

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIX LEGISLATURA

Doc. XVI
n. 1

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATRICE AMBROGIO)

SULLA

**QUESTIONE SE IL SENATO DEBBA
PROMUOVERE CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE
TRA POTERI DELLO STATO INNANZI ALLA CORTE
COSTITUZIONALE CON RIGUARDO ALLA
SENTENZA DI CONDANNA (N. 225/2024)
COMMINATA DAL TRIBUNALE DI MATERA
ALL'ONOREVOLE SAVERIO DE BONIS,
SENATORE ALL'EPOCA DEI FATTI**

Comunicata alla Presidenza il 29 maggio 2024

ai sensi dell'articolo 50, comma 1, del Regolamento, con riferimento ad una materia di competenza

ONOREVOLI SENATORI.- In data 22 marzo 2024, la Presidenza del Senato ha deferito alla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, ai sensi dell'articolo 34, comma 1, del Regolamento, la documentazione con la quale l'onorevole Saverio De Bonis, senatore all'epoca dei fatti, ha chiesto che il Senato della Repubblica sollevi conflitto di attribuzione nei confronti del Tribunale di Matera per aver rigettato l'eccezione di applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, in ordine ad un procedimento penale nei suoi confronti, omettendo la trasmissione degli atti alla Camera competente ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge n. 140 del 2003.

La questione è stata annunciata in Aula in data 26 marzo 2024 ed è stata affrontata nelle sedute della Giunta del 9 e 16 aprile 2024, data in cui si è svolta l'audizione dell'interessato, del 7 e 8 maggio 2024, data in cui la Giunta ha deliberato, all'unanimità, di proporre all'Assemblea di sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in quanto l'autorità giudiziaria non ha trasmesso gli atti al Senato, ai sensi della legge 20 giugno 2003, n. 140, per consentire il procedimento parlamentare sulla questione dell'insindacabilità delle opinioni espresse dall'onorevole De Bonis, in attuazione dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Si evince dalla documentazione trasmessa alla Giunta che l'onorevole Saverio De Bonis, senatore nella XVIII legislatura, è stato sottoposto a procedimento penale per il reato di diffamazione - aggravato dalla diffusione attraverso *internet* e perché consistente nell'attribuzione di un fatto determinato - per aver pubblicato sul suo profilo *Facebook*, in data 16 agosto 2021, un articolo della Gazzetta del Mezzogiorno del 2006 dal titolo "*Grano contaminato: l'imprenditore sapeva*", accompagnato dal suo commento "*Correva l'anno 2006 e l'imprenditore - secondo quanto accertato - sapeva della ocratossina sin dal momento dell'acquisto in Canada del grano...*", così offendendo la reputazione del signor Francesco Casillo, in proprio e quale legale rappresentante delle società Casillo Commodities Italia S.p.A. e Molino Casillo, entrambe operanti nel settore internazionale della commercializzazione, trasformazione del grano duro e produzione di semola a livello industriale.

In estrema sintesi, secondo la tesi accusatoria, egli avrebbe "ripostato" (come si dice nel linguaggio degli utilizzatori dei *social network*) il citato articolo del 2006, facendolo precedere da un suo commento assertivo ed allusivo volto a far intendere ai lettori l'illiceità della condotta dell'imprenditore e dell'impresa da lui rappresentata, che metterebbe a rischio la salute dei consumatori.

L'onorevole De Bonis ha riferito che, pur essendo stata sollevata l'eccezione di applicabilità dell'insindacabilità parlamentare più volte nel corso del procedimento penale *de quo* (dal proprio difensore, in via preliminare, all'apertura del dibattimento in data 3 febbraio 2023, da lui personalmente in sede dibattimentale il 16 febbraio 2024, nonché ulteriormente dal difensore con note scritte *ex* articolo 121 del codice di procedura penale, depositate nel fascicolo alcuni giorni prima della discussione finale) l'autorità procedente, nel ritenere non fondata tale eccezione, non ha tuttavia trasmesso copia degli atti al Senato, come previsto dall'articolo 3, comma 4, della legge n. 140 del 2003. Il procedimento si è quindi concluso in primo grado con la sentenza di condanna n. 225/2024, resa in data 1° marzo 2024 e depositata il 25 marzo 2024.

