

**APPELLO ROMA
4 MAGGIO 1992**

PRESIDENTE: SCORZELLI
RELATORE: VITRONE
PARTI: PANNELLA
(*Avv. Caiazza*)
SCALFARI
(*Avv. Ripa di Meana,
Molaioli*)

**Parlamentare • Immunità per
opinioni e voti espressi •
Opinioni manifestate nello
svolgimento di attività politica
extraparlamentare • Estensione •
Limiti • Fattispecie.**

L'esercizio delle funzioni di membro del Parlamento, nel cui esclusivo ambito è operante la prerogativa dell'insindacabilità, sancita dall'art. 68, comma 1, Cost., non si esaurisce nel compimento degli atti tipici del mandato parlamentare, ma ricomprende anche l'attività politica extraparlamentare esplicita all'interno dei partiti o nei confronti degli elettori in rapporto di connessione con l'esercizio delle funzioni tipiche e per fini inerenti all'espletamento del mandato (nella specie l'immunità è stata riconosciuta in favore del parlamentare Pannella il quale aveva reso, in occasione di un comizio tenuto durante la campagna elettorale per le elezioni al Parlamento europeo nel maggio 1984, dichiarazioni lesive della reputazione di Eugenio Scalfari).

**Parlamentare • Immunità per
opinioni e voti espressi • Giudice
civile • Difetto assoluto di
giurisdizione • Insussistenza.**

Le garanzie che rivestono l'esercizio della funzione parlamentare non sono senza limiti, essendo dirette unicamente

ad assicurare il libero espletamento delle funzioni stesse senza perciò rendere il parlamentare un soggetto totalmente legibus solutus: ne consegue che l'accertamento dei fatti dedotti in giudizio, al fine di verificare che essi non esorbitino dalle opinioni espresse e dai voti dati nell'esercizio delle funzioni parlamentari, appartiene pur sempre alla magistratura ordinaria, salva la necessità dell'autorizzazione a procedere quando i fatti abbiano consistenza di reato e vengano portati all'esame del giudice penale.

**Autorizzazione a procedere •
Diniogo nei confronti di
parlamentare • Azione civile di
risarcimento dei danni morali •
Imponibilità.**

Il diniego della autorizzazione a procedere è vincolante non solo per il giudice penale, ma anche per il giudice civile, che non potrebbe essere chiamato a valutare la portata criminosa del comportamento del parlamentare per farne derivare la condanna al risarcimento dei danni morali.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO. — Con atto di citazione notificato il 25 ottobre 1984 Scalfari Eugenio esponeva:

— che nel corso della campagna elettorale per le elezioni al Parlamento europeo del maggio 1984 Pannella Marco detto Giacinto, in occasione dei numerosi comizi tenuti in varie città d'Italia lo aveva invariabilmente diffamato in modo gravissimo, accusandolo di ipotesi di reato quali l'omicidio, l'attentato alla sicurezza dello Stato, la complicità con i terroristi e la loggia massonica P/2;

— che tali accuse erano gravemente lesive del suo onore e della sua reputazione e costituivano un serio attentato alla sua identità personale, morale e professionale;

— che le affermazioni del Pannella avevano assunto i connotati della diffamazione aggravata dall'attribuzione di

fatti determinati, avendo il loro autore ripetuto con coscienza e volontà accuse infamanti con la piena consapevolezza della loro falsità.

Ciò premesso conveniva in giudizio davanti al Tribunale di Roma Pannella Giacinto detto Marco per sentirlo condannare al risarcimento dei danni materiali e morali nella misura che sarebbe rimasta accertata in corso di causa o, in subordine, in via equitativa, con sentenza provvisoriamente esecutiva.

Il convenuto contestava la fondatezza della domanda e ne chiedeva il rigetto.

Con ordinanza collegiale del 21 dicembre 1987-8 gennaio 1988 il Tribunale, preso atto della dichiarazione di astensione del giudice relatore e della sua sostituzione con altro giudice da parte del presidente del tribunale, disponeva il rinvio per la discussione della causa ad altra udienza, dinanzi ad un collegio del quale avrebbe fatto parte il nuovo relatore.

Quindi, con sentenza del 2 marzo 1988-25 settembre 1989, il tribunale condannava il convenuto al risarcimento dei soli danni morali, liquidati equitativamente nella misura di L. 70.000.000, rigettando l'istanza di concessione della provvisoria esecuzione. Premesso che l'immunità parlamentare prevista dal comma 1 dell'art. 68 Cost. non si estendeva alle opinioni espresse nell'esercizio di attività extraparlamentari, tra le quali andavano annoverati i comizi elettorali, con l'unica eccezione della puntuale ripetizione da parte del parlamentare di opinioni già manifestate nell'esercizio delle sue funzioni, il Tribunale ravvisava nella condotta del convenuto tutti i requisiti oggettivi e soggettivi del reato di diffamazione, sulla base delle trascrizioni dei comizi denunciati, che erano state allegate agli atti. Esclusa nella specie la possibilità di ravvisare l'esimente del diritto di critica, i cui limiti risultavano ampiamente superati, condannava il convenuto al risarcimento dei soli danni morali, nella misura innanzi riportata, escludendo per difetto di prova la sussistenza di danni materiali.

Contro la sentenza interponeva appello il Pannella con atto di citazione notificato il 15 gennaio 1990, con il quale eccepiva, pregiudizialmente, l'assoluta nullità della sentenza impugnata a

causa della omessa notificazione dell'ordinanza collegiale che aveva fissato la nuova udienza di discussione dopo l'astensione del relatore originariamente designato; riproponeva quindi l'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice ordinario e, nel merito, chiedeva rigettarsi la domanda invocando l'esimente dell'esercizio del diritto di critica e, in subordine, la riduzione dell'importo liquidato a titolo di risarcimento per i danni morali.

L'appellato contestava la fondatezza dell'impugnazione e ne chiedeva il rigetto; proponeva appello incidentale con il quale si doleva dell'estrema modestia dell'importo liquidato a titolo di risarcimento. All'udienza del 25 marzo 1991 i procuratori delle parti precisavano le rispettive conclusioni, riportate per esteso in epigrafe.

La causa veniva poi trattenuta in decisione all'udienza collegiale del 10 marzo 1992.

MOTIVI DELLA DECISIONE. — Va preliminarmente presa in esame l'eccezione di nullità della sentenza di primo grado, sollevata dall'appellante con riferimento alla mancata notificazione dell'ordinanza collegiale del 21 dicembre 1987-8 gennaio 1988, con la quale il tribunale, dato atto della dichiarazione di astensione del giudice relatore originariamente designato dopo che la causa era stata trattenuta in decisione all'udienza collegiale del 7 dicembre 1987, ha disposto la sostituzione del relatore fissando una nuova udienza per la discussione alla data del 12 febbraio 1988.

Dall'esame degli atti risulta che detta ordinanza non è stata comunicata a nessuna delle parti e che all'udienza di discussione definitiva la causa è stata trattenuta in decisione su richiesta del solo procuratore dell'attore, in assenza di quello del convenuto.

