CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **81/2011** (ECLI:IT:COST:2011:81)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA POTERI DELLO STATO**
Presidente: **DE SIERVO** - Redattore: **GROSSI**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **07/03/2011**
Deposito del **11/03/2011**; Pubblicazione in G. U. **16/03/2011**
Norme impugnate: Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione della Camera dei deputati del 19/12/2008.
Massime: **35479**
Atti decisi: **confl. pot. mer. 4/2009**

SENTENZA N. 81

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Ugo DE SIERVO; Giudici : Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, 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 della Camera dei deputati del 19 dicembre 2008 (doc. IV-quater, n. 7), relativa all'insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni

espresse dal senatore Maurizio Gasparri nei confronti del dottor Henry John Woodcock, promosso dal Tribunale ordinario di Roma con ricorso notificato il 2 novembre 2009, depositato in cancelleria il 12 novembre 2009 ed iscritto al n. 4 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2009, fase di merito.

Visto l'atto di costituzione della Camera dei deputati;

udito nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2011 il Giudice relatore Paolo Grossi;

udito l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Camera dei deputati.

Ritenuto in fatto

1. − Il Tribunale di Roma ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in ordine alla deliberazione 19 dicembre 2008 (doc. IV-quater, n. 7), con la quale la Camera dei deputati ha dichiarato che i fatti per i quali l'allora deputato Maurizio Gasparri è sottoposto a procedimento penale per il reato di diffamazione nei confronti del dott. Henry John Woodcock riguardano opinioni espresse nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

Il Tribunale ricorrente espone che il senatore Maurizio Gasparri, deputato all'epoca dei fatti, è imputato del reato di cui all'art. 595, terzo comma, del codice penale per aver rilasciato nel corso della trasmissione radiofonica della RAI "Radio 3131", andata in onda l'8 febbraio 2004, dichiarazioni con le quali offendeva l'onore e la reputazione del dott. Henry John Woodcock, sostituto procuratore in servizio presso la Procura della Repubblica di Potenza. In particolare, il parlamentare ha affermato che: «[…] è stata spazzata via una farneticante accusa di un giudice irresponsabile di Potenza […], il C.S.M e il Ministero della Giustizia metteranno fine all'azione dissennata di persone che calunniano […] però faremo i conti in sede giudiziaria con chi si è comportato in quel modo […]».

Il ricorrente evidenzia che, secondo costante giurisprudenza di legittimità, l'applicabilità dell'art. 68 della Costituzione richiede l'esistenza di un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese extra moenia dal membro del Parlamento e l'esercizio delle sue funzioni parlamentari, nonché, sulla base della giurisprudenza costituzionale, di un legame temporale tra l'attività parlamentare e l'attività esterna.

Nel caso di specie, ad avviso del Tribunale, non ricorrerebbero gli indicati presupposti; in particolare, la relazione della Giunta per le Autorizzazioni della Camera dei deputati non conterrebbe «alcuna indicazione» che consenta di individuare la sussistenza del nesso funzionale. Al riguardo, il ricorrente precisa, inoltre, che «l'unico profilo» rilevante, ai fini dell'art. 68, primo comma, Cost. (che tuttavia non consentirebbe l'applicazione della prerogativa di insindacabilità prevista dall'art. 68, primo comma, della Costituzione) sarebbe contenuto «nella allegazione, non provata, del fatto che le dichiarazioni rese» dal parlamentare sono legate alla funzione esercitata.

Il giudice ricorrente conclude chiedendo a questa Corte di dichiarare «che non spettava alla Camera dei deputati la valutazione della condotta addebitabile al Parlamentare Maurizio Gasparri […] in quanto estranea alla previsione di cui all'art. 68, primo comma, Cost», nonché di annullare la delibera della Camera dei deputati in data 19 dicembre 2008.

2. – Il presente conflitto è stato dichiarato ammissibile con ordinanza n. 270 del 2009.

3. – Il ricorso, unitamente alla ordinanza suddetta, è stato notificato il 2 novembre 2009 e depositato il 12 novembre 2009.

4. – Si è costituita in giudizio la Camera dei deputati eccependo l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza del ricorso.

Premessa l'illustrazione dei caratteri e dei fini dell'istituto della insindacabilità, secondo la Camera – che richiama in tal senso l'art. 3, comma 1, 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) – la funzione parlamentare ha carattere complesso in quanto costituita da una «pluralità di forme di manifestazione che non possono ridursi alla sola sede parlamentare». Pertanto, l'interpretazione dell'istituto della insindacabilità dei parlamentari «deve necessariamente tener conto della evoluzione delle forme della rappresentanza politica che, in una democrazia pluralistica, si connota per una dimensione pubblica e comunicativa che trascende le sedi e gli atti formali delle Camere». E ciò prestando attenzione «al più generale contesto politico e sociale», dando così una «percezione più ampia e più di sistema della funzione parlamentare», giacché «nella nostra democrazia pluralistica la garanzia della libertà parlamentare debba possedere un raggio di operatività più ampio rispetto al passato».

