CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **375/1997** (ECLI:IT:COST:1997:375)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA POTERI DELLO STATO**
Presidente: **VASSALLI** - Redattore: - Relatore: **GUIZZI**
Udienza Pubblica del **30/09/1997**; Decisione del **26/11/1997**
Deposito del **05/12/1997**; Pubblicazione in G. U. **10/12/1997**
Norme impugnate:
Massime: **23664 23665 23666 23668**
Atti decisi:

N. 375

SENTENZA 26 NOVEMBRE-5 DICEMBRE 1997

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Giuliano VASSALLI; Giudici: prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso del giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Roma, notificato il 19 luglio 1997 e depositato in cancelleria in pari data, per conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato sorto a seguito della nota n. 4473/S dell'8 maggio 1997, con la quale il Presidente del Senato della Repubblica ha comunicato che l'Assemblea, nella seduta del 7 maggio 1997, ha deliberato che quanto affermato dal senatore Erminio Boso nei confronti di Giampiero Cioffredi si configura quale opinione espressa da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e ricade, pertanto, nella previsione dell'art. 68, primo comma, della Costituzione; ricorso iscritto al n. 40 del registro conflitti 1997;

Visto l'atto di costituzione del Senato della Repubblica e l'atto con il quale Giampiero Cioffredi chiede di intervenire in giudizio;

Udito nell'udienza pubblica del 30 settembre 1997 il giudice relatore Francesco Guizzi;

Uditi l'avvocato Mario Salerni per Cioffredi Giampiero e l'avvocato Paolo Barile per il Senato della Repubblica.

Ritenuto in fatto

1.1. - Il giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Roma ha promosso conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato con riferimento alla delibera con cui il Senato, il 7 maggio 1997, ha qualificato come opinione espressa da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, il fatto attribuito al senatore Erminio Boso, secondo quanto comunicato dal Presidente del Senato con nota n. 4473/S dell'8 maggio 1997.

Il senatore Boso aveva rilasciato nella sala stampa del Senato una dichiarazione, diffusa dall'agenzia AGI il 15 gennaio 1996, e ripresa dal quotidiano "La Nazione" il giorno successivo, nella quale erano contenuti giudizi assai critici sulla persona e l'opera del signor Giampiero Cioffredi, coordinatore nazionale di "Arci solidarietà". Il parlamentare affermava che "promettendo l'Eldorado alla gente del terzo mondo" si finirebbe per "derubare i lavoratori italiani"; in tale valutazione negativa il senatore accomunava, con espressioni molto forti, "la Caritas, i comunisti ed i sindacati", aggiungendo che per regolarizzare un extracomunitario occorrono "dai quattrocento ai seicento milioni" e che "questi negrieri si vogliono spartire tremila miliardi dei contribuenti, fuori bilancio, messi nelle mani della Caritas". Il signor Cioffredi presentava quindi denuncia-querela nei confronti del senatore Boso per il reato di cui agli artt. 595 del codice penale e 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47. Con ordinanza del 27 novembre 1996 è stata trasmessa copia degli atti al Senato della Repubblica circa l'applicabilità dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, stante il disposto dell'art. 2, comma 4, del d.-l. 23 ottobre 1996, n. 555, all'epoca vigente; sul punto, l'Assemblea del Senato ha affermato l'insindacabilità.

1.2. - Il giudice per le indagini preliminari ha quindi promosso conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato, richiamando la giurisprudenza costituzionale che ha sì riconosciuto alla Camera il potere di valutare la condotta addebitata al suo componente, ma ha affermato il controllo della Corte sul suo corretto esercizio (sentenze nn. 1150 del 1988, 443 del 1993, 129 del 1996).

La condotta del parlamentare, per essere assistita dalla prerogativa dell'irresponsabilità, deve esprimersi attraverso opinioni correlate alla funzione; fuori da tale ambito, l'unica garanzia invocabile è quella della libera manifestazione del pensiero, che l'art. 21 della Costituzione assicura a tutti. Non è il maggiore o minore tasso di "politicità" a ricondurre l'opinione alla funzione, ma la strumentalità rispetto all'ufficio ricoperto; l'equilibrio fra l'autonomia parlamentare e il principio di legalità-giurisdizione richiede che il sacrificio dell'onore della persona offesa sia indispensabile a soddisfare il valore antagonista: il libero svolgimento dell'attività parlamentare. Tale bilanciamento postula non soltanto l'essenzialità della condotta ai fini dell'esercizio della funzione, ma quella "contenutezza e misura" che renda minima l'offesa del bene sacrificato.

