

La prerogativa dell'insindacabilità parlamentare ex art. 68 Cost. come causa soggettiva di esclusione della punibilità.

Nota a Cass. civ., sez. III, sentenza 16 marzo 2010, n. 6325

di Ugo Adamo,
dottorando di ricerca in “Giustizia costituzionale e diritti fondamentali”
presso l'Università di Pisa

Con la sentenza in commento¹, la Corte di Cassazione rigetta il ricorso proposto da S.p.A. Reti Televisive Italiane (RTI)² avverso la sentenza 19 maggio – 24 giugno 2004, n. 2146, della Corte di appello di Napoli che aveva condannato la RTI al risarcimento dei danni a terzi, per aver mandato in onda delle dichiarazioni diffamatorie pronunciate da un parlamentare.

Pare interessante, prima di soffermarsi sulla sentenza della Cassazione, ripercorrere –seppur molto brevemente– le precedenti fasi di giudizio che hanno portato al ricorso in Cassazione, prima, e alla decisione della stessa Corte, poi. La vicenda trova origine in una causa civile (Tribunale di Napoli) nella quale la signora S. M. C. ed altri congiunti del defunto magistrato G. C. avevano convenuto in giudizio nei confronti dell'on. V. S., nonché della S.p.A. Reti televisive italiane, chiedendone la condanna al risarcimento dei danni per lesioni sia alla reputazione che alla identità personale del loro congiunto. Più precisamente, i ricorrenti chiedevano il risarcimento dei danni a seguito delle trasmissioni del programma ‘Sgarbi quotidiani’ nel corso delle quali³ l'on. V. S., conduttore del programma, aveva rivolto al dott. G. C. espressioni che si ritenevano essere gravemente offensive della sua dignità e della sua reputazione.

Il Tribunale di Napoli ha dichiarato come diffamatorie le affermazioni pronunciate dall'on. V. S. e lo ha condannato, insieme alla RTI, al risarcimento dei danni.

Proposto ricorso in Appello, l'on. V. S. aveva prodotto in giudizio la relazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere della Camera dei Deputati, nella quale si stabiliva che le affermazioni contestate costituivano *opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle proprie funzioni* e che, per questo, erano da ritenersi coperte da immunità ex art. 68, co. 1, Cost., e, pertanto, insindacabili.

La Corte di appello ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato ai sensi dell'art. 134 Cost. Il conflitto è stato dichiarato improcedibile dalla Corte costituzionale⁴. La Corte di Appello ha rigettato le domande nei confronti dell'on. V. S. ed ha confermato nel resto la sentenza impugnata.

¹ V. Cass. civ., sez. III, sentenza 16 marzo 2010, n. 6325.

² Dichiara, altresì, assorbito il ricorso incidentale proposto da S. M. C. ed altre.

³ Il risarcimento dei danni viene chiesto a seguito di due puntate del programma andate in onda il 19/04/1994 e il 07/05/1994; in particolare, la seconda è stata trasmessa dopo che il magistrato era deceduto.

⁴ Con l'ord. n. 469 del 2000, la Corte costituzionale, nel giudizio di ammissibilità del conflitto tra poteri dello Stato a seguito di delibera della Camera relativa alla insindacabilità delle opinioni espresse dal deputato V. S., aveva dichiarato ammissibile il conflitto. Con la sent. n. 247 del 2001, la Consulta rileva il mancato rispetto del termine, considerato perentorio, per il deposito presso la cancelleria della Corte della notificazione del ricorso e dell'ordinanza che aveva ammesso il ricorso nella prima fase del giudizio per conflitto di attribuzione. La Corte ha dichiarato, dunque, improcedibile il conflitto. Dichiarare improcedibile il ricorso (così come respingerlo nel merito o dichiararlo inammissibile) comporta che l'autorità giudiziaria, non potendo riproporre il ricorso, non può considerare responsabile il deputato, essendo la deliberazione parlamentare da considerarsi come definitiva; cfr., sul punto, M. Cerese, “Art. 68”, in AA.VV. (a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti), *Commentario alla Costituzione*, Milano, 2006, p. 139.

