European Review of Digital Administration & Law - Erdal
2024, Volume 5, Issue 1, pp. 265-273
ISSN 2724-5969 – ISBN 979-12-218-1507-8– DOI 10.53136/9791221815078 20

L'opinione Extra Moenia *del Parlamentare tra Nuovi Spazi Comunicativi e Necessari Correttivi Interpretativi**

Marco Rhao
(Dottorando di ricerca – Università degli studi di Bari Aldo Moro)

ABSTRACT The contribution critically reconstructs the current interpretative orientations of the Constitutional Court about the non-sanctionability of parliamentarian's extra-moenia statements. The analysis, which develops from Sentence No. 104/2024 of the Constitutional Court, aims at highlighting some of the main problematic issues related to the application of Article 68, co. 1, of the Cost., which has long been the subject of a heated doctrinal debate, progressively intensified by the growing digitalisation of political communication.
The pronouncement, although it consolidates a jurisprudential evolution that was already underway, nevertheless appears to be of interest for the legal framework it gives to the political statement conveyed through a social network, as well as for the ways in which it resolves the issue of the 'subsequent parliamentarisation' of cybernetically mediated opinions. This paper, therefore, will attempt to focus on the interpretative coordinates functional to defining in what way (and within what limits) the subsequent anchoring can make statements extra moenia exercise parliamentary prerogatives.

KEYWORDS: Art. 68 Cost. – Parliamentary extra moenia activity – Political communication – Social network

TABLE OF CONTENTS: 1. Alcuni profili introduttivi tra critica politica e attività extra moenia. – 2. L'insindacabilità alla prova dei tempi e dei mezzi della comunicazione politica. – 3. Brevi note conclusive.

1. *Alcuni profili introduttivi tra critica politica e attività* extra moenia

La recente sentenza n. 104 del 2024 dà l'occasione di ricostruire criticamente gli attuali orientamenti interpretativi della Corte costituzionale in tema di applicabilità dell'insindacabilità parlamentare alle cc.dd. dichiarazioni *extra moenia* di deputati e senatori. In particolare, le note che seguono proveranno a evidenziare alcuni dei principali nodi problematici dell'applicazione dell'art. 68, co. 1, Cost., intorno al quale da tempo si sviluppa un acceso dibattito dottrinario, la cui complessità è stata gradualmente intensificata anche dall'integrazione digitale dei processi di comunicazione politica, che rappresenta il contesto fattuale della vicenda che occupa.

La pronuncia origina da un procedimento penale avviato nei confronti di un deputato, reo, secondo l'accusa, di aver diffamato, in un video diffuso via *Facebook*, i promotori di una mostra dal titolo "*Porno per bambini*", organizzata peraltro in spazi concessigli dal Comune di Milano[1]. Dinanzi all'eccezione della difesa di applicabilità dell'art. 68, co. 1, Cost., l'autorità giudiziaria aveva, infatti, rimesso la valutazione alla Camera di appartenenza[2]. E poi sollevato il conflitto d'attribuzione quando questa aveva deliberato che la proposizione da parte del deputato di un atto di sindacato ispettivo sulla vicenda – sì successiva, ma del tutto prossima nel tempo – e di precedenti disegni legge in materia[3] aveva creato un tessuto connettivo tra le dichiarazioni *extra moenia* e l'esercizio del mandato parlamentare suffi-

* Article submitted to double-blind peer review.

[1] Si riporta, per completezza, il contenuto delle dichiarazioni interessate, in prima battuta, dal sindacato giurisdizionale del ricorrente e, in seconda istanza da quello della Corte costituzionale: «siamo qui a Milano, in viale Toscana davanti a Santeria Social Club, locali dati in concessione [d]al Comune di Milano dove il 13 dicembre si sarebbe dovuta aprire questa fantastica mostra: "*Porno per bambini*". Una mostra che, con immagini di dubbio gusto e sicuramente ambigue, non avrebbe fatto altro che legittimare la pedopornografia. Non ci fermiamo qua! Chiediamo di vigilare su quello che viene svolto nei locali che d[à] in concessione, ma soprattutto vogliamo difendere i bambini e la loro innocenza da questi pazzi che la vogliono violare».

[2] Come prescritto quando la stessa non ritenga di accoglierla cfr. art. 3, co. 4, l. n. 140/2003 («Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato»).

[3] Nello specifico, la Camera dei deputati richiama l'interrogazione 4-01794 che appena due giorni dopo l'intervento su *Facebook* (il 18 dicembre 2018) il parlamentare aveva indirizzato al Ministero per la famiglia e la disabilità, nonché la proposta di legge AC n. 305 (presentata in data 23 marzo 2018) volta all'inasprimento delle misure contro la pedofilia e la pedopornografia.

ciente ad attrarre le prime nella sfera dell'insindacabilità[4].

La Corte, dopo aver ricostruito il quadro, ha dato ragione all'impostazione seguita dalla Camera dei deputati: ha, infatti, escluso che l'intervento *social* del parlamentare s'inquadri quale mera manifestazione del pensiero *ex* art. 21 Cost., libera per ogni individuo sin quando non leda ingiustamente la dignità altrui[5], configurandola esercizio della funzione parlamentare, che, perché di primario interesse generale, gode di spazi di più ampia tutela[6].

