ». Con queste pronunzie la Consulta ha segnato una profonda « svolta » nell'interpretazione del pro-

prio ruolo di giudice dei conflitti di attribuzione: essa, infatti, ha gradualmente abbandonato gli stretti limiti della mera verifica esterna — secondo cui la Corte doveva limitarsi ad accertare il corretto esercizio del potere deliberativo con cui le Assemblee rappresentative qualificavano come insindacabili le opinioni espresse dai propri membri senza valutare nel merito le determinazioni assunte dalle Camere — per addentrarsi nel giudizio sulla congruità delle ragioni addotte a sostegno delle deliberazioni parlamentari, al fine di verificare in concreto la sussistenza del « nesso funzionale » tra comportamento incriminato e attività propria del parlamentare.

<sup>7</sup> Fin dalla sentenza n. 289 del 18 luglio 1998 la Corte ebbe a chiarire come dovesse essere esclusa l'instaurazione di un nesso funzionale tra atti esterni e interrogazioni presentate in epoca successiva, soprattutto per il loro probabile carattere strumentale. Più recentemente ha opportunamente precisato che questa inidoneità prescinde dalla quantità di tempo intercorsa tra le dichiarazioni e la presentazione dell'interrogazione, v. Corte Cost. 19 novembre 2004, n. 347 in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

zioni — presentati da altri membri del Parlamento diversi dall'autore dell'opinione espressa. In tal modo il giudice milanese si avventura in un terreno scivoloso in maniera, peraltro, poco consapevole atteso che ritiene di esprimersi su di una questione in riferimento alla quale non sussistono precedenti pronunzie della Corte costituzionale.

In realtà, il problema è stato in passato sottoposto alla Consulta che, in diverse occasioni, ha sì evitato di esprimersi esplicitamente circa la sussistenza del nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* da un membro del parlamento e le attività istituzionali poste in essere da altri parlamentari, limitandosi al preliminare riscontro negativo della « sostanziale corrispondenza di significati » tra queste ultime e le dichiarazioni esterne<sup>8</sup>. Tuttavia, quando la risposta a tale quesito si è presentata essenziale ai fini della risoluzione del conflitto, la Corte ha confermato la sua posizione di rigore. Il riferimento è alla sentenza n. 347 del 2004 (c.d. caso Pera) con la quale è stata affermata l'impossibilità di individuare il nesso funzionale tra dichiarazioni esterne di un senatore (nella fattispecie un articolo scritto per un quotidiano) e precedenti interrogazioni parlamentari presentate da altri senatori per via non dell'assenza di una sostanziale identità di contenuto tra dichiarazioni esterne ed interrogazioni (peraltro pacificamente sussistente nel caso di specie), bensì esclusivamente per il fatto che quella attività istituzionale non era riferibile direttamente al senatore interessato: manca in tale situazione — sostengono i giudici costituzionali — il presupposto fondante dell'intera disciplina delle guarentigie a favore dei parlamentari, che va rintracciato nel carattere soggettivo delle condizioni che consentono l'estensione della prerogativa<sup>9</sup>.

Le argomentazioni poste a fondamento della decisione della corte hanno, però, suscitato le critiche di parte della dottrina<sup>10</sup> che ha rilevato

<sup>8</sup> È il caso della sentenza del 6 dicembre 2002, cit., su cui v. il commento di C. BARBELLA, *Una significativa conferma del recente orientamento della Corte costituzionale in tema di insindacabilità parlamentare, ai sensi dell'art. 68, 1° comma, Cost.*, in *Giur. it.*, n. 11 del 2003, 1998 ss., e della sentenza n. 246 del 20 luglio 2004, con osservazione di T.F. GIUPPONI, *Le oscillazioni della Corte in materia di insindacabilità*, in *Forum Quad. cost.*, 2004. Cfr. inoltre Corte Cost. 31 ottobre 2002, n. 435, in *www.giurcost.org* e Corte Cost. 6 dicembre 2002, n. 521, cit.

