

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **305/2013** (ECLI:IT:COST:2013:305)

Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA POTERI DELLO STATO**

Presidente: **SILVESTRI** - Redattore: **CAROSI**

Udienza Pubblica del **20/11/2013**; Decisione del **04/12/2013**

Deposito del **12/12/2013**; Pubblicazione in G. U. **18/12/2013**

Norme impugnate: Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione della Camera dei deputati del 22/09/2010 (doc. IV-ter, n. 15-A).

Massime: **37539**

Atti decisi: **confl. pot. mer. 2/2012**

SENTENZA N. 305

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Gaetano SILVESTRI; Giudici : Luigi MAZZELLA, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

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 22 settembre 2010 (doc. IV-ter, n. 15-A), relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni

esprese dall'onorevole Paolo Guzzanti nei confronti di Luigi (detto Gino) Strada, promosso dal Tribunale ordinario di Roma, prima sezione civile, con ricorso notificato il 12 novembre 2012, depositato in cancelleria l'11 dicembre 2012 ed iscritto al n. 2 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2012, fase di merito.

Visto l'atto di costituzione della Camera dei deputati;

udito nell'udienza pubblica del 20 novembre 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi;

udito l'avvocato Vito Cozzoli per la Camera dei deputati.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Roma, prima sezione civile, con ordinanza del 18-21 maggio 2012, depositata in cancelleria il 5 giugno 2012, ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in ordine alla deliberazione della Camera dei deputati del 22 settembre 2010 (doc. IV-ter, n. 15-A). Nell'occasione la Camera ha affermato che le dichiarazioni in relazione alle quali, nel giudizio civile pendente davanti a detto giudice, è stata avanzata domanda risarcitoria da parte di Luigi (detto Gino) Strada nei confronti - tra gli altri - di Paolo Guzzanti, deputato all'epoca dei fatti, concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e sono, pertanto, insindacabili ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Secondo quanto riferito dal medesimo giudice, l'attore ha proposto domanda di risarcimento dei danni derivati dal contenuto, da lui ritenuto diffamatorio, dell'articolo di stampa dal titolo «Ricompere Strada e difende il boia del Sudan», a firma del convenuto Guzzanti e pubblicato sul quotidiano «Il Giornale» del 12 marzo 2009, di cui Mario Giordano e Società Europea di Edizioni s.p.a., anch'essi convenuti, erano rispettivamente direttore responsabile ed editrice proprietaria. In particolare nell'articolo in questione il deputato Guzzanti aveva tra l'altro scritto: «Gino Strada, il politico amico di tutti i nemici dell'Occidente, degli Stati Uniti e di Israele che traveste generosamente la sua attività politica facendo il medico con i soldi raccolti dalla sua Ong», «[...] Ma ha il piccolo difetto di schierarsi sempre con i satrapi sanguinari e assassini, ieri Saddam ed oggi Omar Bashir del Sudan», «[...] lasciando fuori il genocida Bashir per il quale sta per aprire un ospedale a Nyala, capoluogo del Darfur, e sotto il cui governo gestisce il centro cardiologico di Emergency, la sua copertura buonista. Emergency si avvale di contributi non statali che però stanno scemando a causa della crisi, ciò che ha provocato una serie di ristrettezze e di riduzioni di piani che ha preoccupato Strada. Non ci sarebbe molto da ridire se un medico per raggiungere il superiore scopo di curare i malati accettasse qualche compromesso anche con un governo tirannico e sanguinario come quello di Omar Al Bashir. Ma Strada non ne fa una questione di diplomazia e di buon vicinato: lui è effettivamente pazzo di Bashir», «[...] lui con gli investigatori sotto l'egida del Consiglio di Sicurezza dell'Onu, non ci parla ed impedisce anche ai suoi aiutanti di parlare [...] lui si fa i feriti suoi, i moribondi suoi e non è particolarmente coinvolto per i morti, i torturati, gli imprigionati, i giustiziati dalle truppe speciali del suo ospite», «[...] sta sempre dall'altra parte, mai una volta che lo trovassi dalla parte della giustizia, neppure quella internazionale, europea e sotto l'egida dell'Onu».

A seguito dell'eccezione d'insindacabilità ai sensi dell'art. 68 Cost. - sollevata da tutti i convenuti in quanto ritenuta estensibile anche all'editore ed al direttore della testata - e della conseguente trasmissione degli atti alla Camera dei deputati, quest'ultima ha comunicato che l'Assemblea, nella seduta del 22 settembre 2010, aveva deliberato che le dichiarazioni, indicate dall'attore nel giudizio civile come generatrici del danno, costituivano opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni ed erano, perciò, insindacabili, ai sensi

dell'art. 68, primo comma, Cost.