La pronuncia appena richiamata, sebbene consolidi un'evoluzione giurisprudenziale già in atto, appare comunque d'interesse per l'inquadramento giuridico che dà alla dichiarazione politica veicolata attraverso un *social network* e, più nel dettaglio, per come risolve il tema della "parlamentarizzazione successiva" delle opinioni cyberneticamente mediate. Sembra, infatti, offrire delle chiare coordinate interpretative, funzionali a definire in che modo (ed entro quali limiti) l'ancoraggio successivo possa rendere le dichiarazioni *extra moenia* esercizio di prerogative parlamentari e per dare un approdo al pregresso *iter* evolutivo giurisprudenziale, dimostratosi talvolta ondivago. Per un'esatta ricostruzione di tali coordinate, alla Corte è apparso utile premettere i principali caratteri dell'orizzonte teleologico delle garanzie *ex* art. 68, co. 1, Cost.[7].

A differenza del loro primigenio impiego[8], le immunità di cui si discute, definiscono nell'attuale sistema costituzionale un equilibrio tra i principi posti alla base del c.d. *rule of law*[9] e la salvaguardia dell'autonomia del Parlamento. L'ordinario fluire della "regolarità giuridica" è infatti meritevole di deviazioni solo in misura strettamente necessaria a garantire il libero esercizio della rappresentanza politica[10]. In tal senso, allora, una limitazione di quei paradigmi giuridici caratteristici della giurisdizione – come l'universalità della legge o l'obbligatorietà dell'azione penale[11] e, ancora, il principio di legalità[12] e quello del giusto processo[13] – hanno ragion d'essere non al fine di tutelare il singolo parlamentare e le sue rivendicazioni individuali, bensì nell'ottica della protezione della libertà della funzione esercitata, che è condizione del dispiegarsi, effettivo e pieno, dell'autonomia e dell'indipendenza delle Assemblee parlamentari[14].

La Corte, sul tema, ha avuto modo di affermare come possa rilevarsi, nel solco di questo rapporto spesso dilemmatico tra potere giudiziario e potere legislativo[15], un antagonismo tra due valori in bilanciamento: la libertà politica del Parlamento e l'autonomia delle funzioni delle Camere, da un lato, e il principio d'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge e la difesa dei loro diritti e interessi, dall'altro. Un antagonismo che, collocandosi in seno a un'architettura istituzionale ispirata ai princìpi della divisione dei poteri e del loro equilibrio[16], deve trovare la propria ragionevole composizione di volta in volta.

Come ricordato dalla Corte, le deroghe appena richiamate devono proteggere «così, il "cuore" del mandato parlamentare, il cui svolgimento deve essere libero da condizionamenti per consentire, come delineata dall'art. 67 Cost., una libera rappresentanza, non di interessi di parte o di partito, ma della Nazione»[17].

---

[4] L'Aula faceva proprie la posizione della Giunta per le autorizzazioni, cristallizzata nella delibera doc. IV-*ter*, n. 11-A.

[5] V. § 8 del Considerato in diritto.

[6] V. § 8.1 del Considerato in diritto.

[7] V. § 2 del Considerato in diritto, ove è richiamata l'ordinanza n. 204/2023.

[8] V., sul punto, A. Fontana, *L'evoluzione storica del mandato imperativo, dal medioevo allo Statuto Albertino*, in P. Caretti, M. Morisi, G. Tarli Barbieri (a cura di), *Il divieto di mandato imperativo: un principio in discussione, in Osservatorio sulle fonti*, fasc. spec. giugno 2019, 324 ss.

[9] Per un affresco di ampio respiro sui profili teorici di questa espressione, v. G. Silvestri, *Lo Stato di diritto nel XXI secolo*, in *Rivista AIC*, fasc. 2, 2011.

[10] Cfr. Cort. cost., sent. n. 379/1996.

[11] V., al riguardo, N. Galantini, *Il principio di obbligatorietà dell'azione penale tra interesse alla persecuzione penale e interesse all'efficienza giudiziaria*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2019.

[12] V., *ex multis*, V. Manes, *Introduzione ai principi costituzionali in materia penale*, Giappichelli, 35 ss.; M. D'Amico, *Corte costituzionale e discrezionalità del legislatore in materia penale*, in *Rivista AIC*, fasc. 4, 2016; G.M. Flick, *Il principio di legalità: variazioni sul dialogo fra Corte di Giustizia, Corte europea dei diritti dell'uomo e Corte Costituzionale italiana*, in *Rivista AIC*, fasc. 4, 2014.

[13] V. il recente contributo di P. Raucci, *La valenza autonoma della formula "giusto processo" in Costituzione*, Padova, Cedam, 2023.

[14] V. Cort. cost., sent. n. 9/1970, sent. n. 38/2019, sent n. 157/2023 e sent. n. 170/2023.

[15] Circa questo rapporto estremamente conflittuale, v. già C.P. Guarini, *L'ordine delle competenze di Camere e autorità giudiziaria in materia di insindacabilità parlamentare*, in *Rassegna parlamentare*, fasc. 4, 1998, 945 ss. e G. Rivosecchi, *Il parlamento nei conflitti di attribuzione*, Padova, Cedam, 2003. Più di recente, G. Laneve, *I conflitti da atto legislativo e il potere giudiziario: note minime sullo stato dell'arte*, in *Consulta online*, settembre 2020.

[16] Utile appare un rinvio a Cort. cost., sent. n. 262/2009.

[17] V. § 6.1 del Considerato in diritto.

Dall'effettiva realizzazione di questo superiore interesse pubblico il principio democratico trae costante nutrimento e, dunque, ciò che potrebbe apparire una deviazione dal modello costituzionale democratico pluralista è, in realtà, il presupposto di una sua maggiore solidità.

Vi sono, però, situazioni in cui un simile interesse appare in grado di collidere con beni morali della persona che la Costituzione qualifica come inviolabili[18]. Proprio questa potenziale frizione impone di svolgere, anche sulla base degli spunti offerti dalla pronuncia in commento, alcune considerazioni circa il rapporto intercorrente tra l'art. 21[19] e l'art. 68 Cost.

