

CORTE COSTITUZIONALE

Servizio Studi

L'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati dai parlamentari nell'esercizio delle loro funzioni (art. 68, primo comma, Cost.)

Profili di merito

*Selezione ragionata di giurisprudenza costituzionale
(2000-2021)*

a cura di Danilo Diaco

Marzo 2021

**L'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati dai
parlamentari nell'esercizio delle loro funzioni
(art. 68, primo comma, Cost.)**

Profili di merito

*Selezione ragionata di giurisprudenza costituzionale
(2000-2021)*

A cura di Danilo Diaco
Composizione: Mariangela Prestipino

INDICE SOMMARIO

PREMESSA	9
I. – I RAPPORTI TRA LA CORTE COSTITUZIONALE E IL GIUDICE ORDINARIO NELLA RISOLUZIONE DEL CONFLITTO TRA CAMERE E POTERE GIUDIZIARIO: LE RISPETTIVE PREROGATIVE	13
- <i>Sentenza n. 59/2018 (red. Modugno).....</i>	<i>14</i>
- <i>Sentenza n. 134/2008 (red. De Siervo).....</i>	<i>14</i>
- <i>Sentenza n. 371/2006 (red. Flick).....</i>	<i>15</i>
- <i>Sentenza n. 331/2006 (red. Tesauro).....</i>	<i>15</i>
- <i>Sentenza n. 235/2005 (red. Gallo).....</i>	<i>15</i>
- <i>Sentenza n. 347/2004 (red. Bile).....</i>	<i>15</i>
- <i>Sentenza n. 509/2002 (red. Capotosti).....</i>	<i>16</i>
- <i>Sentenza n. 508/2002 (red. Mezzanotte).....</i>	<i>16</i>
- <i>Sentenza n. 257/2002 (red. Neppi Modona).....</i>	<i>17</i>
- <i>Sentenza n. 79/2002 (red. Neppi Modona).....</i>	<i>17</i>
- <i>Sentenza n. 82/2000 (red. Santosuosso).....</i>	<i>17</i>
- <i>Sentenza n. 58/2000 (red. Capotosti).....</i>	<i>17</i>
- <i>Sentenza n. 56/2000 (red. Guizzi).....</i>	<i>18</i>
- <i>Sentenza n. 11/2000 (red. Capotosti).....</i>	<i>18</i>
- <i>Sentenza n. 10/2000 (red. Onida).....</i>	<i>19</i>
II. – IL NESSO FUNZIONALE QUALE PRESUPPOSTO DI OPERATIVITÀ DELL'IMMUNITÀ DI CUI ALL'ART. 68, PRIMO COMMA, COST.....	21
- <i>Sentenza n. 133/2018 (red. de Pretis).....</i>	<i>22</i>
- <i>Sentenza n. 59/2018 (red. Modugno).....</i>	<i>23</i>
- <i>Sentenza n. 144/2015 (red. Frigo).....</i>	<i>23</i>
- <i>Sentenza n. 265/2014 (red. Carosi).....</i>	<i>24</i>
- <i>Sentenza n. 221/2014 (red. Morelli).....</i>	<i>25</i>
- <i>Sentenza n. 115/2014 (red. Grossi).....</i>	<i>25</i>
- <i>Sentenza n. 55/2014 (red. Cassese).....</i>	<i>26</i>
- <i>Sentenza n. 313/2013 (red. Grossi).....</i>	<i>26</i>
- <i>Sentenza n. 305/2013 (red. Carosi).....</i>	<i>27</i>
- <i>Sentenza n. 205/2012 (red. Lattanzi).....</i>	<i>27</i>
- <i>Sentenza n. 39/2012 (red. Lattanzi).....</i>	<i>27</i>
- <i>Sentenza n. 334/2011 (red. Frigo).....</i>	<i>28</i>
- <i>Sentenza n. 333/2011 (red. Frigo).....</i>	<i>28</i>
- <i>Sentenza n. 98/2011 (red. Maddalena).....</i>	<i>28</i>
- <i>Sentenza n. 96/2011 (red. Maddalena).....</i>	<i>28</i>
- <i>Sentenza n. 82/2011 (red. Grossi).....</i>	<i>29</i>
- <i>Sentenza n. 81/2011 (red. Grossi).....</i>	<i>30</i>
- <i>Sentenza n. 301/2010 (red. Maddalena).....</i>	<i>30</i>

-	<i>Sentenza n. 330/2008 (red. Saulle)</i>	31
-	<i>Sentenza n. 135/2008 (red. Bile)</i>	31
-	<i>Sentenza n. 152/2007 (red. Saulle)</i>	31
-	<i>Sentenza n. 151/2007 (red. De Siervo)</i>	32
-	<i>Sentenza n. 97/2007 (red. Finocchiaro)</i>	32
-	<i>Sentenza n. 65/2007 (red. Finocchiaro)</i>	33
-	<i>Sentenza n. 59/2007 (red. Cassese)</i>	33
-	<i>Sentenza n. 373/2006 (red. Flick)</i>	33
-	<i>Sentenza n. 371/2006 (red. Flick)</i>	33
-	<i>Sentenza n. 329/2006 (red. Bile)</i>	34
-	<i>Sentenza n. 317/2006 (red. Maddalena)</i>	34
-	<i>Sentenza n. 258/2006 (red. Cassese)</i>	35
-	<i>Sentenza n. 298/2004 (red. Amirante)</i>	35
-	<i>Sentenza n. 508/2002 (red. Mezzanotte)</i>	35
-	<i>Sentenza n. 56/2000 (red. Guizzi)</i>	36
-	<i>Sentenza n. 11/2000 (red. Capotosti)</i>	36
-	<i>Sentenza n. 10/2000 (red. Onida)</i>	37

III. – LE DICHIARAZIONI INTRA MOENIA..... 39

-	<i>Sentenza n. 509/2002 (red. Capotosti)</i>	40
-	<i>Sentenza n. 56/2000 (red. Guizzi)</i>	41
-	<i>Sentenza n. 11/2000 (red. Capotosti)</i>	41
-	<i>Sentenza n. 10/2000 (red. Onida)</i>	41

IV. – LE DICHIARAZIONI EXTRA MOENIA..... 43

In generale..... 44

-	<i>Sentenza n. 133/2018 (red. de Pretis)</i>	44
-	<i>Sentenza n. 152/2007 (red. Saulle)</i>	45
-	<i>Sentenza n. 151/2007 (red. De Siervo)</i>	45
-	<i>Sentenza n. 235/2005 (red. Gallo)</i>	45
-	<i>Sentenza n. 246/2004 (red. Mezzanotte)</i>	46
-	<i>Sentenza n. 435/2002 (red. De Siervo)</i>	46
-	<i>Sentenza n. 283/2002 (red. Flick)</i>	46
-	<i>Sentenza n. 52/2002 (red. Flick)</i>	47
-	<i>Sentenza n. 51/2002 (red. Flick)</i>	47
-	<i>Sentenza n. 289/2001 (red. Onida)</i>	47
-	<i>Sentenza n. 420/2000 (red. Chieppa)</i>	48
-	<i>Sentenza n. 321/2000 (red. Zagrebelsky)</i>	48
-	<i>Sentenza n. 320/2000 (red. Zagrebelsky)</i>	48
-	<i>Sentenza n. 58/2000 (red. Capotosti)</i>	49
-	<i>Sentenza n. 56/2000 (red. Guizzi)</i>	49
-	<i>Sentenza n. 11/2000 (red. Capotosti)</i>	49
-	<i>Sentenza n. 10/2000 (red. Onida)</i>	50

La nozione di atto tipico riconducibile all’esercizio della funzione parlamentare (fattispecie particolari)..... 51

-	<i>Sentenza n. 304/2007 (red. Maddalena)</i>	51
-	<i>Sentenza n. 329/2006 (red. Bile)</i>	52
-	<i>Sentenza n. 286/2006 (red. Amirante)</i>	52
-	<i>Sentenza n. 193/2005 (red. Vaccarella)</i>	52
-	<i>Sentenza n. 298/2004 (red. Amirante)</i>	53
-	<i>Sentenza n. 379/2003 (red. Onida)</i>	53
-	<i>Sentenza n. 219/2003 (red. Flick)</i>	55

La necessaria corrispondenza sostanziale del contenuto delle dichiarazioni rispetto all'atto tipico..... 57

-	<i>Sentenza n. 133/2018 (red. de Pretis)</i>	59
-	<i>Sentenza n. 59/2018 (red. Modugno)</i>	60
-	<i>Sentenza n. 144/2015 (red. Frigo)</i>	60
-	<i>Sentenza n. 265/2014 (red. Carosi)</i>	61
-	<i>Sentenza n. 264/2014 (red. Grossi)</i>	62
-	<i>Sentenza n. 221/2014 (red. Morelli)</i>	62
-	<i>Sentenza n. 115/2014 (red. Grossi)</i>	63
-	<i>Sentenza n. 55/2014 (red. Cassese)</i>	65
-	<i>Sentenza n. 313/2013 (red. Grossi)</i>	65
-	<i>Sentenza n. 305/2013 (red. Carosi)</i>	67
-	<i>Sentenza n. 205/2012 (red. Lattanzi)</i>	67
-	<i>Sentenza n. 39/2012 (red. Lattanzi)</i>	68
-	<i>Sentenza n. 334/2011 (red. Frigo)</i>	68
-	<i>Sentenza n. 333/2011 (red. Frigo)</i>	69
-	<i>Sentenza n. 98/2011 (red. Maddalena)</i>	69
-	<i>Sentenza n. 97/2011 (red. Grossi)</i>	70
-	<i>Sentenza n. 96/2011 (red. Maddalena)</i>	71
-	<i>Sentenza n. 82/2011 (red. Grossi)</i>	71
-	<i>Sentenza n. 81/2011 (red. Grossi)</i>	73
-	<i>Sentenza n. 301/2010 (red. Maddalena)</i>	73
-	<i>Sentenza n. 420/2008 (red. Saulle)</i>	74
-	<i>Sentenza n. 410/2008 (red. Cassese)</i>	74
-	<i>Sentenza n. 330/2008 (red. Saulle)</i>	74
-	<i>Sentenza n. 171/2008 (red. Mazzella)</i>	75
-	<i>Sentenza n. 135/2008 (red. Bile)</i>	75
-	<i>Sentenza n. 134/2008 (red. De Siervo)</i>	76
-	<i>Sentenza n. 342/2007 (red. Amirante)</i>	76
-	<i>Sentenza n. 304/2007 (red. Maddalena)</i>	77
-	<i>Sentenza n. 302/2007 (red. Maddalena)</i>	77
-	<i>Sentenza n. 291/2007 (red. Quaranta)</i>	77
-	<i>Sentenza n. 274/2007 (red. Amirante)</i>	78
-	<i>Sentenza n. 271/2007 (red. Amirante)</i>	78
-	<i>Sentenza n. 166/2007 (red. Finocchiaro)</i>	78
-	<i>Sentenza n. 152/2007 (red. Saulle)</i>	79
-	<i>Sentenza n. 151/2007 (red. De Siervo)</i>	79
-	<i>Sentenza n. 97/2007 (red. Finocchiaro)</i>	80
-	<i>Sentenza n. 96/2007 (red. Finocchiaro)</i>	80

-	<i>Sentenza n. 65/2007 (red. Finocchiaro)</i>	81
-	<i>Sentenza n. 59/2007 (red. Cassese)</i>	81
-	<i>Sentenza n. 53/2007 (red. Maddalena)</i>	82
-	<i>Sentenza n. 452/2006 (red. De Siervo)</i>	82
-	<i>Sentenza n. 416/2006 (red. Silvestri)</i>	82
-	<i>Sentenza n. 392/2006 (red. Maddalena)</i>	82
-	<i>Sentenza n. 373/2006 (red. Flick)</i>	83
-	<i>Sentenza n. 371/2006 (red. Flick)</i>	84
-	<i>Sentenza n. 335/2006 (red. Amirante)</i>	85
-	<i>Sentenza n. 331/2006 (red. Tesauro)</i>	85
-	<i>Sentenza n. 329/2006 (red. Bile)</i>	86
-	<i>Sentenza n. 317/2006 (red. Maddalena)</i>	86
-	<i>Sentenza n. 315/2006 (red. Finocchiaro)</i>	87
-	<i>Sentenza n. 314/2006 (red. Finocchiaro)</i>	87
-	<i>Sentenza n. 260/2006 (red. De Siervo)</i>	87
-	<i>Sentenza n. 258/2006 (red. Cassese)</i>	88
-	<i>Sentenza n. 193/2005 (red. Vaccarella)</i>	88
-	<i>Sentenza n. 176/2005 (red. Amirante)</i>	88
-	<i>Sentenza n. 164/2005 (red. Neppi Modona)</i>	89
-	<i>Sentenza n. 146/2005 (red. Flick)</i>	89
-	<i>Sentenza n. 28/2005 (red. Marini)</i>	90
-	<i>Sentenza n. 348/2004 (red. Bile)</i>	91
-	<i>Sentenza n. 347/2004 (red. Bile)</i>	91
-	<i>Sentenza n. 298/2004 (red. Amirante)</i>	92
-	<i>Sentenza n. 246/2004 (red. Mezzanotte)</i>	93
-	<i>Sentenza n. 379/2003 (red. Onida)</i>	93
-	<i>Sentenza n. 521/2002 (red. Bile)</i>	93
-	<i>Sentenza n. 448/2002 (red. Zagrebelsky)</i>	94
-	<i>Sentenza n. 294/2002 (red. Chieppa)</i>	95
-	<i>Sentenza n. 283/2002 (red. Flick)</i>	95
-	<i>Sentenza n. 257/2002 (red. Neppi Modona)</i>	96
-	<i>Sentenza n. 207/2002 (red. Zagrebelsky)</i>	96
-	<i>Sentenza n. 79/2002 (red. Neppi Modona)</i>	97
-	<i>Sentenza n. 52/2002 (red. Flick)</i>	97
-	<i>Sentenza n. 51/2002 (red. Flick)</i>	98
-	<i>Sentenza n. 50/2002 (red. Flick)</i>	98
-	<i>Sentenza n. 137/2001 (red. Neppi Modona)</i>	99
-	<i>Sentenza n. 420/2000 (red. Chieppa)</i>	99
-	<i>Sentenza n. 321/2000 (red. Zagrebelsky)</i>	100
-	<i>Sentenza n. 320/2000 (red. Zagrebelsky)</i>	100
-	<i>Sentenza n. 82/2000 (red. Santosuosso)</i>	100
-	<i>Sentenza n. 58/2000 (red. Capotosti)</i>	101
-	<i>Sentenza n. 56/2000 (red. Guizzi)</i>	101
-	<i>Sentenza n. 11/2000 (red. Capotosti)</i>	102
-	<i>Sentenza n. 10/2000 (red. Onida)</i>	102

La contestualità dell'atto parlamentare rispetto alla dichiarazione asseritamente offensiva	104
- <i>Sentenza n. 133/2018 (red. de Pretis)</i>	105
- <i>Sentenza n. 115/2014 (red. Grossi)</i>	105
- <i>Sentenza n. 55/2014 (red. Cassese)</i>	106
- <i>Sentenza n. 305/2013 (red. Carosi)</i>	106
- <i>Sentenza n. 39/2012 (red. Lattanzi)</i>	107
- <i>Sentenza n. 82/2011 (red. Grossi)</i>	107
- <i>Sentenza n. 81/2011 (red. Grossi)</i>	108
- <i>Sentenza n. 420/2008 (red. Saulle)</i>	108
- <i>Sentenza n. 410/2008 (red. Cassese)</i>	108
- <i>Sentenza n. 135/2008 (red. Bile)</i>	109
- <i>Sentenza n. 97/2008 (red. Cassese)</i>	109
- <i>Sentenza n. 304/2007 (red. Maddalena)</i>	109
- <i>Sentenza n. 97/2007 (red. Finocchiaro)</i>	109
- <i>Sentenza n. 335/2006 (red. Amirante)</i>	109
- <i>Sentenza n. 331/2006 (red. Tesauro)</i>	110
- <i>Sentenza n. 315/2006 (red. Finocchiaro)</i>	110
- <i>Sentenza n. 314/2006 (red. Finocchiaro)</i>	110
- <i>Sentenza n. 286/2006 (red. Amirante)</i>	110
- <i>Sentenza n. 260/2006 (red. De Siervo)</i>	111
- <i>Sentenza n. 258/2006 (red. Cassese)</i>	111
- <i>Sentenza n. 146/2005 (red. Flick)</i>	111
- <i>Sentenza n. 347/2004 (red. Bile)</i>	112
- <i>Sentenza n. 246/2004 (red. Mezzanotte)</i>	112
- <i>Sentenza n. 521/2002 (red. Bile)</i>	113
- <i>Sentenza n. 435/2002 (red. De Siervo)</i>	113
- <i>Sentenza n. 289/2001 (red. Onida)</i>	114
Gli atti tipici della funzione compiuti da altri parlamentari	115
➤ In generale	116
- <i>Sentenza n. 39/2012 (red. Lattanzi)</i>	116
- <i>Sentenza n. 334/2011 (red. Frigo)</i>	117
- <i>Sentenza n. 194/2011 (red. Grossi)</i>	117
- <i>Sentenza n. 98/2011 (red. Maddalena)</i>	117
- <i>Sentenza n. 82/2011 (red. Grossi)</i>	118
- <i>Sentenza n. 81/2011 (red. Grossi)</i>	118
- <i>Sentenza n. 134/2008 (red. De Siervo)</i>	119
- <i>Sentenza n. 97/2008 (red. Cassese)</i>	119
- <i>Sentenza n. 28/2008 (red. Cassese)</i>	119
- <i>Sentenza n. 302/2007 (red. Maddalena)</i>	119
- <i>Sentenza n. 151/2007 (red. De Siervo)</i>	120
- <i>Sentenza n. 331/2006 (red. Tesauro)</i>	120
- <i>Sentenza n. 286/2006 (red. Amirante)</i>	120
- <i>Sentenza n. 260/2006 (red. De Siervo)</i>	120
- <i>Sentenza n. 235/2005 (red. Gallo)</i>	121

-	<i>Sentenza n. 193/2005 (red. Vaccarella)</i>	121
-	<i>Sentenza n. 164/2005 (red. Neppi Modona)</i>	121
-	<i>Sentenza n. 146/2005 (red. Flick)</i>	122
-	<i>Sentenza n. 28/2005 (red. Marini)</i>	122
-	<i>Sentenza n. 347/2004 (red. Bile)</i>	122
-	<i>Sentenza n. 246/2004 (red. Mezzanotte)</i>	124
-	<i>Sentenza n. 521/2002 (red. Bile)</i>	124
-	<i>Sentenza n. 508/2002 (red. Mezzanotte)</i>	125
-	<i>Sentenza n. 435/2002 (red. De Siervo)</i>	125
-	<i>Sentenza n. 52/2002 (red. Flick)</i>	125
-	<i>Sentenza n. 289/2001 (red. Onida)</i>	126
➤	Gli atti provenienti da esponenti dello stesso gruppo parlamentare cui appartiene il deputato	126
-	<i>Sentenza n. 304/2007 (red. Maddalena)</i>	126
-	<i>Sentenza n. 97/2007 (red. Finocchiaro)</i>	127
-	<i>Sentenza n. 53/2007 (red. Maddalena)</i>	127
-	<i>Sentenza n. 452/2006 (red. De Siervo)</i>	128
-	<i>Sentenza n. 317/2006 (red. Maddalena)</i>	128
-	<i>Sentenza n. 315/2006 (red. Finocchiaro)</i>	129
-	<i>Sentenza n. 314/2006 (red. Finocchiaro)</i>	129
-	<i>Sentenza n. 249/2006 (red. Silvestri)</i>	130

V. – GLI INSULTI E LE MINACCE..... 131

-	<i>Sentenza n. 59/2018 (red. Modugno)</i>	131
-	<i>Sentenza n. 291/2007 (red. Quaranta)</i>	131
-	<i>Sentenza n. 249/2006 (red. Silvestri)</i>	132
-	<i>Sentenza n. 421/2002 (red. Flick)</i>	132
-	<i>Sentenza n. 257/2002 (red. Neppi Modona)</i>	132
-	<i>Sentenza n. 51/2002 (red. Flick)</i>	133
-	<i>Sentenza n. 137/2001 (red. Neppi Modona)</i>	133

VI. – I COMPORAMENTI MATERIALI..... 135

-	<i>Sentenza n. 137/2001 (red. Neppi Modona)</i>	135
---	---	-----

Premessa

Il quaderno analizza, attraverso una selezione ragionata di estratti di pronunce degli ultimi venti anni (2000-2020), i principali orientamenti giurisprudenziali sulla garanzia dell'insindacabilità delle opinioni e dei voti espressi dai parlamentari nell'esercizio delle loro funzioni.

La Corte costituzionale, oltre che garante dei diritti e delle libertà, è chiamata ad essere arbitro dei rapporti e dei conflitti tra poteri dello Stato (art. 134 Cost.).

Il rischio di frizioni e di conflitti tra poteri, d'altronde, è diretta conseguenza del pluralismo istituzionale che caratterizza l'architettura organizzativa delineata dalla Costituzione.

I conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato rappresentano lo strumento attraverso il quale un «potere» dello Stato può agire davanti alla Corte per difendere le proprie attribuzioni costituzionali compromesse da un altro potere dello Stato. Se una parte di essi è destinata a risolversi in via politica, attraverso mediazioni informali, altra parte è posta all'attenzione della Corte. In tale contesto, molti conflitti vedono protagonista il potere giudiziario che, come noto, rimane estraneo alle tradizionali dinamiche politiche.

La principale causa di contrasto tra i giudici e le Camere ha riguardato proprio l'immunità di cui all'art. 68, primo comma, Cost. relativa alla prerogativa dell'insindacabilità per le opinioni espresse e i voti dati dal parlamentare «nell'esercizio delle sue funzioni». In questi casi la Corte deve verificare il rispetto della linea di confine fissata dalla Costituzione, attraverso la delimitazione funzionale dell'ambito della prerogativa tra la tutela dell'autonomia e della libertà delle Camere, con specifico riferimento alla libertà di espressione dei loro componenti, e la tutela dei diritti e degli interessi, costituzionalmente protetti, suscettibili di essere lesi dall'espressione di opinioni. Senza questa delimitazione, l'applicazione della prerogativa finirebbe per trasformarsi in un privilegio personale poiché conferirebbe ai parlamentari una sorta di statuto personale di favore quanto all'ambito e ai limiti della loro libertà di manifestazione del pensiero, col conseguente rischio di distorsioni anche del principio di eguaglianza e di parità di opportunità fra cittadini nella dialettica politica.

Il ruolo della Corte, chiamata a svolgere una funzione di garanzia in posizione di terzietà, non può limitarsi alla verifica di validità o congruità delle motivazioni con le quali la Camera di appartenenza del parlamentare abbia dichiarato insindacabile una determinata opinione, ma deve mirare a controllare in quest'ultima sia stata espressa in concreto nell'esercizio delle funzioni parlamentari. Resta, comunque, fermo che al Giudice costituzionale non compete la valutazione del merito dell'offensività delle dichiarazioni in quanto spetta al giudice ordinario verificare se le esternazioni integrino gli estremi del reato ascritto al deputato o se siano manifestazione del diritto di critica politica.

In altri termini, nonostante il dato normativo apparentemente chiaro contenuto nell'art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953, sempre più spesso è richiesto alla Corte di

individuare, in modo sapiente ed equilibrato, il punto di mediazione tra istanze e esigenze contrapposte.

Il presente lavoro è incentrato sull'analisi degli aspetti sostanziale della copiosa giurisprudenza costituzionale sul tema, tralasciando gli aspetti processuali per i quali si rinvia al Quaderno del Servizio studi n. 297

Il volume si articola in sei parti.

Tutte le parti e le relative sottosezioni sono introdotte da un'esposizione, sintetica ma ricca di riferimenti giurisprudenziali, che dà conto dei principali approdi interpretativi e degli orientamenti, anche rivisitati nel tempo, espressi dalla Corte. All'interno di ogni parte gli estratti selezionati sono organizzati in ordine cronologico decrescente e ciascuno degli estratti è corredato dall'indicazione del numero, dell'anno, del Giudice redattore della pronuncia e dei punti del "Considerato" riportati.

La prima parte è dedicata ai passaggi giurisprudenziali nei quali si evidenzia una particolare attenzione non solo a risolvere i conflitti tra le Camere e l'autorità giudiziaria, definendo con esattezza le rispettive prerogative, ma anche ad evitare ogni possibile invasione di campo nei profili di esclusiva competenza del giudice ordinario.

La seconda ha ad oggetto le affermazioni con le quali la Corte ha sancito la necessità di verificare in concreto la sussistenza dell'insindacabilità, senza dover limitare il proprio compito ad un mero sindacato esterno e formale sulle delibere camerali dichiarative della riconducibilità delle dichiarazioni diffamatorie alla sfera applicativa dell'art. 68 Cost. Proprio al fine di stabilire se l'opinione del parlamentare, asseritamente lesiva dell'altrui reputazione, fosse stata espressa nell'esercizio delle funzioni parlamentari, si è iniziato a ridefinire la nozione di "nesso funzionale" tra opinione espressa ed attività non genericamente politica bensì parlamentare, poi affinata dalla giurisprudenza successiva.

La terza si sofferma sulle dichiarazioni *intra moenia*: per consolidata elaborazione giurisprudenziale, "costituiscono opinioni espresse nell'esercizio della funzione quelle manifestate nel corso dei lavori della Camera e dei suoi vari organi, in occasione dello svolgimento di una qualsiasi fra le funzioni svolte dalla Camera medesima, ovvero manifestate in atti, anche individuali, costituenti estrinsecazione delle facoltà proprie del parlamentare in quanto membro dell'assemblea" (sentenza n. 10 del 2000). La sede nella quale è effettuata la dichiarazione da parte del parlamentare non può, di per sé sola, "conferire carattere di funzione parlamentare": tale dato, infatti, non è da solo sufficiente a far "presumere l'esistenza di un nesso funzionale idoneo a rendere insindacabili le opinioni ivi espresse" (sentenza n. 509 del 2002).

La quarta parte del lavoro riguarda le dichiarazioni *extra moenia*. Essa riporta la giurisprudenza più copiosa in quanto la maggior parte del contenzioso in tema di insindacabilità per le opinioni espresse e i voti dati dai parlamentari nell'esercizio delle loro funzioni ha riguardato proprio casi nei quali la dichiarazione asseritamente lesiva è stata pronunciata dal parlamentare al di fuori delle tradizionali sedi istituzionali. Spesso, infatti, la dichiarazione risulta essere stata resa nel corso di una conferenza stampa, di un programma televisivo o nel contesto di un'intervista giornalistica (televisiva o radiofonica), cioè in contesti «del tutto al di fuori di un'attività funzionale riconducibile alla qualità di membro

della Camera, e del tutto al di fuori delle possibilità di controllo e di intervento offerte dall'ordinamento parlamentare» (sentenza n. 289 del 2001). Tale parte è articolata in cinque sottosezioni riguardanti: i profili di carattere generale; la nozione di atto tipico riconducibile all'esercizio della funzione parlamentare; la necessaria corrispondenza sostanziale del contenuto delle dichiarazioni rispetto all'atto tipico; la contestualità dell'atto parlamentare rispetto alla dichiarazione asseritamente offensiva; le ipotesi di presenza di atti tipici della funzione compiuti da altri parlamentari, dello stesso gruppo parlamentare o di gruppi diversi rispetto a quello del parlamentare autore della dichiarazione *extra moenia*.

La quinta parte è dedicata a fattispecie di turpiloquio, insulti personali e frasi ingiuriose che non sono consentite dai regolamenti parlamentari. Non facendo parte del modo di esercizio delle funzioni parlamentari ammesso dalle norme previste dall'art. 64 Cost., *a fortiori*, esse non possono essere ritenute esercizio della funzione parlamentare quando usate al di fuori delle Camere.

Infine, la sesta parte riporta una decisione su un caso particolare riguardante comportamenti materiali (nella specie qualificati come resistenza a pubblico ufficiale), non riconducibili alla prerogativa parlamentare di cui all'art. 68, primo comma, Cost.

I. – I RAPPORTI TRA LA CORTE COSTITUZIONALE E IL GIUDICE ORDINARIO NELLA RISOLUZIONE DEL CONFLITTO TRA CAMERE E POTERE GIUDIZIARIO: LE RISPETTIVE PREROGATIVE

Le dichiarazioni rese da un senatore o da un deputato – ritenute lesive della propria reputazione di un cittadino – spesso comportano una contrapposizione tra l'autorità giudiziaria procedente e la Camera di appartenenza del parlamentare.

«La linea di confine fra la tutela dell'autonomia e della libertà delle Camere, e, a tal fine, della libertà di espressione dei loro membri, da un lato, e la tutela dei diritti e degli interessi, costituzionalmente protetti, suscettibili di essere lesi dall'espressione di opinioni, dall'altro lato, è fissata dalla Costituzione attraverso la delimitazione funzionale dell'ambito della prerogativa» (sentenza n. 10 del 2000).

È evidente che «il conflitto di attribuzione tra autorità giudiziaria e Assemblee parlamentari relativamente all'applicabilità dell'art. 68, primo comma, della Costituzione postula che il confine tra i due distinti valori confliggenti – autonomia delle Camere e legalità-giurisdizione – sia posto sotto il controllo della Corte, che può essere adita dal potere che si ritenga lesa o menomata dall'attività dell'altro (sentenza n. 379 del 1996)» (sentenza n. 11 del 2000).

In altri termini, spetta alla Corte «accertare, in relazione alla prerogativa sancita dall'art. 68, primo comma, Cost., se risulti lesa o menomata una competenza costituzionale spettante ad uno dei poteri confliggenti; in particolare, se la delibera di insindacabilità adottata dalla Camera dei deputati abbia determinato una illegittima interferenza nelle attribuzioni dell'autorità giudiziaria ricorrente» (sentenze nn. 257 del 2002 e 79 del 2002). Più specificamente, trattandosi di conflitti per menomazione, si tratta di verificare «se vi sia stata una illegittima interferenza nella sfera del potere ricorrente, verificando l'eventuale sussistenza di vizi del procedimento, ovvero l'omessa o erronea valutazione delle condizioni e dei presupposti richiesti dall'art. 68, primo comma, della Costituzione (sentenze n. 329 del 1999, n. 289 del 1998, nn. 375 e 265 del 1997, n. 129 del 1996, n. 443 del 1993, n. 1150 del 1988)» (sentenza n. 11 del 2000).

In tale ruolo di «giudice dei conflitti» la Corte ha dato luogo ad una elaborazione giurisprudenziale sempre molto attenta non solo a definire gli ambiti delle prerogative dei soggetti istituzionali coinvolti nella controversia ma anche a circoscrivere la propria competenza senza invasioni nel campo di spettanza del giudice di merito.

In particolare, a partire dalle pronunce nn. 10 e 11 del 2000, si è andato «precisando» e «in parte correggendo» quanto affermato nella pregressa giurisprudenza, circa i caratteri del controllo da parte della Corte sulle deliberazioni di insindacabilità adottate dalle Camere (cfr. sentenza n. 265 del 1997)

La sentenza n. 10 del 2000, analogamente alla sentenza n. 508 del 2002, chiarisce come la Corte non possa «limitarsi a verificare la validità o la congruità delle motivazioni - ove siano espresse - con le quali la Camera di appartenenza del parlamentare abbia dichiarato insindacabile una determinata opinione» ma è «chiamata a svolgere, in posizione di terzietà, una funzione di garanzia, da un lato dell'autonomia della Camera di appartenenza del parlamentare, dall'altro della sfera di attribuzione dell'autorità giurisdizionale». In altri termini, «non può verificare la correttezza, sul piano costituzionale, di una pronuncia di insindacabilità senza verificare se, nella specie, l'insindacabilità

sussista, cioè se l'opinione di cui si discute sia stata espressa nell'esercizio delle funzioni parlamentari, alla luce della nozione di tale esercizio che si desume dalla Costituzione (cfr. sentenza in pari data, n. 11 del 2000)».

Non spetta alla Corte, invece, valutare il merito del giudizio penale o civile pendente in relazione alle dichiarazioni asseritamente diffamatorie pronunciate dal parlamentare e per le quali è stata adottata la delibera di insindacabilità da parte della Camera di appartenenza. È, infatti, affermazione ricorrente quella in base alla quale spetta al giudice ordinario (più spesso giudice del processo penale, ma anche a quello civile nel caso di giudizio per il risarcimento del danno) «il compito di verificare se tali esternazioni integrino gli estremi del reato ascritto al deputato, o siano manifestazione del diritto di critica politica anche nei confronti di atti e comportamenti dei titolari degli organi giudiziari» (sentenza n. 56 del 2000; analogamente, v. la sentenza n. 10 del 2000).

- Sentenza n. **59/2018** (red. Modugno)

Considerato, 5.1.

“È di esclusiva spettanza del giudice, invece, valutare se le dichiarazioni ascritte al parlamentare diano luogo a una qualche forma di responsabilità giuridica, 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 (sentenza n. 347 del 2004). Altrimenti detto, è soltanto l'autorità giudiziaria, nell'ambito di una attribuzione costituzionale esclusiva, che può qualificare giuridicamente l'opinione espressa, ricollegando al fatto storico gli effetti giuridici previsti dalla legge. Ed è sempre al potere giudiziario, secondo i rimedi consueti riconosciuti dagli ordinamenti processuali, che spetta il controllo sulla correttezza di tale definizione giuridica”.

- Sentenza n. **134/2008** (red. De Siervo)

Considerato, 4.

“L'ampiezza della motivazione posta a base della delibera di insindacabilità non ha pertanto rilievo in sé, come parrebbe ritenere la difesa della Camera, ma per la sola parte in cui essa dà conto di tale requisito, giacché la Corte non può limitarsi a verificare la validità o la congruità delle motivazioni espresse a sostegno della delibera (sentenza n. 10 del 2000).

Va da sé, invece, che non è compito di questa Corte spingere la propria valutazione fino all'apprezzamento dell'effettiva riconducibilità della condotta del parlamentare nell'area del penalmente rilevante: per tale piano, sussiste invece l'esclusiva competenza dell'Autorità giudiziaria procedente”.

- Sentenza n. **371/2006** (red. Flick)

Considerato, 3.1.

“Alla luce della ormai consolidata giurisprudenza di questa Corte, la prerogativa dell’art. 68, primo comma, Cost. non copre tutte le opinioni espresse dal parlamentare nello svolgimento della sua attività politica, ma solo quelle legate da nesso funzionale con le attività svolte nella qualità di membro di una delle due Camere: nesso funzionale che, nel caso di dichiarazioni rese *extra moenia*, presuppone che queste ultime possano essere identificate come espressione dell’esercizio di attività parlamentari. Indipendentemente dall’eventuale contenuto diffamatorio delle dichiarazioni stesse, il compito di questa Corte è quindi limitato alla verifica se esse, ancorché rese fuori della sede istituzionale, siano collegate ad attività proprie del parlamentare: se costituiscano, cioè, espressione della sua funzione o ne rappresentino il momento di divulgazione all’esterno (*ex plurimis*, sentenze n. 317 del 2006; n. 28, n. 164, n. 176, n. 196 e n. 235 del 2005; n. 52 del 2002; n. 10 e n. 11 del 2000)”.

- Sentenza n. **331/2006** (red. Tesaurò)

Considerato, 4.

“L’intento politico delle espressioni incriminate e la collocazione del tema trattato durante la conferenza stampa nel novero delle finalità del partito di appartenenza del deputato, in virtù del principio sopra richiamato, sono elementi estranei all’oggetto delle garanzie parlamentari ed attengono piuttosto alla verifica, rimessa all’autorità giudiziaria, della compatibilità con i limiti del diritto di critica politica”.

- Sentenza n. **235/2005** (red. Gallo)

Considerato, 3.

“Indipendentemente dall’eventuale contenuto diffamatorio di tali dichiarazioni, il compito di questa Corte è limitato alla verifica se esse, ancorché rese al di fuori della sede istituzionale, siano collegate ad attività proprie del parlamentare; costituiscano cioè espressione della sua funzione o ne rappresentino il momento di divulgazione all’esterno (v., *ex plurimis*, sentenza n. 508 del 2002)”.

- Sentenza n. **347/2004** (red. Bile)

Considerato, 6.

“Pertanto, le dichiarazioni rese da un senatore o da un deputato fuori della sede parlamentare, ritenute da un cittadino lesive della propria reputazione, in tanto sono coperte dalla garanzia di insindacabilità di cui al primo comma dell’art. 68 della Costituzione, in quanto un ‘nesso funzionale’ le colleghi ad atti già posti dal loro autore nell’esercizio delle sue funzioni di membro del Parlamento, mentre sono irrilevanti gli atti di altri parlamentari e quelli compiuti bensì dall’autore delle dichiarazioni, ma in epoca ad esse posteriore.

Ciò non toglie però che questi atti – pur irrilevanti nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in quanto inidonei a rendere operante la garanzia di insindacabilità e quindi a impedire che il membro del Parlamento sia chiamato a rispondere dinanzi all'autorità giudiziaria delle dichiarazioni fatte fuori della sede parlamentare – ben possano rilevare in tale diverso giudizio, nel quale il giudice deve, tra l'altro, accertare se le dichiarazioni del parlamentare siano state eventualmente ispirate da intento politico e non diffamatorio. A questo fine può non essere privo di rilievo il fatto che il parlamentare (come nella specie ammette lo stesso Tribunale ricorrente) abbia nel suo scritto, in relazione al quale è tratto a giudizio, riecheggiato opinioni emerse, sia pure ad opera di altri, in un dibattito parlamentare avente ad oggetto la stessa vicenda.

Siffatte conclusioni si rinvengono già nella giurisprudenza di questa Corte, la quale ha precisato che esula dai suoi compiti – e spetta invece al giudice – 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 (sentenza n. 10 del 2000; cfr. anche sentenze n. 11 e n. 56 del 2000, n. 508 del 2002)".

- Sentenza n. **509/2002** (red. Capotosti)

Considerato, 3.

“Secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte ad essa non spetta certo di valutare il merito del giudizio civile pendente, ma, come giudice dei conflitti, di valutare in concreto l'ambito, trattandosi di norma costituzionale, di quell'esercizio di funzioni parlamentari al quale le opinioni in oggetto sono state ricondotte da parte della Camera di appartenenza in base all'art. 68, primo comma, della Costituzione. Va peraltro rilevato che, in ragione delle descritte modalità di svolgimento della vicenda, essa costituisce un *quid novi* nell'ambito di applicazione dell'art. 68, primo comma, come è stato appunto osservato dalla Giunta per le autorizzazioni a procedere”.

- Sentenza n. **508/2002** (red. Mezzanotte)

Considerato, 2., 3.

“Diffamatorie o meno che siano tali affermazioni, il compito di questa Corte, secondo l'orientamento giurisprudenziale consolidato, è limitato alla verifica se esse, ancorché rese al di fuori della sede istituzionale, siano collegate ad attività proprie del parlamentare; costituiscano cioè espressione della sua funzione o ne rappresentino il momento di divulgazione all'esterno.

(...) È certo vero che, come ricorda la difesa della Camera richiamando la sentenza n. 11 del 2000, la Corte non può limitarsi ad esaminare la congruità delle motivazioni adottate dalla Camera di appartenenza, ma, dovendo giudicare sul rapporto tra le rispettive sfere di attribuzione dei poteri confliggenti, deve spingersi ad accertare se, in concreto, l'espressione

della opinione in questione possa ricondursi alla garanzia dell'art. 68, primo comma, Cost. E tuttavia proprio la documentazione offerta dalla difesa della Camera conferma l'inesistenza di attività parlamentari delle quali le dichiarazioni del deputato costituissero divulgazione”.

- Sentenza n. **257/2002** (red. Neppi Modona)

Considerato, 4.

“Questa Corte è chiamata ad accertare, in relazione alla prerogativa sancita dall'art. 68, primo comma, Cost., se risulti lesa o menomata una competenza costituzionale spettante ad uno dei poteri confliggenti; in particolare, se la delibera di insindacabilità adottata dalla Camera dei deputati abbia determinato una illegittima interferenza nelle attribuzioni dell'autorità giudiziaria ricorrente”.

- Sentenza n. **79/2002** (red. Neppi Modona)

Considerato, 3.

“Questa Corte è chiamata ad accertare, in relazione alla prerogativa sancita dall'art. 68, primo comma, Cost., se dall'esercizio illegittimo da parte di uno dei poteri confliggenti risulti lesa o menomata una competenza costituzionale spettante all'altro potere; in particolare, se la delibera adottata dalla Camera dei deputati abbia determinato una illegittima interferenza nelle attribuzioni dell'autorità giudiziaria ricorrente”.

- Sentenza n. **82/2000** (red. Santosuosso)

Considerato, 3.

“La giurisprudenza costituzionale ha precisato che questa Corte ha il compito di verificare, in un conflitto per menomazione, se dal potere esercitato dalla Camera di appartenenza in base all'art. 68, primo comma, della Costituzione sia derivata o meno la lamentata, illegittima interferenza nella sfera di attribuzione dell'autorità giudiziaria ricorrente”.

- Sentenza n. **58/2000** (red. Capotosti)

Considerato, 3.

“Secondo la giurisprudenza di questa Corte ad essa spetta di esaminare, come giudice dei conflitti, non certo il merito del giudizio penale, ma piuttosto, trattandosi di un conflitto per menomazione, se dal potere esercitato dalla Camera di appartenenza in base all'art. 68, primo comma, della Costituzione sia derivata o meno la lamentata, illegittima interferenza nella sfera di attribuzione dell'autorità giudiziaria ricorrente”.

- Sentenza n. **56/2000** (red. Guizzi)

Considerato, 3.

“Questa Corte è chiamata ad accertare se le dichiarazioni rese dal deputato Sgarbi nel corso della trasmissione televisiva del 24 gennaio 1995, in precedenza citata, possano essere legittimamente ricomprese nelle funzioni parlamentari, e se l’affermazione della prerogativa da parte delle Camere rispetti il nesso funzionale tra la dichiarazione e l’attività parlamentare richiesto dall’art. 68, primo comma. Spetta invece al giudice ordinario il compito di verificare se tali esternazioni integrino gli estremi del reato ascritto al deputato, o siano manifestazione del diritto di critica politica anche nei confronti di atti e comportamenti dei titolari degli organi giudiziari”.

- Sentenza n. **11/2000** (red. Capotosti)

Considerato, 3.

“Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il conflitto di attribuzione tra autorità giudiziaria e Assemblee parlamentari relativamente all’applicabilità dell’art. 68, primo comma, della Costituzione postula che il confine tra i due distinti valori confliggenti – autonomia delle Camere e legalità-giurisdizione – sia posto sotto il controllo di questa Corte, che può essere adita dal potere che si ritenga leso o menomato dall’attività dell’altro (sentenza n. 379 del 1996). In questa sede non spetta invero alla Corte di accertare la sussistenza o meno delle responsabilità dedotte in giudizio, ma piuttosto di accertare, trattandosi di un conflitto per menomazione, se vi sia stata una illegittima interferenza nella sfera del potere ricorrente, verificando l’eventuale sussistenza di vizi del procedimento, ovvero l’omessa o erronea valutazione delle condizioni e dei presupposti richiesti dall’art. 68, primo comma, della Costituzione (sentenze n. 329 del 1999, n. 289 del 1998, nn. 375 e 265 del 1997, n. 129 del 1996, n. 443 del 1993, n. 1150 del 1988).

(...) È pacifico che la funzione della Corte costituzionale in ordine all’art. 68, primo comma, della Costituzione sia quella di accertare – come giudice dei conflitti – se dall’esercizio illegittimo da parte di uno dei poteri confliggenti risulti lesa o menomata una competenza costituzionalmente spettante all’altro; e cioè, in particolare, se l’esercizio della potestà spettante alla Camera di appartenenza in base all’art. 68, primo comma, abbia determinato, per vizi del procedimento o in ragione dell’insussistenza o dell’arbitrarietà della valutazione dei presupposti richiesti per esercitare tale potere, la lamentata, illegittima interferenza nelle attribuzioni dell’autorità giudiziaria (sentenza n. 289 del 1998). La Corte non può peraltro limitarsi ad esaminare la valutazione o la congruità delle motivazioni – talvolta neppure espresse – adottate dalla Camera di appartenenza, ma deve necessariamente, dovendo giudicare sul rapporto tra le rispettive sfere di attribuzione dei poteri confliggenti, accertare se, in concreto, l’espressione dell’opinione in questione possa o meno ricondursi a quell’esercizio delle funzioni parlamentari, il cui ambito, trattandosi di norma costituzionale, spetta alla Corte definire.