Con la menzionata ordinanza del 18 maggio 2012 il Tribunale ha sollevato conflitto in ordine a detta deliberazione, in quanto, a suo avviso, nella specie non sussisterebbero i presupposti della prerogativa d'insindacabilità deliberata dalla Camera dei deputati. In particolare, non risulterebbe alcun atto parlamentare riferibile al deputato Guzzanti, neanche quale componente della Commissione esteri, che possa far ritenere esistente, tra l'atto stesso e le dichiarazioni contenute nell'articolo di stampa sopra riportate, il "nesso funzionale" richiesto dalla giurisprudenza costituzionale per l'applicabilità dell'art. 68, primo comma, Cost.

2.- Il conflitto è stato dichiarato ammissibile da questa Corte con l'ordinanza n. 229 dell'8 ottobre 2012. A seguito di essa il Tribunale ordinario di Roma, il 12 novembre 2012, ha notificato il ricorso e l'ordinanza alla Camera dei deputati e l'11 dicembre 2012 ha depositato tali atti con la prova dell'avvenuta notificazione.

3.- La Camera dei deputati si è costituita in giudizio con memoria depositata il 20 dicembre 2012, chiedendo che il conflitto promosso dal Tribunale ordinario di Roma venga dichiarato infondato.

La resistente preliminarmente evidenzia che Paolo Guzzanti, senatore nella XIV e XV legislatura e deputato nella XVI, ha dedicato sempre la propria attenzione alle tematiche di politica estera, rivestendo anche la carica di Presidente della Commissione parlamentare d'inchiesta sul dossier Mitrokhin e compiendo numerosi atti parlamentari afferenti alle problematiche dei rapporti con il mondo islamico (mozioni n. 55 del 29 ottobre 2008, n. 290 del 21 settembre 2004, n. 162 dell'11 giugno 2003 e n. 49 del 12 dicembre 2001), anche con riferimento alla presenza di organizzazioni non governative in aree geografiche a prevalente confessione islamica. In particolare, partecipando alla discussione tenutasi il 21 marzo 2007 sulla conversione del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 4 (Proroga della partecipazione italiana a missioni umanitarie e internazionali), e sottoscrivendo l'interpellanza n. 180 del 15 maggio 2007, avrebbe mosso alla condotta di Gino Strada nello scacchiere asiatico e nei confronti dei leaders dei Paesi musulmani critiche sostanzialmente corrispondenti a quelle espresse nell'articolo apparso sul quotidiano «Il Giornale» il 12 marzo 2009.

Ad avviso della Camera, alla luce dell'attività parlamentare di Paolo Guzzanti e della continuità del suo impegno politico, sussisterebbe un ancoraggio funzionale - da valutarsi in chiave dinamica ed autentica - delle citate dichiarazioni al senso genuino del concorso del parlamentare all'attività legislativa e rappresentativa della Camera d'appartenenza.

Nell'udienza del 20 novembre 2013 la difesa della parte resistente ha prodotto ulteriore documentazione afferente ad altri atti parlamentari tipici riferibili al deputato Guzzanti, cui sarebbero astrette da nesso funzionale le affermazioni contenute nell'articolo di stampa a sua firma.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Roma, prima sezione civile, ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in ordine alla deliberazione della Camera dei deputati del 22 settembre 2010 (doc. IV-ter, n. 15-A). Nell'occasione la Camera ha affermato che le dichiarazioni in relazione alle quali, nel giudizio civile pendente davanti a detto giudice, è stata avanzata domanda risarcitoria da parte di Luigi (detto Gino) Strada nei confronti - tra gli altri - di Paolo Guzzanti, deputato all'epoca dei fatti, concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e sono, pertanto, insindacabili ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione. Ad avviso del Tribunale, difetterebbe il nesso funzionale

tra le dichiarazioni (dall'attore considerate diffamatorie) contenute in un articolo di stampa pubblicato sul quotidiano «Il Giornale» il 12 marzo 2009 e l'attività parlamentare concretamente svolta dall'onorevole Guzzanti.

Costituitasi in giudizio, la Camera dei deputati, richiamato l'impegno parlamentare del deputato con riferimento alle tematiche di politica estera, ha indicato alcuni atti tipici che fungerebbero da "copertura" per l'insindacabilità delle sue dichiarazioni.

2.- Deve preliminarmente essere ribadita l'ammissibilità del conflitto, sussistendone i presupposti soggettivi ed oggettivi, come ha già ritenuto questa Corte con l'ordinanza n. 229 dell'8 ottobre 2012.

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 (ex multis, sentenza n. 98 del 2011). Più in particolare, per la configurabilità del nesso funzionale è necessario il concorso di due requisiti: a) un legame di ordine temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna (sentenze n. 39 del 2012 e n. 82 del 2011), tale che questa venga ad assumere una finalità divulgativa della prima; b) una sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e gli atti esterni, al di là delle formule letterali usate (sentenza n. 333 del 2011), non essendo sufficiente né una semplice comunanza di argomenti, né un mero «contesto politico» entro cui le dichiarazioni extra moenia possano collocarsi (sentenza n. 205 del 2012), né il riferimento alla generica attività parlamentare o l'inerenza a temi di rilievo generale, seppur dibattuti in Parlamento (sentenza n. 98 del 2011), né, infine, un generico collegamento tematico o una corrispondenza contenutistica parziale (sentenza n. 334 del 2011).

