CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **252/1999** (ECLI:IT:COST:1999:252)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA POTERI DELLO STATO**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **MARINI A.**
Udienza Pubblica del **09/02/1999**; Decisione del **11/06/1999**
Deposito del **23/06/1999**; Pubblicazione in G. U. **30/06/1999**
Norme impugnate:
Massime: **24780 24781**
Atti decisi:

N. 252

SENTENZA 11-23 GIUGNO 1999

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della delibera della Camera dei deputati del 20 marzo 1997, con la quale è stata dichiarata l'insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dall'on. Boato nei confronti del dott. Salvini, promosso con ricorso del Tribunale di Milano, notificato l'11 marzo 1998, depositato in cancelleria il 31 successivo ed iscritto al n. 10 del registro conflitti 1998.

Visto l'atto di costituzione della Camera dei deputati;

Udito nell'udienza pubblica del 9 febbraio 1999 il giudice relatore Annibale Marini;

Udito l'avvocato Giuseppe Abbamonte per la Camera dei deputati.

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso di un giudizio civile di risarcimento del danno promosso dal dott. Guido Salvini nei confronti dell'on. Marco Boato, il tribunale di Milano ha proposto conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato avverso la delibera del 20 marzo 1997 con la quale la Camera dei deputati ha dichiarato che i fatti per i quali pende il procedimento civile n. 10890/1990 dinanzi al citato organo giurisdizionale concernono opinioni espresse da un parlamentare nell'esercizio delle sue funzioni ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

2. - Il giudizio dinanzi al tribunale ricorrente trae origine da dichiarazioni rese dall'on. Boato sia in qualità di testimone, nel corso del dibattimento relativo al processo penale a carico di Adriano Sofri (celebratosi presso la Corte di assise di Milano per l'omicidio del commissario di pubblica sicurezza Calabresi), sia in interviste rilasciate ad organi di stampa, con le quali il parlamentare accusava il dott. Guido Salvini (giudice istruttore nel procedimento penale a carico di Sofri) di avere - durante un colloquio informale con un detenuto - tentato di far confessare a quest'ultimo che l'on. Boato era il mandante dell'omicidio Calabresi.

2.1. - La Camera dei deputati, su proposta della Giunta per le autorizzazioni a procedere, nella seduta del 20 marzo 1997 ha deliberato - ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione - che i fatti per i quali pende il suddetto giudizio civile costituiscono opinioni espresse da un parlamentare nell'esercizio delle sue funzioni.

A sostegno dell'affermata insindacabilità delle dichiarazioni rese dall'on. Boato, la Giunta, nella relazione, in primo luogo, sottolineava, quale fatto notorio, la "battaglia politica" condotta "da moltissimi anni" dall'on. Boato "sui temi della giustizia, su quelli, in particolare, delle garanzie difensive nel processo penale e sulla ricostruzione delle vicende relative alle numerose stragi che si sono verificate nel nostro paese nel corso degli ultimi decenni". Aggiungeva, quindi, che le dichiarazioni dell'on. Boato si inserivano nell'ambito di un processo, quello per l'omicidio del commissario Calabresi, che aveva assunto in quegli anni "una straordinaria rilevanza politica, sia perché collegato a vicende propriamente politiche, sia perché incentrato, per quanto riguarda le regole del processo, sul ruolo dei collaboratori di giustizia e sull'utilizzo che di tale strumento ha fatto la magistratura nel corso di questi anni". Assumeva pertanto che l'episodio contestato all'on. Boato costituisse "nella sua sostanza una denuncia di chiara ed evidente natura politica, giacché intesa a denunciare un preteso uso distorto delle regole processuali sull'uso dei collaboratori di giustizia, materia questa oggetto da anni di ampio dibattito politico e giuridico".

3. - Ritiene il tribunale che la Camera dei deputati non abbia legittimamente esercitato il potere valutativo che le compete ai sensi dell'art. 68 della Costituzione, in quanto la condotta tenuta dall'on. Boato sarebbe del tutto estranea ai concetti di "opinione" e di "esercizio delle funzioni" parlamentari di cui al citato art. 68 Cost.

3.1. - Osserva innanzitutto il tribunale ricorrente che le argomentazioni della Giunta per le autorizzazioni a procedere, fatte proprie dall'Assemblea parlamentare, danno per scontato il superamento del problema dell'estensione dell'area di insindacabilità dall'esercizio delle funzioni tipicamente parlamentari, o paraparlamentari, allo svolgimento di attività politica, anche genericamente intesa, né funzionale né astrattamente collegabile al mandato parlamentare. Superamento che nella dottrina costituzionalistica non costituirebbe un dato

acquisito e che non sarebbe agevolmente ravvisabile neppure nella giurisprudenza di questa Corte.

