

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. **IV-quater**
N. **15**

RELAZIONE DELLA GIUNTA
PER LE AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE IN GIUDIZIO

(Relatore: **ABBATE**)

SULLA

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

NEI CONFRONTI DELL'ONOREVOLE

CAFARELLI

(deputato all'epoca dei fatti)

Presentata alla Presidenza il 18 novembre 1997

ONOREVOLI COLLEGHI! — Con esposto del 29 aprile 1987 l'onorevole Francesco Cafarelli, all'epoca anche segretario della Commissione parlamentare antimafia, informò il Consiglio superiore della magistratura di fatti, a suo avviso, gravemente lesivi della efficienza, della indipendenza e della credibilità della magistratura foggiana.

Nell'atto, il cui contenuto fu dall'esponente confermato nel novembre 1987 in sede di inchiesta ministeriale disposta su sollecitazione dello stesso Consiglio superiore della magistratura e, nell'aprile 1992, anche in sede di audizione del parlamentare da parte del medesimo Consiglio, l'onorevole Cafarelli, utilizzando anche notizie acquisite nel corso dei lavori della Commissione antimafia, segnalò, in relazione a gravi fenomeni di criminalità organizzata ormai presenti anche in « Capitanata », sinistri collateralismi dell'autorità amministrativa, sospette inerzie anche delle autorità di polizia e persino complici o, in ogni caso, disattente indifferenze dell'autorità giudiziaria: fatti, cioè, a parere dell'esponente, univocamente indicatori « dell'inquinamento di alcuni organismi istituzionali ».

In particolare, con riferimento alla magistratura, l'onorevole Cafarelli indicò nell'esposto suddetto specifici ed inquietanti fatti a carico del procuratore della Repubblica di Foggia, di un sostituto di quell'ufficio, del dottor Antonio Baldi, giudice istruttore presso lo stesso tribunale, e del dottor Luigi Picardi, anch'egli sostituto procuratore a Foggia. Nei confronti di quest'ultimo formulò il sospetto, esternato peraltro anche al titolare dell'ufficio di procura, di avere, in violazione del dovere del segreto di ufficio, informato un giornalista — nei confronti del quale egli sporse querela — della esistenza di un procedimento penale a suo carico, aggiungendo che lo stesso magistrato non aveva mancato, co-

municando con altri, di rivolgere espressioni intimidatorie al suo indirizzo.

Precisò pure l'esponente che il sostituto Picardi intrattenne intense ed inopportune frequentazioni con l'imprenditore Casillo, del quale era anche inquilino, oltre che assiduo ospite dei suoi natanti ed abituale suo accompagnatore al campo di calcio, nonostante i fondati e ben noti sospetti circa la appartenenza dell'imprenditore — stretto congiunto dell'omonimo luogotenente di Raffaele Cutolo, giustiziato in Roma in un attentato camorristico — a ben noti gruppi di criminalità organizzata.

Per i fatti rappresentati a suo carico il dottor Baldi sporse querela contro l'onorevole Cafarelli, ma la Camera dei deputati, nella seduta del 25 marzo 1993, su conforme parere della Giunta, negò l'autorizzazione a procedere richiesta dalla procura circondariale di Roma, ritenendo che reati ipotizzati (articolo 595 del codice penale) a carico del parlamentare, in quanto opinioni riconducibili all'esercizio di funzioni parlamentari, fossero assistiti e coperti ai sensi del primo comma dell'articolo 68 della Costituzione.

Il dottor Luigi Picardi, invece, magistrato, già sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Foggia, scelse la via civile e convenne in giudizio innanzi a quel tribunale l'onorevole Francesco Cafarelli per il risarcimento dei danni non patrimoniali, indicati in lire 1.000.000.000 che asserì, nell'atto di citazione notificato il 12 marzo 1992, di aver subito a causa di dichiarazioni diffamatorie contenute nell'esposto del 29 aprile 1987, inoltrato dallo stesso parlamentare al Consiglio superiore della magistratura.

Il convenuto Cafarelli resisté in giudizio, contestando la sussistenza degli elementi costitutivi del reato di diffamazione ed eccependo l'insindacabilità delle sue opinioni ai sensi dell'articolo 68, primo

comma, della Costituzione, espresse nell'esposto inviato all'organo di autogoverno della magistratura.

