

SENTENZA N. 98

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Ugo DE SIERVO; Giudici : Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione del Senato della Repubblica del 22 luglio 2009 (Doc. IV-ter, n. 11), relativa all'insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal senatore Francesco Storace nei confronti del dott. Henry John Woodcock, promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Roma con ricorso notificato il 16 aprile 2010, depositato in cancelleria il 7 maggio 2010 ed iscritto al n. 12 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2009, fase di merito.

Visto l'atto di costituzione del Senato della Repubblica;

udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2011 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

udito l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per il Senato della Repubblica.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso depositato il 24 novembre 2009, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Roma ha proposto conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Senato della Repubblica per sentir dichiarare, da questa Corte, che non spetta al Senato medesimo affermare che i fatti per cui è in corso procedimento penale, dinanzi ad esso GUP, a carico di Francesco Storace, senatore all'epoca dei fatti, concernono opinioni espresse nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, e, conseguentemente, per vedere annullata la relativa deliberazione adottata nella seduta del 22 luglio 2009 (Doc. IV-ter, n. 11).

Il ricorrente espone che il procedimento penale ha avuto origine dalla querela sporta dal magistrato Henry John Woodcock, sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Potenza, per il reato di diffamazione a mezzo stampa, in riferimento ad una intervista rilasciata da Francesco Storace e pubblicata sul quotidiano La Repubblica in data 19 giugno 2006, dal titolo «Gossip e vendetta contro di noi».

Tale intervista – si sostiene nel ricorso – «si inseriva nel contesto del grande clamore suscitato dalla divulgazione delle risultanze di una indagine penale», condotta dall'anzidetto magistrato, «che aveva coinvolto Vittorio Emanuele di Savoia e che aveva poi determinato la trasmissione degli atti alla Procura di Roma per competenza in relazione alle indagini che interessavano a vario titolo alcuni esponenti del partito di Alleanza Nazionale».

L'imputazione nei confronti dell'allora senatore Storace era del delitto di diffamazione aggravata commessa con il mezzo della stampa per aver offeso, con attribuzione di fatti determinati, la reputazione dell'anzidetto magistrato, «mettendo in dubbio [...] la correttezza, l'imparzialità e la serenità di giudizio del medesimo».

Il giudice confliggente evidenzia, ancora, che, a seguito di eccezione avanzata dalla difesa dell'imputato ex art. 3 della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), gli atti del procedimento penale erano stati trasmessi al Senato della Repubblica.

Nella seduta del 22 luglio 2009, l'Assemblea del Senato, approvando la proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, deliberava l'insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., delle dichiarazioni rese da Francesco Storace, senatore all'epoca dei fatti, nel corso della anzidetta intervista.

Il ricorrente pone in rilievo che la Giunta, nella sua relazione, auspica un mutamento della giurisprudenza costituzionale in materia di insindacabilità parlamentare, tale da valorizzare il “contesto politico-parlamentare” in cui il fatto oggetto di incriminazione si colloca e, nella specie, la circostanza che la «inchiesta cosiddetta gossip investì pesantemente l'intero panorama politico italiano»; di qui, secondo la medesima Giunta, la sussistenza del nesso funzionale tra le dichiarazioni extra moenia rese dal senatore Storace «sul fatto politico del giorno» e la sua funzione di parlamentare.

Ad avviso del ricorrente, non risulterebbe, invece, «che alcun dibattito in sede parlamentare si sia svolto in relazione alla indagine in questione, né che siano state discusse mozioni o altre iniziative parlamentari sempre con riferimento a tale vicenda», non essendo sufficiente «il clamore suscitato dalla inchiesta giudiziaria» a far assimilare le opinioni espresse da un parlamentare sul “fatto politico del giorno” alle opinioni espresse «nell'esercizio delle sue funzioni istituzionali».

