

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

Doc. IV-quater
n. 27

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE ZICCONI)

SULLA

APPLICABILITÀ DELL'ARTICOLO 68, PRIMO COMMA, DELLA
COSTITUZIONE, NELL'AMBITO DI UN PROCEDIMENTO CIVILE

NEI CONFRONTI DEL SENATORE

MICHELE FLORINO

procedimento civile pendente presso il Tribunale di Napoli

Comunicata alla Presidenza il 4 ottobre 2005

ONOREVOLI SENATORI. – Il senatore Michele Florino – con lettera del 21 settembre 2005 – ha sottoposto al Senato della Repubblica la questione dell'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, in relazione ad un procedimento civile, pendente presso il Tribunale di Napoli, a seguito dell'atto di citazione per risarcimento dei danni presentato il 15 giugno 2005. In tale data i signori Vincenzo e Pietro Cuomo (il secondo padre del primo) citavano per danni dinanzi al Tribunale civile di Napoli il senatore Michele Florino, per il contenuto dell'interrogazione 4-08093, da lui presentata in Senato l'8 febbraio 2005 ed indirizzata al Ministro dell'interno.

Le affermazioni – che gli attori giudicano «false, gratuite ed offensive dell'onore e del decoro delle persone (...) oltre che della istituzione comunale della città di Portici» – consistono nella dichiarazione, contenuta nell'interrogazione, secondo cui la giunta comunale capeggiata dal sindaco Vincenzo Cuomo sarebbe stata caratterizzata da «gravi e reiterati devianze e condizionamenti da parte della criminalità organizzata», avendo la stessa «adottato atti amministrativi (...) inficiati da gravi illegittimità per favorire soggetti collegati ad ambienti affaristico-criminali che operano con l'intento di far infiltrare nel tessuto economico-sociale e nella pubblica amministrazione le consorterie malavitose collegate a centri di potere occulto riferibili ad una regia che opera in posizione di "antistato"».

Anche le ulteriori affermazioni sulla persona del sindaco di Portici sono veementemente contestate dagli attori: Florino afferma che «sembrerebbe che il sindaco Vincenzo Cuomo sia figlio dell'ex sindaco di Casola, rimosso a suo tempo per infiltrazioni camor-

ristiche e che sia parente del noto capocamorra Zaza, dell'omonimo *clan* attivo sul territorio di Portici». Da un lato gli attori affermano che il mandato del signor Pietro Cuomo come sindaco di Casola di Napoli cessò alla scadenza naturale e che il predetto comune fu sciolto prima della sua assunzione del mandato, per motivi che non lo riguardavano; dall'altro lato essi adducono la decisione 1556/2004 del Consiglio di Stato, che nel dichiarare l'illegittimità della precedente decisione di scioglimento del Consiglio comunale di Portici affermò che i legami familiari del sindaco Cuomo con elementi della criminalità erano «molto flebili» e «in assenza di altri elementi è da escludere che possano costituire elementi sintomatici di possibile condizionamento mafioso».

L'interrogazione si conclude indicando, come elementi indiziari di collegamento tra l'amministrazione comunale di Portici e la criminalità:

– la vicenda del vecchio complesso industriale «Kerasav», in riferimento al quale il sindaco Cuomo avrebbe «interrotto le procedure di recupero della somma di 15 miliardi di lire dalla famiglia Sorrentino»; gli attori affermano che l'unica delibera comunale in argomento risale a prima dell'assunzione della carica di sindaco da parte del Cuomo;

– l'aver ricevuto «l'appoggio elettorale (...) dei *clan* Vollaro e Zaza, come emergerebbe da rapporti del locale commissariato di polizia»: la descrizione circostanziata che l'interrogazione fa delle minacce esercitate in prossimità dei seggi da esponenti camorristici fa dire agli attori che, se è tratta effettivamente da atti di indagine, essi nulla conoscono di tali indagini (e, pertanto, non sono stati posti in condizioni di esercitare il diritto di difesa) che, se esistenti, sarebbero quindi

oggetto di una fuga di notizie effettuata in violazione del segreto processuale;