Il controllo della Corte quindi investe direttamente il merito della controversia costituzionale sulla portata e l’applicazione dell’art. 68, primo comma. È infatti vero che il

controllo si esplica sull'apprezzamento della Camera di appartenenza in ordine alla sindacabilità delle dichiarazioni del parlamentare (sentenza n. 379 del 1996), ma risulta pur sempre attuato in posizione di terzietà e di garanzia dell'equilibrio costituzionale fra salvaguardia della potestà autonoma della Camera di appartenenza e tutela della sfera di attribuzione dell'autorità giudiziaria (cfr. sentenza in pari data n. 10 del 2000)".

- Sentenza n. **10/2000** (red. Onida)

Considerato, 3.

“Questa Corte, ai fini della risoluzione del conflitto, è chiamata a decidere se le dichiarazioni dell'on. Sgarbi possano dirsi, ed eventualmente in quali limiti, rese nell'esercizio delle funzioni parlamentari. Esula quindi dal compito della Corte, la risposta al quesito se le dichiarazioni in questione integrino gli estremi del reato ascritto al deputato, o non concretino piuttosto la manifestazione del diritto di critica politica, di cui egli, al pari di qualsiasi altro soggetto, fruisce, e che certamente comprende il diritto di critica anche nei confronti della magistratura e dell'operato di suoi membri: diritto a sua volta tutelato dall'art. 21 della Costituzione. A questa domanda è chiamato a rispondere il giudice del processo penale, al quale spetta pronunciarsi in concreto sul rapporto fra diritto di libera manifestazione del pensiero, in particolare in campo politico, e diritto all'onore e alla reputazione del soggetto che si ritenga leso dall'opinione espressa.

Il giudizio della Corte verte, invece, sulla tutela delle rispettive sfere di attribuzioni, ed investe la controversia sull'applicazione dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, originata dal contrasto tra la valutazione della Camera e quella dell'autorità giurisdizionale precedente.

A tal fine, la Corte non può limitarsi a verificare la validità o la congruità delle motivazioni – ove siano espresse – con le quali la Camera di appartenenza del parlamentare abbia dichiarato insindacabile una determinata opinione. Il giudizio in sede di conflitto fra poteri non si atteggia a giudizio sindacatorio (assimilabile a quello del giudice amministrativo chiamato a valutare un atto cui si imputi il vizio di eccesso di potere) su di una determinazione discrezionale dell'assemblea politica. In questo senso va precisato e in parte corretto quanto affermato nella pregressa giurisprudenza, circa i caratteri del controllo di questa Corte sulle deliberazioni di insindacabilità adottate dalle Camere (cfr. sentenza n. 265 del 1997): la Corte, chiamata a svolgere, in posizione di terzietà, una funzione di garanzia, da un lato dell'autonomia della Camera di appartenenza del parlamentare, dall'altro della sfera di attribuzione dell'autorità giurisdizionale, non può verificare la correttezza, sul piano costituzionale, di una pronuncia di insindacabilità senza verificare se, nella specie, l'insindacabilità sussista, cioè se l'opinione di cui si discute sia stata espressa nell'esercizio delle funzioni parlamentari, alla luce della nozione di tale esercizio che si desume dalla Costituzione (cfr. sentenza in pari data, n. 11 del 2000)".

II. – IL NESSO FUNZIONALE QUALE PRESUPPOSTO DI OPERATIVITÀ DELL'IMMUNITÀ DI CUI ALL'ART. 68, PRIMO COMMA, COST.

A partire dalle sentenze nn. 10 e 11 del 2000, la Corte ha iniziato ad affermare la necessità di verificare in concreto la sussistenza dell'insindacabilità, senza dover limitare il proprio compito ad un mero sindacato esterno e formale sulle delibere camerali dichiarative della riconducibilità delle dichiarazioni diffamatorie alla sfera applicativa dell'art. 68 Cost.

Proprio al fine di stabilire se l'opinione del parlamentare, asseritamente lesiva dell'altrui reputazione, fosse stata espressa nell'esercizio delle funzioni parlamentari, e «anche per esigenze di certezza» (cfr. sentenza n. 10 del 2000), si iniziò a ridefinire la nozione di «nesso funzionale», affinata poi dalla giurisprudenza successiva.

La sentenza n. 56 del 2000, riprendendo le sentenze nn. 10 e 11 del 2000 e quelle ancora più risalenti nn. 375 del 1997 e 148 del 1983, ha chiarito come non sia compatibile con l'impianto della nostra Carta costituzionale un'accezione della funzione parlamentare che ricomprenda l'attività politica svolta in qualsiasi sede e nella quale sia irrilevante la qualità di membro delle Camere. Ciò perché le funzioni conferite agli organi costituzionali non designano generiche finalità, ma poteri giuridicamente definiti; e questo vale altresì per la funzione parlamentare che ha natura generale, diversamente da altre funzioni costituzionalmente tutelate ma a carattere specializzato. Da qui la necessità «che la prerogativa trovi una sua delimitazione funzionale: senza di essa, la prassi attuativa trasformerebbe l'istituto in una sorta di privilegio personale, conferendo a deputati e senatori uno statuto personale di favore circa l'ambito e i limiti della libertà di manifestazione del pensiero. Con evidente distorsione del principio di eguaglianza e di pari opportunità fra i cittadini nella dialettica politica» (v. sentenza n. 56 del 2000).

Tuttavia – se è costante nella giurisprudenza costituzionale l'affermazione per la quale «la prerogativa di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione non copre tutte le opinioni espresse dal parlamentare nello svolgimento della sua attività politica, ma solo quelle legate da 'nesso funzionale' con le attività svolte 'nella qualità' di membro delle Camere (sentenze n. 375 del 1997, n. 289 del 1998, n. 329 e n. 417 del 1999)» (ex multis, sentenza n. 10 del 2000) – «non sempre agevole risulta l'individuazione in concreto dei criteri identificativi dei comportamenti strettamente funzionali all'esercizio indipendente delle attribuzioni proprie del potere legislativo» (sentenza n. 11 del 2000). In altri termini, è imprescindibile l'esistenza del nesso funzionale tra opinione espressa ed attività non genericamente politica bensì parlamentare, ma «le caratteristiche di quest'ultima e di conseguenza quelle dello stesso nesso funzionale non possono essere rigorosamente definite in astratto in ragione dell'inscindibile legame tra conflitto e singola fattispecie» (v. sentenza n. 298 del 2004, che richiama la precedente sentenza n. 120 del 2004).

Nella giurisprudenza successiva, poi, la Corte ha cercato di rendere più sistematico il controllo circa la sussistenza del nesso funzionale. Così a partire dalla sentenza n. 258 del 2006, è stato chiarito che tale nesso sussiste «ove ricorrano due elementi: il legame temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna, di modo che questa assuma una finalità divulgativa della prima; la sostanziale corrispondenza di significato tra opinioni espresse nell'esercizio di funzioni parlamentari e atti esterni, non essendo sufficiente né una mera comunanza di argomenti (sentenze n. 221 del 2006 e n. 28 del 2005), né un mero contesto politico cui esse possano riferirsi (sentenza n. 176 del 2005)».

Tuttavia, nelle pronunce seguenti si registra l'utilizzo di varie formulazioni con sfumature differenti.

In alcuni casi, infatti, ricorre la ricordata formula più analitica e sistematica per indicare gli elementi costitutivi del nesso funzionale (più di recente, ex multis, **sentenze nn. 144 del 2015, 265 del 2014, 221 del 2014**).

In altre occasioni, si utilizza un criterio più generale in base al quale «per l'esistenza di un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese da un parlamentare al di fuori della sede istituzionale e l'espletamento delle sue funzioni di membro del Parlamento, è necessario che tali dichiarazioni possano essere identificate come espressione dell'esercizio di attività parlamentari (cfr. sentenze n. 10 e n. 11 del 2000)» (ex multis, **sentenze nn. 39 del 2012, 98 del 2011, 96 del 2011, 373 del 2006**).

Resta fermo, in ogni caso, che la garanzia della insindacabilità opera in relazione non alle opinioni espresse «in occasione» o «a causa» delle funzioni parlamentari, ma soltanto a quelle riconducibili «all'esercizio» delle funzioni medesime: «qualsiasi diversa lettura dilaterrebbe il perimetro costituzionalmente tracciato, generando un'immunità non più soltanto funzionale, ma, di fatto, sostanzialmente "personale", a vantaggio di chi sia stato eletto membro del Parlamento» (**sentenza n. 313 del 2013**).

Va, infine, ribadito che l'eventuale effetto inibitorio derivante dalla deliberazione assembleare, pur presupponendo che quest'ultima si riferisca specificamente alle opinioni che formano oggetto del giudizio di responsabilità, non è limitato al contenzioso da cui ha avuto origine la decisione della Camera: come evidenziato dalla recente **sentenza n. 59 del 2018**, «l'insindacabilità è, infatti, una "qualità che caratterizza, in sé e ovunque, la opinione espressa dal parlamentare, la quale, proprio per il fondamento costituzionale che la assiste, è necessariamente destinata ad operare, oggettivamente e soggettivamente, erga omnes" (sentenza n. 194 del 2011). In altri termini, dalla riscontrata sussistenza del nesso funzionale ad opera della deliberazione assembleare consegue, quale "deroga eccezionale (...) alla normale esplicazione della funzione giurisdizionale" (sentenza n. 265 del 1997), l'insindacabilità di quell'opinione, quale che sia la sede in cui il parlamentare sia (o eventualmente sarà) chiamato a risponderne».

La giurisprudenza esaminata in questa parte si è sviluppata prevalentemente con riguardo alle dichiarazioni rese dal parlamentare extra moenia, per le quali è evidentemente avvertita la maggiore necessità di circoscrivere l'area di operatività dell'immunità.

Le stesse dichiarazioni extra moenia sono ulteriormente analizzate infra nella Parte IV.

- Sentenza n. **133/2018** (red. de Pretis)

Considerato, 3.1.

«È vero che la Costituzione italiana, stabilendo all'art. 68, primo comma, che [i] membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni, adotta un criterio funzionale in base al quale l'insindacabilità non è limitata alle opinioni espresse all'interno delle Camere. Ciò similmente a quanto avviene in altri sistemi, come ad esempio quello operante per il Parlamento europeo

(art. 8 del Protocollo n. 7 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea, su cui sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea 6 settembre 2011, in causa C-163/10, Patriciello), e a differenza di quanto invece prevedono altre Costituzioni che, sulla base di un criterio spaziale, limitano espressamente l'insindacabilità agli atti compiuti all'interno dell'assemblea di appartenenza (ad esempio, art. 46, comma 1, della Legge fondamentale tedesca e art. I, sezione 6, della Costituzione degli Stati Uniti d'America). Non è dunque da escludere, in astratto, che nel sistema costituzionale italiano l'insindacabilità possa coprire anche dichiarazioni rese *extra moenia*, non necessariamente connesse ad atti parlamentari ma per le quali si ritenga nondimeno sussistente un evidente e qualificato nesso con l'esercizio della funzione parlamentare.

Nel caso di specie, tuttavia, un collegamento di questo tipo delle dichiarazioni contestate con la funzione parlamentare non sussiste, giacché le pubblicazioni giornalistiche in relazione alle quali il Tribunale ricorrente è stato adito si presentano, in concreto – e ferma restando ovviamente la valutazione del giudice comune sul rispetto dei suoi limiti – come ordinario esercizio del diritto di informazione e di critica, che spetta al parlamentare convenuto nel giudizio ordinario nei medesimi termini e limiti in cui esso spetta a qualsiasi cittadino, e non offrono alcun elemento idoneo a qualificarle come un'evidente espressione, specifica e differenziata, della funzione parlamentare”.

- Sentenza n. **59/2018** (red. Modugno)

Considerato, 5.1.

“L'eventuale effetto inibitorio derivante dalla deliberazione assembleare presuppone, sì, che quest'ultima si riferisca specificamente alle opinioni che formano oggetto del giudizio di responsabilità (sentenze n. 302 del 2007 e n. 265 del 1997), ma non è limitato al contenzioso da cui ha avuto origine la decisione della Camera: l'insindacabilità è, infatti, una qualità che caratterizza, in sé e ovunque, la opinione espressa dal parlamentare, la quale, proprio per il fondamento costituzionale che la assiste, è necessariamente destinata ad operare, oggettivamente e soggettivamente, *erga omnes* (sentenza n. 194 del 2011). In altri termini, dalla riscontrata sussistenza del nesso funzionale ad opera della deliberazione assembleare consegue, quale deroga eccezionale (...) alla normale esplicazione della funzione giurisdizionale (sentenza n. 265 del 1997), l'insindacabilità di quell'opinione, quale che sia la sede in cui il parlamentare sia (o eventualmente sarà) chiamato a risponderne”.

- Sentenza n. **144/2015** (red. Frigo)

Considerato, 5.

“Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, per l'esistenza di un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare e l'espletamento delle sue funzioni di membro del Parlamento – al quale è subordinata la prerogativa dell'insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost. – è necessario che tali dichiarazioni possano essere identificate come espressione dell'esercizio di attività parlamentare (*ex multis*,

sentenza n. 55 del 2014). Più in particolare, per la configurabilità del nesso funzionale è necessario il concorso di due requisiti: a) un legame di ordine temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna (sentenze n. 55 del 2014 e n. 305 del 2013, tra le ultime), tale che questa venga ad assumere una finalità divulgativa della prima; b) una sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e gli atti esterni, al di là delle formule letterali usate (sentenza n. 333 del 2011), non essendo sufficiente né un semplice collegamento tematico o una corrispondenza contenutistica parziale (sentenza n. 334 del 2011), né un mero contesto politico entro cui le dichiarazioni *extra moenia* possano collocarsi (sentenza n. 205 del 2012), né, infine, il riferimento alla generica attività parlamentare o l'inerenza a temi di rilievo generale, seppur dibattuti in Parlamento (sentenza n. 98 del 2011)".

- Sentenza n. **265/2014** (red. Carosi)

Considerato, 3.1.

"Secondo il costante orientamento di questa Corte, le dichiarazioni rese (come nel caso in esame) *extra moenia* da un parlamentare sono coperte dalla prerogativa dell'insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost., a condizione che esse siano legate da un nesso funzionale con l'attività parlamentare in concreto esercitata.

In questa prospettiva è stato ritenuto indefettibile il concorso di due requisiti: a) un legame di ordine temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna (...), tale che questa venga ad assumere una finalità divulgativa della prima; b) una sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e gli atti esterni, al di là delle formule letterali usate (...), non essendo sufficiente né una semplice comunanza di argomenti né un mero contesto politico entro cui le dichiarazioni *extra moenia* possano collocarsi (...), né il riferimento alla generica attività parlamentare o l'inerenza a temi di rilievo generale, seppur dibattuti in Parlamento (...), né, infine, un generico collegamento tematico o una corrispondenza contenutistica parziale (da ultimo, sentenza n. 55 del 2014)' (sentenza n. 221 del 2014).

È da aggiungere che, come già chiarito da questa Corte, l'esigenza di salvaguardia della autonomia e libertà delle assemblee parlamentari dalle possibili interferenze di altri poteri (in particolare, di quello giudiziario) – quale sottesa alla insindacabilità delle opinioni espresse da membri del parlamento, *ex art. 68 Cost.* – deve, infatti, bilanciarsi con l'esigenza, di pari rilievo costituzionale, di garanzia del diritto dei singoli alla tutela della loro dignità di persone, prescritta dall'art. 2 Cost. E l'individuazione del punto di equilibrio, tra i corrispondenti contrapposti valori, porta, appunto, ad escludere che l'insindacabilità copra la complessiva attività politica posta in essere dal membro del Parlamento – poiché ciò trasformerebbe la prerogativa dell'immunità funzionale in un privilegio personale (sentenze n. 313 del 2013, n. 329 del 1999 e n. 289 del 1998) – ed a delimitare l'area di operatività della immunità in correlazione all'ambito di esercizio delle funzioni parlamentari' (sentenza n. 221 del 2014)".

- Sentenza n. **221/2014** (red. Morelli)

Considerato, 4.1.

“Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, le dichiarazioni rese (come nel caso in esame) *extra moenia* da un parlamentare sono coperte dalla prerogativa dell’insindacabilità di cui all’art. 68, primo comma, Cost., a condizione che esse siano legate da un nesso funzionale con l’esercizio di funzioni parlamentari.

A tal fine, questa Corte ha ancora di recente ribadito che è necessario il concorso di due requisiti: a) un legame di ordine temporale fra l’attività parlamentare e l’attività esterna (...), tale che questa venga ad assumere una finalità divulgativa della prima; b) una sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell’esercizio delle funzioni e gli atti esterni, al di là delle formule letterali usate (...), non essendo sufficiente né una semplice comunanza di argomenti né un mero “contesto politico” entro cui le dichiarazioni *extra moenia* possano collocarsi (...), né il riferimento alla generica attività parlamentare o l’inerenza a temi di rilievo generale, seppur dibattuti in Parlamento (...), né, infine, un generico collegamento tematico o una corrispondenza contenutistica parziale (da ultimo, sentenza n. 55 del 2014)”.

- Sentenza n. **115/2014** (red. Grossi)

Considerato, 3.2.

“La consolidata giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente messo in luce la circostanza che (ai fini dell’individuazione del perimetro entro il quale riconoscere la garanzia della insindacabilità delle opinioni espresse dai membri del Parlamento, in contesti diversi dal rigoroso ambito di svolgimento dell’attività parlamentare strettamente intesa) lo scrutinio deve tenere contemporaneamente conto di due esigenze, entrambe di risalto costituzionale. Da un lato, quella di salvaguardare – secondo una tradizione consolidata nelle costituzioni moderne – l’autonomia e la libertà delle assemblee parlamentari, quali organi di diretta rappresentanza popolare, dalle possibili interferenze di altri poteri; dall’altro, quella di garantire ai singoli il diritto alla tutela della loro dignità di persone, presidiato dall’art. 2 della Costituzione oltre che da diverse norme convenzionali (sentenza n. 313 del 2013). Va dunque ribadito che – se l’attività del parlamentare *intra moenia* può essere sindacata e, se del caso, censurata anche attraverso gli strumenti previsti dai regolamenti parlamentari (con la conseguenza che comportamenti eventualmente lesivi della dignità delle persone possono essere opportunamente prevenuti), le condotte esterne rispetto all’attività parlamentare tipica, in tanto possono godere della garanzia della insindacabilità, prevista dall’art. 68, primo comma, Cost., in quanto risultino rigorosamente riconducibili alle specifiche e qualificate attribuzioni parlamentari”.

- Sentenza n. **55/2014** (red. Cassese)

Considerato, 3.

“Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare sono coperte dalla prerogativa dell’insindacabilità di cui all’art. 68, primo comma, Cost., a condizione che esse siano legate da un nesso funzionale con l’esercizio di funzioni parlamentari. A tal fine, questa Corte ha ancora di recente ribadito che è necessario il concorso di due requisiti: a) un legame di ordine temporale fra l’attività parlamentare e l’attività esterna (...), tale che questa venga ad assumere una finalità divulgativa della prima; b) una sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell’esercizio delle funzioni e gli atti esterni, al di là delle formule letterali usate (...), non essendo sufficiente né una semplice comunanza di argomenti, né un mero contesto politico entro cui le dichiarazioni *extra moenia* possano collocarsi (...), né il riferimento alla generica attività parlamentare o l’inerenza a temi di rilievo generale, seppur dibattuti in Parlamento [...], né, infine, un generico collegamento tematico o una corrispondenza contenutistica parziale (sentenza n. 305 del 2013)”.

- Sentenza n. **313/2013** (red. Grossi)

Considerato, 5.

“Questa Corte ha più volte messo in luce la circostanza che, ai fini dell’individuazione del perimetro entro il quale riconoscere la garanzia della insindacabilità delle opinioni espresse dai membri del Parlamento in contesti diversi dal rigoroso ambito di svolgimento dell’attività parlamentare strettamente intesa, lo scrutinio debba tenere contemporaneamente conto di due esigenze, entrambe di risalto costituzionale: da un lato, quella di salvaguardare – secondo una tradizione consolidata nelle costituzioni moderne – l’autonomia e la libertà delle assemblee parlamentari, quali organi di diretta rappresentanza popolare, dalle possibili interferenze di altri poteri; dall’altro, quella di garantire ai singoli il diritto alla tutela della loro dignità di persone, presidiato dall’art. 2 della Costituzione oltre che da diverse norme convenzionali. Se, infatti, l’attività del parlamentare *intra moenia* può essere sindacata e, se del caso, censurata anche attraverso gli strumenti previsti dai regolamenti parlamentari – con la conseguenza che comportamenti eventualmente lesivi della dignità delle persone possono essere opportunamente prevenuti –, le condotte esterne rispetto all’attività parlamentare tipica, in tanto possono godere della garanzia della insindacabilità, prevista dall’art. 68, primo comma, Cost., in quanto risultino rigorosamente riconducibili alle specifiche e qualificate attribuzioni parlamentari.

Il nesso che deve, dunque, sussistere tra la dichiarazione divulgativa *extra moenia* e l’attività parlamentare propriamente intesa, non può essere visto come un semplice collegamento di argomento o di contesto politico fra l’una e l’altra, ma come identificabilità della dichiarazione quale espressione della attività parlamentare, postulandosi anche, a tal fine, una sostanziale contestualità tra i due momenti, a testimonianza dell’unitario alveo funzionale che le deve, appunto, correlare (fra le tante, sentenza n. 82 del 2011).

D'altra parte, poiché la garanzia della insindacabilità opera in relazione non alle opinioni espresse in occasione o a causa delle funzioni parlamentari, ma soltanto a quelle riconducibili all'esercizio delle funzioni medesime, qualsiasi diversa lettura dilaterrebbe il perimetro costituzionalmente tracciato, generando un'immunità non più soltanto funzionale, ma, di fatto, sostanzialmente personale, a vantaggio di chi sia stato eletto membro del Parlamento”.

- Sentenza n. **305/2013** (red. Carosi)

Considerato, 3.

“Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, per l'esistenza di un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare e l'espletamento delle sue funzioni di membro del Parlamento – al quale è subordinata la prerogativa dell'insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost. – è necessario che tali dichiarazioni possano essere identificate come espressione dell'esercizio di attività parlamentare (*ex multis*, sentenza n. 98 del 2011). Più in particolare, per la configurabilità del nesso funzionale è necessario il concorso di due requisiti: a) un legame di ordine temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna (sentenze n. 39 del 2012 e n. 82 del 2011), tale che questa venga ad assumere una finalità divulgativa della prima; b) una sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e gli atti esterni, al di là delle formule letterali usate (sentenza n. 333 del 2011), non essendo sufficiente né una semplice comunanza di argomenti, né un mero contesto politico entro cui le dichiarazioni *extra moenia* possano collocarsi (sentenza n. 205 del 2012), né il riferimento alla generica attività parlamentare o l'inerenza a temi di rilievo generale, seppur dibattuti in Parlamento (sentenza n. 98 del 2011), né, infine, un generico collegamento tematico o una corrispondenza contenutistica parziale (sentenza n. 334 del 2011)”.

- Sentenza n. **205/2012** (red. Lattanzi)

Considerato, 3.

“Secondo la giurisprudenza di questa Corte, per ravvisare un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare e l'espletamento delle sue funzioni – al quale è subordinata la prerogativa dell'insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost. – è necessario che le stesse possano essere riconosciute come espressione dell'esercizio di attività parlamentare (*ex multis*, sentenze n. 98 e n. 96 del 2011, n. 330 e n. 135 del 2008)”.

- Sentenza n. **39/2012** (red. Lattanzi)

Considerato, 4.

“Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, per l'esistenza di un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare e l'espletamento delle sue funzioni di membro del Parlamento – al quale è subordinata la prerogativa

dell'insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost. – è necessario che tali dichiarazioni possano essere identificate come espressione dell'esercizio di attività parlamentare (*ex multis*, sentenze n. 98 e n. 96 del 2011, n. 330 e n. 135 del 2008)".

- Sentenza n. **334/2011** (red. Frigo)

Considerato, 4.

“Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, per la configurabilità di un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare e l'espletamento delle sue funzioni di membro del Parlamento – al quale è subordinata la prerogativa dell'insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost. – è necessario che tali dichiarazioni possano rappresentare espressione dell'esercizio di tipiche attività parlamentari (tra le molte, sentenze n. 98 del 2011, n. 301 del 2010, n. 420 e n. 410 del 2008)".

- Sentenza n. **333/2011** (red. Frigo)

Considerato, 6.

“Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, per la configurabilità di un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare e l'espletamento delle sue funzioni di membro del Parlamento – al quale è subordinata la prerogativa dell'insindacabilità, di cui all'art. 68, primo comma, Cost. – è necessario che tali dichiarazioni possano rappresentare l'espressione dell'esercizio di attività parlamentare (tra le molte, sentenze n. 98 del 2011, n. 301 del 2010, n. 420 e n. 410 del 2008)".

- Sentenza n. **98/2011** (red. Maddalena)

Considerato, 3.

“Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, per l'esistenza di un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare e l'espletamento delle sue funzioni di membro del Parlamento – al quale è subordinata la prerogativa dell'insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost. – è necessario che tali dichiarazioni possano essere identificate come espressione dell'esercizio di attività parlamentare (tra le molte, sentenze n. 301 del 2010, n. 420, n. 410, n. 134 e n. 171 del 2008, n. 11 e n. 10 del 2000)".

- Sentenza n. **96/2011** (red. Maddalena)

Considerato, 3.

“Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, per l'esistenza di un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare e l'espletamento delle sue funzioni di membro del Parlamento – al quale è subordinata la prerogativa

dell'insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost. – è necessario che tali dichiarazioni possano essere identificate come espressione dell'esercizio di attività parlamentare (tra le molte, sentenze n. 301 del 2010, n. 420, n. 410, n. 134 e n. 171 del 2008, n. 11 e n. 10 del 2000)".

- Sentenza n. **82/2011** (red. Grossi)

Considerato, 3.

“L'individuazione dei confini entro i quali opera la garanzia della insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari nell'esercizio delle proprie attribuzioni, sancita dall'art. 68, primo comma, della Costituzione, postula la necessità di tracciare, quale naturale linea di displuvio, la risultante che scaturisce dal bilanciamento tra due contrapposte esigenze, entrambe di rango costituzionale: vale a dire, da un lato, quella di tutelare l'autonomia e le libertà delle Camere e, per esse, dei suoi appartenenti, e, dall'altro, di garantire il concreto esercizio dei diritti e degli interessi dei terzi, suscettibili di essere compromessi dalle dichiarazioni dei parlamentari, fra i quali, in particolare, il fondamentale valore della dignità della persona, salvaguardato come diritto inviolabile, tanto dall'art. 2 della Costituzione, che dall'art. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, i cui principi sono stati recepiti dall'art. 6 del Trattato sull'Unione europea. Da qui la delimitazione rigorosamente funzionale dell'ambito della prerogativa della insindacabilità, suscettibile di trasformarsi, altrimenti, in un privilegio di carattere personale. Da ciò l'assunto secondo il quale, nel normale svolgimento della vita democratica e del dibattito politico, le opinioni che il parlamentare esprima fuori dai compiti e dalle attività propri delle assemblee o degli organismi in cui può articolarsi l'attività parlamentare, rappresentano l'esercizio della libertà di espressione comune a tutti i consociati, con l'ovvia conseguenza che il nesso funzionale da riscontrarsi, per poter ritenere sussistente la garanzia della insindacabilità, tra la dichiarazione divulgativa *extra moenia* e l'attività parlamentare propriamente intesa, non può essere visto come un semplice collegamento di argomento o di contesto politico fra l'una e l'altra, ma come identificabilità della dichiarazione quale espressione della attività parlamentare, postulandosi anche, a tal fine, una sostanziale contestualità tra i due momenti, a testimonianza dell'unitario alveo funzionale che le deve, appunto, correlare (fra le tante, sentenze n. 301 e n. 10 del 2010; n. 420 e n. 97 del 2008).

A simili approdi ricostruttivi, d'altra parte, è pure pervenuta la giurisprudenza formatasi sul punto da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo, in varie circostanze investita proprio del tema della insindacabilità delle opinioni espresse da parlamentari, in riferimento alla contrapposta facoltà delle persone in ipotesi coinvolte da quelle opinioni di esercitare i propri diritti davanti ad un organo giurisdizionale. La Corte di Strasburgo ha infatti rilevato come rappresenti prassi generalizzata quella che gli Stati riconoscano una immunità, più o meno ampia, ai membri del Parlamento, per consentire la libera espressione delle opinioni e dei voti ai rappresentanti del popolo ed impedire che azioni giudiziarie partigiane (*poursuites partisans*, nel testo in francese della pronuncia) possano ledere la funzione parlamentare. Dunque, ha soggiunto la Corte, la previsione dettata dall'art. 68, primo comma, della Costituzione italiana persegue scopi legittimi, quali, in particolare, la tutela del libero dibattito

parlamentare ed il mantenimento della separazione dei poteri legislativo e giudiziario. Secondo la Corte di Strasburgo, tuttavia, la assenza di un legame evidente con un'attività parlamentare esige una interpretazione ristretta del concetto di proporzionalità tra lo scopo prefissato ed i mezzi impiegati, specie quando le limitazioni al diritto di agire in giudizio derivino da una deliberazione di un organo politico. Giungere ad una conclusione diversa – ha infatti sottolineato la stessa Corte – equivarrebbe a limitare in modo incompatibile con l'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione il diritto di accesso alla giustizia dei privati, ogniqualvolta i discorsi oggetto della azione giudiziaria siano stati pronunciati da un membro del Parlamento (sentenza 27 gennaio 2009, C.G.I.L. e Cofferati contro Italia e le altre pronunce ivi citate)".

- Sentenza n. **81/2011** (red. Grossi)

Considerato, 3.

“Va infatti ribadita la costante giurisprudenza di questa Corte, secondo cui, per la sussistenza del nesso funzionale tra le dichiarazioni rese da un parlamentare al di fuori dell'esercizio delle proprie attribuzioni e l'esercizio, da parte sua, di atti riconducibili a quelle stesse attribuzioni, è necessario che ricorrano contemporaneamente due presupposti: il legame temporale tra l'attività parlamentare e quella esterna, in modo tale che a questa possa concretamente attribuirsi finalità divulgativa della prima; nonché, la sostanziale corrispondenza di significato – ancorché non testuale – tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari e gli atti divulgativi, non essendo sufficiente né una mera comunanza di argomenti o di contesto politico cui esse possano riferirsi, né, tantomeno, una mera comunanza tematica (tra le tante, sentenze n. 420, n. 410 e n. 171 del 2008; n. 53 del 2007 e n. 415 del 2006). Solo in questo ambito, dunque, il carattere strumentale, che necessariamente caratterizza il momento e l'atto divulgativo rispetto al concreto esercizio della funzione parlamentare, permette di estendere al primo l'eccezionale presidio della insindacabilità delle opinioni, necessario a presidiare il concreto e libero esercizio delle attribuzioni spettanti ai singoli parlamentari, e, per essi, della funzione costituzionalmente garantita alla Camera rappresentativa di appartenenza”.

- Sentenza n. **301/2010** (red. Maddalena)

Considerato, 3.

“Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, per l'esistenza di un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare e l'espletamento delle sue funzioni di membro del Parlamento – al quale è subordinata la prerogativa dell'insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost. – è necessario che tali dichiarazioni possano essere identificate come espressione dell'esercizio di attività parlamentare (tra le molte, sentenze n. 420, n. 410, n. 134 e n. 171 del 2008, n. 11 e n. 10 del 2000).

Nella specie, la relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari non indica atti parlamentari tipici anteriori o contestuali alle dichiarazioni in esame, compiuti dallo

stesso senatore, ai quali, per il loro contenuto, possano essere riferite le opinioni oggetto di conflitto”.

- Sentenza n. **330/2008** (red. Saulle)

Considerato, 3.

“Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, per l’esistenza di un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare e l’espletamento delle sue funzioni di membro del Parlamento – alla quale è subordinata la prerogativa dell’insindacabilità di cui all’art. 68, primo comma, della Costituzione – è necessario che tali dichiarazioni possano essere identificate come espressione dell’esercizio di attività parlamentare (sentenze n. 10 e n. 11 del 2000)”.

- Sentenza n. **135/2008** (red. Bile)

Considerato, 3.

“Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, per l’esistenza di un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare e l’espletamento delle sue funzioni di membro del Parlamento – alla quale è subordinata la prerogativa dell’insindacabilità di cui all’art. 68, primo comma, Cost. – è necessario che tali dichiarazioni possano essere identificate come espressione dell’esercizio di attività parlamentare (sentenze n. 10 e n. 11 del 2000)”.

- Sentenza n. **152/2007** (red. Saulle)

Considerato, 3.

“Alla luce della ormai consolidata giurisprudenza di questa Corte, la prerogativa dell’art. 68, primo comma, della Costituzione, non copre tutte le opinioni espresse dal parlamentare nello svolgimento della sua attività politica, ma solo quelle legate da nesso funzionale con le attività svolte nella qualità di membro di una delle due Camere. Tale nesso sussiste ove siano riscontrabili sia un legame temporale fra attività parlamentare ed attività esterna (che abbia finalità divulgativa della prima), sia una sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell’esercizio delle funzioni e atti esterni.

Indipendentemente dall’eventuale contenuto diffamatorio delle dichiarazioni del senatore, il compito di questa Corte è quindi limitato alla verifica se esse, ancorché rese fuori della sede istituzionale, siano collegate ad attività proprie del parlamentare e ne rappresentino il momento di divulgazione all’esterno (*ex plurimis*, sentenze n. 317 del 2006; n. 28, n. 164, n. 176, n. 196 e n. 235 del 2005; n. 52 del 2002; n. 10 e n. 11 del 2000)”.

- Sentenza n. **151/2007** (red. De Siervo)

Considerato, 3.

“Al fine di verificare la sussistenza del cosiddetto nesso funzionale, alla quale è subordinata la prerogativa dell’insindacabilità prevista dall’art. 68, primo comma, della Costituzione, questa Corte è chiamata ad accertare se le affermazioni oggetto del procedimento penale a carico del senatore si ricolleghino ad attività proprie del parlamentare e a discernere le opinioni 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 parlamentare (tra le molte, sentenze n. 65 del 2007, n. 246 del 2004, n. 11 e n. 10 del 2000).

Non può pertanto essere condivisa la tesi sviluppata dalla difesa del Senato della Repubblica, per la quale il mandato elettorale si esplica in tutte le occasioni in cui il parlamentare raggiunga il cittadino tramite i mezzi di informazione, in particolare esercitando l’attività di giornalista”.

- Sentenza n. **97/2007** (red. Finocchiaro)

Considerato, 5.

“Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, per l’esistenza di un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare e l’espletamento delle sue funzioni di membro del Parlamento, è necessario che tali dichiarazioni possano essere identificate come espressione dell’esercizio di attività parlamentare (sentenze n. 392, n. 371, n. 335, n. 317 del 2006). Affinché il relativo scrutinio possa avere esito positivo, occorre il concorso di un duplice requisito: un legame temporale fra l’attività parlamentare e l’attività esterna, di modo che questa assuma una finalità divulgativa della prima; e una sostanziale corrispondenza di significato tra opinioni espresse nell’esercizio di funzioni parlamentari e atti esterni, non essendo sufficienti né una mera comunanza di argomenti, né un mero contesto politico cui le prime possano riferirsi (sentenze n. 317 e n. 258 del 2006). Comunanza di argomenti e contesto politico non valgono, difatti, in sé, a connotare le dichiarazioni esterne come espressive della funzione, ove esse – non costituendo la sostanziale riproduzione delle specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell’esercizio delle proprie attribuzioni – siano 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, a garanzia delle prerogative delle Camere, dall’insindacabilità), bensì una 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. (sentenza n. 317 del 2006)”.

- Sentenza n. **65/2007** (red. Finocchiaro)

Considerato, 4.

“Orbene, i due elementi che debbono contemporaneamente ricorrere affinché possa dirsi sussistente il nesso funzionale tra atto atipico e funzione parlamentare sono il legame temporale fra l’attività parlamentare e l’attività esterna, di modo che questa assuma una finalità divulgativa della prima, e la sostanziale corrispondenza di significato tra opinioni espresse nell’esercizio di funzioni parlamentari e atti esterni, non essendo sufficienti né una mera comunanza di argomenti né un mero contesto politico cui esse possano riferirsi (si vedano, *ex plurimis*, le sentenze n. 317, n. 258 e n. 221 del 2006, n. 176 e n. 28 del 2005)”.

- Sentenza n. **59/2007** (red. Cassese)

Considerato, 3.1.

“Va ribadita la costante giurisprudenza di questa Corte, secondo cui, per la sussistenza del nesso funzionale tra le dichiarazioni rese da un parlamentare all’esterno e l’esercizio da parte sua di un’attività parlamentare, è necessario che ricorrano contemporaneamente due elementi: il legame temporale fra l’attività parlamentare e l’attività esterna, di modo che questa abbia una finalità divulgativa della prima (sentenze numeri 416, 347, 317 e 260 del 2006); la sostanziale corrispondenza di significato – ancorché non testuale – tra opinioni espresse nell’esercizio di funzioni parlamentari e atti esterni, non essendo sufficiente né una mera comunanza di argomenti o di contesto politico cui esse possano riferirsi (sentenze n. 221 del 2006 e n. 176 del 2005), né una generica omogeneità (sentenza n. 335 del 2006), né tantomeno una mera unità tematica (sentenza n. 164 del 2005)”.

- Sentenza n. **373/2006** (red. Flick)

Considerato, 3.

“Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, per l’esistenza di un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese da un parlamentare al di fuori della sede istituzionale e l’espletamento delle sue funzioni di membro del Parlamento, è necessario che tali dichiarazioni possano essere identificate come espressione dell’esercizio di attività parlamentari (cfr. sentenze n. 10 e n. 11 del 2000), ed il compito di questa Corte è limitato alla verifica dell’esistenza di tale nesso (sentenze n. 335, n. 329 e n. 317 del 2006)”.

- Sentenza n. **371/2006** (red. Flick)

Considerato, 3.1.

“Alla luce della ormai consolidata giurisprudenza di questa Corte, la prerogativa dell’art. 68, primo comma, Cost. non copre tutte le opinioni espresse dal parlamentare nello svolgimento della sua attività politica, ma solo quelle legate da nesso funzionale con le attività svolte nella qualità di membro di una delle due Camere: nesso funzionale che, nel caso di

dichiarazioni rese *extra moenia*, presuppone che queste ultime possano essere identificate come espressione dell'esercizio di attività parlamentari.

(...) Affinché detto scrutinio possa avere esito positivo, occorre il concorso di un duplice requisito: un legame temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna, di modo che questa assuma una finalità divulgativa della prima; e una sostanziale corrispondenza di significato tra opinioni espresse nell'esercizio di funzioni parlamentari e atti esterni, non essendo sufficienti né una mera comunanza di argomenti, né un mero contesto politico cui le prime possano riferirsi (sentenze n. 317 e 258 del 2006; nonché, con riferimento all'omologa prerogativa prevista a favore dei consiglieri regionali dall'art. 122 Cost., sentenza n. 221 del 2006). Comunanza di argomenti e contesto politico non valgono, difatti, in sé, a connotare le dichiarazioni esterne come espressive della funzione, ove esse – non costituendo la sostanziale riproduzione delle specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell'esercizio delle proprie attribuzioni – siano 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, a garanzia delle prerogative delle Camere, dall'insindacabilità); bensì una 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. (sentenze n. 317 del 2006; n. 51 del 2002)".

- Sentenza n. **329/2006** (red. Bile)

Considerato, 4.

“Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, per l'esistenza di un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese da un parlamentare al di fuori della sede istituzionale e l'espletamento delle sue funzioni di membro del Parlamento, è necessario che tali dichiarazioni possano essere identificate come espressione dell'esercizio di attività parlamentari (cfr. sentenze n. 10 e n. 11 del 2000), ed il compito di questa Corte è limitato alla verifica dell'esistenza di tale nesso (da ultimo, sentenze n. 314, n. 315 e n. 317 del 2006)”.

- Sentenza n. **317/2006** (red. Maddalena)

Considerato, 3.

“Va qui ribadita la costante giurisprudenza di questa Corte, secondo cui, per l'esistenza di un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare e l'espletamento delle sue funzioni di membro del Parlamento, è necessario che tali dichiarazioni possano essere identificate come espressione dell'esercizio di attività parlamentari (cfr., tra le più recenti, sentenze n. 10 e n. 11 del 2000, n. 164, n. 176 e n. 193 del 2005). Indipendentemente dall'eventuale contenuto diffamatorio di tali dichiarazioni, il compito di questa Corte è limitato alla verifica se esse, ancorché rese al di fuori della sede istituzionale, siano collegate ad attività proprie del parlamentare; costituiscano, cioè, espressione della sua funzione o ne rappresentino il momento di divulgazione all'esterno (sentenza n. 508 del 2002 e n. 235 del 2005)”.

- Sentenza n. **258/2006** (red. Cassese)

Considerato, 4.1.

“Questa Corte deve verificare la sussistenza del nesso funzionale tra le dichiarazioni rese dal senatore Loreto all’esterno del Parlamento e l’esercizio da parte sua di un’attività parlamentare.

È orientamento consolidato che tale nesso sussista ove ricorrano due elementi: il legame temporale fra l’attività parlamentare e l’attività esterna, di modo che questa assuma una finalità divulgativa della prima; la sostanziale corrispondenza di significato tra opinioni espresse nell’esercizio di funzioni parlamentari e atti esterni, non essendo sufficiente né una mera comunanza di argomenti (sentenze n. 221 del 2006 e n. 28 del 2005), né un mero contesto politico cui esse possano riferirsi (sentenza n. 176 del 2005)”.

- Sentenza n. **298/2004** (red. Amirante)

Considerato, 3.

“Questa Corte ha ripetutamente affermato e di recente ribadito, dopo l’entrata in vigore della legge 20 giugno 2003, n. 140, da un lato, che non ogni opinione espressa da un parlamentare rientra nella previsione dell’art. 68, primo comma, Cost., perché altrimenti l’immunità si risolverebbe in un privilegio personale confliggente in modo irrimediabile con principi costituzionali fondamentali e diritti di altri soggetti; dall’altro, che non soltanto rientrano nella sfera dell’insindacabilità tutte le opinioni manifestate con atti tipici nell’ambito dei lavori parlamentari, ma pure che le attività non tipizzate si debbono considerare coperte dalla garanzia di cui all’art. 68, nei casi in cui si esplicano mediante strumenti, atti e procedure, anche innominati, ma comunque rientranti nel campo di applicazione del diritto parlamentare, che il membro del Parlamento è in grado di porre in essere e di utilizzare proprio solo e in quanto riveste tale carica (v. sentenza n. 120 del 2004, ma anche sentenze n. 56 del 2000, n. 509 del 2002 e n. 219 del 2003).

Ciò che conta è pur sempre l’esistenza del nesso funzionale tra opinione espressa ed attività non genericamente politica bensì parlamentare, anche se le caratteristiche di quest’ultima e di conseguenza quelle dello stesso nesso funzionale non possono essere rigorosamente definite in astratto in ragione dell’inscindibile legame tra conflitto e singola fattispecie (v. la citata sentenza n. 120 del 2004)”.

- Sentenza n. **508/2002** (red. Mezzanotte)

Considerato, 2.

“Tale motivazione procede da una accezione assai ampia dell’immunità di cui si parla, nella quale si vorrebbe inclusa anche una critica di natura politica rivolta a determinate scelte di politica giudiziaria. A ragione il ricorrente rileva che la riconducibilità del comportamento del deputato al diritto di critica politica e la sua concreta configurabilità come espressione della libera manifestazione del pensiero, garantita ad ogni cittadino dall’art. 21 della Costituzione, con possibile effetto scriminante nel processo (art. 51 del codice penale),

appartengono alla cognizione del giudice e non possono costituire la base di un giudizio di insindacabilità *ex art. 68, primo comma, Cost.*

Deve essere infatti tenuto fermo che altro è la libertà di critica della quale tutti sono titolari, altro è la prerogativa che la Costituzione, onde preservare una sfera di libertà ed autonomia delle Camere, riserva ai parlamentari nell'esercizio delle loro funzioni. Se privata del suo specifico orientamento finalistico, tale prerogativa si trasformerebbe in un inaccettabile privilegio personale a favore dei membri delle Camere, le cui manifestazioni verrebbero ad essere sempre affrancate dalle comuni regole dello Stato di diritto (cfr., sentenza n. 379 del 1996). È invece proprio sulla natura divulgativa di attività parlamentari che la giurisprudenza di questa Corte si è attestata per individuare, tra le molteplici esternazioni che anche gli appartenenti alle Camere hanno occasione di compiere, quelle che sono coperte dall'immunità di cui al primo comma dell'art. 68 Cost.”.