Pertanto, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Roma sostiene che «le opinioni espresse dall'allora senatore Storace attengano unicamente alla sua veste di uomo politico e non anche all'esercizio delle sue funzioni di senatore, inquadrandosi perfettamente nella linea di difesa del partito politico di appartenenza, che si assume nello specifico ingiustamente aggredito da una inchiesta giudiziaria asseritamente mossa da finalità ed obiettivi politici, ma senza che rispetto a tali opinioni esista la benché minima correlazione con l'esercizio delle funzioni parlamentari».

Dunque, in assenza di atti tipici del parlamentare su cui poter fondare, nella specie, l'esistenza di un collegamento tra le dichiarazioni extra moenia e la funzione parlamentare, il ricorrente denuncia la

menomazione della propria sfera di attribuzione, costituzionalmente garantita, in conseguenza dell'adozione, da parte del Senato, della indicata deliberazione.

2. - Il conflitto è stato dichiarato ammissibile da questa Corte con l'ordinanza n. 130 dell'8 aprile 2010.

A seguito di essa, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Roma ha notificato il ricorso e l'ordinanza al Senato della Repubblica in data 16 aprile 2010 ed il successivo 7 maggio 2010 ha depositato tali atti, con la prova dell'avvenuta notificazione.

3. - Si è costituito in giudizio il Senato della Repubblica, chiedendo che il conflitto venga dichiarato inammissibile e infondato.

La difesa del Senato premette che il rapporto tra politica e magistratura da lungo tempo costituisce un nodo irrisolto del nostro sistema istituzionale. Questo fa sì che esso appartenga, ormai naturalmente, al dibattito politico e sia, dunque, centrale nel libero svolgimento della competizione tra le varie forze politiche rappresentative della società civile.

Nel ripercorre la ratio sottesa all'istituto della insindacabilità dei parlamentari, il Senato osserva che il diritto del parlamentare a svolgere la sua funzione con la più ampia libertà, diritto strettamente funzionale alla creazione e al mantenimento del raccordo tra la società e la decisione politica, non può trovare concreta attuazione senza la certezza che attorno al parlamentare sia garantito un adeguato spazio di protezione che gli consenta di respingere quegli attacchi che si pongono l'obiettivo specifico di minare l'indipendenza e la funzionalità del Parlamento.

Secondo la difesa del Senato, dato l'inscindibile legame funzionale tra esercizio del mandato parlamentare e funzionamento complessivo del sistema politico, la tutela della piena libertà dell'attività del parlamentare deve necessariamente riguardare un ambito più ampio della sola discussione parlamentare (essendo ormai superata una limitazione di tipo spaziale).

Richiamate, in particolare, le sentenze di questa Corte n. 379 del 1996 e n. 417 del 1999, nella memoria si rileva che, poiché l'istituto dell'insindacabilità per le opinioni espresse è strettamente connesso al libero svolgimento della funzione rappresentativa, lo stesso non può non modellarsi attorno alle nuove e mutevoli forme della rappresentanza politica, che non si svolge più solo nelle aule parlamentari, ma sempre più al di fuori di esse, soprattutto con l'ausilio dei mass-media. Pertanto, il sindacato che la Corte è chiamata a compiere per valutare l'esistenza di una ragionevole motivazione fornita alla deliberazione di insindacabilità approvata dalla Camera di appartenenza del parlamentare, non può prescindere dalla considerazione del più ampio e complesso quadro all'interno del quale, allo stato attuale, si svolge l'esercizio del mandato parlamentare.

Ed infatti, un apprezzamento che si limitasse ad un mera verifica della corrispondenza (o addirittura della identificazione) con gli atti tipici e tipizzati della funzione parlamentare sarebbe fortemente riduttivo e svilirebbe la funzione che deve essere assolta dalla insindacabilità parlamentare nell'attuale assetto costituzionale e politico. Esso, infatti, oltre a riproporre una concezione ormai superata per la quale solo le opinioni puntualmente riproduttive di quelle espresse in sede parlamentare sono qualificabili come vera attività parlamentare, finirebbe con l'eludere del tutto il collegamento tra le prerogative costituzionali del mandato parlamentare e la libertà del processo politico, che si sviluppa attraverso dinamiche del principio rappresentativo sempre più articolate e dalle potenzialità non rigidamente definibili.

