

**Il "caso Dell'Utri" davanti alla Corte costituzionale:
verso nuove forme di "insindacabilità indiretta" e "privilegiata"?**

di Tommaso F. Giupponi *
(31 ottobre 2005)

Con la decisione n. 223 del 2005 la Corte interviene nuovamente in materia di insindacabilità. Le peculiarità del caso, però, spingono ancora una volta il Giudice delle leggi ad "aggiustare" il modello inaugurato con le sentt. nn. 10 e 11 del 2000, come fatto più volte nel corso degli ultimi cinque anni.

Il caso, come noto, riguardava alcune dichiarazioni rese dall'on. Dell'Utri nell'ambito di un'intervista rilasciata il 10 marzo del 1999 al quotidiano "Il Messaggero", e relative alla richiesta di custodia cautelare formulata nei suoi confronti dalla procura di Palermo il 22 gennaio dello stesso anno (tra le altre: «la loro è una reazione infantile, cominciano a capire che il castello che mi hanno costruito addosso sta crollando e allora ne fanno uno nuovo»; «i pentiti sono come dei juke-box, metti il gettone e loro dicono ciò che vuoi. Ma io non ho gettoni. La procura sì»).

Di fronte alla querela proposta dai magistrati palermitani, la Camera dei deputati, il successivo 21 marzo 2000, aveva però deliberato l'insindacabilità delle dichiarazioni incriminate, causando il ricorso per conflitto di attribuzione del g.i.p. presso il Tribunale di Roma, innanzi al quale pendeva il procedimento penale (12 aprile 2001).

Secondo il ricorrente, infatti, nel caso in questione non vi sarebbe stata alcuna possibilità di riscontrare corrispondenza sostanziale di contenuti con precedenti atti parlamentari, avendo Dell'Utri rilasciato le sue dichiarazioni in un momento precedente alla discussione, da parte della Camera di deputati, della prescritta autorizzazione all'esecuzione della custodia cautelare (disposta dal g.i.p. di Palermo il 5 marzo 1999). Eventuali interventi parlamentari successivi, quindi, non potrebbero in ogni caso "retroagire", coprendo con la tutela immunitaria dichiarazioni del tutto prive dell'indispensabile collegamento funzionale con l'esercizio di funzioni parlamentari "ufficiali".

Opposta la ricostruzione della Camera, secondo la quale le dichiarazioni, rese il 10 marzo del 1999, sarebbero state una legittima reazione alla formalizzazione della richiesta di autorizzazione all'arresto, pervenuta alla Camera dal g.i.p. di Palermo il giorno precedente (9 marzo 1999), in quanto rilasciate successivamente all'avvio del peculiare procedimento parlamentare disciplinato dall'art. 68, comma secondo, Cost. e dalle norme regolamentari (art. 18 ss. Reg. Camera). In ogni caso, le stesse dichiarazioni (rese a procedimento già avviato), risulterebbero di poco antecedenti l'avvio dell'istruttoria presso la Giunta per le autorizzazioni a procedere (17 marzo 1999), nell'ambito della quale Dell'Utri stesso era stato sentito (6 aprile 1999). Successivamente, su conforme proposta della Giunta, l'Assemblea aveva discusso la richiesta il 13 aprile 1999, negando l'autorizzazione (Dell'Utri era intervenuto anche in quella occasione).

Pertanto, secondo la difesa della Camera, «*le dichiarazioni incriminate si inseriscono a pieno titolo in tale contesto, perché pronunciate subito dopo l'atto introduttivo del procedimento (la richiesta della Procura di Palermo) e perché ritenute necessarie dal parlamentare per esprimere non tanto o soltanto la propria difesa personale, ma per contribuire alla definizione degli elementi sulla base dei quali l'Assemblea avrebbe potuto esprimere, sulla richiesta, una decisione meditata. Proprio per la loro collocazione temporale dunque [...] le opinioni espresse dal deputato Dell'Utri, concernenti la richiesta di custodia cautelare, sono perfettamente riconducibili al procedimento parlamentare allora in corso*».

La Corte, nel rigettare il ricorso dei magistrati procedenti, parte sottolineando le peculiarità del procedimento relativo alla concessione delle autorizzazioni a procedere di cui all'art. 68, comma secondo, Cost. In particolare, tutto il procedimento (così come disciplinato dagli artt. 18 ss. Reg. Camera) risulterebbe finalizzato ad una rapida pronuncia dell'Assemblea, alla quale la Giunta deve riferire entro il termine tassativo di trenta giorni dalla trasmissione del fascicolo.