La libera manifestazione del pensiero – per quanto segmento essenziale e presupposto di effettività del regime di libertà garantito dalla Costituzione[20] e, proprio in quanto tale, pietra angolare dell'ordine democratico[21] – trova limite nell'inviolabilità dell'altrui reputazione[22].

Esso, dunque, rappresenta il veicolo giuridico attraverso cui è riconosciuto a ciascun consociato la facoltà di esercitare il diritto alla critica politica[23], la quale cessa di essere meritevole di tutela ove si traduca in una violazione degli altrui diritti fondamentali. Quando, però, la critica viene esercitata dal parlamentare nel quadro delle sue funzioni, essa non si configura come esercizio di libertà individuale: è tassello di quel complesso mosaico di atti ed attività di cui si compongono, su di un piano fattuale, i già richiamati spazi di libertà delle assemblee rappresentative. Una "trasfigurazione giuridica" della condotta del singolo, che rende l'opinione del parlamentare meritevole, in talune circostanze, di una garanzia più ampia, che può arrivare a travalicare gli spazi di libertà altrui, la cui tutela può, in concreto, prevalere su quella accordata alla reputazione del terzo[24].

Le garanzie di cui all'art. 68, co. 1, Cost., pur caratterizzandosi per una peculiare elasticità, non possono leggersi come assolute, in ossequio a quell'attitudine della tradizione giuridica di matrice europea che rifugge da qualsiasi forma di "tirannia dei valori"[25].

Infatti, se essa trova applicazione con riferimento a quelle dichiarazioni poste in essere nel corso dei lavori parlamentari, tanto che ci si riferisca alle loro molteplici declinazioni plurisoggettive quanto all'atto del singolo parlamentare[26], è pur vero che i regolamenti delle Camere escludono per deputati e senatori la facoltà di ricorrere a parole o espressioni sconvenienti, in presenza delle quali sarebbe rinvenibile un abuso di queste immunità[27].

Analogo limite è poi rilevabile con riferimento alle cc.dd. opinioni espresse *extra moenia* dalle quali sono stati esclusi (dalla giurisprudenza costituzionale) gli insulti, le minacce, i comportamenti materiali o le condotte idonee a integrare un reato, nonché la consapevole affermazione di fatti oggettivamente falsi se lesivi della reputazione altrui[28].

Si tratta di manifestazioni le più deteriori della dialettica politica[29], che potendo incidere in modo solo pernicioso sul processo di costruzione dell'opinione pubblica e, in effetti, sulla qualità della democrazia non v'è alcuna ragione di salvaguardare.

La specifica natura *extra moenia*[30] delle opinioni espresse dal parlamentare nella vi-

[18] Si pensi in tal senso ai richiami svolti dalla Consulta nella pronuncia de qua, e segnatamente a quelli presenti al punto 6.2 del considerato in diritto, ove il giudice del conflitto menziona l'onore, la reputazione e la pari dignità.

[19] V. A. Pace e M. Manetti, *Art. 21*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro Italiano, 2006, 123 ss. Per una lettura in prospettiva evolutiva, inoltre, si rinvia, a M. Orofino, *Art. 21 Cost.: le ragioni per un intervento di manutenzione ordinaria*, in *Media laws*, fasc. 2, 2019, 77 ss.

[20] V. Cort. cost., sent. n. 11/1968.

[21] Si rende opportuno un ulteriore richiamo alla giurisprudenza costituzionale e segnatamente a Cort. cost., sent. n. 84/1969.

[22] Sul tema dell'inviolabilità dell'altrui reputazione, ai sensi dell'art. 2 Cost., v. quanto sostenuto dalla Consulta in occasione nella sent. n. 150/2021, § 6.2 del Considerato in diritto.

[23] Quanto al diritto di critica appena richiamato, v. G.E. Vigevani, *Libertà di espressione, Onore e controllo del potere. Sviluppi del diritto di critica politica tra giudice nazionale ed Europeo*, in *federalismi.it*, fasc. 3, 2015.

[24] Cort. cost., sent. n. 120/2004.

[25] C. Schmitt, *La tirannia dei valori. Riflessioni di un giurista sulla filosofia dei valori,* G. Gurisatti (trad. it.), Milano, Adelphi, 2008.

[26] V. Cort. cost., sent. n. 10/2000, e le riflessioni ad essa riferibili di P. Costanzo, *La "giurisprudenza Sgarbi" alla ricerca di un punto fermo*, in *Danno e responsabilità*, fasc. 4, 2000, 387 ss.

[27] Si pensi, in tal senso, agli artt. 59, 89, 139 e 139-*bis* del Regolamento della Camera dei deputati ovvero agli artt. 66, 97, 146, 154 e 157 del Regolamento del Senato.

[28] V., sul punto, Cort. cost., sentt. n. 137/2001, n. 388/2007, n. 59/2018, n. 150/2021 e n. 218/2023.

[29] Cfr. S. Lagi, *La forma di governo meno imperfetta: la democrazia rappresentativa in Hans Kelsen (1920-1929),* in *(Il) Pensiero Politico,* fasc.1-2, 2015, 248 ss., spec. 257.

[30] Circa il tema delle prerogative parlamentari, nella loro declinazione *extra moenia*, su tutti, v. A Pace, *L'art. 68 comma 1 Cost. e la "svolta" interpretativa della Corte costituzionale nelle sentenze n. 10 e 11 del 2000*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2000, 85 ss.

cenda risolta dalla Corte con la decisione in commento integra, poi, ulteriormente l'orizzonte d'analisi poiché consente di affrontare la crescente capacità attrattiva "dell'orbe politica" costituita dai *social network*, che stanno progressivamente spostando il dibattito parlamentare all'esterno "dell'urbe rappresentativa" per eccellenza: le assemblee elettive[31].