Secondo il ricorrente, la delibera del Senato che afferma l'insindacabilità non sarebbe giustificata; la Giunta competente, d'altra parte, aveva escluso la sussistenza della prerogativa, e l'Assemblea andava in diverso avviso per considerazioni che risulterebbero sfuggenti.

2. - Il conflitto è stato dichiarato ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, con l'ordinanza n. 251 del 1997.

3. - Si è costituito in giudizio il Senato della Repubblica, ricordando come nel procedimento apertosi in seguito alla querela avanzata dal signor Giampiero Cioffredi, ai sensi dell'art. 595 del codice penale, il pubblico ministero avesse richiesto l'archiviazione, reputando le valutazioni formulate dal senatore Boso "strettamente coniugabili con l'attività conoscitiva ed interpretativa della funzione parlamentare". Il giudice per le indagini preliminari non ha accolto tale richiesta e ha quindi promosso il presente conflitto, che ad avviso del Senato è inammissibile, e in subordine infondato, dal momento che la dichiarazione di insindacabilità è stata effettuata dopo approfondito dibattito, sia con riguardo all'elaborazione dei criteri sulla base dei quali va interpretato l'art. 68, primo comma, della Costituzione, sia con riferimento specifico alle modalità e al contenuto delle affermazioni del senatore Boso, nella sala stampa del Senato, mentre era in corso la discussione sul decreto-legge in tema di immigrazione: il che attesta il collegamento delle espressioni, riferite a una persona estranea alle Camere, con la funzione parlamentare. E non è comunque ammissibile la contestazione della valutazione dell'Assemblea, ponderata e corretta sul piano del procedimento, perché essa si risolverebbe nel sindacato sull'interpretazione data dall'organo parlamentare all'art. 68, primo comma, della Costituzione.

In una memoria depositata nell'imminenza dell'udienza, il Senato ha insistito sui limiti del controllo operato dalla Corte costituzionale quale giudice dei conflitti di attribuzione: richiamando la sentenza n. 265 del 1997, ricorda che la Corte non può rivedere - "quasi come un giudice dell'impugnazione" - le sentenze che abbiano fatto erronea applicazione dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, e le deliberazioni della Camera che affermano l'insindacabilità. I vizi che possono essere dedotti innanzi alla Corte sono, infatti, soltanto quelli procedimentali o che derivano dalla omessa o erronea valutazione dei presupposti richiesti per il valido esercizio del potere. Il giudizio sul conflitto di attribuzione non può dunque trasformarsi nella revisione, in chiave di legittimità costituzionale, di atti degli organi costituzionali e dei soggetti legittimati al conflitto.

Nel merito, il Senato ha affermato la piena correttezza dell'iter procedurale seguito: in assemblea si è discusso sull'interpretazione del principio introdotto dall'art. 68, primo comma, e la disparità di vedute che è emersa ha portato a un voto meditato, che oggi si vuole contestare. Nella memoria si rileva, inoltre, che le espressioni usate dal senatore Boso sono dirette non tanto al singolo, bensì alle associazioni alle quali appartiene il Cioffredi. Le sue parole contengono un giudizio su un gruppo politicamente attivo, con riguardo alla elaborazione della nuova disciplina in tema di immigrazione, e l'Assemblea ha valutato il collegamento fra le dichiarazioni e il dibattito parlamentare.

Il comportamento del senatore - conclude la memoria del Senato - rientrava d'altronde fra quelli soggetti alla potestà disciplinare del Presidente del Senato, di cui all'art. 64 (recte: 67), comma 4, del regolamento; e ciò è ulteriore indizio di ragionevolezza della valutazione operata dall'organo parlamentare.

4. - È pervenuta alla Corte richiesta del signor Giampiero Cioffredi per costituirsi in giudizio, motivata dal suo interesse all'esito della vicenda processuale del conflitto di attribuzione. Nell'udienza pubblica del 30 settembre 1997 la difesa di Cioffredi ha illustrato le ragioni a sostegno, tali da consentire almeno l'intervento.

Considerato in diritto

1. - Il giudice per le indagini preliminari del tribunale di Roma ha promosso conflitto di

attribuzione fra poteri dello Stato con riferimento alla delibera del 7 maggio 1997 con la quale l'Assemblea del Senato, disattendendo la proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità, ha qualificato come opinione espressa da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, il fatto attribuito a Erminio Boso, senatore nella XII legislatura.

Contestando la fondatezza del ricorso, si è costituito in giudizio il Senato, osservando come il contesto in cui sono state pronunciate le parole in esame permetta di ricondurle all'esercizio delle funzioni parlamentari.

