CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **221/2014** (ECLI:IT:COST:2014:221)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA POTERI DELLO STATO**
Presidente: **CASSESE** - Redattore: **MORELLI**
Udienza Pubblica del **08/07/2014**; Decisione del **09/07/2014**
Deposito del **18/07/2014**; Pubblicazione in G. U. **23/07/2014**
Norme impugnate: Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione della Camera dei deputati 22/09/2010.
Massime: **38113**
Atti decisi: **confl. pot. mer. 13/2011**

SENTENZA N. 221

ANNO 2014

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Sabino CASSESE; Giudici : 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 (atti Camera, doc. IV-ter, nn. 8/A, 13/A e 17/A), relativa alla insindacabilità, ai sensi dell’art. 68, primo comma, della

Costituzione, delle opinioni espresse dall'on. Silvio Berlusconi nei confronti dell'on. Antonio Di Pietro, promosso dal Giudice della prima sezione civile del Tribunale ordinario di Roma, con ricorso notificato il 21 maggio 2013 (a seguito dell'ordinanza della Corte costituzionale n. 56 del 2013, che ha disposto una nuova notifica del ricorso), depositato in cancelleria il 10 giugno 2013, ed iscritto al n. 13 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2011, fase di merito.

Visti l'atto di costituzione della Camera dei deputati, nonché l'atto di intervento di Di Pietro Antonio;

udito nell'udienza pubblica dell'8 luglio 2014 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

udito l'avvocato Maria Raffaella Talotta per Di Pietro Antonio.

Ritenuto in fatto

1.− Con ricorso del 25 ottobre 2011, depositato il 1° dicembre 2011, il Giudice della prima sezione civile del Tribunale ordinario di Roma ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in ordine alla deliberazione del 22 settembre 2010 (atti Camera, doc. IV-ter, nn. 8/A, 13/A e 17/A), con cui la Camera dei deputati ha affermato che le dichiarazioni in relazione alle quali, nel giudizio civile pendente davanti ad esso giudice, è stata avanzata domanda risarcitoria da parte di Antonio Di Pietro nei confronti del [l'allora] deputato Silvio Berlusconi, concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e sono, pertanto, insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

Le dichiarazioni in questione – ha precisato il ricorrente – sono quelle rilasciate dal convenuto nel corso della trasmissione televisiva della RAI «Porta a porta» andata in onda il 10 aprile 2008. In quella occasione, il deputato Berlusconi aveva, tra l'altro, affermato: «Di Pietro è un emerito bugiardo. […] non ha nemmeno una laurea valida […]. Mi rivolgo al Ministro dell'istruzione in carica per vedere se può sottoporre a custodia sicura le documentazioni che esistono presso l'Università circa la laurea del signor Di Pietro. Mi rivolgo al Ministro della giustizia per vedere che possa fare la stessa cosa, per sottoporre a custodia i documenti con cui il signor Di Pietro si è rivolto alla magistratura e ha fatto due o tre concorsi per la magistratura. Non ha mai presentato il diploma originale di laurea. Ha sempre presentato dei certificati, che tra l'altro sono diversi l'uno dall'altro, sia per il voto di un esame, sia per quanto riguarda la data di un esame. Quindi la sua è una così detta laurea dei Servizi, che i Servizi hanno chiesto ai professori dell'università di cui nessuno si ricorda di Di Pietro […] Quindi il signor Di Pietro non è solo un uomo che mi fa orrore perché non rispetta gli altri e perché ha scaraventato in galera, rovinando le vite degli altri cittadini, è un assoluto bugiardo».

Richiamate, quindi, in premessa, le considerazioni poste alla base della proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari della Camera dei deputati, poi fatte proprie dall'Assemblea, in ordine alla riconducibilità delle espressioni usate dal parlamentare all'area dell'insindacabilità sancita dall'art. 68, primo comma, Cost., ha osservato, in contrario, il Tribunale ricorrente che «le dichiarazioni sopra riportate […] non risultano collegate funzionalmente ad alcuna attività parlamentare, anche atipica, né il contesto politico (conflitto tra i soggetti politici coinvolti, campagna elettorale) può considerarsi un parametro volto a qualificarle come insindacabili, conformemente a quanto ritenuto dalla giurisprudenza sul punto, avendo le medesime ad oggetto fatti e circostanze riguardanti, in particolare, le modalità di conseguimento del diploma di laurea dell'attore, che esulano dal dibattito parlamentare».