3.2. - Non sarebbe in ogni caso possibile, ad avviso dello stesso tribunale, ricondurre la condotta dell'on. Boato nell'ambito delle attività parlamentari o politiche in considerazione della natura della notizia (che riguardava personalmente il parlamentare), della fonte (un colloquio con un professionista che in nessun modo risulterebbe collegato allo svolgimento di attività parlamentari), del lasso di tempo trascorso tra l'acquisizione della notizia (risalente al 1986) e l'inizio della sua divulgazione (23 febbraio 1990) e, infine, del fatto che le dichiarazioni sono state rese dal parlamentare nel corso di un esame testimoniale in cui vi è l'obbligo del teste di dire la verità e non di esprimere opinioni.

3.3. - Trattandosi della concreta attribuzione di un fatto determinato, astrattamente idoneo - nella sua specificità e gravità - ad integrare un illecito, la sua cognizione, conclude il tribunale, dovrebbe essere dunque riservata, anche in forza dei precetti costituzionali di cui agli artt. 24, 101 e 102 della Costituzione, all'autorità giudiziaria ordinaria.

4. - Il conflitto è stato dichiarato ammissibile, nella prima fase di delibazione sommaria, con ordinanza n. 37 del 1998.

5. - Si è costituita in giudizio la Camera dei deputati evidenziando, innanzitutto, la correttezza dell'iter argomentativo seguito dall'Assemblea parlamentare a sostegno dell'insindacabilità della condotta dell'on. Boato.

5.1. - Sostiene in proposito la Camera che, ai fini della prerogativa dell'insindacabilità, l'Assemblea di appartenenza, per la sua origine elettiva, è la sola che può stabilire - caso per caso - se siano stati travalicati i limiti delle funzioni parlamentari cui il deputato è legittimato in forza del mandato elettivo.

Ferma in ogni caso restando che l'insindacabilità verrebbe meno in caso di "manifesti eccessi dalla funzione parlamentare".

Ritiene peraltro la Camera che la motivazione espressa dalla Giunta per le autorizzazioni a procedere e fatta propria dall'Assemblea parlamentare non possa ritenersi manifestamente arbitraria od implausibile.

Quanto alle modalità con le quali si è estrinsecata la condotta dell'on. Boato, la difesa della Camera sostiene che "anche la materia della testimonianza può essere supporto dell'attività politica" e che "l'insindacabilità della relativa manifestazione è essa stessa garanzia della verità del contenuto che altro teste non garantito potrebbe temere di esprimere".

Su di un piano ancor più generale, aggiunge la Camera, non varrebbe il riferimento a pretese lesioni all'onore o alla reputazione del dott. Salvini, essendo prevalente, per il rilievo che la vicenda assume, la necessità di tutelare l'esercizio della funzione parlamentare.

Infine, a convalidare i risultati cui sono pervenuti sia la Giunta per le autorizzazioni a procedere che l'Assemblea, "nel senso di riconoscere il rispetto da parte del Boato dei limiti costituzionali del mandato parlamentare", vi sarebbe - a giudizio della Camera - la completa estraneità del parlamentare alle vicende legate all'omicidio Calabresi, avendo il tribunale di Milano (recte: il giudice istruttore) disposto l'archiviazione del procedimento a suo tempo instaurato a carico del deputato.

6. - In prossimità della udienza pubblica la Camera dei deputati ha depositato una memoria, ribadendo quanto già affermato nel precedente atto di costituzione e svolgendo ulteriori considerazioni a sostegno della correttezza della delibera di insindacabilità.

Osserva, in primo luogo, la Camera che la funzione parlamentare, avendo natura politica, non potrebbe essere negata anche quando, come nel caso in esame, non si esprima in comportamenti tipici, dovendosi - proprio per le sue connotazioni politiche - adattare alle divenienti realtà ed assumere di volta in volta forme e dimensioni adeguate alle singole vicende. A siffatta affermazione non osterebbe la sentenza di questa Corte n. 289 del 1998, in quanto tale decisione - che avrebbe comunque confermato sia la natura libera dell'attività parlamentare che la competenza della sola Assemblea di appartenenza a conoscerne - aveva ad oggetto un caso diverso da quello per cui è oggi conflitto.

Assume inoltre la Camera che, rientrando nell'esercizio del mandato parlamentare non solo la funzione legislativa ma anche quella ispettiva, ne conseguirebbe la possibilità di controllo e denuncia di fatti che, pur riguardando personalmente il parlamentare, abbiano comunque rilevanza generale, come la denuncia delle "deviazioni" della magistratura in materia "di uso dei collaboratori di giustizia" formulata dall'on. Boato.

Osserva ancora la Camera che l'omicidio del commissario Calabresi, il conseguente processo, l'accusa (risultata infondata) rivolta all'on. Boato di esserne il mandante, avevano assunto - per gli effetti che ne derivavano all'accusato - una evidente rilevanza politica e che dalle dichiarazioni rese dallo stesso on. Boato nel corso dell'esame testimoniale dinanzi alla Corte di assise, nonché in altre occasioni precedenti e susseguenti al processo, emergerebbe la volontà del parlamentare di denunciare l'uso distorto, da parte della magistratura, dei collaboratori di giustizia. Materia, questa, oggetto da anni di un ampio dibattito politico e giuridico.

