

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

Doc. IV-quater
n. 26

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE CREMA)

SULLA

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

NEI CONFRONTI DEL SENATORE

NANDO DALLA CHIESA

procedimento civile pendente presso il Tribunale di Roma

Comunicata alla Presidenza il 15 marzo 2005

ONOREVOLI SENATORI. – Il senatore Nando Dalla Chiesa – con lettera del 10 febbraio 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 Roma, a seguito dell'atto di citazione per risarcimento dei danni presentato il 9 novembre 2004 da parte dell'onorevole Cesare Previti.

Si tratta delle opinioni espresse in tre articoli pubblicati dal senatore sul quotidiano l'Unità, rispettivamente il 3 ed il 5 maggio 2004, nonché il 14 luglio 2004. Tutti e tre gli articoli affrontano la questione della gestione dell'eredità della marchesa Anna Maria Casati Stampa, culminata nella cessione di villa San Martino in Arcore: la ricostruzione data negli articoli sarebbe costellata di «notizie false e prive di qualsivoglia fondamento (...) a mezzo delle quali viene fornita un'immagine fortemente negativa dell'on. Previti (...) con il preciso obiettivo di screditare il Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi e le persone che fanno parte del suo *entourage* più stretto».

Il primo articolo, dal titolo «La villa della marchesina sedotta e bidonata», si sofferma sulla situazione nella quale versava la figlia del marchese Camillo Casati dopo il di lui suicidio: l'allora avvocato Previti sarebbe stato incaricato dai parenti della moglie del marchese (Anna Fallarino, nella medesima circostanza uccisa unitamente all'amante) di tutelare le loro ragioni nella causa ereditaria che intendevano promuovere. Previti contesta decisamente tale circostanza, così come la successiva affermazione secondo cui egli, «dopo aver patrocinato le ragioni della parte rimasta a bocca asciutta, si offrì in soccorso

alla parte vincente, ossia alla marchesina, appena diciannovenne».

La seconda circostanza contestata dall'attore è quella, contenuta nell'articolo, secondo cui «la marchesina rimase, con quel patrimonio a lei intestato, affidata alle sapienti mani del senatore Bergamasco e dell'avvocato Previti»: quest'ultimo dichiara che il decreto del giudice tutelare che sottopose a tutela la giovane erede riguardava esclusivamente il senatore Bergamasco; a Previti sarebbe stato conferito esclusivamente il mandato professionale di assistere la giovane nella vendita di parte delle proprietà immobiliari «per realizzare quella liquidità che le avrebbe consentito di risolvere i problemi finanziari connessi alla successione».

La terza circostanza contestata dall'attore è quella secondo cui la cessione di villa San Martino, risalente al 1974, sarebbe il frutto di un'occulta regia del Previti per la sottrazione all'ereditiera del complesso ad un prezzo irrisorio da pagare con comoda dilazione. L'attore afferma invece che l'operazione di vendita fu decisa direttamente e personalmente dalla marchesa Anna Maria Casati, all'epoca divenuta maggiorenne, e che egli aveva assistito esclusivamente nella sua qualità di legale della famiglia, senza alcun potere di amministrazione dei beni e di gestione del patrimonio. In proposito Previti adduce corrispondenza in cui richiedeva precise istruzioni all'ereditiera, la quale si dichiarava non al corrente dei prezzi effettivi in vigore; più in generale, la documentazione attesterebbe gli elementi oggettivi che alteravano la negoziazione, e cioè il cattivo stato di manutenzione dei luoghi, la necessità di fronteggiare le richieste dei contadini e la pesantezza dell'ipoteca iscritta dal fisco a ga-

ranza del suo credito sull'eredità. Proprio per la necessità di cancellare quest'ipoteca si sarebbe reso necessario stipulare gli atti pubblici solo nel 1980, ma il prezzo - che Previti ritiene assolutamente congruo ed addirittura superiore a quello indicato dalla stessa Anna Maria Casati - sarebbe stato pagato integralmente ed *ab initio*: egli pertanto giudica palesemente pretestuose e false le dichiarazioni rese dal convenuto «che tenta in tutti i modi di dipingere l'odierno attore come un avvocato senza scrupoli, che, mentre assiste la giovane ereditiera sua cliente, in realtà architetta ai suoi danni una gigantesca truffa» che sarebbe stata corredata da una non meno ingente evasione fiscale ruotante sulla proliferazione di società coinvolte nella negoziazione.