<sup>9</sup> La risposta negativa alla possibilità di prendere in considerazione atti tipici di altri parlamentari viene giustificata dalla Corte sulla base di due presupposti: in primo luogo la Corte ribadisce la natura solo indirettamente personale della prerogativa dell'insindacabilità, riconosciuta sì al singolo parlamentare, ma solo in funzione di una tutela « del libero esercizio della funzione del Parlamento ». In quest'ottica, però, il riferimento personale è comunque fondamentale, atteso che l'insindacabilità riguarda i voti e le opinioni espresse da ciascun parlamentare. In secondo luogo, è la

stessa norma costituzionale ad evocare una « correlazione soggettiva che è indefettibile per la responsabilità penale e costituisce la regola generale per quella civile e amministrativa ». Dunque, la valorizzazione del nesso funzionale operata dalla stessa Corte, nel senso dell'estensione della copertura immunitaria anche alle dichiarazioni meramente riproduttive e divulgative di atti parlamentari tipici « non può che riferirsi agli atti che il medesimo parlamentare riproduce e divulga, con la conseguente irrilevanza di quelli ... posti ... da altri membri del Parlamento ». In questo senso, continua la Corte, va anche l'art. 3, primo comma, della legge n. 140 del 2003, che con l'esplicito richiamo alla funzione « di parlamentare » non vuole far altro che sottolineare « il carattere soggettivo delle condizioni che consentono l'estensione della garanzia ».

<sup>10</sup> Cfr. I. NICOTRA, *La sentenza sul « caso » Pera: una rigorosa giurisprudenza che richiede la correlazione soggettiva per l'estensione dell'insindacabilità*, in *Forum Quad. cost.*, 2004; T.F. GIUPPONI, *Il « caso Pera » e i confini del giudizio costituzionale. Insindacabilità, nesso funzionale e*

come le guarentigie previste dall'art. 68 Cost. sono poste a tutela delle istituzioni parlamentari nel loro complesso, non risolvendosi in privilegi personali dei deputati e dei senatori. In quest'ottica sarebbe, dunque, estremamente riduttivo leggere il riferimento all'esercizio delle « loro funzioni » operato dall'art. 68 Cost. come una limitazione di tipo soggettivo operata dal Costituente. In tal senso si è sviluppato anche il successivo orientamento delle Camere che, auspicando che la Consulta potesse rivedere l'orientamento espresso con la sent. 347/2004, fonda le proprie difese sul sistema normativo dei regolamenti parlamentari che, presupponendo coordinamento e condivisione dell'azione istituzionale all'intento del gruppo parlamentare, non può essere privo di rilevanza anche ai fini della valutazione 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. A questi rilevi critici potrebbero aggiungersi quelli del Tribunale di Milano che fanno leva su una sorta di principio di eguaglianza tra i parlamentari appartenenti al medesimo gruppo, nel senso che un'interpretazione rigorosa del concetto di contestualità soggettiva potrebbe far sì che tra « due parlamentari veicolanti *extra moenia* le medesime dichiarazioni, funzionalmente collegate all'atto parlamentare tipico compiuto da uno dei due, solo quest'ultimo godrebbe della garanzia costituzionale ex art. 68 Cost. ».

Queste argomentazioni, per quanto plausibili, non intaccano la ragionevolezza dell'orientamento della Consulta che, volendo rimanere coerente alla ferrea delimitazione del criterio del « nesso funzionale » — sopra riassunta —, non può che statuire che la verifica della sua sussistenza tra dichiarazioni rese *extra moenia* ed attività tipicamente parlamentari, nonché il controllo sulla sostanziale corrispondenza tra le prime e le seconde, devono essere effettuati con riferimento alla stessa persona, mentre « sono irrilevanti gli atti di altri parlamentari ». Alle tesi difensive della Camera i giudici della Consulta hanno, infatti, ribattuto che se è vero che le guarentigie previste dall'art. 68 Cost. sono poste a tutela delle istituzioni parlamentari nel loro complesso — e non si risolvono in privilegi personali dei deputati e dei senatori —, tuttavia, da questa esatta rilevazione non si può trarre la conseguenza che esista una tale fungibilità tra i parlamentari iscritti allo stesso gruppo da produrre effetti giuridici sostanziali nel campo della loro responsabilità civile e penale per le opinioni espresse al di fuori delle Camere<sup>11</sup>. Convalidare l'idea di una insindacabilità *mediata* da un ulteriore nesso funzionale con l'attività istituzionale del gruppo parlamentare rischierebbe, infatti, di attribuire rilievo a quel mero « contesto politico » che la giurisprudenza, in maniera unanime, esclude possa rappresentare un presupposto sufficiente per rendere operativa l'insindacabilità parlamentare per le dichiarazioni date e i voti espressi. Il mero riferimento all'attività parlamentare o comunque all'inerenza a temi di rilievo generale (pur dibattuti in Parlamento), entro cui le dichiarazioni si possano collocare, non vale in sé a connotarle quali espressive della funzione in quanto esse, non costituendo la sostanziale

poteri del giudice ordinario, ivi; C. MARTINELLI, *Nodi interpretativi in tema di esercizio delle funzioni parlamentari*, in *Giur. cost.*, 2007, 1385; *contra* L. ELIA, *Continui-*

*tà giurisprudenziale in tema di insindacabilità parlamentare*, ivi, 2004, 3888.