Nel corso del giudizio fu anche acquisita la relazione resa dalla Giunta per le autorizzazioni in data 16 marzo 1993, poi approvata dall'Assemblea della Camera il 25 marzo 1993, in relazione ai fatti oggetto della querela proposta dal dottor Baldi nei confronti dell'onorevole Cafarelli.

Il tribunale, però, disattese le eccezioni di insindacabilità e, con sentenza depositata il 1° giugno 1996, definì il giudizio condannando il parlamentare al pagamento in favore del dottor Picardi della somma di lire 10.000.000, oltre interessi e rivalutazione ed alla rifusione delle spese di lite.

In sintesi, il tribunale motivò il suo convincimento limitando, per un verso, gli effetti dell'accertamento di insindacabilità degli atti, al solo giudizio penale, negando, per altro verso, la natura di sindacato politico alle dichiarazioni dell'onorevole Cafarelli, non essendo stato dimostrato che egli avesse agito in rappresentanza della Commissione parlamentare antimafia ed in adempimento di un dovere funzionale.

In relazione a tale sentenza, tempestivamente e ritualmente impugnata dall'onorevole Cafarelli, la Camera dei deputati, con ricorso depositato il 2 aprile 1997, ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del tribunale di Foggia, che aveva indebitamente disatteso la valutazione di insindacabilità già compiuta dalla stessa Camera con riferimento alla querela proposta dal dottor Baldi, e cioè con riguardo allo stesso fatto oggetto del giudizio civile, chiedendo alla Corte costituzionale riconoscersi esclusivamente alla Camera dei deputati, ai sensi degli articoli 64, 68, 72 e 82 della Costituzione, il potere di valutare il comportamento dei parlamentari per i voti e le opinioni espresse nell'esplicazione del mandato, anche nei confronti del giudice civile, sottolineando altresì che l'autorità giudiziaria è carente di giurisdizione in ordine alla proponibilità ed alla perseguibilità dell'azione civile per risarcimento dei danni senza la previa deliberazione della Camera di appartenenza del parla-

mentare, relativamente alla valutazione se la fattispecie rientri o meno nell'ipotesi di cui all'articolo 68 della Costituzione. Invocò, di conseguenza, l'annullamento della sentenza del tribunale di Foggia.

La Corte costituzionale, però, pur sottolineando che la limitazione di natura costituzionale di far valere in giudizio una ipotetica responsabilità del parlamentare per le opinioni espresse nell'esercizio delle sue funzioni vale in ogni sede giudiziaria e, quindi, anche in sede civile, così come riconosciuto da concorde giurisprudenza ed affermato poi nella legge costituzionale n. 3 del 1993, ha precisato che il potere di inibire l'inizio o la prosecuzione di qualsiasi giudizio di responsabilità a carico del parlamentare presuppone il concreto ed effettivo esercizio, da parte della Camera di appartenenza, della potestà di valutazione della insindacabilità della opinione del parlamentare, dovendo, in mancanza di tale pronuncia, provvedervi il giudice, con la conseguenza della non sostenibilità della tesi, prospettata nel ricorso di conflitto, secondo cui l'autorità giudiziaria che si trovi in presenza di una questione di insindacabilità delle opinioni espresse da un membro del Parlamento, sarebbe carente di giurisdizione senza la previa deliberazione della Camera di appartenenza del parlamentare medesimo.

Nella specie, è mancata una specifica delibera della Camera in ordine ai fatti riguardante il rapporto Picardi-Cafarelli, cui, per la autonomia che contrassegna i giudizi riguardante persone e fatti diversi, non può estendersi l'effetto inibitorio maturato in relazione alla querela proposta dal dottor Baldi.

La mancanza della richiesta e specifica delibera della Camera in merito all'azione di danno proposta dal dottor Picardi ha reso legittimo l'intervento del giudice ordinario e di conseguenza inattuale il conflitto di attribuzione proposto, che la Corte costituzionale, con sentenza depositata il 23 luglio 1997, ha dichiarato inammissibile.

La questione, stante la pendenza del giudizio di appello contro la sentenza del tribunale di Foggia, ritorna all'esame della

Camera dei deputati, la quale, dapprima a mezzo di questa Giunta e indi nella sua pienezza assembleare, conserva appieno la potestà di dichiarare, ricorrendone le condizioni, la insindacabilità delle opinioni espresse dall'onorevole Cafarelli, che sono oggetto del giudizio civile, con l'effetto di impedire l'accertamento giudiziale di responsabilità.