Il secondo articolo («Signori, una coppola di champagne?») probabilmente allude nel titolo ad una affermazione contenuta sin dal primo articolo, secondo cui il rogito sarebbe stato stipulato da persona in contatto con ambienti mafiosi e, successivamente, nella villa di Arcore «si era installato o si stava installando (le fonti sono discordi) anche Vittorio Mangano, boss emergente di Cosa Nostra». L'articolo, comunque, si sviluppa in forma dialogica, asseritamente riproducendo le frasi che avrebbero pronunciato Previti e Berlusconi a commento della vicenda dell'acquisto della villa: ne emerge la ricerca di alibi con cui precostituirsi una spiegazione verosimile del ribasso di prezzo e del rigetto dell'offerta di acquisto avanzata invano da un certo Signorelli.

Infine il terzo articolo, dal titolo «Sono ricco, colto e ho fatto tutto da solo...», ripropone la notizia - già adombrata nei precedenti testi - secondo cui Berlusconi si sarebbe appropriato - mercè l'operazione immobiliare propiziata da Previti - anche di quadri del '400 e del '500 (tra cui un Tintoretto) e di una biblioteca di oltre diecimila volumi, lasciati nella villa dalla marchesina Casati Stampa prima della vendita. In proposito l'attore afferma che al momento della

compravendita nella villa non c'era nessun oggetto di particolare valore, mentre una notevole parte dei beni mobili fu inviata in Brasile al marito della marchesa ed una nutrita serie di dipinti fu affidata alla casa d'aste *Christie's* per la vendita.

L'atto di citazione lamenta che la formulazione dubitativa prevalentemente usata dal senatore Dalla Chiesa è inidonea a sottrarre da responsabilità civile l'autore: si invoca, in proposito, la sentenza della V Sezione penale della Corte di cassazione 26 novembre 2003, n. 4712, secondo cui «qualunque sia la forma grammaticale o sintattica delle frasi o delle locuzioni adoperate, nella specie uso delle virgolette e verbo al condizionale, ciò che conta è la loro capacità di ledere o mettere in pericolo l'altrui reputazione». Conseguentemente si richiede la condanna al risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali, affidata all'equo apprezzamento del giudice, oltre all'affermazione di responsabilità civile del direttore del quotidiano «L'Unità». L'atto di citazione indicava, per la comparizione, l'udienza del 10 febbraio 2005 del Tribunale di Roma, ma in quella data sarebbe stata fissata una nuova udienza per il 24 marzo 2005.

* * *

Il Presidente del Senato ha deferito la questione alla Giunta in data 14 febbraio 2005 e l'ha annunciata in Aula il 15 febbraio 2005.

La Giunta ha esaminato la questione nelle sedute dell'8 e del 15 marzo 2005, ascoltando il senatore Dalla Chiesa, ai sensi dell'articolo 135, comma 5, del Regolamento del Senato nella seduta dell'8 marzo 2005.

Nel corso dell'audizione presso la Giunta, il senatore Dalla Chiesa, ha dichiarato che i tre articoli oggetto della citazione - pubblicati su L'Unità in un contesto grafico che richiamava visibilmente la loro natura satirica, essendo sotto un logo raffigurante in guisa caricaturale Silvio Berlusconi - sono entrati a far parte di un romanzo d'appendice pub-

blicato in volume sotto il titolo «La fantastica storia di Silvio Berlusconi»: come potrà riscontrare chiunque ne legga anche solo una parte, si tratta di un testo redatto in forma grottesca, corredata di vignette e racconti fantastici, a chiaro intento satirico.