- Sentenza n. **56/2000** (red. Guizzi)

Considerato, 3.

“Non è infatti compatibile con l'impianto della nostra Carta costituzionale un'accezione della funzione parlamentare che ricomprenda l'attività politica svolta in qualsiasi sede e nella quale sia irrilevante la qualità di membro delle Camere. In proposito va considerato che le funzioni conferite agli organi costituzionali non designano generiche finalità, ma poteri giuridicamente definiti; e questo vale altresì per la funzione parlamentare, che ha natura generale. Ciò che la differenzia da altre funzioni costituzionalmente tutelate, ma a carattere specializzato (v. sentenze nn. 10 e 11 del 2000 e, nella giurisprudenza risalente, le sentenze nn. 375 del 1997 e 148 del 1983).

Occorre dunque che la prerogativa trovi una sua delimitazione funzionale: senza di essa, la prassi attuativa trasformerebbe l'istituto in una sorta di privilegio personale, conferendo a deputati e senatori uno statuto personale di favore circa l'ambito e i limiti della libertà di manifestazione del pensiero. Con evidente distorsione del principio di eguaglianza e di pari opportunità fra i cittadini nella dialettica politica”.

- Sentenza n. **11/2000** (red. Capotosti)

Considerato, 3.

“A questa ricognizione della propria competenza la Corte è pervenuta sulla base dei principi costituzionali che definiscono la posizione delle Camere nei confronti della giurisdizione, dai quali appunto emerge un equilibrio razionale e misurato tra le istanze dello Stato di diritto, che tendono ad esaltare i valori connessi all'esercizio della giurisdizione (...) e la salvaguardia di ambiti di autonomia parlamentare sottratti al diritto comune che valgono a conservare alla rappresentanza politica un suo indefettibile spazio di libertà; in questo senso si debbono pertanto ritenere coperti da immunità non tutti i comportamenti dei membri delle Camere, ma solo quelli strettamente funzionali all'esercizio indipendente delle attribuzioni

proprie del potere legislativo (sentenza n. 379 del 1996). Ma se appare costante nella giurisprudenza costituzionale il criterio della necessità di un collegamento, affinché l'immunità non si trasformi da esenzione di responsabilità legata alla funzione in privilegio personale, tra la manifestazione dell'opinione e la funzione parlamentare stessa (cfr. da ultimo sentenza n. 417 del 1999), non sempre agevole risulta l'individuazione in concreto dei criteri identificativi dei comportamenti strettamente funzionali all'esercizio indipendente delle attribuzioni proprie del potere legislativo”.

- Sentenza n. **10/2000** (red. Onida)

Considerato, 4.

“Questa Corte ha già più volte sottolineato che la prerogativa di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione non copre tutte le opinioni espresse dal parlamentare nello svolgimento della sua attività politica, ma solo quelle legate da nesso funzionale con le attività svolte ‘nella qualità’ di membro delle Camere (sentenze n. 375 del 1997, n. 289 del 1998, n. 329 e n. 417 del 1999). Si tratta ora di precisare, rispetto alla precedente giurisprudenza della Corte ed anche in vista di esigenze di certezza, quando ricorra tale nesso funzionale”.

III. – LE DICHIARAZIONI INTRA MOENIA

Ai sensi dell'art. 68 Cost., «I membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni».

La previsione costituzionale mira alla salvaguardia del libero esercizio della funzione del Parlamento, che «è ottenuta assicurando a ciascun parlamentare il diritto di esercitare liberamente la sua funzione: nel Parlamento, ponendo senza ostacoli o remore gli atti di esercizio di tale funzione; fuori di quella sede, riproducendo e divulgando gli atti medesimi» (sentenza n. 347 del 2004).

È chiaro, quindi, che la Carta costituzionale non fa alcun riferimento alle sedi o ai luoghi di svolgimento del mandato parlamentare, in ciò discostandosi dalle previsioni omologhe presenti negli ordinamenti delle più importanti democrazie occidentali.

La formulazione letterale dell'articolo, oltre ad alcuni fattori di trasformazione della comunicazione politica nella società contemporanea, rende non più percorribile «la tradizionale interpretazione che considerava compiuti nell'esercizio delle funzioni parlamentari – e quindi coperti dall'immunità che (...) garantisce l'autonomia delle Camere – i soli atti svolti all'interno dei vari organi parlamentari o anche paraparlamentari» (sentenza n. 11 del 2000). È, ormai, pacifico che possono essere coperte da immunità anche le dichiarazioni extra moenia, purché ricorrano determinati presupposti (vedi infra la Parte IV).

Con specifico riferimento alle dichiarazioni intra moenia, per consolidata elaborazione giurisprudenziale «costituiscono opinioni espresse nell'esercizio della funzione quelle manifestate nel corso dei lavori della Camera e dei suoi vari organi, in occasione dello svolgimento di una qualsiasi fra le funzioni svolte dalla Camera medesima, ovvero manifestate in atti, anche individuali, costituenti estrinsecazione delle facoltà proprie del parlamentare in quanto membro dell'assemblea» (sentenza n. 10 del 2000).

Al riguardo, va evidenziato che la Corte – anche in base alla formulazione dell'art. 68, primo comma, Cost. – non ha mai accolto «il criterio della mera localizzazione dell'atto». Infatti, come specificato nella sentenza n. 509 del 2002, «sono coperti dall'immunità gli atti svolti all'interno dei vari organi parlamentari, o anche paraparlamentari (cfr. sentenze n. 10 e n. 11 del 2000 e n. 79 del 2002), cioè atti che si esplicano nell'ambito di lavori comunque rientranti nel campo applicativo del “diritto parlamentare”, in quanto proprio tale condizione connota l'esercizio di funzioni parlamentari. In base a questo criterio, dunque, si debbono ritenere coperti dall'insindacabilità gli “atti di funzione”, anche se posti in essere extra moenia, mentre invece non si possono ritenere coperti da tale immunità gli atti non “di funzione”, anche se compiuti all'interno della sede della Camera o del Senato. In definitiva, il criterio di delimitazione dell'ambito della prerogativa dell'immunità è quello funzionale e non già quello spaziale (sentenza n. 10 del 2000)».

Conclusivamente, la sede nella quale è effettuata la dichiarazione da parte del parlamentare non può, di per sé sola, conferire carattere di funzione parlamentare: tale dato, infatti, non è da solo sufficiente a far presumere l'esistenza di un nesso funzionale idoneo a rendere insindacabili le opinioni ivi espresse (cfr. sentenza n. 509 del 2002).

- Sentenza n. **509/2002** (red. Capotosti)

Considerato, 3.

“Secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte ad essa non spetta certo di valutare il merito del giudizio civile pendente, ma, come giudice dei conflitti, di valutare in concreto l’ambito, trattandosi di norma costituzionale, di quell’esercizio di funzioni parlamentari al quale le opinioni in oggetto sono state ricondotte da parte della Camera di appartenenza in base all’art. 68, primo comma, della Costituzione. Va peraltro rilevato che, in ragione delle descritte modalità di svolgimento della vicenda, essa costituisce un *quid novi* nell’ambito di applicazione dell’art. 68, primo comma, come è stato appunto osservato dalla Giunta per le autorizzazioni a procedere.

Proprio tali modalità di svolgimento inducono a ritenere che non si tratti di dichiarazioni rivolte all’esterno, ma piuttosto – come esattamente afferma il Relatore alla Giunta per le autorizzazioni a procedere – di una comunicazione privata tra due parlamentari, la cui pubblicazione risulta certo non autorizzata e immediatamente smentita da entrambi, escludendo così ogni loro presunto *animus divulgandi*. Se dunque si è al di fuori dell’ipotesi della riproduzione e divulgazione all’esterno di atti compiuti nell’esercizio di funzioni parlamentari, viene meno conseguentemente ogni necessità di ricercare ai fini dell’insindacabilità – come invece fa la difesa della Camera – la corrispondenza sostanziale del contenuto di quella conversazione con un atto parlamentare. Va invece valutato se quelle stesse opinioni, per le modalità ed il luogo in cui sono state espresse, possano costituire, di per sé, una forma di esercizio di funzioni parlamentari, secondo appunto la tesi della parte resistente, per la quale le espressioni in esame sarebbero insindacabili per il solo fatto di essere state rese *intra moenia* da due parlamentari nei riguardi di un terzo parlamentare, per cui il loro nesso funzionale sarebbe comunque presunto.

Tale prospettazione difensiva non è però condivisibile. Nella giurisprudenza di questa Corte non si è infatti mai accolto, in base alla formulazione dell’art. 68, primo comma, della Costituzione, il criterio della mera localizzazione dell’atto, ma si è invece specificato che sono coperti dall’immunità gli atti svolti all’interno dei vari organi parlamentari, o anche paraparlamentari (cfr. sentenze n. 10 e n. 11 del 2000 e n. 79 del 2002), cioè atti che si esplicano nell’ambito di lavori comunque rientranti nel campo applicativo del diritto parlamentare, in quanto proprio tale condizione connota l’esercizio di funzioni parlamentari. In base a questo criterio, dunque, si debbono ritenere coperti dall’insindacabilità gli atti di funzione, anche se posti in essere *extra moenia*, mentre invece non si possono ritenere coperti da tale immunità gli atti non di funzione, anche se compiuti all’interno della sede della Camera o del Senato. In definitiva, il criterio di delimitazione dell’ambito della prerogativa dell’immunità è quello funzionale e non già quello spaziale (sentenza n. 10 del 2000).

La sede di svolgimento non può pertanto, di per sé sola, conferire carattere di funzione parlamentare ad una comunicazione privata svolta tra due parlamentari nella buvette della Camera, giacché tale circostanza attiene semmai ad un asserito contesto politico, che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, non può, di per sé stesso, fare presumere l’esistenza di un nesso funzionale idoneo a rendere insindacabili le opinioni ivi espresse”.

- Sentenza n. **56/2000** (red. Guizzi)

Considerato, 3.

“È pacifico che costituiscono opinioni formulate nell’esercizio della funzione quelle espresse nel corso dei lavori della Camera e dei suoi organi, in occasione dell’espletamento di una qualsiasi funzione di cui la Camera è titolare, o manifestate in atti, anche individuali, che siano estrinsecazione delle facoltà proprie di deputati e senatori”.

- Sentenza n. **11/2000** (red. Capotosti)

Considerato 4.

Risulta ormai superata, “in ragione dei fattori di trasformazione della comunicazione politica nella società contemporanea, la tradizionale interpretazione che considerava compiuti nell’esercizio delle funzioni parlamentari – e quindi coperti dall’immunità che appunto garantisce l’autonomia delle Camere – i soli atti svolti all’interno dei vari organi parlamentari o anche paraparlamentari (quali, ad esempio, i gruppi o le deputazioni) (...)”.

- Sentenza n. **10/2000** (red. Onida)

Considerato 4.

“È pacifico che costituiscono opinioni espresse nell’esercizio della funzione quelle manifestate nel corso dei lavori della Camera e dei suoi vari organi, in occasione dello svolgimento di una qualsiasi fra le funzioni svolte dalla Camera medesima, ovvero manifestate in atti, anche individuali, costituenti estrinsecazione delle facoltà proprie del parlamentare in quanto membro dell’assemblea”.

IV. – LE DICHIARAZIONI EXTRA MOENIA

Come già ricordato in precedenza, «la tradizionale interpretazione che considerava compiuti nell'esercizio delle funzioni parlamentari – e quindi coperti dall'immunità che appunto garantisce l'autonomia delle Camere – i soli atti svolti all'interno dei vari organi parlamentari o anche paraparlamentari» (**sentenza n. 11 del 2000**), è stata ripensata non solo alla luce della formulazione letterale dell'art. 68 Cost., ma anche in considerazione dei fattori di trasformazione della comunicazione politica nella società contemporanea.

Oggi, infatti, non si dubita più che – al ricorrere di alcuni presupposti definiti dalla giurisprudenza costituzionale – anche le dichiarazioni extra moenia possono risultare coperte dalla garanzia dell'insindacabilità ex art. 68, primo comma, Cost.

Al riguardo, va evidenziato che la maggior parte del contenzioso in tema di insindacabilità per le opinioni espresse e i voti dati dai parlamentari nell'esercizio della loro funzione ha riguardato proprio casi nei quali la dichiarazione asseritamente lesiva è stata pronunciata dal parlamentare al di fuori delle tradizionali sedi istituzionali. Molto spesso, infatti, la dichiarazione risulta essere stata resa nel corso di una conferenza stampa, di un programma televisivo o nel contesto di un'intervista giornalistica (televisiva o radiofonica), quindi in contesti «del tutto al di fuori di un'attività funzionale riconducibile alla qualità di membro della Camera, e del tutto al di fuori delle possibilità di controllo e di intervento offerte dall'ordinamento parlamentare» (**sentenza n. 289 del 2001**).

Il mancato accoglimento del criterio della mera localizzazione dell'atto ha comportato che l'estensione del regime di insindacabilità anche agli atti compiuti al di fuori dell'ambito dei lavori degli organi istituzionali «non può essere automatica, ma è necessario (...) verificare, in base a specifici criteri, più complessi rispetto a quello della mera "localizzazione" dell'atto, l'esistenza di un "nesso funzionale" stretto tra espressione di "opinioni" e di "voti" ed "esercizio" delle funzioni parlamentari» (**sentenza n. 11 del 2000**).

In altri termini, per non trasformare la prerogativa in un privilegio personale va escluso che possa essere ricompresa nella insindacabilità tutta la complessiva attività politica che il singolo membro del Parlamento pone in essere, rientrandovi invece soltanto quella che si manifesta attraverso l'esercizio delle funzioni parlamentari. Il discrimine tra i giudizi e le critiche che anche il parlamentare manifesta nel più esteso ambito dell'attività politica, per le quali non vale l'immunità, e le opinioni coperte da tale garanzia, è dunque costituito dalla inerenza delle opinioni all'esercizio delle funzioni parlamentari. Pertanto, nel caso di dichiarazione resa extra moenia del tutto al di fuori di un'attività funzionale riconducibile alla qualità di membro della Camera, e del tutto al di fuori delle possibilità di controllo e di intervento offerte dall'ordinamento parlamentare, l'unico punto da verificare riguarda l'eventualità che la dichiarazione medesima non rappresenti altro se non la divulgazione all'esterno (sia pure col mezzo televisivo) di un'opinione già espressa, o contestualmente espressa, nell'esercizio di funzioni parlamentari.

Spesso la giurisprudenza della Corte ha accolto l'idea secondo la quale rappresentano esercizio della funzione parlamentare extra moenia le sole espressioni che trovino puntuale ancoraggio in un previo atto parlamentare.

Conseguentemente, l'esistenza del nesso funzionale, che condiziona l'insindacabilità delle opinioni espresse, fra la dichiarazione per cui è in corso un giudizio civile o penale e

l'esercizio delle funzioni parlamentari, dipende dalla imprescindibile necessità che l'atto del quale la dichiarazione si presenti come riproduttiva debba considerarsi atto di esercizio delle funzioni del parlamentare.

La recente sentenza n. 133 del 2018, tuttavia, pare lasciare spazio alla possibilità di ammettere l'operatività dell'immunità anche laddove non sia espressamente individuabile un atto parlamentare interno, purché la dichiarazione sia espressione di esercizio della funzione parlamentare: «Non è (...) da escludere, in astratto, che nel sistema costituzionale italiano l'insindacabilità possa coprire anche dichiarazioni rese extra moenia, non necessariamente connesse ad atti parlamentari ma per le quali si ritenga nondimeno sussistente un evidente e qualificato nesso con l'esercizio della funzione parlamentare».

In generale

- Sentenza n. 133/2018 (red. de Pretis)

Considerato, 3.1.

“È vero che la Costituzione italiana, stabilendo all'art. 68, primo comma, che [i] membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni, adotta un criterio funzionale in base al quale l'insindacabilità non è limitata alle opinioni espresse all'interno delle Camere. Ciò similmente a quanto avviene in altri sistemi, come ad esempio quello operante per il Parlamento europeo (art. 8 del Protocollo n. 7 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea, su cui sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea 6 settembre 2011, in causa C-163/10, Patriciello), e a differenza di quanto invece prevedono altre Costituzioni che, sulla base di un criterio spaziale, limitano espressamente l'insindacabilità agli atti compiuti all'interno dell'assemblea di appartenenza (ad esempio, art. 46, comma 1, della Legge fondamentale tedesca e art. I, sezione 6, della Costituzione degli Stati Uniti d'America). Non è dunque da escludere, in astratto, che nel sistema costituzionale italiano l'insindacabilità possa coprire anche dichiarazioni rese *extra moenia*, non necessariamente connesse ad atti parlamentari ma per le quali si ritenga nondimeno sussistente un evidente e qualificato nesso con l'esercizio della funzione parlamentare

Nel caso di specie, tuttavia, un collegamento di questo tipo delle dichiarazioni contestate con la funzione parlamentare non sussiste, giacché le pubblicazioni giornalistiche in relazione alle quali il Tribunale ricorrente è stato adito si presentano, in concreto – e ferma restando ovviamente la valutazione del giudice comune sul rispetto dei suoi limiti – come ordinario esercizio del diritto di informazione e di critica, che spetta al parlamentare convenuto nel giudizio ordinario nei medesimi termini e limiti in cui esso spetta a qualsiasi cittadino, e non offrono alcun elemento idoneo a qualificarle come un'evidente espressione, specifica e differenziata, della funzione parlamentare”.

- Sentenza n. **152/2007** (red. Saulle)

Considerato, 3.

“Alla luce della ormai consolidata giurisprudenza di questa Corte, la prerogativa dell’art. 68, primo comma, della Costituzione, non copre tutte le opinioni espresse dal parlamentare nello svolgimento della sua attività politica, ma solo quelle legate da nesso funzionale con le attività svolte nella qualità di membro di una delle due Camere. Tale nesso sussiste ove siano riscontrabili sia un legame temporale fra attività parlamentare ed attività esterna (che abbia finalità divulgativa della prima), sia una sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell’esercizio delle funzioni e atti esterni.

Indipendentemente dall’eventuale contenuto diffamatorio delle dichiarazioni del senatore, il compito di questa Corte è quindi limitato alla verifica se esse, ancorché rese fuori della sede istituzionale, siano collegate ad attività proprie del parlamentare e ne rappresentino il momento di divulgazione all’esterno (*ex plurimis*, sentenze n. 317 del 2006; n. 28, n. 164, n. 176, n. 196 e n. 235 del 2005; n. 52 del 2002; n. 10 e n. 11 del 2000)”.

- Sentenza n. **151/2007** (red. De Siervo)

Considerato, 3.

“Al fine di verificare la sussistenza del cosiddetto nesso funzionale, alla quale è subordinata la prerogativa dell’insindacabilità prevista dall’art. 68, primo comma, della Costituzione, questa Corte è chiamata ad accertare se le affermazioni oggetto del procedimento penale a carico del senatore si ricolleghino ad attività proprie del parlamentare e a discernere le opinioni 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 parlamentare (tra le molte, sentenze n. 65 del 2007, n. 246 del 2004, n. 11 e n. 10 del 2000).

Non può pertanto essere condivisa la tesi sviluppata dalla difesa del Senato della Repubblica, per la quale il mandato elettorale si esplica in tutte le occasioni in cui il parlamentare raggiunga il cittadino tramite i mezzi di informazione, in particolare esercitando l’attività di giornalista”.

- Sentenza n. **235/2005** (red. Gallo)

Considerato, 3.

“Va qui ribadita la costante giurisprudenza di questa Corte, secondo cui, per l’esistenza di un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare e l’espletamento delle sue funzioni di membro del Parlamento, è necessario che tali dichiarazioni possano essere identificate come espressione dell’esercizio di attività parlamentari (v., *ex plurimis*, sentenze numeri 164 e 28 del 2005, 298 e 120 del 2004, 521 e 79 del 2002, 321 del 2000). Indipendentemente dall’eventuale contenuto diffamatorio di tali dichiarazioni, il compito di questa Corte è limitato alla verifica se esse, ancorché rese al di fuori della sede istituzionale, siano collegate ad attività proprie del parlamentare;

costituiscono cioè espressione della sua funzione o ne rappresentino il momento di divulgazione all'esterno (v., *ex plurimis*, sentenza n. 508 del 2002).

Nel caso in esame, neppure nella delibera di insindacabilità e nella proposta della Giunta per le autorizzazioni a procedere è possibile rinvenire un riferimento ad atti tipici del parlamentare. In particolare, la proposta della Giunta, a cui rinvia la delibera di insindacabilità, contiene solo un generico richiamo al collegamento fra le dichiarazioni dell'on. Maroni e una non meglio precisata vicenda di forte attualità politica che lo aveva visto coinvolto nella sua precedente qualità di Ministro dell'interno”.

- Sentenza n. **246/2004** (red. Mezzanotte)

Considerato, 4.

“Questa Corte è chiamata a verificare se le predette affermazioni si ricolleghino ad attività proprie del parlamentare e, dunque, a discernere le opinioni 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 parlamentare, avvalendosi dell'unico saldo criterio desumibile dal primo comma dell'art. 68 Cost.: quello del c.d. nesso funzionale”.

- Sentenza n. **435/2002** (red. De Siervo)

Considerato, 2.

“In realtà, invece, appare evidente, trattandosi di una dichiarazione resa ad una agenzia di stampa che le dichiarazioni contestate sono state espresse in un contesto del tutto estraneo alle attività parlamentari e quindi fuori della possibile applicazione delle procedure parlamentari di controllo idonee ad evitare, ad esempio, nel testo delle mozioni, interpellanze od interrogazioni, l'utilizzazione di espressioni lesive dell'onorabilità dei singoli o comunque espressioni sconvenienti (art. 139-*bis* del Regolamento della Camera dei deputati)”.

- Sentenza n. **283/2002** (red. Flick)

Considerato, 3.

“Come questa Corte ha avuto modo di affermare più volte – nella ormai consolidata giurisprudenza formatasi sul tema dei conflitti di attribuzione fra autorità giudiziaria e Camere, in ordine alla applicazione dell'art. 68, primo comma, della Costituzione – allorché le dichiarazioni, per le quali il parlamentare è chiamato a rispondere in sede giurisdizionale, siano state rese, come nella specie, del tutto al di fuori di un'attività funzionale riconducibile alla qualità di membro della Camera, e del tutto al di fuori delle possibilità di controllo e di intervento offerte dall'ordinamento parlamentare, l'unico punto da verificare riguarda l'eventualità che la dichiarazione medesima non rappresenti altro se non la divulgazione all'esterno ... di un'opinione già espressa, o contestualmente espressa, nell'esercizio della funzione parlamentare (v., fra le tante, la sentenza n. 289 del 2001)”.

- Sentenza n. **52/2002** (red. Flick)

Considerato, 2.

“Come questa Corte ha avuto modo di affermare più volte – nella ormai consolidata giurisprudenza formatasi sul tema dei conflitti di attribuzione fra autorità giudiziaria e Camere, in ordine alla applicazione dell’art. 68, primo comma, della Costituzione – allorché le dichiarazioni per le quali il parlamentare è chiamato a rispondere in sede giurisdizionale siano state rese, come nella specie, del tutto al di fuori di un’attività funzionale riconducibile alla qualità di membro della Camera, e del tutto al di fuori delle possibilità di controllo e di intervento offerte dall’ordinamento parlamentare, l’unico punto da verificare riguarda l’eventualità che la dichiarazione medesima non rappresenti altro se non la divulgazione all’esterno di un’opinione già espressa, o contestualmente espressa, nell’esercizio di funzione parlamentare (v., fra le tante, la sentenza n. 289 del 2001)”.

- Sentenza n. **51/2002** (red. Flick)

Considerato, 4.

“Come questa Corte ha avuto modo di affermare più volte – nella ormai consolidata giurisprudenza formatasi sul tema dei conflitti di attribuzione fra autorità giudiziaria e Camere parlamentari, in ordine alla applicazione dell’art. 68, primo comma, della Costituzione – ove le dichiarazioni per le quali il parlamentare è chiamato a rispondere in sede giurisdizionale siano state rese, come nella specie, del tutto al di fuori di un’attività funzionale riconducibile alla qualità di membro della Camera, e del tutto al di fuori delle possibilità di controllo e di intervento offerte dall’ordinamento parlamentare, l’unico punto da verificare riguarda l’eventualità che la dichiarazione medesima non rappresenti altro se non la divulgazione all’esterno di un’opinione già espressa, o contestualmente espressa, nell’esercizio di funzione parlamentare (v., fra le tante, la sentenza n. 289 del 2001)”.

- Sentenza n. **289/2001** (red. Onida)

Considerato, 2.

“Va premesso che, come ricorda la difesa della Camera, secondo il più recente orientamento di questa Corte, il giudizio sui conflitti di attribuzione fra autorità giudiziaria e Camere parlamentari, in ordine alla applicazione dell’art. 68, primo comma, della Costituzione, originati da deliberazioni di insindacabilità adottate dalle assemblee, non si configura come mero sindacato sulla esistenza e congruità della motivazione con cui la Camera di appartenenza del parlamentare abbia affermato che la dichiarazione di cui si discute rientra nell’ambito della prerogativa, ma richiede che si verifichi se, nella specie, l’opinione sia stata espressa nell’esercizio delle funzioni parlamentari, alla luce della nozione di tale esercizio che si desume dalla Costituzione (sentenze n. 10 e n. 11 del 2000).

Al di là, dunque, della assenza, lamentata dal tribunale ricorrente, di motivazione del voto con cui la Camera respinse la proposta della giunta, la Corte deve esprimersi sul punto se la dichiarazione della quale l’on. Sgarbi è chiamato a rispondere sia opinione espressa

nell'esercizio delle funzioni parlamentari, nel qual caso l'art. 68 della Costituzione impedirebbe l'attivazione di tale responsabilità, ovvero sia opinione espressa allo stesso titolo di ogni altro cittadino, nel qual caso spetterebbe al giudice procedere, entrando nel merito dell'accusa per valutarne la fondatezza.

Essendo pacifico il contesto in cui si colloca la dichiarazione, resa nel corso di un programma televisivo condotto dallo stesso deputato, del tutto al di fuori di un'attività funzionale riconducibile alla qualità di membro della Camera, e del tutto al di fuori delle possibilità di controllo e di intervento offerte dall'ordinamento parlamentare, l'unico punto da verificare riguarda l'eventualità che la dichiarazione medesima non rappresenti altro se non la divulgazione all'esterno (sia pure col mezzo televisivo) di un'opinione già espressa, o contestualmente espressa, nell'esercizio di funzioni parlamentari (cfr. sentenze nn. 10, 11, 56, 58, 82, 320, 321, 420 del 2000)".

- Sentenza n. **420/2000** (red. Chieppa)

Considerato, 3.

“Si tratta dunque di opinioni espresse al di fuori dell'esercizio di attività parlamentari tipiche, sicché l'intero problema, sottoposto alla Corte, si risolve nello stabilire se – ciò non di meno – esse siano da ricomprendere nella sfera delle attività (opinioni e voti) dei membri del Parlamento assistite dalla garanzia costituzionale (sentenze nn. 320 e 321 del 2000)".

- Sentenza n. **321/2000** (red. Zagrebelsky)

Considerato, 3.1.

“Trattandosi di valutare l'applicabilità della prerogativa parlamentare prevista dal primo comma dell'art. 68 della Costituzione a dichiarazioni rese da un membro del Parlamento a un organo di informazione, dichiarazioni dunque rilasciate al di fuori dell'esercizio di attività parlamentari tipiche, l'intero problema si risolve nello stabilire se – ciò non di meno – esse siano identificabili come espressioni di attività parlamentare (sentenze nn. 10 del 2000 e 329 del 1999) e quindi siano da ricomprendere nella sfera delle attività dei membri del Parlamento assistite dalla garanzia costituzionale”.

- Sentenza n. **320/2000** (red. Zagrebelsky)

Considerato, 3.1.

“Trattandosi di valutare l'applicabilità della prerogativa parlamentare prevista dal primo comma dell'art. 68 della Costituzione a dichiarazioni rese da un membro del Parlamento a un organo di stampa, dichiarazioni dunque rilasciate al di fuori dell'esercizio di attività parlamentari tipiche, l'intero problema si risolve nello stabilire se – ciò non di meno – esse siano identificabili come espressioni di attività parlamentare (sentenze nn. 10 del 2000 e 329 del 1999) e quindi siano da ricomprendere nella sfera delle attività dei membri del Parlamento assistite dalla garanzia costituzionale”.

- Sentenza n. **58/2000** (red. Capotosti)

Considerato, 3.

“In particolare, trattandosi, nella specie, di opinioni espresse al di fuori dell’ambito dei lavori parlamentari, va riscontrata l’esistenza del nesso funzionale, che deve consistere non già in una semplice forma di collegamento – di argomento o di contesto – fra attività parlamentare e dichiarazioni, ma più precisamente nella identificabilità della dichiarazione stessa quale espressione di attività parlamentare” (sentenza n. 10 del 2000).

- Sentenza n. **56/2000** (red. Guizzi)

Considerato, 3.

“Nel normale svolgimento della vita democratica, le opinioni che il parlamentare espone al di fuori dell’ambito funzionale rappresentano esercizio della libertà di espressione comune a tutti i consociati, alle quali non può quindi estendersi (senza snaturarla) la prerogativa introdotta dall’art. 68, primo comma, della Costituzione”.

- Sentenza n. **11/2000** (red. Capotosti)

Considerato, 4.

“È tuttavia evidente che l’estensione del regime di insindacabilità anche agli atti compiuti al di fuori dell’ambito dei lavori dei predetti organi non può essere automatica, ma è necessario, essendo questa forma di insindacabilità significativamente circoscritta, nella previsione costituzionale, all’esercizio di funzioni parlamentari, verificare, in base a specifici criteri, più complessi rispetto a quello della mera localizzazione dell’atto, l’esistenza di un nesso funzionale stretto tra espressione di opinioni e di voti ed esercizio delle funzioni parlamentari. Il nesso funzionale deve cioè qualificarsi non come semplice collegamento di argomento o di contesto fra attività parlamentare e dichiarazione, ma come identificabilità della dichiarazione stessa quale espressione di attività parlamentare (sentenza in pari data n. 10 del 2000).

L’interpretazione del primo comma dell’art. 68 porta infatti ad escludere, per non trasformare la prerogativa in un privilegio personale (cfr. da ultimo sentenze n. 329 del 1999 e n. 289 del 1998), che sia compresa nella insindacabilità tutta la complessiva attività politica che il singolo membro del Parlamento pone in essere, rientrandovi invece soltanto quella che si manifesta attraverso l’esercizio delle funzioni parlamentari. Ed invero la giurisprudenza di questa Corte è costante nella riaffermazione di questo criterio distintivo, statuendo che il discrimine tra i giudizi e le critiche che anche il parlamentare manifesta nel più esteso ambito dell’attività politica, per le quali non vale l’immunità, e le opinioni coperte da tale garanzia, è dunque costituito dalla inerenza delle opinioni all’esercizio delle funzioni parlamentari” (da ultimo sentenza n. 417 del 1999)”.

- Sentenza n. **10/2000** (red. Onida)

Considerato, 4.

“Invece l’attività politica svolta dal parlamentare al di fuori di questo ambito non può dirsi di per sé esplicazione della funzione parlamentare nel senso preciso cui si riferisce l’art. 68, primo comma, della Costituzione.

Nel normale svolgimento della vita democratica e del dibattito politico, le opinioni che il parlamentare esprima fuori dai compiti e dalle attività propri delle assemblee rappresentano piuttosto esercizio della libertà di espressione comune a tutti i consociati: ad esse dunque non può estendersi, senza snaturarla, una immunità che la Costituzione ha voluto, in deroga al generale principio di legalità e di giustiziabilità dei diritti, riservare alle opinioni espresse nell’esercizio delle funzioni.

La linea di confine fra la tutela dell’autonomia e della libertà delle Camere, e, a tal fine, della libertà di espressione dei loro membri, da un lato, e la tutela dei diritti e degli interessi, costituzionalmente protetti, suscettibili di essere lesi dall’espressione di opinioni, dall’altro lato, è fissata dalla Costituzione attraverso la delimitazione funzionale dell’ambito della prerogativa. Senza questa delimitazione, l’applicazione della prerogativa la trasformerebbe in un privilegio personale (cfr. sentenza n. 375 del 1997), finendo per conferire ai parlamentari una sorta di statuto personale di favore quanto all’ambito e ai limiti della loro libertà di manifestazione del pensiero: con possibili distorsioni anche del principio di eguaglianza e di parità di opportunità fra cittadini nella dialettica politica.

Né si può accettare, senza vanificare tale delimitazione, una definizione della ‘funzione’ del parlamentare così generica da ricomprendervi l’attività politica che egli svolga in qualsiasi sede, e nella quale la sua qualità di membro delle Camere sia irrilevante. Nel linguaggio e nel sistema della Costituzione, le ‘funzioni’ riferite agli organi non indicano generiche finalità, ma riguardano ambiti e modi giuridicamente definiti: e questo vale anche per la funzione parlamentare, ancorché essa si connoti per il suo carattere non specializzato (cfr. sentenze n. 148 del 1983; n. 375 del 1997)”.

La nozione di atto tipico riconducibile all'esercizio della funzione parlamentare (fattispecie particolari)

Nelle seguenti pronunce sono indicate talune fattispecie idonee a configurare o escludere il nesso funzionale. Nel primo senso: la missiva indirizzata da un parlamentare al proprio capo-gruppo, la lettera inviata per esprimere le ragioni politiche al Presidente di una Commissione parlamentare d'inchiesta (nella specie la Commissione antimafia), una richiesta di interrogazione parlamentare; nel secondo senso: la deposizione resa dal parlamentare nel giudizio penale, la denuncia penale, la mera coincidenza nella stessa persona della posizione di parlamentare con quella di ministro

- Sentenza n. **304/2007** (red. Maddalena)

Considerato, 3.4.

“Priva di fondamento è la tesi, sviluppata dalla difesa del Senato della Repubblica, secondo cui, in caso di coincidenza della posizione di parlamentare con quella di ministro, la garanzia dell'insindacabilità, di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione, dovrebbe coprire le dichiarazioni *extra moenia* del parlamentare-ministro, anche se non ascrivibili a funzioni parlamentari tipizzate, per il solo fatto di essere riferibili o connesse alla carica ministeriale e alla realizzazione dell'indirizzo politico che con essa si manifesta.

L'art. 68, primo comma, della Costituzione contiene un principio che presiede alla garanzia delle attribuzioni delle Camere, essendo preordinato alla tutela del bene costituzionale dell'autonomia delle funzioni parlamentari come area di libertà politica delle Assemblee rappresentative (sentenza n. 120 del 2004).

Rientrano nella sfera dell'insindacabilità tutte le opinioni manifestate con atti tipici nell'ambito dei lavori parlamentari, mentre per quanto attiene alle attività non tipizzate esse si debbono tuttavia considerare coperte dalla garanzia di cui all'art. 68, nei casi in cui si esplicano mediante procedimenti, strumenti ed atti, anche innominati, ma comunque rientranti nel campo di applicazione del diritto parlamentare, che il membro del Parlamento è in grado di porre in essere e di utilizzare proprio solo e in quanto riveste tale carica. Ciò che rileva, ai fini dell'insindacabilità, è dunque il collegamento necessario con le ‘funzioni’ del Parlamento, cioè con l'ambito funzionale entro cui l'atto si iscrive, a prescindere dal suo contenuto comunicativo, che può essere il più vario, ma che in ogni caso deve essere tale da rappresentare esercizio in concreto delle funzioni proprie dei membri delle Camere, anche se attuato in forma innominata sul piano regolamentare (sentenza n. 120 del 2004).

Il fatto che il parlamentare chiamato a ricoprire la carica di ministro si trovi in una condizione parlamentare particolare, per non essere in grado di svolgere un'attività parlamentare piena, non consente di ritenere comprese nella sfera di operatività della garanzia dell'insindacabilità condotte poste in essere nell'esercizio delle attribuzioni del ministro, stante la oggettiva diversità fra queste ultime, di per sé considerate, e le funzioni parlamentari. La coincidenza, nella stessa persona, della posizione di parlamentare e di ministro non giustifica in alcun modo l'applicazione estensiva al ministro della garanzia di insindacabilità

di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione, propria del parlamentare, quando questi esercita funzioni attinenti alla carica di Governo”.

- Sentenza n. **329/2006** (red. Bile)

Considerato, 4.

“Né varrebbe obiettare che la deposizione resa nel giudizio penale costituisca atto tipico della funzione di senatore: infatti l’obbligo di rendere testimonianza (e, con essa, di dire la verità) riguarda direttamente ogni cittadino e l’esercizio di tale dovere non richiede l’intermediazione della rappresentanza parlamentare. La dichiarazione fatta nel corso di tale incombenza istruttorio non può assumere, dunque, i connotati di un atto tipico della funzione per il solo fatto che ne sia autore un parlamentare (cfr. sentenza n. 286 del 2006)”.

- Sentenza n. **286/2006** (red. Amirante)

Considerato, 3.

“Non si può condividere la tesi della difesa della Camera secondo la quale, poiché ogni singolo parlamentare rappresenta la nazione e poiché la giustizia è amministrata in nome del popolo, presentare una denuncia penale è atto tipico della funzione di deputato.

È sufficiente osservare che spetta direttamente ad ogni cittadino la facoltà di denunciare all’autorità competente i fatti che egli ritenga – assumendosi la responsabilità del relativo giudizio – costituire reato. L’esercizio di tale facoltà non richiede l’intermediazione della rappresentanza parlamentare.

Ne consegue che una denuncia penale non ha i connotati di un atto tipico della funzione parlamentare per il solo fatto che ne sia autore un deputato.

Occorre allora esaminare le ulteriori deduzioni della difesa della Camera dirette a dimostrare che le opinioni espresse dall’on. Maiolo nell’esposto-denuncia sono la sostanziale, ancorché non testuale, riproduzione di opinioni espresse in atti della funzione parlamentare”.

- Sentenza n. **193/2005** (red. Vaccarella)

Considerato, 2.4.

“Questa Corte ha già avuto modo, qualificando atto parlamentare la missiva indirizzata al proprio capo-gruppo da un parlamentare, di ravvisare nei gruppi parlamentari il riflesso istituzionale del pluralismo politico (sentenza n. 298 del 2004): tanto premesso, la difesa della Camera sostiene che, coerentemente, la Corte dovrebbe dedurre che, come nell’ambito dell’attività istituzionale *intra moenia* l’appartenenza al medesimo gruppo consente perfino la fungibilità tra i membri del gruppo stesso in quanto contribuiscono tutti all’azione politico-istituzionale comune, così il membro del gruppo che esterni *extra moenia* quanto altro membro ha espresso nel recinto parlamentare lo farebbe – sulla base di un rapporto più intenso di quello con un qualsiasi altro parlamentare – relativamente ad atti tipici nei quali si esprime un’azione politico-istituzionale che è del gruppo, e che, quindi, è anche sua propria”.

- Sentenza n. **298/2004** (red. Amirante)

Considerato, 4.

“Il conflitto di attribuzioni promosso dall’attuale ricorrente fu risolto in senso favorevole al Senato della Repubblica con la sentenza n. 219 del 2003.

Con tale pronuncia questa Corte, facendo applicazione dei principi sopra enunciati, ha ritenuto che le Commissioni parlamentari d’inchiesta, quale la Commissione antimafia, siano anch’esse articolazioni del Parlamento, sicché parlamentari sono le attività che si svolgono nel loro seno o con riguardo al loro funzionamento. Da tanto la Corte ha dedotto che la lettera inviata dal senatore suddetto al Presidente della Commissione per esprimere le ragioni politiche che avevano motivato la scelta di Forza Italia di astenersi dalla partecipazione al convegno sul riciclaggio era esercizio di funzioni parlamentari, ancorché espresse in un atto (la lettera) in senso stretto non tipico dell’attività parlamentare. La Corte ha concluso che ad essere divulgate erano opinioni espresse da un parlamentare in un atto legato dal nesso funzionale con l’attività parlamentare, ed in quanto tale rientrante nella sfera di immunità di cui all’art. 68, primo comma, della Costituzione.

I principi suindicati conducono alla stessa valutazione per quanto concerne la condotta del deputato Mancuso. Questi, infatti, durante la conferenza stampa ha espresso propositi ed opinioni nella sostanza non diversi da quelli già comunicati al Presidente della Commissione antimafia e la cui essenza era costituita dal rifiuto di partecipare ad una manifestazione insieme con un magistrato che a suo dire distorceva a finalità politiche la funzione connessa all’incarico di Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Palermo.

Alla medesima conclusione si perviene riguardo al comportamento addebitato al deputato Maiolo, della quale fu divulgata la lettera inviata al capo del gruppo di appartenenza. Comunque, infatti, si vogliano definire i gruppi parlamentari, non si può dubitare che essi costituiscano uno dei modi, se non il principale, di organizzazione delle forze politiche in seno al Parlamento, sicché questa Corte li ha indicati come il riflesso istituzionale del pluralismo politico (sentenza n. 49 del 1998).

Ne consegue che la lettera indirizzata al capo del gruppo parlamentare di Forza Italia, con lo scopo di rendere nota al destinatario l’opinione dell’autrice sul comportamento da tenere nella Commissione antimafia in occasione del convegno di Palermo, costituisce esplicitazione di attività parlamentare nel senso che qui rileva e rientra pertanto nella previsione dell’art. 68, primo comma, della Costituzione”.

- Sentenza n. **379/2003** (red. Onida)

Considerato, 2., 3., 4.

“La possibilità di riconoscere il nesso, che condiziona l’insindacabilità dell’opinione espressa, fra la dichiarazione per cui è giudizio e l’esercizio delle funzioni parlamentari dipende nella specie, alla stregua della giurisprudenza di questa Corte, dal fatto che la richiesta di interrogazione, presentata dall’on. Gramazio alla Presidenza della Camera, debba o meno considerarsi atto di esercizio delle funzioni del parlamentare.

(...) Il potere di presentare interrogazioni, rivolte al Governo, domandando “se un fatto sia vero, se alcuna informazione sia giunta al Governo, o sia esatta, se il Governo intenda comunicare alla Camera documenti o notizie o abbia preso o stia per prendere alcun provvedimento su un oggetto determinato (così l’art. 128 del regolamento della Camera dei deputati: ma in termini analoghi l’art. 145 del regolamento del Senato), ancorché non previsto espressamente dalla Costituzione, fa parte tradizionalmente delle attribuzioni del singolo membro delle Camere, nell’ambito dell’attività e della funzione ispettivo-politica ad esse spettante. Tale potere è espressamente previsto e disciplinato dai regolamenti che le Camere si sono date, in attuazione dell’art. 64 della Costituzione, per disciplinare la propria organizzazione e attività. Si esplica attraverso la presentazione di un testo scritto al Presidente della Camera di appartenenza del parlamentare. Successivamente, compiutosi positivamente il vaglio di ammissibilità attribuito al Presidente, l’interrogazione viene annunciata all’assemblea e pubblicata nel resoconto della seduta in cui è stata annunciata; seguono la risposta del Governo, con le diverse procedure previste, e l’eventuale replica dell’interrogante.

Sul fondamento e sulla ratio del potere ispettivo, e quindi anche sull’ambito e sui limiti sostanziali in cui esso può essere esercitato, molto si è discusso e si discute, e anche la prassi parlamentare non è univoca: sta di fatto che non di rado lo strumento è utilizzato, nella sua potenzialità di acquisizione e diffusione di conoscenza e di espressione generica di valutazioni critiche di interesse pubblico, ben al di là dei confini delle sole funzioni ed attività spettanti al Governo e rientranti nell’ambito del suo rapporto fiduciario con il Parlamento.

Un vaglio del Presidente dell’assemblea sulla ammissibilità o sulla proponibilità dell’interrogazione è da tempo previsto dai regolamenti, con riguardo alla verifica della corrispondenza del testo presentato rispetto alla sua funzione, nonché alla sua formulazione, che non deve contenere espressioni sconvenienti (cfr. l’art. 146 del regolamento del Senato).

