

**Il "caso Pera" e i confini del giudizio costituzionale.
Insindacabilità, nesso funzionale e poteri del giudice ordinario.**

di Tommaso F. Giupponi *
(16 dicembre 2004)

La sentenza n. 347 del 2004 ha risolto l'ennesimo conflitto di attribuzione tra autorità giudiziaria e Parlamento in materia di insindacabilità. Rispetto alle precedenti decisioni sul punto, però, presenta spunti di particolare interesse. Da un lato, infatti, essa riguarda l'attuale Presidente del Senato per dichiarazioni critiche nei confronti di alcuni magistrati rese quale responsabile giustizia di Forza Italia; dall'altro affronta in maniera risolutiva (anche se solo in parte convincente) alcune rilevanti questioni sostanziali e, per così dire, "processuali", finora rimaste sullo sfondo.

Come noto, i fatti riguardavano un articolo pubblicato sul Messaggero nel 1999, contenente affermazioni nei confronti di alcuni magistrati della Procura di Palermo ritenute diffamatorie. Successivamente alla dichiarazione di insindacabilità adottata dal Senato nel 2000, il Tribunale di Palermo aveva sollevato conflitto di attribuzione. Di fronte alla ricostruzione del Senato, che sottolineava come le opinioni di Pera rappresentassero uno dei punti caratterizzanti dell'impegno politico-parlamentare suo e del suo gruppo di appartenenza (la situazione della giustizia penale in Italia), il giudice ricorrente aveva ricordato come, nell'ambito della tutela di cui all'art. 68, primo comma, Cost., la consolidata giurisprudenza costituzionale ritenesse insindacabili solo le opinioni funzionalmente connesse all'esercizio di funzioni parlamentari "ufficiali", con l'esclusione quindi di tutta l'attività meramente "politica" svolta dal deputato o dal senatore al di fuori dell'ambito applicativo del diritto parlamentare. Essenziale, in questo senso, la necessaria presenza di atti funzionali tipici precedenti all'eventuale divulgazione a mezzo stampa, la quale, comunque, deve presentare una sostanziale corrispondenza di contenuti con tali atti.

Ebbene, la difesa del Senato ha sì indicato diversi atti parlamentari, ma tutti con contenuto sostanzialmente diverso rispetto all'articolo in questione. L'unica interpellanza oggettivamente valutabile, quanto al suo contenuto, è invece successiva "di quasi un mese" alla data di pubblicazione sul Messaggero, e pertanto non può essere tenuta in considerazione, alla luce di un consolidato orientamento della Corte stessa (cfr., *in primis*, la decisione n. 289 del 1998). Se, quindi, in relazione ai tempi la Corte è stata sempre alquanto rigida, ammettendo al massimo la copertura, ex art. 68, primo comma, Cost., in relazione ad opinioni espresse contestualmente all'esercizio di funzioni parlamentari ufficiali (cfr. la sentenza n. 521 del 2002), ha però occasionalmente dimostrato una certa flessibilità nell'interpretazione della contestualità (in proposito, per esempio, si ricorda la sentenza n. 276 del 2001, in merito all'art. 122, quarto comma, Cost., in cui la Corte aveva ritenuto contestuali un'intervista ed un atto consiliare di due giorni successivo).

Non è quindi improprio il tentativo fatto dalla difesa del Senato che (richiamando *a contrario* anche la sent. n. 246 del 2004), proponeva una valutazione più flessibile il concetto di contestualità. La Corte, però, ha voluto mantenere ferma la sua predominante giurisprudenza, e ha ribadito con forza la necessità di atti precedenti o contestuali alla dichiarazione *extra moenia*, escludendo nel caso la contestualità di un'interpellanza successiva "di quasi un mese" (e questo anche per evitare abili aggiramenti del dettato dell'art. 68, primo comma, Cost., attraverso una sorta di copertura *a posteriori* delle dichiarazioni rese *extra moenia*).

Altre interrogazioni indicate dal Senato, aventi una sostanziale corrispondenza di contenuti con l'articolo incriminato, e precedenti allo stesso, risultavano però presentate da altri parlamentari. Essendo essenziale per la risoluzione del conflitto, la Corte ha dovuto quindi esprimersi su un punto controverso, che aveva altre volte solamente sfiorato (cfr., ad es., le decisioni nn. 289 del 2001, 435 e 521 del 2002). Nel rispondere a tale quesito, la Corte fornisce anche un'interpretazione "secondo Costituzione" della recente legge di attuazione dell'art. 68, primo comma, Cost. La risposta negativa alla possibilità di prendere in considerazione atti ufficiali di altri parlamentari viene giustificata dalla Corte sulla base di due presupposti: uno, per così dire, di natura "costituzionale"; l'altro, in un certo senso, di tipo essenzialmente "ordinario". Dal primo punto di vista, la Corte ha ribadito la natura solo indirettamente personale della prerogativa dell'insindacabilità, riconosciuta sì al singolo parlamentare, ma solo in funzione di una tutela "del libero esercizio della funzione del Parlamento". In quest'ottica, però, il riferimento personale è comunque fondamentale, dal momento che l'insindacabilità riguarda i voti e le opinioni espresse da ciascun parlamentare. Dal secondo punto di vista, invece, è la stessa norma costituzionale ad evocare una "correlazione soggettiva che è indefettibile per la responsabilità penale e costituisce la regola generale per quella civile e amministrativa".