<sup>11</sup> Cfr. Corte Cost. 10 maggio 2005, n. 195, in *www.giurcost.org*.

riproduzione di specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell'esercizio delle *proprie* attribuzioni, sono non già il riflesso del peculiare contributo che ciascun deputato e ciascun senatore apporta alla vita parlamentare mediante le proprie opinioni e i propri voti — come tale coperto dall'insindacabilità —, bensì un'ulteriore e diversa articolazione di siffatto contributo, elaborata ed offerta alla pubblica opinione nell'esercizio della libera manifestazione del pensiero assicurata a tutti dall'art. 21 Cost.<sup>12</sup>.

In tale ordine di idee, si può infatti sollevare un'obiezione alle argomentazioni della sentenza in commento.

Secondo i giudici costituzionali, infatti, la circostanza che gli atti tipici posti in essere dagli altri parlamentari non rilevino ai fini del giudizio costituzionale sul conflitto di attribuzione dei poteri, non esclude che essi possano rilevare nell'ambito del giudizio ordinario « nel quale il giudice deve, tra l'altro, accertare se le dichiarazioni del parlamentare siano state eventualmente ispirate da intento politico e non diffamatorio »<sup>13</sup>.

Un parlamentare che divulghi *extra moenia* dichiarazioni « omogenee nei tempi e nei contenuti » a quelle manifestate da altri membri dell'assemblea parlamentare — a prescindere dalla appartenenza al medesimo gruppo — non sarebbe privo di tutela, anche costituzionale. Tali dichiarazioni, espresse non già nell'esercizio delle sue funzioni, bensì nel legittimo esercizio del diritto di opinione e critica politica, fruiscono della tutela *ex art. 21 Cost.*

A ben vedere, l'esito decisionale in commento appare, in definitiva, persuasivo non tanto con riferimento alla statuizione secondo cui « le dichiarazioni del convenuto Andrea Ronchi costituiscono manifestazioni *extra moenia* delle funzioni parlamentari svolte, come esplicitate sulle medesime circostanze e nello stesso arco temporale da colleghi parlamentari nell'esercizio delle loro funzioni », quanto perché il giudice, sollevando per un attimo il velo dal piano del giudizio di merito, rileva come « la pubblicazione delle notizie contenute negli articoli di stampa e nelle conferenze menzionate apparirebbe scriminata, costituendo manifestazione dell'esercizio del diritto di cronaca e di critica costituzionalmente garantito dall'art. 21 Cost. ».

Al cospetto di tale scelta argomentativa non sarebbe impertinente il sospetto che l'organo giudicante, percepita la verosimile insussistenza, nel merito, dell'illecito diffamatorio, abbia avallato la tesi difensiva della Camera dei Deputati — assecondando un'interpretazione flessibile del nesso funzionale con riguardo alle condizioni soggettive — per mera economia processuale.

<sup>12</sup> Corte Cost. 14 maggio 2008, n. 135, *www.giurcost.org*; Corte Cost. 1° agosto 2008, n. 330; Corte Cost. 11 maggio 2007, n. 302, *ivi*, Corte Cost. 20 luglio 2007, n. 152, *cit.*

<sup>13</sup> Cfr. Corte Cost. 19 novembre 2004, n. 347, *cit.* che sostiene che « può non essere privo di rilievo il fatto che il parlamentare... abbia nel suo scritto... riecheggiato opinioni emerse, sia pure ad opera di altri, in un dibattito parlamentare avente ad og-

getto la stessa vicenda ». Infatti — ribadisce la Corte — esula dai compiti del giudice costituzionale « decidere se le dichiarazioni ascritte al parlamentare integrino gli estremi del reato, ovvero concretino la manifestazione del diritto di critica politica, di cui egli, al pari di qualsiasi altro soggetto, fruisce ai sensi dell'art. 21 della Costituzione, ed in cui è certamente compresa anche la critica nei confronti dell'operato della magistratura ».

