

La Corte costituzionale ribadisce che le esternazioni di un parlamentare non sono *legibus solutae*

2018-04-24 08:04:32 Claudio Martinelli- Jessica De Vivo

C. Cost., 23 marzo 2018, n. 59

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". Le frasi [...] inoltre, non hanno alcun contenuto sostanzialmente corrispondente a quello dei due atti di sindacato ispettivo cui si fa riferimento [...], 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

La sentenza n. 59/2018 della Corte costituzionale ha rivitalizzato il tema dell'insindacabilità parlamentare, facendolo tornare agli onori delle cronache con un caso che ha suscitato molto scalpore da un duplice punto di vista. In primo luogo, per le cariche coinvolte, ossia un ex vice-Presidente del Senato e un ex ministro; in secondo luogo, per l'oggetto delle dichiarazioni in questione. È proprio sulla base di queste dichiarazioni, per le quali non è stata riconosciuta l'insindacabilità dal Giudice delle leggi, che il senatore Roberto Calderoli sarà processato dal Tribunale di Bergamo per il reato di cui all'art. 595, c. 3., c.p. con l'aggravante di cui all'art. 3 d.l. 122/93.

La vicenda trae origine, appunto, da alcune affermazioni pronunciate dal senatore Calderoli nei confronti dell'allora ministro dell'integrazione Cécile Kashetu Kyenge nell'ambito di un comizio tenuto a Treviglio nel luglio 2013, poi diffuse da organi di stampa a livello nazionale. In particolare, il senatore aveva affermato che l'onorevole Kyenge «sarebbe un ottimo Ministro, [...] ma dovrebbe esserlo in Congo non in Italia perché se c'è [...] bisogno di un Ministro per le pari opportunità per l'integrazione, c'è bisogno là, perché [...] se vedono passare un bianco là gli sparano». Lo stesso senatore aveva poi attribuito al ministro Kyenge «sembianze di un orango», tali da lasciarlo «sconvolto» nel vederla comparire sul sito del Governo italiano. Queste frasi, oltre ad integrare il reato di diffamazione di cui all'art. 595 c.p., presentavano due aggravanti: l'aver recato l'offesa «col mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità, ovvero in atto pubblico», ex c. 3 art. 595 c.p.; la finalità di discriminazione razziale, ai sensi dell'art. 3 d.l.122/93.

Il Tribunale di Bergamo, competente a giudicare nel caso di specie, aveva disposto la trasmissione degli atti al Senato della Repubblica, affinché venisse accertato se il fatto oggetto del procedimento penale *de quo* rientrasse nell'alveo dell'art. 68, c. 1, Cost.

Il Senato procedeva, nella seduta del 16 settembre 2015, a votazione per parti separate, esprimendo voto favorevole all'insindacabilità del fatto ai sensi dell'art. 3 d.l. 122/93 e voto favorevole alla sindacabilità del fatto ai sensi dell'art. 595, c. 3, c.p.[1].

Con ordinanza del 29 gennaio 2016, il Tribunale ordinario di Bergamo promuoveva conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Senato della Repubblica, con riferimento alla suddetta deliberazione. Il ricorrente, in primo luogo, sosteneva che l'Assemblea della Camera Alta, esprimendosi con una doppia deliberazione, avrebbe invaso un settore riservato alla giurisdizione. In altre parole, secondo il Tribunale, l'Assemblea avrebbe apprezzato non un fatto naturalisticamente unitario, ma la sua qualificazione giuridica, con la conseguenza che il tribunale si troverebbe a giudicare su un fatto diversamente qualificato rispetto a quello contestato dal Pubblico Ministero. Sotto un secondo profilo, il ricorrente sosteneva che, in ogni caso, le dichiarazioni oggetto del procedimento penale non sarebbero state coperte dalla garanzia del c. 1 dell'art. 68 Cost., non potendosi individuare un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese dal senatore Calderoli *extra moenia* e la sua attività parlamentare, a differenza di quanto sostenuto nella relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità parlamentari, secondo cui le parole di Calderoli rispecchiavano il contenuto di due atti di sindacato ispettivo, richiamati nella delibera della Giunta stessa.

Ciò posto, la Corte costituzionale, con ordinanza n. 139 del 2016, riconosceva l'ammissibilità del conflitto di attribuzione sollevato dal Tribunale di Bergamo. Il Senato della Repubblica, con atto dell'11 agosto del 2016, si costituiva in giudizio, eccependo unicamente l'improcedibilità del conflitto, a causa dell'inesistenza della notificazione degli atti introduttivi. Dopo la rinnovazione della notifica[2] e la nuova costituzione in giudizio, il Senato riteneva inammissibile il ricorso del Tribunale sotto entrambi i profili. Il resistente sosteneva, da un lato, il difetto di interesse a promuovere il conflitto da parte dei giudici di Bergamo e, dall'altro, che il Tribunale non avrebbe assolto l'onere di riportare in maniera esaustiva il contenuto delle dichiarazioni ritenute lesive, limitandosi solo a una pedissequa trascrizione del capo di imputazione

Nel merito, poi, il Senato insisteva sul rinvio agli atti tipici dell'attività parlamentare, già richiamati in sede di delibera della Giunta. In particolare, la parte resistente sosteneva che la verifica della sussistenza del nesso funzionale avrebbe dovuto incentrarsi bensì sulla valutazione di un possibile collegamento "sensato" all'esercizio delle funzioni parlamentari.

