

Il caso del deputato Carlo Fidanza, imputato del reato di diffamazione aggravata, e il difficile equilibrio tra gli articoli 21 e 68 della costituzione

di **Maria Rosaria Donnarumma**

La Corte costituzionale, nella recente sentenza n. 104 del 2024, è stata chiamata a confrontarsi ancora una volta con lo spinoso problema dell'equilibrio tra gli articoli 68 (co. 1) e 21 della costituzione e, quindi, del bilanciamento tra valori insiti in un regime democratico, quali la libertà politica del parlamento e, di riflesso, dei suoi componenti, contro indebite invadenze di altri poteri, e la libera manifestazione del pensiero con i relativi limiti, sindacabili in sede giudiziaria.

Il giudice, dopo aver sottolineato l'adozione nel nostro ordinamento del criterio funzionale per delineare l'immunità parlamentare, ribadisce che nel perimetro applicativo dell'articolo 68, co. 1, rientrano non tutte le opinioni politiche espresse dal parlamentare, ma solo quelle funzionali all'esercizio dell'attività parlamentare alla luce dell'articolo 67 della costituzione (rappresentanza della Nazione), l'insindacabilità traducendosi altrimenti in privilegio personale.

Non difforme da quella del giudice italiano è la posizione di principio enunciata dalle Corti europee, che sottolineano la necessità di un nesso diretto ed evidente tra opinione espressa e espletamento della funzione parlamentare.

Di qui l'esigenza, nel pronunciarsi nei singoli casi, di uno scrutinio particolarmente rigoroso circa l'esistenza o meno del nesso funzionale.

*** **

The Constitutional Court, in its recent judgment No. 104 of 2024, was called upon to address once again the thorny problem of the balance between Articles 68 (co. 1) and 21 of the Constitution and, therefore, of the balance between values inherent in a democratic regime, such as the political freedom of parliament and, consequently, of its members, against undue intrusiveness of other powers, and the free expression of thought with its limits which can be ascertained in the courts.

The judge, after stressing the adoption in our legal system of the functional criterion for delineating parliamentary immunity, reiterates that in the areas of application of Article 68, co. 1, not all the political opinions expressed by the member of Parliament, but only those functional to the exercise of parliamentary activity in the light of Article 67 of the Constitution (representation of the Nation) are included, the absolute immunity otherwise resulting in personal privilege.

Not unlike that of the Italian judge is the position of principle enunciated by the European Courts, which stress the need for a direct and evident link between opinion expressed and the performance of the parliamentary function. Hence the need, in each individual case, for a particularly rigorous scrutiny as to whether or not the functional link exists.

Sommario. **1.** Introduzione. – **2.** La giurisprudenza costituzionale italiana: la sentenza n. 104 del 2024. – **3.** La giurisprudenza europea: **a)** la Corte europea dei diritti dell'uomo: la sentenza del 24 febbraio 2009, *C.G.I.L. e Cofferati c. Italia*; **b)** la Corte di giustizia dell'Unione europea: la sentenza del 6 settembre 2011, domanda di pronuncia pregiudiziale nel caso *Patriciello*. – **4.** Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

La sentenza della Corte costituzionale n. 104 dell'11 aprile 2024, depositata il 10 giugno, è molto importante perché espressione del difficile tentativo, da parte del giudice costituzionale, di stabilire nel caso concreto, a fronte di un quadro normativo "tanto chiaro nella sua portata definitoria, quanto complesso in quella applicativa" - secondo le testuali parole del giudice - "se le opinioni espresse da un parlamentare ... siano riconducibili all'esercizio delle funzioni ex art. 68, primo comma, Cost., e come tali siano insindacabili, o se vadano invece ricondotte all'esercizio della libertà di cui all'art. 21 Cost., in tal caso spettando ... al giudice comune pronunciarsi in concreto sul rapporto fra diritto di libera manifestazione del pensiero ... e diritto all'onore e alla reputazione del soggetto che si ritenga leso dall'opinione espressa"¹.