## 3. NUOVE INCERTEZZE SULL'EFFICACIA INIBENTE DELLA DELIBERA PARLAMENTARE.

La lettura della sentenza in commento suscita interesse nella misura in cui mette a nudo gli aspetti controversi del modello di giudizio delineato dalla sentenza-pilota n. 1150 del 1988. Questa, pur redatta in un momento in cui era ancora in vigore l'istituto dell'autorizzazione a procedere, ha continuato a rappresentare la pietra angolare di un vero e proprio modello di applicazione della disposizione costituzionale nell'ambito dei procedimenti — tanto penali, quanto civili — nei quali si trovi coinvolto un parlamentare a causa delle opinioni espresse nell'esercizio delle proprie funzioni. Da sempre, infatti, nelle questioni di insindacabilità parlamentare si è posto l'interrogativo su chi sia il reale destinatario della previsione costituzionale, se i giudici o la Camera di appartenenza. Proprio a partire dalla decisione del 1988, la Corte ha delineato una sorta di « modello » procedimentale che radica sostanzialmente nella Camera di appartenenza il potere di interpretazione dell'ambito di estensione dell'insindacabilità, in forza dell'assunto per cui « le prerogative parlamentari non possono non implicare un potere da parte dell'organo a tutela del quale sono disposte », per cui una previsione quale quella dell'art. 68, primo comma, Cost. non può non comportare un potere della Camera « di valutare la condotta addebitata ad un proprio membro, con l'effetto, qualora sia qualificata come esercizio delle funzioni parlamentari, di inibire in ordine ad essa una difforme pronuncia giudiziale di responsabilità ». Tale dirimente statuizione è stata portata alle estreme conseguenze con la legge n. 140 del 2003, il cui art. 3, ottavo comma, ricostruisce un procedimento in cui la funzione giurisdizionale è subordinata alla discrezionale valutazione della Camera di appartenenza. Infatti, in presenza di una delibera parlamentare di insindacabilità, all'autorità giudiziaria non resta che il rimedio del conflitto di attribuzione qualora ritenga che in concreto il potere parlamentare non sia stato legittimamente esercitato. Solo a seguito della pronuncia della Corte costituzionale che dichiara che alla Camera « non spettava » di affermare che le dichiarazioni del proprio membro, asseritamente lesive, costituissero opinioni espresse « nell'esercizio delle sue funzioni », riassunto il giudizio *a quo*, il giudizio ordinario può procedere fino alla sua naturale conclusione.

Si assiste, in altri termini, ad un regime di competenza concorrente, delle Camere e dell'autorità giudiziaria, a valutare l'esistenza dei presupposti per l'applicazione della prerogativa, ma con la prevalenza della valutazione parlamentare rispetto a quella del giudice, salva la possibilità per quest'ultimo di sollevare conflitto.

Tale schema è chiaramente seguito nella sentenza in commento in cui il giudice ordinario interviene ad interpretare il disposto normativo dell'art. 68, primo comma, Cost. in ordine al requisito della contestualità soggettiva, ma solo dopo aver valutato la legittimità della delibera parlamentare. In definitiva, l'organo giudicante si spinge a valutare in concreto la sussistenza dei presupposti applicativi della norma costituzionale nella misura in cui la sua attività interpretativa finisce con l'allinearsi alla dichiarazione di insindacabilità della delibera parlamentare. L'esito sarebbe stato sicuramente diverso allorché lo stesso giudice, nell'esercizio del medesimo potere interpretativo, avesse assunto un orientamento più restrittivo — in linea peraltro con la giurisprudenza costituzionale — ed escluso la sussistenza del nesso funzionale tra le dichiarazioni *extra moenia* del

Ministro Ronchi e l'attività istituzionale degli altri membri del parlamento. In tale circostanza, infatti, l'autorità giudiziaria avrebbe potuto solo sollevare il conflitto di attribuzioni dinanzi alla Consulta, senza la possibilità di procedere, neanche in punta di piedi, nel giudizio di merito.

Quanto questo modello di giudizio sia gravemente preclusivo della tutela giurisdizionale dei diritti dei soggetti coinvolti è stato messo ben in evidenza dalla dottrina costituzionalistica<sup>14</sup>, la quale auspica un ripensamento del modello di giudizio per la risoluzione dei conflitti tra poteri ex art. 68 Cost.<sup>15</sup>. La sentenza che si annota, più di altre, dimostra come l'effetto inibitorio della delibera parlamentare in ordine alla prosecuzione del giudizio di responsabilità si sostanzia in un'aprioristica preclusione della funzione giurisdizionale del magistrato, in quanto esso prescinde dalla valutazione sostanziale del conflitto delle situazioni giuridiche soggettive — destinate a rimanere sullo sfondo della questione processuale-costituzionale — e che, come nel caso, potrebbe addirittura risolversi favorevolmente al deputato e al senatore<sup>16</sup>. Un procedimento che consenta di incar-