Secondo la Camera, una valutazione della Corte basata sulla «mera verifica della corrispondenza (o addirittura 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».

La Camera osserva, altresì, che, nel conflitto in esame, le dichiarazioni del parlamentare rientrano «a pieno titolo» nel percorso politico intrapreso dal suo gruppo parlamentare e che esse sono state fatte nell'esercizio del diritto, spettante a ciascun parlamentare, di criticare eventuali disfunzioni di qualsiasi istituzione, concorrendo così «a determinare la formazione della volontà da parte dell'opinione pubblica e quindi del corpo elettorale».

Nel caso di specie, sussisterebbe il nesso funzionale, in quanto vi sarebbe corrispondenza tra le dichiarazioni del parlamentare e l'attività del suo gruppo parlamentare di Alleanza Nazionale. D'altra parte, secondo la Camera un'eccessiva «"personalizzazione" del nesso funzionale» potrebbe dare luogo a «conseguenze discriminatorie» nei confronti di quei parlamentari che, una volta chiamati a ricoprire incarichi di governo, sarebbero esclusi dalle garanzie previste dal citato art. 68, primo comma, della Costituzione.

A questo riguardo, la Camera osserva che l'attività inquirente del sostituto Procuratore di Potenza era stata oggetto di attività parlamentare di sindacato ispettivo già nel 2003. In particolare, vengono richiamate: l'interpellanza urgente n. 2/01011 del 12 dicembre 2003; l'interpellanza n. 2/01393 del 9 dicembre 2004. Inoltre, ulteriori atti di sindacato ispettivo (citati a titolo esemplificativo) sarebbero stati predisposti, sia prima che dopo le dichiarazioni incriminate, dal Gruppo di Alleanza Nazionale e ciò al fine di «stigmatizzare il comportamento di una certa parte della magistratura nei rapporti con gli altri poteri dell'ordinamento costituzionale».

Infine, di particolare rilevanza sarebbe l'attività parlamentare svolta dall'allora deputato nel corso della XIII legislatura (1996-2001), precedente a quella nel corso della quale sono state rese le dichiarazioni che hanno dato luogo all'odierno conflitto (XIV legislatura, 2001-2006). Il parlamentare avrebbe, infatti, presentato «molteplici atti di sindacato ispettivo» [che vengono richiamati] volti ad evidenziare «alcune situazioni di anomalo funzionamento della magistratura, anche in relazione ai rapporti con il potere politico».

La Camera conclude chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile e infondato, essendo sussistente il nesso funzionale tra le dichiarazioni rese dal parlamentare e l'attività parlamentare svolta ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

5. – In prossimità dell'udienza la Camera dei deputati ha depositato una memoria con la quale ha sostanzialmente ribadito le argomentazioni sviluppate nell'atto di costituzione.

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale di Roma ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in riferimento alla deliberazione adottata il 19 dicembre 2008, con la quale la Camera dei deputati, in accoglimento della proposta formulata dalla Giunta per le autorizzazioni (doc. IV – quater, n. 7), ha dichiarato che i fatti per i quali pende procedimento penale a carico dell'allora deputato Maurizio Gasparri per il reato di diffamazione nei confronti del dott. Henry John Woodcock riguardano opinioni espresse nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione. Il ricorrente sottolinea, in particolare, che, alla luce della giurisprudenza di legittimità, l'applicabilità della esimente prevista dall'art. 68 Cost., richiede la sussistenza di un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese extra moenia dal membro del Parlamento e l'esercizio delle sue funzioni parlamentari, nonché, in base alla giurisprudenza di questa Corte, di un legame temporale tra l'attività parlamentare e quella esterna. Nella specie, deduce il ricorrente, non sussisterebbero tali presupposti, in quanto la relazione della Giunta per le autorizzazioni della Camera dei deputati non conterrebbe indicazioni tali da consentire di individuare la sussistenza del nesso funzionale in questione, essendosi la Giunta soffermata su rilievi di carattere generale, senza che tra l'altro sussista alcuna correlazione cronologica tra l'attività parlamentare a tal fine evocata e le dichiarazioni oggetto di contestazione nei confronti dell'allora deputato.

2. – In via preliminare, va confermata l'ammissibilità del conflitto, sussistendone i presupposti soggettivi ed oggettivi, come già ritenuto da questa Corte con l'ordinanza n. 270 del 2009.

3. – Nel merito, il ricorso è fondato.

