

Un confine tra prerogativa e privilegio

(nota a Corte cost. n. 120/2004)

di Andrea Pugiotto

(Testo pubblicato in *Diritto&Giustizia* 2004, n. 18, 14 ss.)

Non inganni il dispositivo silente: la sentenza n. 120/2004 è un'interpretativa di rigetto che riallinea, sul piano dei significati normativi, la disposizione impugnata con il parametro costituzionale dell'art. 68, 1° comma.

A giudizio della Corte, infatti, l'art. 3, 1° comma, l. n. 140 del 2003, «nonostante la nuova, più ampia formulazione lessicale» non dilata arbitrariamente la previsione costituzionale ma è anzi finalizzata a renderla «immediatamente e direttamente operativa sul piano processuale». Avendo specificato che, ai fini dell'applicazione della prerogativa dell'insindacabilità, le attività di ispezione, divulgazione, critica, denuncia politica elencate nell'articolo impugnato «debbono comunque essere connesse alla funzione parlamentare», il legislatore ordinario si è mosso entro il perimetro costituzionale, come interpretato dalla consolidata giurisprudenza della Corte. «Così intesa» la disposizione censurata si sottrae ai vizi di legittimità denunciati, perché «non stabilisce che ogni espressione dei membri delle Camere, in ragione del rapporto rappresentativo che li lega agli elettori, sia per ciò solo assistita dalla garanzia dell'immunità».

La Corte, dunque, sceglie la soluzione conciliante dell'interpretazione adeguatrice, in luogo di un intervento ablativo che avrebbe colpito al cuore la legge d'attuazione dell'art. 68 Cost., già amputata della norma in materia di processi penali a carico delle alte cariche dello Stato [cfr. sentenza n. 24/2004, in *D&G* 2004, n. 5, 14 ss. con commenti di A. Pugiotto e G. Giostra]. E' un'apertura di credito a Camera e Senato, cui si riconosce la volontà di ricondurre la propria giurisprudenza parlamentare entro sentieri che la sentenza in esame si incarica di tracciare nuovamente. Ma è un credito ipotecato: la Corte - come vedremo - si riserva di impedire che singole delibere d'insindacabilità fuoriescano da quel tracciato, annullandole in sede di conflitto di attribuzioni, secondo moduli di giudizio già sperimentati, qui confermati e fatti oggetto di aggiornata razionalizzazione.

Nessun arretramento, infatti, rispetto alla lunga teoria di sentenze sempre più ricalcate sulla specificità della vicenda da cui scaturisce la lite tra poteri: sotto l'ombrello dell'art. 68, 1° comma, Cost. trovano riparo le opinioni manifestate con «atti tipici» ma pure con «attività non tipizzate» se esplicate in forme «comunque rientranti nel campo del diritto parlamentare, che il membro del Parlamento è in grado di porre in essere e di utilizzare proprio solo e in quanto riveste tale carica»: siano esse, ad esempio, una lettera inviata al Presidente di commissione (sentenza n. 219/2003) o un'interrogazione dichiarata inammissibile dal Presidente d'assemblea (sentenza n. 379/2003). Non è decisivo il *nomen* o la collocazione *intra* o *extra moenia*. Ciò che conta - ribadisce la Corte - è che «deve essere accertato in concreto se esista un nesso che permetta di identificare l'atto in questione come "espressione di attività parlamentare"».

Per approdare ad un rigetto interpretativo, tuttavia, la Corte è costretta ad alcune forzature. Laconica, innanzitutto, è la risposta alle eccezioni d'inammissibilità: certamente infondate quelle relative al presunto carattere "anticipato" della *quaestio*; meritevole invece di autonoma motivazione il rilievo circa il suo carattere "tardivo" rispetto ad una delibera d'insindacabilità che, già intervenuta nel giudizio *a quo*, sembra precludere al giudice l'impugnazione incidentale, lasciandogli solo il rimedio del conflitto di attribuzioni [cfr. A. Pugiotto, in *D&G* 2003, n. 38, 11-12]. La Corte, peraltro, le accomuna indistintamente.