Da qui la scelta di sollevare il conflitto e la richiesta di dichiarare che non spettava alla Camera dei deputati deliberare che le dichiarazioni rese dall'on. Silvio Berlusconi nella trasmissione RAI «Porta a Porta» andata in onda il 10 aprile 2008 costituiscono opinioni

espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, con conseguente annullamento della deliberazione di insindacabilità adottata dalla Camera dei Deputati nella seduta del 22 settembre 2010.

2.− Il conflitto è stato dichiarato ammissibile con ordinanza n. 97 del 2012.

3.− Essendosi la Camera costituita unicamente per eccepire l'improcedibilità del conflitto, per esserle stato notificato il ricorso in forma non integrale, questa Corte, con ordinanza n. 56 del 2013 − ritenuto che «l'incompletezza della copia del ricorso non comporta inesistenza ma un mero vizio sanabile della notificazione, atteso che essa è stata comunque notificata in termini alla Camera, sua destinataria, unitamente all'ordinanza di ammissibilità del conflitto (la quale riporta testualmente, per altro, le dichiarazioni per cui è conflitto)», e considerato che la correlativa sanatoria non poteva farsi risalire alla Camera resistente che non aveva accettato il contradditorio nel merito − ha disposto, a tale fine, la rinnovazione della notificazione del ricorso in forma integrale. Adempimento cui il Tribunale ha ritualmente provveduto.

4.− È intervenuto nel giudizio Antonio Di Pietro, svolgendo – ed ulteriormente ribadendo con memoria – argomentazioni adesive alla richiesta del Tribunale.

Considerato in diritto

1.− Questa Corte è chiamata a risolvere il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, sollevato dal Giudice della prima sezione civile del Tribunale ordinario di Roma in ordine alla deliberazione della Camera dei deputati del 22 settembre 2010 (atti Camera, doc. IV-ter, nn. 8/A, 13/A e 17/A), con cui è stato affermato che le dichiarazioni rese dal deputato Silvio Berlusconi nella trasmissione RAI «Porta a porta» del 10 aprile 2008 – in relazione alle quali è stata avanzata, innanzi a quel giudice, domanda risarcitoria da parte dell'on. Antonio Di Pietro − concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e sono, pertanto, insindacabili, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

2.− Vanno preliminarmente confermate l'ammissibilità e la procedibilità del conflitto, come già ritenuto da questa Corte con le ordinanze n. 97 del 2012 e n. 56 del 2013.

3.− In via ancora preliminare, deve essere dichiarato ammissibile l'intervento spiegato dal dottor Antonio Di Pietro, trattandosi di soggetto che è parte nel giudizio civile risarcitorio, da lui promosso, che ha originato il presente conflitto (sentenze n. 305 del 2011; n. 195 del 2007; n. 386 del 2005; n. 154 del 2004 e n. 76 del 2001).

4.− Nel merito il ricorso è fondato.

4.1.− Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, le dichiarazioni rese (come nel caso in esame) extra moenia da un parlamentare sono coperte dalla prerogativa dell'insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost., a condizione che esse siano legate da un nesso funzionale con l'esercizio di funzioni parlamentari.

A tal fine, questa Corte ha ancora di recente ribadito che è «necessario il concorso di due requisiti: a) un legame di ordine temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna […], 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 […], non essendo sufficiente né una semplice comunanza di argomenti né un mero "contesto politico" entro cui le dichiarazioni extra moenia possano collocarsi […], né il riferimento alla generica attività parlamentare o l'inerenza a temi di rilievo generale, seppur dibattuti in Parlamento […], né, infine, un generico collegamento

tematico o una corrispondenza contenutistica parziale» (da ultimo, sentenza n. 55 del 2014).

L'esigenza di salvaguardia della autonomia e libertà delle assemblee parlamentari dalle possibili interferenze di altri poteri (in particolare, di quello giudiziario) − quale sottesa alla insindacabilità delle opinioni espresse da membri del Parlamento, ex art. 68 Cost. − deve, infatti, bilanciarsi con l'esigenza, di pari rilievo costituzionale, di garanzia del diritto dei singoli alla tutela della loro dignità di persone, prescritta dall'art. 2 Cost.