La RTI propone ricorso per Cassazione. La Sezione Terza Civile della Suprema Corte, con la sentenza del 16 marzo 2010, n. 6325, rigettando il ricorso, è arrivata a due conclusioni che meritano qui di essere segnalate.

In primo luogo, il Giudice di legittimità non ritiene applicabile alla RTI l'immunità riconosciuta all'on. V. S. dall'art. 68, co. 1, Cost. La Cassazione arriva a questa conclusione a seguito di un lungo *iter* argomentativo che può essere semplificato in tre passaggi.

Intanto, la Corte inizia con l'interpretare l'art. 68, co. 1, della Costituzione. Questo deve essere letto alla luce dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dello Stato di diritto per i quali tutti i cittadini sono eguali davanti alla legge e ad essa ugualmente sottoposti; da tale soggezione nessuno può essere esentato, tanto meno per la condizione sociale o personale che ricopre. Tale sottoposizione riguarda, dunque, anche coloro i quali esercitano la funzione parlamentare. L'art. 68, co. 1, Cost., pertanto, non attribuisce una sorta di "patente di liceità" a disposizione del parlamentare nell'esercizio della sua funzione, ma consente al parlamentare stesso di poter esprimere liberamente le proprie opinioni politiche, senza alcun condizionamento, anche solo potenziale, né alcuna pressione proveniente da qualsivoglia soggetto.

Da questa premessa consegue il secondo passaggio: la *ratio* dell'immunità⁵, di cui al primo comma dell'art. 68 Cost., è quella di evitare che "il margine di discrezionalità che sempre è insito, in misura più o meno ampia, nella valutazione dei comportamenti umani e nell'individuazione del limite fra lecito ed illecito –soprattutto in materie largamente affidate alla sensibilità dell'interprete, quali l'espressione delle opinioni, il confine fra diritto di critica e lesione dell'onore o della reputazione altrui, ecc.– possa pregiudicare la libertà di opinione e di voto del parlamentare: sia per una sorta di autocensura, ingenerata dal timore di trovarsi esposto a sanzioni e iniziative giudiziali non sempre agevolmente prevedibili o previste; sia per effetto di eventuali iniziative di terzi, più o meno consapevoli, o avventate, o strumentali, che –giocando anch'esse su quel margine di discrezionalità di valutazione– abbiano l'effetto di ostacolare e magari di impedire l'esercizio delle libertà di opinione o di voto. Vale a dire, l'interesse del Costituente a garantire il libero esercizio della funzione ha indotto ad optare per il rischio che i comportamenti del parlamentare *restino impuniti, pur se delittuosi*, piuttosto che correre il rischio opposto che la libera espressione dell'opinione e del voto venga conculcata, pur se lecita"⁶. La norma costituzionale rappresenta, dunque, una mera causa di esenzione personale della pena e non già una oggettiva qualificazione di liceità del fatto. La *ratio* della norma costituzionale, dunque, è esclusivamente quella di consentire al parlamentare di poter esprimere le proprie opinioni in modo libero affinché possa esercitare senza condizionamento alcuno il proprio mandato.

Dopo aver ricondotto l'immunità parlamentare al soggetto e non al fatto, è conseguente per il Supremo collegio affermare che l'immunità non può essere applicata ad altri, non potendo essa coprire persone che non esercitano una 'funzione' quale è quella parlamentare, costituzionalmente garantita e tutelata. L'immunità rappresenta, dunque, una causa soggettiva di esclusione della

⁵ Sul fondamento storico e giuridico delle garanzie costituzionali riconosciute ai parlamentari, cfr. G. Zagrebelsky, *Le immunità parlamentari. Natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino, 1979. Sulla disciplina delle immunità in ottica comparata, cfr. A. Pizzorusso, "Dissonanze e incomprensioni tra la concezione penalistica e la concezione costituzionalistica delle immunità parlamentari", in *Rivista italiana di Diritto e Procedura penale*, Milano, 1984., pp. 565 e ss.