2. - Va dichiarata, in primo luogo, l'inammissibilità della richiesta avanzata dal signor Giampiero Cioffredi - parte offesa nel procedimento penale menzionato - di costituirsi in giudizio o di poter spiegare intervento. Questa Corte ribadisce, in proposito, l'orientamento già manifestato con la sentenza n. 419 del 1995, spettando la legittimazione, allo stato della disciplina vigente, soltanto ai soggetti dai quali e nei cui confronti è sollevato il conflitto.

3. - Passando al merito, occorre ricordare quanto già è stato chiarito sull'ambito del giudizio, allorché il conflitto fra poteri verta su una delibera parlamentare affermativa dell'insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

La Corte non è giudice dell'impugnazione: lo ha precisato la sentenza n. 265 del 1997; ma già in precedenza le sentenze n. 1150 del 1988 e n. 443 del 1993 ne avevano circoscritto il vaglio, qualificandolo come controllo sulla "non arbitrarietà della delibera parlamentare" (sentenza n. 1150 del 1988) e, dunque, come "verifica esterna" (sentenza n. 443 del 1993). A significare che la Corte non può rivalutare la ponderazione compiuta dalle Camere, ma soltanto accertare se vi sia stato un uso distorto, arbitrario, del potere parlamentare, tale da vulnerare le attribuzioni degli organi della giurisdizione o da interferire sul loro esercizio.

Questa verifica ha per oggetto la regolarità dell'iter procedurale e, nei limiti sopra indicati, la sussistenza dei presupposti richiesti dal primo comma dell'art. 68, e cioè la riferibilità dell'atto alle funzioni parlamentari: è il nesso funzionale, infatti, il discrimine fra quell'insieme di dichiarazioni, giudizi e critiche - che ricorrono così di frequente nell'attività politica di deputati e senatori - e le opinioni che godono della particolare garanzia introdotta dall'art. 68, primo comma, della Costituzione. Nel sistema delineato dalla norma costituzionale, spetta alle Camere valutare la sussistenza delle condizioni dell'insindacabilità (sentenza n. 443 del 1993, Considerato in diritto n. 4). E va altresì ricordato che la prerogativa riconosciuta ai membri del Parlamento è, sul piano del diritto sostanziale, una causa che esonera dalla responsabilità l'autore delle dichiarazioni contestate; e sul piano processuale vi è l'obbligo per l'autorità giudiziaria di prendere atto della deliberazione parlamentare, fatta salva la possibilità di provocare il controllo della Corte costituzionale sulla "correttezza" di essa (v. le sentenze nn. 265 del 1997 e 129 del 1996).

4. - Esperendo il relativo controllo, questa Corte deve tener conto che la funzione parlamentare ha natura generale ed è libera nel fine; ciò che la differenzia da altre funzioni costituzionalmente tutelate, ma "specializzate", con conseguenze significative in ordine alle garanzie accordate per le opinioni espresse e i voti dati (v. la sentenza n. 148 del 1983, Considerato in diritto n. 4).

La funzione parlamentare ha quindi una dimensione peculiare nel sistema. Se essa non si risolve negli atti tipici, e ricomprende quelli presupposti e conseguenziali, non si può però ricondurvi l'intera attività politica svolta dal deputato o dal senatore: tale interpretazione finirebbe, invero, per vanificare il nesso funzionale posto dall'art. 68, primo comma, e comporterebbe il rischio di trasformare la prerogativa in un privilegio personale.

5. - Spetta alle Camere, sulla base di questi essenziali riferimenti, il compito di applicare la

prerogativa, senza essere condizionate dagli orientamenti della giurisprudenza ordinaria (sentenza n. 443 del 1993; ma v. anche la sentenza n. 265 del 1997, Considerato in diritto n. 4, ove si ricorda che l'esercizio, in concreto, della potestà da parte della Camera inibisce l'inizio o la prosecuzione di qualsiasi giudizio di responsabilità, penale o civile per il risarcimento dei danni).

Nel corso delle varie legislature si è registrata una certa oscillazione nell'interpretazione della norma costituzionale, e da ultimo sembra prevalere una prassi di tipo estensivo, quasi a compensare l'avvenuta soppressione dell'autorizzazione a procedere, di cui alla legge costituzionale n. 3 del 1993, soprattutto per quanto attiene al reato di diffamazione, per il quale poteva, in precedenza, accadere che si facesse ricorso al diniego dell'autorizzazione a procedere. Ma la Corte, in questa sede, non è chiamata a giudicare sul merito della scelta parlamentare: essa deve accertare se vi sia stato corretto esercizio del potere parlamentare, o se la valutazione dei presupposti per la sua applicazione risulti inconciliabile con la previsione costituzionale, determinando invasione o interferenza con le attribuzioni giudiziarie (sentenze nn. 265 del 1997, 129 del 1996, 1150 del 1988).