La sentenza, inoltre, piega la disposizione impugnata ad un significato difficilmente compatibile con il suo fraseggio. La Corte valorizza il carattere non esaustivo delle attività elencate nel testo, mere «forme di specificazione» riconducibili all'ambito della prerogativa costituzionale solo se ciascuna di esse risulti «connessa» - *sic* nell'art. 3, 1° comma, l. n. 140 del 2003 - con l'esercizio della funzione propria dei membri del Parlamento. Ma il problema - su cui la sentenza non indugia, contrariamente alla riflessione dottrinale - è che l'articolo impugnato non parla di connessione alla «funzione parlamentare», usando il diverso sintagma «funzione *di* parlamentare». Sfumatura linguistica, per i non addetti ai lavori. Ma non per la Corte, che nella sentenza n. 10/2000 ha insegnato perché nel linguaggio e nel sistema costituzionale le due espressioni divergono: indicando la prima non generiche finalità, ma ambiti e modi giuridicamente

definiti, mentre l'espressione «funzione *del* parlamentare» appare «così generica da ricomprendervi l'attività politica che egli svolge in qualsiasi sede e nella quale la sua qualità di membro delle Camere sia irrilevante». In tale cornice, il carattere esemplificativo degli atti e delle attività indicate nell'art. 3, 1° comma, cit. si spiega con l'*intentio legislatoris* di ritenere insindacabile qualsiasi opinione o attività dell'eletto, in forza di una lettura della funzione *di* parlamentare omnicomprensiva realizzabile anche in forme diverse dalla riproduzione sostanziale di quanto già contenuto in un atto di diritto parlamentare.

Ecco perché la dottrina pressoché unanime (*ex plurimis* Frosini, Giorgis, Grisolia, Martinelli, Pace, Stammati, Veronesi) colloca il dato legislativo in esame fuori dal perimetro costituzionale dell'art. 68, 1° comma. Ed anche chi [F. Bellagamba, in *Dir. pen. e proc.* 2003, 1224] ha tentato di enuclearne un significato non incostituzionale riconosce come innegabile «che detta norma disattenda l'orientamento costituzionale più recente»: lo stesso che la sentenza in commento vorrebbe invece confermato dall'articolo impugnato.

La Corte ha inoltre condotto un sindacato astratto di costituzionalità, come quando giudica una legge di recente approvazione priva di applicazioni consolidate. E' uno schema di giudizio non giustificato, nel caso dell'art. 3, 1° comma, l. n. 140 del 2003.

Come infatti riconosce la sentenza in commento, la formulazione dell'ultima parte della norma impugnata non si discosta nella sostanza da quanto disposto da alcuni decreti legge che, all'indomani della l. cost. n. 3 del 1993, diedero attuazione al riformato art. 68, 1° comma. E su quella sequela di decretazione d'urgenza sedimentò una prassi parlamentare che estendeva l'applicazione della prerogativa costituzionale all'intera attività politica dell'eletto [cfr. G. Lasorella, in *Giur. cost.* 1999, 495-514].