L'acquisto della villa Casati Stampa non è oggetto solo di una letteratura di avversari politici, ma rappresenta una tematica in ordine alla cui ricostruzione alcune delle confutazioni proclamate dall'onorevole Previti nella citazione sono quanto meno opinabili (oltre a contraddire talune sue ammissioni giornalistiche sulle evasioni fiscali). Non è però questo l'intento del senatore Dalla Chiesa, perché egli intende invece sottolineare la natura satirica degli articoli, la quale da sempre è stata ritenuta sufficiente ad esentare da responsabilità l'autore; egli produce precedenti in tal senso e rivendica che nessuno può decidere quale sia la chiave interpretativa più efficace per l'esercizio del diritto di critica che compete a ciascun parlamentare. Il senatore Dalla Chiesa - che fu vittima della giurisprudenza delle Camere che riconosceva un'esimente maggiore per le dichiarazioni rese in campagna elettorale - non invoca ora tale giurisprudenza, ma si limita a notare che l'attore Previti si presta a tale riferimento visto che contestualizza gli articoli nella campagna elettorale allora in corso. Previti non richiese alcuna rettifica, che peraltro non era necessaria per i lettori del giornale che avevano ben chiara tale natura satirica: in ogni caso, se richiesto, si dichiara disposto a rendere tale precisazione; in realtà, però, già da precedenti liti ha maturato la convinzione che Previti finge di doversi di una ricostruzione storica infedele, ma opera un'evidente forzatura tesa a colpire l'autore di un'attività di critica politica, il quale, anche con l'organizzazione del «teatro civile» dei parlamentari, copre spazi di suppelletta informativa in ordine a tematiche di stretta attinenza con le funzioni parlamentari svolte, dando la possibilità di espressione anche satirica alle opinioni di soggetti politici

che non rientrano nel circuito mediatico privilegiato.

* * *

La maggioranza della Giunta, nell'accordare il riconoscimento dell'insindacabilità alle opinioni espresse dal senatore Dalla Chiesa, ha dissentito dalla configurazione, da lui offerta, circa la natura esclusivamente satirica o grottesca delle opinioni da lui espresse. Unitamente a tutta la Giunta, però, essa ha inteso fissare un punto di equilibrio tra esternazioni pubbliche del parlamentare e tutela della riservatezza del soggetto destinatario di tali esternazioni: esso non può che passare per l'affermazione secondo cui, in una controversia tra parlamentari, esistono mezzi di tutela non giurisdizionali che consentono ad ambedue le parti di rappresentare la propria posizione, il che riduce l'offensività delle affermazioni ad un livello accettabile per soggetti aventi un rilievo pubblico.

Infatti, la battaglia politica rappresenta un contesto nel quale, anche in assenza di atti formali, può essere espresso un giudizio politico verso altri parlamentari, i cui affari non sono mai completamente privati in quanto si traducono in elementi qualificanti della condotta pubblica e del giudizio che sollecitano nell'elettorato. Evidenziare tali elementi non può essere inibito ad un rappresentante della sovranità popolare, se non a rischio di irrigidire il dibattito politico oltre il consentito da un sistema compiutamente democratico.

* * *

La presidenza della Giunta, anche nell'esercizio della funzione di relazione all'Assemblea, non può però esimersi dall'affrontare una problematica che è stata affacciata in sede di dibattito e che gravita intorno al rapporto che questo tipo di insindacabilità ha con la giurisprudenza costituzionale. Proprio il rigore di un organo di massima auto-

revolezza come la Corte costituzionale, a fronte di declaratorie di insindacabilità pronunciate nel passato, non poteva che imporre un complesso di criteri assai restrittivi, per evitare di sostituire la sua discrezionalità (di organo tecnico-giuridico non a legittimazione popolare) a quella dell'organo politico. La scelta consequenziale, compiuta nel 2000, fu quella di richiedere la corrispondenza sostanziale delle dichiarazioni esterne con un precedente atto parlamentare tipico.

Poiché la scelta della Corte fu presentata come riproduttiva di un principio costituzionale implicito nelle parole «nell'esercizio delle loro funzioni» (articolo 68, primo comma, della Costituzione), essa si sarebbe potuta confutare solo con una modifica della medesima disposizione fatta con legge di rango costituzionale. In questa legislatura la maggioranza ha ritenuto di non darvi corso, preferendo operare a livello di legge ordinaria con l'articolo 3 della legge n. 140 del 2003.