<sup>14</sup> R. ROMBOLI, *La «pregiudizialità parlamentare» per le opinioni espresse ed i voti dati dai membri delle camere nell'esercizio delle loro funzioni: un istituto nuovo da ripensare (e da abolire)*, in *Foro it.*, 1994, I, 995; A. PACE, *Il «nulla osta» parlamentare a che il giudice possa decidere la causa nel merito: una «questione»*, ex artt. 24 comma 1, 68 comma 1, e 101 comma 2 Cost., ormai da archiviare?, in *Giust. cost.*, 1996, 1132 (nota a Corte Cost. 24 aprile 1996, n. 129); Id., *Postilla (critica) a proposito della efficacia inibitoria della delibera parlamentare d'insindacabilità*, *ivi*, 1999, 3984; Id., *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, in *Quad. cost.*, 2000, 293; F. SORRENTINO, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, in AA.VV., *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, Milano, 2001, 75; M. MIDIRI, *Giudici e Parlamento: riequilibrio delle attribuzioni e tutela di situazioni soggettive (i conflitti sull'insindacabilità parlamentare)*, in *Dir. soc.*, 1999.

<sup>15</sup> Cfr. A. PACE, *Il modello di giudizio prefigurato dalla sent. n. 1150 del 1988 per la risoluzione dei conflitti tra poteri ex art. 68, comma 1, Cost. può essere abbandonato o solo migliorato?*, in *Giur. cost.*, 2006, 3535.

<sup>16</sup> Queste situazioni hanno fatto ritenere in dottrina che, qualora la Corte decidesse di ridiscutere quel modello, «non sarebbe difficile individuare il fondamento dell'incostituzionalità che inficia l'art. 3 della L. n. 140 negli artt. 24, comma 1, 101, 102, comma 1, 111, commi 1 e 2, Cost. Per vero, se si parte dall'idea che l'esercizio della funzione giurisdizionale non può essere aprioristicamente ritenuto

pregiudizievole della sfera costituzionale delle attribuzioni della Camera; che l'effetto impeditivo della prosecuzione del giudizio si sostanzia in un'aprioristica censura dell'operato del magistrato, in quanto l'effetto inibitorio prescinde dal contenuto della decisione giudiziaria (che potrebbe essere addirittura favorevole al deputato e al senatore); che quindi, il mero fatto dell'inizio di un processo davanti ad un giudice terzo e imparziale non attualizza, di per sé, l'interesse della Camera a ricorrere in sede di conflitto, non si può non concludere che la menomazione delle prerogative parlamentari, in conseguenza della quale la Camera può adire la Corte, non deriva — né può derivare — dall'esercizio, in sé e per sé, delle funzioni costituzionalmente previste dagli artt. 101 ss. Cost., ma da ciò che il magistrato abbia effettivamente esercitato un sindacato sulle opinioni del parlamentare ancorché queste fossero state espresse nell'esercizio delle proprie funzioni ... Ritenere invece che l'esercizio delle funzioni costituzionalmente previste dagli artt. 101 ss. Cost. si risolva di per sé nella violazione delle prerogative parlamentari è infatti possibile solo se si sostenesse che la locuzione «i membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere addirittura impedisca la chiamata in giudizio del parlamentare. Ma ciò si porrebbe in contrasto con lo stesso contenuto precettivo del primo comma, il cui significato è sempre stato, in Italia e altrove, nel senso che il parlamentare non debba essere ritenuto «responsabile» delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle sue funzioni, ma non che egli goda di un'immunità giurisdizionale assoluta»: Così A. PACE, *ult. op. cit.*

dinare dinanzi all'autorità giudiziaria il giudizio iniziale in merito dell'insindacabilità, col conseguente potere del giudice ordinario di verificare la sussistenza o meno dei presupposti di operatività della garanzia parlamentare dell'insindacabilità — lasciando comunque al potere politico della Camera di appartenenza la possibilità di contrastare le decisioni assunte all'interno del processo fino alla sollevazione di un ricorso per conflitto di attribuzione di fronte alla Corte costituzionale — sarebbe allo stesso modo garantista dell'autonomia e libertà delle funzioni parlamentari, ma assicurerebbe una più elevata tutela dei diritti fondamentali. Consentirebbe, inoltre, di evitare ai giudici ordinari rassegnate pronunzie di improcedibilità che finiscono col reggersi su di un criterio di economia processuale.

MARIA PASTORE