

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XVIII LEGISLATURA —

**Doc. IV-quater
n. 1**

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE CUCCA)

SULLA

APPLICABILITÀ DELL'ARTICOLO 68, PRIMO COMMA,
DELLA COSTITUZIONE, NELL'AMBITO DI UNA
PROCEDURA DI MEDIAZIONE CIVILE

NEI CONFRONTI DELLA SENATRICE

ANNA MARIA BERNINI

pendente dinanzi all'Organismo di Mediazione Forense di Roma

Comunicata alla Presidenza il 2 dicembre 2020

ONOREVOLI SENATORI.- In data 24 settembre 2020 la senatrice Anna Maria Bernini, ha sottoposto al Senato della Repubblica la questione dell'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, in relazione all'avvio della procedura di mediazione n. 2018/2020 presso l'Organismo di Mediazione Forense di Roma.

Il Presidente del Senato ha deferito alla Giunta tale richiesta il 24 settembre 2020 e l'ha annunciata in Aula il 5 ottobre 2020.

In data 20 ottobre 2020 la senatrice Anna Maria Bernini ha depositato una memoria con documentazione allegata.

La Giunta ha esaminato la questione nelle sedute del 6 ottobre e del 4 e 25 novembre 2020, concludendo l'esame in tale data nel senso dell'insindacabilità delle opinioni espresse a norma dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

* * *

a) Fatto

Dalla documentazione depositata dalla senatrice Bernini, inerente alla predetta procedura di mediazione, si evince che la controversia in atto ha ad oggetto le dichiarazioni rese dal dottor Nicola Porro, dal dottor Alessandro Sallusti, dal dottor Piero Sansonetti e dall'onorevole Anna Maria Bernini nel corso delle puntate del programma televisivo *Quarta Repubblica* (condotto dal dottor Porro), in onda il 6 ed il 13 luglio 2020, nei confronti dei dottori Antonio Esposito e Claudio D'Isa.

Si precisa che gli istanti Antonio Esposito (Presidente di sezione della Corte di Cassazione) e Claudio D'Isa hanno fatto parte della sezione feriale che ha pronunciato la sentenza n. 35729 del 2013, assunta nell'ambito della vicenda giudiziaria nota come "vicenda Mediaset" o "processo Mediaset" nelle cronache giornalistiche; con la predetta sentenza, tra le altre statuizioni, è stato rigettato il ricorso del senatore Silvio Berlusconi avverso la sentenza della Corte

d'Appello di Milano emessa in data 8 maggio 2013, che aveva confermato la condanna, inflitta in primo grado dal Tribunale di Milano con sentenza emessa il 26 ottobre 2012, alla pena di quattro anni di reclusione per il reato di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74.

Secondo i dottori Esposito e D'Isa, nel corso delle puntate del 6 e il 13 luglio 2020 del programma televisivo *Quarta Repubblica*, il conduttore dottor Nicola Porro ed i suoi ospiti avrebbero operato una ricostruzione "distorta ed ingannevole" dei fatti relativi alla citata vicenda, con commenti fuorvianti e diffamatori, lesivi della loro immagine e reputazione.

In estrema sintesi, ad avviso degli istanti, nel corso della trasmissione del 6 luglio 2020 (peraltro anticipata e pubblicizzata dal quotidiano *Il Giornale* attraverso un articolo in prima pagina dal titolo «*NUOVO AUDIO CHOC...il giudice di Berlusconi: "gli devo fare il mazzo"...stasera a Quarta Repubblica le testimonianze su Esposito: odio anticav., prima della sentenza*»), sarebbero stati utilizzati dal conduttore diversi elementi - tra i quali alcune dichiarazioni del defunto giudice Amedeo Franco e di tre dipendenti di un albergo di Ischia - in maniera fuorviante, finalizzata ad avallare l'esistenza di un complotto anti Berlusconi e a discreditarla sentenza emessa nel 2013; si sarebbero inoltre susseguite plurime affermazioni diffamatorie da parte degli ospiti dottori Sansonetti e Sallusti.

Nel corso della puntata di *Quarta Repubblica* del 13 luglio 2020, oltre al dottor Sallusti e al dottor Sansonetti veniva invitata anche la senatrice Anna Maria Bernini.

All'inizio della trasmissione, annunciata dal titolo "*Nuovo documento sulla sentenza Berlusconi*", il conduttore dottor Porro riportava - ad avviso degli istanti in maniera sintetica, generica e non conforme al contenuto - le contestazioni sollevate da questi ultimi nella richiesta di rettifica del 30

giugno 2020, inerente alle affermazioni del defunto giudice Amedeo Franco (mandate in onda nella citata puntata del 6 luglio); successivamente, il dottor Porro riportava la notizia della denuncia avanzata dal dottor Esposito nei confronti di tre dipendenti dell'albergo di Ischia che avevano attribuito a quest'ultimo gravi affermazioni nei confronti di Silvio Berlusconi (testimonianze trasmesse nella precedente puntata del 6 luglio), mandando nuovamente in onda le dichiarazioni degli interessati.