Invero, la Commissione di studio insediata presso il Dipartimento delle riforme istituzionali e della devoluzione, all'inizio della XIV legislatura, propose di riaffermare il principio della cosiddetta «verifica esterna» della deliberazione di insindacabilità assunta dalla Camera di appartenenza, esistente prima del 1998 ed in virtù del quale, in sede di risoluzione dei conflitti di attribuzione, la Corte si limitava a controllare che la delibera parlamentare fosse il frutto di un procedimento parlamentare completo, regolare e motivato, senza spingersi a valutare la congruità di merito delle argomentazioni della Camera pronunciatisi sul punto. Il Dipartimento governativo prefigurò l'introduzione di questo principio con norma di rango costituzionale (articolo 3 del disegno di legge costituzionale all'uopo elaborato dal Dipartimento), prescrivendo che l'autorità precedente avrebbe potuto ricorrere alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzione, soltanto quando avesse ritenuto che la deliberazione di insindacabilità di una Camera, adottata

ai sensi dell'articolo 68 della Costituzione, fosse «palesamente priva di presupposti o manifestamente contraddittoria». Ma il Governo mai ha presentato questo disegno di legge ed il massimo che ha fatto, sul punto, è stato di esprimere parere favorevole sull'ordine del giorno n. G10.100, presentato dal senatore Giovanni Crema ed approvato nella seduta antimeridiana del 18 febbraio 2004: esso partiva dallo Statuto del deputato europeo come licenziato dal Parlamento europeo per affermare che «la sua entrata in vigore può rappresentare un modello per le immunità parlamentari negli Stati membri, con un effetto di traino verso un'armonizzazione delle rispettive discipline nazionali in sede di revisione costituzionale».

Com'è noto, in assenza di tale revisione costituzionale, la Corte costituzionale sin dalle sentenze nn. 10 ed 11 del 2000 aveva invece esteso il proprio sindacato anche alla sussistenza dei presupposti richiesti dal primo comma dell'articolo 68 della Costituzione, e cioè alla riferibilità dell'atto alle funzioni parlamentari. Si è quindi proclamato che il sindacato della Corte «non può (...) limitarsi ad esaminare la valutazione o la congruità delle motivazioni (...), ma deve necessariamente, dovendo giudicare sul rapporto tra le rispettive sfere di attribuzione dei poteri confliggenti, accertare se, in concreto, l'espressione dell'opinione in questione possa o meno ricondursi a quell'"esercizio delle funzioni" parlamentari, il cui ambito, trattandosi di norma costituzionale, spetta alla Corte definire» (sentenza n. 11 del 2000).

Questo giudizio «in concreto» rischia pericolosamente di creare un nuovo ed improprio «quarto grado» di giudizio, atto ad esprimere una valutazione diagnostica della situazione di causa in deroga alla riserva di giurisdizione dell'autorità giudiziaria competente in base alla legge. Ne è ben consapevole il neo eletto Presidente della Corte costituzionale, professor Piero Alberto Capotosti, mche il 12 marzo scorso ha dichiarato che

«La Consulta si rende conto del valore della libertà politica e dell'assemblea parlamentare ma è cosciente che ci sono anche altri valori altrettanto importanti sul piatto della bilancia, come la tutela delle persone, della giurisdizione e della legalità. Un giudizio di bilanciamento che però, ci tengo a ribadire, non può mai sfociare in una decisione sul merito della questione che ha dato origine al ricorso presso la Corte».

Tale ineccepibile considerazione rende giustizia allo spirito con cui si pervenne da un lato all'approvazione della legge di attuazione costituzionale n. 140 del 2003, e dall'altro lato alla sentenza 7 aprile 2004 n. 120 di rigetto delle questioni di costituzionalità sollevate sull'articolo 3 della legge n. 140 del 2003. Con tale doppio intervento deve considerarsi superata la situazione di pericolosa lacuna ordinamentale che aveva indotto la Corte costituzionale a porre rimedio alla carenza di direttive imponendone di proprie, necessariamente ristrette proprio per limitare l'ingerenza nella discrezionalità di merito che sarebbe potuto derivarne. La discrezionalità della Camera di appartenenza, nel valutare la situazione di fatto per proclamare l'insindacabilità o meno dell'opinione espressa o del voto dato, è dunque da considerarsi un valore riconosciuto, anche se da bilanciare con altri beni che possono guadagnare pari meritevolezza. La Corte costituzionale, con l'apporto ermeneutico offerto dalla legge di attuazione costituzionale, è comunque in grado di mantenere alto il livello di vigilanza del giudice dei conflitti su condotte palesemente eccentriche rispetto alla copertura costituzionale offerta dall'articolo 68, primo comma, della Costituzione, escludendovi le condotte che solo pretestuosamente si volessero far rientrare nella nozione di nesso funzionale.