6. - Si può ora definire il conflitto promosso dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Roma.

Il dibattito, prima in Giunta e poi in Assemblea, si è concluso con la deliberazione di insindacabilità: le valutazioni contenute nella relazione della Giunta sono state ampiamente ponderate nel corso della discussione e quindi superate, in Assemblea, dalla considerazione che le dichiarazioni erano state rese mentre si procedeva alla conversione del decreto-legge sugli immigrati extracomunitari (il n. 489 del 1995, poi decaduto).

È vero che dette espressioni non possono ritenersi, sul piano strettamente formale, riproduttive degli interventi del senatore Boso in commissione affari costituzionali, ove si esaminavano numerosi emendamenti, fra i quali ve ne erano molti presentati dallo stesso Boso e da altri senatori del Gruppo della Lega Nord. Tuttavia non è arbitraria la valutazione effettuata dall'organo parlamentare: il Senato, investito della questione nella legislatura successiva a quella in cui si erano svolti i fatti, ha qualificato le dichiarazioni come "divulgative di una scelta politica", che si è tradotta in puntuali atti funzionali (v. gli emendamenti testé menzionati e il disegno di legge sulla "regolamentazione dell'ingresso e della permanenza degli extracomunitari nel territorio dello Stato", di iniziativa dei senatori Bedoni, Boso e altri, XII legislatura, n. 1780, assegnato alla prima commissione congiuntamente al disegno di legge di conversione del citato decreto-legge n. 489 del 1995).

Con riguardo alla ponderazione compiuta dal Senato, che ha accentuato il rilievo politico-istituzionale di tale esternazione, va sottolineato che su questi temi il confronto politico era talmente aspro, nel gennaio del 1996, da impedire l'utile conclusione dei lavori in commissione, impegnata - come si è detto - dal 30 novembre 1995 al 16 gennaio 1996: il giorno successivo il decreto-legge decadde.

Siffatte circostanze spiegano perché nel dibattito in Assemblea sia stata messa in luce da più parti l'esigenza di garantire il libero svolgimento del mandato parlamentare, così tutelando l'indipendenza delle Camere e gli essenziali spazi di libertà della rappresentanza politica (Senato, 7 maggio 1997, seduta pomeridiana dell'Assemblea).

Va dunque escluso che la deliberazione, adottata in seguito al dibattito che si è richiamato, configuri quell'esercizio arbitrario del potere parlamentare che risulterebbe invasivo delle attribuzioni degli organi giurisdizionali, recando ingiustificato vulnus ai diritti fondamentali della persona.

7. - Gli effetti della dichiarazione d'insindacabilità - non limitata alla durata della

legislatura - e i suoi innegabili riflessi sull'esercizio della giurisdizione pongono, al tempo stesso, l'esigenza che le Camere si attengano a canoni il più possibile chiari e univoci nell'esplicazione di detto potere. Con riguardo ai profili procedurali, va segnalato che nel sistema attuale la proposta (argomentata) della Giunta può essere disattesa dall'Assemblea senza alcun dibattito, il che peraltro non è accaduto in questo caso. In proposito si può notare che, per assicurare il massimo di trasparenza della procedura, si era già discusso in sede parlamentare sull'opportunità di integrare il regolamento (si veda, infatti, l'art. 18, comma 2-bis, del regolamento della Camera dei deputati, come risulta modificato nella seduta del 20 maggio 1993, destinato a valere, però, soltanto per l'autorizzazione a procedere, poi soppressa dalla legge costituzionale n. 3 del 1993).

Va infine ricordato quanto si è osservato nella decisione su un altro conflitto fra organo giudiziario e Camere che pure si collocava in un contesto parzialmente diverso (sentenza n. 379 del 1996, Considerato in diritto, n. 9); e va qui ribadito che la congruità delle procedure parlamentari e la loro articolazione, e l'adeguatezza delle sanzioni regolamentari, rappresentano per il Parlamento un problema, se non di legalità, certamente di conservazione della legittimazione dei suoi istituti di autonomia.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che spetta al Senato della Repubblica affermare l'insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal senatore Boso, diffuse il 15 gennaio 1996, secondo quanto deliberato dall'Assemblea del Senato il 7 maggio 1997.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 novembre 1997.

Il Presidente: Vassalli

Il redattore: Guizzi

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 5 dicembre 1997.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.