Pertanto, si può anzitutto escludere - contrariamente a quanto sostiene la difesa della Camera - che la prerogativa dell'insindacabilità abbia potuto coprire tutte le opinioni espresse dall'onorevole Guzzanti al di fuori dell'attività parlamentare.

Nel conflitto in esame, d'altro canto, né la relazione della Giunta per le autorizzazioni né la deliberazione della Camera dei deputati indicano atti parlamentari tipici anteriori o contestuali alle dichiarazioni extra moenia, compiuti dallo stesso deputato Guzzanti, ai quali, per il loro contenuto, esse possano essere riferite.

La difesa della Camera, nella memoria di costituzione, invoca, tuttavia, sei atti parlamentari, ascrivibili all'onorevole Guzzanti, rispetto ai quali sussisterebbe il nesso funzionale con le opinioni espresse nell'articolo di stampa. Si tratta di quattro mozioni, un intervento in aula in sede di discussione sulla conversione di un decreto-legge ed un'interpellanza. Ulteriori atti tipici sono stati indicati dalla resistente mediante deposito della relativa documentazione in udienza.

Le quattro mozioni - rispettivamente relative: alla lapidazione di una donna nigeriana condannata per adulterio; all'istituzione di una scuola di giornalismo a Bagdad; alla predisposizione di strumenti giuridici di contrasto all'azione terroristica mediante attacchi suicidi ed alla preparazione della Conferenza mondiale contro il razzismo, la discriminazione razziale, la xenofobia e l'intolleranza al fine di evitarne una deriva antisemita - sono connotate dall'inconferenza dei temi trattati rispetto alle dichiarazioni oggetto del giudizio risarcitorio. In particolare, non v'è alcun riferimento a Gino Strada ed al suo operato. Analoga conclusione deve essere tratta dall'esame degli ulteriori atti indicati in udienza dalla difesa della Camera,

rispettivamente afferenti: alla situazione politica dello Zimbabwe; al ruolo di forza di Hezbollah nello scacchiere politico libanese; all'inclusione dell'Organizzazione dei Mujaheddin del Popolo iraniano (OMPI) nella lista, tenuta dal Consiglio dell'Unione europea, delle persone e delle entità i cui fondi devono essere congelati nell'ambito della lotta al terrorismo; alla candidatura della Repubblica islamica dell'Iran al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, quale membro non permanente; alla tutela dei diritti umani in Russia; alla cooperazione militare ed economica italiana con il regime libico di Gheddafi, al rilancio della cooperazione civile italiana ed all'impiego dell'aviazione militare nel contesto bellico libico. Anche tali atti, infatti, non riguardano fatti o situazione in cui risulti coinvolto Gino Strada.

Diverso è il caso dell'intervento in aula dell'onorevole Guzzanti in sede di discussione sulla conversione del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 4 (Proroga della partecipazione italiana a missioni umanitarie e internazionali), tenutasi il 21 marzo 2007, e dell'interpellanza n. 180 del 15 maggio 2007, di cui il deputato è cofirmatario.

Tali atti tipici sono comunque, per diversa ragione, inidonei a fungere da "copertura" per l'insindacabilità delle affermazioni del deputato Guzzanti. Infatti, da un lato difetta il "legame temporale" tra attività parlamentare ed attività esterna richiesto dalla richiamata giurisprudenza costituzionale, atteso che l'attività funzionale risale a quasi due anni prima della pubblicazione dell'articolo di stampa; dall'altro, tra di essi manca la necessaria corrispondenza contenutistica. Invero, mentre i due atti parlamentari si riferiscono al ruolo rivestito da Gino Strada nella trattativa per la liberazione di un giornalista italiano e del suo interprete, rapiti in Afghanistan, e contengono una critica al Governo per avergli attribuito detto ruolo e, in generale, per la gestione della vicenda, l'articolo di stampa a firma del deputato Guzzanti riguarda i rapporti di Gino Strada con Omar Bashir, il Presidente della Repubblica del Sudan, e la pretesa condivisione da parte di Strada delle politiche di quest'ultimo.

Ne consegue che le dichiarazioni rese extra moenia da Paolo Guzzanti, «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 e offerta alla pubblica opinione nell'esercizio della libera manifestazione del pensiero [...]» (sentenza n. 39 del 2012).

In definitiva, l'impugnata deliberazione della Camera dei deputati è in contrasto con l'art. 68, primo comma, Cost. e, in quanto lesiva delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria ricorrente, deve essere annullata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara che non spettava alla Camera dei deputati affermare che le dichiarazioni rese da Paolo Guzzanti, deputato all'epoca dei fatti, per le quali pende procedimento civile davanti al Tribunale ordinario di Roma, prima sezione civile, di cui all'ordinanza in epigrafe, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione;

2) annulla, per l'effetto, la deliberazione di insindacabilità adottata dalla Camera dei deputati nella seduta del 22 settembre 2010 (doc. IV-ter, n. 15-A).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 dicembre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 dicembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella 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.