Peraltro non era necessario rivangare il passato. Volendolo, la Corte poteva utilmente guardare al diritto parlamentare vivente formatosi *dopo* l'approvazione della l. n. 140 del 2003, del tutto in linea con la precedente prassi, ed anzi irrobustito con espliciti richiami all'art. 3, 1° comma, della nuova legge. Qualche esempio, tra i molti: nel «caso Dell'Utri» si invita a rivalutare l'interpretazione dell'art. 68, 1° comma, Cost. «alla luce proprio del contesto ordinamentale e della legislazione attuativa» che «prevedibilmente renderà superati i "paletti" che in altro contesto - di colpevole assenza di statuizioni di diritto positivo - furono dettati dalla Corte costituzionale nelle sentenze 10/2000 e 11/2000» [Giunta Senato, 15 ottobre 2003, su cui vedi ora C. Martinelli, in *QC* 2004, 115 ss]. Nel «caso Stiffoni» - con ancor più sicumera - si ribadisce come, approvato l'art. 3 della l. n. 140 del 2003, «di conseguenza l'interpretazione che la Corte costituzionale ha ritenuto sempre di dare sul nesso funzionale è oggi cambiata, o meglio deve cambiare» e che comunque «l'interpretazione che abbiamo dato e continueremo a dare in Giunta - fino a quando non vi sia una nuova sentenza - è che la norma si applica interamente anche senza il nesso funzionale» [Aula Senato, 26 novembre 2003]. Cosa puntualmente accaduta. Nel «caso Stefani», ad esempio, dove la Giunta ritiene sussistente un nesso tra l'esercizio delle funzioni di deputato e una sua affermazione da trivio, peraltro *extra moenia* e non formalizzata in alcun atto parlamentare [Aula Camera, 4 febbraio 2004]. Oppure nel «caso Previti», dove la connessione tra il contenuto di un comunicato stampa ritenuto ingiurioso e (non un atto o un'attività parlamentare, bensì) l'inerzia legislativa del deputato basta alla Giunta per ritenere il tutto «intimamente e profondamente connesso con l'espletamento del mandato parlamentare» [Aula Camera, 3 dicembre 2003].

Infine, che la nuova l. n. 140 del 2003, al suo articolo 3, 1° comma, «fornisce un'interpretazione alquanto ampia o liberale dell'articolo 68 della Costituzione e, in una certa misura, sembra ampliare la tutela fornita dalla Costituzione» è anche la lettura del Parlamento europeo chiamato ad applicare ai suoi membri le immunità loro riconosciute dal proprio diritto nazionale [cfr. Commissione giuridica e per il mercato interno, Relazione sulla richiesta di difesa presentata dall'on. Dupuis, 3 dicembre 2003]

La disposizione scrutinata nella sentenza in commento trova diretta applicazione pure in sede processuale. Dovendone sindacare la costituzionalità, dunque, la Corte avrebbe dovuto guardare (anche) al diritto vivente giurisprudenziale. Il quale rivela un'omogeneità d'indirizzo interpretativo di cui sono figura sintomatica le ordinanze dei tre giudici *a quibus*, avanguardia di altri giudici che - nelle more del giudizio ora risolto con sentenza n. 120/2004 - hanno sollevato analoga *quaestio* muovendo dall'identico presupposto ermeneutico: la disposizione impugnata come misura indebitamente estensiva dell'insindacabilità parlamentare [vedi Trib. Caltanissetta, 28 ottobre 2003, n. 1174, in *G.U.* n. 3 del 2004; Trib. Roma, 21 novembre 2003, n. 58, in *G.U.* n. 10 del 2004; Trib. Messina, 26-27 gennaio 2004, inedita, annotata da A.

Dunque, l'articolo che la Corte interpreta in modo conforme a Costituzione già vive nell'ordinamento in un significato affatto diverso, certamente illegittimo. Il dato ordinamentale ha, oggi, un valore solo retrospettivo. La sentenza n. 120/2004 ha fatto la scelta - forse saggia, certamente prudente - di non sanzionarlo, evitando così un rinnovato scontro frontale con il potere politico. Quel che ora rileva di più è capirne le conseguenze di sistema.

Centrale, a tal fine, si rivela il passaggio argomentativo della sentenza che distingue i due compiti cui può essere chiamata la Corte costituzionale. Da un lato quello, altamente «problematico», di tracciare *in positivo*, «una volta per tutte ed in modo esaustivo», l'ambito materiale di applicazione dell'art. 68, 1° comma, della Costituzione. Dall'altro il compito, «meno disagiata», di definire *in negativo* il «limite estremo della prerogativa dell'insindacabilità e con ciò stesso delle virtualità interpretative astrattamente ascrivibili» alla relativa previsione costituzionale.