Sulla base delle risultanze degli atti l'eccezione di nullità è indubbiamente fondata, in quanto, com'è noto, la comunicazione alle parti, a cura del cancelliere, dell'ordinanza pronunciata fuori udienza è diretta a rendere edotte le stesse del contenuto del provvedimento del giudice nonché della nuova udienza in cui il giudizio deve proseguire e costituisce, perciò, requisito formale indispensabile perché il provvedimento stes-

so raggiunga il suo scopo: ne consegue che la mancanza di tale comunicazione comporta la nullità del provvedimento ai sensi degli artt. 134 e 156 cod. proc. civ., e la conseguenziale nullità, ai sensi dell'art. 159 cod. proc. civ., degli atti successivi — e quindi anche della sentenza emessa a conclusione del procedimento — rispetto ai quali il provvedimento e la sua comunicazione costituiscono antecedenti incondizionatamente necessari (Cass. 15 marzo 1982, n. 1690. cit. dall'appellante). Con particolare riferimento al rinvio dell'udienza collegiale si è poi ribadito che, fatto salvo il caso di rinvio di ufficio all'udienza immediatamente successiva (artt. 82 e 115 disp. att. cod. proc. civ.), l'obbligo della comunicazione dell'ordinanza di rinvio non può essere derogato, poiché l'omessa comunicazione comporta una violazione del principio del contraddittorio e una lesione del diritto di difesa che dà luogo alla nullità degli atti che vengono compiuti nell'udienza, nonché della sentenza che viene pronunciata (Cass. 28 novembre 1986, n. 7024, cit.; Cass. 29 gennaio 1982, n. 581).

Né vale rilevare che nella specie nessun pregiudizio si è consumato a carico del convenuto, il quale ha avuto modo di depositare le sue difese, poiché la comparsa conclusionale del convenuto è stata depositata il 27 novembre 1987, e cioè prima della udienza di discussione originariamente fissata, e tale comportamento non implica alcuna sanatoria della nullità per raggiungimento dello scopo dell'atto, essendo rimasta definitivamente preclusa ogni attività difensionale nel periodo di tempo successivo alla prima udienza collegiale, in quanto il convenuto è stato privato della facoltà di discutere oralmente la causa prima del passaggio in decisione.

Dichiarata la nullità della sentenza di primo grado, va ricordato l'interpretazione assolutamente costante in dottrina e in giurisprudenza secondo cui il potere del giudice di appello di rimettere la causa al giudice di primo grado ha carattere eccezionale, concretandosi in una deroga al principio secondo cui i motivi di nullità si convertono in motivi di impugnazione e, pertanto, può essere esercitato solo nei casi tassativamente previsti negli artt. 353 e 354 cod. proc. civ. (Cass. 5 maggio 1989, n. 2106). Ta-

le principio comporta che, nel caso di mancata comunicazione di un provvedimento emesso nel corso del giudizio di primo grado, egli deve dichiarare la nullità di tutti gli atti compiuti in assenza della parte cui si riferisce l'omessa comunicazione, consentendo alla stessa di esercitare tutti i diritti e i poteri processuali dai quali non sia decaduta (Cass. 7 marzo 1964, n. 485).

L'obbligo del giudice di appello di pronunciare nel merito, dopo la rimozione della rilevata nullità conosce, per costante interpretazione giurisprudenziale, una sola deroga, nell'ipotesi in cui sia rilevata la nullità della citazione introduttiva del giudizio, non sanata dalla comparizione del convenuto, ritenendosi che in tal caso egli debba limitarsi a dichiarare la nullità, astenendosi, per la pratica impossibilità di rinnovare tutto il giudizio, dal giudicare egli stesso nel merito (Cass. 6 maggio 1991, n. 4997).

Fuori di questa ipotesi, quindi, il giudice di appello, dichiarata la nullità di tutti gli atti processuali compiuti senza la partecipazione di una delle parti a causa della mancata comunicazione di un'ordinanza emessa nel corso del processo e consentite alla parte interessata le attività e le difese relative ai singoli atti nulli, deve procedere a un rinnovato esame della controversia senza tener conto dei motivi di gravame che si rivolgono contro una sentenza nulla e sono perciò privi di rilevanza.

Nella specie, poiché l'appellante ha avuto modo di svolgere compiutamente la difesa che gli fu preclusa in primo grado, si può passare all'esame della materia del contendere.

Deve essere esaminata innanzi tutto l'eccezione di difetto assoluto di giurisdizione sollevata dal convenuto nella comparsa conclusionale.

Sostiene al riguardo il Pannella che l'immunità parlamentare di cui egli gode lo sottrarrebbe, secondo l'interpretazione incontestata dell'art. 68, comma 1, Cost. ad ogni conseguenza penale, civile e disciplinare per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle sue funzioni e comporterebbe, pertanto, il difetto assoluto di giurisdizione del giudice ordinario, ancorché adito in sede civile.

L'eccezione non ha pregio in quanto le garanzie che rivestono l'esercizio della

funzione parlamentare non sono senza limiti, essendo dirette unicamente a assicurare il libero espletamento delle funzioni stesse senza perciò rendere il parlamentare un soggetto totalmente *legibus solutus*: ne consegue che l'accertamento dei fatti dedotti in giudizio, al fine di verificare che essi non esorbitino dalle opinioni espresse e dai voti dati nell'esercizio delle funzioni parlamentari, appartiene pur sempre alla magistratura ordinaria, salva la necessità dell'autorizzazione a procedere quando i fatti abbiano consistenza di reato e vengano portati all'esame del giudice penale. Ribadita la giurisdizione del giudice adito, occorre accertare se gli episodi contestati, e posti a fondamento delle richieste risarcitorie formulate dall'attore, rientrino nell'ambito dei comportamenti ai quali si riferisce la garanzia dell'immunità parlamentare, poiché in tal caso essi sarebbero insuscettibili di produrre alcuna conseguenza pregiudizievole per il loro autore, anche di natura meramente civilistica, non potendo essere impedito od ostacolato, neppure indirettamente, il libero esercizio delle funzioni parlamentari. Solo qualora restasse esclusa l'operatività della c.d. immunità parlamentare potrebbe infatti passarsi ad esaminare la portata diffamatoria delle espressioni usate dal convenuto nel corso di comizi elettorali e accertare, eventualmente, se esse siano contenute nell'ambito del legittimo esercizio del diritto di critica.

Va considerato al riguardo che il problema della estensione dell'immunità parlamentare è stato preso in esame già durante i lavori preparatori della Carta costituzionale.

Nel corso della seduta del 19 settembre 1946 della seconda sottocommissione, istituita nell'ambito della Commissione incaricata di redigere il progetto di costituzione che sarebbe poi stato sottoposto all'esame dell'Assemblea Costituente, venne proposta dall'on. Mortati la formula secondo cui « I deputati non possono essere chiamati a rispondere in via giudiziaria o disciplinare dei voti o delle opinioni espressi nell'esercizio delle loro funzioni. Una responsabilità per le dichiarazioni formulate non può essere fatta valere se non dalla stessa Camera » (lav. Prep. Ass. Cost., vol. VII, pag. 1049). Venne immediatamente sollevato il problema dell'estensione del-

l'immunità parlamentare, proponendosi da alcuni che l'espressione « voti ed opinioni espressi » venisse specificata con un riferimento « all'attività politica e parlamentare » (on. Leone), o con l'aggiunta delle parole « nella Camera » che figuravano nell'omologo art. 51 dello Statuto Albertino (on. Perassi), ribadendosi invece da altri che un deputato è sempre nell'esercizio delle sue funzioni (on. Lussu). In quella sede venne poi votato il testo originario rinviando ogni eventuale temperamento dell'Assemblea, che non riprese peraltro in esame la questione nel corso della seduta del 10 ottobre 1947, limitandosi a mere modifiche formali (Lav. Prep. Ass. Cost., vol. IV, pag. 3208).

La questione si è così riproposta all'esame della successiva dottrina pubblicistica, che è rimasta divisa tra coloro che ritengono che nulla sia in realtà mutato rispetto alla formulazione dello Statuto Albertino e coloro che estendono l'immunità a tutte le opinioni espresse dai parlamentari nell'esplicazione sia parlamentare che extraparlamentare del loro mandato politico.