* * *

Resta, al di là di questo opportuno riconoscimento della comunanza con cui le due

Istituzioni guardano al principio di leale collaborazione tra poteri, l'oggettiva discrasia interpretativa che, a Costituzione invariata, contrappone la giurisprudenza delle Giunte (e delle Assemblee parlamentari) alla giurisprudenza della Corte costituzionale.

La giurisprudenza della Corte costituzionale, di recente riconfermata anche nelle sentenze 15-19 novembre 2004, nn. 347 e 348, ribadisce che - per ottenere l'insindacabilità - occorre un nesso funzionale tra le dichiarazioni del senatore e la sua attività parlamentare, secondo il requisito della «corrispondenza sostanziale» o della loro natura «sostanzialmente riprodotiva» di contenuti di un atto parlamentare tipico preesistente. Eppure la valutazione della Camera di appartenenza è, e deve rimanere, una valutazione di stretto merito politico, proprio perché rimessa ad un organo politico che ha un ambito di competenze costituzionalmente conferito: l'ordinamento della Repubblica non ha inteso la Camera, nel rendere la deliberazione di sua spettanza in materia di insindacabilità, come una sezione specializzata di un organo giurisdizionale, ma ha espressamente conferito questo potere ad un organo elettivo titolare di valutazioni politiche. La garanzia della loro non eccentricità, della loro non apoditticità o della loro non contraddittorietà è offerta dall'attribuzione - ad opera dei Regolamenti parlamentari - della funzione istruttoria ad organi tecnici appositamente costituiti, le Giunte (e dalla selezione dei relativi componenti ad opera dello stesso Presidente dell'Assemblea, nonché dalla non sostituibilità degli stessi): del loro lavoro istruttorio si può studiare una migliore procedimentalizzazione (con garanzie del contraddittorio anche nei confronti dei terzi parti offese); dei relativi deliberati si può prevedere una maggiore forza di resistenza passiva in Assemblea (esistente alla Camera, ma non al Senato).

Ma la natura politica del giudizio espresso osta al fatto che la deliberazione della Giunta (e la proposta approvata dall'Assemblea) sia

legata a criteri rigidi di riconducibilità ad atti parlamentari tipici preesistenti: nella stessa sentenza n. 379 del 2003 della Corte costituzionale il nesso funzionale è stato ravvisato con un'interrogazione inammissibile (e quindi a rigore inesistente), mentre nel caso di un senatore che aveva reso dichiarazioni in conferenza stampa, l'insindacabilità fu riconosciuta dalla Corte perché l'atto «tipico» in corrispondenza funzionale era una sua lettera al Presidente della Commissione antimafia (sentenza n. 219 del 2003) ovvero al Presidente del Gruppo parlamentare di appartenenza (sentenza n. 298 del 2004).

In realtà, 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.

La conseguenza, in termini di redazione della deliberazione, non è ovviamente quella della sciatteria giuridica, ma al contrario quella della *fairness* della valutazione espressa (che, alla fin fine, è il vero requisito cui tende la giurisprudenza europea della Corte di Strasburgo, nelle sentenze del 30 gennaio 2003 sui casi Cordova e del 3 giugno 2004 sul caso De Jorio): essa deve ispirarsi non a forzate riconduzioni dei fatti in schemi predeterminati (mai in grado di coprire le poliedriche sfaccettature della realtà),

bensì a ricostruzioni equanimi dei fatti, in cui la motivazione del *dictum* dell'organo politico dev'essere ripercorribile esternamente da chiunque – lettore interessato, parte in causa o meno – intenda riscontrare la coerenza interna del ragionamento seguito. A tale imperativo intende ispirarsi questa Giunta, che vuole concorrere con tutti gli organi costituzionali, in spirito di leale collaborazione, per trovare una soluzione ad un problema reale, riconosciuto come tale da autorevoli interventi di giuristi (Zanon, Pombeni, Armaroli).

È per questo che va valorizzata ed accresciuta l'apertura silenziosamente offerta dalla Corte nel considerare, ai fini del nesso funzionale, anche gli atti parlamentari atipici, o addirittura innominati, e quelli riconducibili al gruppo di appartenenza del parlamentare: in tal modo si potrebbe arrivare a riconoscere il criterio del maggiore o minore tasso di «politicalità» del comportamento, che rappresenta la sanzione della competenza di stretto merito propria di un organo «libero nel fine» come quello parlamentare. Questa libertà del giudizio politico è quello che ci può davvero avvicinare all'Europa.

* * *

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.

CREMA, *relatore*