La prima operazione è quella cui miravano i giudici *a quibus*, attraverso l'incidente di costituzionalità. La seconda operazione è quella svolta dalla Corte quale giudice dei conflitti tra autorità giudiziaria e camera in materia d'insindacabilità. E per quanto, in tale ambito, sia agevole individuare «la razionalizzazione di moduli di giudizio» ormai stabili imperniati attorno al concetto di "nesso funzionale", sarebbe vano - riconosce la Corte - pretendere di cristallizzarli in «una *ratio decidendi* così piena ed esauriente da potere essere prolungata fino alle sue estreme conseguenze, così da definire per suo tramite, in positivo, l'intero contenuto precettivo dell'art. 68, primo comma».

Da qui traspare la preferenza della Corte per lo schema di gioco del conflitto tra poteri: più aderente alle particolarità del caso concreto, più adatto a contemperare le contrapposte istanze che trovano sintesi nell'art. 68, 1° comma, Cost., risolvibile con schemi di giudizio oramai collaudati (per quanto sempre necessitanti di progressive messe a punto). E' una preferenza che la sentenza n. 120/2004 converte in una pressoché vincolante indicazione procedurale rivolta all'autorità giudiziaria: abbandonare le censure al paradigma generale e astratto dell'art. 3, 1° comma, l. n. 140 del 2003, essendo la via incidentale preclusa da un'interpretazione adeguatrice ora certificata dalla Corte costituzionale, cui i giudici sono tenuti a conformarsi (pena la manifesta infondatezza, se non addirittura l'inammissibilità della *quaestio*). Reagire semmai con il ricorso per conflitto da menomazione contro singole e concrete delibere d'insindacabilità, qualora le camere perseverassero - anche dopo la sentenza in commento - ad esercitare in modo costituzionalmente scorretto la loro prerogativa in gioco. E' la strada autonomamente imboccata dal Tribunale di Milano, sez. VIII penale, 16 dicembre 2003 [in *Diritto&Giustizi@ on line*, 20 gennaio 2004, con nota di C. Cosentino] che ha interpretato l'art. 3, 1° comma, l. n. 140 del 2003 in modo restrittivo, così da piegarlo al dettato costituzionale ed all'indirizzo tracciato dalla giurisprudenza costituzionale, per poi contestare la delibera del Senato che riteneva insindacabili le opinioni del parlamentare espresse in assenza di un collegamento funzionale con atti parlamentari tipici. Nelle intenzioni del giudice costituzionale - parrebbe di capire - è questo l'esempio da seguire.

E' una scelta strategica che, se confermata, non sarà indolore. Sia pure per responsabilità parlamentare, il contenzioso costituzionale tra camere e autorità giudiziaria conoscerà ulteriore incremento: a cominciare dai tre giudici *a quibus* di Bologna, Milano e Roma, che si trasformeranno in altrettanti ricorrenti. Quanto al terzo offeso, si vedrà nuovamente preclusa la partecipazione (possibile in sede incidentale, ma non di conflitto tra poteri) alla dialettica di un giudizio cui pure è parte interessata.

Un'ultima osservazione. La sentenza n. 120/2004 è stata scritta a quattro mani, recando in calce la firma di due giudici redattori. E' una novità assoluta (o quasi: cfr. sentenza n.307/1983), presumibilmente dettata da ragioni procedurali: affrontate nell'udienza pubblica del 24 febbraio come questioni separate affidate a due relatori diversi, solo in seguito i relativi giudizi - avendo un oggetto sostanzialmente identico - sono stati decisi con unica sentenza, scritta da entrambi. Diversa nella forma, la novità appare tuttavia assimilabile nella sostanza al precedente delle sentenze nn. 10 e 11/2000, coincidenti per argomentazione, contestuali per trattazione e deposito, eppure affidate a due redattori diversi. Come ora, anche allora si trattava di significative pronunce in tema d'insindacabilità parlamentare. E come allora, anche ora la Corte costituzionale sembra voler dare a Camera e Senato il segnale della condivisione collegiale di un'opzione interpretativa importante. Il tempo dirà se il Parlamento sarà capace di decisioni altrettanto collaborative, rinunciando finalmente a convertire una prerogativa costituzionale in privilegio personale.