(...) l’ampiezza dei criteri del controllo preventivo del Presidente sul contenuto degli atti di iniziativa dei singoli deputati impedisce di considerare di per sé estranea all’esercizio delle funzioni del parlamentare una interrogazione presentata, per il solo fatto che essa sia stata dichiarata inammissibile dalla Presidenza, per uno qualsiasi dei motivi previsti dalla norma regolamentare.

(...) Se si tiene poi conto che contro la decisione presidenziale non è previsto, almeno esplicitamente, né viene praticato alcun rimedio, nemmeno in forma di appello all’assemblea, ben si comprende come legare indissolubilmente al vaglio positivo di ammissibilità la caratterizzazione dell’atto come esercizio di funzione parlamentare, e viceversa, significherebbe attribuire al Presidente della Camera un potere assoluto incidente su una prerogativa – quella della insindacabilità – che, benché indirizzata a rafforzare lo statuto dell’organo parlamentare, si riferisce pur sempre alla libertà di espressione di ogni singolo membro delle Camere.

Ciò non significa, però, che qualunque testo scritto, in ipotesi presentato da un parlamentare come interrogazione, ma non ammesso dalla Presidenza, quale che ne sia il contenuto, costituisca sempre di per sé opinione da ritenersi espressa nell’esercizio delle funzioni parlamentari, come tale automaticamente coperta dalla insindacabilità.

Il vaglio negativo di ammissibilità potrebbe, in fatto, anche corrispondere alla verifica di una non riconducibilità assoluta dello scritto presentato all’esercizio di funzioni parlamentari,

e quindi della sua estraneità alla sfera della prerogativa di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione. Occorre dunque, caso per caso, valutare il contenuto dell'atto e le ragioni della sua mancata ammissione.

(...) E una volta che si riconosca la riconducibilità, in concreto, all'esercizio delle funzioni parlamentari dell'atto di iniziativa compiuto, la sua divulgazione, pur avvenuta prima del vaglio di ammissibilità del Presidente dell'assemblea, non fa venir meno la insindacabilità dell'opinione espressa, irrilevanti essendo, in questa sede, i problemi di correttezza nei rapporti interni al Parlamento, che hanno indotto talora la Presidenza della Camera a valutare negativamente la prassi della comunicazione al pubblico del contenuto di una interrogazione non ancora vagliata nella sua ammissibilità”.

- Sentenza n. **219/2003** (red. Flick)

Considerato, 2., 3.

“In primo luogo, l'attività svolta in seno ad organi parlamentari, quali certamente sono le Commissioni parlamentari di inchiesta, ha l'identica natura di quella svolta nelle altre articolazioni in cui i membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica sono chiamati a svolgere le proprie attribuzioni: la definizione di attività parlamentare – soprattutto agli effetti della garanzia della insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati, a norma dell'art. 68 della Costituzione – non può, infatti, ammettere arbitrarie limitazioni a seconda della struttura all'interno della quale le funzioni anzidette vengono ad essere in concreto esercitate. D'altra parte – e proprio con riferimento ad un conflitto promosso dalla autorità giudiziaria, a seguito della mancata trasmissione di atti da parte della Commissione parlamentare antimafia – questa Corte non ha mancato di sottolineare che è compito delle Commissioni parlamentari di inchiesta ... raccogliere notizie e dati necessari per l'esercizio delle funzioni delle Camere; esse ... hanno semplicemente lo scopo di mettere a disposizione delle Assemblee tutti gli elementi utili affinché queste possano, con piena cognizione delle situazioni di fatto, deliberare la propria linea di condotta, sia promuovendo misure legislative, sia invitando il Governo ad adottare, per quanto di sua competenza, i provvedimenti del caso. L'attività di inchiesta rientra, insomma, nella più lata nozione della funzione ispettiva delle Camere ... (v. sentenza n. 231 del 1975).

In secondo luogo, rileva non già la configurazione nominalistica degli atti che il singolo parlamentare compia quale componente di una determinata Commissione, ma la riconducibilità di essi allo svolgimento dei relativi lavori: così da esprimere l'esercizio in concreto delle attribuzioni inerenti la qualità rivestita nell'ambito di quell'organo. In tale prospettiva, erra il Giudice ricorrente laddove postula una sorta di automatica equivalenza tra l'atto non previsto dai regolamenti parlamentari e l'atto estraneo alla funzione parlamentare, giacché la tipizzazione, che rileva agli effetti della garanzia di insindacabilità, non è quella che scaturisce dal *nomen* (valido solo sul piano meramente ricognitivo); ma è quella che, secondo un paradigma di effettività, deriva dalla riconducibilità degli atti all'esercizio delle attribuzioni proprie – anche se attuate in forma innominata, sul piano regolamentare – dei componenti i due rami del Parlamento. È 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 qualificarlo come opinione manifestata nell'esercizio delle funzioni di membro 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.

Emerge, allora, con evidenza, che la lettera inviata dal senatore Centaro al Presidente della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia – ed acquisita agli atti del presente giudizio a seguito della ordinanza istruttoria di questa Corte – presenta le caratteristiche necessarie per poter essere inquadrata nel novero degli atti di esercizio della funzione parlamentare.

È anzitutto da escludere, infatti, che si trattasse di una comunicazione privata, giacché essa è stata indirizzata al presidente dell'organismo parlamentare da un componente dello stesso, nella qualità di rappresentante – e quindi di portavoce – del gruppo di Forza Italia in seno alla Commissione. Un atto, dunque, del tutto ufficiale, protocollato alla ricezione e, come tale, destinato a confluire nella documentazione della attività di quell'organismo, senza che rilevi – come pure sembra implicitamente adombrare il Giudice ricorrente – il carattere asseritamente interno che il contenuto di quell'atto eventualmente rivestiva, agli effetti delle relazioni o delle comunicazioni esterne che potevano promanare dalla stessa Commissione parlamentare.

Accanto a ciò, la natura dell'atto è confermata dal relativo contenuto, tutto concentrato nell'esprimere le ragioni politiche in forza delle quali il gruppo (...).

Contrariamente all'assunto del ricorrente, non necessariamente l'atto che assume una connotazione ed un contenuto squisitamente politico perde per ciò stesso la natura 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. Ne deriva che, pur tenendo conto delle peculiarità che caratterizzano la comunicazione rivolta dal senatore Centaro al Presidente della Commissione parlamentare antimafia – peculiarità essenzialmente riconducibili allo specifico contesto da cui quella comunicazione ha tratto causa ed origine – non è dubitabile che essa rivesta i caratteri dell'atto compiuto nell'esercizio delle funzioni parlamentari”.

La necessaria corrispondenza sostanziale del contenuto delle dichiarazioni rispetto all'atto tipico

La riproduzione all'esterno delle Camere di dichiarazioni già espresse in un atto parlamentare è insindacabile solo ove sia riscontrabile una corrispondenza sostanziale di contenuti con l'atto parlamentare, non essendo sufficiente a questo riguardo una mera comunanza di tematiche.

*È questo l'orientamento ormai consolidato al quale è giunta la Corte nel tentativo di concretizzare i requisiti richiesti per l'esistenza del nesso funzionale tra le dichiarazioni rese extra moenia da un parlamentare e l'espletamento delle sue funzioni di membro del Parlamento. Per l'esistenza del nesso funzionale non è sufficiente affermare in termini generali che le suddette dichiarazioni siano da identificare come espressione dell'esercizio di attività parlamentare (ex multis, **sentenza n. 55 del 2014**), ma è necessario individuare in concreto gli elementi e le caratteristiche che permettono l'esatta configurazione del suddetto legame.*

*In alcune pronunce la Corte si limita ad enunciare principi di carattere generale, di volta in volta facendo rientrare nella previsione dell'art. 68, primo comma, Cost. le opinioni espresse extra moenia da un parlamentare «qualora costituiscano la sostanziale divulgazione del contenuto di atti tipici della funzione» (**sentenza n. 274 del 2007**) o escludendole da tale ambito poiché è «insufficiente la comunanza di temi politici tra tali opinioni e atti della funzione parlamentare» (**sentenza n. 271 del 2007**).*

*Più spesso, invece, la Corte argomenta in modo articolato ed evidenzia che per la configurabilità del nesso funzionale – oltre ad un legame di ordine temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna (**sentenze n. 55 del 2014 e n. 305 del 2013**, tra le ultime), tale che questa venga ad assumere una finalità divulgativa della prima (vedi infra, pag. 105 e ss.) - è necessaria «una sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e gli atti esterni, al di là delle formule letterali usate (**sentenza n. 333 del 2011**), non essendo sufficiente né un semplice collegamento tematico o una corrispondenza contenutistica parziale (**sentenza n. 334 del 2011**), né un mero “contesto politico” entro cui le dichiarazioni extra moenia possano collocarsi (**sentenza n. 205 del 2012**), né, infine, il riferimento alla generica attività parlamentare o l'inerenza a temi di rilievo generale, seppur dibattuti in Parlamento (**sentenza n. 98 del 2011**)» (ex multis, **sentenza n. 144 del 2015**).*

*In definitiva, il mero «contesto politico» o comunque l'inerenza a temi di rilievo generale, anche dibattuti in Parlamento, entro cui le dichiarazioni esterne si possano collocare, non valgono in sé a connotarle come espressive della funzione, ove esse, non costituendo «la sostanziale riproduzione delle specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell'esercizio delle proprie attribuzioni, siano non già il riflesso del particolare contributo che ciascun deputato e ciascun senatore apporta alla vita parlamentare mediante le proprie opinioni e i propri voti (come tale coperto dall'insindacabilità, a garanzia delle prerogative della Camera, e non di un privilegio personale conseguente alla mera qualità di parlamentare), bensì una 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.» (**sentenza n. 144 del 2015**).*

Le conclusioni cui è pervenuta la giurisprudenza costituzionale sul punto si pongono in linea anche con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo la quale, nel bilanciamento tra le contrapposte esigenze, «richiede che tra l'atto in ipotesi lesivo e l'esercizio della funzione tipica del parlamentare sussista un "legame evidente" (sentenza n. 313 del 2013), comprovato, cioè, in modo tale da non poter essere disconosciuto da una persona ragionevole» (sentenze nn. 144 del 2015 e 115 del 2014).

L'orientamento descritto, che non è giunto mai al punto di pretendere l'esistenza di una perfetta identità letterale delle espressioni utilizzate nella dichiarazione extra moenia e nell'atto parlamentare, è stato ribadito anche a fronte di richieste provenienti da Camera e Senato volte a rimodulare in senso estensivo il perimetro dell'insindacabilità parlamentare per le opinioni espresse extra moenia. Le suddette richieste sono state motivate dalla necessità di tenere in considerazione il mutato atteggiarsi del mandato parlamentare, fino a ricomprendervi tutte quelle occasioni in cui il parlamentare raggiunga il cittadino, illustrando opinioni imputabili o riconducibili alla carica ricoperta e non riferibili alla propria sfera privata di interessi. Tuttavia, la Corte non ha condiviso tale tesi «per la eccessiva vaghezza dei termini e dei concetti impiegati, non compatibile con il disegno costituzionale: da un lato, infatti, essa si concentra su un'attività (quella "politica") non necessariamente coincidente con la funzione parlamentare, posto che, tra l'altro, questa si esprime, di regola, attraverso atti tipizzati (non è un caso che l'art. 68 Cost. circoscriva l'irresponsabilità dei membri del Parlamento alle "opinioni espresse" ed ai "voti dati" "nell'esercizio delle loro funzioni"); dall'altro, la tesi in questione non mette in collegamento diretto opinioni espresse e atti della funzione, ma semplicemente attribuisce allo stesso parlamentare la selezione dei temi 'politici' da divulgare; al punto da rendere, in definitiva, lo stesso parlamentare arbitro dei confini entro i quali far operare la garanzia della insindacabilità» (sentenze nn. 115 del 2014 e 313 del 2013).

In altri termini, «poiché la garanzia dell'insindacabilità opera specificamente in relazione "all'esercizio" delle funzioni, qualsiasi diversa lettura dilaterrebbe il perimetro costituzionalmente tracciato, generando un'immunità non più soltanto funzionale ma, di fatto, sostanzialmente "personale", a vantaggio di chi sia stato eletto membro del Parlamento. Nella stessa ottica si pone, del resto, l'orientamento espresso dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in base al quale, in riferimento al diritto di accesso a un tribunale da parte di privati cittadini, deve considerarsi estraneo alla garanzia dell'insindacabilità un comportamento che non sia connesso "all'esercizio di funzioni parlamentari stricto sensu"» (sentenze nn. 264 e 221 del 2014, 313 del 2013).

Quanto detto non muta in riferimento a particolari fattispecie quali l'esplicazione di attività giornalistica nello svolgimento della quale sono state rese le dichiarazioni contestate o l'essere l'autore della dichiarazione asseritamente offensiva un senatore a vita.

*Da ultimo si evidenzia come la **sentenza n. 133 del 2018**, in termini innovativi, pare aprire alla possibilità di estendere l'insindacabilità fino a «coprire anche dichiarazioni rese extra moenia, non necessariamente connesse ad atti parlamentari ma per le quali si ritenga nondimeno sussistente un evidente e qualificato nesso con l'esercizio della funzione parlamentare». Tale affermazione, tuttavia, è rimasta sul piano dell'enunciazione di principio poichè nel caso concreto le pubblicazioni giornalistiche che hanno dato luogo al conflitto «si presentano, (...) come ordinario esercizio del diritto di informazione e di critica, che spetta al parlamentare convenuto nel giudizio ordinario nei medesimi termini e limiti in cui esso spetta a qualsiasi cittadino, e non offrono alcun elemento idoneo a qualificarle come un'evidente*

espressione, specifica e differenziata, della funzione parlamentare». Conseguentemente, anche in tale occasione la Corte procede alla tradizionale verifica volta ad accertare la sussistenza o meno di un nesso contenutistico e temporale fra le dichiarazioni contestate e atti interni al Parlamento.

- Sentenza n. **133/2018** (red. de Pretis)

Considerato, 3.1., 3.2.

“È vero che la Costituzione italiana, stabilendo all’art. 68, primo comma, che [i] membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell’esercizio delle loro funzioni, adotta un criterio funzionale in base al quale l’insindacabilità non è limitata alle opinioni espresse all’interno delle Camere. Ciò similmente a quanto avviene in altri sistemi, come ad esempio quello operante per il Parlamento europeo (art. 8 del Protocollo n. 7 sui privilegi e sulle immunità dell’Unione europea, su cui sentenza della Corte di giustizia dell’Unione europea 6 settembre 2011, in causa C-163/10, Patriciello), e a differenza di quanto invece prevedono altre Costituzioni che, sulla base di un criterio spaziale, limitano espressamente l’insindacabilità agli atti compiuti all’interno dell’assemblea di appartenenza (ad esempio, art. 46, comma 1, della Legge fondamentale tedesca e art. I, sezione 6, della Costituzione degli Stati Uniti d’America). Non è dunque da escludere, in astratto, che nel sistema costituzionale italiano l’insindacabilità possa coprire anche dichiarazioni rese *extra moenia*, non necessariamente connesse ad atti parlamentari ma per le quali si ritenga nondimeno sussistente un evidente e qualificato nesso con l’esercizio della funzione parlamentare.

Nel caso di specie, tuttavia, un collegamento di questo tipo delle dichiarazioni contestate con la funzione parlamentare non sussiste, giacché le pubblicazioni giornalistiche in relazione alle quali il Tribunale ricorrente è stato adito si presentano, in concreto – e ferma restando ovviamente la valutazione del giudice comune sul rispetto dei suoi limiti – come ordinario esercizio del diritto di informazione e di critica, che spetta al parlamentare convenuto nel giudizio ordinario nei medesimi termini e limiti in cui esso spetta a qualsiasi cittadino, e non offrono alcun elemento idoneo a qualificarle come un’evidente espressione, specifica e differenziata, della funzione parlamentare.

Escluso che le dichiarazioni per le quali è conflitto siano direttamente e autonomamente riconducibili, nei termini appena indicati, all’esercizio della funzione parlamentare del senatore Gentile, occorre verificare se sia nondimeno possibile ravvisare un nesso contenutistico e temporale fra esse e atti interni al Parlamento – come sostenuto nella delibera del Senato oggetto del presente conflitto e nella proposta della Giunta delle elezioni – idoneo ad attrarle, per questa via, nell’ambito di ciò che può ritenersi coperto dalla garanzia dell’art. 68, primo comma, Cost.

Nemmeno tale nesso tuttavia sussiste.

(...) Fra l’atto interno del 16 settembre 2009 e le dichiarazioni *extra moenia* c’è dunque una solo parziale corrispondenza contenutistica, ciò che esclude a priori dall’ambito dell’insindacabilità le dichiarazioni esterne diverse da quelle relative all’assenza dei requisiti”.

- Sentenza n. **59/2018** (red. Modugno)

Considerato, 5.2.2.

“Le frasi per le quali è in corso il procedimento penale a carico del senatore Calderoli, inoltre, non hanno alcun contenuto sostanzialmente corrispondente a quello dei due atti di sindacato ispettivo cui si fa riferimento nella relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, così venendo a mancare una delle condizioni richieste dalla già richiamata giurisprudenza di questa Corte affinché l’attività esterna del membro del Parlamento possa essere legittimamente ricompresa nelle funzioni parlamentari”.

- Sentenza n. **144/2015** (red. Frigo)

Considerato, 5.

“Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, per l’esistenza di un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare e l’espletamento delle sue funzioni di membro del Parlamento – al quale è subordinata la prerogativa dell’insindacabilità di cui all’art. 68, primo comma, Cost. – è necessario che tali dichiarazioni possano essere identificate come espressione dell’esercizio di attività parlamentare (*ex multis*, sentenza n. 55 del 2014). Più in particolare, per la configurabilità del nesso funzionale è necessario il concorso di due requisiti: a) un legame di ordine temporale fra l’attività parlamentare e l’attività esterna (sentenze n. 55 del 2014 e n. 305 del 2013, tra le ultime), tale che questa venga ad assumere una finalità divulgativa della prima; b) una sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell’esercizio delle funzioni e gli atti esterni, al di là delle formule letterali usate (sentenza n. 333 del 2011), non essendo sufficiente né un semplice collegamento tematico o una corrispondenza contenutistica parziale (sentenza n. 334 del 2011), né un mero contesto politico entro cui le dichiarazioni *extra moenia* possano collocarsi (sentenza n. 205 del 2012), né, infine, il riferimento alla generica attività parlamentare o l’inerenza a temi di rilievo generale, seppur dibattuti in Parlamento (sentenza n. 98 del 2011).

Quanto ai parametri di tale indagine, il contesto politico o comunque l’inerenza a temi di rilievo generale, anche dibattuti in Parlamento, entro cui le dichiarazioni esterne si possano collocare, non vale in sé a connotarle come espressive della funzione, ove esse, non costituendo la sostanziale riproduzione delle specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell’esercizio delle proprie attribuzioni, siano non già il riflesso del particolare contributo che ciascun deputato e ciascun senatore apporta alla vita parlamentare mediante le proprie opinioni e i propri voti (come tale coperto dall’insindacabilità, a garanzia delle prerogative della Camera, e non di un privilegio personale conseguente alla mera qualità di parlamentare), bensì una 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.

Tale conclusione si pone in linea, come già affermato dalla sentenza n. 115 del 2014, anche con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, in base alla quale, nel bilanciamento tra le contrapposte esigenze, si richiede che tra l’atto in ipotesi lesivo e

l'esercizio della funzione tipica del parlamentare sussista un legame evidente (sentenza n. 313 del 2013), comprovato, cioè, in modo tale da non poter essere disconosciuto da una persona ragionevole.

Va, dunque, ribadita l'inaccogliabilità della tesi sostenuta dal Senato nella memoria di costituzione, secondo la quale il perimetro dell'insindacabilità parlamentare per le opinioni espresse *extra moenia* andrebbe rimodulato in senso estensivo, in considerazione del mutato atteggiarsi del mandato parlamentare, fino a ricomprendervi tutte quelle occasioni in cui il parlamentare raggiunga il cittadino, illustrando opinioni imputabili o riconducibili alla carica ricoperta e non riferibili alla propria sfera privata di interessi. Tale tesi appare, proprio per la eccessiva vaghezza dei termini e dei concetti impiegati, non compatibile con il disegno costituzionale: da un lato, infatti, essa si concentra su un'attività (quella politica) non necessariamente coincidente con la funzione parlamentare, posto che, tra l'altro, questa si esprime, di regola, attraverso atti tipizzati (non è un caso che l'art. 68 Cost. circoscriva l'irresponsabilità dei membri del Parlamento alle opinioni espresse ed ai voti dati nell'esercizio delle loro funzioni); dall'altro, la tesi in questione non mette in collegamento diretto opinioni espresse e atti della funzione, ma semplicemente attribuisce allo stesso parlamentare la selezione dei temi politici da divulgare; al punto da rendere, in definitiva, lo stesso parlamentare arbitro dei confini entro i quali far operare la garanzia della insindacabilità (sentenze n. 115 del 2014 e n. 313 del 2013)".

- Sentenza n. **265/2014** (red. Carosi)

Considerato, 3.1.

“Secondo il costante orientamento di questa Corte, le dichiarazioni rese (come nel caso in esame) *extra moenia* da un parlamentare sono coperte dalla prerogativa dell'insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost., a condizione che esse siano legate da un nesso funzionale con l'attività parlamentare in concreto esercitata.

In questa prospettiva è stato ritenuto infettabile il concorso di due requisiti: a) un legame di ordine temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna [...], tale che questa venga ad assumere una finalità divulgativa della prima; b) una sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e gli atti esterni, al di là delle formule letterali usate [...], non essendo sufficiente né una semplice comunanza di argomenti né un mero contesto politico entro cui le dichiarazioni *extra moenia* possano collocarsi [...], né il riferimento alla generica attività parlamentare o l'inerenza a temi di rilievo generale, seppur dibattuti in Parlamento [...], né, infine, un generico collegamento tematico o una corrispondenza contenutistica parziale (da ultimo, sentenza n. 55 del 2014) (sentenza n. 221 del 2014)

È da aggiungere che, come già chiarito da questa Corte, l'esigenza di salvaguardia della autonomia e libertà delle assemblee parlamentari dalle possibili interferenze di altri poteri (in particolare, di quello giudiziario) – quale sottesa alla insindacabilità delle opinioni espresse da membri del parlamento, *ex art. 68 Cost.* – deve, infatti, bilanciarsi con l'esigenza, di pari rilievo costituzionale, di garanzia del diritto dei singoli alla tutela della loro dignità di persone, prescritta dall'art. 2 Cost. E l'individuazione del punto di equilibrio, tra i

corrispondenti contrapposti valori, porta, appunto, ad escludere che l'insindacabilità copra la complessiva attività politica posta in essere dal membro del Parlamento – poiché ciò trasformerebbe la prerogativa dell'immunità funzionale in un privilegio personale (sentenze n. 313 del 2013, n. 329 del 1999 e n. 289 del 1998) – ed a delimitare l'area di operatività della immunità in correlazione all'ambito di esercizio delle funzioni parlamentari (sentenza n. 221 del 2014)".

- Sentenza n. **264/2014** (red. Grossi)

Considerato, 3.

“Il ricorso è fondato. Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, infatti, il nesso funzionale che deve sussistere tra le dichiarazioni divulgative rese *extra moenia* da un membro del Parlamento e l'attività parlamentare propriamente intesa, non può essere visto come un semplice collegamento di argomento o di contesto politico fra l'una e l'altra, ma come identificabilità della dichiarazione quale espressione della attività parlamentare, postulandosi anche, a tal fine, una sostanziale contestualità tra i due momenti, a testimonianza dell'unitario alveo funzionale che le deve, appunto, correlare (sentenza n. 313 del 2013, con rinvio, tra le tante, alla sentenza n. 82 del 2011).

D'altra parte, poiché la garanzia dell'insindacabilità opera specificamente in relazione all'esercizio delle funzioni medesime, qualsiasi diversa lettura dilaterrebbe il perimetro costituzionalmente tracciato, generando un'immunità non più soltanto funzionale ma, di fatto, sostanzialmente personale, a vantaggio di chi sia stato eletto membro del Parlamento. Nella stessa ottica si pone, del resto, l'orientamento espresso dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in base al quale, in riferimento al diritto di accesso a un tribunale da parte di privati cittadini, deve considerarsi estraneo alla garanzia dell'insindacabilità un comportamento che non sia connesso all'esercizio di funzioni parlamentari *stricto sensu* (sentenza n. 313 del 2013; nello stesso senso, sentenza n. 221 del 2014)".

- Sentenza n. **221/2014** (red. Morelli)

Considerato, 4.1.

“Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, le dichiarazioni rese (come nel caso in esame) *extra moenia* da un parlamentare sono coperte dalla prerogativa dell'insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost., a condizione che esse siano legate da un nesso funzionale con l'esercizio di funzioni parlamentari.

A tal fine, questa Corte ha ancora di recente ribadito che è necessario il concorso di due requisiti: a) un legame di ordine temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna [...], tale che questa venga ad assumere una finalità divulgativa della prima; b) una sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e gli atti esterni, al di là delle formule letterali usate (...), non essendo sufficiente né una semplice comunanza di argomenti né un mero contesto politico entro cui le dichiarazioni *extra moenia* possano collocarsi (...), né il riferimento alla generica attività parlamentare o l'inerenza a temi di rilievo generale, seppur dibattuti in Parlamento (...), né, infine, un generico

collegamento tematico o una corrispondenza contenutistica parziale (da ultimo, sentenza n. 55 del 2014).

L'esigenza di salvaguardia della autonomia e libertà delle assemblee parlamentari dalle possibili interferenze di altri poteri (in particolare, di quello giudiziario) – quale sottesa alla insindacabilità delle opinioni espresse da membri del Parlamento, *ex art. 68 Cost.* – deve, infatti, bilanciarsi con l'esigenza, di pari rilievo costituzionale, di garanzia del diritto dei singoli alla tutela della loro dignità di persone, prescritta dall'art. 2 Cost.

E l'individuazione del punto di equilibrio, tra i corrispondenti contrapposti valori, porta, appunto, ad escludere che l'insindacabilità copra la complessiva attività politica posta in essere dal membro del Parlamento – poiché ciò trasformerebbe la prerogativa dell'immunità funzionale in un privilegio personale (sentenze n. 313 del 2013, n. 329 del 1999, e n. 289 del 1998) – ed a delimitare l'area di operatività della immunità in correlazione all'ambito di esercizio delle funzioni parlamentari.

Dal che la conclusione che il discrimine tra i giudizi e le critiche che anche il parlamentare manifesta nel più esteso ambito dell'attività politica, per le quali non vale l'immunità, e le opinioni coperte da tale garanzia, è costituito dalla inerenza delle opinioni all'esercizio delle funzioni parlamentari.

- Sentenza n. **115/2014** (red. Grossi)

Considerato, 3.2., 3.3.

“La consolidata giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente messo in luce la circostanza che (ai fini dell'individuazione del perimetro entro il quale riconoscere la garanzia della insindacabilità delle opinioni espresse dai membri del Parlamento, in contesti diversi dal rigoroso ambito di svolgimento dell'attività parlamentare strettamente intesa) lo scrutinio deve tenere contemporaneamente conto di due esigenze, entrambe di risalto costituzionale. Da un lato, quella di salvaguardare – secondo una tradizione consolidata nelle costituzioni moderne – l'autonomia e la libertà delle assemblee parlamentari, quali organi di diretta rappresentanza popolare, dalle possibili interferenze di altri poteri; dall'altro, quella di garantire ai singoli il diritto alla tutela della loro dignità di persone, presidiato dall'art. 2 della Costituzione oltre che da diverse norme convenzionali (sentenza n. 313 del 2013). Va dunque ribadito che – se l'attività del parlamentare *intra moenia* può essere sindacata e, se del caso, censurata anche attraverso gli strumenti previsti dai regolamenti parlamentari (con la conseguenza che comportamenti eventualmente lesivi della dignità delle persone possono essere opportunamente prevenuti), le condotte esterne rispetto all'attività parlamentare tipica, in tanto possono godere della garanzia della insindacabilità, prevista dall'art. 68, primo comma, Cost., in quanto risultino rigorosamente riconducibili alle specifiche e qualificate attribuzioni parlamentari.

Questa Corte ha quindi, da un lato, chiarito che il nesso che deve sussistere tra la dichiarazione divulgativa *extra moenia* e l'attività parlamentare propriamente intesa, non può essere visto come un semplice collegamento di argomento o di contesto politico fra l'una e l'altra, ma come identificabilità della dichiarazione quale espressione della attività parlamentare, postulandosi anche, a tal fine, una sostanziale contestualità tra i due momenti, a

testimonianza dell'unitario alveo 'funzionale' che le deve, appunto, correlare (sentenza n. 82 del 2011; anche sentenze n. 55 del 2014, n. 305 del 2013 e n. 39 del 2012).

Dall'altro lato, ha affermato che (poiché la garanzia della insindacabilità opera in relazione non alle opinioni espresse in occasione o a causa delle funzioni parlamentari, ma soltanto a quelle riconducibili all'esercizio delle funzioni medesime) qualsiasi diversa lettura dilaterrebbe il perimetro costituzionalmente tracciato, generando un'immunità non più soltanto funzionale, ma, di fatto, sostanzialmente personale, a vantaggio di chi sia stato eletto membro del Parlamento (sentenza n. 10 del 2000). Conseguenza, questa, che (come sottolineato nella sentenza n. 313 del 2013) si porrebbe in contrasto con le censure mosse, in varie occasioni, all'Italia dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale – proprio sul tema dell'insindacabilità delle opinioni dei parlamentari e del confliggente diritto di accesso ad un tribunale da parte del privato che si assuma offeso da quelle opinioni, sancito dall'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848 – ha ritenuto che non si possa giustificare un rifiuto di accesso alla giustizia per il solo fatto che la disputa potrebbe essere di natura politica oppure connessa ad un'attività politica, dovendosi considerare estraneo alla garanzia della insindacabilità un comportamento che non sia connesso all'esercizio di funzioni parlamentari *stricto sensu* (sentenza 30 gennaio 2003, Cordova contro Italia, ricorso n. 45649/99, e sentenza 30 gennaio 2003, Cordova contro Italia, ricorso n. 40877/98, nonché sentenza 24 febbraio 2009, CGIL e Cofferati contro Italia, ricorso n. 46967/07, e le altre pronunce ivi citate).

Pertanto – se tutto ciò vale a contrassegnare il confine entro il quale configurare la prerogativa costituzionale dell'insindacabilità agli effetti della tutela da riconoscere ai terzi danneggiati dalle opinioni espresse *extra moenia* dai membri del Parlamento – lo scrutinio relativo alla sussistenza del nesso funzionale tra opinione divulgativa e atti parlamentari tipici, di cui la prima si assume essere espressione, va in ogni caso condotto in termini particolarmente rigorosi, secondo un parametro che questa Corte ha da tempo individuato nella corrispondenza sostanziale (tra le altre, sentenza n. 137 del 2001), che si pone in linea anche con la ricordata giurisprudenza della Corte di Strasburgo, in cui, nel bilanciamento tra le contrapposte esigenze, si richiede la sussistenza di un legame evidente tra l'atto in ipotesi lesivo e l'esercizio della funzione tipica del parlamentare (sentenza n. 313 del 2013).

Ne consegue che va ribadito che la tesi del Senato – secondo la quale il concetto di nesso funzionale dovrebbe essere aggiornato, fino a ritenersi sussistente in tutte quelle occasioni in cui il parlamentare raggiunga il cittadino, illustrando la propria posizione – appare, proprio per la eccessiva vaghezza dei termini e dei concetti impiegati, non compatibile con il disegno costituzionale: da un lato, infatti, essa si concentra su un'attività (quella politica) non necessariamente coincidente con la funzione parlamentare, posto che, tra l'altro, questa si esprime, di regola, attraverso atti tipizzati (non è un caso che l'art. 68 Cost. circoscriva l'irresponsabilità dei membri del Parlamento alle opinioni espresse ed ai voti dati nell'esercizio delle loro funzioni); dall'altro, la tesi in questione non mette in collegamento diretto opinioni espresse e atti della funzione, ma semplicemente attribuisce allo stesso parlamentare la selezione dei temi politici da divulgare; al punto da rendere, in definitiva, lo stesso parlamentare arbitro dei confini entro i quali far operare la garanzia della insindacabilità (sentenza n. 313 del 2013)".

- Sentenza n. **55/2014** (red. Cassese)

Considerato, 3., 3.2., 3.3

“Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare sono coperte dalla prerogativa dell’insindacabilità di cui all’art. 68, primo comma, Cost., a condizione che esse siano legate da un nesso funzionale con l’esercizio di funzioni parlamentari. A tal fine, questa Corte ha ancora di recente ribadito che è necessario il concorso di due requisiti: a) un legame di ordine temporale fra l’attività parlamentare e l’attività esterna (...), tale che questa venga ad assumere una finalità divulgativa della prima; b) una sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell’esercizio delle funzioni e gli atti esterni, al di là delle formule letterali usate (...), non essendo sufficiente né una semplice comunanza di argomenti, né un mero contesto politico entro cui le dichiarazioni *extra moenia* possano collocarsi (...), né il riferimento alla generica attività parlamentare o l’inerenza a temi di rilievo generale, seppur dibattuti in Parlamento (...), né, infine, un generico collegamento tematico o una corrispondenza contenutistica parziale (sentenza n. 305 del 2013).

(...) Quanto al secondo requisito, deve rilevarsi l’assoluta mancanza di corrispondenza di significato tra le dichiarazioni esterne e le opinioni espresse nella sede parlamentare (...).

(...) Quanto, infine, alla asserita esigenza di aggiornamento interpretativo del concetto di nesso funzionale, che secondo la difesa del Senato dovrebbe ritenersi sussistente in tutte quelle occasioni in cui il parlamentare raggiunga il cittadino-elettore illustrando la propria posizione, questa Corte ha affermato di recente, manifestando un orientamento dal quale non vi è ragione di discostarsi, che una simile tesi appare (...), per la eccessiva vaghezza dei termini e dei concetti impiegati, non compatibile con il disegno costituzionale. Essa, in particolare, non mette in collegamento diretto opinioni espresse e atti della funzione, ma semplicemente attribuisce allo stesso parlamentare la selezione dei temi politici da divulgare; al punto da rendere, in definitiva, lo stesso parlamentare arbitro dei confini entro i quali far operare la garanzia della insindacabilità (sentenza n. 313 del 2013). Una simile dilatazione del perimetro dell’insindacabilità avrebbe l’effetto di trasformare un’immunità funzionale in un privilegio personale a vantaggio del parlamentare”.

- Sentenza n. **313/2013** (red. Grossi)

Considerato, 5., 6.

“Questa Corte ha più volte messo in luce la circostanza che, ai fini dell’individuazione del perimetro entro il quale riconoscere la garanzia della insindacabilità delle opinioni espresse dai membri del Parlamento in contesti diversi dal rigoroso ambito di svolgimento dell’attività parlamentare strettamente intesa, lo scrutinio debba tenere contemporaneamente conto di due esigenze, entrambe di risalto costituzionale: da un lato, quella di salvaguardare – secondo una tradizione consolidata nelle costituzioni moderne – l’autonomia e la libertà delle assemblee parlamentari, quali organi di diretta rappresentanza popolare, dalle possibili interferenze di altri poteri; dall’altro, quella di garantire ai singoli il diritto alla tutela della loro dignità di persone, presidiato dall’art. 2 della Costituzione oltre che da diverse norme convenzionali. Se, infatti, l’attività del parlamentare *intra moenia* può essere sindacata e, se

del caso, censurata anche attraverso gli strumenti previsti dai regolamenti parlamentari – con la conseguenza che comportamenti eventualmente lesivi della dignità delle persone possono essere opportunamente prevenuti –, le condotte esterne rispetto all'attività parlamentare tipica, in tanto possono godere della garanzia della insindacabilità, prevista dall'art. 68, primo comma, Cost., in quanto risultino rigorosamente riconducibili alle specifiche e 'qualificate' attribuzioni parlamentari.

Il nesso che deve, dunque, sussistere tra la dichiarazione divulgativa *extra moenia* e l'attività parlamentare propriamente intesa, non può essere visto come un semplice collegamento di argomento o di contesto politico fra l'una e l'altra, ma come identificabilità della dichiarazione quale espressione della attività parlamentare, postulandosi anche, a tal fine, una sostanziale contestualità tra i due momenti, a testimonianza dell'unitario alveo funzionale che le deve, appunto, correlare (fra le tante, sentenza n. 82 del 2011).

D'altra parte, poiché la garanzia della insindacabilità opera in relazione non alle opinioni espresse in occasione o a causa delle funzioni parlamentari, ma soltanto a quelle riconducibili all'esercizio delle funzioni medesime, qualsiasi diversa lettura dilaterrebbe il perimetro costituzionalmente tracciato, generando un'immunità non più soltanto funzionale, ma, di fatto, sostanzialmente personale, a vantaggio di chi sia stato eletto membro del Parlamento.

(...) Ebbene, se tutto ciò vale a contrassegnare il confine entro il quale configurare la prerogativa costituzionale dell'insindacabilità agli effetti della tutela da riconoscere ai terzi danneggiati dalle opinioni espresse *extra moenia* dai membri del Parlamento, entro lo stesso ambito deve ritenersi operante la medesima nei casi in cui l'opinione espressa integri, come nel caso di specie, una ipotesi di illecito diverso dalla diffamazione del privato: se, infatti, l'opinione – o la condotta attraverso la quale essa si esprime – è in grado di ledere o esporre a pericolo (anche) beni diversi da quelli dell'onore e della reputazione del singolo cittadino, o di qualunque soggetto che assuma di essere stato danneggiato, l'area della insindacabilità non può che essere la stessa, a prescindere dal *nomen iuris* della relativa fattispecie o dal titolo in ragione del quale si pretenda di sindacare quel fatto. Dunque, lo scrutinio relativo alla sussistenza del nesso funzionale tra opinione divulgativa e atto o atti parlamentari tipici, di cui la prima sia espressione, va in ogni caso condotto in termini particolarmente rigorosi, secondo un parametro che questa Corte ha da tempo individuato nella corrispondenza sostanziale (tra le altre, sentenza n. 137 del 2001): ciò in linea anche con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, ove, come si è visto, nel bilanciamento tra le contrapposte esigenze, si richiede la sussistenza di un legame evidente tra l'atto in ipotesi lesivo e l'esercizio della funzione tipica del parlamentare.

La tesi del Senato – secondo la quale il concetto di nesso funzionale dovrebbe essere aggiornato, fino a ritenersi sussistente in tutte quelle occasioni in cui il parlamentare raggiunga il cittadino, illustrando la propria posizione, specie se questa sia riferibile alla dialettica politica, ovvero alla critica politica – appare, quindi, proprio per la eccessiva vaghezza dei termini e dei concetti impiegati, non compatibile con il disegno costituzionale: da un lato, infatti, essa si concentra su un'attività – quella politica – non necessariamente coincidente con la funzione parlamentare, posto che, tra l'altro, questa si esprime, di regola, attraverso atti tipizzati (non è un caso che l'art. 68 Cost. circoscriva l'irresponsabilità dei membri del Parlamento alle opinioni espresse ed ai voti dati nell'esercizio delle loro

funzioni); dall'altro, la tesi in questione non mette in collegamento diretto opinioni espresse e atti della funzione, ma semplicemente attribuisce allo stesso parlamentare la selezione dei temi politici da divulgare; al punto da rendere, in definitiva, lo stesso parlamentare arbitro dei confini entro i quali far operare la garanzia della insindacabilità”.

- Sentenza n. **305/2013** (red. Carosi)

Considerato, 3.

“Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, per l'esistenza di un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare e l'espletamento delle sue funzioni di membro del Parlamento – al quale è subordinata la prerogativa dell'insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost. – è necessario che tali dichiarazioni possano essere identificate come espressione dell'esercizio di attività parlamentare (*ex multis*, sentenza n. 98 del 2011). Più in particolare, per la configurabilità del nesso funzionale è necessario il concorso di due requisiti: a) un legame di ordine temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna (sentenze n. 39 del 2012 e n. 82 del 2011), tale che questa venga ad assumere una finalità divulgativa della prima; b) una sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e gli atti esterni, al di là delle formule letterali usate (sentenza n. 333 del 2011), non essendo sufficiente né una semplice comunanza di argomenti, né un mero contesto politico entro cui le dichiarazioni *extra moenia* possano collocarsi (sentenza n. 205 del 2012), né il riferimento alla generica attività parlamentare o l'inerenza a temi di rilievo generale, seppur dibattuti in Parlamento (sentenza n. 98 del 2011), né, infine, un generico collegamento tematico o una corrispondenza contenutistica parziale (sentenza n. 334 del 2011).

(...) Ne consegue che le dichiarazioni rese *extra moenia* da Paolo Guzzanti, non costituendo la sostanziale 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 apportano alla vita parlamentare mediante le proprie opinioni e i propri voti (come tale coperto dall'insindacabilità, a garanzia delle prerogative delle Camere e non di un privilegio personale (...) conseguente alla mera qualità di parlamentare: sentenza n. 120 del 2004), bensì un'ulteriore e diversa articolazione di siffatto contributo, elaborata e offerta alla pubblica opinione nell'esercizio della libera manifestazione del pensiero (...) (sentenza n. 39 del 2012)”.

- Sentenza n. **205/2012** (red. Lattanzi)

Considerato, 3.

“Anche con riferimento al parlamentare che svolge o abbia svolto attività giornalistica, infatti, la divulgazione di idee, prive del requisito della sostanziale corrispondenza di significato con le opinioni espresse nell'esercizio di funzioni parlamentari, può inquadarsi nella normale attività di critica politica che il parlamentare è libero di svolgere al pari di qualunque cittadino, senza fruire, peraltro, di specifiche clausole di immunità che finirebbero per coinvolgere e compromettere – senza una specifica relazione con la logica di garanzia

sottesa all'art. 68, primo comma, Cost. – i diritti dei terzi a veder tutelata in sede giurisdizionale la propria immagine e la propria onorabilità (sentenza n. 82 del 2011).

(...) Inoltre, come questa Corte ha affermato in altra occasione, il mero contesto politico o comunque l'inerenza a temi di rilievo generale dibattuti in Parlamento, entro cui le dichiarazioni oggetto del presente conflitto si possano collocare, non connota di per sé tali dichiarazioni quali espressive della funzione parlamentare. Infatti, ove esse non costituiscano la sostanziale riproduzione delle specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell'esercizio delle proprie attribuzioni e quindi non siano il riflesso del peculiare contributo che ciascun deputato o ciascun senatore apporta alla vita parlamentare mediante le proprie opinioni e i propri voti (come tale coperto, a garanzia delle prerogative delle Camere, dall'insindacabilità), esse devono essere considerate come un diverso contributo al dibattito politico, riferito alla pubblica opinione usufruendo della libera manifestazione del pensiero assicurata a tutti dall'art. 21 della Costituzione (sentenze n. 302 del 2007 e n. 260 del 2006) (sentenza n. 134 del 2008)".

- Sentenza n. **39/2012** (red. Lattanzi)

Considerato, 4.

“Al riguardo, è sufficiente ricordare che, ai fini della garanzia di insindacabilità di cui al primo comma dell'art. 68 Cost., non basta una generica identità di argomento o di contesto politico, ma è necessario un legame specifico tra l'atto parlamentare e la dichiarazione esterna, volta a renderlo noto ai cittadini (sentenza n. 98 del 2011). Il riferimento all'attività parlamentare o comunque l'inerenza a temi di rilievo generale (pur anche dibattuti in Parlamento), entro cui le dichiarazioni si possano collocare, non vale in sé a connotarle quali espressive della funzione. Esse infatti, non costituendo la sostanziale 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 apportano alla vita parlamentare mediante le proprie opinioni e i propri voti (come tale coperto dall'insindacabilità, a garanzia delle prerogative delle Camere e non di un privilegio personale (...) conseguente alla mera qualità di parlamentare: sentenza n. 120 del 2004), bensì un'ulteriore e diversa articolazione di siffatto contributo, elaborata e offerta alla pubblica opinione nell'esercizio della libera manifestazione del pensiero assicurata a tutti dall'art. 21 Cost. (*ex multis*, sentenze n. 98, n. 96 e n. 82 del 2011, sentenza n. 330 del 2008, sentenza n. 320 del 2007)".

- Sentenza n. **334/2011** (red. Frigo)

Considerato, 4.