In questa prospettiva, le dichiarazioni rilasciate a mezzo stampa dal senatore Storace non sarebbero altro che attività di denuncia pubblica delle particolari modalità – ritenute non conformi alla imparzialità e all'indipendenza della magistratura – di esercizio della funzione inquirente da parte di un pubblico ministero. Per di più, come riconosce lo stesso ricorso introduttivo del presente giudizio, l'intervista avrebbe ad oggetto "il fatto politico del giorno", su cui si era aperto, ed andava avanti da mesi, un vivace confronto non solo a livello politico, ma anche nella società civile.

Al riguardo, la difesa del Senato richiama: l'articolo pubblicato su Il Giornale del 19 giugno 2006, dal titolo «Fini contro Woodcock: deve cambiare mestiere», in cui l'allora leader di AN denunciava la fantasia investigativa di Woodcock; la nota riservata della Procura generale presso la Cassazione datata 9 maggio 2006, che annuncia al CSM l'istruttoria disciplinare nei confronti di Woodcock, di cui si dà conto in un articolo del Giornale del 27 giugno 2006; l'interrogazione presentata in data 27 giugno 2006 (atto n. 2-00014) dal senatore Francesco Cossiga all'allora Ministro della giustizia, nella quale si chiede se fosse vero che la Sezione disciplinare del CSM, investita proprio del procedimento riguardante il pubblico ministero Woodcock, per istruzioni ricevute dai dirigenti dell'Associazione nazionale Magistrati avrebbe deciso di sospenderne l'esame «per non indebolire la Magistratura nel confronto con la classe politica»; la richiesta avanzata al CSM da parte del Capo dello Stato, in veste di Presidente, di ottenere un quadro completo delle pratiche riguardanti il pubblico ministero Woodcock (v. Il Giornale del 20 giugno 2006, "Il Quirinale vuole 'indagare' su Woodcock", e La Repubblica del 21 giugno 2006, "Il CSM invia a Napolitano il fascicolo su Woodcock"); ancora, la segnalazione di violazione formale inviata al CSM in data 20 giugno dal Procuratore capo di Potenza per alcune presunte irregolarità compiute dal sostituto Woodcock di cui si dà conto su Il Corriere della Sera e su La Repubblica del 26 giugno 2006.

L'intervista rilasciata dal senatore Storace su La Repubblica il 19 giugno 2006 si inserirebbe perfettamente nel contesto della discussione politica del momento, che non poteva certo privarsi delle opinioni – anche espresse con forme particolari – di quegli esponenti politici che, per il ruolo ricoperto, assolvevano la funzione fondamentale di creazione del consenso. La denuncia del senatore Storace sarebbe dunque piena manifestazione della funzione parlamentare, cioè espressione di rappresentatività e volta al consolidamento del processo di decisione politica. Ragion per cui essa, a prescindere dal raccordo diretto e immediato con attività parlamentari tipiche, non potrebbe essere sottratta all'operatività dell'art. 68, primo comma, Cost.

La funzione del parlamentare – osserva la difesa del Senato – ben può consistere in una pubblica denuncia, senza che questa debba assumere particolari forme per rientrare nell'area dell'insindacabilità: è sufficiente che rimanga nei limiti del controllo che il rappresentante del popolo può esercitare, specialmente attraverso la pubblica denuncia dei fatti, sull'attività degli altri poteri dello Stato. Se si negasse la legittimità di queste critiche, verrebbe meno uno degli aspetti più significativi del mandato politico, che esprime rappresentanti interposti tra la comunità e gli apparati, con una funzione di cerniera, tale da assicurare la continuità del collegamento, indispensabile per dare reali contenuti alle istituzioni democratiche. Se il parlamentare non potesse denunciare all'opinione pubblica, con le forme e le modalità che ritiene più consone al raggiungimento del consenso, che l'iniziativa e il modus operandi di alcuni pubblici ministeri risultano – a suo giudizio – orientati in una certa direzione, verrebbe meno una garanzia essenziale per il reale svolgimento del suo mandato rappresentativo e politico.