«Siffatta peculiare disciplina connota incisivamente il procedimento parlamentare in esame, specie per quanto concerne la sua apertura (determinata non da una libera scelta della Camera o del Senato, ma dall'iniziativa di un organo appartenente ad altro potere dello Stato) ed il suo svolgimento (rigidamente scandito da termini ristretti e tassativi, in vista della sua obbligatoria conclusione con una proposta da sottoporre all'Assemblea)». Tali caratteristiche, secondo il

Giudice costituzionale, «necessariamente si riverberano sulle dichiarazioni che, mentre è in corso il procedimento, il deputato o senatore destinatario della misura cautelare da autorizzare eventualmente renda a proposito di essa, all'esterno della sede del Parlamento, prima di essere ascoltato dalla Giunta (o di avere altrimenti esercitato al riguardo le sue funzioni parlamentari), per sostenere che la richiesta del giudice non può essere accolta, essendo ispirata da intento persecutorio». Tali dichiarazioni, infatti, «risultano collegate alla pendenza di quel procedimento parlamentare - e a quanto l'interessato potrà dire in Parlamento - sì da restarne in tal senso qualificate». Dunque «*esse quindi devono ritenersi per ciò solo coperte dalla garanzia di insindacabilità prevista dal primo comma dell'art. 68 della Costituzione, a differenza delle altre dichiarazioni rese extra moenia da parlamentari al di fuori di una puntuale relazione con il procedimento di cui al secondo comma dello stesso articolo, che di tale garanzia possono fruire solo ove ricorrano gli ulteriori requisiti elaborati dalla giurisprudenza di questa Corte*».

Nel caso di specie, le dichiarazioni rese alla stampa da Dell'Utri, e «miranti a sottolineare il *fumus persecutionis* ravvisabile nell'atteggiamento da tempo tenuto da quella Procura nei suoi confronti» devono essere lette non tanto come «un'iniziativa autonoma del parlamentare», quanto piuttosto quali «affermazioni volte, nell'ambito del citato procedimento, ad ottenere dalla Camera il diniego dell'autorizzazione all'esecuzione del provvedimento cautelare». Ciò, conclude la Corte, è del resto «puntualmente comprovato dalla sostanziale corrispondenza del loro contenuto con quanto dallo stesso deputato affermato nell'ulteriore corso del procedimento, in sede di audizione avanti la Giunta per le autorizzazioni, il 6 aprile 1999».

Diversi i punti di interesse della decisione. Da un lato, infatti, essa conferma ancora una volta le "rigidità" dello schema procedimentale in materia di insindacabilità inaugurato dalla Corte con la svolta giurisprudenziale del 2000, già più volte messo in discussione in occasione di precedenti decisioni (cfr. le sentt. nn. 509 del 2002, 379 del 2003, ma anche in parte 298 del 2004). Dall'altro, interviene indirettamente sui problemi connessi all'inviolabilità parlamentare e alle autorizzazioni *ad acta*, in particolare per quanto riguarda limitazioni alla libertà personale dei parlamentari.

Se, però, dal primo punto di vista la decisione non fa che confermare la già citata, difficile tenuta del modello procedimentale suddetto, sottolineando ancora una volta la necessità di integrare con elementi più "sostanziali" la delineazione del nesso funzionale (ferme restando le finalità di una rigorosa limitazione degli eccessi parlamentari in materia); è sul secondo punto che le argomentazioni della Corte non convincono del tutto.

Il presupposto da cui partono i giudici costituzionali, infatti, è l'assoluta peculiarità del procedimento parlamentare relativo alle richieste di autorizzazione a procedere, ex art. 68, comma secondo, Cost. Ora, non c'è dubbio che tale procedimento sia denotato da forti particolarità, essendo diretto all'affermazione delle garanzie immunitarie dei singoli parlamentari, finalizzate in ultimo alla tutela della libertà e dell'autonomia delle assemblee politiche. Contemporaneamente, la Corte sottolinea la rigida scansione temporale del procedimento in questione che, in base a norme regolamentari interne, dovrebbe necessariamente concludersi entro termini perentori assai brevi.

Da tali premesse, però, non discende automaticamente come conseguenza necessaria la "copertura retroattiva" di dichiarazioni rese *extra moenia* da parlamentari in relazione alla richiesta di misure cautelari personali nei loro confronti. E questo, almeno sembra, per diversi motivi.