Stante lo spessore dell'argomento, ci accingiamo ad esaminare il difficile equilibrio tra l'articolo 68 e l'articolo 21 della costituzione alla luce non solo della giurisprudenza della Corte costituzionale italiana, ma anche di quella delle Corti europee: la Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte di giustizia dell'Unione europea.

2. La giurisprudenza costituzionale italiana: la sentenza n. 104 del 2004

La Corte costituzionale nella sentenza n. 104 del 2004 fa un esame dettagliato della problematica sul difficile bilanciamento tra i valori in giuoco, quali i principi della divisione dei poteri (libertà politica del Parlamento, indipendenza e terzietà del giudice) nel confronto con una "pietra angolare dell'ordine democratico": la libertà di manifestazione del pensiero ed i limiti al suo legittimo esercizio, sindacabile in sede giudiziaria.

¹ Cfr. sent. n. 104/2004, *considerato in diritto*, punto 7.

Il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato era stato promosso dal Tribunale ordinario di Milano il 20 novembre 2023, a seguito della deliberazione della Camera dei deputati affermando l'insindacabilità, ai sensi dell'articolo 68, co. 1, della costituzione, delle dichiarazioni del deputato Carlo Fidanza, imputato del reato di diffamazione aggravata ex art. 595, co. 3, del codice penale.

Il Tribunale eccepeva l'inesistenza di un nesso, sia funzionale che temporale, tra le opinioni espresse dall'imputato in un video pubblicato su *Facebook*² e la funzione istituzionale dello stesso. Conseguiva che il Fidanza, nell'esprimere le opinioni contestate, aveva esercitato il proprio diritto di manifestazione del pensiero ai sensi dell'articolo 21 della costituzione, l'accertamento dei cui limiti compete all'autorità giudiziaria e non alla Camera dei deputati.

La Camera invece rivendicava il nesso sotto il duplice profilo, in quanto l'imputato, due giorni dopo l'espressione *extra moenia* delle opinioni, aveva presentato un'interrogazione parlamentare dello stesso tenore, peraltro inquadrantesi in sue precedenti e analoghe iniziative legislative.

La Corte costituzionale, dopo aver confermato in via preliminare l'ammissibilità del conflitto per la sussistenza dei presupposti soggettivi e oggettivi, si concentra sul campo di applicazione dell'articolo 68, co.1, e sulle finalità dell'istituto dell'immunità parlamentare³.

"Ciò che ... la Costituzione consente e pretende" - dice testualmente la Corte richiamando sue precedenti sentenze - "non è la tutela di diritti del singolo deputato o senatore, ma proteggere la libertà della funzione che il soggetto esercita", in altri termini proteggere l'"indipendenza decisionale delle Camere rispetto ad indebite invadenze di altri poteri", il che è destinato "solo strumentalmente ... a riverberare i propri effetti a favore delle persone investite della funzione".

Trattasi, come la Corte riconosce, di un difficile bilanciamento tra valori "antagonisti" tutelati da norme costituzionali: l'articolo 21 e l'articolo 68, co. 1, per i quali - sottolinea la Corte - è estremamente "problematica, in concreto, l'individuazione del punto di equilibrio", tanto più che il nostro ordinamento, nel delineare l'immunità ex art. 68, non adotta un criterio spaziale, bensì un criterio

² Tali erano le affermazioni del deputato, riferite dal Tribunale: "Siamo qui a Milano, in viale Toscana davanti a Santeria Social Club, locali dati in concessione dal 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 dà in concessione, ma soprattutto vogliamo difendere i bambini e la loro innocenza da questi pazzi che la vogliono violare" (cfr. sent. cit., *ritenuto in fatto*, punto 1.1).

³ Cfr. sent. cit., *considerato in diritto*, punti 5, 6, 7.

funzionale, per cui “l’insindacabilità non è limitata alle opinioni espresse all’interno delle Camere”.

Ciò impone alla Corte uno scrutinio particolarmente rigoroso circa l’esistenza o meno del nesso funzionale nel caso di opinioni espresse dai parlamentari *extra moenia*. Nell’esercizio della funzione di arbitro di un conflitto di attribuzione la Corte ha elaborato “indici rivelatori”, senza però “la pretesa di cristallizzare una regola di composizione del conflitto tra principi costituzionali che assumono configurazioni di volta in volta diverse e richiedono soluzioni non riducibili nei rigidi limiti di uno schema preliminare di giudizio”.