Dunque, la valorizzazione del nesso funzionale operata dalla stessa Corte, nel senso dell'estensione della copertura immunitaria anche alle dichiarazioni meramente riproduttive e divulgative di atti parlamentari tipici, "non può che riferirsi agli atti che il medesimo parlamentare riproduce e divulga, con la conseguente irrilevanza di quelli [...] posti [...] da altri membri del Parlamento". In questo senso, continua la Corte, va anche l'art. 3, primo comma, della legge n. 140 del 2003, che con l'esplicito richiamo alla funzione "di parlamentare" non vuole far altro che sottolineare "il carattere soggettivo delle condizioni che consentono l'estensione della garanzia".

Dunque, dopo la nota decisione n. 120 del 2004, la Corte ha posto un altro tassello nello sforzo di una riconduzione a legittimità delle norme della legge n. 140 del 2003. In questo caso, infatti, non ha tanto ribadito la necessità di una lettura dell'articolo in questione alla luce della giurisprudenza costituzionale consolidata, ma ha affrontato uno dei punti più ambigui della formulazione del primo comma dell'art. 3, sottolineato subito da parte della dottrina (cfr., in particolare, le osservazioni di Stammati). Ebbene, sembrano dirci i giudici costituzionali, il riferimento non alla funzione parlamentare, ma alla funzione "di" parlamentare non ha che il significato di ribadire il necessario "percorso" personale di attivazione dell'insindacabilità, e non certo una sua surrettizia estensione oltre l'ambito funzionale (il riferimento esplicito alle decisioni nn. 101 del 2000 e 225 del 2001, in questo senso, appare illuminante). Non, quindi, la problematica individuazione di sfere di attribuzione e tutela in capo al singolo parlamentare, ma la sottolineatura dell'indispensabile rilievo della connessione soggettiva ai fini del funzionamento del meccanismo previsto dall'art. 68, primo comma, Cost.

Insomma, il riferimento ad atti posti in essere da altri parlamentari finirebbe proprio per dare rilievo a quel mero "contesto politico" che più volte la stessa Corte ha escluso possa rappresentare meccanismo sufficiente a far scattare l'insindacabilità.

A questo punto, però, la Corte pone un ulteriore dato, in realtà non direttamente collegato al suo ragionamento principale, già formalmente concluso. Secondo i giudici costituzionali, infatti, la circostanza che tali atti non rilevino ai fini del giudizio costituzionale sulla spettanza dei poteri, non esclude che essi "ben possano rilevare" nell'ambito del giudizio ordinario "nel quale il giudice deve, tra l'altro, accertare se tra le dichiarazioni del parlamentare siano state eventualmente ispirate da intento politico e non diffamatorio". In questo senso, in particolare, "può non essere prova di rilievo il fatto che il parlamentare [...] abbia nel suo scritto [...] riecheggiato opinioni emerse, sia pure ad opera di altri, in un dibattito parlamentare avente ad oggetto la stessa vicenda". Infatti, ribadisce la Corte, esula dai compiti del giudice costituzionale "decidere se le dichiarazioni ascritte al parlamentare integrino gli estremi del reato, ovvero concretino la manifestazione del diritto di critica politica, di cui egli, al pari di qualsiasi altro soggetto, fruisce ai sensi dell'art. 21 della Costituzione, ed in cui è certamente compresa anche la critica nei confronti dell'operato della magistratura".

Ebbene, soprattutto in tale ultimo passaggio la decisione offre spunti di riflessione. In sostanza, infatti, sembra che la Corte, proprio nel momento in cui sottolinea con forza la differenza tra il giudizio ordinario ed il giudizio costituzionale, corra il rischio di compiere una pericolosa sovrapposizione tra gli stessi, di fatto "suggerendo" al giudice ricorrente di assolvere il sen. Pera, o comunque di tenere nella dovuta considerazione ai fini del procedimento in questione gli atti parlamentari irrilevanti in sede di giudizio costituzionale. In ogni caso, al di là del richiamo della Corte, sembra comunque che la distinzione richiamata sconti una certa astrattezza, dal momento che altre volte si sono verificate "incursioni" delle ragioni del processo ordinario nel giudizio costituzionale. Si pensi, solo per fare un esempio, alla recente giurisprudenza relativa all'intervento del terzo diffamato nel giudizio per conflitto di attribuzioni (cfr. le sentt. nn. 76 del 2001 e 154 del 2004). Anche in quell'occasione, richiamando la necessità di un mantenimento del "tono costituzionale" del conflitto, il giudice costituzionale aveva sostanzialmente dato "cittadinanza" alle dinamiche processuali ordinarie, anche se in relazione alla necessità di una salvaguardia del diritto alla tutela giurisdizionale (principio supremo dell'ordinamento).

In questo caso, pur ribadendo tale diversità di giudizio, lo sconfinamento è però più palese e, almeno pare, assai meno giustificato. Non si capisce, infatti, alla salvaguardia di quale valore costituzionale sia collegata la "segnalazione" in merito al rilievo degli atti ispettivi di altri parlamentari ai fini del giudizio ordinario.

Una decisione, quindi, che conferma ancora una volta l'insufficienza dello schema di giudizio individuato dalla Corte a partire dalle decisioni nn. 10 e 11 del 2000, e rende ancora più evidenti le recenti oscillazioni del giudice costituzionale in materia di insindacabilità parlamentare (vedi, da ultimo, le decisioni 246 e 298 del 2004), materia in cui sempre più difficilmente la sua giurisprudenza dimostra coerenza e univocità.

* Dottore di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Bologna, e Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Urbino - giupponi@giuri.unibo.it

Forum di Quaderni Costituzionali

Costituzionali