“A prescindere dallo iato temporale che separa detti interventi dalle esternazioni di cui si discute (rese nel corso di un programma televisivo trasmesso il 17 dicembre 2001), deve ritenersi carente il requisito della sostanziale identità di contenuti, al di là delle formule letterali usate, tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e tutte le dichiarazioni esterne: requisito che, per consolidata giurisprudenza di questa Corte, condiziona la

riconoscibilità del nesso funzionale, non potendo ritenersi sufficiente, a tal fine, né una mera comunanza di argomenti né un mero contesto politico cui entrambe possano riferirsi (*ex plurimis*, sentenze n. 81 del 2011, n. 420 e n. 410 del 2008, n. 152 del 2007 e n. 258 del 2006).

(...) Per converso, gli atti funzionali evocati dalla difesa della Camera, in alcuni casi (interventi in Aula del 13 maggio 1993 e del 23 ottobre 1998 e interrogazioni n. 3/00937 del 28 aprile 1993, n. 3/02766 del 30 luglio 1998, n. 3/02843 del 15 settembre 1998 e n. 4/21639 del 19 gennaio 1999), rivelano solo un generico collegamento tematico con il contenuto delle dichiarazioni in questione”.

- Sentenza n. **333/2011** (red. Frigo)

Considerato, 6.

“A prescindere dallo iato temporale che separa detti interventi dalle esternazioni di cui si discute (pubblicate il 24 e 25 maggio 2001), deve ritenersi, peraltro, carente il requisito della sostanziale identità di contenuti, al di là delle formule letterali usate, tra le opinioni espresse nell’esercizio delle funzioni e le dichiarazioni esterne: requisito che, per consolidata giurisprudenza di questa Corte, condiziona la riconoscibilità del nesso funzionale, non potendo ritenersi sufficiente, a tal fine, né una mera comunanza di argomenti, né un mero contesto politico cui entrambe possano riferirsi (*ex plurimis*, sentenze n. 81 del 2011, n. 420 e n. 410 del 2008, n. 152 del 2007 e n. 258 del 2006).

(...) Al riguardo, questa Corte ha già avuto modo di precisare come debba escludersi la corrispondenza contenutistica – necessaria affinché possa riconoscersi alle dichiarazioni *extra moenia* carattere divulgativo dell’attività parlamentare – quando gli atti tipici esprimano critiche generali alla magistratura, o a una sua corrente, mentre le dichiarazioni esterne censurino l’operato di singoli magistrati in rapporto a specifici episodi (da ultimo, sentenze n. 97 e n. 81 del 2011). In simili frangenti – e, dunque, anche nel caso in esame, nel quale vengono prospettate, altresì, con le dichiarazioni esterne, particolari finalità distorsive della funzione giudicante – può ravvisarsi, al più, una semplice comunanza di tematiche o di contesto politico, insufficiente, per quanto detto, a radicare il nesso funzionale”.

- Sentenza n. **98/2011** (red. Maddalena)

Considerato, 3.

“Nella specie, la relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari non indica atti parlamentari tipici anteriori o contestuali alle dichiarazioni in esame, compiuti dallo stesso senatore, ai quali, per il loro contenuto, possano essere riferite le opinioni oggetto di conflitto.

La difesa del Senato sostiene che l’esercizio del mandato parlamentare non potrebbe ritenersi limitato alle attività parlamentari tipiche o a quelle meramente riproduttive di queste ultime, dovendo al contrario ricomprendere quelle attività politiche (svolte all’interno dei partiti, verso gli elettori ed a contatto con la società civile) che sono piena espressione della funzione rappresentativa. L’insindacabilità dovrebbe quindi coprire l’insieme delle opinioni

che il parlamentare esprime nel momento in cui rappresenta e diffonde all'interno della società civile le idee e i programmi del partito politico cui appartiene.

Al riguardo, è sufficiente rilevare che, ai fini della garanzia di insindacabilità di cui al primo comma dell'art. 68 Cost., non basta una generica identità di argomento o di contesto politico, ma è necessario un legame specifico tra l'atto parlamentare e la dichiarazione esterna, volta a renderlo noto ai cittadini. In altri termini, non deve mancare una sostanziale corrispondenza tra le dichiarazioni rese *extra moenia* e quelle rese *intra moenia* (sentenze n. 171 del 2008 e n. 193 del 2005), perché l'art. 68, primo comma, Cost. non copre la mera attività politica del parlamentare. Il riferimento all'attività parlamentare o comunque l'inerenza a temi di rilievo generale (pur anche dibattuti in Parlamento), entro cui le dichiarazioni si possano collocare, non vale in sé a connotarle quali espressive della funzione. Esse infatti, non costituendo la sostanziale 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 apportano alla vita parlamentare mediante le proprie opinioni e i propri voti (come tale coperto dall'insindacabilità, a garanzia delle prerogative delle Camere e non di un privilegio personale (...) conseguente alla mera qualità di parlamentare: sentenza n. 120 del 2004), 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. (sentenze n. 301 del 2010, n. 330 e n. 135 del 2008, n. 302, n. 166 e n. 152 del 2007)".

- Sentenza n. **97/2011** (red. Grossi)

Considerato, 3., 4.

“Secondo quanto puntualizza il ricorso, infatti, il contenuto delle frasi riferite all'attore – e per le quali quest'ultimo si duole – evoca il diretto coinvolgimento della persona del dott. Senese in opinioni critiche nei confronti delle istituzioni e nella esaltazione di forme di violenza riguardate in termini di copertura ideologica del terrorismo; frasi ed opinioni, peraltro, che non si pongono in termini di sostanziale corrispondenza rispetto al contenuto di atti tipici concretamente riferibili alla attività parlamentare svolta dall'on. Belluscio in periodo antecedente e prossimo a quello cui si riferiscono gli articoli oggetto della domanda risarcitoria. Infatti, mentre i riferimenti al dott. Senese risultano diretti alla persona, piuttosto che riguardare una corrente della magistratura, gli atti parlamentari evocati dalla Camera dei deputati a sostegno della deliberazione di insindacabilità – in particolare rappresentati da una replica ad una interrogazione parlamentare svolta in aula il 7 luglio 1982 – traggono origine e si inseriscono nelle polemiche insorte a seguito delle note iniziative giudiziarie che riguardarono alcuni appartenenti alle forze dell'ordine intervenuti in occasione della liberazione del Generale Dozier, con particolare riferimento ai magistrati di Padova, alla loro ideologia politica ed alla corrente di Magistratura democratica. Pertanto, la successiva inchiesta giornalistica, che il parlamentare aveva attivato – secondo quanto puntualizza la Camera dei deputati – su mandato del suo gruppo parlamentare, riguardando il tema generale della magistratura politicizzata e, in particolare, la corrente di Magistratura democratica, poteva dirsi solo genericamente correlato a quello riguardante i fatti scaturiti dal sequestro

Dozier, senza integrare, dunque, il presupposto della sostanziale identità di contenuti rispetto ai temi trattati negli scritti riguardanti la persona del dott. Senese.

Avuto riguardo, pertanto, agli approdi cui è pervenuta la giurisprudenza di questa Corte, costante nell'affermare che, ai fini del riconoscimento della prerogativa della insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost. è necessaria una sostanziale corrispondenza tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari e atti esterni, non essendo sufficienti né una mera comunanza di argomenti né un mero contesto politico cui le prime possano riferirsi (tra le tante, sentenza n. 420 del 2008), consegue che la deliberazione della Camera dei deputati oggetto del ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato è stata adottata in violazione dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, ledendo le attribuzioni della autorità giudiziaria ricorrente, e deve, pertanto, essere annullata”.

- Sentenza n. **96/2011** (red. Maddalena)

Considerato, 3.

“Occorre, tuttavia, rilevare l'assoluta mancanza di corrispondenza di significato tra le dichiarazioni esterne e le opinioni espresse nella sede parlamentare (...).

In definitiva, fa difetto, nella presente fattispecie, il nesso funzionale tra le affermazioni formulate dal parlamentare nell'articolo di stampa e l'atto, compiuto nella sede parlamentare, richiamato dalla difesa del Senato a sostegno della legittimità della impugnata deliberazione di insindacabilità.

Il mero riferimento all'attività parlamentare o comunque all'inerenza a temi di rilievo generale (pur anche dibattuti in Parlamento), entro cui le dichiarazioni si possano collocare, non vale in sé a connotarle quali espressive della funzione. Esse infatti, non costituendo la sostanziale 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 apportano alla vita parlamentare mediante le proprie opinioni e i propri voti (come tale coperto dall'insindacabilità, a garanzia delle prerogative delle Camere e non di un privilegio personale (...) conseguente alla mera qualità' di parlamentare: sentenza n. 120 del 2004), 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. (sentenze n. 301 del 2010, n. 330 e n. 135 del 2008, n. 302, n. 166 e n. 152 del 2007)”.

- Sentenza n. **82/2011** (red. Grossi)

Considerato, 3., 4.

“L'individuazione dei confini entro i quali opera la garanzia della insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari nell'esercizio delle proprie attribuzioni, sancita dall'art. 68, primo comma, della Costituzione, postula la necessità di tracciare, quale naturale linea di displuvio, la risultante che scaturisce dal bilanciamento tra due contrapposte esigenze, entrambe di rango costituzionale: vale a dire, da un lato, quella di tutelare l'autonomia e le libertà delle Camere e, per esse, dei suoi appartenenti, e, dall'altro, di garantire il concreto

esercizio dei diritti e degli interessi dei terzi, suscettibili di essere compromessi dalle dichiarazioni dei parlamentari, fra i quali, in particolare, il fondamentale valore della dignità della persona, salvaguardato come diritto inviolabile, tanto dall'art. 2 della Costituzione, che dall'art. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, i cui principi sono stati recepiti dall'art. 6 del Trattato sull'Unione europea. Da qui la delimitazione rigorosamente 'funzionale' dell'ambito della prerogativa della insindacabilità, suscettibile di trasformarsi, altrimenti, in un privilegio di carattere personale. Da ciò l'assunto secondo il quale, nel normale svolgimento della vita democratica e del dibattito politico, le opinioni che il parlamentare esprima fuori dai compiti e dalle attività propri delle assemblee o degli organismi in cui può articolarsi l'attività parlamentare, rappresentano l'esercizio della libertà di espressione comune a tutti i consociati, con l'ovvia conseguenza che il nesso funzionale da riscontrarsi, per poter ritenere sussistente la garanzia della insindacabilità, tra la dichiarazione divulgativa *extra moenia* e l'attività parlamentare propriamente intesa, non può essere visto come un semplice collegamento di argomento o di contesto politico fra l'una e l'altra, ma come identificabilità della dichiarazione quale espressione della attività parlamentare, postulandosi anche, a tal fine, una sostanziale contestualità tra i due momenti, a testimonianza dell'unitario alveo funzionale che le deve, appunto, correlare (fra le tante, sentenze n. 301 e n. 10 del 2010; n. 420 e n. 97 del 2008).

A simili approdi ricostruttivi, d'altra parte, è pure pervenuta la giurisprudenza formatasi sul punto da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo, in varie circostanze investita proprio del tema della insindacabilità delle opinioni espresse da parlamentari, in riferimento alla contrapposta facoltà delle persone in ipotesi coinvolte da quelle opinioni di esercitare i propri diritti davanti ad un organo giurisdizionale. La Corte di Strasburgo ha infatti rilevato come rappresenti prassi generalizzata quella che gli Stati riconoscano una immunità, più o meno ampia, ai membri del Parlamento, per consentire la libera espressione delle opinioni e dei voti ai rappresentanti del popolo ed impedire che azioni giudiziarie partigiane (*poursuites partisans*, nel testo in francese della pronuncia) possano ledere la funzione parlamentare. Dunque, ha soggiunto la Corte, la previsione dettata dall'art. 68, primo comma, della Costituzione italiana persegue scopi legittimi, quali, in particolare, la tutela del libero dibattito parlamentare ed il mantenimento della separazione dei poteri legislativo e giudiziario. Secondo la Corte di Strasburgo, tuttavia, la assenza di un legame evidente con un'attività parlamentare esige una interpretazione ristretta del concetto di proporzionalità tra lo scopo prefissato ed i mezzi impiegati, specie quando le limitazioni al diritto di agire in giudizio derivino da una deliberazione di un organo politico. Giungere ad una conclusione diversa – ha infatti sottolineato la stessa Corte – equivarrebbe a limitare in modo incompatibile con l'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione il diritto di accesso alla giustizia dei privati, ogniqualvolta i discorsi oggetto della azione giudiziaria siano stati pronunciati da un membro del Parlamento (sentenza 27 gennaio 2009, C.G.I.L. e Cofferati contro Italia e le altre pronunce ivi citate).

(...) Ma, anche a voler prescindere da tali pur assorbenti rilievi, resta il dato – parimenti dirimente – rappresentato dalla assoluta inconferenza dei temi trattati nella interrogazione parlamentare di cui si è detto, rispetto a quanto specificamente contenuto nella pubblicazione oggetto del procedimento penale per diffamazione, promosso nei confronti del sen. Stracquadanio. Questa pubblicazione, infatti, verte sulle risultanze scaturite dai lavori della Commissione Mitrokin e sull'inserimento della persona offesa nel novero delle spie assoldate

in Italia dal KGB; l'interrogazione verte, invece, sugli attacchi giornalistici riguardanti il Presidente della Commissione stessa e le polemiche che avevano coinvolto un consulente della Commissione parlamentare. Tra i due atti, dunque, non v'è, a ben guardare, neppure quella semplice comunanza di tematiche che, pure, secondo la giurisprudenza di questa Corte, non basta a fondare il nesso funzionale su cui si radica la garanzia della insindacabilità”.

- Sentenza n. **81/2011** (red. Grossi)

Considerato, 3.

“Va infatti ribadita la costante giurisprudenza di questa Corte, secondo cui, per la sussistenza del nesso funzionale tra le dichiarazioni rese da un parlamentare al di fuori dell'esercizio delle proprie attribuzioni e l'esercizio, da parte sua, di atti riconducibili a quelle stesse attribuzioni, è necessario che ricorrano contemporaneamente due presupposti: il legame temporale tra l'attività parlamentare e quella esterna, in modo tale che a questa possa concretamente attribuirsi finalità divulgativa della prima; nonché, la sostanziale corrispondenza di significato – ancorché non testuale – tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari e gli atti divulgativi, non essendo sufficiente né una mera comunanza di argomenti o di contesto politico cui esse possano riferirsi, né, tantomeno, una mera comunanza tematica (tra le tante, sentenze n. 420, n. 410 e n. 171 del 2008; n. 53 del 2007 e n. 415 del 2006). Solo in questo ambito, dunque, il carattere strumentale, che necessariamente caratterizza il momento e l'atto divulgativo rispetto al concreto esercizio della funzione parlamentare, permette di estendere al primo l'eccezionale presidio della insindacabilità delle opinioni, necessario a presidiare il concreto e libero esercizio delle attribuzioni spettanti ai singoli parlamentari, e, per essi, della funzione costituzionalmente garantita alla Camera rappresentativa di appartenenza”.

- Sentenza n. **301/2010** (red. Maddalena)

Considerato, 3.

“Sul punto è sufficiente richiamare la giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale il mero riferimento all'attività parlamentare o comunque all'inerenza a temi di rilievo generale (pur anche 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 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, a garanzia delle prerogative delle Camere e non di un privilegio personale (...) conseguente alla mera qualità di parlamentare: sentenza n. 120 del 2004), 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. (sentenze n. 330 del 2008 e n. 135 del 2008, n. 302, n. 166 e n. 152 del 2007)”.

- Sentenza n. **420/2008** (red. Saulle)

Considerato, 3.1.

“Va ribadita la costante giurisprudenza di questa Corte, secondo cui, per la sussistenza del nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare e le opinioni espresse nell’esercizio della sua attività di membro del Parlamento – alla quale è subordinata la prerogativa dell’insindacabilità di cui all’art. 68, primo comma, Cost. – è necessario che le suddette dichiarazioni siano sostanzialmente riprodottrici di un’opinione espressa in sede parlamentare (*ex plurimis*, sentenze n. 134 del 2008, n. 28 del 2005, n. 11 e n. 10 del 2000).

A tal fine, occorre il concorso di un duplice requisito: una sostanziale corrispondenza di significato tra opinioni espresse nell’esercizio delle funzioni parlamentari e atti esterni, non essendo sufficienti né una mera comunanza di argomenti, né un mero contesto politico cui le prime possano riferirsi; un legame temporale fra l’attività parlamentare e l’attività esterna, di modo che questa riveli una finalità divulgativa della prima”.

- Sentenza n. **410/2008** (red. Cassese)

Considerato, 4.

“Questa Corte ha da tempo adottato il criterio del cosiddetto nesso funzionale che deve legare le opinioni espresse dai parlamentari e la manifestazione di opinioni *extra moenia*, al fine di verificare la sussistenza dell’immunità spettante ai membri delle Camere a norma dell’art. 68, primo comma, Cost.

Per orientamento costante, tale nesso ricorre ove siano riscontrabili contemporaneamente due elementi: il legame temporale tra l’attività parlamentare e l’attività esterna, in modo che esso riveli una finalità divulgativa; la sostanziale corrispondenza di significato tra opinioni espresse nell’esercizio di funzioni parlamentari e dichiarazioni esterne, non essendo sufficiente né una mera comunanza di argomenti, né un mero contesto politico cui esse possano riferirsi (sentenze n. 135 del 2008, n. 302 del 2007 e n. 371 del 2006)”.

- Sentenza n. **330/2008** (red. Saulle)

Considerato, 3.

“Nel caso in esame risulta l’assoluta mancanza di qualsivoglia atto parlamentare cui poter ricondurre le dichiarazioni rese *extra moenia* dal parlamentare; e la stessa difesa del Senato della Repubblica si è limitata a rilevare che esse riguardano i temi della lotta alla criminalità sui quali l’imputato ha profuso il proprio impegno politico.

Sul punto è sufficiente richiamare la giurisprudenza di questa Corte secondo la quale il mero riferimento all’attività parlamentare o comunque all’inerenza a temi di rilievo generale (pur anche dibattuti in Parlamento), entro cui le dichiarazioni si possano collocare, non vale in sé a connotarle quali espressive della funzione, ove esse, non costituendo la sostanziale riproduzione di specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell’esercizio delle proprie attribuzioni, siano 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, a garanzia delle prerogative delle Camere e non di un privilegio personale (...) conseguente alla mera qualità di parlamentare: sentenza n. 120 del 2004), ma 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 della Costituzione (sentenze n. 302, n. 166 e n. 152 del 2007)".

- Sentenza n. **171/2008** (red. Mazzella)

Considerato, 3.1.

“Questa Corte ha più volte precisato che l'insindacabilità, di cui al primo comma dell'art. 68 Cost., copre le opinioni espresse *extra moenia* dai membri delle Camere solo quando le stesse costituiscano riproduzione sostanziale, ancorché non letterale, di atti tipici nei quali si estrinsecano le diverse funzioni parlamentari. Deve esistere un nesso funzionale tra queste ultime e le eventuali loro proiezioni esterne (*ex plurimis*, sentenze n. 260 del 2006, e n. 416 del 2006, quest'ultima riguardante le medesime parti e il medesimo contesto del giudizio *a quo*).

Non è sufficiente, dunque, una generica identità di argomento o di contesto politico, ma è necessario un legame specifico tra l'atto parlamentare e la dichiarazione esterna, volta a renderlo noto ai cittadini. In altri termini, non deve mai mancare una sostanziale corrispondenza tra le dichiarazioni rese *extra moenia* e quelle rese *intra moenia* (sentenza n. 193 del 2005)".

- Sentenza n. **135/2008** (red. Bile)

Considerato, 3.

“Tuttavia – secondo la giurisprudenza di questa Corte – il mero riferimento all'attività parlamentare o comunque all'inerenza a temi di rilievo generale (pur anche dibattuti in Parlamento), entro cui le dichiarazioni si possano collocare, non vale in sé a connotarle quali espressive della funzione, ove esse, non costituendo la sostanziale riproduzione di specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell'esercizio delle proprie attribuzioni, siano 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, a garanzia delle prerogative delle Camere e non di un privilegio personale (...) conseguente alla mera qualità di parlamentare: sentenza n. 120 del 2004), ma 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. (sentenze n. 302, n. 166 e n. 152 del 2007)".

- Sentenza n. **134/2008** (red. De Siervo)

Considerato, 4.

“Spetta a questa Corte valutare se le dichiarazioni rese dal deputato, di cui la Camera di appartenenza ha dichiarato l’insindacabilità ai sensi dell’art. 68, primo comma, della Costituzione, siano legate da nesso funzionale con le attività svolte dall’interessato nella sua qualità di membro della Camera, ed in particolare se esse siano sostanzialmente riprodotte di un’opinione espressa in sede parlamentare (tra le molte, sentenze n. 28 del 2005; n. 11 e n. 10 del 2000).

(...) Va, inoltre, ribadito che il mero contesto politico o comunque l’inerenza a temi di rilievo generale dibattuti in Parlamento, entro cui le dichiarazioni oggetto del presente conflitto si possano collocare, non connota di per sé tali dichiarazioni quali espressive della funzione parlamentare. Infatti, ove esse non costituiscano la sostanziale riproduzione delle specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell’esercizio delle proprie attribuzioni e quindi non siano il riflesso del peculiare contributo che ciascun deputato o ciascun senatore apporta alla vita parlamentare mediante le proprie opinioni e i propri voti (come tale coperto, a garanzia delle prerogative delle Camere, dall’insindacabilità), esse devono essere considerate come un diverso contributo al dibattito politico, riferito alla pubblica opinione usufruendo della libera manifestazione del pensiero assicurata a tutti dall’art. 21 della Costituzione (sentenze n. 302 del 2007 e n. 260 del 2006)”.

- Sentenza n. **342/2007** (red. Amirante)

Considerato, 5.

“Nessuno degli atti tipici indicati dalla difesa della Camera dei deputati si riferisce all’episodio oggetto delle dichiarazioni asseritamente diffamatorie, concernente la incriminazione del presidente di una società televisiva, della quale si affermava la pretestuosità. Né il collegamento con un atto parlamentare può essere rinvenuto nella identità del magistrato autore dell’asserito abuso, ritenuto in un atto tipico responsabile anche di altre illegalità. Così come il collegamento non può essere riconosciuto nell’asserita uniformità di manifestazioni avverse alla società televisiva in questione. Infatti, con le opinioni incriminate oggetto della delibera impugnata, il deputato non ha denunciato tale avversione, quanto piuttosto il favore verso un partito politico e l’ostilità verso altro partito tali da condurre un ufficio giudiziario a strumentalizzare i propri poteri differenziandone le modalità di esercizio pur in presenza di condotte analoghe da parte della stessa società televisiva.

In realtà, il legame delle opinioni oggetto della delibera con altre espresse in sedi parlamentari concerne una qualche uniformità di temi politici, uniformità che, come questa Corte ha più volte affermato, non è idonea a far ritenere le opinioni manifestate *extra moenia* come divulgazione di atti parlamentari e quindi legate all’attività parlamentare da nesso funzionale”.

- Sentenza n. **304/2007** (red. Maddalena)

Considerato, 3.1.

“Questa Corte ha precisato che l’insindacabilità di cui al primo comma dell’art. 68 della Costituzione copre le opinioni espresse *extra moenia* dai membri delle Camere solo quando le stesse costituiscano riproduzione sostanziale, ancorché non letterale, di atti tipici nei quali si estrinsecano le diverse funzioni parlamentari. Deve esistere, pertanto, un nesso funzionale tra queste ultime e le dichiarazioni esterne, mentre non è sufficiente una generica comunanza di argomento o di contesto politico (tra le tante, sentenze n. 10 e n. 11 del 2000, n. 164, n. 176 e n. 193 del 2005, n. 249, n. 258, n. 260, n. 317, n. 335, n. 392 e n. 416 del 2006, n. 53, n. 65, n. 96, n. 97, n. 151 e n. 152 del 2007)”.

- Sentenza n. **302/2007** (red. Maddalena)

Considerato, 3.1.

“In punto di verifica della sussistenza della prerogativa di cui all’art. 68, primo comma, Cost., questa Corte è ferma nel ritenere che il mero contesto politico, o comunque l’inerenza a temi di rilievo generale, entro cui le dichiarazioni si possono collocare, non vale in sé a connotarle quali espressive della funzione parlamentare, ove esse, non costituendo la sostanziale riproduzione delle specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell’esercizio delle proprie attribuzioni, siano non già il riflesso del peculiare contributo che ciascun deputato e ciascun senatore apporta alla vita democratica mediante le proprie opinioni e i propri voti, ma una 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 della Costituzione (tra le molte, da ultimo, sentenza n. 152 del 2007)”.

- Sentenza n. **291/2007** (red. Quaranta)

Considerato, 5.

“Anche a voler prescindere dal rilievo che i regolamenti parlamentari negano ingresso nei lavori delle Camere agli scritti o alle espressioni sconvenienti, sicché è evidente, a fortiori, che le stesse espressioni non possono essere ritenute esercizio della funzione parlamentare quando usate al di fuori delle Camere stesse (v. sentenza n. 249 del 2006), resta il fatto che, nella specie, alcun nesso funzionale può essere ravvisato tra le dichiarazioni rese *extra moenia* dal deputato e gli atti parlamentari a lui direttamente riferibili.

Infatti, non si può sostenere – ponendo a confronto tali atti parlamentari, nei quali pure l’interessato ha censurato l’esposizione mediatica di taluni magistrati (e segnatamente quelli della Procura milanese), con le dichiarazioni che la Camera dei deputati definisce come rivolte a censurare il trattamento ingiustificatamente favorevole che, ad avviso del medesimo deputato, avrebbe ricevuto in sede giornalistica un saggio redatto dal dott. Davigo – che la sequela di espressioni indirizzate nei confronti del predetto magistrato costituisca sostanziale riproduzione delle specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell’esercizio delle

proprie attribuzioni (così come esige, invece, la giurisprudenza di questa Corte; si vedano, da ultimo, le sentenze n. 166, n. 152, n. 151 e n. 97 del 2007)”.

- Sentenza n. **274/2007** (red. Amirante)

Considerato, 3.

“È ormai costante l’orientamento di questa Corte secondo il quale le opinioni espresse *extra moenia* da un parlamentare rientrano nella previsione di cui all’art. 68, primo comma, Cost. qualora costituiscano la sostanziale divulgazione del contenuto di atti tipici della funzione”.

- Sentenza n. **271/2007** (red. Amirante)

Considerato, 3.

“Non sono stati indicati, infatti, atti parlamentari tipici anteriori o contestuali alla intervista suddetta, compiuti dallo stesso deputato, ai quali per il loro contenuto possano essere riferite le opinioni oggetto del giudizio di merito. E, come questa Corte ha più volte affermato, è insufficiente la comunanza di temi politici tra tali opinioni e atti della funzione parlamentare”.

- Sentenza n. **166/2007** (red. Finocchiaro)

Considerato, 5.

“Superato, in tal modo, il primo rilievo di infondatezza sollevato dalla Camera dei deputati, deve, poi, essere esclusa la sussistenza di un nesso funzionale tra il contenuto delle dichiarazioni rese dal deputato e le funzioni parlamentari esercitate dallo stesso.

Va, al riguardo, richiamata la giurisprudenza costituzionale che ha, anche di recente, ribadito che, per la esistenza di detto nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare e l’espletamento delle sue funzioni, è necessario che tali dichiarazioni siano identificabili come espressione dell’esercizio di attività parlamentari. Peraltro, il contesto politico o comunque l’inerenza a temi di rilievo generale dibattuti in Parlamento, entro cui le dichiarazioni del parlamentare si possano collocare, non vale in sé a connotarle come espressive della funzione, ove esse, non costituendo la sostanziale riproduzione delle specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell’esercizio delle proprie attribuzioni, siano 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, a garanzia delle prerogative delle Camere, dall’insindacabilità), ma una 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 della Costituzione (si vedano, tra le più recenti, le sentenze n. 59, n. 53 e n. 13 del 2007; n. 373, n. 329 e n. 317 del 2006)”.

- Sentenza n. **152/2007** (red. Saulle)

Considerato, 3.

“Indipendentemente dall’eventuale contenuto diffamatorio delle dichiarazioni del senatore, il compito di questa Corte è quindi limitato alla verifica se esse, ancorché rese fuori della sede istituzionale, siano collegate ad attività proprie del parlamentare e ne rappresentino il momento di divulgazione all’esterno (*ex plurimis*, sentenze n. 317 del 2006; n. 28, n. 164, n. 176, n. 196 e n. 235 del 2005; n. 52 del 2002; n. 10 e n. 11 del 2000)”.

(...) A tale proposito, si deve ribadire che il collocare tali dichiarazioni in un più generale contesto politico e il ricondurle a temi di rilievo generale, non vale in sé a connotarle quali espressive della funzione, ove esse, mancando di costituire la sostanziale riproduzione delle specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell’esercizio delle proprie attribuzioni, siano non già il riflesso del peculiare contributo che ciascun deputato e ciascun senatore apporta alla vita democratica mediante le proprie opinioni e i propri voti (come tale coperto, a garanzia delle prerogative delle Camere, dall’insindacabilità), ma una 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 della Costituzione (sentenze n. 329 e n. 317 del 2006 e n. 51 del 2002)”.

- Sentenza n. **151/2007** (red. De Siervo)

Considerato, 3.

“Non può pertanto essere condivisa la tesi sviluppata dalla difesa del Senato della Repubblica, per la quale il mandato elettorale si esplica in tutte le occasioni in cui il parlamentare raggiunga il cittadino tramite i mezzi di informazione, in particolare esercitando l’attività di giornalista.

Questa Corte, al contrario, ribadisce la piena sindacabilità di dichiarazioni che non costituiscono la sostanziale riproduzione delle specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell’esercizio delle proprie attribuzioni e, quindi, 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, a garanzia delle prerogative delle Camere, dall’insindacabilità), ma che rappresentano una ulteriore e diversa articolazione di siffatto contributo, elaborata ed offerta alla pubblica opinione nell’esercizio della libera manifestazione del pensiero assicurata a tutti dalla Costituzione (sentenze n. 96 del 2007 e n. 260 del 2006).

L’operatività di tale principio non è suscettibile di essere condizionata in relazione alla attività giornalistica, ove i limiti costituzionalmente ammissibili all’esercizio del diritto di cronaca e del diritto di critica debbono essere oggettivamente definiti e non possono invece dipendere dallo status di colui che li esercita.

Né possono essere tratti argomenti contrari, dall’art. 3 della L. 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l’attuazione dell’articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), poiché già con la sentenza n. 120 del 2004 questa Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale di tale norma,

sollevata in riferimento agli artt. 3, 24, 68, primo comma, e 117 della Costituzione, escludendo che essa abbia ampliato l'ambito dell'immunità garantita ai parlamentari dall'art. 68, primo comma, della Costituzione, quale risultava dalla propria giurisprudenza (si veda anche la sentenza n. 347 del 2004)".

- Sentenza n. **97/2007** (red. Finocchiaro)

Considerato, 5.

“Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, per l'esistenza di un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare e l'espletamento delle sue funzioni di membro del Parlamento, è necessario che tali dichiarazioni possano essere identificate come espressione dell'esercizio di attività parlamentare (sentenze n. 392, n. 371, n. 335, n. 317 del 2006). Affinché il relativo scrutinio possa avere esito positivo, occorre il concorso di un duplice requisito: un legame temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna, di modo che questa assuma una finalità divulgativa della prima; e una sostanziale corrispondenza di significato tra opinioni espresse nell'esercizio di funzioni parlamentari e atti esterni, non essendo sufficienti né una mera comunanza di argomenti, né un mero contesto politico cui le prime possano riferirsi (sentenze n. 317 e n. 258 del 2006). Comunanza di argomenti e contesto politico non valgono, difatti, in sé, a connotare le dichiarazioni esterne come espressive della funzione, ove esse – non costituendo la sostanziale riproduzione delle specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell'esercizio delle proprie attribuzioni – siano 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, a garanzia delle prerogative delle Camere, dall'insindacabilità), bensì una 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. (sentenza n. 317 del 2006)".

- Sentenza n. **96/2007** (red. Finocchiaro)

Considerato, 3.

“Va, al riguardo, richiamata la giurisprudenza costituzionale che ha, anche di recente, ribadito che, per la esistenza di un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* da un deputato o senatore e l'espletamento delle sue funzioni, è necessario che tali dichiarazioni siano identificabili come espressione dell'esercizio di attività parlamentari. Peraltro, il contesto politico o comunque l'inerenza a temi di rilievo generale dibattuti in Parlamento, entro cui le dichiarazioni del parlamentare si possano collocare, non vale in sé a connotarle quali espressive della relativa funzione, ove esse, non costituendo la sostanziale riproduzione delle specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell'esercizio delle proprie attribuzioni, siano 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, a garanzia delle prerogative delle Camere, dall'insindacabilità), ma una 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 della Costituzione (sentenze n. 317 e n. 260 del 2006)".

- Sentenza n. **65/2007** (red. Finocchiaro)

Considerato, 4.

“Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, per la esistenza di un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare e l'espletamento delle sue funzioni, è necessario che tali dichiarazioni siano identificabili come espressione dell'esercizio di attività parlamentari. Peraltro, il contesto politico o comunque l'inerenza a temi di rilievo generale dibattuti in Parlamento, entro cui le dichiarazioni del deputato si possano collocare, non vale in sé a connotarle quali espressive della funzione, ove esse, non costituendo la sostanziale riproduzione delle specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell'esercizio delle proprie attribuzioni, siano 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, a garanzia delle prerogative delle Camere, dall'insindacabilità), ma una 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 della Costituzione (sentenze n. 317 e n. 260 del 2006).

(...) Orbene, i due elementi che debbono contemporaneamente ricorrere affinché possa dirsi sussistente il nesso funzionale tra atto atipico e funzione parlamentare sono il legame temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna, di modo che questa assuma una finalità divulgativa della prima, e la sostanziale corrispondenza di significato tra opinioni espresse nell'esercizio di funzioni parlamentari e atti esterni, non essendo sufficienti né una mera comunanza di argomenti né un mero contesto politico cui esse possano riferirsi (si vedano, *ex plurimis*, le sentenze n. 317, n. 258 e n. 221 del 2006, n. 176 e n. 28 del 2005)".

- Sentenza n. **59/2007** (red. Cassese)

Considerato, 3.1.

“Va ribadita la costante giurisprudenza di questa Corte, secondo cui, per la sussistenza del nesso funzionale tra le dichiarazioni rese da un parlamentare all'esterno e l'esercizio da parte sua di un'attività parlamentare, è necessario che ricorrano contemporaneamente due elementi: il legame temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna, di modo che questa abbia una finalità divulgativa della prima (sentenze numeri 416, 347, 317 e 260 del 2006); la sostanziale corrispondenza di significato – ancorché non testuale – tra opinioni espresse nell'esercizio di funzioni parlamentari e atti esterni, non essendo sufficiente né una mera comunanza di argomenti o di contesto politico cui esse possano riferirsi (sentenze n. 221 del 2006 e n. 176 del 2005), né una generica omogeneità (sentenza n. 335 del 2006), né tantomeno una mera unità tematica (sentenza n. 164 del 2005)".

- Sentenza n. **53/2007** (red. Maddalena)

Considerato, 3.1.

“Questa Corte ha precisato che l’insindacabilità di cui al primo comma dell’art. 68 della Costituzione copre le opinioni espresse *extra moenia* dai membri delle Camere solo quando le stesse costituiscano riproduzione sostanziale, ancorché non letterale, di atti tipici nei quali si estrinsecano le diverse funzioni parlamentari. Deve esistere, pertanto, un nesso funzionale tra queste ultime e le eventuali loro proiezioni esterne, mentre non è sufficiente una generica comunanza di argomento o di contesto politico (sentenze n. 10 e n. 11 del 2000, n. 164, n. 176 e n. 193 del 2005, n. 249, n. 258, n. 260, n. 317, n. 335, n. 392 e n. 416 del 2006)”.

- Sentenza n. **452/2006** (red. De Siervo)

Considerato, 4.

“Le espressioni in questione sono state pronunciate dal deputato mentre si recava a tenere un comizio, rivolgendosi ad un cittadino che aveva esposto alla finestra della propria abitazione la bandiera italiana. Esse non trovano alcuna corrispondenza sostanziale con atti parlamentari svolti dal medesimo deputato, come evidenziato dalla stessa difesa della Camera, che richiama solo atti ed iniziative parlamentari posti in essere da altri deputati della Lega Nord (ed a nessuno dei quali risulta aver preso parte di persona in sede parlamentare il deputato Bossi), relativamente all’uso della bandiera della Repubblica”.

- Sentenza n. **416/2006** (red. Silvestri)

Considerato, 3.

“Questa Corte ha precisato che l’insindacabilità di cui al primo comma dell’art. 68 Cost. copre le opinioni espresse *extra moenia* dai membri delle Camere solo quando le stesse costituiscano riproduzione sostanziale, ancorché non letterale, di atti tipici nei quali si estrinsecano le diverse funzioni parlamentari. Deve esistere, pertanto, un nesso funzionale tra queste ultime e le eventuali loro proiezioni esterne (*ex plurimis*, sentenze n. 260 del 2006, n. 347 del 2004, n. 283 del 2002, n. 10 del 2000).

Non è sufficiente una generica comunanza di argomento o di contesto politico, ma è necessario un legame specifico tra l’atto parlamentare e la dichiarazione esterna, volta a divulgarlo e renderlo noto ai cittadini. Non deve mai mancare, in altri termini, una sostanziale corrispondenza tra le dichiarazioni rese *extra moenia* e quelle rese (...) *intra moenia* (sentenza n. 193 del 2005)”.

- Sentenza n. **392/2006** (red. Maddalena)

Considerato, 3.

“Va qui ribadita la costante giurisprudenza di questa Corte, secondo cui, per l’esistenza di un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare (nella specie,

nel corso di un programma televisivo, quale opinionista conduttore della trasmissione) e l'espletamento delle sue funzioni di membro del Parlamento, è necessario che tali dichiarazioni possano essere identificate come espressione dell'esercizio di attività parlamentare (cfr., tra le più recenti, sentenze n. 10 e n. 11 del 2000, n. 164, n. 176 e n. 193 del 2005, n. 249, n. 258, n. 260, n. 317 e n. 335 del 2006). Tale nesso richiede una corrispondenza sostanziale di contenuto fra attività parlamentare e dichiarazioni, non essendo sufficiente una mera comunanza di tematiche (sentenze n. 508 del 2002, n. 235 del 2005 e n. 331 del 2006).

(...) A tale proposito, si deve ribadire che il contesto politico o comunque l'inerenza a temi di rilievo generale dibattuti in Parlamento, entro cui tali dichiarazioni si possano collocare, non vale in sé a connotarle quali espressive della funzione, ove esse, mancando di costituire la sostanziale riproduzione delle specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell'esercizio delle proprie attribuzioni, siano 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, a garanzia delle prerogative delle Camere, dall'insindacabilità), ma una ulteriore e diversa articolazione di siffatto contributo, elaborata ed offerta alla pubblica opinione nell'esercizio della libera manifestazione del pensiero assicurata a tutti dalla Costituzione (sentenza n. 51 del 2002).

(...) Tali dichiarazioni sono dunque prive di un intimo raccordo, contenutistico e funzionale, con l'esercizio delle funzioni parlamentari, le quali sole legittimano e giustificano, sul piano costituzionale, la garanzia della insindacabilità”.

- Sentenza n. **373/2006** (red. Flick)

Considerato, 3.

“Ma – secondo la giurisprudenza di questa Corte – il mero riferimento all'attività parlamentare o comunque all'inerenza a temi di rilievo generale (pur anche dibattuti in Parlamento), entro cui le dichiarazioni si possano collocare, non vale in sé a connotarle quali espressive della funzione, ove esse, non costituendo la sostanziale riproduzione di specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell'esercizio delle proprie attribuzioni, siano 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, a garanzia delle prerogative delle Camere e non di un 'privilegio personale (...) conseguente alla mera 'qualità' di parlamentare': sentenza n. 120 del 2004), ma 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 della Costituzione (sentenze n. 329 e n. 317 del 2006 e n. 51 del 2002).

In tale prospettiva, va anche disatteso l'assunto del Senato, secondo cui l'attività di parlamentare e giornalista, dalla quale ha avuto origine l'articolo *de quo*, [può] essere considerata ormai come parte della più ampia attività (*rectius*, funzione) di politico ed espressione – per quanto atipica – del relativo ruolo istituzionale: questa Corte ha, infatti, già ritenuto in sé irrilevante (al fine d'affermare la sussistenza dei presupposti dell'insindacabilità) la qualifica rivestita dal membro del Parlamento rispetto all'esercizio di

diritti o di doveri che, in quanto spettanti a tutti i cittadini, non richiedono l'intermediazione della rappresentanza parlamentare (cfr., sentenze n. 329 e n. 286 del 2006)".

- Sentenza n. **371/2006** (red. Flick)

Considerato, 3.1., 3.2., 3.3.

"Affinché detto scrutinio possa avere esito positivo, occorre il concorso di un duplice requisito: un legame temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna, di modo che questa assuma una finalità divulgativa della prima; e una sostanziale corrispondenza di significato tra opinioni espresse nell'esercizio di funzioni parlamentari e atti esterni, non essendo sufficienti né una mera comunanza di argomenti, né un mero contesto politico cui le prime possano riferirsi (sentenze n. 317 e 258 del 2006; nonché, con riferimento all'omologa prerogativa prevista a favore dei consiglieri regionali dall'art. 122 Cost., sentenza n. 221 del 2006). Comunanza di argomenti e contesto politico non valgono, difatti, in sé, a connotare le dichiarazioni esterne come espressive della funzione, ove esse – non costituendo la sostanziale riproduzione delle specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell'esercizio delle proprie attribuzioni – siano 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, a garanzia delle prerogative delle Camere, dall'insindacabilità); bensì una 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. (sentenze n. 317 del 2006; n. 51 del 2002).

(...) Nè è possibile d'altra parte ritenere – contrariamente a quanto sostenuto dal Senato – che si sia di fronte a mere circostanze di contorno rispetto alle opinioni già espresse in sede di interrogazione, tali da non alterare la sostanziale corrispondenza di significato tra questa e le dichiarazioni affidate alla stampa. Una ipotesi di tal fatta è stata per vero ravvisata da questa Corte in situazioni nelle quali – a fronte della deduzione di un identico fatto – le dichiarazioni esterne si limitavano a dar conto di un qualche elemento, aggiuntivo rispetto a quelli rappresentati nell'atto tipico, che poteva valere a confermarne l'esistenza (quale, ad esempio, l'avvenuta presentazione di una denuncia, da parte di terzi, per i medesimi illeciti già specificamente censurati in una interrogazione parlamentare: sentenza n. 320 del 2000); o a puntualizzarne aspetti accessori (sentenza n. 321 del 2000). Il caso in esame è diverso: nella specie si passa da un generico addebito di incapacità ed inefficienza nello svolgimento di funzioni pubbliche, sia pur con possibili riflessi in termini di rilevanza penale (evocati dal riferimento all'invio degli atti della Commissione comunale d'inchiesta alla Procura della Repubblica di Milano), all'attribuzione di puntuali comportamenti criminosi, collegati alle predette funzioni, oggetto di asserita indagine da parte di altro ufficio giudiziario.

(...) Il limite della guarentigia di cui all'art. 68, primo comma, Cost., per quanto attiene alle dichiarazioni resa *extra moenia*, è rappresentato, difatti, dal carattere riproduttivo – nella sostanza, ancorché non nel lessico – di tali dichiarazioni rispetto ai contenuti propri dell'atto parlamentare, in connessione al carattere di pubblicità dell'attività parlamentare: si ripete cioè all'esterno, divulgandolo, quanto si è affermato *intra moenia*. In quest'ottica, se l'affermazione fatta nella sede parlamentare è consistita nella mera deduzione dell'esistenza

di una inchiesta amministrativa conclusasi con un certo giudizio – senza che, peraltro, dalle risultanze di tale inchiesta vengano estrapolati episodi specifici, sia pure in termini di sintesi, ponendoli in evidenza nell’atto di sindacato ispettivo – è unicamente tale affermazione che può essere riprodotta all’esterno con la garanzia dell’insindacabilità *ex art. 68, primo comma, Cost.*

Deve escludersi, in altre parole, che il generico richiamo, effettuato nel corso di un’interrogazione parlamentare, ad una certa fonte informativa – tanto più quando questa assuma carattere articolato e complesso, come nel caso del riferimento agli atti d’una commissione amministrativa d’inchiesta – valga a creare *eo ipso* una sorta di contenitore da cui attingere la copertura, in termini di insindacabilità, per tutte le dichiarazioni *extra moenia* che trovino corrispondenza soltanto nel contenuto di tali atti.