Concludendo la Corte ribadisce che nel perimetro di applicazione dell’articolo 68, co.1, della costituzione rientrano “non tutte le opinioni politiche che il parlamentare esprima, al pari di quelle che può esprimere ogni cittadino e che trovano tutela e limiti nell’art. 21 Cost.”, ma solo quelle opinioni che siano “funzionali all’esercizio dell’attività parlamentare” alla luce dell’articolo 67 della costituzione (rappresentanza della Nazione), l’insindacabilità traducendosi altrimenti in privilegio personale.

Per il caso di specie, alla luce di quanto precede, la Corte rigetta il ricorso⁴.

3. La giurisprudenza europea

a) la Corte europea dei diritti dell’uomo: la sentenza del 24 febbraio 2009, C.G.I.L. e Cofferati c. Italia

Il ricorso (n. 46967/07) contro la Repubblica italiana era stato presentato il 19 ottobre 2007 dall’associazione sindacale C.G.I.L. e dal suo segretario generale Cofferati, che eccepivano la violazione dell’articolo 6, § 1, della convenzione europea dei diritti dell’uomo, che garantisce il diritto di accesso ad un tribunale. Antecedenti⁵. A seguito dell’assassinio il 19 marzo 2002, da parte dell’organizzazione terroristica delle brigate rosse, del prof. Marco Biagi, consulente del ministro del lavoro, Umberto Bossi, all’epoca deputato e ministro per le riforme, aveva rilasciato un’intervista al quotidiano “Il Messaggero”, in cui sostanzialmente attribuiva la responsabilità politica e morale dell’omicidio al sindacato e al suo dirigente Cofferati, le cui “bugie” raccontate in fabbrica avrebbero “creato l’alibi per l’omicidio di Biagi”.

Ritenendo diffamatorie tali affermazioni, il sindacato e Cofferati citavano in giudizio, il 15 maggio 2002, Umberto Bossi e il direttore del quotidiano. Il 30 luglio 2003 la Camera dei deputati affermava l’esistenza di un nesso tra le affermazioni del Bossi e la sua funzione di parlamentare, onde l’immunità ai sensi dell’articolo 68, co. 1, della costituzione. La Corte costituzionale, adita con ricorso per conflitto di attribuzione dal Tribunale di Roma, davanti a cui pendeva il giudizio per diffamazione, dichiarava il 10 luglio 2007 irricevibile il ricorso per la mancanza, nell’ordinanza del Tribunale, di una compiuta esposizione dei

⁴ *Ibid.*, punto 8.

⁵ Cfr. sent. CEDU, §§ da 5 a 23.

presupposti di fatto, il che impediva alla Corte di accertare l'esistenza o meno del nesso funzionale.

Tali essendo i precedenti di fatto, la Corte EDU passa all'esame in diritto entrando nel merito, dopo aver constatato l'assenza di motivi di irricevibilità del ricorso⁶.

Il giudice ribadisce il principio della preminenza del diritto in una società democratica⁷ e ricorda che "l'effectivité du droit en question demande qu'un individu jouisse d'une possibilité claire et concrète de contester un acte portant atteinte à ses droits"⁸. Pur non essendo il diritto tutelato dall'art. 6, § 1, della convenzione un diritto assoluto, eventuali limitazioni sono ammissibili solo "si elles poursuivent un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité"⁹.

La previsione dell'immunità parlamentare costituisce "une pratique de longue date", perseguita un obiettivo legittimo: "permettre la libre expression des représentants du peuple et ... empêcher que des poursuites partisans puissent porter atteinte à la fonction parlementaire"¹⁰. Tuttavia, in un caso come quello di specie, in cui le dichiarazioni del deputato Bossi sono state fatte nel corso di un'intervista alla stampa e quindi al di fuori di una camera legislativa, è necessaria "une interprétation étroite de la notion de proportionnalité entre le but visé et les moyens employés". "Conclure autrement - prosegua la Corte - équivaldrait à restreindre d'une manière incompatible avec l'article 6 § 1 de la Convention le droit d'accès à un tribunal des particuliers chaque fois que les propos attaqués en justice ont été émis par un membre du Parlement"¹¹.