L'*ex* senatore De Bonis, ritenendo che le opinioni da lui espresse abbiano un collegamento funzionale con la propria attività politica tale da renderle insindacabili, sostiene che il giudice, nell'omettere la trasmissione degli atti al Senato, abbia invaso la sfera parlamentare in quanto, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione e dell'articolo 4 della legge n. 140 del 2003, è compito delle Camere valutare la sussistenza o meno del nesso tra opinioni espresse dal parlamentare ed esercizio delle relative funzioni.

Ha chiesto pertanto che venga sollevato dal Senato un conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale per chiedere l'annullamento degli atti viziati nella procedura dall'autorità giudiziaria.

Occorre evidenziare, dal punto di vista procedurale, che il senatore De Bonis ha affermato, e comprovato nella documentazione giudiziaria trasmessa, di aver sollevato più volte, nel corso del predetto giudizio innanzi al Tribunale di Matera, l'eccezione di insindacabilità; conseguentemente, in virtù della disciplina di cui all'articolo 3, comma 4, della legge n. 140 del 2003, il giudice avrebbe potuto scegliere tra due opzioni alternative: la prima prevede la possibilità per il giudice di accogliere direttamente l'eccezione e di riconoscere, quindi, la sussistenza della prerogativa; ove invece non ritenga di accogliere l'eccezione di insindacabilità, l'autorità giudiziaria deve trasmettere gli atti alla Camera competente ed altresì deve sospendere il procedimento ai sensi del comma 5 dell'articolo 3 sopracitato fino alla deliberazione del predetto ramo del Parlamento.

La dottrina configura tale modulo con l'espressione "pregiudiziale parlamentare", che comporta il riconoscimento in capo alla Camera competente, ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 140 del 2003, del potere di decidere in ordine all'insindacabilità *ex* articolo 68, primo comma, della Costituzione ed all'autorità giudiziaria, eventualmente, di sollevare il conflitto di attribuzioni di fronte alla Corte costituzionale per contestare la deliberazione assunta dalla Camera, ove ritenga non configurabile in concreto la prerogativa. Tale modulo procedurale risulta esattamente "invertito" nell'ipotesi di insindacabilità dei Consiglieri regionali, ai sensi dell'articolo 122 della Costituzione: in tal caso l'ordinamento, diversamente da quanto prevede per le Camere, attribuisce all'autorità giudiziaria la potestà di decidere in merito alla prerogativa e alla Regione la facoltà di contestare eventualmente tale decisione attraverso un conflitto di attribuzione.

Entrambi i conflitti indicati in precedenza (ossia quello sollevato dall'autorità giudiziaria nei confronti della Camera competente e dalla Regione nei confronti dell'autorità giudiziaria) sono configurati dalla dottrina come conflitti di attribuzione cosiddetti "per menomazione", non essendo in tali casi in discussione la spettanza del potere di decidere, ma esclusivamente il "cattivo esercizio" di tale potere.

Nel caso di specie, invece, la fattispecie risulta diversa, atteso che l'autorità giudiziaria, a fronte dell'eccezione sollevata dall'interessato (peraltro ripetutamente, in più circostanze) ha compiuto due distinte violazioni dell'articolo 3 della legge n. 140 del 2003:

- a) non ha trasmesso "senza ritardo" copia degli atti al Senato, come prescrive il comma 4 dell'articolo 3;
- b) non ha conseguentemente sospeso il procedimento, come prevede il comma 5 dello stesso articolo 3.

Entrambe le predette violazioni di legge hanno impedito alla Camera di appartenenza dell'interessato di esercitare la propria attribuzione e conseguentemente il Senato non può che sollevare un conflitto di fronte alla Corte che, nel caso di specie, si configura come conflitto per *vindicatio potestatis*, nel quale non si contesta quindi un cattivo esercizio di un potere spettante (come nel conflitto per menomazione sopracitato) ma si contesta invece l'esercizio di un'attribuzione non spettante all'autorità giudiziaria, nel senso che la prosecuzione del procedimento penale e la mancata trasmissione degli atti hanno finito per determinare un'indebita sostituzione, *contra constitutionem*, del giudice al Senato nella deliberazione circa l'insussistenza della prerogativa.