(...) In simile situazione, tra le opinioni espresse nell’atto parlamentare tipico e le dichiarazioni rese alla stampa può ravvisarsi, dunque, solo una comunanza di argomento, ma non una sostanziale identità contenutistica: con conseguente non configurabilità – anche sotto tale ulteriore profilo – del nesso funzionale.

Giova aggiungere, per altro verso, che nessun rilievo può avere, ai fini dell’operatività della garanzia di cui all’art. 68, primo comma, Cost., la circostanza – sulla quale pure insiste la difesa del Senato – che gli atti della Commissione comunale d’inchiesta abbiano avuto una più o meno vasta eco negli organi di informazione e, conseguentemente, nella pubblica opinione: e ciò perché detta garanzia non è collegata alla notorietà o rilevanza pubblica dei fatti, la quale può venire semmai in rilievo al diverso fine della eventuale configurabilità del diritto di cronaca, indipendente, peraltro, dalla qualità di parlamentare di chi lo esercita”.

- Sentenza n. **335/2006** (red. Amirante)

Considerato, 4.

“Sono principi ripetutamente ed anche di recente affermati da questa Corte che le opinioni espresse da un parlamentare *extra moenia* sono coperte dalla insindacabilità qualora costituiscano la sostanziale – ancorché non testuale – riproduzione di atti parlamentari e siano quindi legate con nesso funzionale alle attività proprie del loro autore quale membro del Parlamento.

In tale ordine di idee si è quindi ritenuta l’irrelevanza, ai fini della insindacabilità di cui all’art. 68, primo comma, della Costituzione, della generica omogeneità tra le opinioni cui essa dovrebbe riferirsi ed il contesto politico, nonché degli atti compiuti dal parlamentare successivamente alla manifestazione delle opinioni addebitategli (cfr., *ex plurimis*, le sentenze n. 10 e n. 11 del 2000, n. 347 e n. 348 del 2004, n. 164, n. 176, n. 193 del 2005, n. 286 e n. 317 del 2006)”.

- Sentenza n. **331/2006** (red. Tesauro)

Considerato, 4.

“Al riguardo, è consolidato l’orientamento della giurisprudenza di questa Corte, secondo cui, ai fini della sussistenza del nesso funzionale, non basta che le dichiarazioni rese

extra moenia si inseriscano in un contesto genericamente politico, occorrendo piuttosto che le dichiarazioni stesse costituiscano, in ragione di una identità sostanziale di contenuto, la riproduzione all'esterno di attività svolte nella qualità di membro delle Camere (sentenze n. 260 del 2006, n. 10 e n. 11 del 2000).

(...) Siffatte argomentazioni, fatte proprie dall'Assemblea con la deliberazione impugnata, non sono condivisibili. L'intento politico delle espressioni incriminate e la collocazione del tema trattato durante la conferenza stampa nel novero delle finalità del partito di appartenenza del deputato, in virtù del principio sopra richiamato, sono elementi estranei all'oggetto delle garanzie parlamentari ed attengono piuttosto alla verifica, rimessa all'autorità giudiziaria, della compatibilità con i limiti del diritto di critica politica.

Peraltro, questa Corte ha ripetutamente chiarito che il nesso funzionale non può risolversi in un generico collegamento con un contesto politico indeterminabile, del tutto avulso dall'esercizio di funzioni parlamentari suscettibili di essere concretamente individuate (sentenza n. 137 del 2001)".

- Sentenza n. **329/2006** (red. Bile)

Considerato, 4.

"Ma è consolidato l'orientamento di questa Corte secondo cui il mero contesto politico o comunque l'inerenza a temi di rilievo generale dibattuti in Parlamento, entro cui le dichiarazioni si possano collocare, non vale in sé a connotarle quali espressive della funzione, ove esse, non costituendo la sostanziale riproduzione di specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell'esercizio delle proprie attribuzioni, siano 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, a garanzia delle prerogative delle Camere, dall'insindacabilità), ma 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 della Costituzione (sentenze n. 317 del 2006 e n. 51 del 2002)".

- Sentenza n. **317/2006** (red. Maddalena)

Considerato, 3.

"A tale proposito, non può che ribadirsi che il contesto politico o comunque l'inerenza a temi di rilievo generale dibattuti in Parlamento, entro cui tali dichiarazioni si possano collocare, non vale in sé a connotarle quali espressive della funzione, ove esse, non costituendo la sostanziale riproduzione delle specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell'esercizio delle proprie attribuzioni, siano 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, a garanzia delle prerogative delle Camere, dall'insindacabilità), ma una 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 della Costituzione (sentenza n. 51 del 2002)".

- Sentenza n. **315/2006** (red. Finocchiaro)

Considerato, 5.

“Spetta a questa Corte valutare se le dichiarazioni rese dal deputato Previti, di cui la Camera dei deputati ha dichiarato l’insindacabilità ai sensi dell’art. 68, primo comma, della Costituzione, siano legate da nesso funzionale con le attività svolte da tale deputato nella sua qualità di membro della Camera, ed in particolare se esse siano sostanzialmente riprodottrici di una opinione espressa in sede parlamentare (v., *ex plurimis*, sentenze n. 260 del 2006, n. 28 del 2005; n. 20 del 2000)”.

- Sentenza n. **314/2006** (red. Finocchiaro)

Considerato, 7.

“Spetta a questa Corte valutare se le dichiarazioni rese dal parlamentare, di cui la Camera dei deputati ha dichiarato l’insindacabilità ai sensi dell’art. 68, primo comma, della Costituzione, siano legate da nesso funzionale con le attività svolte dallo stesso deputato nella sua qualità di membro della Camera, ed in particolare se esse siano sostanzialmente riprodottrici di una opinione espressa in sede parlamentare (v., *ex plurimis*, sentenze n. 260 del 2006, n. 28 del 2005, n. 20 del 2000)”.

- Sentenza n. **260/2006** (red. De Siervo)

Considerato, 3.1.

“Spetta a questa Corte valutare se le dichiarazioni rese dal deputato Mancuso, di cui la Camera dei deputati ha dichiarato l’insindacabilità ai sensi dell’art. 68, primo comma, della Costituzione, siano legate da nesso funzionale con le attività svolte dall’interessato nella sua qualità di membro della Camera, ed in particolare se esse siano sostanzialmente riprodottrici di un’opinione espressa in sede parlamentare (v., tra le molte, le sentenze n. 28 del 2005 e numeri 11 e 10 del 2000).

(...) Va, infatti, ribadito – nonostante le contrarie deduzioni della difesa della Camera circa l’invocabilità di atti posteriori alle dichiarazioni, ovvero formulate da altri membri delle Camere – che, in linea di principio, il contesto politico o comunque l’inerenza a temi di rilievo generale dibattuti in Parlamento, entro cui tali dichiarazioni si possano collocare, non vale in sé a connotarle quali espressive della funzione. Infatti, ove esse, non costituendo la sostanziale riproduzione delle specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell’esercizio delle proprie attribuzioni, non siano 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, a garanzia delle prerogative delle Camere, dall’insindacabilità), esse sono una ulteriore e diversa articolazione di siffatto contributo, elaborata ed offerta alla pubblica opinione nell’esercizio della libera manifestazione del pensiero assicurata a tutti dalla Costituzione”.

- Sentenza n. **258/2006** (red. Cassese)

Considerato, 4.1.

“Questa Corte deve verificare la sussistenza del nesso funzionale tra le dichiarazioni rese dal senatore Loreto all'esterno del Parlamento e l'esercizio da parte sua di un'attività parlamentare.

È orientamento consolidato che tale nesso sussista ove ricorrano due elementi: il legame temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna, di modo che questa assuma una finalità divulgativa della prima; la sostanziale corrispondenza di significato tra opinioni espresse nell'esercizio di funzioni parlamentari e atti esterni, non essendo sufficiente né una mera comunanza di argomenti (sentenze n. 221 del 2006 e n. 28 del 2005), né un mero contesto politico cui esse possano riferirsi (sentenza n. 176 del 2005)”.

- Sentenza n. **193/2005** (red. Vaccarella)

Considerato, 2.3.1.

“Pregiudiziale ad ogni altra è la questione della sussistenza di un nesso funzionale tra gli atti tipici del deputato Vendola, indicati dalla difesa della Camera, e le dichiarazioni contenute nell'articolo apparso su Il Manifesto del 27 marzo 1997.

Premesso che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sentenza n. 28 del 2005), tale nesso sussiste quando è ravvisabile una sostanziale corrispondenza di significato tra gli uni e le altre, è agevole rilevare che di sostanziale corrispondenza non può certamente parlarsi con riguardo agli atti ispettivi del deputato Vendola: né in quello (l'unico) anteriore al 27 marzo 1997 (nell'interrogazione del 10 ottobre 1996 si imputa all'ambasciata che la lentezza nel rilascio dei visti incoraggia l'immigrazione clandestina), né in quelli posteriori indicati dalla difesa della Camera (aventi ad oggetto ora l'appoggio del Governo italiano ora anche quello dell'ambasciata italiana al governo Berisha) è dato riscontrare altro che una generica comunanza tematica (la situazione albanese e la politica estera italiana), mentre il loro oggetto è sostanzialmente diverso da quello di cui all'articolo apparso su Il Manifesto, nel quale si imputa al Paolo Foresti, dandogli del lestofante, di essere la cerniera tra l'Italietta dei predoni e un'Albania da colonia o da protettorato”.

- Sentenza n. **176/2005** (red. Amirante)

Considerato, 2.

“Questa Corte, nel delimitare i confini dell'immunità spettante ai parlamentari in virtù dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, ha da tempo adottato il criterio del c.d. nesso funzionale che deve legare le opinioni espresse dai componenti delle Camere all'attività parlamentare, affermando l'insufficienza di un contesto politico cui esse possano riferirsi, contesto che, su un diverso piano, può rilevare in sede di merito.

D'altro canto, è stato ritenuto che la qualifica di attività parlamentare non sia subordinata al suo estrinsecarsi necessariamente in atti tipici della funzione o alla sua localizzazione e che sono quindi coperte dall'immunità anche le divulgazioni all'esterno del

Parlamento di opinioni espresse nello svolgimento di attività qualificabili come parlamentari (cfr. tra le più recenti, sentenze n. 10 e n. 11 del 2000, n. 120, n. 246, n. 298, n. 347, n. 348 del 2004, n. 28 del 2005).

La tesi della difesa del Senato, secondo la quale l'immunità di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione avrebbe, in riferimento ai senatori a vita, un'ampiezza maggiore di quella attribuita ai parlamentari eletti non trova riscontro in alcuna norma costituzionale, né essa può essere desunta dalla asserita maggior importanza del titolo d'investitura dei senatori a vita rispetto a quello dei senatori eletti, sicché è alla stregua dei criteri appena menzionati che deve essere accertata e valutata l'esistenza degli elementi di fatto alla quale è subordinato il riconoscimento dell'immunità".

- Sentenza n. **164/2005** (red. Neppi Modona)

Considerato, 4.

“Questa Corte è chiamata ad accertare, in relazione alla prerogativa sancita dall'art. 68, primo comma, Cost., se la insindacabilità dichiarata dalla Camera dei deputati costituisca una illegittima interferenza nelle attribuzioni dell'autorità giudiziaria ricorrente.

Al riguardo, la Corte ha ripetutamente affermato che, in caso di dichiarazioni rese *extra moenia*, ai fini della sussistenza del nesso funzionale è necessario vi sia quantomeno una sostanziale corrispondenza di significati tra tali dichiarazioni e le opinioni precedentemente espresse in Parlamento, nell'esercizio di attività parlamentari tipiche (v., tra molte, sentenze numeri 28 del 2005, 298 del 2004, 79 del 2002, 321 del 2000).

(...) D'altro canto la natura della prerogativa e la funzione ad essa assegnata (cfr. sentenze citate) escludono che la sussistenza del nesso funzionale possa essere ravvisata, come invece sostiene la difesa della Camera dei deputati, facendo leva su una supposta unità tematica, che ispirerebbe sia le opinioni espresse nell'ambito delle attività parlamentari, sia le dichiarazioni rese *extra moenia*. Al riguardo questa Corte ha recentemente affermato, in una vicenda del tutto analoga a quella in esame (sentenza n. 28 del 2005), che nel significato fatto proprio dalla stessa difesa, l'unità tematica finirebbe, per la sua latitudine e genericità, col rendere del tutto evanescente quella corrispondenza sia pure sostanziale tra le due categorie di atti richiesta dalla costante giurisprudenza di questa Corte e, quindi, la stessa necessità del nesso funzionale”.

- Sentenza n. **146/2005** (red. Flick)

Considerato, 3.1.

“Questa Corte è chiamata a verificare, alla stregua dei principî della sua giurisprudenza, se sussista un nesso funzionale delle affermazioni in questione – rese *extra moenia* dal parlamentare ed oggetto della delibera di insindacabilità – con l'esercizio di un'attività parlamentare.

(...) In effetti, non mancano atti parlamentari, tra quelli richiamati, che presentano una qualche attinenza con il tema delle esternazioni oggetto della delibera di insindacabilità; ma è agevole osservare come nessuno tra gli atti funzionali verta sul tema specifico delle

dichiarazioni rese fuori dalla sede parlamentare. Nell'ambito di queste ultime viene in rilievo, in particolare, una precisa affermazione relativa al deputato Tanzarella – quella secondo cui il predetto ed i suoi colleghi di partito avrebbero accreditato e pagato con denaro della collettività i centri privati protetti da loro stessi e da vecchi potentati DC – il cui contenuto non appare in alcun modo ricollegabile, funzionalmente, all'esercizio di attività parlamentare, quale emerge dagli atti indicati. E, poiché la giurisprudenza di questa Corte ha ripetutamente ribadito che il 'nesso funzionale' è configurabile se ed in quanto esista una sostanziale corrispondenza di significato con opinioni espresse nell'esercizio di funzioni parlamentari, non essendo sufficiente una mera comunanza di argomenti (sentenze n. 347 del 2004; numeri 508, 509, e 521 del 2002), deve ritenersi, nella specie, l'insussistenza di un collegamento funzionale tra l'esternazione e l'attività parlamentare.

Difetta, insomma, la sostanziale identità di contenuti (sentenza n. 298 del 2004) tra il manifesto di propaganda elettorale del deputato Cuscunà e gli atti tipici da costui posti in essere nella qualità di membro del Parlamento, di cui il primo non rappresenta in alcun modo divulgazione o riproduzione *extra moenia*. E, considerato che garanzia e funzione sono inscindibilmente legate fra loro da un nesso che, reciprocamente, le definisce e giustifica (sentenza n. 219 del 2003), è solo nella dimensione funzionale che le opinioni espresse *extra moenia* dal parlamentare possono risultare presidiate dalla garanzia di insindacabilità: dimensione funzionale che, nel caso di specie, risulta assente”.

- Sentenza n. **28/2005** (red. Marini)

Considerato, 3., 4.

“In proposito va ribadita la costante giurisprudenza di questa Corte secondo cui 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 qualificata come divulgativa all'esterno di attività parlamentare, ossia se ed in quanto esista una sostanziale corrispondenza di significato con opinioni già espresse o contestualmente espresse, nell'esercizio di funzioni parlamentari, non essendo sufficiente una mera comunanza di argomenti (*ex multis* sentenza n. 521 del 2002).

(...)

Quanto all'unità tematica richiamata dalla difesa della Camera dei deputati per affermare l'esistenza nella specie di un nesso funzionale tra le dichiarazioni *extra moenia* e gli atti di sindacato ispettivo del parlamentare, è sufficiente osservare che nel significato fatto proprio dalla stessa difesa l'unità tematica finirebbe, per la sua latitudine e genericità, col rendere del tutto evanescente quella corrispondenza sia pure sostanziale tra le due categorie di atti richiesta dalla costante giurisprudenza di questa Corte e, quindi, la stessa necessità del nesso funzionale.

Sicché, neppure l'interpretazione più lata della garanzia della insindacabilità potrebbe indurre a ritenere che un atto parlamentare contenente la denuncia di un fatto possa rendere immuni dichiarazioni che contengono valutazioni su un fatto diverso (v. sentenza n. 508 del 2002).

Del resto, la relazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere non ha ritenuto di richiamare nessun atto parlamentare del deputato Sgarbi, motivando la proposta di

insindacabilità solo con l'argomento che le dichiarazioni dell'on. Sgarbi dovevano ritenersi ricomprese 'nel contesto della costante e intensa battaglia politica che egli svolge in Parlamento e al di fuori di esso sulle tematiche della giustizia'.

Motivazione già ritenuta dalla giurisprudenza di questa Corte inidonea a ricondurre la condotta del parlamentare nell'ambito della garanzia dell'art. 68, primo comma, della Costituzione con l'assunto, che va qui ribadito, che altro è la libertà di critica della quale tutti sono titolari, altro è la prerogativa che la Costituzione, onde preservare una sfera di libertà ed autonomia delle Camere, riserva ai parlamentari nell'esercizio delle loro funzioni (cfr. sentenza n. 508 del 2002)".

- Sentenza n. **348/2004** (red. Bile)

Considerato, 3.

"Pertanto manca del tutto la riproduzione o divulgazione di una precedente attività parlamentare rispetto alla quale la dichiarazione in esame presenti una sostanziale identità di contenuti, tale da comportare un nesso funzionale (da ultimo, sentenza n. 298 del 2004). E la polemica sulla giustizia, con il riferimento più specifico alla Procura di Palermo ed ai ROS, vale tutt'al più ad individuare il contesto di dibattito politico in cui le dichiarazioni suddette si inseriscono, che può essere eventualmente indicativo di un'attività di critica politica, valutabile dal giudice penale in ragione della sua possibile idoneità a scriminare l'illecito.

Né il luogo dove le dichiarazioni sono state rese (all'interno della sede del Senato) può, di per sé solo, conferire carattere di funzione parlamentare ad un'intervista privata concessa da un parlamentare ad un giornalista (sentenza n. 509 del 2002), giacché anche tale circostanza può attenersi semmai ad un contesto politico, che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, non può, di per se stesso, fare presumere l'esistenza di un nesso funzionale idoneo a rendere insindacabili le opinioni ivi espresse".

- Sentenza n. **347/2004** (red. Bile)

Considerato, 3.

"Questa Corte deve verificare, alla stregua della sua giurisprudenza, la ricorrenza in concreto del nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* dal parlamentare e l'esercizio di un'attività parlamentare.

In particolare la sentenza n. 10 del 2000 ha affermato che la semplice comunanza di argomento fra la dichiarazione che si pretende lesiva e le opinioni espresse dal deputato o dal senatore in sede parlamentare non può bastare a fondare l'estensione alla prima della immunità che copre le seconde. Tanto meno può bastare a tal fine la ricorrenza di un contesto genericamente politico in cui la dichiarazione si inserisca. Occorre invece l'identificabilità della dichiarazione stessa quale espressione di attività parlamentare (così anche la sentenza n. 11 del 2000). Occorre cioè la riproduzione all'esterno delle Camere di dichiarazioni rese in sede parlamentare, e tale riproduzione è insindacabile solo ove 'si riscontri l'identità sostanziale di contenuto fra l'opinione espressa in sede parlamentare e quella manifestata nella sede esterna' (sentenza n. 10 del 2000).

Tali affermazioni sono state ripetutamente ribadite dalla giurisprudenza successiva di questa Corte (sentenze numeri 56, 58, 82, 420 del 2000; numeri 137 e 289 del 2001; numeri 51, 52, 207, 257, 270, 283, 294, 421, 435, 448, 508, 509 e 521 del 2002), la quale ha più volte riaffermato che il ‘nesso funzionale’ tra la dichiarazione resa *extra moenia* dal 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 nell’esercizio di funzioni parlamentari, non essendo sufficiente una mera comunanza di argomenti.

Di recente, la legge 20 giugno 2003, n. 140 (recante disposizioni per l’attuazione dell’art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), ha previsto – al primo comma dell’art. 3 – che esso 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.

Con la sentenza n. 120 del 2004, questa Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale di tale norma, sollevata in riferimento agli artt. 3, 24, 68, primo comma, e 117 della Costituzione, escludendo che essa abbia ampliato l’ambito dell’immunità garantita ai parlamentari dall’art. 68, primo comma, quale risultava dalla propria giurisprudenza. In particolare, la sentenza ha escluso che la norma abbia eliminato la necessità del nesso funzionale fra le opinioni espresse dal parlamentare fuori dal Parlamento, assunte come diffamatorie, e l’esercizio di funzioni parlamentari; ed ha ribadito – richiamando in particolare le citate sentenze numeri 10 ed 11 del 2000 – che esse rientrano nell’area dell’insindacabilità solo se costituiscano divulgazione e riproduzione di attività parlamentari, pur non necessariamente tipiche.

Sono seguite le sentenze numeri 246 e 298 del 2004, le quali, in sede di conflitto tra poteri dello Stato, hanno affermato che l’art. 3, comma 1, della legge n. 140 del 2003 non altera il contenuto dell’art. 68, primo comma, della Costituzione; hanno ribadito la necessità, ai fini dell’esistenza del nesso funzionale, che le opinioni in esame costituiscano divulgazione e riproduzione di attività parlamentari; ed hanno fatto concreta applicazione di tali riconfermati principi.

In particolare, la sentenza n. 298 del 2004 ha ulteriormente sottolineato la necessità di una sostanziale identità di contenuti tra l’opinione espressa nell’atto parlamentare e l’esternazione che siffatta opinione divulghi”.

- Sentenza n. **298/2004** (red. Amirante)

Considerato, 3.

“Nell’ambito di tale orientamento giurisprudenziale si è altresì affermato che non è decisiva la localizzazione dell’attività in questione all’interno o all’esterno dei palazzi del

Parlamento e che, per quanto concerne la divulgazione delle opinioni espresse da parlamentari, quel che rileva è la sostanziale identità di contenuti fra l'opinione come espressa in un atto tipico inteso nei sensi suindicati, e quindi caratterizzata dal nesso funzionale, ed il messaggio che siffatta opinione divulga”.

- Sentenza n. **246/2004** (red. Mezzanotte)

Considerato, 4.1.

“Si deve escludere che le dichiarazioni sulle quali verte il presente giudizio siano riconducibili all'esercizio di funzioni parlamentari.

Dalla copiosa documentazione prodotta dalla Camera dei deputati si evince una generica comunanza di temi o di argomenti rispetto al tenore delle affermazioni oggetto della delibera di insindacabilità”.

- Sentenza n. **379/2003** (red. Onida)

Considerato, 2.,

“Non può condividersi l'assunto della Giunta per le autorizzazioni a procedere, secondo cui la insindacabilità delle dichiarazioni dell'on. Gramazio andrebbe ricondotta non già al loro carattere sostanzialmente divulgativo della interrogazione presentata, ma – prescindendo del tutto da quest'ultima – alla circostanza che esse sono espressione di un'attività di critica e di denuncia politica”.

- Sentenza n. **521/2002** (red. Bile)

Considerato, 4., 5.

“Questa Corte 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 già espresse, o contestualmente espresse, nell'esercizio di funzioni parlamentari tipiche, non essendo sufficiente una mera comunanza di argomenti (da ultimo, sentenza n. 294 del 2002).

Nella specie, la Camera dei deputati – a sostegno della tesi secondo cui le dichiarazioni del deputato Armani presenterebbero una sostanziale corrispondenza di significato con opinioni espresse nell'esercizio di funzioni parlamentari tipiche – richiama precedenti dichiarazioni con cui il deputato aveva espresso critiche nei confronti del prof. Prodi, con riferimento alla tentata vendita della SME, nonché numerosi interventi di altri parlamentari sul medesimo tema.

Nessuno di tali atti è idoneo a conferire alle dichiarazioni in esame l'insindacabilità garantita dal primo comma dell'articolo 68 della Costituzione.

(...) Dal canto loro, le dichiarazioni pronunziate in Aula il 21 luglio 1998, in sede di dibattito sulle comunicazioni del Governo, pur presentando tale carattere, hanno con quelle rese nell'intervista del 1999 una mera comunanza di argomento, non certo una sostanziale corrispondenza di significato”.

- Sentenza n. **448/2002** (red. Zagrebelsky)

Considerato, 3.1., 3.2.2

“(...) non rileva il fatto che gli interventi del deputato in questione possano definirsi di critica politica, come affermato dalla Camera dei deputati, né la notorietà e il clamore della vicenda che li ha determinati. A stare alla giurisprudenza recente di questa Corte (a partire dalle sentenze n. 10 e n. 11 del 2000), ciò che occorre è stabilire se, tra le dichiarazioni del deputato nella sede parlamentare e quelle esterne a tale sede, possa individuarsi quella corrispondenza sostanziale di significato che permette di qualificare le seconde come divulgative delle prime. In questo caso, ma non in quello contrario, può essere invocato il primo comma dell'art. 68 della Costituzione per sostenere l'insindacabilità delle dichiarazioni fatte al di fuori del compimento di atti parlamentari tipici. E questa corrispondenza non è dato individuare nella specie poiché, in particolare nelle affermazioni riportate all'inizio del paragrafo alle lettere (b), (c) ed (e), è dato rilevare, oltre alla stigmatizzazione di un provvedimento giudiziario, una serie di valutazioni sulle qualità professionali e personali del magistrato e su sue asserite colpevoli inerzie nell'esercizio delle proprie funzioni, che non trovano alcun riscontro nelle considerazioni svolte in sede parlamentare.

(...) Trattandosi, anche in questo caso, di stabilire, al fine dell'operatività della garanzia del primo comma dell'art. 68 della Costituzione, se esista una corrispondenza sostanziale di significati tra le dichiarazioni del deputato nella sede parlamentare e in una sede esterna, l'unico elemento rilevante, tra quelli prospettati nella sede parlamentare, è costituito – come del resto mostra di ritenere la stessa difesa della Camera dei deputati – dalle prese di posizione del deputato nel dibattito presso la Commissione cultura della Camera e nella Risoluzione dal medesimo sottoscritta. Ma, come già rilevato a proposito del conflitto di attribuzione sollevato dalla II sezione penale del Tribunale di Caltanissetta, in tali atti parlamentari sono bensì contenute critiche, anche pesanti, all'operato della magistratura in generale, circa il suo atteggiamento verso i responsabili della tutela dei beni culturali in Sicilia, e del magistrato-parte lesa, in particolare; ma, rispetto a tali critiche, gli addebiti di abusi extra-giudiziari e le insinuazioni circa l'esistenza di non chiari o ambigui rapporti del magistrato con la criminalità mafiosa rappresentano elementi in più ('una continuazione', secondo l'espressione impiegata, anche in questa circostanza, dalla stessa relazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere) che non trovano riscontro nei precedenti parlamentari né, tantomeno, negli ulteriori atti parlamentari (menzionati nell'esposizione dei fatti) richiamati dalla difesa della Camera dei deputati nell'atto di costituzione in giudizio”.

- Sentenza n. **294/2002** (red. Chieppa)

Considerato, 3.

“La Camera dei deputati è partita dalla considerazione (v. relazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere, doc. IV-*quater* n. 90) che le opinioni espresse dalla deputata erano collegate alla circostanza che la stessa conduce da anni, in Parlamento e fuori del Parlamento, una intensa battaglia sul tema degli effetti negativi che derivano all’amministrazione della giustizia dall’utilizzazione dei collaboratori di giustizia, esplicitata anche attraverso valutazioni critiche dell’operato della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo, e sul tema generale dei collaboratori di giustizia e su quelli che, a suo avviso, costituivano abusi nella gestione degli stessi. Nel contempo, a corroborare l’argomento che il tema delle dichiarazioni costituiva oggetto del dibattito politico-parlamentare di quei giorni, si richiamava una interrogazione, presentata da altro deputato, relativa all’operato della Procura di Palermo, e, in particolare, del Procuratore Caselli.

Secondo la Camera, le opinioni incriminate, rese dalla deputata nel corso del congresso nazionale di partito, sarebbero una divulgazione e una continuazione di quelle rese nel corso dell’attività parlamentare propriamente detta.

In tale modo si è trascurato di considerare che, per poter identificare dichiarazioni rese al di fuori dell’esercizio di attività funzionale riconducibile alla qualità di membro di una Camera, e del tutto al di fuori delle possibilità di controllo e di intervento offerte dall’ordinamento parlamentare, come espressioni rientranti nella garanzia dell’art. 68, primo comma, della Costituzione, non basta la semplice comunanza di argomenti, né, tantomeno, la semplice riconducibilità ad un medesimo contesto politico.

Affinché le dichiarazioni *extra moenia* possano essere qualificate come divulgative all’esterno di attività parlamentari, è necessaria una sostanziale corrispondenza di significato con opinioni già espresse, o contestualmente espresse, nell’esercizio di funzioni parlamentari tipiche (sentenze n. 207 del 2002; n. 52 del 2002; n. 10 e n. 11 del 2000)”.

- Sentenza n. **283/2002** (red. Flick)

Considerato, 3.

“Per poter dunque ricondurre le dichiarazioni *extra moenia* al panorama delle opinioni per le quali opera la garanzia costituzionale della irresponsabilità, non bastano – ha sottolineato questa Corte – né la semplice comunanza di argomenti, né l’identità del contesto politico tra quelle dichiarazioni ed atti tipici della funzione parlamentare. Occorre, invece, che la dichiarazione possa essere qualificata come espressione di attività parlamentare; il che normalmente accade se ed in quanto sussista una sostanziale corrispondenza di significati tra le dichiarazioni rese al di fuori dell’esercizio delle attività parlamentari tipiche svolte in Parlamento e le opinioni già espresse nell’ambito di queste ultime (v., tra le altre, la sentenza n. 76 del 2001).

Nella specie deve escludersi che alle dichiarazioni, per le quali pende il procedimento penale davanti all’organo giurisdizionale che ha sollevato il conflitto, possa attribuirsi siffatto carattere divulgativo di una opinione parlamentare insindacabile. Gli atti di sindacato ispettivo evocati e prodotti dalla difesa della Camera, non evidenziano, infatti, profili di sostanziale

corrispondenza rispetto alle espressioni che formano oggetto delle imputazioni, per le quali è stata pronunciata condanna in primo grado nei confronti del deputato Sgarbi ed è in corso di celebrazione il giudizio di appello davanti alla Corte ricorrente; essi esprimono - come ha sottolineato la relazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere - null'altro che il sintomo di una costante attenzione manifestata dal deputato Sgarbi, nell'esercizio dell'attività ispettiva propria di un parlamentare, sull'operato della Procura di Palermo, restando invece esclusa qualsiasi diretta attinenza con le esternazioni per le quali pende il procedimento in questione. Tali esternazioni, dunque, sono riconducibili ad un contesto prettamente politico, come la Giunta riconosce; ma sono prive di un intimo raccordo, contenutistico e funzionale, con l'esercizio delle attribuzioni parlamentari, le quali sole legittimano e giustificano, sul piano costituzionale, la garanzia della insindacabilità che, erroneamente, la Camera resistente ha nella specie ritenuto di affermare”.

- Sentenza n. **257/2002** (red. Neppi Modona)

Considerato, 4.

“Trattandosi di valutare la sussistenza della prerogativa dell'immunità in relazione a dichiarazioni rese dal parlamentare nel corso di un dibattito televisivo, nell'ambito, cioè, di un'attività sottratta alle forme di controllo e di intervento previste dall'ordinamento parlamentare, occorre accertare se le dichiarazioni stesse rappresentino la divulgazione all'esterno di un'opinione già espressa nell'esercizio di funzioni parlamentari tipiche (v. sentenza n. 289 del 2001). Al riguardo, questa Corte ha avuto ripetutamente occasione di affermare che ai fini della sussistenza del nesso con le funzioni parlamentari è necessario che vi sia quantomeno una sostanziale corrispondenza di significati tra le dichiarazioni rese al di fuori dell'esercizio delle attività parlamentari tipiche svolte in Parlamento e le opinioni già espresse nell'ambito di queste ultime (sentenza n. 321 del 2000 e, in termini sostanzialmente analoghi, sentenze n. 79 del 2002, n. 289, n. 137 e n. 76 del 2001, n. 320, n. 58, n. 56, n. 11 e n. 10 del 2000)”.

- Sentenza n. **207/2002** (red. Zagrebelsky)

Considerato, 3.

“La Camera dei deputati, con la delibera che ha dato luogo al presente conflitto, pare persistere nel ritenere che la garanzia costituzionale copra ogni affermazione collegata tematicamente a questioni comunque oggetto di attività parlamentare. In conseguenza di questa convinzione, essa ha ritenuto che le dichiarazioni sopra richiamate, ancorché espresse in forme e toni (...) non condivisibili, possono (...) essere considerate una proiezione estrema delle (...) funzioni parlamentari (Camera dei deputati, XIII legislatura, Relazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere in giudizio, Doc. IV-ter, n. 49/A), poiché il tema del finanziamento del partito di appartenenza del deputato che si ritiene diffamato era stato oggetto di numerosi atti di controllo ispettivo, alcuni dei quali promossi dallo stesso deputato chiamato a rispondere per diffamazione nel giudizio civile. In questo modo, però, si è trascurato di considerare che, per poter identificare dichiarazioni rese al di fuori dell'esercizio

di attività parlamentari con espressioni di attività rientranti nella garanzia dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, non basta la semplice comunanza di argomenti né, tantomeno, la semplice riconducibilità a un medesimo contesto politico. Occorre invece che tali dichiarazioni possano essere qualificate propriamente come esercizio di attività parlamentare, il che normalmente accade se e in quanto sussista una sostanziale corrispondenza di significato con le opinioni già espresse nell'ambito dell'esercizio delle funzioni parlamentari tipiche. Solo in tal caso, il richiamo all'art. 68, primo comma, della Costituzione è giustificato.

Alla luce di tale giurisprudenza, che questa Corte ha elaborato a partire dalle sentenze n. 10 e n. 11 del 2000, la Camera dei deputati, con la deliberazione del 3 novembre del 1998 che ha dato origine al presente conflitto di attribuzione, ha male inteso il significato della garanzia stabilita dall'art. 68, primo comma, della Costituzione, così violando le attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria ricorrente”.

- Sentenza n. **79/2002** (red. Neppi Modona)

Considerato, 2.

“Nel caso di specie, trattandosi di valutare la sussistenza della prerogativa della immunità in relazione a dichiarazioni rese dal parlamentare in una intervista giornalistica, cioè fuori dell'esercizio delle funzioni parlamentari tipiche, occorre accertare se le dichiarazioni possano nondimeno essere qualificate come espressione di attività parlamentare. Al riguardo, questa Corte ha avuto recentemente e ripetutamente occasione di affermare che ai fini della sussistenza del nesso con le funzioni parlamentari è necessario che vi sia quantomeno una sostanziale corrispondenza di significati tra le dichiarazioni rese al di fuori dell'esercizio delle attività parlamentari tipiche svolte in Parlamento e le opinioni già espresse nell'ambito di queste ultime (sentenza n. 321 del 2000 e, in termini sostanzialmente analoghi, sentenze nn. 289 e 76 del 2001, nn. 320, 58, 56, 11 e 10 del 2000).

Ciò premesso, non vi è dubbio che tra le dichiarazioni ritenute diffamatorie contenute nell'intervista rilasciata al quotidiano la Repubblica e le opinioni espresse nell'intervento dell'on. Pisanu alla Conferenza dei capigruppo vi è non solo sostanziale corrispondenza, ma testuale e letterale coincidenza, così come vi è corrispondenza tra la valenza politica della stigmatizzazione del carattere discriminatorio dei quiz in danno dei parlamentari dell'opposizione, su cui è impostato l'intervento dell'on. Pisanu alla Conferenza dei capigruppo, e le più sintetiche dichiarazioni contenute nell'intervista circa il carattere politicamente orientato del quiz relativo alle dichiarazioni della *teste* Omega.

È dunque ravvisabile piena 'identificabilità' anzi totale coincidenza tra le dichiarazioni rese fuori del Parlamento e il contenuto di un atto parlamentare tipico (...).”.

- Sentenza n. **52/2002** (red. Flick)

Considerato, 2.

“Per poter dunque ricondurre le dichiarazioni *extra moenia* al panorama delle opinioni per le quali opera la garanzia costituzionale della irresponsabilità, non bastano né la semplice

comunanza di argomenti, né l'identità del contesto politico tra quelle dichiarazioni e l'espletamento di atti tipici della funzione parlamentare. Occorre, invece, che la dichiarazione possa essere qualificata come espressione di attività parlamentare; il che normalmente accade se ed in quanto sussista una sostanziale corrispondenza di significati tra le dichiarazioni rese al di fuori dell'esercizio delle attività parlamentari tipiche svolte in Parlamento e le opinioni già espresse nell'ambito di queste ultime (v., tra le altre, la sentenza n. 76 del 2001)".

- Sentenza n. **51/2002** (red. Flick)

Considerato, 4.

“Per poter dunque ricondurre le dichiarazioni *extra moenia*, al panorama delle opinioni per le quali opera la garanzia costituzionale della irresponsabilità, non basta la semplice comunanza di argomenti né la medesimezza del contesto politico tra quelle dichiarazioni e l'espletamento di atti tipici della funzione parlamentare. Occorre, invece, che la dichiarazione possa essere qualificata come espressione di attività parlamentare; il che normalmente accade se ed in quanto sussista una sostanziale corrispondenza di significati tra le dichiarazioni rese al di fuori dell'esercizio delle attività parlamentari tipiche svolte in Parlamento e le opinioni già espresse nell'ambito di queste ultime (v., tra le altre, le sentenze n. 76 del 2001 e n. 321 del 2000)".

- Sentenza n. **50/2002** (red. Flick)

Considerato, 3.

“Trattandosi di valutare la contestata sussistenza della prerogativa della immunità in rapporto a dichiarazioni rese da un deputato ad una agenzia di stampa, e perciò rilasciate al di fuori dell'esercizio delle funzioni parlamentari tipiche, il problema si risolve nello stabilire se – ciò non di meno – quelle dichiarazioni siano identificabili come espressione della attività parlamentare, e quindi possano ritenersi iscritte nel panorama delle opinioni per le quali opera la richiamata garanzia costituzionale della irresponsabilità.

In proposito, questa Corte – come gli stessi confliggenti hanno rammentato, sia pure secondo prospettive evidentemente diversificate – ha più volte affermato che, ai fini della accennata identificazione, non basta la semplice comunanza di argomenti, oggetto di attività parlamentari tipiche e di dichiarazioni fatte al di fuori di esse; né basta la riconducibilità di queste ultime dichiarazioni ad un medesimo contesto politico (v., fra le molte, le sentenze n. 56 e n. 58 del 2000). Occorre, invece, che la dichiarazione possa essere qualificata come espressione di attività parlamentare; il che normalmente accade se ed in quanto sussista una sostanziale corrispondenza di contenuti tra le dichiarazioni rese al di fuori dell'esercizio delle attività parlamentari tipiche svolte in Parlamento, e le opinioni già espresse nell'ambito di queste ultime. La sostanziale corrispondenza di contenuti finisce, quindi, per costituire il criterio che consente di identificare le dichiarazioni rese al di fuori di quelle attività e ciononostante riconducibili o inerenti alla funzione parlamentare, distinguendole così da quelle che ricadono nel diritto comune a tutti i cittadini e proteggendole tramite la speciale garanzia dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, senza con ciò determinare situazioni

ingiustificate di privilegio personale (v. sentenze n. 320 e n. 321 del 2000 ed altre ivi richiamate).

(...) Il contenuto del diffuso atto parlamentare presenta, dunque, non soltanto aspetti di sostanziale corrispondenza, ma addirittura – e sui profili maggiormente qualificanti – e espressioni di pressoché totale identità, rispetto alle dichiarazioni rese alla agenzia di stampa (...).”

- Sentenza n. **137/2001** (red. Neppi Modona)

Considerato, 3.

“La Corte è chiamata ad accertare se le manifestazioni verbali e i comportamenti materiali tenuti in occasione di una perquisizione nella sede di un partito politico, e qualificati dall’Autorità giudiziaria come oltraggio e resistenza a pubblico ufficiale, oggetto delle deliberazioni d’insindacabilità cui si riferisce il presente conflitto, siano identificabili come espressione di attività parlamentari (sentenze nn. 321, 320, 58, 11 e 10 del 2000) e siano quindi assistiti dalla prerogativa di cui all’art. 68, primo comma, Cost.

Presupposto delle attività coperte dalla prerogativa parlamentare è la riconducibilità delle opinioni espresse all’esercizio delle attribuzioni proprie del parlamentare (sentenze n. 329 del 1999, 289 del 1998, 375 del 1997); riconducibilità che va intesa non come semplice collegamento di argomento o di contesto fra attività parlamentare e dichiarazione, ma come identificabilità della dichiarazione stessa quale espressione di attività parlamentare (v. sentenze n. 58, 11 e 10 del 2000, nonché sentenze nn. 320 e 321 del 2000), cioè quale sostanziale corrispondenza di contenuti tra le dichiarazioni e l’atto parlamentare tipico”.

- Sentenza n. **420/2000** (red. Chieppa)

Considerato, 3.

“Deve innanzitutto essere escluso un qualsiasi collegamento o connessione con attività svolta dallo stesso deputato Sgarbi nell’ambito dei lavori parlamentari, per cui non si può neppure configurare una attività divulgativa delle proprie opinioni, difettando in radice la riscontrabile corrispondenza sostanziale di contenuti con l’atto parlamentare (sentenze nn. 11 e 58 del 2000).

Rispetto ad alcune interrogazioni e interventi ad opera di altri deputati (cui fa riferimento la difesa della Camera) – a prescindere dalla considerazione che manca nelle dichiarazioni contestate al deputato Sgarbi qualsiasi riferimento anche indiretto a tali atti tipici (alcuni dei quali notevolmente successivi nel tempo alla partecipazione dello stesso Sgarbi alla dialettica parlamentare) –, vi è una semplice parziale comunanza generica di tematiche relative alla persona offesa dalle dichiarazioni, per cui non è ravvisabile, neppure sotto questo ulteriore profilo, una corrispondenza sostanziale di contenuti e significati con un atto parlamentare (cfr. sentenze nn. 58 e 11 del 2000), e, quindi, un carattere divulgativo”.

- Sentenza n. **321/2000** (red. Zagrebelsky)

Considerato, 3.1.

“Come più volte affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, ai fini di tale identificazione non basta la semplice comunanza di argomenti, oggetto di attività parlamentari tipiche e di dichiarazioni fatte al di fuori di esse, né basta la riconducibilità di queste ultime dichiarazioni a un medesimo contesto politico (sentenze nn. 375 del 1997, 329 del 1999 e 58 del 2000, nonché n. 56 del 2000). Occorre invece che la dichiarazione possa essere qualificata come espressione di attività parlamentare (sentenze nn. 10 e 11 del 2000), il che normalmente accade se e in quanto sussista una sostanziale corrispondenza di significati tra le dichiarazioni rese al di fuori dell’esercizio delle attività parlamentari tipiche svolte in Parlamento e le opinioni già espresse nell’ambito di queste ultime.

Nell’ordinario svolgimento della vita democratica e del dibattito politico (sentenze nn. 10 e 56 del 2000), questo - la sostanziale corrispondenza e quindi il carattere divulgativo - è infatti il criterio che consente di identificare le dichiarazioni rese al di fuori di quelle attività e ciononostante riconducibili o inerenti alla funzione parlamentare, distinguendole così da quelle che ricadono nel diritto comune a tutti i cittadini e proteggendole tramite la speciale garanzia dell’art. 68, primo comma, della Costituzione, senza con ciò determinare situazioni ingiustificate di privilegio personale (sentenza n. 375 del 1997). L’attività dei membri delle Camere nello Stato democratico rappresentativo è per sua natura destinata infatti a proiettarsi al di fuori delle aule parlamentari, nell’interesse della libera dialettica politica che è condizione di vita delle istituzioni democratico-rappresentative (sentenze nn. 11 e 56 del 2000)”.

- Sentenza n. **320/2000** (red. Zagrebelsky)

Considerato, 3.1.