Va infatti ribadita la costante giurisprudenza di questa Corte, secondo cui, per la sussistenza del nesso funzionale tra le dichiarazioni rese da un parlamentare al di fuori dell'esercizio delle proprie attribuzioni e l'esercizio, da parte sua, di atti riconducibili a quelle stesse attribuzioni, è necessario che ricorrano contemporaneamente due presupposti: il legame temporale tra l'attività parlamentare e quella esterna, in modo tale che a questa possa concretamente attribuirsi finalità divulgativa della prima; nonché, la sostanziale corrispondenza di significato – ancorchè non testuale - tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari e gli atti divulgativi, non essendo sufficiente né una mera comunanza di argomenti o di contesto politico cui esse possano riferirsi, né, tantomeno, una mera comunanza tematica (tra le tante, sentenze n. 420, n. 410 e n. 171 del 2008; n. 53 del 2007 e n. 415 del 2006). Solo in questo ambito, dunque, il carattere strumentale, che necessariamente caratterizza il momento e l'atto divulgativo rispetto al concreto esercizio della funzione parlamentare, permette di estendere al primo l'eccezionale presidio della insindacabilità delle opinioni, necessario a presidiare il concreto e libero esercizio delle attribuzioni spettanti ai singoli parlamentari, e, per essi, della funzione costituzionalmente garantita alla Camera rappresentativa di appartenenza.

4. – Nella specie, la Camera dei deputati ha richiamato, nella memoria di costituzione, vari atti parlamentari dai quali si desumerebbe la sussistenza del nesso funzionale rispetto alle dichiarazioni che formano oggetto del procedimento penale: di questi, soltanto alcuni risultano personalmente riferibili alla attività dell'on. Gasparri, mentre gli altri – a prescindere dallo iato temporale che separa alcuni di essi dai fatti per i quali il giudice ricorrente procede – sono tutti a firma di altri parlamentari. Al riguardo, non può dunque che ribadirsi quanto la

giurisprudenza di questa Corte ha costantemente affermato in merito alla irrilevanza che, ai fini della applicabilità della garanzia prevista dall'art. 68, primo comma, Cost., presentano gli atti compiuti da altri parlamentari, appartengano o meno allo stesso gruppo del parlamentare delle cui dichiarazioni extra moenia si discute (tra le tante, sentenze n. 28 del 2008 e n. 304 del 2007), posto che il presidio della insindacabilità delle opinioni espresse nell'esercizio dello specifico munus di parlamentare non conferisce una sorta di garanzia generalizzata di immunità quanto alla relativa divulgazione, la quale, diversamente, risulterebbe in diretto contrasto con i limiti comunque imposti a chiunque eserciti il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero, ai sensi dell'art. 21 Cost..

Ebbene, degli atti "funzionali" prodotti dalla difesa della Camera, gli unici riferibili alla attività dell'allora deputato Gasparri, che dovrebbero fungere da "copertura" rispetto alle dichiarazioni oggetto del procedimento penale, sono rappresentati: dalla interpellanza n. 2/01434 presentata alla seduta della Camera del 2 novembre 1998, relativa alla adesione di un magistrato ad un appello dei centri sociali in cui si lamentavano i provvedimenti adottati in tema di applicazione delle norme in materia di immigrazione, cui erano seguite manifestazioni di piazza; dall'intervento svolto il 29 maggio 1998 in occasione della discussione della mozione di sfiducia nei confronti del Ministro dell'interno e del Ministro della Giustizia, nel corso della quale furono formulate critiche circa l'amministrazione della giustizia, anche in riferimento ad un discusso caso di scarcerazione avvenuto a Palermo; dall'interrogazione n. 3/01907, presentata alla seduta del 28 gennaio 1998, nella quale si stigmatizzava la situazione di conflittualità interna alla procura della Repubblica di Palermo; dalla replica, infine, alla risposta data alla propria interrogazione n. 3/00010 del 20 giugno 2006, nella quale si lamentava la insufficienza delle indagini svolte dalla Procura della Repubblica di Milano in relazione ad un presunto finanziamento illecito di partiti politici, e si censurava la politicizzazione di alcuni uffici giudiziari.

Si tratta, quindi, di atti parlamentari che, non solo sono di molti anni antecedenti le dichiarazioni per le quali è stata esercitata l'azione penale nei confronti del parlamentare, e, dunque, inidonei, per ciò solo, a determinare l'invocato nesso funzionale (ad esempio, sentenza n. 221 del 2006), ma risultano anche, per il loro contenuto, del tutto estranei ai fatti dedotti a fondamento del giudizio penale, riguardando questi ultimi l'attività di uno specifico magistrato, in riferimento ad una altrettanto specifica attività di indagine svolta dalla Procura della Repubblica di Potenza.

5. – Conclusivamente, la deliberazione della Camera dei deputati oggetto del ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato è stata adottata in violazione dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, ledendo le attribuzioni della autorità giudiziaria ricorrente, e deve, pertanto, essere annullata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spettava alla Camera dei deputati affermare che le dichiarazioni rese dal deputato Maurizio Gasparri, per le quali pende davanti al Tribunale di Roma il procedimento penale di cui al ricorso in epigrafe, concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

annulla, di conseguenza, la deliberazione di insindacabilità adottata dalla Camera dei

deputati nella seduta del 19 dicembre 2008 (documento IV – quater, n. 7).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2011.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Paolo GROSSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 marzo 2011.

Il Cancelliere

F.to: MELATTI

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.