Si precisa che la legge 20 giugno 2003, n. 140 è stata qualificata dalla Corte costituzionale normativa di attuazione della Costituzione, "cioè finalizzata a rendere immediatamente e direttamente operativo sul piano processuale il disposto dell'articolo 68, primo comma" della Costituzione (sentenza n. 120 del 2004). Come sottolineato dalla Consulta stessa, tale legge contiene

disposizioni processuali di evidente importanza istituzionale, dal momento che per il loro tramite si mira a conseguire quell’*“equilibrio razionale e misurato”* che dalla stessa Corte è stato ritenuto necessario *“tra le istanze dello Stato di diritto, che tendono ad esaltare i valori connessi all’esercizio della giurisdizione (universalità della legge, legalità, rimozione di ogni privilegio, obbligatorietà dell’azione penale, diritto di difesa in giudizio, ecc.) e la salvaguardia di ambiti di autonomia parlamentare sottratti al diritto comune, che valgono a conservare alla rappresentanza politica un suo indefettibile spazio di libertà”* (sentenza n. 379 del 1996).

Pertanto, nel caso dell’onorevole De Bonis, il giudice ordinario, omettendo di considerare l’eccezione sollevata dallo stesso *ex* senatore e non sospendendo il giudizio per consentire al Senato di pronunciarsi sulla *“pregiudiziale parlamentare”*, ai sensi dell’articolo 3 della richiamata legge n. 140 del 2003, ha commesso una grave violazione di una legge direttamente attuativa della Costituzione, così come qualificata dal Giudice delle leggi.

In passato la Corte costituzionale ha già esaminato un caso simile, in cui il giudizio ordinario civile per risarcimento dei danni causati da dichiarazioni asseritamente diffamatorie pronunciate da un deputato era proseguito pur dopo la proposizione dell’eccezione di cui al predetto articolo 3 della legge n. 140 del 2003, e il giudice aveva comunque proceduto nel compiere atti processuali fino al trattenimento della causa in decisione.

La Camera dei deputati aveva quindi sollevato giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato avverso tutti gli atti compiuti dalla magistratura successivamente alla proposizione dell’eccezione, per violazione degli articoli 67 e 68, primo comma, della Costituzione ed anche in riferimento agli articoli 64, 70 e 101, secondo comma, della stessa Carta; nello specifico si trattava di due provvedimenti di rinvio dell’udienza, di un provvedimento di trattenimento della causa in decisione e di un’ordinanza di rimessione degli atti alla Corte costituzionale per l’asserita illegittimità dell’articolo 3 della legge n. 140 del 2003.

In pratica, il giudice aveva ritenuto che l’eccezione sollevata potesse essere decisa unitamente al merito della controversia e quindi aveva proseguito l’*iter* ordinario del giudizio. Ricevuta la comunicazione della Camera dei deputati sulla deliberazione di insindacabilità delle opinioni espresse dal deputato ai sensi dell’articolo 68, primo comma, della Costituzione - questione della quale la Camera era stata investita direttamente dal deputato - ha poi pronunciato ordinanza con cui ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell’articolo 3 della legge n. 140 del 2003, nella parte in cui consente autonomamente al parlamentare di richiedere la deliberazione relativa all’insindacabilità, nonché nella parte in cui, estendendo l’immunità del parlamentare ad *“ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche al di fuori del Parlamento”*, non impone una sostanziale corrispondenza di significati tra le dichiarazioni rese al di fuori e le opinioni espresse nell’esercizio della funzione parlamentare.

L’altro ramo del Parlamento, mediante la proposizione del conflitto, ha chiesto alla Corte costituzionale di deliberare che non spettava all’autorità giudiziaria proseguire il giudizio pendente nei confronti di un membro della Camera dei deputati, nonostante la formulazione dell’eccezione di applicabilità dell’articolo 68, primo comma, della Costituzione, né, una volta sopravvenuta la dichiarazione di insindacabilità da parte della Camera di appartenenza, adottare altri atti del procedimento, chiedendo conseguentemente alla Corte di annullare tutti i predetti atti.