In via preliminare, occorre segnalare che non è dato identificare nel contesto euroatlantico un approccio al tema condiviso e omogeneo[32]. Per ciò che concerne l'ordinamento italiano, al pari di quanto rinvenibile in sede eurounitaria[33], è possibile affermare che sia stato escluso un criterio strettamente spaziale per l'applicazione delle prerogative parlamentari, in favore di un parametro ispirato al principio della funzionalità.

Pertanto, parlando di una tutela italiana delle opinioni *extra moenia* del parlamentare ci si riferisce a una garanzia approntata a quelle condotte materialmente consistenti nell'espressione di un pensiero del deputato o del senatore che, pur non essendo posto in essere all'interno di ambiti parlamentari o paraparlamentari, dimostri di essere funzionalmente riconducibile alle condotte poste in essere dal medesimo soggetto al loro interno. Un legame il cui scrutinio è indispensabile, tanto all'interno quanto all'esterno delle Camere, anche con riferimento a opinioni riferibili ad atti qualificabili come tipici *ex* art. 3, co. 1, della l. n. 140/2003[34].

Giova, tuttavia, ricordare come non sia rinvenibile, in seno all'ordinamento, una fattispecie puntualmente delineata dalla Costituzione o dalla legge circa le condotte suscettibili di garanzia[35]. Ciò ha comportato che le prerogative in questione siano state, in taluni e circoscritti casi, estese anche a opinioni manifestate al di fuori delle Assemblee, le quali (pur non essendo connesse ad atti parlamentari) abbiano dimostrato un nesso evidente e qualificato con l'esercizio della funzione parlamentare[36].

Per quanto gli elementi costitutivi dell'opinione *extra moenia* cristallizzati dalla giurisprudenza costituzionale nel corso dei decenni siano tutt'ora utili ai fini di un efficace autoscrutinio della qualità (più o meno garantita) delle dichiarazioni del deputato o del senatore da parte dei poteri dello Stato coinvolti, resta cruciale il contributo dirimente della Consulta[37], in grado di definire, di volta in volta, i confini di una disciplina che, sino ad oggi, hanno conservato un certo margine di "mobilità". Un sindacato rigoroso, quello svolto dalla Corte costituzionale in tema di nesso funzionale, che si rende necessario anche nell'ottica di una lettura del nostro ordinamento per come sollecitato dai processi di integrazione europea del Paese[38].

2. *L'insindacabilità alla prova dei tempi e dei mezzi della comunicazione politica*

Ciò che poi occorre ulteriormente evidenziare è come l'insindacabilità delle opinioni del parlamentare si ponga in relazione con una concatenazione di fenomeni politici propria di un modello democratico di carattere pluralista[39]. Quest'ultimo ha tra i suoi fini quello del perseguimento (attraverso l'esercizio della rappresentanza della Nazione di cui all'art. 67

[31] R. Ibrido, *Evoluzioni tecnologiche o involuzioni costituzionali? La "reingegnerizzazione" del processo di decisione parlamentare*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2, 2022, 292 ss.

[32] Cfr. § 6.2 del Considerato in diritto della sentenza che occupa. Inoltre, v. M.T. Rörig, *Germania,* in P. Passaglia (a cura di), *L'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari*, Corte costituzionale, Servizio studi, 2014, 33 ss.; S. Pasetto, *Stati Uniti,* in P. Passaglia (a cura di), cit., 83 ss.

[33] V., sul punto, il disposto dell'art. 8 del Protocollo n. 7 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea. Si rinvia, inoltre, al c.d. caso Patriciello ed in particolare alla Causa C-163/10 (Corte di Giustizia dell'Unione Europea) e a Cort. cost., sent. n. 133/2018. Infine, v. C. Guerrero Picò, *Unione Europea,* in P. Passaglia (a cura di), cit., 96 ss.

[34] V. Cort. cost., sent. n. 120/2004. Inoltre, le riflessioni svolte, a partire dalla sentenza appena richiamate da A. Pugiotto, *Un confine tra prerogativa e privilegio*, in *Diritto e giustizia*, fasc. 18, 2004, 14 ss.

[35] V., sul punto, il richiamo svolto dalla Corte in occasione della pronuncia di cui si discute e, in particolare, il § 7.3 del Considerato in diritto.

[36] A riguardo v. Cort. cost., sent. n. 133/2018, e le riflessioni svolte da T.F. Giupponi, *I limiti dell'insindacabilità parlamentare nelle sentt. nn. 59 e 133 del 2018. La Corte costituzionale ancora tra forma e sostanza, in vista di una svolta dai confini incerti*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 23 febbraio 2019.

[37] Si pensi, ad esempio, alla richiamata natura ondivaga dell'approccio all'elemento temporale adottato dalla Consulta in tema di nesso funzionale. Giova in tal senso richiamare, quanto alla necessaria preesistenza dell'atto parlamentare le Sentt. Cort. Cost. n. 241/2022 e n. 55/2014. Di segno contrario, invece, Cort. cost., sentt. nn. 218/2023, 241/2022, 133/2018, 97/2008, 260 e 221/2006.

[38] V. il contributo della Corte europea dei diritti dell'uomo, sent. Cedu CGIL e Cofferati contro Italia, del 24 febbraio 2009.

[39] Quanto alla collocazione di questo principio entro l'esperienza costituzionale italiana, v. F.R. De Martino, *L'attualità del principio pluralista come problema*, in *Rivista AIC*, fasc. 2, 2019, 569 ss.