⁶ Così Cass. civ., sez. III, sentenza 16 marzo 2010, n. 6325, punto 8 dei *Motivi della decisione (corsivo mio)*.

punibilità, che mette al riparo il solo parlamentare da qualsiasi azione sia civile che penale, posta sia in via diretta che in via di regresso⁷.

L'art. 68, co. 1, Cost., dunque, non viene interpretato come garanzia costituzionale oggettiva tale da precludere al giudice il potere di valutazione del fatto e la possibilità di iniziare o proseguire un giudizio di responsabilità civile dei terzi. Al contrario, qualora il fatto venga giudicato come illecito, non è impedita al giudice la possibilità di riconoscere tale responsabilità dalla quale il parlamentare rimane immune, non potendo essere giudicato stante la prerogativa di cui all'art. 68 Cost.: l'immunità parlamentare non si estende ai compartecipi non parlamentari, che vanno considerati responsabili e condannati.

La Corte aveva dinanzi a sé due strade: la prima le permetteva di assimilare l'immunità ad una vera e propria causa di giustificazione, venendo meno la qualifica del fatto come reato⁸: il fatto commesso sarebbe stato lecito *ab origine*, venendosi a costituire, così, una causa di esclusione dell'antigiuridicità (sia penale che civile). La seconda, viceversa, le consentiva di considerare l'immunità come mera causa soggettiva di esclusione della punibilità della quale, conseguentemente, non poteva avvalersi colui il quale, anche se compartecipe, risultava privo della medesima garanzia. Con la scelta –come si è visto– di quest'ultima via, si è consolidata la giurisprudenza di legittimità sviluppatasi su questo punto, escludendo una possibile interpretazione contraria in riferimento all'immunità *ex art. 68 Cost.*

Si rintraccia, infatti, una sola sentenza⁹ nella quale si assume che la speciale causa di non punibilità *ex art. 68, co. 1, Cost.*, in favore del parlamentare che esprima opinioni nell'esercizio delle proprie funzioni, integri una causa di giustificazione, configurando una ipotesi di legittimo esercizio di un diritto (*ex art. 51 c.p.*) e incidendo, in tal modo, sull'antigiuridicità della condotta. Una simile fattispecie normativa renderebbe lecita la condotta che per questo non può essere ritenuta diffamatoria, non costituendo l'immunità del parlamentare una mera causa di esclusione della colpevolezza; viene meno, così, la possibilità di considerare il fatto come illecito, godendo anche il concorrente della insindacabilità delle espressioni pronunciate dal parlamentare. Il passaggio argomentativo usato dalla Corte in questa decisione è quello secondo il quale “un fatto costituente esercizio di una facoltà riconosciuta dall'ordinamento non può, al tempo stesso, essere qualificato come reato”¹⁰.

⁷ Questa specificazione serve alla Suprema Corte per dichiarare irrilevante la tesi del ricorrente secondo cui “la possibilità di emettere condanna a carico del responsabile civile verrebbe a menomare anche la tutela del parlamentare, che resterebbe esposto all'azione di regresso”, così Cass. civ., sez. III, sentenza 16 marzo 2010, n. 6325, punto 8 dei *Motivi della decisione*.

⁸ Tale tesi, in dottrina, è stata prospettata, con accezioni diverse, da A. Pagliaro, “Immunità (diritto penale)”, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, 1970, p. 221; S. Traversa, “Immunità parlamentare”, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, 1970, p. 193; G. Long, “Art. 68 Cost.”, in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. Branca), Bologna - Roma, 1986, p. 193; G. Marinucci, E. Dolcini, *Manuale di diritto penale. Parte Generale*, II ed., Milano, 2006, p. 102.

⁹ V. Cass. pen. Sez. III, 24 novembre 2006, n. 38944, in tema di punibilità del giornalista che pubblica un articolo diffamatorio di un parlamentare, secondo cui la presenza della causa di giustificazione rende il fatto lecito per tutti i concorrenti.