“Come più volte affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, ai fini di tale identificazione non basta la semplice comunanza di argomenti, oggetto di attività parlamentari tipiche e di dichiarazioni fatte al di fuori di esse, né basta la riconducibilità di queste ultime dichiarazioni a un medesimo contesto politico (sentenze nn. 375 del 1997, 329 del 1999 e 58 del 2000, nonché n. 56 del 2000). Occorre invece che la dichiarazione possa essere qualificata come espressione di attività parlamentare (sentenze nn. 10 e 11 del 2000), il che normalmente accade se e in quanto sussista una sostanziale corrispondenza di significati tra le dichiarazioni rese al di fuori dell’esercizio delle attività parlamentari tipiche svolte in Parlamento e le opinioni già espresse nell’ambito di queste ultime”.

- Sentenza n. **82/2000** (red. Santosuosso)

Considerato, 3., 4.

“In particolare - trattandosi, nella specie, di opinioni espresse al di fuori del Parlamento - deve accertarsi se esista il nesso funzionale con le attività parlamentari. Tale nesso consiste non già in una semplice forma di collegamento - di argomento o di contesto - fra attività

parlamentare e dichiarazioni, ma più precisamente nella identificabilità della dichiarazione stessa quale espressione di attività parlamentare (sentenze n. 10 e n. 58 del 2000): occorre, quindi, che nell'opinione manifestata all'esterno sia riscontrabile una corrispondenza sostanziale di contenuti con l'atto parlamentare, non essendo sufficiente a questo riguardo una mera comunanza di tematiche (sentenza n. 11 del 2000).

Non è perciò coperta da insindacabilità quella opinione che non sia collegata da nesso con l'esercizio delle funzioni parlamentari, ancorché riguardi temi al centro di un dibattito politico e parlamentare (sentenza n. 56 del 2000).

(...) Con stretto riguardo, allora, alla verifica dell'esistenza di questo nesso funzionale – a prescindere dalla valutazione se le predette dichiarazioni del deputato, anche per il linguaggio non consentito nemmeno in Parlamento, consistano unicamente in mere offese personali – è sufficiente e decisivo rilevare che le stesse, rese fuori delle Camere, non riproducono né divulgano il contenuto di alcuno specifico atto di natura parlamentare, cosicché non sono identificabili come espressione dell'attività del deputato, ma semmai di critica politica. Delle ragioni che possano eventualmente giustificare quelle dichiarazioni potrà e dovrà, dunque, conoscere l'autorità giudiziaria, con le cui attribuzioni ha interferito la Camera dei deputati ravvisando inesattamente il nesso funzionale di quelle opinioni con l'attività parlamentare”.

- Sentenza n. **58/2000** (red. Capotosti)

Considerato, 3.

“Pertanto la riproduzione all'esterno delle Camere di dichiarazioni già espresse in un atto parlamentare è insindacabile solo ove sia riscontrabile corrispondenza sostanziale di contenuti con l'atto parlamentare, non essendo sufficiente a questo riguardo una mera comunanza di tematiche (sentenza n. 11 del 2000)”.

- Sentenza n. **56/2000** (red. Guizzi)

Considerato, 4.

“La semplice comunanza di argomento fra la dichiarazione resa ai mezzi di comunicazione o in dibattiti pubblici e le opinioni espresse in sede parlamentare non basta a estendere alla prima l'insindacabilità che copre le seconde. Né si può invocare a tal fine l'esistenza di un contesto politico in cui la dichiarazione si inserisca, giacché siffatto tipo di collegamenti non vale, di per sé, a conferire il carattere di attività parlamentare a manifestazioni di pensiero oggettivamente estranee ad essa.

Deve esservi, dunque, un preciso nesso funzionale fra la dichiarazione e l'attività parlamentare: nesso che può legittimamente essere affermato dalle Camere anche quando le dichiarazioni siano sostanzialmente riproduttive dell'opinione sostenuta in sede parlamentare. La prerogativa costituzionale rileva, infatti, non soltanto per l'occasione specifica in cui l'opinione è espressa in ambito parlamentare, ma riguarda il contenuto storico di essa, pure quando ne sia realizzata la diffusione pubblica. Perché la pubblicità accompagna l'attività

parlamentare, necessariamente, assicurando il ruolo fondamentale delle Camere nella libera dialettica politica.

L'insindacabilità si estende, quindi, a tutte le altre sedi, e occasioni, in cui l'opinione sia riprodotta nel suo contenuto sostanziale (v. ancora le sentenze nn. 10 e 11 del 2000)".

- Sentenza n. **11/2000** (red. Capotosti)

Considerato, 4.

“Nei casi in cui non è riscontrabile esercizio di funzioni parlamentari, il valore della legalità-giurisdizione non collide certo con quello dell'autonomia delle Camere e così si spiega che la giurisprudenza costituzionale abbia appunto stabilito che l'immunità non vale per tutte quelle opinioni che il parlamentare manifesta nel più esteso ambito della politica. Alla luce di tale interpretazione si debbono pertanto ritenere, in linea di principio, sindacabili tutte quelle dichiarazioni, che fuoriescono dal campo applicativo del diritto parlamentare e che non siano immediatamente collegabili con specifiche forme di esercizio di funzioni parlamentari, anche se siano caratterizzate da un asserito contesto politico o ritenute, per il contenuto delle espressioni o per il destinatario o la sede in cui sono state rese, manifestazione di sindacato ispettivo. Questa forma di controllo politico rimessa al singolo parlamentare può infatti aver rilievo, nei giudizi in oggetto, soltanto se si esplica come funzione parlamentare, attraverso atti e procedure specificamente previsti dai regolamenti parlamentari.

Se dunque l'immunità copre il membro del Parlamento per il contenuto delle proprie dichiarazioni soltanto se concorre il contesto funzionale, il problema specifico, che non appare irrilevante in questo conflitto, della riproduzione all'esterno degli organi parlamentari di dichiarazioni già rese nell'esercizio di funzioni parlamentari si può risolvere nel senso dell'insindacabilità solo ove sia riscontrabile corrispondenza sostanziale di contenuti con l'atto parlamentare, non essendo sufficiente a questo riguardo una mera comunanza di tematiche

(...) Da queste deliberazioni risulta dunque che le dichiarazioni del deputato Sgarbi erano state pronunciate fuori del Parlamento e non nel contesto di iniziative parlamentari tipiche. Le stesse dichiarazioni non si possono neppure considerare connesse con alcuna forma di esercizio di funzioni parlamentari, giacché non è individuabile quale specifico atto parlamentare adottato dal medesimo deputato esse riproducessero, essendo invece soltanto genericamente ricollegabili alla sua attività politica intesa in senso lato, che però, come già rilevato, non può, per questa Corte, costituire valido oggetto dell'immunità parlamentare”.

- Sentenza n. **10/2000** (red. Onida)

Considerato, 5.

“Discende da quanto osservato che la semplice comunanza di argomento fra la dichiarazione che si pretende lesiva e le opinioni espresse dal deputato o dal senatore in sede parlamentare non può bastare a fondare l'estensione alla prima della immunità che copre le seconde. Tanto meno può bastare a tal fine la ricorrenza di un contesto genericamente politico

in cui la dichiarazione si inserisca. Siffatto tipo di collegamenti non può valere di per sé a conferire carattere di attività parlamentare a manifestazioni di opinioni che siano oggettivamente ad essa estranee. Sarebbe, oltre tutto, contraddittorio da un lato negare – come è inevitabile negare – che di per sé l’espressione di opinioni nelle più diverse sedi pubbliche costituisca esercizio di funzione parlamentare, e dall’altro lato ammettere che essa invece acquisti tale carattere e valore in forza di generici collegamenti contenutistici con attività parlamentari svolte dallo stesso membro delle Camere.

In questo senso va precisato il significato del nesso funzionale che deve riscontrarsi, per poter ritenere l’insindacabilità, tra la dichiarazione e l’attività parlamentare. Non cioè come semplice collegamento di argomento o di contesto fra attività parlamentare e dichiarazione, ma come identificabilità della dichiarazione stessa quale espressione di attività parlamentare (cfr. sentenza, in pari data, n. 11 del 2000).

(...) non basta il mero collegamento di argomento con atti di sindacato ispettivo; tanto meno basta il richiamo, effettuato dalla difesa della Camera, alla manifestazione di dissenso del deputato, espressa in Senato dove egli assisteva alla seduta, circa il processo intentato a carico del sen. Andreotti e la relativa richiesta di autorizzazione a procedere della procura di Palermo, sottoposta in quella circostanza al Senato.

Le dichiarazioni potrebbero dunque essere coperte dalla immunità solo in quanto risultassero sostanzialmente riproduttive di un’opinione espressa in sede parlamentare. Infatti l’opinione espressa nell’esercizio della funzione non è protetta da immunità solo nell’occasione specifica in cui viene manifestata nell’ambito parlamentare, ricadendo al di fuori della sfera della prerogativa se venga riprodotta in sede diversa. L’immunità riguarda non già solo l’occasione specifica in cui le opinioni sono manifestate nell’ambito parlamentare, ma il contenuto storico di esse, anche quando ne sia realizzata la diffusione pubblica, in ogni sede e con ogni mezzo. La pubblicità, infatti, e anzi la naturale destinazione, per così dire, alla collettività dei rappresentati, che caratterizza normalmente le attività e gli atti del Parlamento, proprio per assicurarne la funzione di sede massima della libera dialettica politica, comporta che l’immunità si estenda a tutte le altre sedi ed occasioni in cui l’opinione venga riprodotta al di fuori dell’ambito parlamentare.

Ma l’immunità è limitata a quel contenuto storico: e dunque, nel caso di riproduzione all’esterno della sede parlamentare, è necessario, per ritenere che sussista l’insindacabilità, che si riscontri la identità sostanziale di contenuto fra l’opinione espressa in sede parlamentare e quella manifestata nella sede esterna.

Ciò che si richiede, ovviamente, non è una puntuale coincidenza testuale, ma una sostanziale corrispondenza di contenuti”.

La contestualità dell'atto parlamentare rispetto alla dichiarazione asseritamente offensiva

Come ricordato in precedenza (vedi Parte II), per la sussistenza del nesso funzionale – oltre alla «sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e gli atti esterni, al di là delle formule letterali usate» – è richiesta anche la presenza di «un legame di ordine temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna (...), tale che questa venga ad assumere una finalità divulgativa della prima» (ex multis, sentenza n. 55 del 2014).

La formulazione utilizzata in generale nelle decisioni per individuare gli elementi costitutivi del nesso funzionale sembra porre i due requisiti, quello contenutistico e quello temporale, sullo stesso piano senza configurare una posizione di preminenza dell'uno rispetto all'altro.

Tuttavia, passando all'esame concreto delle singole fattispecie, il Collegio spesso affronta prioritariamente il profilo della corrispondenza contenutistica tra dichiarazione extra moenia e atto tipico della funzione parlamentare. Una volta riconosciuta la inesistenza della necessaria «sostanziale corrispondenza di significato», la Corte giunge alla conclusione che le dichiarazioni non sono coperte dalla prerogativa dell'insindacabilità, ritenendo superfluo analizzare il profilo del legame temporale che deve intercorrere fra l'attività parlamentare e l'attività esterna. In diverse decisioni si può, infatti, leggere che: «In assenza di una sostanziale corrispondenza di significato tra opinioni espresse nell'esercizio di funzioni parlamentari e atti esterni, resta assorbita ogni indagine sulla sussistenza del legame temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna» (ex multis, sentenza n. 97 del 2007).

Dall'esame dei casi nei quali la Corte si sofferma più specificamente sul profilo temporale, si desume che il nesso funzionale è configurabile purché «l'atto funzionale segua alle dichiarazioni esterne entro “un arco temporale talmente compresso” da potersi affermare la sostanziale contestualità tra l'uno e le altre» (sentenza n. 97 del 2008).

Per costante giurisprudenza, infatti, va escluso che «possano fungere da elementi di riferimento, agli effetti della garanzia dell'insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost., atti compiuti dal parlamentare in epoca successiva alle dichiarazioni extra moenia». Ciò anche perché «risulterebbe davvero eccentrico evocare il concetto di “divulgazione” (...) ove la relativa attività, “espletata anche fuori del Parlamento”, si realizzasse in un momento antecedente alla opinione espressa dal parlamentare nell'esercizio delle funzioni tipiche» (ex multis, sentenza n. 82 del 2011).

Frequentemente, i Giudici reputano privi di rilievo gli atti posti in essere dal parlamentare in data posteriore alle dichiarazioni oggetto del giudizio.

Tuttavia, il rapporto di sostanziale contestualità idoneo a giustificare la dichiarazione di insindacabilità è stato ritenuto, in linea di principio, ipotizzabile anche tra esternazioni extra moenia ed atti tipici ad esse successivi (cfr. sentenza n. 221 del 2006), purché «l'atto di funzione sia già preannunciato nelle prime o prevedibile sulla base della specifica situazione (cfr. sentenza n. 223 del 2005), mentre non è sufficiente la brevità del lasso di tempo intercorrente tra le opinioni espresse al di fuori del Parlamento e gli atti di funzione». (sentenza n. 335 del 2006). Al riguardo, non si è dato «rilievo alla circostanza (...) che la “elaborazione” del disegno di legge possa essere avvenuta in epoca anteriore alla

presentazione (e quindi “quasi contestuale” alla pubblicazione dell’articolo), atteso che solo a partire dal momento della presentazione (...) il disegno di legge acquisisce formale esistenza giuridica e può essere identificato con un numero progressivo e con un riferimento temporale certo» (sentenza n. 55 del 2014).

Infine, la Corte ha, talvolta, escluso l’esistenza del legame temporale nonostante l’atto parlamentare fosse precedente alla dichiarazione extra moenia. Più in particolare, una simile decisione è stata assunta allorché gli atti parlamentari risultavano essere «di molti anni antecedenti le dichiarazioni per le quali è stata esercitata l’azione penale nei confronti del parlamentare, e, dunque, inidonei, per ciò solo, a determinare l’invocato nesso funzionale» (sentenza n. 81 del 2011) e tali da escluderne il carattere divulgativo (sentenze nn. 410 del 2008 e 258 del 2006).

- Sentenza n. **133/2018** (red. de Pretis)

Considerato, 3.2.

“Per tali ultime esternazioni manca comunque il legame temporale con l’interrogazione del 16 settembre 2009. Non è infatti condivisibile quanto affermato dalla Giunta delle elezioni, secondo cui questa interrogazione, benché non preannunciata dalle dichiarazioni *extra moenia*, sarebbe stata prevedibile sulla base di elementi embrionali contenuti in un’interrogazione del 28 luglio 2009. Quest’ultima riguardava uno specifico caso di supposta discriminazione di un addetto stampa, mentre la successiva interrogazione del 16 settembre 2009 aveva ad oggetto la mancanza in capo al Petramala dei requisiti per essere nominato direttore generale, a causa della sua candidatura in un’elezione regionale. L’evidente diversità di contenuto delle due interrogazioni esclude già di per sé la prevedibilità della seconda sulla base della prima, e quindi la contestualità temporale delle dichiarazioni in contestazione con il successivo atto parlamentare.

Questa Corte ritiene pertanto che, (...) il loro distacco temporale dal successivo atto parlamentare rilevante e la non prevedibilità di quest’ultimo (anche riferito alla precedente interrogazione del 28 luglio) escludono che nella situazione specifica si possa ravvisare un’ipotesi di contestualità fra gli atti menzionati”.

- Sentenza n. **115/2014** (red. Grossi)

Considerato, 3.4.

“Inoltre, alla assenza di una sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nel libro ed il richiamato atto parlamentare tipico, si aggiunge anche la non configurabilità di un ragionevole legame temporale tra attività parlamentare ed attività divulgativa esterna, giacché la richiamata attività funzionale risale a quasi cinque anni prima della pubblicazione incriminata”.

- Sentenza n. **55/2014** (red. Cassese)

Considerato, 3., 3.1.

“Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare sono coperte dalla prerogativa dell’insindacabilità di cui all’art. 68, primo comma, Cost., a condizione che esse siano legate da un nesso funzionale con l’esercizio di funzioni parlamentari. A tal fine, questa Corte ha ancora di recente ribadito che è necessario il concorso di due requisiti: a) un legame di ordine temporale fra l’attività parlamentare e l’attività esterna (...), tale che questa venga ad assumere una finalità divulgativa della prima; b) una sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell’esercizio delle funzioni e gli atti esterni, al di là delle formule letterali usate (...), non essendo sufficiente né una semplice comunanza di argomenti, né un mero contesto politico entro cui le dichiarazioni *extra moenia* possano collocarsi (...), né il riferimento alla generica attività parlamentare o l’inerenza a temi di rilievo generale, seppur dibattuti in Parlamento (...), né, infine, un generico collegamento tematico o una corrispondenza contenutistica parziale (sentenza n. 305 del 2013)”.

(...) Quanto al requisito temporale, è sufficiente osservare che il disegno di legge in questione è stato presentato il 30 gennaio 2007, cioè quattro mesi e mezzo dopo la pubblicazione dell’articolo che, secondo la difesa del Senato, avrebbe avuto la finalità di divulgarne i contenuti. Deve essere in proposito richiamata la costante giurisprudenza di questa Corte, la quale ha sempre escluso che possano fungere da elementi di riferimento, agli effetti della garanzia dell’insindacabilità di cui all’art. 68, primo comma, Cost., atti compiuti dal parlamentare in epoca successiva alle dichiarazioni *extra moenia*, considerato anche che risulterebbe davvero eccentrico evocare il concetto di divulgazione (...) ove la relativa attività, espletata anche fuori del Parlamento, si realizzasse in un momento antecedente alla opinione espressa dal parlamentare nell’esercizio delle funzioni tipiche (sentenza n. 82 del 2011). Né può attribuirsi rilievo alla circostanza, rilevata dalla difesa del Senato, che la elaborazione del disegno di legge possa essere avvenuta in epoca anteriore alla presentazione (e quindi quasi contestuale alla pubblicazione dell’articolo), atteso che solo a partire dal momento della presentazione, avvenuta in questo caso in data 30 gennaio 2007, il disegno di legge acquisisce formale esistenza giuridica e può essere identificato con un numero progressivo e con un riferimento temporale certo”.

- Sentenza n. **305/2013** (red. Carosi)

Considerato, 3.

“Più in particolare, per la configurabilità del nesso funzionale è necessario il concorso di due requisiti: a) un legame di ordine temporale fra l’attività parlamentare e l’attività esterna (sentenze n. 39 del 2012 e n. 82 del 2011), tale che questa venga ad assumere una finalità divulgativa della prima; b) una sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell’esercizio delle funzioni e gli atti esterni, al di là delle formule letterali usate (sentenza n. 333 del 2011), non essendo sufficiente né una semplice comunanza di argomenti, né un mero contesto politico entro cui le dichiarazioni *extra moenia* possano collocarsi

(sentenza n. 205 del 2012), né il riferimento alla generica attività parlamentare o l'inerenza a temi di rilievo generale, seppur dibattuti in Parlamento (sentenza n. 98 del 2011), né, infine, un generico collegamento tematico o una corrispondenza contenutistica parziale (sentenza n. 334 del 2011).

(...) Tali atti tipici sono comunque, per diversa ragione, inidonei a fungere da copertura per l'insindacabilità delle affermazioni del deputato Guzzanti. Infatti, da un lato difetta il legame temporale tra attività parlamentare ed attività esterna richiesto dalla richiamata giurisprudenza costituzionale, atteso che l'attività funzionale risale a quasi due anni prima della pubblicazione dell'articolo di stampa”.

- Sentenza n. **39/2012** (red. Lattanzi)

Considerato, 4.

“Nel caso di specie, inoltre, gli atti tipici che fungerebbero da copertura per l'insindacabilità delle affermazioni dell'on. Gasparri, oltre ad essere propri di altri parlamentari, sono privi di quel ‘legame temporale’ tra attività parlamentare e attività esterna, richiesto dalla costante giurisprudenza costituzionale ai fini dell'operatività della garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68 Cost. (*ex multis*, sentenza n. 82 del 2011, sentenze n. 480, n. 410 e n. 135 del 2008). In particolare, alcuni degli atti parlamentari indicati dalla difesa della Camera, pur avendo specificamente ad oggetto la condotta del dott. Woodcock, sono successivi alle dichiarazioni *extra moenia* del parlamentare (si veda, ad esempio, l'atto n. 3-00041 del 4 luglio 2006) e di conseguenza, secondo la giurisprudenza di questa Corte, non possono fungere da elementi di riferimento agli effetti della garanzia della insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost., in quanto risulterebbe davvero eccentrico evocare il concetto di divulgazione (...) ove la relativa attività, espletata anche fuori del Parlamento, si realizzasse in un momento antecedente alla opinione espressa dal parlamentare nell'esercizio delle funzioni tipiche (sentenza n. 82 del 2011). Altri atti tipici, pur sempre relativi alle iniziative giudiziarie della Procura di Potenza, sono collocati a una distanza temporale talmente ampia da escluderne il carattere divulgativo (si veda, ad esempio, l'interpellanza n. 2/01393 che risale al 1° dicembre 2004 e la discussione alla Camera del 1° dicembre 2004) (sentenze n. 410 e n. 135 del 2008)”.

- Sentenza n. **82/2011** (red. Grossi)

Considerato, 4.

“L'assunto è però contraddetto dalla costante giurisprudenza di questa Corte, la quale ha sempre escluso che possano fungere da elementi di riferimento, agli effetti della garanzia della insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost., atti compiuti dal parlamentare in epoca successiva alle dichiarazioni *extra moenia* (fra le tante, sentenze n. 134 del 2008; n. 371 e n. 335 del 2006). D'altra parte, risulterebbe davvero eccentrico evocare il concetto di divulgazione – nel quadro, anche, di quanto previsto dall'art. 3 della legge n. 140 del 2003 –

ove la relativa attività, espletata anche fuori del Parlamento, si realizzasse in un momento antecedente alla opinione espressa dal parlamentare nell'esercizio delle funzioni tipiche".

- Sentenza n. **81/2011** (red. Grossi)

Considerato, 4.

"Si tratta, quindi, di atti parlamentari che, non solo sono di molti anni antecedenti le dichiarazioni per le quali è stata esercitata l'azione penale nei confronti del parlamentare, e, dunque, inidonei, per ciò solo, a determinare l'invocato nesso funzionale (ad esempio, sentenza n. 221 del 2006), ma risultano anche, per il loro contenuto, del tutto estranei ai fatti dedotti a fondamento del giudizio penale, riguardando questi ultimi l'attività di uno specifico magistrato, in riferimento ad una altrettanto specifica attività di indagine svolta dalla Procura della Repubblica di Potenza".

- Sentenza n. **420/2008** (red. Saulle)

Considerato, 3.1., 3.2.

"A tal fine, occorre il concorso di un duplice requisito: una sostanziale corrispondenza di significato tra opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari e atti esterni, non essendo sufficienti né una mera comunanza di argomenti, né un mero contesto politico cui le prime possano riferirsi; un legame temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna, di modo che questa riveli una finalità divulgativa della prima.

(...) Inoltre, il lasso di tempo intercorrente fra detto atto tipico (20 giugno 2000) e il successivo articolo di giornale pubblicato il 5 maggio 2001 appare sufficiente, anche in considerazione della persistente attualità del tema trattato al momento dei fatti, a conferire alle dichiarazioni *extra moenia* carattere divulgativo delle opinioni espresse dal parlamentare nella seduta dell'Assemblea dianzi citata".

- Sentenza n. **410/2008** (red. Cassese)

Considerato, 4.

"Per orientamento costante, tale nesso ricorre ove siano riscontrabili contemporaneamente due elementi: il legame temporale tra l'attività parlamentare e l'attività esterna, in modo che esso riveli una finalità divulgativa; la sostanziale corrispondenza di significato tra opinioni espresse nell'esercizio di funzioni parlamentari e dichiarazioni esterne, non essendo sufficiente né una mera comunanza di argomenti, né un mero contesto politico cui esse possano riferirsi (sentenze n. 135 del 2008, n. 302 del 2007 e n. 371 del 2006)

Nel conflitto in esame, in primo luogo, tra l'atto tipico (interrogazione in data 22 aprile 2002, n. 3-00906) e le due interviste (rese l'una in data 20 luglio 2004 e l'altra in data 11 agosto 2004) vi è una distanza temporale talmente ampia da escludere il carattere divulgativo di tali esternazioni rispetto alla interrogazione (sentenze n. 317 e n. 258 del 2006)".

- Sentenza n. **135/2008** (red. Bile)

Considerato, 3.

“Al riguardo occorre tuttavia rilevare, per un verso, la mancanza di un legame temporale tra tali atti parlamentari e le dichiarazioni esterne tale per cui queste ultime possano assumere una finalità divulgativa dei primi, entrambi successivi nel tempo”.

- Sentenza n. **97/2008** (red. Cassese)

Considerato, 4.

“Questa Corte ha riconosciuto la possibilità che l’atto funzionale segua alle dichiarazioni esterne entro un arco temporale talmente compresso da potersi affermare la sostanziale contestualità tra l’uno e le altre (sentenza n. 221 del 2006); ma tale ipotesi non ricorre nel caso in esame, sussistendo uno spazio temporale considerevole tra le dichiarazioni alla stampa e gli atti funzionali. Questi ultimi sono successivi e si collocano in un arco temporale da un mese fino a cinque mesi posteriore alle esternazioni (sentenza n. 335 del 2006)”.

- Sentenza n. **304/2007** (red. Maddalena)

Considerato, 3.3.

“È sufficiente al riguardo rilevare che nella specie sono del tutto carenti sia il requisito della sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse in Parlamento e le dichiarazioni rese nel corso della trasmissione televisiva, (...); sia il requisito della sostanziale contestualità, giacché l’audizione in Parlamento è del settembre 2001, laddove le dichiarazioni *extra moenia* sono del marzo 2004”.

- Sentenza n. **97/2007** (red. Finocchiaro)

Considerato, 5.

“In assenza di una sostanziale corrispondenza di significato tra opinioni espresse nell’esercizio di funzioni parlamentari e atti esterni, resta assorbita ogni indagine sulla sussistenza del legame temporale fra l’attività parlamentare e l’attività esterna”.

- Sentenza n. **335/2006** (red. Amirante)

Considerato, 4.

“È opportuno precisare, su tale ultimo punto, che il rapporto di sostanziale contestualità che la Corte ha ritenuto, in linea di principio, ipotizzabile anche tra esternazioni *extra moenia* ed atti tipici ad esse successivi (cfr. sentenza n. 221 del 2006), idoneo a giustificare la dichiarazione di insindacabilità, presuppone che l’atto di funzione sia già preannunciato nelle

prime o prevedibile sulla base della specifica situazione (cfr. sentenza n. 223 del 2005), mentre non è sufficiente la brevità del lasso di tempo intercorrente tra le opinioni espresse al di fuori del Parlamento e gli atti di funzione”.

- Sentenza n. **331/2006** (red. Tesauro)

Considerato, 4.

“Gli atti di funzione posteriori allo svolgimento dei fatti non hanno rilievo ai fini del presente giudizio (sentenze n. 258 e n. 260 del 2006, n. 347 del 2004). Né un tal rilievo hanno gli atti attribuibili a deputati diversi dall’autore delle esternazioni, seppur appartenenti al medesimo gruppo parlamentare (sentenze n. 249 e 260 del 2006)”.

- Sentenza n. **315/2006** (red. Finocchiaro)

Considerato, 5.

“In tale indagine, non assumono rilievo – nonostante le contrarie deduzioni della difesa della Camera circa l’invocabilità di atti posteriori alle dichiarazioni, ovvero formulate da altri membri della Camera – né gli atti attribuibili ad altri parlamentari (v. sentenze numeri 193, 164 e 146 del 2005 e n. 347 del 2004), né quelli posti in essere dallo stesso deputato in data posteriore alle dichiarazioni oggetto del presente giudizio (sentenze numeri 223, 164, 146 e 28 del 2005; numeri 347 e 246 del 2004; n. 521 del 2002 e n. 289 del 1998).

- Sentenza n. **314/2006** (red. Finocchiaro)

Considerato, 7.

“In tale indagine, non assumono rilievo – nonostante le contrarie deduzioni della difesa della Camera circa l’invocabilità di atti posteriori alle dichiarazioni, ovvero formulate da altri membri della Camera – né gli atti attribuibili ad altri parlamentari (v. sentenze numeri 193, 164 e 146 del 2005 e n. 347 del 2004), né quelli posti in essere dallo stesso deputato in data posteriore alle dichiarazioni oggetto del presente giudizio (sentenze numeri 223, 164, 146 e 28 del 2005; numeri 347 e 246 del 2004; n. 521 del 2002 e n. 289 del 1998)”.

- Sentenza n. **286/2006** (red. Amirante)

Considerato, 3.

“Sono, infatti, principi ripetutamente affermati quelli secondo i quali l’immunità non sussiste qualora l’atto tipico di cui si assume la mera riproduzione all’esterno sia stato compiuto da altro parlamentare oppure dallo stesso parlamentare successivamente all’episodio in questione (v. sentenze n. 347 del 2004 e n. 249 del 2006). Sono pertanto irrilevanti sia l’intervento del deputato Marino, sia gli atti compiuti dalla deputata Maiolo nel 1998 e nel 1999, tutti successivi alla presentazione della denuncia”.

- Sentenza n. **260/2006** (red. De Siervo)

Considerato, 3.1.

“In tale indagine, non assumono rilievo né gli atti attribuibili ad altri parlamentari (v. sentenze numeri 193, 164 e 146 del 2005 e n. 347 del 2004), né quelli posti in essere dal deputato Mancuso in data posteriore alle dichiarazioni oggetto del presente giudizio (sentenze numeri 223, 164, 146 e 28 del 2005; numeri 347 e 246 del 2004; n. 521 del 2002 e n. 289 del 1998)”.

- Sentenza n. **258/2006** (red. Cassese)

Considerato, 4.3., 4.4.

“Il contesto temporale tra divulgazione e atto tipico non può ritenersi sussistente tra i comizi (tenuti il 7 aprile e il 22 ottobre 2000), le interviste (rese tra il 12 e 14 settembre 2000) e gli esposti (presentati il 26 ottobre, il 9 novembre 2000 e il 17 gennaio 2001), da una parte, e, dall'altra, le interrogazioni parlamentari presentate oltre dieci giorni dopo (n. 4-22051 e n. 4-22052, 1° febbraio 2001) l'ultima delle suddette esternazioni. Conseguentemente, è escluso il carattere divulgativo di tali esternazioni rispetto alle interrogazioni in esame.

Quanto al rapporto tra le menzionate esternazioni e le interrogazioni presentate alcuni anni o circa un anno prima (n. 4-6506, n. 4-13220, n. 4-14270, n. 4-14271, n. 4-14272, n. 4-14281, n. 4-14295, n. 4-15000 e n. 4-15346, tra il 24 ottobre 1995 e il 26 maggio 1999), va osservato che, fra le une e le altre, vi è una distanza di tempo talmente ampia da escludere la sostanziale contestualità tra di esse (sentenza n. 221 del 2006) e da far ritenere, invece, che le prime si inseriscano in una generica situazione di contrasti politico-giudiziari protratti nel tempo”.

- Sentenza n. **146/2005** (red. Flick)

Considerato, 3.1.

“E, d'altra parte, questa Corte ha avuto già occasione, in generale, di evidenziare che le dichiarazioni rese da un senatore o da un deputato fuori dalla sede parlamentare, ritenute da un cittadino lesive della propria reputazione, in tanto sono coperte dalla garanzia di insindacabilità di cui al primo comma dell'art. 68 della Costituzione, in quanto un nesso funzionale le colleghi ad atti già posti dal loro autore nell'esercizio delle sue funzioni di membro del Parlamento, mentre sono irrilevanti gli atti di altri parlamentari e quelli compiuti bensì dall'autore delle dichiarazioni, ma in epoca ad esse posteriore (v. sentenza n. 347 del 2004)”.

- Sentenza n. **347/2004** (red. Bile)

Considerato, 4.

“In proposito questa Corte, nella sentenza n. 289 del 1998, ha ritenuto irrilevante un’interrogazione parlamentare intervenuta in epoca successiva (..) al ricevimento dell’avviso di garanzia all’origine delle dichiarazioni diffamatorie contestate al deputato ed ha affermato – in termini generali – che, diversamente opinando, qualsiasi affermazione, anche ritenuta gravemente diffamatoria e (..) estranea alla funzione od all’attività parlamentare, potrebbe diventare insindacabile a seguito della semplice presentazione in data successiva al fatto di un’interrogazione *ad hoc*. La sentenza ha accolto quindi un criterio rigoroso, secondo cui le dichiarazioni rese dal parlamentare *extra moenia*, in tanto possono essere coperte dalla garanzia di insindacabilità in quanto siano collegate da nesso funzionale ad un’attività parlamentare precedentemente svolta, restando invece irrilevante quella successiva.

Nella stessa prospettiva si è collocata la giurisprudenza posteriore che ha precisato la nozione di nesso funzionale, esigendo, per l’insindacabilità delle opinioni manifestate all’esterno degli organi parlamentari, che esse riproducano il contenuto di dichiarazioni già rese nell’esercizio di funzioni parlamentari (sentenza n. 11 del 2000), ovvero siano sostanzialmente riproduttive di un’opinione espressa in sede parlamentare (sentenza n. 10 del 2000). Analogamente la sentenza n. 521 del 2002, nel ribadire la necessità del nesso funzionale, ha precisato che esso deve intercorrere tra l’attività divulgativa all’esterno e le opinioni già espresse, o contestualmente espresse, nell’esercizio di funzioni parlamentari, così enunciando l’irrilevanza di opinioni manifestate successivamente.

Del resto, la stessa formulazione del primo comma dell’art. 68 della Costituzione – sancendo la non perseguibilità dei membri del Parlamento per le opinioni espresse e i voti dati nell’esercizio delle loro funzioni – rende inconfigurabile un’iniziale perseguibilità del parlamentare, cui possa eventualmente sovrapporsi un successivo atto parlamentare che la escluda.

La memoria del Senato, a sostegno della possibile rilevanza dell’atto parlamentare posteriore, richiama la sentenza n. 246 del 2004, che ha ritenuto ininfluenza, ai fini dell’insindacabilità, alcune interrogazioni parlamentari presentate in un momento di molto successivo per desumerne, a contrario, la rilevanza degli atti parlamentari di poco posteriori. Ma la sentenza non ha affatto operato una tale distinzione diacronica: essa ha ritenuto irrilevanti quelle interrogazioni perché si trattava di atti successivi, aggiungendo e di molto in chiave evidentemente rafforzativa, così nella sostanza negando la rilevanza, ai fini della garanzia di insindacabilità, di eventuali collegamenti fra dichiarazioni rese fuori del Parlamento ed atti parlamentari posteriori”.

- Sentenza n. **246/2004** (red. Mezzanotte)

Considerato, 4.1.

“Non mancano, invero, atti parlamentari che presentano una qualche attinenza col tema delle esternazioni di magistrati (segnatamente, le interrogazioni del 23 settembre e del 23 novembre 1999, sull’attività c.d. giornalistica del dott. Caselli e sulle esternazioni di

quest'ultimo e di altro magistrato della Procura della Repubblica di Milano nel corso di un convegno). Così come si rinvencono, nella documentazione prodotta, atti parlamentari che, pur non riferendosi specificatamente al predetto tema, contengono espressioni simili a quelle oggetto delle dichiarazioni in esame e che si collocano in un arco temporale che va dal marzo 1998 al giugno 2000. Ma il fatto che si tratta di atti successivi e di molto alle dichiarazioni da cui è sorto il presente conflitto recide ogni possibile collegamento tra gli uni e le altre e priva le dichiarazioni rese *extra moenia* della necessaria copertura parlamentare”.

- Sentenza n. **521/2002** (red. Bile)

Considerato, 6.

“I rimanenti atti parlamentari richiamati dalla Camera non sono stati compiuti dal deputato Armani, ma da altri deputati.

A prescindere dal problema se, ai fini dell'articolo 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 da altri parlamentari, appartenenti allo stesso o a diverso gruppo, nessuna delle dichiarazioni evocate dalla Camera dei deputati (quali risultano dalla documentazione in atti) presenta siffatta corrispondenza.

(...)

Solo il deputato Cardiello, in una serie di interrogazioni presentate tra il 3 ed il 26 febbraio 1997, si è soffermato sulle stesse circostanze poi enunciate nell'intervista dal deputato Armani. Però, il cospicuo intervallo temporale fra tali interrogazioni e l'intervista, nonché il silenzio sulle interrogazioni, serbato dall'intervistato, inducono a ritenere che egli non abbia divulgato opinioni già espresse in Parlamento oltre due anni prima, ma riferito fatti da lui appresi come vice-presidente dell'IRI, non senza doversi comunque considerare che tali interrogazioni non sono state richiamate dalla Camera nella delibera di insindacabilità”.

- Sentenza n. **435/2002** (red. De Siervo)

Considerato, 3.

“Secondo i consolidati canoni della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia (fra le tante, si vedano le sentenze n. 289 del 2001, n. 207, n. 257, n. 283 e n. 294 del 2002), in casi analoghi può comunque giungersi a ritenere esistente la prerogativa dell'immunità se le dichiarazioni rappresentano la divulgazione all'esterno di un'opinione già espressa nell'esercizio delle funzioni parlamentari tipiche.

La difesa della Camera dei deputati ha sostenuto che questo nesso sarebbe deducibile da una serie di atti tipici della funzione parlamentare ed in particolare da nove fra interrogazioni ed interpellanze parlamentari, di cui peraltro solo tre sottoscritte anche dal deputato Lo Porto.

Tuttavia, indipendentemente dalla questione sollevata circa la rilevanza di attività parlamentari tipiche svolte da altri componenti delle Camere, assume carattere decisivo la constatazione che nessuno degli otto atti parlamentari precedenti al caso in discussione si

riferisce alla vicenda che ha originato le dichiarazioni contestate. La sola interrogazione che si riferisce alla requisitoria del dottor Gozzo, comunque presentata non dal deputato Lo Porto, ma da un deputato appartenente al suo gruppo parlamentare, contiene valutazioni espresse in termini non solo diversi, ma soprattutto è successiva di otto giorni alle dichiarazioni che hanno originato la presente vicenda”.

- Sentenza n. **289/2001** (red. Onida)

Considerato, 3.

“Gli atti di sindacato ispettivo evocati e prodotti dalla difesa della Camera, e compiuti dall'on. Sgarbi, come firmatario o co-firmatario, tutti peraltro in epoca posteriore alla data della dichiarazione incriminata, oltre a non essere legati da rapporto di contestualità, non hanno alcuna precisa relazione di contenuto con quest'ultima, riguardando questioni o critiche attinenti all'attività di altre procure e di altri magistrati, o comunque vicende del tutto estranee a quella cui si riferisce l'esternazione in oggetto”.

Gli atti tipici della funzione compiuti da altri parlamentari

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, le dichiarazioni rese da un senatore o deputato fuori dell'ambito parlamentare, e ritenute da un cittadino lesive della propria reputazione, non «possono considerarsi coperte dalla garanzia prevista dall'art. 68, primo comma, della Costituzione, qualora divulgano e riproducano atti posti, nell'esercizio di funzioni parlamentari, da membri del Parlamento diversi dal loro autore» (sentenza n. 347 del 2004).

La verifica del nesso funzionale, infatti, deve essere effettuata con riferimento agli atti della stessa persona, non potendosi configurare una sorta di insindacabilità di gruppo (sentenze n. 98, n. 82 e n. 81 del 2011, sentenze n. 134 e n. 28 del 2008). Pur essendo 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, non si può trarre, tuttavia, la conseguenza che esista una tale fungibilità tra i parlamentari da produrre effetti giuridici sostanziali nel campo della loro responsabilità civile e penale per le opinioni espresse al di fuori delle Camere (sentenze n. 304 e n. 302 del 2007; nello stesso senso, tra le molte, sentenze n. 151 e n. 97 del 2007)» (sentenza n. 39 del 2012).

In altri termini, la norma costituzionale «esplicitamente collega l'immunità del singolo parlamentare alle opinioni da lui espresse ed ai voti da lui dati esplicitando le sue funzioni, e così evoca la natura personale della responsabilità cui altrimenti egli sarebbe esposto, secondo una correlazione soggettiva che è indefettibile per la responsabilità penale e costituisce la regola generale per quella civile e amministrativa. Coerentemente, anche l'estensione dell'immunità (operata dalla giurisprudenza della Corte) alle dichiarazioni rese all'esterno della sede parlamentare, riproduttive e divulgative di atti costituenti esercizio di funzioni parlamentari, non può che riferirsi agli atti che il medesimo parlamentare riproduce e divulga, con la conseguente irrilevanza di quelli posti non da lui, ma da altri membri del Parlamento. In tale prospettiva si colloca anche il citato art. 3, comma 1, della legge n. 140 del 2003, il quale – rendendo esplicito che la garanzia dell'insindacabilità si riferisce sia all'attività parlamentare, sia a quella espletata fuori del Parlamento – richiede per quest'ultima la connessione con la funzione 'di parlamentare', e così pone l'accento sul carattere soggettivo delle condizioni che consentono l'estensione della garanzia» (sentenza n. 347 del 2004).

Conseguentemente, la divulgazione di atti o lavori parlamentari non inerenti alle proprie, dirette funzioni, può inquadarsi «nella normale attività di critica politica che il parlamentare è libero di svolgere al pari di qualunque cittadino, senza fruire, peraltro, di specifiche clausole di immunità che finirebbero per coinvolgere e compromettere – senza una specifica relazione con la logica di garanzia sottesa all'art. 68, primo comma, Cost. – i diritti dei terzi a veder tutelata in sede giurisdizionale la propria immagine e la propria onorabilità» (sentenza n. 82 del 2011).

Va evidenziato che in alcune pronunce la Corte ritiene non necessario affrontare la questione «giacché nessuno degli atti ispettivi ai quali la difesa della Camera dei deputati fa riferimento sarebbe comunque idoneo, in ragione del suo contenuto, ad offrire copertura parlamentare alle affermazioni» del deputato (sentenza n. 508 del 2002) e risultando, quindi, «superfluo occuparsi del logicamente successivo problema della eventuale rilevanza del rapporto con altri parlamentari, di altro o medesimo gruppo» (sentenza n. 193 del 2005).

Gli orientamenti esposti sono stati confermati dalla Corte anche a fronte di specifiche richieste di revisione provenienti da Camera o Senato, in quanto «il nesso biunivoco che deve correlare l'attività divulgativa all'esercizio delle funzioni parlamentari, non può (...) che presupporre l'identità soggettiva in capo al titolare del relativo munus, altrimenti facendo assumere, ad una prerogativa riconosciuta in vista dello svolgimento di una funzione, i connotati tipici di una non consentita immunità soggettiva» (sentenza n. 194 del 2011).

Infine, va evidenziato come la Corte abbia ritenuto validi i principi affermati anche nell'ipotesi in cui gli altri parlamentari, ai cui atti si collegherebbero le dichiarazioni oggetto del giudizio penale, appartengano allo stesso gruppo parlamentare del dichiarante. È stato, infatti, escluso 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: l'art. 68, primo comma, Cost. non configura una sorta di insindacabilità di gruppo, per cui un atto o intervento parlamentare di un appartenente ad un gruppo fornirebbe copertura costituzionale per tutti gli altri iscritti al gruppo medesimo. D'altra parte, gli stessi regolamenti parlamentari, in coerenza con l'art. 67 Cost., consentono al singolo parlamentare di dissentire dalle posizioni del gruppo cui appartiene e di manifestare pubblicamente tale dissenso. Accogliendo la tesi difensiva sopra esposta si andrebbe incontro in definitiva all'irragionevole conseguenza che l'insindacabilità "trasferita" opererebbe solo a favore degli appartenenti allo stesso gruppo e non invece a favore di altri parlamentari, che, al di fuori della disciplina di gruppo e di partito, condividessero le medesime opinioni» (sentenza n. 249 del 2006).

➤ **In generale**

- Sentenza n. 39/2012 (red. Lattanzi)

Considerato, 4.

“La tesi difensiva è priva di fondamento perché, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, tali atti non giustificano di per sé il riconoscimento della prerogativa costituzionale prevista dall'art. 68, primo comma, Cost. per il parlamentare cui non siano direttamente riferibili. La verifica del nesso funzionale deve essere effettuata con riferimento agli atti della stessa persona, non potendosi configurare una sorta di insindacabilità di gruppo (sentenze n. 98, n. 82 e n. 81 del 2011, sentenze n. 134 e n. 28 del 2008); se è vero, infatti, 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, non si può trarre, tuttavia, la conseguenza che esista una tale fungibilità tra i parlamentari da produrre effetti giuridici sostanziali nel campo della loro responsabilità civile e penale per le opinioni espresse al di fuori delle Camere (sentenze n. 304 e n. 302 del 2007; nello stesso senso, tra le molte, sentenze n. 151 e n. 97 del 2007).