Dopo aver respinto entrambe le doglianze di inammissibilità mosse dal Senato, la Corte ritiene fondato, nel merito, il ricorso del Tribunale di Bergamo sotto entrambi i profili rilevati. Per quel che concerne il primo aspetto, ossia l'invasione da parte del Senato di un settore riservato alla giurisdizione, il Giudice delle leggi tiene a ribadire che le Camere «non sono chiamate a pronunciarsi sugli effetti che la singola autorità giudiziaria fa derivare dall'opinione espressa dal parlamentare, ma solo sulla correlazione tra quest'ultima e l'esercizio delle funzioni parlamentari»[3]. Compito dell'autorità giudiziaria, invece, è quello di «qualificare giuridicamente l'opinione espressa, ricollegando al fatto storico gli effetti giuridici previsti dalla legge». Il senato della Repubblica, affermando che il fatto per il quale il senatore Calderoli è sottoposto a procedimento penale è sindacabile solo con riferimento al reato di diffamazione aggravata dal mezzo di pubblicità, ma non in rapporto all'aggravante della finalità di discriminazione razziale, di fatto opera una valutazione più profonda, che va ben al di là delle sue competenze, fino a entrare direttamente nella qualificazione giuridica del fatto.

Per quel che concerne, poi, il secondo aspetto, la Corte torna a ribadire quanto già affermato in più occasioni, ossia che l'insindacabilità parlamentare è una garanzia, la cui applicazione 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 in favore delle loro tesi politiche»[4]. Inoltre, ad avviso della Corte, le dichiarazioni del senatore Calderoli non risultano corrispondenti sotto il profilo del

contenuto ai due atti di sindacato ispettivo in materia di immigrazione richiamati dalla Giunta nella delibera.

Alla luce delle considerazioni poc'anzi prospettate, i giudici costituzionali concludono nel senso della lesività delle attribuzioni costituzionalmente garantite della delibera del Senato sotto entrambi i profili sollevati dal Tribunale di Bergamo e per il conseguente annullamento.

L'approdo della Corte risulta indubbiamente interessante da molteplici punti di vista. In primo luogo, è significativo notare come questa pronuncia arrivi esattamente trent'anni dopo la celebre sentenza n. 1150/88 e vent'anni dopo la n. 289/98. La prima rimane la pietra miliare sul percorso della giurisprudenza costituzionale in tema di insindacabilità parlamentare: è la Camera di appartenenza del parlamentare ad avere il potere di valutare il comportamento del proprio membro, verificando la riconducibilità alla prerogativa ex art. 68, c. 1, Cost.; tale potere, però, non è arbitrario, ma deve essere correttamente esercitato e apre al conflitto di attribuzioni, che si rende necessario «qualora si verifichi un contrasto tra Parlamento e Autorità giudiziaria circa l'applicazione nel caso concreto dell'art. 68 comma, Cost.»^[5].

La seconda sentenza è estremamente significativa perché per la prima volta la Corte costituzionale provvedeva ad annullare una delibera di insindacabilità votata da una camera del Parlamento, accogliendo così il conflitto proposto contro di essa.

Anche in questa occasione, i giudici si sono premurati di riconfermare la tradizionale impostazione per cui «il giudice costituzionale, che non è chiamato a riesaminare nel merito la valutazione compiuta dalla Camera, deve verificare se vi sia stato un corretto esercizio del potere [...] di dichiarare l'insindacabilità del comportamento contestato al membro del Parlamento, anche sotto il profilo della sussistenza e della non arbitraria valutazione dei presupposti ai quali il primo comma dell'art. 68 condiziona l'operare della prerogativa dell'insindacabilità»^[6].

Inoltre, si può aggiungere la curiosità che il protagonista di quel caso è lo stesso di quello in commento, ossia l'esponente leghista Roberto Calderoli: a riprova di una certa riottosità della classe politica ad adeguarsi agli indirizzi giurisprudenziali.

Il senso della continuità viene offerto dalla sentenza n. 59/18 anche sotto il profilo della valutazione del nesso funzionale. Infatti, il ragionamento seguito dalla Corte si inserisce a pieno titolo nella consolidata visione di questo criterio di giudizio, inaugurata dalle sentenze nn. 10 e 11 del 2000^[7], tale per cui le dichiarazioni, per poter essere coperte dalla garanzia *de qua*, debbono essere sostanzialmente riprodotte di un'opinione espressa in sede parlamentare. È dunque necessario che «tra l'atto tipico della funzione parlamentare e la sua manifestazione esterna sia riscontrabile una identità sostanziale di contenuto»^[8]. Tale identità non è appunto riscontrata dai giudici costituzionali nel caso di specie: le dichiarazioni del senatore nel comizio del 2013 hanno un contenuto sostanzialmente diverso rispetto a quello dei due sindacati ispettivi indicati dalla Giunta della Relazione e, pertanto, non vi può essere applicazione della prerogativa ex c. 1 dell'art. 68 Cost.