Innanzitutto perché diversi sono i procedimenti parlamentari denotati da forti peculiarità (si pensi all'intera sessione di bilancio), in alcuni casi organizzati secondo una scansione temporale altrettanto vorticosa (come ad esempio nell'ambito del procedimento di conversione del decreto legge). Ora, *mutatis mutandis*, è possibile immaginare un'estensione della copertura immunitaria a seconda del tipo di procedimento (o di funzione) parlamentare esercitata o l'insindacabilità, per espresso dettato costituzionale, copre le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari, senza alcuna aggettivazione possibile?

Inoltre, per quanto riguarda la certezza dei tempi, i termini (formalmente definiti come perentori) sono in realtà disciplinati non da norme costituzionali, ma da norme regolamentari interne, sulla cui interpretazione e applicazione è sovrana l'Assemblea (potendone anche superare il dettato, *nemine contradicente*). In ogni caso, è la stessa norma regolamentare che, presupponendo la possibilità di proroghe, rende maggiormente flessibile la presunta perentorietà del termine. La prassi in materia di autorizzazione a procedere prima della riforma del 1993 è, in questo senso, illuminante (tant'è vero che la dottrina ha parlato di un vero e proprio insabbiamento delle richieste della magistratura, in molti casi nemmeno prese in considerazione dagli organi parlamentari). Se, però, i tratti della peculiarità (sostanziale e temporale) del procedimento in questione sono quelli sui quali si fonda la "deroga" giurisprudenziale in commento, una

loro disamina più approfondita sembra renderli quantomeno più sfumati.

Di questo, in ogni caso, la Corte è consapevole, nel momento in cui (a posteriori) cerca una corrispondenza sostanziale di contenuti con gli interventi di Dell'Utri in sede di Giunta e in occasione del dibattito in Assemblea. Interventi, però, che risultano successivi alle dichiarazioni rilasciate alla stampa. Il riferimento formale all'avvio del procedimento quale momento oltre il quale le affermazioni del deputato oggetto della richiesta sarebbero (di per sé, e quindi a prescindere dal loro contenuto) insindacabili appare come l'ennesimo tentativo di adattare il modello procedimentale a casi ad esso oggettivamente estranei, nel tentativo di temperarne gli eventuali esiti (che in questo caso sarebbero stati sfavorevoli alla Camera; cfr., in questo senso, la già citata sent. n. 298 del 2004).

Dunque, la Corte integra ancora la sua giurisprudenza "in deroga", riconoscendo una particolare estensione dell'insindacabilità parlamentare (quasi una prerogativa "rafforzata") in relazione a procedimenti che riguardano l'inviolabilità dei membri delle Camere. In questo modo, però, rischia di sovrapporre due piani che devono necessariamente tenersi distinti, in virtù della sostanziale differenza tra le due forme di tutela immunitaria: l'una, sostanziale e funzionale; l'altra processuale e generale.

In conclusione, sembra che la decisione apra le porte a possibili sovrapposizioni tra le vicende dell'insindacabilità e le (diverse) procedure connesse alle richieste di autorizzazione *ad acta*, in questo modo ripercorrendo, con le dovute particolarità, le vicende della c.d. insindacabilità indiretta antecedentemente alla riforma del 1993. Certo, in quel caso le vicende dell'autorizzazione a procedere di fatto inglobavano le questioni connesse all'insindacabilità parlamentare, mentre ora la sovrapposizione appare meno evidente. Ciò non ostante, il riconoscimento di una insindacabilità "privilegiata" (a prescindere dal contenuto delle dichiarazioni) in pendenza di richieste di autorizzazione sembra di fatto sovrapporre le due forme di tutela, con tutte le conseguenze del caso (conseguenze, da un altro punto di vista, già palesate in merito alle contrastate vicende legate alla c.d. pregiudizialità parlamentare, da ultimo reintrodotta dall'art. 3 della legge n. 140 del 2003).

Ancora una volta, quindi, la giurisprudenza costituzionale mette in evidenza la necessità di un ripensamento della nozione di nesso funzionale, concepita nell'ambito di una logica "emergenziale" e non in grado di rispondere alle complessive finalità di tutela sottese all'art. 68, se non con continui aggiustamenti che non fanno che mettere in discussione la validità del modello originario (fino al punto da richiamare, come in questo caso, un particolare *contesto* di riferimento, il quale sembra però assai vicino a quel «*contesto politico*» che la Corte ha sempre escluso quale possibile metro di valutazione del nesso funzionale costituzionalmente previsto).