¹⁰ Cass. pen. Sez. III, 24 novembre 2006, n. 38944.

Tale giurisprudenza rimane, però, isolata e, infatti, quella ad essa successiva¹¹ –riafferma con la sentenza della terza Sezione– sancisce in maniera perentoria l’inammissibilità della prerogativa parlamentare alle cause di giustificazione di carattere oggettivo: l’immunità ha una efficacia soggettiva di esclusione della punibilità. La terza Sezione arriva a tale conclusione in quanto, a differenza da quanto affermato nella sola sentenza di segno opposto sopra richiamata, l’immunità “non è volta a garantire interessi sostanziali del singolo parlamentare, ma è meramente strumentale allo scopo di assicurare protezione allo svolgimento di una delicata funzione politica”¹², quale è quella parlamentare.

Con la sentenza in commento è fugato il pericolo di confondere la funzione parlamentare, che la Costituzione tutela in quanto rappresenta l’esercizio di una funzione che si pone a tutela di un pubblico interesse, e il reato, che, invece, non è esercizio di un diritto o adempimento di un dovere¹³. Inoltre, si tutelano i diritti dei terzi ad essere risarciti a seguito di responsabilità civili, diritti questi che non sarebbero tutelati a seguito di una estensione della garanzia parlamentare; vi sarebbe, *id est*, una inammissibile compressione di tali diritti, oltre alla constatazione che l’irragionevole estensione dell’immunità a soggetti che non svolgono la funzione parlamentare si tramuterebbe in una inaccettabile deroga alla parità di trattamento davanti alla giurisdizione¹⁴.

Sulla non estensibilità della prerogativa parlamentare ad altri soggetti che parlamentari non sono, si può, inoltre, richiamare l’art. 3, co. 2, della l. n. 140 del 2003 (‘Disposizioni per l’attuazione dell’articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti della alte cariche dello Stato’) la cui previsione normativa assume rilievo alla luce di tale non comunicabilità; infatti, è previsto che: “quando in un procedimento giurisdizionale è rilevata o è eccepita l’applicabilità dell’articolo 68, primo comma, della Costituzione, il giudice dispone, anche d’ufficio, se del caso, l’immediata separazione del procedimento stesso da quelli eventualmente riuniti”. Anche la giurisprudenza della Corte Costituzionale pone delle censure alla possibilità di estendere le garanzie (costituzionali) previste per i (soli) parlamentari. Con la sentenza n. 390 del 2007, la Corte, in tema di intercettazioni ‘indirette’ o ‘casuali’, usando come parametro l’art. 68 Cost. –anche se il co. 3 e non il co. 1– ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 6, commi 2, 5, 6 della l. n. 140 del 2003, nella parte in cui stabilisce che la disciplina ivi prevista si estende anche a soggetti diversi dal membro del Parlamento. Tali richiami –fatti dalla stessa Corte di Cassazione– risultano essere *ad abundantiam*, in quanto va da sé che aver ricondotto l’immunità come causa di esclusione della punibilità significa che questa non è estensibile ad altri, ovvero a tutti coloro che concorrono nel reato.

¹¹ Cfr., le sentt. Cass. Pen. Sez. V, 19 settembre 2007 n. 43090; Cass. Pen. Sez. V, 15 febbraio 2008 n. 15323. Tutte hanno dichiarato la responsabilità del direttore di un periodico per le dichiarazioni rese da un parlamentare. Cass. Civ. Sez. I, 5 maggio 1995 n. 4871, secondo la quale l’esenzione da responsabilità del parlamentare di un’intervista di carattere diffamatorio non esclude la responsabilità civile dell’editore e dell’autore dell’intervista. Sull’insindacabilità parlamentare ed il controllo esercitato dalla Corte costituzionale, cfr., per tutti, E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, II ed., Torino, 2007; E. Malfatti, “Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello stato”, in AA.VV. (a cura di R. Romboli), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale. (2005-2007)*, Torino 2008, pp. 355 e ss.; E. Malfatti, “Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello stato ... *cit.*, (2002-2004), pp. 323 e ss.