La Corte, però, si spinge ben oltre, ritenendo che il tenore stesso delle frasi pronunciate dal parlamentare sia di per sé sufficiente ad escludere l'applicazione della prerogativa. Ancora una volta, i giudici ribadiscono quanto stabilito in precedenti occasioni^[9], arrivando ad affermare che le maglie dell'interpretazione della garanzia dell'insindacabilità non possano essere estese fino a ricomprendere gli insulti – della cui qualificazione come opinioni la Corte dubita – solo perché in qualche modo collegati alle battaglie politiche di cui si fanno portatori i parlamentari.

Alla luce delle considerazioni poc'anzi proposte, è interessante notare come, nonostante la giurisprudenza costituzionale sia ormai consolidata e cristallizzata sul punto, le Camere continuano a servirsi di parametri totalmente esclusi dalla Corte per poter applicare la garanzia *de qua* in maniera impropria. Un'interpretazione diversa da quella prospettata dalla Corte, e accolta invece dal Senato nel caso di specie, rischierebbe di dilatare «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»^[10]. Significativo è anche il richiamo alla giurisprudenza europea^[11] che, lungi dall'essere ultroneo, incide in maniera profonda sul tema, distinguendo nettamente le dichiarazioni rilasciate *intra moenia* e quelle rese al di fuori della sede tipica e affermando in più occasioni la necessità di una rigorosa interpretazione del requisito della ragionevole proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito.

Queste considerazioni e orientamenti giurisprudenziali in tema di insindacabilità, ormai ampiamente consolidati, non esauriscono necessariamente la loro portata nel campo del diritto parlamentare. Infatti, se lette nel quadro dell'intero impianto costituzionale, possono assumere una valenza molto più ampia che investe il concetto stesso di separazione dei poteri, inteso come doveroso e vicendevole bilanciamento volto ad evitare che la "naturale" propensione di ciascun potere ad esorbitare dalle proprie attribuzioni si traduca in una lesione dei diritti fondamentali dei cittadini, soprattutto quando per perpetrare queste lesioni ci si avvale del potente megafono della stampa, intesa nel più ampio significato del termine reso possibile dalle moderne tecnologie.

In tema di esternazioni del pensiero questa esigenza è speculare: vale per i parlamentari sull'insindacabilità e dovrebbe valere anche per i magistrati quando esprimono opinioni che non competono all'esercizio delle loro funzioni, anche se in questo secondo caso non è sempre possibile fare ricorso a strumenti efficaci come il conflitto di attribuzioni di fronte alla Corte costituzionale.

Comunque, questi trent'anni che ci separano dalla sentenza n. 1150 del 1988 non sono passati invano. La Corte ha spiegato più volte quale sia il perimetro della copertura di cui all'art. 68, c. 1, e che differenza passi tra una prerogativa e un privilegio. Il fatto che ancora troppo spesso le Camere fingano di non averlo capito non depone certo a favore della serietà istituzionale della nostra classe politica.

[1] La proposta della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari, invece, era quella di ritenere il fatto, ai sensi sia dell'art. 595, c. 3, c.p., sia dell'art. 3 d.l. 122/93, coperto dall'insindacabilità ex c. 1 dell'art. 68 Cost., perché «concerne opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni» (Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari, Doc. IV *ter* n. 4 A).

[2] C. Cost., ord. 4 aprile 2017, n. 101.

[3] Punto 5.1. della sentenza in commento.

[4] C. Cost., 17 maggio 2001, n. 137; cfr. T. F. Giupponi, *Le immunità costituzionali*, in M. Angelini, M. Oliviero (a cura di), *Le immunità nel diritto interno e comparato. Atti del convegno di Perugia 25-27 maggio 2006*, Torino, 2014, 69.

[5] C. Martinelli, *L'insindacabilità parlamentare. Teoria e prassi di una prerogativa costituzionale*, Milano, 2002, 47.

[6] Cons. dir. 5.1. C. Cost., 18 luglio 1998, n. 289.

[7] Sul punto la bibliografia è sterminata. *Ex multis* si veda A. Pace, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2000, 289 ss.

[8] C. Martinelli, *L'insindacabilità parlamentare. Teoria e prassi di una prerogativa costituzionale*, cit., 177.

[9] Il riferimento è, in particolare, alle sentt. C. Cost. 17 maggio 2001, n. 137 e 20 giugno 2002, n. 257.

[10] Punto 3 cons. dir. C. Cost., 26 novembre 2014, n. 264.

[11] *Ex multis* si veda C. Martinelli, *Le immunità costituzionali nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato. Recenti sviluppi e nuove prospettive*, Milano, 2008, 81 ss.

Share this article!

[Tweet](#)

 [Like](#) 9 people like this. [Sign Up](#) to see what your friends like.