

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

**Doc. IV-quater
n. 1**

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE SARRO)

SULLA

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

NEI CONFRONTI DEL SIGNOR

FRANCESCO STORACE

senatore all'epoca dei fatti

**procedimento penale n. 46854/07 RGNR pendente nei suoi confronti presso il Tribunale di Roma
per il reato di cui all'articolo 278 del codice penale**

Comunicata alla Presidenza il 10 febbraio 2009

ONOREVOLI SENATORI. – Il signor Francesco Storace, senatore all'epoca dei fatti, con lettera pervenuta in data 26 febbraio 2008, ha sottoposto al Senato della Repubblica la questione dell'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, in relazione al procedimento penale n. 46854/07 RGNR, pendente nei suoi confronti presso il Tribunale di Roma per il reato di cui all'articolo 278 del codice penale.

* * *

Nella scorsa legislatura tale richiesta non è stata esaminata a causa dello scioglimento anticipato delle Camere. Nella XVI legislatura la stessa è stata mantenuta all'ordine del giorno e poi nuovamente deferita all'esame della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato (v. sedute del Senato del 29 aprile e del 29 maggio 2008) il 29 maggio ed annunciata in Aula in pari data.

Successivamente, in data 16 giugno 2008, è stata trasmessa alla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari copia degli atti del citato procedimento penale in conformità a quanto disposto dal Tribunale ordinario di Roma in data 28 maggio 2008.

La Giunta ha esaminato la questione nelle sedute del 31 luglio, del 17, del 23 e del 25 settembre 2008, ascoltando il signor Francesco Storace, ai sensi dell'articolo 135, comma 5, del Regolamento del Senato, nella seduta del 17 settembre 2008.

* * *

Il procedimento penale ha avuto inizio per effetto dell'esposto presentato all'autorità giudiziaria dal dottor Filippo Festini in data 15 ottobre 2007, con il quale lo stesso chie-

deva di verificare se in alcune dichiarazioni fatte dall'ex senatore Francesco Storace fossero ravvisabili le fattispecie dei reati di cui agli articoli 278, 279 e 290 del codice penale. L'ex senatore Storace aveva aspramente criticato i senatori di diritto e a vita ed, in particolare, la senatrice Rita Levi Montalcini, definendoli, tra l'altro, la stappella del Governo allora in carica, perché in più occasioni, con il loro voto, ne avevano garantito la maggioranza in Senato. Il 12 ottobre 2007 il Presidente della Repubblica in un discorso pubblico dichiarava: *«manca di rispetto, infastidire, tentare di intimidire la senatrice Rita Levi Montalcini, una donna all'alto sentire democratico, che ha fatto e fa onore all'Italia, è semplicemente indegno»*. Il giorno dopo, in replica all'intervento del Capo dello Stato, sul suo sito internet, l'ex senatore Storace affermava: *«non so se devo temere l'arrivo dei corazzieri a difesa di Villa Arzilla, ma una cosa è certa: Giorgio Napolitano non ha alcun titolo per distribuire patenti etiche. Per disdicevole storia personale, per palese e nepotistica condizione familiare, per evidente faziosità istituzionale, è indegno di una carica usurpata a maggioranza. E la smetta di soccorrere un Governo moribondo a difesa di una signora talmente importante che anche quest'anno, come ha ricordato ieri il Presidente Calderoli, costerà tre milioni di euro agli italiani. Nobel o no, i ricatti si chiamano ricatti e i voti dei senatori a vita restano politicamente immorali. Come diceva fino a poco tempo fa un signore che la memoria l'ha persa a poco più di 55 anni»*.

In seguito all'esposto del dottor Festini, il Ministro della giustizia, in data 17 ottobre

2007, concedeva, in relazione al reato di cui all'articolo 278 del codice penale, l'autorizzazione prescritta dall'articolo 313 dello stesso codice.

Concluse le indagini, in data 7 marzo 2008, il giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma, disponeva il giudizio immediato su richiesta dell'imputato per il reato di cui all'articolo 278 del codice penale, contestando all'ex senatore Storace di aver offeso l'onore ed il prestigio del Presidente della Repubblica con l'affermazione *«Per disdicevole storia personale, per palese e nepotistica condizione familiare, per evidente faziosità istituzionale, è indegno di una carica usurpata a maggioranza»*.