La contrapposizione dei termini del problema è tale che uno sviluppo della disputa in termini puramente teorici non potrebbe produrre altro risultato se non quello di sostenere, con l'ausilio di argomentazioni logiche di pari valore, un assunto aprioristico. Se si considera, peraltro, che il diritto costituzionale si compone di norme giuridiche che ricevono contenuti di concretezza, come ogni altra norma giuridica, dalla esperienza della applicazione quotidiana, possono trarsi validi argomenti interpretativi dall'osservazione della prassi parlamentare, la quale consente di rilevare che ordinariamente, non viene concessa l'autorizzazione a procedere per i reati di opinione commessi dai parlamentari. E, poiché il diniego dell'autorizzazione a procedere è vincolante non solo per il giudice penale, ma anche per il giudice civile, che non potrebbe essere chiamato a valutare la portata criminosa del comportamento del parlamentare per farne derivare la condanna al risarcimento dei danni morali, la scelta dell'azione civile finisce per apparire un mero espediente per superare i confini dell'immunità parlamentare che nella prassi corrente viene estesa di fatto anche alle opinioni

espresse dal parlamentare fuori dai luoghi nei quali egli esercita le sue funzioni.

Inoltre l'ampia diffusione dei dibattiti parlamentari attraverso la molteplicità degli organi di informazione che caratterizza la nostra attuale vita democratica, consente di escludere che l'espressione delle opinioni politiche effettuata fuori dalle sedi istituzionali possa comportare una sensibile ulteriore diffusione di quelle medesime opinioni che debbono ritenersi note, per loro stessa natura, a tutti i cittadini che partecipano attraverso l'informazione al dibattito politico quotidiano, rispetto al quale i comizi elettorali non possono considerarsi se non una mera proiezione, priva, ormai, di una particolare carica emotiva.

Orbene, poiché non è contestato tra le parti — le quali hanno prodotto ampia documentazione recante il testo degli interventi parlamentari e dei comizi tenuti dal convenuto in occasione della campagna elettorale — che le espressioni denunciate sono state in più occasioni manifestate dal Pannella nel corso della sua attività di parlamentare nelle sedi istituzionali e non esorbitano dall'ambito dell'accusa di comportamenti di preminente rilievo politico, i quali non attingono la sfera della rispettabilità privata e professionale dell'attore, esse debbono essere ritenute prive di rilevanza e insuscettabili di arrecare danno, né patrimoniale, né morale al loro destinatario.

In conclusione perciò, previa dichiarazione di nullità della sentenza impugnata, le domande risarcitorie proposte dall'attore debbono ritenersi prive di fondamento e non possono trovare accoglimento.

Le spese giudiziali del doppio grado, in considerazione della natura delle questioni sottoposte all'esame di questa Corte e dello svolgimento della vicenda processuale, restano interamente compensate fra le parti.

P.Q.M. — La Corte, sentiti i procuratori delle parti, definitivamente pronunciando sull'appello avverso la sentenza del Tribunale di Roma del 2 marzo 1988-25 settembre 1989 proposto da Pannella Giacinto detto Marco con atto di citazione notificato il 15 gennaio 1990, così provvede:

1) dichiara la nullità della sentenza impugnata;

2) rigetta la domanda;

3) dispone la totale compensazione delle spese giudiziali del doppio grado tra le parti.

IMMUNITÀ PARLAMENTARE PER I COMIZI DIFFAMATORI: GARANZIA O PRIVILEGIO?

La lettura della sentenza che si annota invita a riflettere, in via principale, sul problema della possibilità di una estensione della immunità prevista dall'art. 68 comma 1, Cost. (stabilita per i consiglieri regionali dall'art. 122, comma 4, Cost. e per i giudici della Corte Costituzionale dall'art. 5 Legge 11 marzo 1953, n. 1) alla c.d. attività extraparlamentare posta in essere dal membro del Parlamento.

L'argomento ora introdotto risulta di evidente interesse ed attualità a causa della varietà sempre crescente di atti c.d. atipici che il parlamentare compie dentro e fuori le Camere di appartenenza.

Sempre opportuno, pertanto, soffermarsi brevemente sul legame che unisce l'art. 68, comma 1, Cost. all'art. 21 Cost. — il quale riconosce a « tutti » il diritto di manifestare il proprio pensiero — e sulla *ratio* sottesa al riconoscimento delle immunità parlamentari.

Le espressioni « immunità », « prerogative », « guarentigie parlamentari » indicano il complesso di disposizioni normative finalizzate ad assicurare ai membri del Parlamento uno *status* particolare in forza del quale essi sono soggetti ad un regime giuridico caratterizzato, fondamentalmente, dalla previsione di deroghe al diritto comune.

La dottrina prevalente ritiene che i deputati ed i senatori acquistino le suddette prerogative connesse alla qualifica dal momento della proclamazione dei risultati elettorali¹.

L'attribuzione delle garanzie parlamentari al momento della proclamazione e, quindi, anteriormente alla prima convocazione delle Camere realizza, peraltro², l'esigenza fondamentale di assicurare immediatamente al parlamentare le prerogative che gli spettano al fine di garantirgli il massimo grado di libertà in vista dell'esercizio del mandato.

Nell'ambito delle garanzie tipiche della funzione parlamentare³ rivestono particolare interesse, al fine di un approfondimento del principio desumibile dalla sentenza che si annota, le immunità sancite dall'art. 68 Cost. Il sistema di immunità parlamentari previsto dall'articolo citato può essere ricondotto nei seguenti schemi: 1) prerogativa della irresponsabilità per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle funzioni (art. 68 comma 1, Cost.); 2) prerogativa della inviolabilità che si articola in tre distinti divieti, posti alle autorità ordinariamente competenti e rimovibile mediante autorizzazione della camera alla quale appartenga il parlamentare: a) di sottoposizione a procedimento penale (art. 68 comma 2 Cost.); b) di provvedimenti di coercizione personale e domiciliare (art. 68 comma 2, Cost.); di arresto per esecuzione di una sentenza anche irrevocabile (art. 68 comma 3, Cost.).

Le disposizioni appena richiamate, pertanto, non « dichiarano » semplicemente principi impliciti nella Carta costituzionale ma possiedono un valore costitutivo⁴ nel senso che le prerogative parlamentari in tanto esistono in quanto sono previste dalla Carta costituzionale e nei limiti del riconoscimento da essa operato⁵.

Al fine di una comprensione della portata della irresponsabilità o insindacabilità sancita dall'art. 68 comma 1, Cost. (« I membri del Parlamento non possono essere perseguiti per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni ») giova sottolineare che la disposizione *de quo* costituisce una integrazione della disciplina dettata dall'art. 21 Cost. in materia di libertà di manifestazione del pensiero.

Il legame dell'art. 68 comma 1, Cost. con l'art. 21 Cost. non sta ad indicare che i membri del Parlamento sono titolari di una libertà di manifestazione del pensiero più ampia di quella riconosciuta dall'ordinamento ad ogni altro soggetto, quanto piuttosto che « nei casi eccezionali in cui la Costituzione consente alle leggi punizioni (e perciò divieti) di manifestazioni, le punizioni non sono ammissibili per i parlamentari »⁶, i quali sono per questo motivo titolari di un potere di critica « qualificato »⁷.

Vi è, al riguardo, un ulteriore profilo da evidenziare: l'esclusione di « punizioni » per le manifestazioni di pensiero poste in essere dai parlamentari « nell'esercizio della loro funzioni » implica — come viene generalmente condiviso — l'impossibilità di riconoscere a carico dei membri del Parlamento ogni forma di

¹ BIANCHI D'ESPINOSA, *Il Parlamento*, in *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, diretto da CALAMANDREI e LEVI, Firenze, 1950, pp. 32 ss.; ELIA, *Durata della « prorogatio » delle Camere e prerogative parlamentari*, in *Foro pad.*, 1954, pp. 109 ss.; GUARINO, *Durata delle Camere e prerogative parlamentari*, in *Foro it.*, 1954, p. 56; PERGOLESI, *Diritto costituzionale*, Padova, 1968, pp. 511 ss.; BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1969, p. 343.