La Corte costituzionale si è pronunciata con sentenza n. 149 del 4 maggio 2007, nella quale ha ripreso la propria giurisprudenza sulla *“evidente rilevanza costituzionale”* della legge n. 140 del 2003, in quanto la stessa assicura la piena effettività del principio costituzionale di cui al primo comma dell’articolo 68 della Costituzione, ed ha rilevato che il giudice non aveva applicato il comma 3 dell’articolo 3 della legge 140 - il quale prevede che, una volta sollevata l’eccezione, il giudice, ove la accolga, provveda immediatamente a definire il giudizio -; ha inoltre rilevato che il giudice non aveva applicato neanche il comma 4 dello stesso articolo 3, secondo il quale, ove il giudice non ritenga di accogliere l’eccezione, deve provvedere *“senza ritardo”* con ordinanza non impugnabile,

“trasmettendo direttamente copia degli atti alla Camera alla quale il membro del Parlamento appartiene”, con la conseguenza (prevista al successivo comma 5) della sospensione del procedimento fino alla deliberazione della Camera stessa.

In accoglimento della proposizione del conflitto da parte della Camera dei deputati il Giudice delle leggi rilevava quindi che il Tribunale, dopo la formulazione dell’eccezione di applicabilità dell’articolo 68, primo comma, della Costituzione, “non poteva prescindere dall’applicazione della disciplina contenuta nei commi 3, 4 e 5 dell’articolo 3 della legge n. 140 del 2003”. Conseguentemente annullava tutti i provvedimenti successivi adottati dal giudice, compreso il provvedimento di trattenimento della causa in decisione (mentre con ordinanza n. 37 del 2006 la Corte si era già pronunciata sulle questioni di costituzionalità sollevate dal Tribunale, dichiarando la prima manifestamente inammissibile per difetto di rilevanza e l’altra infondata per identità con questione precedentemente decisa nel senso dell’infondatezza).

Pertanto, a seguito della pronuncia della Corte costituzionale n. 149 del 2007, tutti gli atti adottati dall’autorità giudiziaria dopo la proposizione dell’eccezione sono stati annullati e sono stati quindi caducati. Nel caso dell’onorevole De Bonis, la lesione delle attribuzioni del Senato è stata ancora più grave del caso di cui alla sentenza citata, in quanto il giudice non solo ha proseguito il procedimento nonostante l’eccezione sollevata dall’*ex* senatore, ma ha addirittura concluso lo stesso con sentenza di primo grado. Tale pronuncia, in quanto tale, risulta pertanto lesiva delle attribuzioni del Senato e conseguentemente idonea a legittimare la proposizione di un conflitto di attribuzione (come spiegato in precedenza per *vindicatio potestatis*) finalizzato ad ottenere la declaratoria della “non spettanza”, nel caso di specie, all’autorità giudiziaria del potere di respingere la prerogativa e il conseguente annullamento di tutti gli atti processuali (inclusa ovviamente la stessa sentenza) adottati nell’esercizio indebito del predetto potere di reiezione della prerogativa.

Peraltro, come emerso nel corso della discussione, l’emanazione della sentenza ha causato un gravissimo danno alla persona e alla reputazione dell’onorevole De Bonis, anche come esponente del Parlamento, e quindi, di riflesso, ha causato un pregiudizio all’istituzione parlamentare stessa.

Va a questo punto chiarito che il piano della lesione dell’attribuzione del Senato, azionabile da quest’ultimo attraverso lo strumento del conflitto di attribuzione di fronte alla Corte costituzionale, risulta totalmente diverso e distinto dal piano processuale, nell’ambito del quale l’interessato potrà esperire il rimedio dell’impugnativa in appello. Come è noto la prerogativa non è rinunciabile da parte dell’interessato, atteso che le finalità delle immunità investono l’autonomia delle Camere e conseguentemente la legittimazione all’attivazione di un conflitto di attribuzione da parte della Camera competente è pacifica e prescinde dalle vicende processuali (ad esempio dall’impugnativa), che si svolgono su un piano diverso.