Sul punto è importante chiarire in fatto, per le conseguenze di ordine giuridico che siffatta condizione comporta, che la vicenda penale Baldi, definita ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, e quella civile Picardi traggono causa dal medesimo contesto, e, cioè, da quell'esposto che l'onorevole Cafarelli indirizzò al Consiglio superiore per segnalare anomali comportamenti della magistratura foggiana, inopportune vicinanze di alcuni suoi esponenti con ambienti affaristici-criminali, finanche intrecci di natura collusiva potenzialmente idonei a comprometterne la credibilità, se non addirittura l'efficienza e la stessa indipendenza.

Ora, in relazione a tali denunce che formarono anche oggetto, ancorché in epoca successiva all'esposto, di interrogazioni parlamentari da parte dell'onorevole Cafarelli, non fu indifferente la posizione e l'attività svolta dal parlamentare nella Commissione antimafia, che fu sede nella quale certamente quelle ed altre notizie formarono oggetto di valutazione ed esame.

Così precisate le condizioni soggettive ed oggettive nelle quali maturò, nella sua globalità, l'esposto presentato dal parlamentare, riesce difficile negarne la natura di atto di doveroso sindacato politico, e, cioè, di atto costituente espressione di opinioni funzionalmente legate alle attività parlamentari tipiche, tanto più ove si pensi che destinatario ne fu l'organo di autogoverno della magistratura, cioè l'organo istituzionalmente preposto a rimuovere devianze dal corretto esercizio dell'attività giudiziaria.

La risoluzione di insindacabilità data dalla Camera in riferimento al caso Baldi, come agevolmente si comprende, non è e non può essere irrilevante rispetto alla

questione indotta dall'atto di citazione per danni del dottor Picardi. La indubbia autonomia dei due giudizi non esclude punto che la soluzione dell'uno possa influenzare la soluzione dell'altro, specie se l'oggetto, com'è nella specie, fatte salve le diversità della natura dell'azione e dei soggetti coinvolti, è sostanzialmente identico.

Con lo stesso esposto, infatti, l'onorevole Cafarelli riferì, in un quadro di preoccupanti cadute della efficienza, della immagine e quindi della credibilità della giustizia foggiana, sia i fatti sui quali il dottor Picardi ha fondato la sua azione di danno, sia i comportamenti riferiti al dottor Baldi, giudice istruttore, in relazione ai quali la Camera ha negato l'autorizzazione a procedere richiesta a seguito della querela sporta dal magistrato, deliberando la insindacabilità, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal querelato onorevole Cafarelli.

Se si consideri poi che la stessa valutazione, ad onta del diverso ambito istituzionale e della diversa finalità per così dire processuale, è sostanzialmente sottesa anche nella deliberazione di proposizione del conflitto di attribuzione dell'Ufficio di Presidenza della Camera, sollevato proprio « sul presupposto (ovviamente condiviso) che la Camera avesse già ritenuto insindacabili i fatti oggetto del giudizio civile », la conclusione di insindacabilità ex articolo 68 della Costituzione delle opinioni espresse dall'onorevole Cafarelli con riferimento alle circostanze poste a fondamento dell'azione civile proposta nei suoi confronti dal dottor Picardi, rimane anche assistita da univoche ed autorevoli valutazioni già espresse, con riguardo al medesimo oggetto, da questa Giunta, dall'Assemblea ed anche dal suo Ufficio di Presidenza.

PER QUESTI MOTIVI

la Giunta esprime il parere, chiedendo che la Camera deliberi in tali sensi, che le affermazioni contenute nell'esposto in data 29 aprile 1987 presentato dall'onorevole Francesco Cafarelli al Consiglio su-

periore della magistratura, confermato poi in sede ispettiva in data 28 e 30 novembre 1987, riguardanti il dottor Luigi Picardi, costituiscono opinioni espresse dal parlamentare nell'esercizio delle sue funzioni, e,

perciò, insindacabili ai sensi dell'articolo 68 della Costituzione.

Roma, lì 18 novembre 1997.

Michele ABBATE, *Relatore*.