¹² Cass. civ., sez. III, sentenza 16 marzo 2010, n. 6325, punto 8 dei *Motivi della decisione*.

¹³ “Quasi che non fosse possibile svolgere le suddette funzioni senza commettere reati”, chiosa sempre la Cassazione nel punto 8 dei *Motivi della decisione*. Dunque, incorrere nei reati di opinione non è un diritto del parlamentare; rimane, comunque, la possibilità che ciò accada, e per questo gli è riconosciuto il diritto di non essere giudicato, sempre che l’opinione espressa sia esercizio della sua funzione parlamentare. Cfr., sul punto, F. Bellagamba, “Immunità”, in *Il Diritto. Enciclopedia Giuridica*, Milano, 2007, p. 299.

¹⁴ Principio che si pone alle origini della formazione dello Stato di diritto, cfr. sent. n. 24 del 2004 (punto sesto del *considerato in diritto*).

La seconda conclusione a cui arriva la Cassazione è che, per i danni arrecati a terzi dalle dichiarazioni di un parlamentare (le cui opinioni risultano essere insindacabili) nel corso di una trasmissione televisiva, è responsabile l'emittente televisiva. Nel caso di specie non si ravvisa l'esercizio del diritto di cronaca o di critica e, dunque, legittimamente alla RTI è stata addebitata, da parte del Tribunale di appello di Napoli, la responsabilità dell'illecito attribuito all'onorevole V. S. Tale responsabilità (*ex art. 2049 Cod. civ.*) discende dal fatto che l'emittente televisiva ha, di sua iniziativa e per sua scelta, messo a disposizione uno spazio televisivo, affidando la conduzione di una trasmissione di commento all'attualità politica a persona "ben nota per la mancanza di remore nella manifestazione del pensiero", e mandando in onda le dichiarazioni (illecite) del parlamentare. Nella sentenza in commento, la Cassazione non cerca il solito bilanciamento di diritti costituzionali¹⁵, ovvero quello di critica o di cronaca con quello all'onore e alla reputazione, ma esclude esplicitamente che nel caso in esame si sia trattato di un esercizio del diritto di cronaca o di critica. La Corte arriva a questa conclusione in maniera forse un po' apodittica, in quanto afferma che, trattandosi di una trasmissione-spettacolo, non è esercitabile un diritto di cronaca che è possibile solamente tramite interviste, informazioni su attività di pubblico interesse, o simili. Come se una trasmissione, solo per il fatto di essere una trasmissione-spettacolo, non possa di per sé informare e, nel far questo, esercitare un diritto di cronaca o di critica. Inoltre, quale sarebbe il confine che segna la differenza fra una trasmissione che non sia 'spettacolo' ed una che invece 'spettacolo' è? Secondo la Cassazione questo *discrimen* pare essere quello della presenza di un conduttore, in questo caso un personaggio politico, che è capace di, letteralmente, "bucare lo schermo", pur se a rischio dell'onore e della reputazione altrui"¹⁶; ma questo risulta essere, forse, un requisito non del tutto caratterizzante. Ed inoltre, parrebbe essere un criterio forse troppo soggettivo quello di prevedere (in questo caso da parte dell'emittente televisiva) gli effetti dei 'dati caratteriali' di un personaggio, che possono essere mutevoli e, dunque, non determinabili a priori.

¹⁵ Il diritto all'onore e alla reputazione è stato espressamente ascrivito *ex art. 2 Cost.* alla categoria dei diritti inviolabili dell'uomo dalla sentenza n. 1150 del 1988; il diritto di cronaca *ex art. 21 Cost.*

¹⁶ Così Cass. civ., sez. III, sentenza 16 marzo 2010, n. 6325, punto 11 dei *Motivi della decisione*.