Un altro profilo riguardante la legittimazione del Senato a sollevare conflitto è quello dell’attualità della lesione alle proprie attribuzioni. Nel caso di specie la sentenza di condanna per diffamazione è di primo grado (quindi non è definitiva), ma la lesione dell’attribuzione del Senato è già concreta ed attuale e consiste nella prosecuzione del procedimento penale nonostante l’eccezione sollevata dall’interessato, come evidenziato dalla Consulta anche nella sentenza n. 149 del 2007. In questa sentenza, infatti, la Corte chiarisce nel dispositivo che non spettava all’autorità giudiziaria proseguire il giudizio pendente nei confronti di un membro della Camera dei deputati, nonostante la formulazione dell’eccezione, confermando in tal modo, implicitamente ma in maniera indubbia, che - anche nel caso di specie - la lesione è attuale anche prima del passaggio in giudicato della sentenza penale di condanna, per la sola circostanza dell’indebita prosecuzione del giudizio dopo l’eccezione (oltre che, naturalmente, per la mancata trasmissione degli atti).

Si evidenzia infine che la legge n. 140 del 2003 contempla, all’articolo 3, comma 7, un’ulteriore modalità “speciale” di attivazione del procedimento parlamentare per la verifica della prerogativa dell’insindacabilità. Tale modalità prevede che il parlamentare interessato possa autonomamente investire della questione la Camera di appartenenza, senza dover seguire l’*iter* “ordinario”, previsto nei commi 2, 3 e 4 del medesimo articolo 3. L’unica condizione richiesta dal

sopracitato comma 7 dell'articolo 3 è che sia *“in corso un procedimento giurisdizionale di responsabilità nei suoi confronti”* (come recita testualmente la norma in questione).

Nel caso di specie il senatore De Bonis non si è avvalso di tale modalità “speciale” di cui al sopracitato articolo 3, comma 7, ma tale potestà viene collocata su un piano diverso dalla legge n. 140 del 2003 rispetto all'eccezione del senatore, nel senso che ai sensi del comma 4 il giudice deve comunque trasmettere gli atti alla Camera senza ritardo (e ai sensi del comma 5 deve sospendere il procedimento) in conseguenza dell'eccezione sollevata in giudizio dall'interessato, a prescindere quindi dalla proposizione o meno da parte dello stesso della questione direttamente alla Camera ai sensi del comma 7.

In definitiva, nel caso di specie, l'eccezione di insindacabilità prospettata dall'interessato ai sensi del comma 4 è stata volutamente completamente disattesa dall'autorità giudiziaria, che, lungi dal sospendere il procedimento, lo ha continuato fino all'emanazione della sentenza, nella quale si è anche specificamente pronunciata sul punto; peraltro, la sentenza stessa ha male interpretato l'articolo 68 della Costituzione e la legge n. 140 del 2003 in quanto ha considerato che l'onorevole De Bonis era cessato dalle funzioni al momento del giudizio, senza tener conto che, al momento del fatto, ovvero della pronuncia delle affermazioni ritenute lesive, egli era in carica, e quindi sarebbe stato d'obbligo consentire al Senato di vagliare se le medesime affermazioni fossero o meno espressione dell'attività parlamentare, come previsto dall'articolo 68, primo comma, della Costituzione e mediante gli schemi procedurali previsti dalla menzionata legge n. 140 del 2003.

Impedendo al Senato di pronunciarsi - indipendentemente dal merito della questione - l'autorità giudiziaria ha violato la norma costituzionale e la legge ordinaria ed ha “esondata” dal potere ad essa attribuito dalla Costituzione e dalle leggi.

In altri termini, il giudice non ha applicato la legge n. 140 ed è andato direttamente a sentenza, sostituendosi al Senato nella valutazione dell'applicabilità dei parametri delineati dalla Costituzione, dalla legge n. 140 e dalla Corte costituzionale.

Per i motivi illustrati, la Giunta, all'unanimità, ha concluso nel senso di proporre all'Assemblea di sollevare un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in quanto l'autorità giudiziaria non ha trasmesso gli atti al Senato, ai sensi della legge 20 giugno 2003, n. 140, per consentire il procedimento parlamentare sulla questione dell'insindacabilità delle opinioni espresse dall'onorevole De Bonis, in attuazione dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

AMBROGIO, *relatrice*.