Cost.) dell'interesse generale. Esso, tuttavia, deve essere inteso non già nella sua accezione francese e rivoluzionaria[40], ma come il prodotto di un processo continuo di bilanciamento degli interessi plurimi, articolati, concorrenti, spesso nettamente antagonistici, che nello Stato costituzionale di diritto sono meritevoli di tutela.

A questo fondamentale ruolo di sintesi degli interessi nella definizione dell'indirizzo politico che è proprio del Parlamento e dunque, *pro parte,* di ogni parlamentare è legato l'impegno della Corte costituzionale nel definire nuovi perimetri applicativi dell'istituto dell'insindacabilità. Essa, del resto, è chiamata a farsi carico della costante condizione trasformativa, sul piano spaziale e strumentale, della comunicazione politica[41], che costituisce, per il parlamentare, mezzo rilevante sia d'acquisizione di elementi di conoscenza funzionali all'esercizio della rappresentanza sia d'informazione del rappresentato circa l'attività attività rappresentativa svolta[42].

La comunicazione politica è, allora, uno dei peculiari elementi attraverso cui si estrinseca il mandato parlamentare. La stessa Consulta prende atto di come la comunicazione all'esterno dell'impegno profuso dal deputato o dal senatore in ossequio al proprio mandato, sia proiezione della funzione rappresentativa al di fuori delle aule parlamentari. Essa, perciò, si configura quale "*humus* politico" idoneo a rendere fertile gli interstizi statuali che connettono "l'apparato" alla "comunità", ai fini di un sempre maggiore radicamento del principio democratico.

Non è possibile, infatti, immaginare che tra eletti ed elettori, tra rappresentanti e rappresentati, possa maturare un dialogo proficuo senza che sia riconosciuto ai primi la possibilità di rendere i secondi effettivamente partecipi della loro attività parlamentare.

Pertanto, alla luce del fatto che la comunicazione politica si è profondamente trasformata[43], e che la stessa continuerà a mutare, sollecitata dalla spinta evolutiva tanto di fenomeni trasformativi di carattere socio-culturale come (e forse soprattutto) di natura tecnologica, una delle grandi sfide dell'architettura istituzionale di tradizione liberal-democratica e, in particolare, del giudice del conflitto è, e sarà sempre più, riuscire a modellare l'interpretazione delle garanzie in discussione tenendo conto dei sempre più complessi spazi di libertà che il progresso tecnico-scientifico va offrendo al cittadino e, dunque, anche al suo rappresentante[44].

L'insindacabilità delle opinioni espresse da quest'ultimo rappresenta, in un certo senso, uno dei più delicati *hotspot* in cui si annodano, intorno ad un ritrovato tecnologico, antiche quanto *vexatae quaestiones* con nuovi bisogni sociali, i quali se non qualitativamente differenti dai rispettivi omologhi del passato (come la c.d. *accountability* del parlamentare[45]) certamente se ne discostano per il profondo processo di accelerazione che ha interessato il rapporto tra l'insorgenza della percezione del bisogno e la sua soddisfazione. Una diffusa aspettativa di tempestività che, se da un lato si accompagna a spazi di diretto e costante contatto tra rappresentante e rappresentato, conduce, dall'altro lato, verso una gestione della comunicazione politica sviluppata per slogan più che per contenuti[46].

Sarebbe tuttavia difficile immaginare un effetto di segno contrario, pretendendo che le posizioni assunte dal parlamentare – e sviluppate nel corso di un lungo (quando non lunghissimo) dibattito in commissione (prima) ed in assemblea (poi)[47] – debbano essere strangolato nei 280 caratteri di un tweet o in un breve clip video *Facebook*.

[40] Che E.J. Sieyès definisce a pennellate assai rapide ma nitidissime nel p*amphlet Che cosa è il terzo Stato?*, di cui v. la trad. it. curata da U. Cerroni per i tipi di Editori riuniti, Roma, 2016.

[41] *Ex multis*, v. P. Gervaudo, *I partiti digitali, L'organizzazione politica nell'era delle piattaforme*, Bologna, Il Mulino, 2020; L. Fabiano, *Crisi dello Stato democratico rappresentativo, partecipazione politica elettronica e consapevolezza della società civile*, in *federalism.it*, fasc. 28, 2023, 33 ss.

[42] Sul punto, un necessario approfondimento non può che prendere le mosse da N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991.

[43] V. sul punto quanto sostenuto dalla Consulta in occasione delle sentt. nn. 10 e 11 del 2000.

[44] M. Olivetti, *Diritti fondamentali e nuove tecnologie: una mappa del dibattito italiano,* in *Revista Estudos Institucionais*, vol. 6, n. 2, 2020, 395 ss.

[45] Sia consentito, sul punto, rinviare a M. Rhao, *Autonomia ed accountability del parlamentare, un fragile equilibrio a settant'anni dalla Costituente. Analisi del case study M5S*, in P. Caretti, M. Morisi, G. Tarli Barbieri (a cura di*), Il divieto di mandato imperativo: Un principio in discussione*, *cit*., 372 ss.

[46] Circa i profili evolutivi della comunicazione politica, v. P. Martino, *Nuove tecnologie, costruzione del consenso e democrazia,* in M. Calamo Specchia (a cura di), *Processi politici e nuove tecnologie,* Torino, Giappichelli, 2024, 61 ss.

[47] V. L. Nicola, *I tempi della decisione nel rapporto tra assemblee elettive ed esecutivi,* in *Amministrazione in cammino*, 2010.

Proprio questa profonda differenza tra le coordinate temporali riconosciute a un intervento parlamentare, scritto o orale poco importa, e quelle proprie della sua "traduzione social" hanno forse portato la Consulta a escludere la ricerca di una sostanziale "riproduzione esterna" di quanto affermato in aula, in favore di un controllo orientato a verificare la ragionevole concordanza di contenuti tra i due interventi[48].