L'ex senatore Storace nel frattempo, con la già ricordata lettera pervenuta alla Presidenza del Senato in data 26 febbraio 2008, aveva chiesto, in riferimento ai fatti oggetto del procedimento penale pendente nei suoi confronti, che fosse dichiarata l'insindacabilità - ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, nonché dell'articolo 3, comma 7, della legge 20 giugno 2003, n. 140 - delle opinioni da lui espresse.

In data 28 maggio 2008, in apertura dell'udienza dibattimentale, il processo a carico dell'ex senatore Storace veniva sospeso, in attesa delle determinazioni del Senato sulla richiesta di insindacabilità, rinviando lo stesso all'udienza fissata per il 3 febbraio 2009 (va precisato che tale sospensione non è stata disposta ai sensi dell'articolo 3, commi 4 e 5, della legge 140 del 2003).

* * *

Merita, inoltre, di essere evidenziato che, nel corso della seduta del 17 settembre 2008, l'ex senatore ha rappresentato che all'origine della vicenda considerata vi è il disegno di legge costituzionale n. 1837 della XV legislatura da lui presentato il 10 ottobre 2007 e volto all'abrogazione dell'articolo 59 della Costituzione. Questa iniziativa si inseriva nel dibattito politico sul ruolo assunto dai senatori di diritto e a vita durante la

XV legislatura e le critiche, da lui formulate anche pubblicamente - dalle quali traeva spunto il predetto disegno di legge costituzionale -, si appuntavano però sul ruolo svolto da tutti i senatori di diritto e a vita che sostenevano il Governo di centro-sinistra, senza specifici riferimenti alla senatrice Levi Montalcini. Sarebbe stato solo a seguito dell'iniziativa del quotidiano la «Repubblica» di pubblicare un articolo della senatrice Levi Montalcini, in risposta alle posizioni da lui assunte, che la stessa senatrice venne a trovarsi al centro della polemica. All'intervento del Presidente della Repubblica in difesa della senatrice, il signor Storace ha dichiarato di aver replicato nel modo che effettivamente risulta agli atti, sottolineando, però, come il tono da lui utilizzato vada valutato anche alla luce della durezza delle critiche rivoltegli dal Presidente della Repubblica, che aveva definito «indegno» il suo comportamento. Il tutto comunque rimase, a suo avviso, nell'ambito della polemica propriamente politica.

Il dibattito in Giunta si è poi soffermato sulla diversa valenza offensiva degli incisi *«Per disdicevole storia personale, per palese e nepotistica condizione familiare»* da un lato, ed *«evidente faziosità istituzionale, è indegno di una carica usurpata a maggioranza»*, dall'altro: la possibilità che la copertura costituzionale dell'articolo 68, primo comma, si atteggiasse diversamente, ha indotto la Giunta a procedere ad una valutazione per parti separate, ma l'esito della votazione è stato poi il medesimo.

* * *

La giurisprudenza costituzionale in tema di insindacabilità prevista dall'articolo 68, primo comma, della Costituzione, a partire dalle sentenze nn. 10 e 11 del 2000, si è orientata nel senso di ritenere che la prerogativa in questione trova pacificamente applicazione nel caso di opinioni espresse dal parlamentare nel corso dei lavori della Camera di appartenenza e dei suoi vari organi, in oc-

casione dello svolgimento di una qualsiasi fra le funzioni svolte dalla Camera medesima, o ancora in atti, anche individuali, costituenti estrinsecazioni delle facoltà proprie del parlamentare in quanto membro dell'Assemblea e che, peraltro, l'ambito di applicazione della prerogativa medesima si estende anche alle dichiarazioni rese *extra moenia* che possono essere qualificate come divulgative all'esterno di attività parlamentari ove sussista una sostanziale corrispondenza di significato con opinioni già espresse, o contestualmente espresse, nell'esercizio di funzioni parlamentari tipiche.