- aver «ricevuto l'appoggio elettorale di tale Antonio Beato, esponente del *clan* Vol-laro, al quale il sindaco Cuomo, in cambio dei voti ricevuti avrebbe consentito di occupare abusivamente un alloggio di proprietà comunale, circostanza questa (...) indicata dallo stesso Beato al (...) magistrato»: gli attori affermano che sul punto l'interrogazione mistifica atti oggetto di indagini, dei quali non è dato comprendere come sia venuto a conoscenza, mentre a loro consta che l'unico procedimento penale in argomento sia quello per minacce e danneggiamento intentato contro il Beato (assegnatario in via provvisoria di un immobile comunale) nel quale il sindaco e l'ente si sono costituiti parte civile;

- aver affidato «incarichi di lavori pubblici a tale Vincenzo Zinno, imprenditore camorrista (...) e (...) altri appalti a società notoriamente collegate a potenti *clan* della camorra»: secondo gli attori sul punto si attribuiscono responsabilità al sindaco per fatti che esulano dalla sua competenza di mero indirizzo politico, riferendo circostanze false e palesemente diffamatorie.

La citazione si conclude con la richiesta di risarcimento dei danni morali ed esistenziali, riservandosene la quantificazione in corso di causa; l'udienza di comparizione dinanzi al giudice civile è stata fissata per il 25 ottobre 2005.

* * *

Il Presidente del Senato ha deferito la questione alla Giunta in data 26 settembre 2005 e l'ha annunciata in Aula il 27 settembre 2005.

La Giunta ha esaminato la questione nella seduta del 28 settembre 2005, ascoltando il senatore Florino, ai sensi dell'articolo 135, comma 5, del Regolamento del Senato nella seduta del 28 settembre 2005.

Nel corso dell'audizione presso la Giunta, il senatore Florino ha prodotto copia della decisione 1° luglio 2005 del Consiglio di Stato, che ha confermato lo scioglimento del consiglio comunale di Portici disposto con decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 2002, capovolgendo in revocazione (su ricorso della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministro dell'interno e del prefetto) la precedente decisione 23 marzo 2004 della medesima Sezione del Consiglio di Stato.

* * *

Va anzitutto notato che uno degli attori, Vincenzo Cuomo, annuncia anche di aver sporto denuncia-querela per il medesimo comportamento oggetto della citazione civile; è pertanto presumibile che, in una successiva fase, possa pervenire alla Giunta anche la richiesta di pronunciarsi in ordine alla insindacabilità delle medesime dichiarazioni, ad opera del giudice penale, a meno che questi non ritenga direttamente di operare il proscioglimento ai sensi dell'articolo 68 della Costituzione. Ai sensi della giurisprudenza costituzionale come conformemente applicata dalla Giunta, la decisione assunta nel presente caso spiegherebbe i suoi effetti anche nel procedimento penale, laddove questo avesse a suo fondamento la medesima fattispecie illustrata nell'atto ad impulso di parte che è all'origine del giudizio civile intentato contro il senatore Florino.

* * *

La questione di insindacabilità delle opinioni espresse, portata all'attenzione della Giunta dal senatore Florino, è esemplificativa degli effetti della giurisprudenza costituzionale più restrittiva adottata dalla Corte costituzionale dalle sentenze nn. 10 ed 11 del 2000. Come scriveva il relatore Crema nella relazione all'Assemblea Doc. IV-quater, n.

26, «la Camera di appartenenza potrebbe legittimamente non ravvisare l'insindacabilità in una dichiarazione pedissequamente riproduttiva del testo di un'interrogazione "pretestuosa" ad essa cronologicamente antecedente ma di tipo chiaramente personalistico e priva di valenza politica di sorta, ed invece ravvisarla in una dichiarazione giornalistica resa "a caldo" nel corso di un dibattito pubblico come espressione di critica politica nel confronto delle idee che costituisce il cuore della competizione elettorale».

Ma la Corte ha intrapreso un'altra strada: quella di richiedere la corrispondenza sostanziale delle dichiarazioni esterne con un precedente atto parlamentare tipico, perché solo questo può essere fonte di insindacabilità. Anche l'articolo 3 della legge n. 140 del 2003 prese atto di questa scelta ed al comma 1 dichiarò che «l'articolo 68, primo comma, della Costituzione si applica in ogni caso per la presentazione di disegni o proposte di legge, emendamenti, ordini del giorno, mozioni e risoluzioni, per le interpellanze e le interrogazioni», ecc..