Ne consegue che la divulgazione di atti o lavori parlamentari non inerenti alle proprie, dirette funzioni, può inquadrarsi nella normale attività di critica politica che il parlamentare è libero di svolgere al pari di qualunque cittadino, senza fruire, peraltro, di specifiche clausole di immunità che finirebbero per coinvolgere e compromettere – senza una specifica relazione

con la logica di garanzia sottesa all'art. 68, primo comma, Cost. – i diritti dei terzi a veder tutelata in sede giurisdizionale la propria immagine e la propria onorabilità (sentenza n. 82 del 2011)”.

- Sentenza n. **334/2011** (red. Frigo)

Considerato, 4.

“Da ultimo, e con riferimento agli atti funzionali a firma di altri parlamentari evocati dalla difesa della Camera nella memoria, va ribadito – a prescindere da ogni valutazione sulla loro conferenza – che tali atti sono irrilevanti ai fini della sussistenza della prerogativa costituzionale prevista dall'art. 68, primo comma, Cost. La verifica del nesso funzionale deve essere, infatti, effettuata con riferimento alla stessa persona, non potendosi configurare una sorta di insindacabilità di gruppo (*ex plurimis*, sentenze n. 98 del 2011, n. 97 del 2008, n. 151 e n. 97 del 2007)”.

- Sentenza n. **194/2011** (red. Grossi)

Considerato, 3.

“Nel merito, il ricorso è fondato, in quanto, a sostegno del nesso funzionale ravvisato nella deliberazione oggetto del conflitto, non è stato dedotto alcun atto parlamentare riferibile personalmente alla attività svolta dall'on. Sgarbi quale deputato, posto che gli atti evocati a tal fine dalla Camera resistente si riferiscono ad altri parlamentari. Nell'esigere questo specifico nesso la giurisprudenza di questa Corte è assolutamente costante (*ex plurimis*, sentenza n. 304 del 2007). E' la stessa Camera, d'altra parte, a sollecitare una revisione della giurisprudenza costituzionale, notoriamente consolidata nell'escludere la possibilità di utilizzare, come atti di copertura ai fini della insindacabilità, quelli posti in essere da altri componenti della Camera di appartenenza, anche se dello stesso gruppo parlamentare. Auspicio che, peraltro, non può trovare accoglimento, dovendosi qui ribadire che la verifica del nesso funzionale tra le dichiarazioni esterne e quelle rese nell'esercizio delle funzioni parlamentari deve essere effettuata con riferimento alla stessa persona, non potendosi configurare una sorta di insindacabilità di gruppo assistita dalla garanzia costituzionale prevista dall'art. 68, primo comma, della Costituzione (tra le tante, sentenza n. 28 del 2008). Il nesso biunivoco che deve correlare l'attività divulgativa all'esercizio delle funzioni parlamentari, non può, infatti, che presupporre l'identità soggettiva in capo al titolare del relativo *munus*, altrimenti facendo assumere, ad una prerogativa riconosciuta in vista dello svolgimento di una funzione, i connotati tipici di una non consentita immunità soggettiva”.

- Sentenza n. **98/2011** (red. Maddalena)

Considerato, 3.

“La difesa del Senato sostiene che le dichiarazioni in questione ricadrebbero nell'ambito di efficacia dell'art. 68, primo comma, Cost. perché riproducono posizioni espresse in più

riprese da atti funzionali a firma di altri parlamentari del medesimo gruppo cui apparteneva il senatore Francesco Storace.

Questa Corte ribadisce che tali atti sono irrilevanti ai fini della sussistenza della prerogativa costituzionale prevista dall'art. 68, primo comma, della Costituzione (sentenze n. 97 del 2008, n. 151 e n. 97 del 2007). La verifica del nesso funzionale deve infatti essere effettuata con riferimento alla stessa persona, non potendosi configurare una sorta di insindacabilità di gruppo”.

- Sentenza n. **82/2011** (red. Grossi)

Considerato, 5.

“Si tratta, però, di un assunto tutt'altro che persuasivo, posto che l'opinione garantita dalla insindacabilità, a norma dell'art. 68, primo comma, Cost. – come questa Corte ha costantemente affermato – è quella propria del singolo parlamentare per come espressa negli atti funzionali che egli compie, e non quella – generale ed impersonale – che può trarsi dagli atti riferibili al Parlamento nel suo complesso o a sue articolazioni. La dimostrazione di ciò, d'altra parte, è offerta proprio dall'argomento per assurdo che svolge lo stesso Senato nella memoria più recente, laddove afferma che – opinando diversamente – nel divulgare atti del Parlamento, il sen. Stracquadanio sarebbe trattato alla stregua di un *quisquis de populo*, chiamato ad esprimere comuni manifestazioni del pensiero ai sensi dell'art. 21 Cost. La divulgazione, eventualmente critica, di atti o lavori parlamentari non inerenti alle proprie, dirette funzioni, può inquadarsi, infatti, nella normale attività di critica politica che il parlamentare è libero di svolgere al pari di qualunque cittadino, senza fruire, peraltro, di specifiche clausole di immunità che finirebbero per coinvolgere e compromettere – senza una specifica relazione con la logica di garanzia sottesa all'art. 68, primo comma, Cost. – i diritti dei terzi a veder tutelata in sede giurisdizionale la propria immagine e la propria onorabilità”.

- Sentenza n. **81/2011** (red. Grossi)

Considerato, 4.

“Al riguardo, non può dunque che ribadirsi quanto la giurisprudenza di questa Corte ha costantemente affermato in merito alla irrilevanza che, ai fini della applicabilità della garanzia prevista dall'art. 68, primo comma, Cost., presentano gli atti compiuti da altri parlamentari, appartengano o meno allo stesso gruppo del parlamentare delle cui dichiarazioni *extra moenia* si discute (tra le tante, sentenze n. 28 del 2008 e n. 304 del 2007), posto che il presidio della insindacabilità delle opinioni espresse nell'esercizio dello specifico *munus* di parlamentare non conferisce una sorta di garanzia generalizzata di immunità quanto alla relativa divulgazione, la quale, diversamente, risulterebbe in diretto contrasto con i limiti comunque imposti a chiunque eserciti il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero, ai sensi dell'art. 21 Cost.”.

- Sentenza n. **134/2008** (red. De Siervo)

Considerato, 4.

“Così circoscritta l’indagine di cui questa Corte deve farsi carico, non assumono rilievo né gli atti attribuibili ad altri parlamentari (sentenze n. 151 del 2007; n. 193, n. 164 e n. 146 del 2005; n. 347 del 2004), quand’anche del medesimo gruppo (sentenze n. 315 e n. 314 del 2006), né quelli posti in essere dal deputato Di Luca in data posteriore alle dichiarazioni oggetto del presente giudizio (sentenze n. 260 del 2006; n. 223, n. 164, n. 146 e n. 28 del 2005; n. 347 e n. 246 del 2004; n. 521 del 2002; n. 289 del 1998)”.

- Sentenza n. **97/2008** (red. Cassese)

Considerato, 4.

“Sono indicati atti funzionali a firma di altri parlamentari (interrogazione n.3/04135 del 26 gennaio 2005 a firma dell’on. La Russa, interrogazione n. 3/04134 del 26 gennaio 2005 a firma dell’on. Cè, interrogazione n. 3/04133 del 26 gennaio 2005 a firma dell’on. Paniz e interrogazione n. 4/12869 del 10 febbraio 2005 a firma dell’on. Fragalà) che, per consolidato orientamento di questa Corte, sono irrilevanti ai fini della sussistenza della prerogativa costituzionale prevista dall’art. 68 della Costituzione (sentenze numeri 151 e 97 del 2007). Questa Corte ha già ripetutamente affermato che la verifica del nesso funzionale deve essere effettuata con riferimento alla stessa persona, non potendosi configurare una sorta di insindacabilità di gruppo (sentenza n. 28 del 2008). Né per lo stesso motivo può condividersi la tesi della difesa della Camera dei deputati secondo cui ‘la natura specificatamente politica del rapporto rappresentativo dei parlamentari’ imporrebbe ‘la spersonalizzazione di tutti gli elementi del conflitto”.

- Sentenza n. **28/2008** (red. Cassese)

Considerato, 3.

“Né rilevano altri atti, richiamati nella relazione della Giunta e nelle memorie della Camera dei deputati, provenienti da altri esponenti dello stesso gruppo parlamentare cui appartiene il deputato, avendo la Corte ripetutamente affermato che la verifica del nesso funzionale tra le dichiarazioni esterne e quelle funzionali deve essere effettuata con riferimento alla stessa persona, non potendosi configurare ‘una sorta di insindacabilità di gruppo’ assistita dalla guarentigia costituzionale prevista dall’art. 68, primo comma, Cost. (tra le tante e da ultimo, sentenza n. 304 del 2007)”.

- Sentenza n. **302/2007** (red. Maddalena)

Considerato, 3.2.

“Senonchè è dirimente il fatto stesso che l’interrogazione proviene da parlamentare diverso da quello che è autore delle dichiarazioni oggetto della delibera di insindacabilità

impugnata. Questa Corte, infatti, si è più volte espressa in ipotesi analoghe (sentenze n. 151 del 2007, n. 317 del 2006, n. 260 del 2006, n. 249 del 2006, n. 146 del 2005 e n. 347 del 2004) per l'insussistenza della copertura dell'art. 68, primo comma, Cost., sul rilievo che, se è vero che le garanzie ivi previste sono poste a tutela delle istituzioni parlamentari nel loro complesso e non si risolvono in privilegi personali dei deputati e dei senatori, non si può trarre, tuttavia, la conseguenza che esista una tale fungibilità tra i parlamentari da produrre effetti giuridici sostanziali nel campo della loro responsabilità civile e penale per le opinioni espresse al di fuori delle Camere”.

- Sentenza n. **151/2007** (red. De Siervo)

Considerato, 3.

“Tale atto, quale che ne sia il contenuto, non può tuttavia essere invocato a favore del senatore imputato, poiché proviene da altro parlamentare (tra le molte, sentenze n. 452 del 2006, n. 146 del 2005 e n. 347 del 2004)”.

- Sentenza n. **331/2006** (red. Tesauro)

Considerato, 4.

“Gli atti di funzione posteriori allo svolgimento dei fatti non hanno rilievo ai fini del presente giudizio (sentenze n. 258 e n. 260 del 2006, n. 347 del 2004). Né un tal rilievo hanno gli atti attribuibili a deputati diversi dall'autore delle esternazioni, seppur appartenenti al medesimo gruppo parlamentare (sentenze n. 249 e 260 del 2006)”.

- Sentenza n. **286/2006** (red. Amirante)

Considerato, 3.

“Sono, infatti, principi ripetutamente affermati quelli secondo i quali l'immunità non sussiste qualora l'atto tipico di cui si assume la mera riproduzione all'esterno sia stato compiuto da altro parlamentare oppure dallo stesso parlamentare successivamente all'episodio in questione (v. sentenze n. 347 del 2004 e n. 249 del 2006). Sono pertanto irrilevanti sia l'intervento del deputato Marino, sia gli atti compiuti dalla deputata Maiolo nel 1998 e nel 1999, tutti successivi alla presentazione della denuncia”.

- Sentenza n. **260/2006** (red. De Siervo)

Considerato, 3.1.

“In tale indagine, non assumono rilievo né gli atti attribuibili ad altri parlamentari (v. sentenze numeri 193, 164 e 146 del 2005 e n. 347 del 2004), né quelli posti in essere dal deputato Mancuso in data posteriore alle dichiarazioni oggetto del presente giudizio (sentenze

numeri 223, 164, 146 e 28 del 2005; numeri 347 e 246 del 2004; n. 521 del 2002 e n. 289 del 1998)”.
-

- Sentenza n. **235/2005** (red. Gallo)

Considerato, 3.

“Dai resoconti *sub b)*, risulta poi che il Napoli aveva partecipato ad audizioni di fronte al Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato, su diversi aspetti dell’attività, dell’organizzazione e della gestione del SISDE e che, nel corso delle audizioni, c’erano stati interventi di componenti del Comitato stesso, tra cui alcuni appartenenti allo stesso partito dell’on. Maroni. Ad avviso della Camera, il fatto che l’on. Maroni non abbia direttamente partecipato alle attività del Comitato non escluderebbe la sussistenza di un collegamento tra le dichiarazioni oggetto del giudizio civile e l’attività parlamentare, perché le funzioni parlamentari dovrebbero essere considerate unitariamente e non con esclusivo riferimento all’attività di singoli componenti. La difesa della Camera prospetta cioè, in sostanza, la questione se un deputato possa giovare, ai fini della insindacabilità di sue dichiarazioni, dell’attività posta in essere da altri parlamentari. In ogni caso, la questione è del tutto irrilevante in questa sede, giacché i resoconti relativi a tali audizioni non riportano il contenuto degli interventi dei componenti del Comitato e, di conseguenza, non consentono di accertare se siano state rese dichiarazioni corrispondenti a quelle oggetto del giudizio risarcitorio (v. sentenze nn. 193 e 28 del 2005). Detti atti non sono pertanto idonei a giustificare l’insindacabilità”.

- Sentenza n. **193/2005** (red. Vaccarella)

Considerato, 2.5.1.

“In tutti questi atti – e, come si è detto, la circostanza è dirimente, nel caso di specie, essendo superfluo occuparsi del logicamente successivo problema della eventuale rilevanza del rapporto con altri parlamentari, di altro o del medesimo gruppo – è ravvisabile soltanto una generica comunanza tematica costituita dalla linea politica seguita (ora dal Governo italiano ora dall’ambasciatore) nella gestione della situazione albanese, ma non anche una sostanziale corrispondenza con l’oggetto dell’articolo di stampa, incentrato sul ruolo attribuito al Foresti – lestofante – di essere la principale cerniera tra l’Italiotta dei predoni e un’Albania da colonia o da protettorato”.

- Sentenza n. **164/2005** (red. Neppi Modona)

Considerato, 4.

“Infine, quanto alle attività ispettive svolte da altri parlamentari va rilevato che – anche a prescindere dalla recente decisione con cui questa Corte ne ha affermato la irrilevanza (sentenza n. 347 del 2004) – nel caso di specie nessuno degli atti ispettivi precedenti alle

dichiarazioni in esame e richiamati dalla Camera si riferisce o fa cenno alla specifica vicenda che sta alla base del presente conflitto”.

- Sentenza n. **146/2005** (red. Flick)

Considerato, 3.1.

“E, d'altra parte, questa Corte ha avuto già occasione, in generale, di evidenziare che le dichiarazioni rese da un senatore o da un deputato fuori dalla sede parlamentare, ritenute da un cittadino lesive della propria reputazione, in tanto sono coperte dalla garanzia di insindacabilità di cui al primo comma dell'art. 68 della Costituzione, in quanto un nesso funzionale le colleghi ad atti già posti dal loro autore nell'esercizio delle sue funzioni di membro del Parlamento, mentre sono irrilevanti gli atti di altri parlamentari e quelli compiuti bensì dall'autore delle dichiarazioni, ma in epoca ad esse posteriore (v. sentenza n. 347 del 2004)”.

- Sentenza n. **28/2005** (red. Marini)

Considerato, 5.

“La difesa della Camera prospetta, infine, la questione se un deputato possa giovare, ai fini della insindacabilità di sue dichiarazioni, dell'attività ispettiva posta in essere da altri parlamentari. Questione del tutto irrilevante in questa sede, giacché nessuno degli atti ispettivi ai quali la difesa della Camera fa riferimento riguarda l'oggetto delle dichiarazioni rese dall'on. Sgarbi e risulta, dunque, per tale assorbente e prioritario profilo, astrattamente idoneo a motivare l'insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione”.

- Sentenza n. **347/2004** (red. Bile)

Considerato, 5., 6.

“Nessuna di queste interrogazioni è stata però presentata dal senatore Pera, del quale nemmeno risulta la partecipazione al relativo dibattito. Si pone così il quesito se le dichiarazioni rese da un senatore o deputato fuori dell'ambito parlamentare, e ritenute da un cittadino lesive della propria reputazione, possano considerarsi coperte dalla garanzia prevista dall'art. 68, primo comma, della Costituzione, qualora divulgino e riproducano atti posti, nell'esercizio di funzioni parlamentari, da membri del Parlamento diversi dal loro autore.

La questione – rilevante ai fini della decisione del presente conflitto di attribuzione – deve essere risolta in senso negativo.

Se l'immunità garantita dall'art. 68, primo comma, della Costituzione mira alla salvaguardia del libero esercizio della funzione del Parlamento (infatti la tutela delle prerogative di ogni Camera spetta ad essa e non al singolo senatore o deputato: sentenza n. 225 del 2001, ordinanza n. 101 del 2000), questa salvaguardia è ottenuta assicurando a ciascun parlamentare il diritto di esercitare liberamente la sua funzione: nel Parlamento,

ponendo senza ostacoli o remore gli atti di esercizio di tale funzione; fuori di quella sede, riproducendo e divulgando gli atti medesimi.

Invero, la norma costituzionale – proclamando che i membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni – esplicitamente collega l'immunità del singolo parlamentare alle opinioni da lui espresse ed ai voti da lui dati esplicando le sue funzioni, e così evoca la natura personale della responsabilità cui altrimenti egli sarebbe esposto, secondo una correlazione soggettiva che è indefettibile per la responsabilità penale e costituisce la regola generale per quella civile e amministrativa. Coerentemente, anche l'estensione dell'immunità (operata dalla giurisprudenza della Corte) alle dichiarazioni rese all'esterno della sede parlamentare, riproduttive e divulgative di atti costituenti esercizio di funzioni parlamentari, non può che riferirsi agli atti che il medesimo parlamentare riproduce e divulga, con la conseguente irrilevanza di quelli posti non da lui, ma da altri membri del Parlamento.

In tale prospettiva si colloca anche il citato art. 3, comma 1, della legge n. 140 del 2003, il quale – rendendo esplicito che la garanzia dell'insindacabilità si riferisce sia all'attività parlamentare, sia a quella espletata fuori del Parlamento – richiede per quest'ultima la connessione con la funzione di parlamentare, e così pone l'accento sul carattere soggettivo delle condizioni che consentono l'estensione della garanzia.

Del resto, la tesi secondo cui le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare sarebbero coperte dalla garanzia dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, anche se riproduttive o divulgative di atti posti da altri parlamentari nell'esercizio delle loro funzioni, finisce, in sostanza, per conferire rilievo ad un dato – la semplice comunanza di argomento o la riferibilità ad un medesimo contesto politico – che questa Corte, nelle pronunce sopra indicate, ha sempre ritenuto di per sé irrilevante.

Pertanto, le dichiarazioni rese da un senatore o da un deputato fuori della sede parlamentare, ritenute da un cittadino lesive della propria reputazione, in tanto sono coperte dalla garanzia di insindacabilità di cui al primo comma dell'art. 68 della Costituzione, in quanto un 'nesso funzionale' le colleghi ad atti già posti dal loro autore nell'esercizio delle sue funzioni di membro del Parlamento, mentre sono irrilevanti gli atti di altri parlamentari e quelli compiuti bensì dall'autore delle dichiarazioni, ma in epoca ad esse posteriore.

Ciò non toglie però che questi atti – pur irrilevanti nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in quanto inidonei a rendere operante la garanzia di insindacabilità e quindi a impedire che il membro del Parlamento sia chiamato a rispondere dinanzi all'autorità giudiziaria delle dichiarazioni fatte fuori della sede parlamentare – ben possano rilevare in tale diverso giudizio, nel quale il giudice deve, tra l'altro, accertare se le dichiarazioni del parlamentare siano state eventualmente ispirate da intento politico e non diffamatorio. A questo fine può non essere privo di rilievo il fatto che il parlamentare (come nella specie ammette lo stesso Tribunale ricorrente) abbia nel suo scritto, in relazione al quale è tratto a giudizio, riecheggiato opinioni emerse, sia pure ad opera di altri, in un dibattito parlamentare avente ad oggetto la stessa vicenda.

Siffatte conclusioni si rinvengono già nella giurisprudenza di questa Corte, la quale ha precisato che esula dai suoi compiti – e spetta invece al giudice – 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 (sentenza n. 10 del 2000; cfr. anche sentenze n. 11 e n. 56 del 2000, n. 508 del 2002)".

- Sentenza n. **246/2004** (red. Mezzanotte)

Considerato, 4.1.

“La difesa della Camera richiama, infine, due atti tipici che non provengono dal deputato Mancuso, ma da altri parlamentari (interrogazione n. 4/08683 dell'on. Sgarbi in data 21 marzo 1995 e interrogazione n. 4/04073 del 10 ottobre 1996 dell'on. Saponara); atti con i quali, in effetti, si affronta, criticamente, il tema delle esternazioni dei magistrati delle Procure della Repubblica di Milano e di Palermo.

Tuttavia, al di là della questione se un deputato possa giovare, ai fini della non sindacabilità di sue dichiarazioni, dell'attività parlamentare posta in essere sul medesimo tema da altri membri delle Camere, è assorbente il rilievo che i due atti non sarebbero comunque idonei, in ragione del loro contenuto, ad offrire copertura parlamentare alle affermazioni dell'on. Mancuso, giacché in nessuno di essi si rinvenivano affermazioni analoghe”.

- Sentenza n. **521/2002** (red. Bile)

Considerato, 6.

“I rimanenti atti parlamentari richiamati dalla Camera non sono stati compiuti dal deputato Armani, ma da altri deputati.

A prescindere dal problema se, ai fini dell'articolo 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 da altri parlamentari, appartenenti allo stesso o a diverso gruppo, nessuna delle dichiarazioni evocate dalla Camera dei deputati (quali risultano dalla documentazione in atti) presenta siffatta corrispondenza.

Alcuni parlamentari hanno bensì manifestato valutazioni negative circa la convenienza economica dell'operazione relativa alla SME, ma in termini generici e senza enunciare nessuna delle circostanziate affermazioni contenute nell'intervista.

Altri deputati si sono limitati a richiamare il contenuto dell'intervista già resa, la quale, quindi, non può avere avuto carattere divulgativo delle loro dichiarazioni.

Solo il deputato Cardillo, in una serie di interrogazioni presentate tra il 3 ed il 26 febbraio 1997, si è soffermato sulle stesse circostanze poi enunciate nell'intervista dal deputato Armani. Però, il cospicuo intervallo temporale fra tali interrogazioni e l'intervista, nonché il silenzio sulle interrogazioni, serbato dall'intervistato, inducono a ritenere che egli non abbia divulgato opinioni già espresse in Parlamento oltre due anni prima, ma riferito fatti da lui appresi come vice-presidente dell'IRI, non senza doversi comunque considerare che tali interrogazioni non sono state richiamate dalla Camera nella delibera di insindacabilità”.

- Sentenza n. **508/2002** (red. Mezzanotte)

Considerato, 3.

“Le ulteriori allegazioni della Camera investono la questione se un deputato possa giovare, ai fini della non sindacabilità di sue dichiarazioni, dell’attività ispettiva posta in essere sul medesimo tema da altri membri delle Camere. Tale questione non necessita di essere trattata nella presente controversia, giacché nessuno degli atti ispettivi ai quali la difesa della Camera dei deputati fa riferimento sarebbe comunque idoneo, in ragione del suo contenuto, ad offrire copertura parlamentare alle affermazioni dello Sgarbi. In nessuno di essi, infatti, ci si spinge ad affermare che il Procuratore della Repubblica di Napoli abbia omesso di perseguire i reati”.

- Sentenza n. **435/2002** (red. De Siervo)

Considerato, 3.

“Secondo i consolidati canoni della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia (fra le tante, si vedano le sentenze n. 289 del 2001, n. 207, n. 257, n. 283 e n. 294 del 2002), in casi analoghi può comunque giungersi a ritenere esistente la prerogativa dell’immunità se le dichiarazioni rappresentano la divulgazione all’esterno di un’opinione già espressa nell’esercizio delle funzioni parlamentari tipiche.

La difesa della Camera dei deputati ha sostenuto che questo nesso sarebbe deducibile da una serie di atti tipici della funzione parlamentare ed in particolare da nove fra interrogazioni ed interpellanze parlamentari, di cui peraltro solo tre sottoscritte anche dal deputato Lo Porto.

Tuttavia, indipendentemente dalla questione sollevata circa la rilevanza di attività parlamentari tipiche svolte da altri componenti delle Camere, assume carattere decisivo la constatazione che nessuno degli otto atti parlamentari precedenti al caso in discussione si riferisce alla vicenda che ha originato le dichiarazioni contestate. La sola interrogazione che si riferisce alla requisitoria del dottor Gozzo, comunque presentata non dal deputato Lo Porto, ma da un deputato appartenente al suo gruppo parlamentare, contiene valutazioni espresse in termini non solo diversi, ma soprattutto è successiva di otto giorni alle dichiarazioni che hanno originato la presente vicenda”.

- Sentenza n. **52/2002** (red. Flick)

Considerato, 2.

“Nella specie deve escludersi che alle dichiarazioni, per le quali pende procedimento penale nei confronti dell’on. Gasparri, possa attribuirsi siffatto carattere divulgativo di una opinione parlamentare insindacabile. Gli atti di sindacato ispettivo evocati e prodotti dalla difesa della Camera – compiuti, nel caso di specie, da parlamentari diversi da quello cui si pretenderebbe estendere la garanzia costituzionale, con riferimento esclusivo a una prospettata attività di tipo meramente divulgativo – lungi dall’evidenziare, infatti, profili di sostanziale corrispondenza rispetto alle espressioni che formano oggetto della imputazione, si limitano a tratteggiare e stigmatizzare l’identica vicenda attorno alla quale si sono poi dipanate le

espressioni totalmente diverse per forma, significati e oggetto specifico poste a fondamento della accusa contestata al predetto parlamentare”.

- Sentenza n. **289/2001** (red. Onida)

Considerato, 2.

“La stessa cosa è a dirsi riguardo agli atti di sindacato ispettivo ricordati dalla difesa della Camera, ma compiuti da altri deputati, in epoca peraltro molto posteriore rispetto ai fatti *sub judice*, che dimostrano solo l’esistenza di atteggiamenti critici da parte di alcuni parlamentari nei confronti dell’operato di alcuni uffici giudiziari, nonché dello stesso dott. Caselli, ma in rapporto a vicende del tutto diverse da quella in oggetto. Né a diversa conclusione può condurre il richiamo, operato dalla stessa difesa, all’interrogazione presentata il 12 ottobre 1993 dall’on. Polizio, e nella quale – in un contesto più ampio, in cui si asseriva che le Procure della Repubblica di Milano, Napoli e Palermo avrebbero tenuto comportamenti processuali diversi a seconda dell’appartenenza politica degli indagati – l’unico riferimento specifico alla Procura di Palermo (senza indicazioni nominative) è l’affermazione secondo cui ‘a Palermo non si indaga, con lo stesso rigore, sugli appalti gestiti dall’amministrazione Orlando’. Anche a prescindere dal problema se possa rilevare a tal fine un atto riferibile ad altro parlamentare, sta di fatto che in esso non si trovano né la menzione della persona offesa dal reato, né riferimenti al fatto specifico oggetto della dichiarazione incriminata”.

➤ ***Gli atti provenienti da esponenti dello stesso gruppo parlamentare cui appartiene il deputato***

- Sentenza n. **304/2007** (red. Maddalena)

Considerato, 3.3.

“Né rilevano gli atti tipici della funzione parlamentare - richiamati nella relazione della Giunta e nella memoria del Senato della Repubblica – provenienti da altri esponenti dello stesso gruppo parlamentare cui appartiene il senatore Castelli, avendo la Corte ripetutamente affermato che la verifica del nesso funzionale 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, poiché, se è vero che le garanzie 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 ciò non può trarsi 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: l’art. 68, primo comma, Cost. non configura una sorta di insindacabilità di gruppo, per cui un atto o intervento parlamentare di un appartenente ad un

gruppo fornirebbe copertura costituzionale per tutti gli altri iscritti al gruppo medesimo' (sentenze n. 249 e n. 452 del 2006, n. 97 e n. 151 del 2007)".

- Sentenza n. **97/2007** (red. Finocchiaro)

Considerato, 5.

“Quanto alle analoghe iniziative adottate da altri parlamentari appartenenti allo stesso gruppo del deputato Sgarbi, la Corte ha già ripetutamente affermato che la verifica del nesso funzionale 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, poiché, se è vero che le garanzie 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 ciò non può trarsi 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: l'art. 68, primo comma, Cost. non configura una sorta di insindacabilità di gruppo, per cui un atto o intervento parlamentare di un appartenente ad un gruppo fornirebbe copertura costituzionale per tutti gli altri iscritti al gruppo medesimo (sentenze n. 452 e n. 331 del 2006)”.

- Sentenza n. **53/2007** (red. Maddalena)

Considerato, 3.2.

“Questa Corte ha infatti affermato che l'insindacabilità di cui alla citata norma costituzionale è finalizzata a garantire l'istituzione parlamentare, ma si riferisce all'attività svolta personalmente dai singoli parlamentari (sentenza n. 452 del 2006). La verifica del nesso funzionale tra dichiarazioni rese *extra moenia* ed attività tipicamente parlamentari, nonché il controllo sulla sostanziale corrispondenza tra le prime e le seconde, devono essere pertanto effettuati con riferimento alla stessa persona, mentre sono irrilevanti gli atti di altri parlamentari, poiché, se è vero che le garanzie 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 ciò non può trarsi 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: l'art. 68, primo comma, Cost. non configura una sorta di insindacabilità di gruppo, per cui un atto o intervento parlamentare di un appartenente ad un gruppo fornirebbe copertura costituzionale per tutti gli altri iscritti al gruppo medesimo (sentenza n. 249 del 2006)”.

- Sentenza n. **452/2006** (red. De Siervo)

Considerato, 4.

“Peraltro, ai fini della riconducibilità delle dichiarazioni per cui pende il procedimento penale nell’ambito dell’art. 68, primo comma, Cost., appaiono irrilevanti le attività svolte da altri parlamentari, sia pure appartenenti al medesimo gruppo, come questa Corte ha anche di recente ribadito in una pronuncia relativa ad una fattispecie del tutto analoga a quella oggetto del presente conflitto. In particolare, questa Corte ha affermato che la verifica del nesso funzionale 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, poiché, 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 ciò non può trarsi 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: l’art. 68, primo comma, Cost. non configura una sorta di insindacabilità di gruppo, per cui un atto o intervento parlamentare di un appartenente ad un gruppo fornirebbe copertura costituzionale per tutti gli altri iscritti al gruppo medesimo (sentenza n. 249 del 2006; nello stesso senso, si vedano anche le sentenze n. 146 del 2005 e n. 347 del 2004)”.

- Sentenza n. **317/2006** (red. Maddalena)

Considerato, 3.

“Questa Corte ha già chiarito che la verifica del nesso funzionale 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 (sentenze n. 260 del 2006, n. 146 del 2005 e n. 347 del 2004).

La circostanza che gli altri parlamentari, ai cui atti si collegherebbero le dichiarazioni oggetto del giudizio penale, appartengono allo stesso gruppo del deputato Micciché, non può influire sull’estensione della garanzia a soggetti diversi da quello cui si riferisce la delibera di insindacabilità.

È vero che le guarentigie previste dall’art. 68 sono poste a tutela delle istituzioni parlamentari nel loro complesso e non si risolvono in privilegi personali dei deputati e dei senatori. Da questa esatta rilevazione non si può trarre, tuttavia, la conseguenza che, come afferma la difesa della Camera dei deputati, 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: l’art. 68, primo comma, Cost. non configura una sorta di insindacabilità di gruppo, per cui un atto o intervento parlamentare di un appartenente ad un gruppo fornirebbe copertura costituzionale per tutti gli altri iscritti al gruppo medesimo (sentenza n. 249 del 2006)”.

- Sentenza n. **315/2006** (red. Finocchiaro)

Considerato, 5.

“In tale indagine, non assumono rilievo – nonostante le contrarie deduzioni della difesa della Camera circa l’invocabilità di atti posteriori alle dichiarazioni, ovvero formulate da altri membri della Camera – né gli atti attribuibili ad altri parlamentari (v. sentenze numeri 193, 164 e 146 del 2005 e n. 347 del 2004), né quelli posti in essere dallo stesso deputato in data posteriore alle dichiarazioni oggetto del presente giudizio (sentenze numeri 223, 164, 146 e 28 del 2005; numeri 347 e 246 del 2004; n. 521 del 2002 e n. 289 del 1998).

La circostanza, poi, che gli altri parlamentari, ai cui atti si collegherebbero le dichiarazioni oggetto del giudizio penale, appartengano allo stesso gruppo dell’on. Previti non può influire sull’estensione della garanzia a soggetti diversi da quello cui si riferisce la delibera di insindacabilità.

Questa Corte ha recentemente affermato – ed il principio deve essere confermato – che 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. Da questa esatta rilevazione non si può trarre tuttavia 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: l’art. 68, primo comma, Cost. non configura una sorta di insindacabilità del gruppo, per cui un atto o intervento parlamentare di un appartenente ad un gruppo fornirebbe copertura costituzionale per tutti gli altri iscritti al gruppo medesimo (sentenza n. 249 del 2006)”.

- Sentenza n. **314/2006** (red. Finocchiaro)

Considerato, 7.

“In tale indagine, non assumono rilievo – nonostante le contrarie deduzioni della difesa della Camera circa l’invocabilità di atti posteriori alle dichiarazioni, ovvero formulate da altri membri della Camera – né gli atti attribuibili ad altri parlamentari (v. sentenze numeri 193, 164 e 146 del 2005 e n. 347 del 2004), né quelli posti in essere dallo stesso deputato in data posteriore alle dichiarazioni oggetto del presente giudizio (sentenze numeri 223, 164, 146 e 28 del 2005; numeri 347 e 246 del 2004; n. 521 del 2002 e n. 289 del 1998).

La circostanza, poi, che gli altri parlamentari, ai cui atti si collegherebbero le dichiarazioni oggetto del giudizio penale, appartengano allo stesso gruppo dell’on. Previti non può influire sull’estensione della garanzia a soggetti diversi da quello cui si riferisce la delibera di insindacabilità.

Questa Corte ha recentemente affermato che 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. Da questa esatta rilevazione non si può trarre tuttavia 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: l’art. 68, primo comma, Cost.

non configura una sorta di insindacabilità del gruppo, per cui un atto o intervento parlamentare di un appartenente ad un gruppo fornirebbe copertura costituzionale per tutti gli altri iscritti al gruppo medesimo (sentenza n. 249 del 2006)”.

- Sentenza n. **249/2006** (red. Silvestri)

Considerato, 3.1

“Si deve osservare che le espressioni usate dall’on. Bossi, per le quali è stato instaurato il procedimento penale all’origine del presente conflitto, non trovano corrispondenza in alcun atto o intervento parlamentare dello stesso deputato.

Questa Corte ha già chiarito che la verifica del nesso funzionale 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 (sentenze n. 146 del 2005 e n. 347 del 2004).

La circostanza che gli altri parlamentari, ai cui atti si collegherebbero le dichiarazioni oggetto del giudizio penale, appartengono allo stesso gruppo parlamentare dell’on. Bossi, non può influire sull’estensione della garanzia a soggetti diversi da quello cui si riferisce la delibera di insindacabilità.

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. Da questa esatta rilevazione non si può trarre, tuttavia, la conseguenza che, come afferma la difesa della Camera dei deputati, 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: l’art. 68, primo comma, Cost. non configura una sorta di insindacabilità di gruppo, per cui un atto o intervento parlamentare di un appartenente ad un gruppo fornirebbe copertura costituzionale per tutti gli altri iscritti al gruppo medesimo.

D’altra parte, gli stessi regolamenti parlamentari, in coerenza con l’art. 67 Cost., consentono al singolo parlamentare di dissentire dalle posizioni del gruppo cui appartiene e di manifestare pubblicamente tale dissenso. Accogliendo la tesi difensiva sopra esposta si andrebbe incontro in definitiva all’irragionevole conseguenza che l’insindacabilità ‘trasferita’ opererebbe solo a favore degli appartenenti allo stesso gruppo e non invece a favore di altri parlamentari, che, al di fuori della disciplina di gruppo e di partito, condividessero le medesime opinioni”.

V. – GLI INSULTI E LE MINACCE

I regolamenti parlamentari negano l'ingresso nei lavori delle Camere agli scritti o alle espressioni «sconvenienti».

*L'uso del turpiloquio, quindi, «non fa parte del modo di esercizio delle funzioni parlamentari ammesso dalle norme che dall'art. 64 Cost. traggono la competenza a disciplinare in modo esclusivo l'ordinamento interno delle Camere del Parlamento. A fortiori, le stesse espressioni non possono essere ritenute esercizio della funzione parlamentare quando usate al di fuori delle Camere stesse» (ex multis, **sentenza n. 249 del 2006**).*

*Va evidenziato che, salvo ipotesi specifiche (v. **sentenza n. 421 del 2002**), nella maggior parte dei casi la Corte adotta la propria decisione senza analizzare funditus la questione dell'utilizzo di insulti personali o di frasi ingiuriose: la relativa analisi è reputata superflua in presenza di dichiarazioni che dovessero essere ritenute non coperte da nesso funzionale e, quindi, dalla garanzia dell'insindacabilità (ex multis, **sentenza n. 257 del 2002**).*

- Sentenza n. **59/2018** (red. Modugno)

Considerato, 5.2.2.

“Va innanzitutto osservato che, per il loro tenore testuale, le frasi per cui è in corso il procedimento penale non risultano *ex se* riconducibili a opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari. La prerogativa parlamentare di cui all'art. 68, primo comma, Cost., infatti, non può essere estesa sino a ricomprendere gli insulti – di cui è comunque discutibile la qualificazione come opinioni – solo perché collegati con le battaglie condotte da esponenti parlamentari' (sentenza n. 137 del 2001; analogamente sentenza n. 257 del 2002)”.

- Sentenza n. **291/2007** (red. Quaranta)

Considerato, 5.

“Anche a voler prescindere dal rilievo che i regolamenti parlamentari negano ingresso nei lavori delle Camere agli scritti o alle espressioni sconvenienti, sicché è evidente, *a fortiori*, che le stesse espressioni non possono essere ritenute esercizio della funzione parlamentare quando usate al di fuori delle Camere stesse (v. sentenza n. 249 del 2006), resta il fatto che, nella specie, alcun nesso funzionale può essere ravvisato tra le dichiarazioni rese *extra moenia* dal deputato e gli atti parlamentari a lui direttamente riferibili.

Infatti, non si può sostenere – ponendo a confronto tali atti parlamentari, nei quali pure l'interessato ha censurato l'esposizione mediatica di taluni magistrati (e segnatamente quelli della Procura milanese), con le dichiarazioni che la Camera dei deputati definisce come rivolte a censurare il trattamento ingiustificatamente favorevole che, ad avviso del medesimo deputato, avrebbe ricevuto in sede giornalistica un saggio redatto dal dott. Davigo – che la sequela di espressioni indirizzate nei confronti del predetto magistrato costituisca sostanziale

riproduzione delle specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell'esercizio delle proprie attribuzioni (così come esige, invece, la giurisprudenza di questa Corte; si vedano, da ultimo, le sentenze n. 166, n. 152, n. 151 e n. 97 del 2007)".

- Sentenza n. **249/2006** (red. Silvestri)

Considerato, 3.2

“Si deve pure aggiungere che i regolamenti parlamentari negano ingresso nei lavori delle Camere agli scritti o alle espressioni sconvenienti.

L'uso del turpiloquio non fa parte del modo di esercizio delle funzioni parlamentari ammesso dalle norme che dall'art. 64 Cost. traggono la competenza a disciplinare in modo esclusivo l'ordinamento interno delle Camere del Parlamento. *A fortiori*, le stesse espressioni non possono essere ritenute esercizio della funzione parlamentare quando usate al di fuori delle Camere stesse”.

- Sentenza n. **421/2002** (red. Flick)

Considerato, 3.

“Nel merito il ricorso è fondato. Come ha infatti puntualmente posto in evidenza la Giunta per le autorizzazioni a procedere – nella relazione con la quale ebbe a proporre alla Assemblea di deliberare la non insindacabilità delle dichiarazioni attribuite al deputato Sgarbi – le espressioni per le quali pende il giudizio civile sono state pronunciate nel corso di una trasmissione televisiva condotta dallo stesso deputato, il quale nella circostanza non svolgeva la sua funzione parlamentare neppure sub specie di attività connessa.

Tali dichiarazioni, poi – come del resto ha sottolineato ancora la relazione della Giunta – esprimono null'altro che dilleggio, insulto gratuito, ingiuria, in una vicenda caratterizzata da connotazioni di esclusiva rilevanza personale, e concernente degli avvenimenti per nulla connessi alla funzione parlamentare del deputato Sgarbi, ma relativi alla vita privata dello stesso.

Risultano inconferenti, in tale contesto, gli atti tipici evocati dalla difesa della Camera, trattandosi di interventi parlamentari i quali nulla hanno a che vedere con il contenuto delle opinioni costituenti oggetto della delibera di insindacabilità.

Quest'ultima deve essere, pertanto, annullata”.

- Sentenza n. **257/2002** (red. Neppi Modona)

Considerato, 5.

“A prescindere dal rilievo che alcune delle espressioni usate si sostanziano in meri insulti personali, si deve concludere che le parole pronunciate dal deputato Sgarbi non sono coperte dall'immunità ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost. e che la Camera dei deputati ha pertanto interferito illegittimamente con le attribuzioni dell'autorità giudiziaria. Ne

consegue che deve essere disposto l'annullamento della deliberazione oggetto dell'impugnativa”.

- Sentenza n. **51/2002** (red. Flick)

Considerato, 4.

“Nella specie deve escludersi che alle dichiarazioni, per le quali pende procedimento penale nei confronti dell'on. Borghezio, possa attribuirsi siffatto carattere divulgativo di una opinione parlamentare insindacabile. Gli atti di sindacato ispettivo evocati e prodotti dalla difesa della Camera, e compiuti dall'on. Borghezio e da altri parlamentari, infatti, lungi dall'evidenziare profili di sostanziale corrispondenza rispetto alle espressioni che formano oggetto dei capi di imputazione, si limitano a tratteggiare e stigmatizzare l'identica vicenda, sulla quale si sono poi sviluppate le espressioni – totalmente diverse per forma e significati – poste a fondamento della accusa contestata al predetto parlamentare; tutto ciò a prescindere dal fatto che le minacce, che si assume essere state proferite dal deputato, non sono riconducibili alla nozione di opinioni di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione”.

- Sentenza n. **137/2001** (red. Neppi Modona)

Considerato, 3.

“Ebbene, nelle espressioni (fascisti, mafiosi, Pinochet) indirizzate dai deputati agli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza che stavano eseguendo la perquisizione non è dato riscontrare alcun collegamento con l'esercizio delle funzioni proprie del parlamentare né, tantomeno, alcuna corrispondenza sostanziale con atti parlamentari tipici svolti nell'esercizio di tali funzioni.

La prerogativa parlamentare non può infatti essere estesa sino a comprendere gli insulti – di cui è comunque discutibile la qualificazione come opinioni – solo perché collegati con le battaglie condotte da esponenti parlamentari in favore delle loro tesi politiche; così argomentando, il nesso funzionale, lungi dal tradursi in una corrispondenza tra espressioni verbali e atti parlamentari tipici, si risolverebbe in un generico collegamento con un contesto politico indeterminabile, del tutto avulso dall'esercizio di funzioni parlamentari suscettibili di essere concretamente individuate”.

VI. – I COMPORAMENTI MATERIALI

I comportamenti materiali non possono essere ricondotti alla prerogativa parlamentare di cui all'art. 68, primo comma, Cost. che si riferisce unicamente alle "opinioni espresse" e ai «voti dati» dai membri del Parlamento nell'esercizio delle loro funzioni. Conseguentemente, gli atti di resistenza e di violenza a pubblico ufficiale non sono in alcun modo qualificabili come tali.

- Sentenza n. **137/2001** (red. Neppi Modona)

Considerato, 3.

“A maggior ragione la prerogativa parlamentare di cui all'art. 68 della Costituzione non può essere riferita ai comportamenti materiali che sono stati qualificati come resistenza a pubblico ufficiale.

L'art. 68, primo comma, della Costituzione si riferisce unicamente alle opinioni espresse e ai voti dati dai membri del Parlamento nell'esercizio delle loro funzioni, mentre gli atti di resistenza e di violenza descritti nel capo di imputazione riprodotto nell'ordinanza della Corte di appello ricorrente non sono in alcun modo qualificabili come tali”.