Riferiscono gli istanti che la senatrice Bernini pronunciava a tale proposito i seguenti commenti: *"un accanimento mai visto né a livello nazionale né internazionale"*; *"questo è l'unico processo che riesce ad andare a buon fine perché tutti gli altri sono finiti miseramente"*; *"Però - lo ripeto - questa non è una eccentricità, questa è una violazione di tutti i precetti democratici costituzionali... se viene meno la terzietà del giudice, lei capisce è una cosa terribile il venir meno dell'indipendenza del giudice significa la totale perdita della credibilità della magistratura"*; *"una commissione d'inchiesta che finalmente faccia chiarezza proprio su quello che voi state raccontando, cioè su questi intrecci, questi nodi gordiani tra politica e giustizia"*; *"lo scontro più enorme dopo la sentenza del 2013 è quella del 27.11.2013 quando in Senato Berlusconi è stato scacciato in maniera indecente, illegittima, indegna, sulla base di una sentenza che ora si dimostra totalmente infondata... perché quello che la sinistra non è riuscita a fare per 24 anni, cioè, battere Berlusconi, lo si è fatto per mano magistratuale, questa è la vergogna, questo è lo scontro, che noi dobbiamo raccontare con una commissione di inchiesta"*.

Nel corso della trasmissione facevano peraltro seguito ulteriori dichiarazioni del dottor Sallusti e del dottor Sansonetti.

* * *

b) Diritto

La giurisprudenza costante della Consulta (vedi, tra tutte, le sentenze della Corte costituzionale n. 144 del 2015, n. 55 del 2014, n. 305 del 2013 e n. 81 del 2011) ritiene che le dichiarazioni rese *extra moenia* (in un'intervista o in un comunicato stampa, ad esempio) da un parlamentare siano coperte dalla prerogativa dell'insindacabilità, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, a condizione che sia ravvisabile un nesso funzionale con l'esercizio del mandato parlamentare, basato sulla corrispondenza sostanziale di contenuto tra opinioni espresse all'esterno e opinioni espresse nelle aule parlamentari. In altri termini, la Corte costituzionale, recependo anche gli indirizzi interpretativi della Corte europea dei Diritti dell'Uomo, ritiene configurabile la prerogativa dell'insindacabilità nei casi in cui la dichiarazione "esterna" del parlamentare (alla stampa o sui *social*) abbia finalità divulgativa di opinioni espresse nel corso delle attività parlamentari. Il parametro sul quale la Corte costituzionale valuta la sussistenza o meno del nesso funzionale è appunto la sostanziale corrispondenza di contenuto fra la dichiarazione espressa all'esterno delle aule parlamentari e quella pronunciata all'interno, con la precisazione che non è necessaria una puntuale coincidenza terminologica tra i due atti (*extra moenia* e *intra moenia*), essendo invece sufficiente una corrispondenza contenutistica sostanziale.

Il secondo requisito richiesto dalla Consulta per la configurabilità della prerogativa di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione, si basa sul cosiddetto "legame temporale" fra l'attività parlamentare e l'attività esterna, in modo che questa venga ad assumere, in relazione ad un contesto temporale circoscritto, una finalità divulgativa rispetto alla prima.

Tutto ciò premesso, si evidenzia che il primo atto, citato anche nella memoria difensiva della senatrice Bernini, risale al 27

novembre 2013, nella XVII Legislatura. Si tratta dell'intervento della senatrice in Aula a favore della convalida del senatore Berlusconi durante il dibattito sulla proposta di decadenza in applicazione della cosiddetta Legge Severino. In tale occasione la senatrice ha ribadito più volte "l'accanimento" nei confronti del senatore Berlusconi, pronunciando le seguenti frasi: "Oggi siamo chiamati a stabilire se il Parlamento [...] abdica alla sua funzione, limitandosi a scrivere la pagina definitiva di un uso politico della giustizia che dura da vent'anni"; "A segnare il suo destino [di Silvio Berlusconi, n.d.r.] non siamo noi, in realtà, ma alcuni magistrati"; "Ne consegue che la magistratura, in Italia, può, e vieppiù potrà, selezionare a proprio piacimento la classe politica e ribaltare le scelte del corpo elettorale sulla base di un vaglio ideologico-giudiziario".

La corrispondenza contenutistica sostanziale, richiesta dalla Consulta per la configurabilità del cosiddetto nesso funzionale fra atto *extra moenia* ed atto *intra moenia*, appare già evidente in relazione all'intervento in Aula sopracitato.

Tale constatazione si rafforza ulteriormente alla luce di ulteriori successive attività *intra moenia*, alcune delle quali poste in essere dalla senatrice anche in un lasso temporale immediatamente antecedente all'intervista oggetto del procedimento in esame ed idonee pertanto a qualificare il predetto nesso funzionale anche in relazione al requisito del cosiddetto legame temporale.