² Per un approfondimento delle ragioni che giustificano l'orientamento prevalente v. TRAVERSA, *Immunità parlamentare* in *Enc. dir.*, vol. XX, Milano, 1970, pp. 186 ss.

³ Per le problematiche connesse alla *ratio* delle immunità parlamentari (garanzia della funzione o privilegio personale) v. *infra*.

⁴ Cfr. TRAVERSA, *op. cit.*, pp. 182 ss.

⁵ Sulla possibilità di estendere l'immunità di cui all'art. 68 comma 1, Cost. all'attività c.d. extraparlamentare v. *infra*.

⁶ ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, 1958, p. 19 nota 30. In argomento cfr. TRAVERSA, *op. cit.*, p. 192; MORETTI, *Sui limiti delle immunità parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1976, p. 767. Nel senso che la prerogativa sancita dall'art. 68 comma 1, Cost., non rappresenta una mera ripetizione dell'art. 21 Cost. cfr. anche LONG, *Sulla irresponsabilità penale dei consiglieri regionali per i voti dati nell'esercizio delle funzioni amministrative consiliari*, in *Giur. cost.*, 1975, p. 1084; v. altresì LOJACONO, *Le prerogative dei membri del Parlamento*, Milano, 1954, p. 50.

Interessante risulta la posizione di LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1976, p. 626, l'autore ritiene che anche nei confronti della irresponsabilità restino operativi i limiti alla libertà di espressione « inerenti al rispetto della sovranità dello Stato ».

⁷ Così G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, 1967, pp. 88 ss.; TRAVERSA, *op. cit.*, p. 193. In giurisprudenza cfr. App. Napoli, 23 dicembre 1980, FRASCA, in *Foro it.*, 1981, p. 384.

responsabilità comprese quella civile ed amministrativa⁸. Questa impostazione — che sembra trovare conferma proprio nella formula costituzionale « non possono essere perseguiti » — non esclude,

⁸ In questo senso ESPOSITO, *op. cit.*, p. 19, nota 30; TRAVERSA, *op. cit.*, pp. 192 ss.; PAGLIARO, *Immunità (diritto penale)*, in *Enc. dir.*, vol. XX, Milano, 1970, p. 215; MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975, p. 492; MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, Torino, 1985, pp. 462 ss.; BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1986, p. 370; FIANDACA-MUSCO, *Diritto penale*, Bologna, 1989, p. 116; v. anche la *Costituzione della Repubblica nei lavori dell'Assemblea Costituente*, vol. VII, Commissioni per la Costituzione, II Sottocommissione, 1971, res. sed. 19 settembre 1946, p. 1049. In giurisprudenza cfr.: Cass., 14 gennaio 1982, Frasca, in *Giur. it.*, 1982, p. 433; Trib. Roma, 7 novembre 1986, in questa *Rivista*, 1987, p. 605; App. Roma, 16 gennaio 1991, in *Foro it.*, 1992, p. 942.

⁹ In argomento v. MORETTI, *op. cit.*, pp. 769 ss., l'autore, al riguardo, osserva che « la disciplina dei lavori parlamentari ... non è sufficiente presidio delle situazioni soggettive dei singoli e non può in alcun modo surrogare la tutela giurisdizionale ordinaria ». È interessante osservare che la Costituzione di Bonn (art. 46) applica all'immunità dei parlamentari il limite della diffamazione; l'offesa alla reputazione, pertanto, è perseguibile previa querela di parte e concessione dell'autorizzazione a procedere.

¹⁰ TRAVERSA, *op. cit.*, p. 195. In argomento v. anche G.U. RESCIGNO, *op. cit.*, pp. 202 ss.

¹¹ Per quanto concerne la natura giuridica delle immunità la dottrina ha proposto una vasta gamma di soluzioni, delle quali alcune sembrano sfornite di capacità descrittiva, altre, invece, continuano a riscuotere credito. Tra le prime rientra la tesi volta a riportare l'immunità sul terreno dell'esenzione da giurisdizione cfr. LEONE, *Trattato di diritto processuale penale*, vol. I, 1961, p. 460. Un altro orientamento considera le immunità quali eccezioni al principio di obbligatorietà della legge penale: MAGGIORE, *Diritto penale, parte generale*, 1949, p. 140. Notevole consistenza rivestono altri due indirizzi dottrinali. Il primo ricomprende le immunità nel *genus* delle cause personali di esclusione della pena, cfr. TRAVERSA, *op. cit.*, p. 193; VASSALLI, *Punti interrogativi sulla estensione della irresponsabilità dei membri del Parlamento*, in *Giust. pen.*, 1973, pp. 208 ss.; VIRGA, *Diritto costituzionale*, Milano, 1975, p. 162; ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale, parte generale*, Milano, 1985, p. 126; BISCARETTI DI RUFFIA, *op. cit.*, p. 370; MANTOVANI, *Diritto penale*, Padova, 1992, p. 824. In giurisprudenza v. App. Napoli, 23 dicembre 1980, *cit.*; Trib. Roma, 7 novembre 1986, *cit.*; Cass., 30 settembre 1987, Nonno, Costanzo, in questa *Rivista*, 1988, p. 797; App. Roma, 16 gennaio 1991, *cit.* Non è rimasta priva di sostenitori la tesi secondo la quale l'immunità *ex art. 68* comma 1, Cost. scrimina completamente il fatto ingiurioso o diffamatorio, legittimandolo; cfr. PACELLI, *La posizione giuridica di membro del Parlamento*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1969, p. 571; PAGLIARO, *op. cit.*, p. 215; MORETTI, *op. cit.*, p. 767; MANZINI, *op. cit.*, pp. 454 ss.

¹² SANTI ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, 1947, p. 236; TRAVERSA, *op. cit.*, pp. 180 ss.; MORETTI, *op. cit.*, p. 767; MANZINI, *op. cit.*, p. 453.; RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 1988, p. 382; MANTOVANI, *op. cit.*, p. 818. In giurisprudenza, tra le tante, cfr.: Cass., 14 gennaio 1982, Frasca, *cit.*; Trib. Milano 21 luglio 1983, in *Il Foro Padano*, 1985, p. 265.

peraltro, la possibilità di irrogare una « sanzione » disciplinare (artt. 59-62 Regolamento della Camera e 66-67 Regolamento del Senato) la quale, lungi dal realizzare l'obiettivo di « sostituire » le misure repressive previste in altri settori dell'ordinamento, attiene alle modalità esteriori di esercizio della funzione atte a turbare l'ordinato svolgimento dei lavori parlamentari. La sanzione disciplinare, pertanto, non potendo in alcun modo coercere o sindacare la libertà di opinione del parlamentare, può trovare applicazione solo quando ed in quanto quest'ultimo acceda, turbando così il « buon ordine » delle Camere⁹.

Resta, pertanto, il problema della responsabilità politica del parlamentare per le opinioni manifestate nell'esercizio delle funzioni. È stato giustamente osservato che « dal comma 1 dell'art. 68 Cost. non può farsi discendere anche l'irresponsabilità politica dei parlamentari, sia perché divieto di perseguire non può significare anche divieto di criticare, sia perché la prerogativa in esame tutela i parlamentari (...) per ciò che hanno detto e fatto, mentre il giudizio sulla responsabilità politica coinvolge anche l'aspetto negativo e cioè la mancata attività, ciò che non si è detto e fatto e che pure poteva farsi ... »¹⁰.