Nel caso che occupa, una simile concordanza è, ad avviso della Corte, piuttosto evidente, alla luce del fatto che tanto l'atto tipico quanto le affermazioni *extra moenia* «si occupano di una medesima mostra artistica, ne criticano il titolo e l'oggetto, valutano negativamente gli effetti che tale mostra potrebbe avere sullo sviluppo della sessualità dei bambini e, infine, richiedono una particolare attenzione da parte della pubblica amministrazione nel concedere locali in concessione»[49].

Proprio il profilo temporale – su cui si fondano le censure del Tribunale di Milano – rappresenta un ulteriore elemento meritevole di riflessione. La Consulta chiarisce a riguardo che il nesso funzionale sia rilevabile quando l'atto parlamentare venga adottato nell'immediatezza delle opinioni *extra moenia*[50].

A essere indispensabile ai fini dell'applicazione art. 68, co. 1, Cost. è l'unità del contesto temporale[51] tra le opinioni espresse all'interno e all'esterno delle Camere; circostanza che non appare eludibile (a prescindere dall'ordine della loro manifestazione) quando lo iato sia di appena quarantott'ore. E, anzi, sembra trovare lampante conferma quando il tempo che trascorre prima che la querela venga presentata è assai maggiore: tre mesi, nel caso di specie.

Ove, infatti, l'elemento cronologico avesse natura ben più rigida, esso cesserebbe di essere variabile della "funzione di qualificazione parlamentare della condotta" per divenire, a sua volta, funzione autorappresentativa della legittimità delle garanzie di cui si discute.

Inoltre, la prospettazione di successivi atti parlamentari in occasione delle espressioni *extra moenia* "preventive", è di per sé sufficiente (ad avviso della Corte) a palesare l'esistenza di un nesso di funzionalità con l'attività parlamentare[52].

3. *Brevi note conclusive*

Si può a questo punto provare a tratteggiare qualche osservazione minima su quella che parrebbe l'attuale configurazione giurisprudenziale dell'insindacabilità delle opinioni del parlamentare e, appena un cenno, un'ipotesi da sottoporre a maggiori approfondimenti sul rapporto che paiono profilarsi tra queste ultime e la resilienza della forma di Stato propria del modello costituzionale italiano.

In primo luogo, è doveroso sottolineare come, alla luce della giurisprudenza costituzionale in tema di nesso funzionale[53], quest'ultimo non sia configurabile come una semiretta, che trae origine dall'atto parlamentare e che conferisce legittimità a ogni successivo intervento divulgativo. Al contrario, esso deve essere letto ricorrendo all'immagine della retta, che garantisce un'applicabilità "bidirezionale" delle "prerogative" parlamentari all'opinione extra. Gli effetti legittimanti dell'attività parlamentare appaiono poter garantire le "condotte divulgative" tanto pro futuro quanto entro un ragionevole e recente passato.

Quindi, il fatto che l'atto venga alla luce garantisce una tutela retroattiva delle dichiarazioni del parlamentare, purché sussista con il primo un evidente e sostanziale nesso di strumentalità[54]. Una lettura "espansiva" dell'attività parlamentare che, pur non mutando l'oggetto delle prerogative, è in grado di interessare anche gli atti parlamentari atipici[55].

Un approccio che, tuttavia, non può e non deve essere letto come poco rigoroso. Esso è, infatti, rilevabile nella oggettiva coerenza di contenuto tra le dichiarazioni extra moenia e la successiva interrogazione parlamentare. Una concordanza contenutistica in grado di

[48] Utile a riguardo è il contributo offerto dalla Consulta in occasione della sentenza n. 144/2015.
[49] V. § 8.2.2 del Considerato in diritto.
[50] V. in particolare i §§ 8.2. e 8.2.1 del Considerato in diritto.
[51] V. Cort. cost. sent. n. 221/2006.
[52] V. Cort. cost., sentt. nn. 223/2005, 335/2006, 133/2018 e 241/2022.
[53] V., da ultimo, S. Bargiacchi, *In materia di insindacabilità la Corte consolida la giurisprudenza del nesso funzionale*, in *Nomos*, fasc. 1, 2023, 8 ss.
[54] T.F. Giupponi, *I limiti dell'insindacabilità parlamentare nelle sentt. nn. 59 e 133 del 2018,* cit., 4-5.
[55] Cfr. R. Di Maria, *L'applicazione dell'art. 68, comma 1, Cost., quale "specchio" in cui si riflette il (complicato e conflittuale) rapporto fra politica e magistratura: è tempo di cambiare?,* in *Consulta Online*, fasc. 2, 2023, 472 ss., spec. 480-481.

conferire ragionevolezza alla flessibilità del vincolo temporale impiegato dalla Corte nella definizione del giudizio.

Da questo "rigore nel merito" della Corte deriva, inoltre, l'effettività del principio di eguaglianza nella sua collocazione nell'orizzonte politico-rappresentativo[56].

Se questa elasticità interpretativa della forma dovesse intaccare lo scrutinio in concreto del contenuto della funzione parlamentare, allora si finirebbe con l'assistere a un processo di pericolosa erosione della frontiera che distingue la categoria delle prerogative parlamentari da quella del fenomeno (democraticamente patologico) del privilegio[57].

Una simile legittimazione, anche se eventuale, dell'uso distorto delle prerogative parlamentari determinerebbe, infatti, un'esposizione del corpo sociale all'emersione di fenomeni di illegittima diseguaglianza tra rappresentati e rappresentanti. Essa sarebbe ancor più difficile da tollerare se si pensa a quanto le garanzie di cui si discute fondino (come si è già avuto modo di ricordare) la propria ragion d'essere sul corretto adempimento dell'attività parlamentare[58], orientata al perseguimento del solo interesse generale della Nazione[59], tanto che a essere osservato sia l'organo nel suo complesso quanto che ci si riferisca al singolo membro delle Camere (a cui l'ordinamento riconosce, in ragione dell'interesse di cui sopra, robusti margini di indipendenza decisionale[60]).