In particolare, una settimana prima della trasmissione televisiva, il 6 luglio 2020, il Gruppo parlamentare Forza Italia al Senato ha presentato un disegno di legge, di cui la senatrice Bernini è la prima firmataria, avente ad oggetto l'istituzione di una "Commissione d'inchiesta bicamerale sull'uso politico della giustizia" (Atto Senato n. 1870). L'articolo 1 del disegno di legge elenca gli obiettivi di tale commissione, tra i quali in particolare si evidenziano: "d) *l'influenza, diretta o*

indiretta, delle correnti politiche esistenti all'interno della magistratura sui comportamenti dell'autorità giudiziaria sia inquirente sia giudicante; [...]; f) l'esistenza di casi concreti di esercizio mirato dell'azione penale o di direzione od organizzazione dei dibattimenti o dei procedimenti penali in modo selettivo, discriminatorio e inusuale; g) l'esistenza di casi concreti di mancato o ritardato esercizio dell'azione penale a fini extragiudiziari, in violazione del principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale; h) l'esistenza di casi concreti di influenza esterna nella determinazione di quello che dovrebbe essere il giudice naturale, nella composizione degli organismi giudicanti e nella definizione dei calendari, con particolare riguardo ai procedimenti nei quali siano stati coinvolti capi ed esponenti politici di partiti; i) se e in quale misura singoli esponenti o gruppi organizzati all'interno della magistratura abbiano svolto attività in contrasto con il principio della separazione dei poteri, con il principio democratico e con il principio di sovranità popolare, in particolar modo dirette a interferire con l'attività parlamentare e di Governo e, più in generale, con l'esercizio delle funzioni di altri organi costituzionali; [...]".

Nella relazione del predetto disegno di legge si legge testualmente: "In questo vuoto del sistema politico, si è inserita la magistratura, quella al suo interno fortemente politicizzata, almeno negli organismi di vertice".

Il filo rosso della politicizzazione della magistratura e della conseguente scarsa imparzialità della stessa attraversa tutta l'attività *intra moenia* fin qui evidenziata, a partire dall'intervento in Aula del 2013 fino al disegno di legge depositato il 6 luglio 2020, poco prima dell'intervista oggetto del procedimento in esame.

Una proposta di medesimo tenore per l'istituzione di una commissione

monocamerale d'inchiesta sull'uso politico della giustizia è stata presentata dalla senatrice Bernini in qualità di prima firmataria alla Presidenza del Senato il 23 luglio 2020, il Doc. XXII, n. 26. Si precisa a tal proposito che l'atto *intra moenia* in questione è successivo all'intervista *de qua*, che risale al 13 luglio 2020.

Va a tal proposito chiarito che la Corte costituzionale ha ritenuto che la posteriorità dell'atto parlamentare tipico rispetto alla dichiarazione *extra moenia* non preclude di per sé la configurabilità dell'insindacabilità sotto il profilo del requisito del "legame temporale", purché tale atto risulti "*prevedibile sulla base della specifica situazione*". In particolare, la Corte costituzionale nella sentenza n. 335 del 2006 precisa testualmente: "*il rapporto di sostanziale contestualità che la Corte ha ritenuto, in linea di principio, ipotizzabile anche tra esternazioni extra moenia ed atti tipici ad esse successivi, idoneo a giustificare la dichiarazione di insindacabilità, presuppone che l'atto di funzione sia già preannunciato nelle prime o prevedibile sulla base della specifica situazione*".

Il primo dei requisiti (alternativi) indicati dalla Consulta nella predetta sentenza attiene alla circostanza che l'atto parlamentare sia già preannunciato al momento della dichiarazione. Tale requisito è perfettamente riscontrabile nel caso di specie, atteso che nell'intervista la senatrice Bernini preannunciava proprio la proposta dell'istituzione di una commissione di

inchiesta per esaminare i profili inerenti alla politicizzazione della magistratura.

Quindi, anche con riferimento a tale ulteriore atto *intra moenia* è ravvisabile il nesso funzionale, atteso che la posteriorità dello stesso rispetto all'intervista è superata dal preannuncio di presentazione del medesimo, requisito che la Consulta considera idoneo a radicare il legame temporale anche degli atti parlamentari successivi ad un'attività *extra moenia*. In particolare, la senatrice nell'intervista dichiarava: "*quello che la sinistra non è riuscita a fare per 24 anni, cioè, battere Berlusconi, lo si è fatto per mano magistratuale, questa è la vergogna, questo è lo scontro, che noi dobbiamo raccontare con una commissione di inchiesta*".

* * *

Per tali motivi la Giunta ha deliberato, a maggioranza, di proporre all'Assemblea di ritenere che il fatto, per il quale è in corso una procedura di mediazione civile presso l'Organismo di Mediazione Forense di Roma nei confronti della senatrice Anna Maria Bernini, concerne opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e che, pertanto, vige nel caso di specie la garanzia costituzionale di insindacabilità di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

CUCCA, *relatore*