Esula, peraltro, dall'approfondimento dei principi contenuti nella sentenza che si annota la trattazione di ulteriori profili di diritto costituzionale che indubbiamente rivestono un notevole interesse¹¹.

Volendo, a questo punto, entrare in *medias res* è necessario riflettere su un problema: l'art. 68 comma 1 Cost. ricomprende nel suo ambito di applicazione anche gli atti diversi dalle opinioni e dai voti espressi dai parlamentari in qualità di componenti dell'organo collegiale? In altri termini l'insindacabilità si estende anche all'attività extraparlamentare, o meramente politica, del membro del parlamento?

Risulta preliminare alla soluzione di questo problema l'individuazione della *ratio* della immunità prevista dall'art. 68 comma 1, Cost. La dottrina e la giurisprudenza prevalenti¹², al riguardo, ritengono che la finalità primaria cui risponde la prerogativa della insindacabilità prevista per i membri del Parlamento è di preservare la genuinità e la liber-

tà delle manifestazioni degli organi rappresentativi della sovranità popolare configurandosi, in tal modo, come strumento necessario per l'adempimento delle funzioni che la Costituzione ha affidato alle Camere. L'irresponsabilità di cui all'art. 68 comma 1, Cost., pertanto, costituisce uno strumento di garanzia della funzione parlamentare, strumento che soltanto in via riflessa e mediata ridonda in accrescimento della sfera di libertà del singolo: « l'insindacabilità e l'immunità parlamentari sono garanzie funzionali al (e derivanti dal) principio della piena indipendenza o, se si vuole, dell'irresponsabilità in senso relativo (all'interno cioè dell'organizzazione dello stato-persona) come massima garanzia dell'autonomia nell'esercizio delle funzioni affidate alle Camere »¹³.

L'istituto della immunità parlamentare, pertanto, è ispirato non già al criterio di creare una posizione di privilegio ai membri delle Camere bensì a quello di tutelare l'autonomia e l'indipendenza delle stesse rispetto a tutti gli altri organi e poteri dello Stato¹⁴.

Risulta, pertanto, generalmente condiviso che proprio dalla *ratio* dell'art. 68 comma 1, Cost. si possa argomentare un principio così riassumibile: il parlamentare *al di fuori delle sue funzioni* ha gli stessi limiti espressivi degli altri cittadini. Una estensione della irresponsabilità dei parlamentari alle opinioni manifestate al di fuori dell'esercizio delle funzioni contrasta, si osserva¹⁵, sia con la dizione e la *ratio iuris* dell'art. 68 comma 1, Cost., sia con l'art. 67 Cost. che distingue nettamente il mandato politico, che intercorre tra gli elettori e gli eletti, dalle funzioni parlamentari che devono essere esercitate esclusivamente nell'interesse di tutta la Nazione.

È interessante, a questo punto, osservare che, sebbene l'orientamento prevalente ravvisi il fondamento sostanziale della insindacabilità dei parlamentari nella necessità di tutelare l'indipendenza della funzione delle Camere e ritenga che risponde del reato di diffamazione il parlamentare che, fuori dell'esercizio delle sue funzioni, esprima opinioni lesive dell'altrui onore, nell'ambito della dottrina e della giurisprudenza non si ravvisa un'impostazione univoca in ordine all'ambito di applicazione dell'art. 68 comma 1, Cost.

Da un lato, infatti, vi è chi ritiene che i multiformi aspetti in cui si estrinseca la c.d. attività extraparlamentare (attività di propaganda di idee e di programmi, spiegazione e divulgazione dei motivi di sostegno alla politica governativa e di critica e di opposizione al governo *etc.*) « non sono funzioni proprie dei membri del Parlamento, perché nel campo della propaganda politica il parlamentare deve ritenersi eguale ad ogni altro cittadino che voglia concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale (art. 49 Cost.) liberamente manifestando il proprio pensiero (art. 21 Cost.) nei limiti fissati dall'ordinamento giuridico »¹⁶.

Risulta evidente, pertanto, il presupposto da cui muove l'orientamento giurisprudenziale « restrittivo »¹⁷: le funzioni cui fa riferimento l'art. 68 comma 1, Cost. ricomprendono *esclusivamente* gli atti c.d. *tipici* del parlamentare — quali presentazione di interrogazioni, interpellanze¹⁸, mozioni, emendamenti, ordini del giorno, progetti di legge, relazioni, partecipazioni a dibattiti e votazioni, formulazione delle accuse contro il Capo dello Stato e Ministri — espliciti, ordinariamente, nella sede parlamentare ed eccezionalmente al di fuori (si pensi alle indagini conoscitive delle

¹³ ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari. Natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino, 1979, p. 29.

¹⁴ *Atti Assemblea Costituente*, cit., p. 1043. E, tuttavia, innegabile che la garanzia in esame, a causa di una sempre più frequente strumentalizzazione « partigiana », tende a trasformarsi in un mero privilegio; per un approfondimento delle cause e delle proposte di rimedi v. ZAGREBELSKY, *op. cit.*, pp. 99 ss.

¹⁵ In giurisprudenza v. fra le tante Cass. 16 giugno 1980, LA BELLA, in *Giust. pen.*, 1981, p. 677; Cass., 14 gennaio 1982, cit.

¹⁶ Così Cass., 14 gennaio 1982, cit.

¹⁷ In giurisprudenza cfr., inoltre: Cass., 18 dicembre 1978, Orsino, in *Giust. pen.*, 1979, p. 699; Cass., 11 gennaio 1978, in *Foro it.*, 1978, p. 600; Cass., 16 giugno 1980, La Bella, cit.; Trib. Roma, 19 giugno 1985, in *Foro it.*, 1988, p. 588; Cass., 4 febbraio 1987, Nonno, in *Giur. it.*, 1988, p. 278 con nota di BARBA.

¹⁸ Cfr.: VASSALLI, *op. cit.*, p. 196, l'autore osserva che l'interpellanza e l'interrogazione parlamentare rappresentano atti che, pur non concretandosi in una opinione o in un voto in senso stretto, costituiscono « una tipica attività funzionale del singolo membro del Parlamento finalizzata a realizzare una attività di controllo politico o di ispezione politica ». In giurisprudenza per il riconoscimento delle interrogazioni e delle interpellanze come atti tipici del singolo parlamentare coperti dalla immunità *ex art. 68 comma 1, Cost.*, v. Cass., 30 settembre 1987, cit. Per la ripetizione all'esterno delle Camere di interrogazioni ed interpellanze proposte in aula v. *infra*.

commissioni, comitati inquirenti della giunta delle elezioni e simili). Rimangono, pertanto, esclusi dalla garanzia della insindacabilità gli atti che si pongono in un mero collegamento causale o addirittura occasionale con la funzione parlamentare.

« ... Il termine funzioni è adoperato dal costituente nel suo significato giurispubblicistico, di somma di poteri-doveri quali estrinsecazioni della sovranità preordinati al conseguimento dei fini dello Stato (...) così intesa, la funzione demandata al membro del Parlamento è necessariamente omogenea rispetto a quella conferita all'organo collegiale »¹⁹.

Secondo questa ricostruzione, pertanto, l'attività extraparlamentare del membro del Parlamento (attività di propaganda, proselitismo, informazione che l'eletto espleta nei confronti degli elettori) rimane « soggetta alla stessa disciplina di diritto sostanziale (salve le prerogative di diritto processuale di cui al successivo comma 2 dello stesso art. 68) della libera manifestazione del pensiero ... che l'ordinamento assicura a ciascun cittadino »²⁰.