E l'individuazione del punto di equilibrio, tra i corrispondenti contrapposti valori, porta, appunto, ad escludere che l'insindacabilità copra la complessiva attività politica posta in essere dal membro del Parlamento − poiché ciò trasformerebbe la prerogativa dell'immunità funzionale in un privilegio personale (sentenze n. 313 del 2013, n. 329 del 1999, e n. 289 del 1998) – ed a delimitare l'area di operatività della immunità in correlazione all'ambito di esercizio delle funzioni parlamentari.

Dal che la conclusione che il discrimine tra i giudizi e le critiche che anche il parlamentare manifesta nel più esteso ambito dell'attività politica, per le quali non vale l'immunità, e le opinioni coperte da tale garanzia, è costituito dalla inerenza delle opinioni all'esercizio delle funzioni parlamentari.

Su questa linea, del resto, anche la Corte europea dei diritti dell'uomo ha sottolineato come non si possa giustificare un rifiuto di accesso alla giustizia, da parte del privato che si assuma offeso dalle opinioni del parlamentare, «per il solo motivo che la disputa potrebbe essere di natura politica o legata ad un'attività politica» (per tutte, sentenza 24 febbraio 2009, C.G.I.L. e Cofferati contro Italia, ricorso n. 46967/07, ove sono anche citate numerose pronunce conformi).

4.2.− Se dunque la correlazione, secondo un criterio di adeguatezza e proporzionalità, con l'esercizio di funzioni tipiche del parlamentare segna il confine entro il quale opera la garanzia della insindacabilità delle opinioni dal medesimo espresse nei confronti di terzi, è evidente come i giudizi formulati dall'allora deputato Berlusconi, sul conto dell'on. Di Pietro, nel corso della trasmissione televisiva di cui si è detto, si collochino innegabilmente al di fuori di tale confine.

In motivazione della deliberata esclusione di sindacabilità delle opinioni, di cui sopra, espresse dall'on. Berlusconi nella trasmissione «Porta a porta» del 10 aprile 2008, la Relazione della Giunta per le autorizzazioni, approvata dall'Assemblea, evoca, infatti, il «contesto», nel quale si colloca l'episodio, rappresentato dalla «campagna elettorale del 2008, che vedeva il deputato Berlusconi candidato premier». E da ciò inferisce che l'espressione «il signor Di Pietro non è solo un uomo che mi fa orrore, perché non rispetta gli altri e perché ha scaraventato in galera, rovinando delle vite degli altri cittadini» vada ricondotta «all'alveo delle opinioni politiche sull'"avversario" […] diventato leader di un partito antagonista» e che, allo stesso modo, i «dubbi» avanzati dal parlamentare sulla «validità» della laurea dell'on. Di Pietro «esprimere[bbero] un proprio soggettivo giudizio negativo sulla qualità della preparazione universitaria del collega Di Pietro, allo scopo di distrarre i cittadini dall'orientare verso di lui il proprio consenso».

Una tale finalità delle dichiarazioni in questione, contrariamente a quanto ritenuto dalla Camera, non è, all'evidenza, divulgativa di una attività tipica del parlamentare, né è, in alcun modo o per alcun profilo, ricollegabile all'esercizio di funzioni parlamentari, perché esauritasi nella sfera, a quelle funzioni estranea, di una competizione elettorale.

4.3.− La delibera per cui è conflitto risulta, quindi, adottata dalla Camera dei deputati in violazione dell'art. 68, primo comma, Cost., ledendo le attribuzioni dell'autorità giudiziaria, e va, pertanto, annullata.

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara che non spettava alla Camera dei deputati affermare che le dichiarazioni rese dall'onorevole Silvio Berlusconi, per le quali pende il procedimento civile davanti al Tribunale ordinario di Roma, di cui al ricorso indicato in epigrafe, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

2) annulla, per l'effetto, la delibera di insindacabilità adottata dalla Camera dei deputati nella seduta del 22 settembre 2010 (atti Camera, doc. IV-ter, nn. 8/A, 13/A e 17/A).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2014.

F.to:

Sabino CASSESE, Presidente

Mario Rosario MORELLI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2014.

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.