Delle distorsioni, quelle appena esposte si configurano come duplici. Il tradimento del principio di eguaglianza, infatti, si tradurrebbe (in primis) nella facoltà, riconosciuta in capo a una ristretta rosa di soggetti, di sottrarsi alla giustizia ai danni del resto dei consociati, non già in funzione della tutela di un interesse generale (e dunque intrinsecamente riferibile alla stessa collettività), bensì per la mera garanzia di un'utilità particolare. Esso, poi, si dimostrerebbe, in via residuale, come idoneo a generare una categoria di individui in grado, grazie al privilegio di cui si discute, di incidere con una forza maggiore sulla costruzione dell'opinione pubblica[61] e, dunque, su di una fitta rosa di scenari, primo tra tutti quello del consenso politico[62]; e ciò a danno di una ben più ampia platea di soggetti che (pur essendo attivi in seno al medesimo agone politico) non godono dello stesso status di parlamentare.

Si pensi, in tal senso, a come nel corso delle competizioni elettorali taluni soggetti abbiano, da alcuni anni, iniziato a fare della disinformazione di massa (c.d. infodemia) e dei cc.dd. deep fake una concreta tecnica di acquisizione del consenso. Attraverso un impiego dei più recenti strumenti tecnologici in chiave diffamatoria[63] ai danni dei rispettivi competitori, essi alimentano la polarizzazione (falsificante) del dibattito politico. Una lettura delle prerogative caratterizzata da eccessiva flessibilità, senza certamente poter approdare a una legittimazione delle condotte disinformative, riuscirebbe ad assecondare questi fenomeni di polarizzazione del pubblico dibattito con cui il Paese e, più in generale, l'Occidente nel suo insieme, sta (non senza difficoltà) imparando a dover fare i conti.

Va infine ricordato come, in dottrina, sia stata segnalata la presenza di taluni coni d'ombra del sindacato della Corte in tema di conflitti di attribuzione[64], nonché l'emersione

[56] L. Bianchi, *Tutela dell'eguaglianza e della dignità tra ruolo della Costituzione e della legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1, 2018, 2-3.

[57] V. V. Lippolis, *Le immunità penali dei Parlamentari in Italia*, in *Rassegna parlamentare*, fasc. 4, 2010, 833 ss.

[58] V. G. Lojacono, *Le prerogative dei membri del Parlamento, Art. 68 della Costituzione,* Milano, Giuffrè, 1954.

[59] Circa la declinazione semantica dell'interesse generale, per come scolpito dall'art. 67 Cost., si rinvia alle riflessioni in tema di "nazione" svolte da C. De Fiores, *Le radici della nazione repubblicana fondamenti teorici e profili costituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1, 2019, 55 ss.

[60] *Ex multis*, v. P. Caretti, M. Morisi, G. Tarli Barbieri (a cura di), *Il divieto di mandato imperativo: Un principio in discussione*, cit.

[61] Un tema, quello del processo di costruzione e condizionamento dell'opinione pubblica, che negli ultimi anni sta progressivamente sollecitando un vivace contributo dottrinale, anche in ragione del crescente dilagare di discorsi d'odio e di campagne di disinformazione. *Ex multis*, v. L. Conte, *Questioni costituzionali in tema di opinione pubblica*, in *federalismi.it*, fasc. 11, 2020, 306 ss.,

[62] Sul punto, v. L. Morlino, e M. Sorice, *L'illusione della scelta: come si manipola l'opinione pubblica in Italia*, Roma, LUISS University Press, 2021.

[63] In tema di condizionamento dell'opinione pubblica da parte di strumenti di tal guisa, volendo, v. M. Rhao, *Il binomio disinformazione-sicurezza nel presidio dell'opinione pubblica in ambienti V.R.-A.R. Alcune annotazioni sulla necessità di un costituzionalismo by design dei nascenti metaversi*, in M. Calamo Specchia (a cura di), cit., 290 ss.

[64] V., *ex multis*, R. Pinardi (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, Giappichelli editore, 2007; P.

di una certa attenzione al tema dei diritti, e non solo alla tenuta dei poteri[65]. Se è ormai pacifico che simili giudizi della Corte siano orientati alla tutela della sfera di attribuzione determinata per i vari poteri da norme costituzionali (ex art. 37 l. n. 87/1953), va comunque ricordato come, in taluni frangenti, restino al di fuori del "vetrino processuale" una rosa di diritti la cui garanzia si dimostra dipendente dall'esito del conflitto.

Pertanto, assodato che il giudice del conflitto assuma quale proprio orizzonte la tenuta del sistema dei poteri costituzionali, è indubbio che una simile architettura istituzionale abbia quale propria ragion d'essere la tutela delle libertà del cittadino. Queste ultime scontano una fragilità oggettiva, quando a essere osservato sia il diritto che si lamenta violato a seguito dell'illegittimo esercizio del potere, e soggettiva, quando ci si riferisce al titolare della libertà violata. La qualcosa rende ancor più rilevante il rigore interpretativo nel merito della Consulta, poiché esso si configura quale àncora costituzionalmente ispirata di un'evoluzione estensiva "nel metodo" del sindacato. È, infatti, la fragilità dei diritti dell'individuo (sottratti allo spettro di osservazione del Giudice dei conflitti) a conferire ragion d'essere all'assetto di poteri in cui emerge la funzione dirimente della Consulta. Il superamento di questa fragilità è il primo presupposto per l'esistenza dapprima dello stato di diritto e, poi, della sua più recente declinazione "sociale".