Secondo l'orientamento giurisprudenziale in esame, una interpretazione estensiva dell'art. 68 comma 1, Cost., diretta a ricomprendere nella sfera di applicazione della prerogativa della insindacabilità anche gli atti semplice-

mente collegati a quello tipico del parlamentare, determinerebbe una inammissibile situazione di privilegio vanificando, così, il fondamento sostanziale della immunità parlamentare: la tutela della indipendenza e della sovranità delle assemblee rappresentative.

Il suddetto orientamento « restrittivo » ha trovato conferma in una copiosa elaborazione dottrinale²¹.

Gli autori in esame confutano, in via principale, la possibilità di legittimare una estensione della insindacabilità ex art. 68 comma 1, Cost. alla attività meramente politica o extraparlamentare sulla base della mutata dizione della norma costituzionale attualmente vigente rispetto all'art. 51 dello Statuto albertino il quale sanciva, a favore dei deputati e dei senatori, l'insindacabilità per le opinioni espresse ed i voti dati « nelle Camere »²². I più autorevoli commentatori del tempo, infatti, ritenevano che la portata della formula potesse estendersi a tutte le opinioni ed i voti manifestati nell'esercizio della funzione parlamentare anche se non pronunciati in aula²³.

La lettura dei lavori preparatori dell'attuale testo dell'art. 68 Cost., peraltro, non sembra offrire — secondo l'orientamento dottrinale in esame — alcun apporto ai fini di una interpretazione estensiva. È stato osservato, infatti, che l'approvazione del testo predisposto dall'on. Mortati (il quale aveva ommesso di proposito l'espressione « durante la sessione » contenuta nello Statuto albertino) significa, esclusivamente, che il costituente ha voluto dilatare in senso temporale l'ambito della prerogativa. Non deve essere tralasciato, inoltre, che l'on. Mortati nel suo intervento si era riferito alla attività del parlamentare coperta dall'autorizzazione a procedere, attività istituzionalmente estranea allo svolgimento delle funzioni parlamentari cui si riferisce la garanzia della insindacabilità.

Vi è, peraltro, un ulteriore aspetto da sottolineare: il costituente, pur mostrandosi sensibile all'esigenza di proteggere l'onorabilità dei cittadini ha poi, in concreto, ommesso di provvedervi, non volendo intaccare i tradizionali confini della irresponsabilità, optando, così, per una soluzione antitetica rispetto a quella effettuata dall'art. 46 della *Grundgesetz* tedesca il quale applica alla immunità

¹⁹ Cass. 14 gennaio 1982, *cit.*

²⁰ Trib. Milano, 21 luglio 1983, *cit.*

²¹ LOJACONO, *op. cit.*, pp. 60 ss.; BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, 1965, p. 243; PACELLI, *op. cit.*, p. 571; TRAVERSA, *op. cit.*, p. 195; VASSALLI, *op. cit.*, p. 209, osserva che la tesi del carattere oggettivo della irresponsabilità guadagna sempre più terreno nella dottrina moderna, ciò costituirebbe, peraltro, un motivo per diffidare di ogni estensione della irresponsabilità da atti c.d. atipici; MORTATI, *op. cit.*, p. 491; MORETTI, *op. cit.*, pp. 751 ss., l'autore precisa che costituendo l'art. 68 comma 1, Cost., deroga al principio posto dall'art. 28 Cost. e dovendosene, pertanto, ritenere la specialità, la garanzia non può legittimamente estendersi all'attività politica dei parlamentari; DOMINIONI, *Autorizzazione a procedere e salvaguardia del Parlamento: un rapporto in crisi*, in *Politica del diritto*, 1979, pp. 23 ss.; ZAGREBELSKY, *op. cit.*, pp. 41 ss.; VOENA, *Conferenza stampa di un parlamentare e dichiarazioni diffamatorie*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1980, pp. 302 ss.; MANZINI, *op. cit.*, pp. 456 ss.; LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1985, p. 587.

²² MORTATI, *op. cit.*, p. 492; ZAGREBELSKY, *op. cit.*, p. 41; VOENA, *op. cit.*, p. 315-316.

²³ RACIOPPI-BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, vol. III, 1909, pp. 45-46.

parlamentare il limite della diffamazione²⁴. È stato osservato, al riguardo²⁵: « il fatto che l'insindacabilità accordata ai parlamentari possa dar luogo ad abusi, esponendo i cittadini ad attacchi, ingiurie ed anche calunnie (...) non venne riconosciuto come buon argomento per la limitazione di questa insindacabilità (...). Il rimedio contro eventuali abusi è da ricercare non nella abolizione della prerogativa, ma nell'elevatezza del costume politico o nella sanzione della pubblica opinione od eventualmente in norme stabilite dal regolamento di ogni camera... ».

All'orientamento appena esaminato se ne contrappone un altro, che, pur essendo minoritario in dottrina²⁶, è confortato dalla giurisprudenza parlamentare invalsa in materia di autorizzazione a procedere²⁷. Questa impostazione estende l'irresponsabilità ad una sfera di attività più vasta delle funzioni svolte nell'ambito strettamente collegiale in base al presupposto che la funzione parlamentare non può essere circoscritta al compimento del c.d. atti tipici atteso il ruolo di intermediazione svolto dal membro del Parlamento tra potere legislativo, partiti politici ed elettori. Il parlamentare, secondo questa ricostruzione, esercita le sue funzioni anche all'interno del proprio partito e nell'attività rivolta agli elettori (comizi, conferenze, stampa, congressi) propagandando e diffondendo programmi ed idee: egli « rappresenta la Nazione », come dispone l'art. 67 Cost., in tutta la sua attività politica e non soltanto attraverso gli atti che compie in Parlamento in quanto componente l'organo collegiale.

Codesto orientamento, che ha trovato conferma in una parte della giurisprudenza²⁸, non riconosce una estensione illimitata della insindacabilità ex art. 68 comma 1, Cost. ma individua nell'esercizio della funzione rappresentativa da parte del parlamentare l'unico limite alla estensione della suddetta immunità²⁹. L'attività extraparlamentare o politica deve, per poter essere coperta dalla prerogativa della insindacabilità, porsi in un rapporto di *mezzo a fine* rispetto all'esercizio delle funzioni rappresentative.

L'art. 68 comma 1, Cost. viene, pertanto, interpretato nel senso di sottrarre al sindacato giurisdizionale « non sol-

tanto l'attività parlamentare tipica, ma anche quella che si ponga come inscindibilmente collegata e strumentale rispetto alla prima, tanto da costituirne l'antecedente o un momento di formazione o addirittura la motivazione, nonché quella successiva e conseguente a quella tipica del parlamentare e che si trovi con

²⁴ Per queste osservazioni v. VOENA, *op. cit.*, pp. 317 ss.

²⁵ CERETI, *Diritto costituzionale italiano*, Torino, 1966, p. 433.

²⁶ CAPALAZZA, *L'immunità parlamentare e l'art. 68 Cost.*, in *Montecitorio*, 1949, p. 18; STELLACCI, *Problemi nuovi sulle immunità dei membri del Parlamento*, in *Giust. pen.*, 1951, pp. 73 ss.; CACCIAVILLANI, *Sull'immunità dei consiglieri regionali e dei componenti la Giunta regionale*, in *Giust. pen.*, 1973, p. 119; TOSI, *Diritto parlamentare*, Milano, 1974, p. 80; MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1977, p. 247; CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1986, pp. 205 ss.; BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1987, p. 164; FIANDACA-MUSCO, *op. cit.*, p. 116.