Alla luce di quanto precede la Corte ritiene che "la délibération de la Chambre des députés du 30 juillet 2003 octroyant l'immunité à M. Bossi, qui a eu comme conséquence de paralyser l'action des requérants tendant à assurer la protection de leur réputation, n'a pas respecté le juste équilibre ... entre les exigences de l'intérêt général ... et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu"¹².

⁶ *Ibid.*, §§ da 29 a 50.

⁷ Al riguardo la Corte cita, quali precedenti giurisprudenziali, le sentenze *Cordova c. Italie* (n. 1 et 2) (rispettivamente, n. 40877/98, CEDH 2003-I, et n. 45649/99, CEDH 2003-I), § 52 et § 53; *De Jorio c. Italie*, n. 73936/01, 3 giugno 2004, § 53, nonché, *mutatis mutandis*, *Waite et Kennedy c. Allemagne* [GC], n. 26083/94, § 58, CEDH 1999-I.

⁸ Cfr. *Bellet c. France*, 4 dicembre 1995, § 36, série A n. 333-B.

⁹ Cfr. *Khalifaoui c. France*, n. 34791/97, §§ 35-36, CEDH 1999-IX; *Papon c. France*, n. 54210/00, § 90, 25 luglio 2002. Cfr. anche *Fayed c. Royaume-Uni*, 21 settembre 1994, § 65, série A n. 294-B.

¹⁰ Cfr. *A. c. Royaume-Uni*, n. 35373/97, §§ 75-77, CEDH 2002-X; *Cordova* (n. 1 et 2) cit., rispettivamente § 55 et § 56; *De Jorio* cit., § 49; *Patrono, Cascini et Stefanelli c. Italie*, n. 10180/04, 20 aprile 2006, § 59.

¹¹ Cfr. sent. in esame, § 74.

¹² *Ibid.*, § 75.

Nel concludere quindi per la violazione dell'articolo 6, § 1, della convenzione, la Corte tiene comunque a precisare che essa non è chiamata a pronunciarsi sull'accusa di diffamazione, bensì sul diritto dei ricorrenti all'accesso alla giustizia secondo quanto prescritto dalla convenzione¹³.

b) la Corte di giustizia dell'Unione europea: la sentenza del 6 settembre 2011, domanda di pronuncia pregiudiziale nel caso *Patriciello*

All'origine del procedimento (causa C-163/10) è una domanda di pronuncia pregiudiziale, proposta alla Corte dal Tribunale italiano di Isernia nell'ambito di un procedimento penale a carico del deputato europeo Aldo Patriciello, imputato del reato di calunnia ex articolo 368 del codice penale italiano, aggravato dalla circostanza della commissione nei confronti di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle funzioni. Il Parlamento europeo, deliberando su richiesta dell'imputato, si era pronunciato, il 5 maggio 2009, per l'esistenza dei presupposti a favore dell'immunità.

Il Tribunale di Isernia, pur consapevole della forza non vincolante di una tale pronuncia per i giudici interni, decideva, in nome del principio di leale collaborazione con le istituzioni europee, di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la questione pregiudiziale vertente sul quesito se il fatto di reato, ascritto al Patriciello, costituisse o meno un'opinione espressa nell'esercizio delle funzioni ai sensi dell'articolo 8 del Protocollo sui privilegi e le immunità dell'Unione europea¹⁴.

La Corte precisa innanzi tutto che in una pronuncia in via pregiudiziale essa non è competente ad applicare le norme del diritto europeo ad una fattispecie concreta, ma può fornire al giudice nazionale utili elementi di interpretazione di tale diritto. A tal fine premette che, a differenza dell'articolo 9, co. 1, *sub a*) del Protocollo che rinvia ai diritti nazionali¹⁵, l'articolo 8, applicabile nel caso di specie, non contiene un tale rinvio, onde la portata dell'immunità in esso prevista va determinata soltanto alla luce del diritto dell'Unione.