Davanti a questi inconfutabili dati legislativi e giurisprudenziali, la conclusione appare necessitata, ed è la stessa che indusse la Giunta a dichiarare l'insindacabilità di dichiarazioni rese dal senatore Magnalbò nell'Assemblea del Senato.

Che l'insindacabilità sia configurabile penalisticamente come una scriminante vera e propria, come una causa di irresponsabilità di natura sostanziale o come una mera causa di non punibilità, sta di fatto che si tratta sotto il profilo costituzionalistico di un'immunità funzionale assoluta che impedisce al giudice di procedere, riservando eventuali sanzioni alle procedure parlamentari interne. La sentenza Corte costituzionale 17 ottobre-2 novembre 1996, n. 379, a tal proposito, ha riconosciuto con la massima coerenza la non interferenza dell'autorità giudiziaria civile o penale in rapporto a comportamenti aventi una natura squisitamente funzionale alla garanzia del libero agire del Parlamento

nell'ambito suo proprio, e nell'esaustiva capacità classificatoria del regolamento parlamentare ha fatto rientrare sicuramente una fattispecie analoga, per tipicità, a quella in questione: «l'insuscettibilità del diritto di voto in Parlamento e, più in generale, dei diritti connessi allo *status* di parlamentare di esser sottoposti alla tutela della autorità giudiziaria ordinaria, civile o penale, è in ogni caso momento essenziale dell'equilibrio tra i poteri dello Stato voluto dalla Costituzione».

A fugare ogni impressione di fuoriuscita dalla «grande regola» dello Stato di diritto, non a caso la «sentenza capostipite» n. 379 del 1996 attribuisce un ruolo fondamentale al diritto parlamentare. Lungi dall'essere ambito non normato, il controllo dell'ammissibilità degli strumenti di sindacato ispettivo del Presidente dell'Assemblea. Nel caso di specie, dalla Presidenza del Senato non fu assunta alcuna determinazione in ordine all'inammissibilità dell'interrogazione presentata dal senatore Florino, pur conoscendo l'ordinamento parlamentare di questo ramo del Parlamento una precettistica, in materia, che in via di prassi applica quanto codificato alla Camera dei deputati in ordine al controllo sul contenuto degli atti parlamentari tipici come gli interventi in Aula e le interrogazioni.

Il parere della Giunta del Regolamento della Camera dei deputati del 24 ottobre 1996 affermava: «La particolare tutela che l'articolo 68 della Costituzione accorda alla libertà di espressione dei parlamentari è fondamentale garanzia di indipendenza nell'esercizio della rappresentanza politica. L'ampiezza di tale prerogativa richiede tuttavia un vigilante senso di responsabilità da parte di coloro che ne sono titolari, affinché essa non si trasformi in arbitrario strumento per ledere diritti e posizioni soggettive, di persone fisiche e giuridiche come di organi dello Stato, parimenti garantiti da norme di rango costituzionale». Per il contenuto degli atti di sindacato ispettivo la circolare del

Presidente della Camera 21 febbraio 1996 apprestava la sanzione dell'inammissibilità (e, nelle more, della sospensione della pubblicazione «di atti che presentino questioni di ammissibilità», fino alla decisione del Presidente della Camera in merito: cfr. punto 3.3). Tale potere assai incisivo della Presidenza è riferito, tra l'altro, a «quegli atti che formulino accuse e imputazioni di tipo penale o attengano alla esclusiva sfera personale di soggetti terzi, ovvero che siano comunque lesivi dell'onorabilità di terzi».

Se pertanto la Presidenza del Senato non ha ritenuto di esercitare tale sindacato, nessun altro organismo interno od esterno all'ordinamento costituzionale è titolato a pronunciarsi in maniera difforme, introducendo sur-

rettiziamente un giudizio di secondo grado su materia di competenza esclusiva della Presidenza di un'Assemblea parlamentare.

* * *

Per tali motivi la Giunta propone, all'unanimità, di dichiarare che i fatti oggetto del procedimento concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e ricadono pertanto nell'ipotesi di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

ZICCONE, *relatore*