²⁷ Cfr. VOENA, *op. cit.*, p. 314, l'autore osserva che la giurisprudenza delle assemblee parlamentari, attraverso il diniego della autorizzazione a procedere, ha realizzato una insindacabilità « impropria ». Per una valutazione critica di questa prassi v. ZAGREBELSKY, *op. cit.*, pp. 42 ss. V. anche D'ANDREA, *Prerogative dei parlamentari, poteri dell'autorità giudiziaria, conflitti di attribuzione*, in questa *Rivista*, 1989, p. 435. Sulle proposte di riforma in tema di autorizzazione a procedere v. GROSSI, *Prospettive attuali della inviolabilità dei parlamentari*, in *Studi in memoria di Pietro Gismondi*, Milano, 1988, pp. 365 ss. Il diniego di autorizzazione a procedere, pertanto, non preclude al giudice civile la cognizione del fatto agli effetti della riparazione del danno: v. Trib. Roma, 19 giugno 1985, in questa *Rivista*, 1986, p. 128 con nota di ZENO-ZENCOVICH; in senso conforme Trib. Milano, 21 luglio 1983, *cit.* Qualora, invece, la Camera di appartenenza — unico giudice naturale, cfr. sul punto Trib. Roma, 7 novembre 1986, *cit.* — dovesse esprimersi nel senso della insindacabilità, l'autorità giudiziaria può legittimamente sollevare un conflitto di attribuzione perché sia la Corte costituzionale a stabilire se nel caso concreto vi siano i presupposti della irresponsabilità assoluta ex art. 68 comma 1, Cost. In questo senso Corte Cost., 29 dicembre 1988, in questa *Rivista*, 1989, p. 431; per un commento esauriente v. ZANON, *La Corte e la « giurisprudenza » parlamentare in tema di immunità: affermazioni di principio o regola del caso concreto?*, in *Giur. Cost.*, 1988, p. 5595 ss. Sulla necessità dello strumento del conflitto di attribuzione al fine di evitare che la garanzia della insindacabilità si trasformi in privilegio v. ZAGREBELSKY, *op. cit.*, pp. 89 ss.

²⁸ Trib. Palermo, 20 dicembre 1974, Li Causi ed altro, *inedita*; Trib. Palermo, 14 febbraio 1977, Li Causi, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1980, p. 302 con nota critica di VOENA; App. Roma, 23 dicembre 1980, *cit.*; Trib. Roma, 7 novembre 1986, *cit.*; App. Roma, 16 gennaio 1991, *cit.*.

²⁹ Cfr. PAGLIARO, *op. cit.*, p. 215 l'autore osserva che le condotte del parlamentare per poter essere comprese nell'ambito di applicazione dell'art. 68 comma 1, Cost. devono inserirsi « funzionalmente nell'attività propria del parlamentare in quanto tale e, cioè, devono costituirne una estrinsecazione modale ». Cfr. App. Napoli, 23 dicembre 1980, *cit.*

questa nello stesso rapporto d'inscindibilità »³⁰.

Risulta, peraltro, evidente che — in questa prospettiva — il criterio discreto tra applicazione della insindacabilità *ex art. 68 comma 1, Cost.* e divieto di estensione della stessa consiste non tanto nel luogo (dentro o fuori la Camera di appartenenza) in cui il pensiero è espresso dal parlamentare ma nel *collegamento* del pensiero medesimo con l'esercizio della sua funzione³¹, coerentemente con la *ratio* della insindacabilità: la garanzia della autonomia e della indipendenza della funzione parlamentare.

L'interpretazione estensiva merita, secondo la giurisprudenza sopracitata, di essere accolta perché fondata « a) sull'art. 67 della Costituzione che, affermando il divieto del mandato imperativo, corrobora l'avviso che le funzioni del parlamentare non si esauriscono in quelle tipiche ...; b) sul rilievo che l'art. 68 della Costituzione non riproduce la limitazione del corrispondente art. 51 dello Statuto Albertino, per il quale l'insindacabilità copriva le opinioni espresse e i voti dati « nelle Camere » ...; c) sul costante orientamento delle assemblee parlamentari che hanno esteso la garanzia dell'insindacabilità a tutta l'attività esplicata dai deputati e senatori fuori delle Camere, purché caratterizzate da rilevanza politica ... »³².

³⁰ *Doc. IV n. 136-B della Camera dei Deputati, V Legislatura.*

³¹ Per il riconoscimento della necessità di un collegamento tra espressioni usate dal parlamentare e funzione rappresentativa v. Corte Cost. 29 dicembre 1988, *cit.* Per una critica a questa posizione v. MORETTI, *op. cit.*, p. 772; VOENA, *op. cit.*, p. 322; gli autori citati ritengono che, essendo disagevole distinguere tra attività « strumentale » e attività che non si pone in un rapporto di collegamento con la funzione rappresentativa del parlamentare si corre il rischio di attribuire all'assemblea un'ampia discrezionalità nella valutazione dei comportamenti dei propri membri lasciando così i parlamentari sprovvisti di una regola « certa » in ordine alle manifestazioni delle proprie opinioni.

³² Trib. Roma 7 novembre 1986, *cit.*

³³ App. Napoli, 23 dicembre 1980, *cit.*

³⁴ Trib. Palermo, 14 febbraio 1977, *cit.*: la vicenda affrontata dai giudici di Palermo riguardava una conferenza stampa, tenuta dal vice-presidente di una commissione parlamentare di inchiesta, nei corridoi di Montecitorio.

³⁵ Per queste considerazioni cfr. Cass., 14 gennaio 1982, *cit.*; Trib. Milano, 21 luglio 1983, *cit.* In dottrina v. MANZINI, *op. cit.*, pp. 460 ss., l'autore osserva che l'art. 31 dell'editto sulla stampa oltre a presupporre che il resoconto venga effettuato « in buona fede » allude « al resoconto generale di una discussione e non alla riproduzione di un singolo discorso o brano di discorso e tanto meno alla ri-

È interessante osservare che il preteso collegamento viene ravvisato nella ripetizione, sia pure con altre parole, o nello sviluppo dei contenuti di atti tipici. Al riguardo, la sentenza che si annota stabilisce che « le espressioni denunciate sono state in più occasioni manifestate dal Pannella nel corso della sua attività di parlamentare nelle sedi istituzionali e non esorbitano dall'ambito dell'accusa di comportamenti di preminente rilievo politico ». Parimenti, in un'altra vicenda giudiziaria³³, l'operatività della prerogativa dell'insindacabilità *ex art. 68 comma 1, Cost.* è stata riconosciuta in base alla circostanza che l'imputato aveva rilasciato un'intervista che, pur essendo gravemente lesiva della reputazione di alcuni magistrati, risultava essere uno sviluppo o, comunque, una estrinsecazione di interrogazioni ed interpellanze dello stesso parlamentare e, persino, di una proposta di legge per l'istituzione di una commissione parlamentare di inchiesta sulla mafia calabrese.

L'intervista, in altri termini, illustrando ai lettori le cause del fenomeno mafioso in Calabria e le proposte di efficaci contromisure, si inseriva nel quadro di una vigorosa lotta politica che il parlamento conduceva, da diversi anni, contro la mafia calabrese.

In questa ricostruzione la prerogativa della insindacabilità si estende, pertanto, a tutte le attività che, rispetto a quella strettamente « tecnica », si configurano « preparative o illustrative, necessarie a creare quell'atmosfera di opinione pubblica per l'accoglimento in Parlamento di un provvedimento legislativo e per l'accettazione di esso da parte del Paese »³⁴.

È interessante osservare che l'orientamento giurisprudenziale contrario ad una estensione della insindacabilità *ex art. 68 comma 1, Cost.* ha riconosciuto la liceità unicamente della « fedele riproduzione », da parte sia del parlamentare che del giornalista, del contenuto di atti tipici (in primo luogo interrogazioni ed interpellanze parlamentari) sulla base del principio costituzionale della pubblicità delle sedute del Parlamento (art. 64 comma 2, *Cost.*) e della conseguente legittimità della pubblicazione di tutti gli atti parlamentari, sancita dall'ordinamento fin dai tempi del regio editto 26 marzo 1848, n. 695 sulla libertà di stampa (v. artt. 30, 31)³⁵.