Le opinioni espresse dal senatore Storace già andrebbero scriminate in quanto rientranti pienamente tra quelle di critica che qualunque cittadino può liberamente manifestare. In aggiunta a ciò, esse presenterebbero quelle caratteristiche tipiche delle garanzie dovute ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost. a favore dei parlamentari: si tratta, infatti, di dichiarazioni fatte nell'esercizio del diritto, tipico di ciascun parlamentare, di criticare le disfunzioni di qualsiasi istituzione,

concorrendo a determinare la formazione della volontà da parte dell'opinione pubblica e quindi del corpo elettorale.

La difesa del Senato sollecita un nuovo approccio rispetto al sindacato costituzionale sulle opinioni dai parlamentari, che superi lo stretto ancoraggio all'individuazione del nesso funzionale della pregressa attività parlamentare. Nel caso di specie, tra l'altro, l'assenza di precedente attività parlamentare tipica troverebbe la sua giustificazione, per un verso, nel fatto che la legislatura in cui Storace è stato eletto senatore della Repubblica (la XV) è iniziata il 28 aprile 2006, quindi appena un mese e mezzo prima dell'intervista incriminata; per l'altro, nella circostanza che, nella legislatura precedente, il predetto non esercitava il mandato parlamentare.

La soluzione dei conflitti tra poteri dello Stato, come quello qui in esame, dovrebbe avvenire sulla scorta della valutazione effettiva e concreta, che non escluda anche un giudizio sulla reale lesività delle opinioni contestate al parlamentare delle dichiarazioni espresse dal medesimo rispetto alla reale portata della funzione parlamentare all'interno del quadro costituzionale.

Secondo la difesa del Senato, ove si richieda una corrispondenza delle dichiarazioni incriminate rispetto alla precedente attività parlamentare dell'allora senatore Storace, essa non potrebbe che riscontrarsi rispetto all'attività svolta dal gruppo parlamentare di appartenenza (gruppo di Alleanza Nazionale) – quale principale modalità di organizzazione delle forze politiche in seno al Parlamento (Corte cost., sentenza n. 298 del 2004) – anche con riferimento alla legislatura precedente. E – sotto questo profilo – nella memoria si ricorda che l'attività inquirente posta in essere dal sostituto procuratore di Potenza, dott. Woodcock, è stata ampiamente trattata quale oggetto di sindacato ispettivo da parte dei deputati e senatori di Alleanza Nazionale.

4. - In prossimità dell'udienza, la difesa del Senato della Repubblica ha depositato una memoria illustrativa, nella quale ribadisce che le dichiarazioni in questione rientrerebbero a pieno titolo nell'ambito di operatività dell'art. 68, primo comma, Cost. per due ordini di ragioni: perché sono piena espressione del libero mandato parlamentare; perché riproducono posizioni espresse in più riprese da atti parlamentari tipici, seppur non direttamente riconducibili al senatore Storace, bensì al gruppo parlamentare di appartenenza.

Considerato in diritto

1. - Il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Roma contesta che spettasse al Senato della Repubblica deliberare, nella seduta del 22 luglio 2009 (doc. IV-ter, n. 11), che i fatti per i quali è in corso il procedimento penale nei confronti di Francesco Storace, senatore all'epoca dei fatti, imputato del reato di diffamazione aggravata a mezzo stampa in danno del magistrato Henry John Woodcock, riguardavano opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle funzioni parlamentari ed erano pertanto insindacabili ai sensi del primo comma dell'art. 68 della Costituzione.

2. - Deve, preliminarmente, essere ribadita l'ammissibilità del conflitto, sussistendone i presupposti soggettivi ed oggettivi, come già ritenuto da questa Corte con l'ordinanza n. 130 del 2010.

3. - Nel merito, il ricorso è fondato.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, per l'esistenza di un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese extra moenia da un parlamentare e l'espletamento delle sue funzioni di membro del Parlamento – al quale è subordinata la prerogativa dell'insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost. – è necessario che tali dichiarazioni possano essere identificate come espressione dell'esercizio di attività parlamentare (tra le molte, sentenze n. 301 del 2010, n. 420, n. 410, n. 134 e n. 171 del 2008, n. 11 e n. 10 del 2000).