Una lotta alle diseguaglianze che è, nella sua accezione tout court, cifra distintiva della tradizione giuridica occidentale e, in special modo, di quella europea nella sua declinazione "sostanziale"[66], di cui ogni articolazione della Repubblica deve, al di là delle specifiche funzioni ad essa spettanti, farsi carico.

Tuttavia, pare doveroso sottolineare come, ciascuno dei profili qui richiamato debba essere calato nel quadro della c.d. crisi della democrazia rappresentativa[67], che alimenta tanto l'allontanamento del cittadino da quella costituzionalmente auspicata "partecipazione" alla multiforme organizzazione del Paese[68], quanto il crescente fallimento nella promozione del principio personalista[69].

Se, in un simile contesto, il sistema dei partiti parrebbe intento a ricucire detta "ferita democratica" intervenendo sulle dinamiche della comunicazione politica, così sfuggendo agli schemi procedurali conosciuti dai costituenti del '48 e, più in generale, dal legislatore del Novecento, allora lo sforzo adeguatore della Corte Costituzionale appare, non solo condivisibile, ma autenticamente indispensabile.

In assenza di una lettura evolutiva del rigore interpretativo dei presupposti per l'applicabilità delle prerogative parlamentari, infatti, il vincolo del "nesso funzionale" finirebbe di fatto con il legittimare, in favore dell'autorità giudiziaria, una notevole quanto preoccupante espansione del suo campo di discrezionalità interpretativa[70], poiché gli spazi di libertà del parlamentare verrebbero resi asfittici dal mutato contesto fattuale e sociale di suo riferimento.

Inoltre, in prospettiva endoprocessuale, una lettura sin troppo "ortodossa" dello stesso comporterebbe una metamorfosi, di segno deteriore, della funzione della Corte costituzionale, che diverrebbe un mero notaio, deputato all'accertamento della sola esistenza di un elemento formale cronologicamente risalente rispetto all'opinione oggetto del giudizio.

Zicchittu, *Le "zone franche" del potere legislativo*, Torino, Giappichelli, 2017.

[65] L'elemento della tutela dei diritti per il tramite del conflitto si innesta nel processo di dissipazione delle zone d'ombra rinvenibili in seno all'ordinamento costituzionale repubblicano. V., *ex multis*, C.P. Guarini, *La Corte costituzionale ancora su conflitti tra poteri sollevati da singoli parlamentari tra conferme e prospettive di sviluppo (a margine delle ordinanze nn. 274 e 275 del 2019),* in *Osservatorio Costituzionale*, fasc. 2, 2020, 149 ss., spec. 161.

[66] Sul punto F. Bilancia, *Il principio democratico e l'uguaglianza. 1948-2018. L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione dopo settant'anni*, in M. Della Morte, F.R. De Martino, L. Ronchetti (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione dopo settant'anni*, Bologna, Il Mulino, 2020, 7 ss.

[67] In argomento, *ex multis*, v. F. Salmoni, *Crisi della rappresentanza e democrazia: l'antiparlamentarismo e i corsi e ricorsi dei populismi*, in *Rivista AIC*, fasc. 4, 2020, 518 ss., spec. 545 ss.; P. Logroscino, *Complessità del governare, qualità dei politici e ruolo dei partiti. Note in tempo di pandemia*, in *Consulta online*, 2021, n. 3; *Id*., *I partiti tra identità e occasionalismo: rileggendo Pietro Ciarlo*, in Aa.Vv., *Scritti in onore di Pietro Ciarlo*, Tomo 1, Napoli, ESI, 2022, 327 ss.

[68] V. diffusamente M.F. De Tullio, *Uguaglianza sostanziale e nuove dimensioni della partecipazione politica*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020.

[69] V. A. Morelli, *Il principio personalista nell'era dei populismi*, in M. Della Morte, F.R. De Martino, L. Ronchetti (a cura di), cit., 2020, 13 ss.

[70] V. diffusamente R. Bin, *A discrezione del giudice. Ordine e disordine: una prospettiva "quantistica",* Milano, Franco Angeli, 2024.

Un simile orizzonte giuridico appare tutt'altro che auspicabile, derivando da ciò la sottrazione della funzione interpretativa e integratrice del processo di costruzione dei connotati giuridici della vicenda sottoposta al suo vaglio.

La sent. 104 del 2024, pertanto, offre l'opportunità di apprezzare la capacità del Giudice costituzionale di garantire il perpetrarsi di una lettura vivente della Costituzione attraverso la ragionevolezza nel merito dell'interpretazione. Con una simile evoluzione dell'approccio interpretativo del nesso funzionale tra l'opinione extra moenia e la sfera della rappresentanza parlamentare, infatti, il Giudice del conflitto parrebbe essere stato in grado di farsi veicolo di autentica "tradizione costituzionale", nella sua lettura non già di culto di schemi immutabili, ma di dinamica definizione di schemi interpretativi tali da garantire l'immutabilità dello spirito del costituente.

Un metodo, quello poc'anzi richiamato, che sembrerebbe (con riferimento allo specifico conflitto interorganico) poter guidare l'evoluzione dell'identità costituzionale italiana attraverso la grande rivoluzione cybernetica. È così che la Costituzione, per bocca della Corte, potrà meglio continuare a farsi garante delle aspettative nutrite, nei confronti dell'ordinamento, dal potere giudiziario, da quello legislativo e in definitiva, se pur in via indiretta, dai consociati coinvolti dalla vicenda, in qualità di parte offesa o di soggetti interessati al dibattito politico.