Giova, a questo punto, riflettere su un ulteriore profilo. È stato osservato che il suddetto rapporto di inscindibile connessione viene meno qualora l'autore della interrogazione o della interpellanza muti la formulazione del fatto riferito. Nell'interpellanza, infatti, — coerentemente con le caratteristiche di strumento di controllo che le sono proprie — il fatto viene necessariamente prospettato in termini interrogativi; qualora, peraltro, nella dichiarazione a questa collegata (intervista, conferenza-stampa, comizio *etc.*) il parlamentare dovesse delineare il fatto in chiave affermativa si realizzerebbe una modificazione sostanziale del contenuto della interpellanza con conseguente « rottura » del rapporto di collegamento o connessione con l'atto tipico (interpellanza)³⁶.

L'irresponsabilità *ex art.* 68 comma 1, Cost. sarebbe allora subordinata — secondo l'orientamento richiamato che merita, a nostro modesto avviso, di essere accolto — non soltanto al collegamento per così dire « sostanziale » (relativo cioè al contenuto) tra atto tipico e dichiarazione manifestata dal parlamentare nell'esercizio della sua attività politica ma anche, e non secondariamente, alla identità di formulazione dell'atto c.d. atipico rispetto alle opinioni manifestate nell'esercizio di funzioni « strettamente » parlamentari.

Le osservazioni appena svolte ci invitano a riflettere su un ulteriore problema di innegabile interesse: quali sono le corrette modalità di divulgazione della notizia nell'ipotesi in cui il fatto diffuso dal giornalista ed eventualmente lesivo della altrui reputazione, sia stato attinto da un atto parlamentare tipico (principalmente interrogazione o interpellanza parlamentare)?

Essendo la prerogativa della insindacabilità *ex art.* 68 comma 1, Cost. « uno *ius singulare* ... insuscettibile di analogia o di estensione, che non tocca la eventuale oggettiva illiceità penale dell'atto parlamentare ... illiceità riemergente pertanto con tutte le sue conseguenze quando ... il contenuto lesivo della reputazione ... sia diffuso da altri ... »³⁷, sorge il problema di stabilire a quali condizioni il giornalista possa — affinché risultino integrati gli estremi del diritto di cronaca e quindi esclusa l'illiceità penale del fatto ai sensi dell'art. 51 cod. pen. — diffondere gli eventuali addebiti lesivi della reputazione altrui contenuti in un atto parlamentare tipico.

Al riguardo sembra opportuno precisare che la giurisprudenza concorda nel principio secondo il quale il giornalista che pubblica dichiarazioni altrui contenenti affermazioni offensive della reputazione di un soggetto, risponde a titolo di concorso nel reato di diffamazione poiché, mediante il suo intervento, la denigrazione della personalità morale dell'offeso è stata resa di pubblico dominio³⁸. L'illiceità della pubblicazione, pertanto, viene meno se ricorrono le condizioni che rendono operante l'esimente dell'esercizio del diritto di cronaca: verità oggettiva o anche soltanto putativa (purché in quest'ultimo caso sia frutto di un serio lavoro di ricerca), l'utilità sociale dell'informazione, la forma civile della esposizione dei fatti e della loro valutazione³⁹.

In applicazione di questo principio la giurisprudenza⁴⁰ ritiene che risponde di diffamazione il giornalista che diffonde, anche testualmente, il contenuto eventualmente diffamatorio di una dichiarazione resa da un parlamentare (nella specie si trattava di una interpellanza) prima che sia accertata la verità dei fatti riferiti, conformandosi così al principio, ormai consolidato in giurisprudenza⁴¹, della inesistenza di fonti informative « privilegiate » tali, cioè, da esonerare il cronista dall'onere di accertare la verità delle notizie da esse ricavate⁴².

Con particolare riferimento alle interrogazioni e alle interpellanze parlamentari, peraltro, è stato giustamente osser-

petizione di un fatto »; LOJACONO, *op. cit.*, pp. 60 ss.; TRAVERSA, *op. cit.*, p. 197; VASSALLI, *op. cit.*, pp. 194-198. In chiave dubitativa, su questo punto, v. VOENA, *op. cit.*, pp. 310 ss. In argomento v. anche DI MUCCIO, *L'insindacabilità dei parlamentari*, in *Diritto e società*, 1986, p. 711, l'autore sostiene la liceità della diffusione all'esterno delle opinioni espresse dai parlamentari nell'esercizio delle loro funzioni anche se effettuata da un giornalista.

³⁶ Per queste osservazioni v. MANTOVANI, *Interpellanze a contenuto diffamatorio e responsabilità del giornalista*, in questa *Rivista*, 1988, p. 802.

³⁷ Cass., 30 settembre 1987, *cit.* V. Anche Cass., 4 febbraio 1987, *cit.*

³⁸ Cass., 11 aprile 1986, Bonanota, in questa *Rivista*, 1986, p. 980.

³⁹ In argomento la giurisprudenza è copiosa, cfr. Cass.; 18 ottobre 1984, in questa *Rivista*, 1985, p. 143; Cass., 3 maggio 1985, Ruschini, in *Riv. pen.*, 1986, p. 730; Cass., 23 aprile 1986, Emiliani, *ibidem*, 1987, p. 602; Trib. Roma, 17 aprile 1987, in questa *Rivista*, 1987, p. 989; App. Milano, 24 novembre 1989, in questa *Rivista*, 1990, p. 487.

⁴⁰ Cass. 30 settembre 1987, *cit.*

vato⁴³ che, attesa la forma necessariamente dubitativa di questi atti, il giornalista che, propalando il contenuto degli stessi rispecchia detta forma e fa menzione della fonte da cui proviene il contenuto stesso, deve essere considerato esente da responsabilità a prescindere dalla verifica dell'accertamento, da parte sua, della verità del fatto, poiché un problema di verità non può porsi se il giornalista si esprime nella stessa forma della interpellanza e/o interrogazione parlamentare. L'esigenza del rispetto, da parte del giornalista, della verità sostanziale dei fatti diffusi viene in considerazione soltanto nelle ipotesi in cui il cronista trasformi la formulazione dubitativa/interrogativa in affermativa ovvero in quelle in cui, pur rispettando la forma, non indichi la fonte oppure modifichi il contenuto dell'atto.

È doveroso aggiungere, al riguardo, che, se il cronista non fa proprio il testo della interpellanza o della interrogazione parlamentare (rispetta, cioè, la formulazione dubitativa e non altera il contenuto dell'atto) non sussiste nemmeno il rapporto causale tra la sua condotta e l'evento del delitto di cui all'art. 595 cod. pen.: in questa ipotesi l'evento è determinato unicamente dall'atto posto in essere dal parlamentare. Se, dunque, il giornalista non pone in essere un fatto integrante gli estremi del delitto di cui all'art. 595 cod. pen. sarà per lui inoperante il limite della verità sostanziale del fatto esposto, richiesto ai fini della sussistenza della scriminante ex art. 51 cod. pen.

MARIA GABRIELLA LODATO

⁴¹ V. per tutte Cass., 30 giugno 1984, Ansaloni, in questa *Rivista*, 1985, p. 168.

⁴² Per una valutazione critica di questa impostazione v. CORRIAS LUCENTE, *Esercizio putativo del diritto di cronaca e fonti di informazione*, in questa *Rivista*, 1985, pp. 173 ss.

⁴³ MANTOVANI, *Interpellanze a contenuto diffamatorio e responsabilità del giornalista*, cit., p. 804.