Eppure, in altre controversie aventi ad oggetto l'insindacabilità delle opinioni espresse *extra moenia* nell'esercizio delle funzioni parlamentari, la difesa del Senato ha sottolineato l'importanza di rifuggire da «una definizione stringente del concetto di nesso funzionale, preferendo verificarne la ricorrenza caso per caso», «poiché è caratteristica tipica dell'attività di bilanciamento [...] l'intrinseca dinamicità, ovvero la capacità di adattare i termini della ponderazione, alle modificazioni sociali, culturali e politiche eventualmente implicate». La difesa del Senato ha auspicato un «salto interpretativo» della giurisprudenza costituzionale, volto a ritenere sussistente il nesso funzionale «in tutte le occasioni in cui il parlamentare raggiunga il cittadino, illustrando la propria posizione». Ciò, «alla luce dell'evoluzione che ha subito la figura del politico-giornalista, e più in generale l'attività politica *tout court*», per la quale l'attività di giornalista andrebbe stimata «come parte della più ampia attività [...] di politico ed espressione, per quanto atipica, del relativo ruolo istituzionale». In questo senso, deporrebbe anche l'articolo 3 della legge 20 giugno 2003, n. 140 (*Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato*), che, nel dichiarare applicabile l'articolo 68 della Costituzione ad ogni attività di denuncia politica connessa alla funzione parlamen-

tare, avrebbe recepito l'esigenza di adeguare la garanzia dell'insindacabilità «alle nuove caratteristiche assunte dallo svolgimento di attività politica» (Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 151 del 2007).

* * *

Come precedentemente osservato, la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari ha reputato di dover considerare separatamente le proposizioni oggetto di valutazione, ciò in quanto le stesse, sebbene inserite in un unico contesto espressivo, assumono sicuramente una portata diversa e, di conseguenza, una differente attitudine lesiva.

Fraasi del tipo «*evidente faziosità istituzionale*» e «*indegno di una carica usurpata a maggioranza*» costituiscono espressione di una forte critica politica, discutibile sul piano dello stile – soprattutto quando il destinatario è il Capo dello Stato – ma di certo prive di rilevanza giuridica in relazione all'ipotesi delittuosa contemplata dall'articolo 278 del codice penale; con esse, infatti, sono stati mossi rilievi in ordine ad un presunto spirito di partigianeria che avrebbe connotato l'intervento del Presidente della Repubblica nella vicenda in esame ed una marcata caratterizzazione politica della sua elezione avvenuta, secondo la valutazione del signor Storace, unicamente con i voti di un preciso schieramento presente in Parlamento.

Si tratta, quindi, di giudizi che attengono sicuramente alla valutazione politica e che in alcun modo minano l'onore ed il prestigio del Capo dello Stato.

Trattazione a sé meritano le altre frasi oggetto di valutazione: «*per disdicevole storia personale*» e «*palese e nepotistica conduzione familiare*». Con esse si registra senza dubbio una accentuazione della *vis* polemica dalla quale deriva una valutazione tutt'altro che positiva sulla opportunità dell'impiego di simili espressioni. Tuttavia, le suddette espressioni, come ribadito dallo stesso interessato nel corso dell'audizione del 17 settembre 2008, vanno contestualizzate nell'ac-

ceso dibattito verificatosi in quei giorni e, naturalmente, vanno lette nell'ambito delle complessive dichiarazioni rese dal signor Storace in replica al monito del Presidente della Repubblica.

Gli incisi in questione, qualificabili come figure retoriche sia pure esacerbate, si traducono in apprezzamenti sfavorevoli non ingiuriosamente espressi ed in quanto tali, per costante affermazione della dottrina e della giurisprudenza, inidonei a determinare una percepibile menomazione dell'onore o del prestigio della persona tutelata e - ciò che maggiormente rileva in questa sede - manifestazione del diritto proprio del parlamentare di manifestare liberamente le proprie valutazioni di ordine politico su fatti e vicende specifiche.

Ed in vero, quanto alla espressione «*per disdicevole storia personale*» essa, in assenza di ulteriori aggettivazioni, è da collocare nel precedentemente ricordato contesto polemico ed appare riferibile al percorso politico inteso come adesione a scelte ideologiche o a

dottrine politiche, in relazione alle quali il dichiarante ha, anch'egli per storia personale, una posizione di assoluto dissenso e pieno contrasto; quanto all'ulteriore espressione «*palese e nepotistica conduzione familiare*», al di là della non del tutto chiara formulazione (palese e nepotistica), essa sembra riecheggiare episodi oggetto anche di atti di sindacato ispettivo parlamentare e, dunque, la loro evocazione, formulata per di più in termini non dettagliati, rientra nell'esercizio della critica politica costituente elemento proprio della funzione parlamentare.

* * *

Per tali motivi la Giunta propone di dichiarare che il fatto oggetto del procedimento in titolo concerne opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e ricade pertanto nell'ipotesi di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Sen. Carlo SARRO, *relatore*