Nella specie, la relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari non indica atti parlamentari tipici anteriori o contestuali alle dichiarazioni in esame, compiuti dallo stesso senatore, ai quali, per il loro contenuto, possano essere riferite le opinioni oggetto di conflitto.

La difesa del Senato sostiene che l'esercizio del mandato parlamentare non potrebbe ritenersi limitato alle attività parlamentari tipiche o a quelle meramente riproduttive di queste ultime, dovendo al contrario ricomprendere quelle attività politiche (svolte all'interno dei partiti, verso gli elettori ed a contatto con la società civile) che sono piena espressione della funzione rappresentativa. L'insindacabilità dovrebbe quindi coprire l'insieme delle opinioni che il parlamentare esprime nel momento in cui rappresenta e diffonde all'interno della società civile le idee e i programmi del partito politico cui appartiene.

Al riguardo, è sufficiente rilevare che, ai fini della garanzia di insindacabilità di cui al primo comma dell'art. 68 Cost., non basta una generica identità di argomento o di contesto politico, ma è necessario un legame specifico tra l'atto parlamentare e la dichiarazione esterna, volta a renderlo noto ai cittadini. In altri termini, non deve mancare una sostanziale corrispondenza tra le dichiarazioni rese extra moenia e quelle rese intra moenia (sentenze n. 171 del 2008 e n. 193 del 2005), perché l'art. 68, primo comma, Cost. non copre la mera attività politica del parlamentare. Il riferimento all'attività parlamentare o comunque l'inerenza a temi di rilievo generale (pur anche dibattuti in Parlamento), entro cui le dichiarazioni si possano collocare, non vale in sé a connotarle quali espressive della funzione. Esse infatti, non costituendo la sostanziale riproduzione di specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell'esercizio delle proprie attribuzioni, sono non già il riflesso del peculiare contributo che ciascun deputato e ciascun senatore apportano alla vita parlamentare mediante le proprie opinioni e i propri voti (come tale coperto dall'insindacabilità, a garanzia delle prerogative delle Camere e non di un «privilegio personale [...]» conseguente alla mera “qualità” di parlamentare»: sentenza n. 120 del 2004), bensì un'ulteriore e diversa articolazione di siffatto contributo, elaborata ed offerta alla pubblica opinione nell'esercizio della libera manifestazione del pensiero assicurata a tutti dall'art. 21 Cost. (sentenze n. 301 del 2010, n. 330 e n. 135 del 2008, n. 302, n. 166 e n. 152 del 2007).

La difesa del Senato sostiene che le dichiarazioni in questione ricadrebbero nell'ambito di efficacia dell'art. 68, primo comma, Cost. perché riproducono posizioni espresse in più riprese da atti funzionali a firma di altri parlamentari del medesimo gruppo cui apparteneva il senatore Francesco Storace.

Questa Corte ribadisce che tali atti sono irrilevanti ai fini della sussistenza della prerogativa costituzionale prevista dall'art. 68, primo comma, della Costituzione (sentenze n. 97 del 2008, n. 151 e n. 97 del 2007). La verifica del nesso funzionale deve infatti essere effettuata con riferimento alla stessa persona, non potendosi configurare una sorta di insindacabilità di gruppo.

Conclusivamente, la delibera del Senato della Repubblica ha violato l'art. 68, primo comma, Cost., ledendo le attribuzioni dell'autorità giudiziaria ricorrente, e deve essere annullata.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spettava al Senato della Repubblica affermare che le dichiarazioni rese da Francesco Storace, senatore all'epoca dei fatti, per le quali pende un procedimento penale dinanzi al Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Roma, di cui al ricorso in epigrafe, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

annulla, per l'effetto, la delibera di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica nella seduta del 22 luglio 2009 (doc. IV-ter, n. 11).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2011.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 marzo 2011.

Il Cancelliere

F.to: MELATTI