Nel contestare le argomentazioni svolte dal tribunale di Milano, la difesa della Camera dei deputati rileva, infine, l'evidente erroneità dell'affermazione secondo cui la Giunta per le autorizzazioni a procedere avrebbe dato per scontato il superamento dell'estensione dell'area di insindacabilità dall'esercizio delle funzioni tipicamente parlamentari, o paraparlamentari, allo svolgimento di attività politica, poiché al contrario l'intera motivazione della predetta Giunta riguarderebbe l'ambito dell'attività parlamentare, e non soltanto politica, dell'on. Boato.

Considerato in diritto

1. - Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, proposto dal tribunale di Milano con ricorso notificato l'11 marzo 1998, riguarda la deliberazione del 20 marzo 1997 con la quale la Camera dei deputati ha ritenuto che i fatti in relazione ai quali l'on. Marco Boato è stato convenuto in giudizio dinanzi a quel tribunale dal magistrato Guido Salvini, concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi del primo comma dell'art. 68 della Costituzione.

2. - Il conflitto è inammissibile.

3. - In allegato alla memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica la difesa della Camera dei deputati ha prodotto una copiosa documentazione relativa all'attività parlamentare svolta dall'on. Boato, in un arco di tempo di oltre sedici anni, al fine di dimostrare la particolare attenzione da questi costantemente dedicata al tema delle garanzie difensive nel processo penale e, quindi, il nesso funzionale tra le dichiarazioni rilasciate, in sede giudiziaria ed extragiudiziaria, dall'on. Boato e l'esercizio della funzione parlamentare. Da tale documentazione emerge, peraltro, che l'on. Boato, all'epoca dei fatti per i quali è stato convenuto in giudizio dinanzi al tribunale di Milano (febbraio 1990), era membro di una Camera - il Senato - diversa da quella che ha adottato la delibera di insindacabilità.

Preliminarmente ad ogni altra questione, sorge pertanto la necessità di stabilire, in via generale, nell'ipotesi di mutamento della Camera di appartenenza del parlamentare, se la delibera di insindacabilità debba essere adottata dalla Camera a cui il parlamentare apparteneva al momento del fatto o da quella di appartenenza del parlamentare al momento di adozione della delibera. Accertamento che, incidendo, come si vedrà, sull'ammissibilità del conflitto e, quindi, su materia sottratta al potere dispositivo delle parti, deve essere effettuato da questa Corte ex officio.

3.1 - In proposito, va ribadito che l'insindacabilità di cui al primo comma dell'art. 68 della Costituzione è diretta a garantire, in via primaria, non già la persona del parlamentare, ma la libertà e l'autonomia delle Camere. Sotto un diverso e concorrente aspetto la garanzia, investendo le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari, ha necessariamente riguardo alle funzioni esercitate dal deputato o dal senatore nel momento in cui le opinioni stesse vengono espresse.

Non ha invece alcun rilievo - a differenza di quanto si verifica per la prerogativa di cui al secondo comma dell'art. 68 della Costituzione - la qualità che il soggetto rivesta nel momento in cui è chiamato in giudizio.

È pertanto alla Camera cui il parlamentare appartiene al momento del fatto, e ad essa sola, che competono - come appare del resto acquisito, dopo talune oscillazioni, nella stessa più recente prassi parlamentare - i poteri connessi alla prerogativa dell'insindacabilità, ed innanzitutto il potere di valutare la riconducibilità delle opinioni all'esercizio delle funzioni parlamentari.

3.2. - Competente a pronunciarsi sulla insindacabilità delle opinioni espresse dall'on. Boato, in relazione alle quali pende giudizio civile dinanzi al tribunale di Milano, è dunque il Senato della Repubblica, cui il parlamentare apparteneva all'epoca in cui rese le dichiarazioni stesse, e non la Camera dei deputati.

3.3. - La inesistenza, nella specie, di una delibera della Camera di appartenenza del parlamentare, facendo mancare la materia stessa del conflitto, non può non comportarne la dichiarazione di inammissibilità. Resta ovviamente impregiudicato il potere della Camera competente di deliberare in argomento; come resta impregiudicato quello dell'autorità giudiziaria di giudicare sui fatti, e anche di valutare autonomamente la loro riconducibilità alle funzioni parlamentari e di contrastare eventualmente una diversa valutazione della Camera stessa, se e quando essa sopravvenga, con lo strumento del conflitto di attribuzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato proposto dal tribunale di Milano nei confronti della Camera dei deputati, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 1999.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Marini

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 23 giugno 1999.

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.