Dopo aver ricordato che l'immunità non può essere negata per il semplice fatto che le dichiarazioni di un deputato europeo sono state rese al di fuori dell'aula parlamentare¹⁶ e che la libertà di espressione è un diritto fondamentale¹⁷, nonché precisato gli effetti dell'applicazione dell'articolo 8 del Protocollo

¹³ *Ibid.*, §§ 79 e 80.

¹⁴ Protocollo, art. 8: "I membri del Parlamento europeo non possono essere ricercati, detenuti o perseguiti a motivo delle opinioni o dei voti espressi nell'esercizio delle loro funzioni".

¹⁵ Protocollo, art. 9, *sub a*): "Per la durata delle sessioni del Parlamento europeo, i membri di esso: a) beneficiano, sul territorio nazionale, delle immunità riconosciute ai membri del Parlamento del loro Stato".

¹⁶ Cfr. sent., § 28.

¹⁷ *Ibid.*, § 31.

(preclusione dell'esercizio dell'azione penale da parte dei soggetti lesi), la Corte sottolinea che, proprio tenendo conto di tali effetti, "il nesso tra l'opinione espressa e le funzioni parlamentari deve essere diretto e deve imporsi con evidenza"¹⁸.

Nel caso di specie la Corte osserva che, "viste le descrizioni delle circostanze e del contenuto delle dichiarazioni del deputato europeo imputato nella causa principale", non solo è difficile individuare un nesso diretto ma, anche ove questo potesse essere dimostrato, resterebbe l'impossibilità che esso possa imporsi con evidenza¹⁹.

Ciò posto e ribadito il carattere di mero "parere sprovvisto di qualsiasi effetto vincolante nei confronti dei giudici nazionali" della decisione del Parlamento europeo nel caso di specie²⁰, la Corte conclude affermando che "l'art. 8 del Protocollo deve essere interpretato nel senso che una dichiarazione effettuata da un deputato europeo al di fuori del Parlamento europeo, la quale abbia dato luogo ad azioni penali nello Stato membro di origine dell'interessato ..., costituisce un'opinione espressa nell'esercizio delle funzioni parlamentari ... soltanto nel caso in cui essa corrisponda ad una valutazione soggettiva presentante un nesso diretto ed evidente con l'esercizio di funzioni siffatte. Spetta al giudice del rinvio stabilire se tali presupposti risultino soddisfatti nella causa principale"²¹.

4. Considerazioni conclusive.

La giurisprudenza sia costituzionale che europea, nel confrontarsi con lo spinoso problema del bilanciamento tra immunità parlamentare, da un lato, e libertà di manifestazione del pensiero e relativi limiti, dall'altro, enuncia una linea di principio uniforme, che è possibile così sintetizzare:

- a) l'immunità è finalizzata a tutelare l'indipendenza del Parlamento contro indebite invadenze di altri poteri, e solo indirettamente è destinata a riverberare i propri effetti a favore del parlamentare;
- b) nel caso di opinioni espresse *extra moenia* è necessario un nesso diretto ed evidente con l'espletamento delle funzioni parlamentari, stante gli effetti che il riconoscimento dell'immunità produce: la preclusione dell'esercizio di un'azione penale da parte dei soggetti che intendono difendere la propria reputazione contro affermazioni diffamatorie;
- c) è necessario, nel pronunciarsi su tali casi, che le Corti esercitino uno scrutinio particolarmente rigoroso sull'esistenza o meno del nesso funzionale, l'immunità traducendosi altrimenti in un privilegio, incompatibile con i valori insiti in un regime democratico.

¹⁸ *Ibid.*, § 35.

¹⁹ *Ibid.*, § 36.

²⁰ *Ibid.*, § 39.

²¹ *Ibid.*, § 41.



Tali essendo i principi direttivi, pienamente condivisibili, bisogna riconoscere – come afferma il giudice costituzionale italiano – che non è sempre facile tradurre correttamente la normativa di principio nelle applicazioni pratiche, onde la necessità di un'attenta valutazione, essendo in giuoco valori irrinunciabili.