

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

**Doc. IV-quater
n. 30**

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE MANZIONE)

SULLA

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

NEI CONFRONTI DEL SENATORE

MICHELE FLORINO

procedimento penale n. 11101/04 RGNR pendente nei suoi confronti dinanzi alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Nola per il reato di cui all'articolo 595 del codice penale (diffamazione)

Comunicata alla Presidenza il 17 gennaio 2006

ONOREVOLI SENATORI. – Il senatore Michele Florino, con lettera in data 20 dicembre 2005, ha sottoposto al Senato della Repubblica la questione dell'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, in relazione al procedimento penale n. 11101/04 RGNR pendente nei suoi confronti dinanzi alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Nola per il reato di cui all'articolo 595 del codice penale (diffamazione).

Le indagini sono state svolte – secondo quanto si desume da questo atto procedimentale, che è l'unico in possesso della Giunta – in ordine al reato di diffamazione (articolo 595 del codice penale) perché il senatore avrebbe offeso la reputazione del segretario della sezione dei Democratici di sinistra di Pomigliano d'Arco, Armando Petrone, affermando in un'interrogazione parlamentare che egli «funga da riciclatore dei soldi del partito grazie alla sua posizione bancaria (tutti i membri del DS cittadino hanno i conti correnti aperti presso la filiale bancaria dove lavora il dottor Petrone)».

* * *

Il Presidente del Senato ha deferito la questione alla Giunta in data 23 dicembre 2005 e l'ha annunciata in Assemblea il 4 gennaio 2006.

La Giunta ha esaminato la questione nella seduta dell'11 gennaio 2006, ascoltando il senatore Florino (ai sensi dell'articolo 135, comma 5, del Regolamento del Senato) nella seduta medesima.

In tale circostanza il senatore Florino ha dichiarato che la vicenda è dinanzi ai giudici ed il suo ruolo di parlamentare si ferma alla proposizione di un'interrogazione, nella quale si richiedeva se i fatti esposti erano ri-

spondenti al vero. Il comune di Pomigliano d'Arco, peraltro, è stato oggetto di richiesta di scioglimento del proprio Consiglio comunale, da parte della Commissione d'accesso (la cui relazione è depositata presso la Commissione Antimafia, in atti coperti da segreto funzionale); solo la contestualità con le imminenti elezioni amministrative impedi, a suo parere, di dar corso alla proposta di scioglimento in questione.

* * *

Il 10 novembre 2004 è stata pubblicata, in allegato al resoconto della 695ª seduta pubblica del Senato, l'interrogazione 4-07657, d'iniziativa del senatore Florino, nella quale l'ultimo inciso (prima della richiesta di informazioni al Ministro dell'interno) contiene la frase incriminata, *rectius* oggetto dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari.

Incidentalmente, va notato che non è la prima volta che il senatore Florino investe la Giunta, e per essa il Senato, dell'istanza di difesa delle prerogative parlamentari in riferimento ad un procedimento che lo interessa, quando tale procedimento versa in fasi assolutamente prodromiche. Il 19 febbraio 2002 il Presidente del Senato deferì alla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari una richiesta di insindacabilità avanzata dal predetto senatore, in ordine ad un procedimento penale attivato a suo carico presso il Tribunale di Roma, per il quale risultava che la Procura avesse richiesto la proroga del termine per le indagini preliminari; dopo un anno, il senatore Florino comunicò che, non avendo più ricevuto alcuna comunicazione relativa agli atti di tale procedimento penale e quindi presumendo che esso non abbia più avuto corso, riteneva cessata la materia del contendere, con il che la

Giunta – che opportunamente si era astenuta da iniziative al riguardo – nella seduta del 18 giugno 2003 prese atto che non c'era più da pronunciarsi al riguardo.

Ancora il 17 novembre scorso, la Presidenza del Senato ha deferito alla Giunta la richiesta di declaratoria di insindacabilità avanzata dal medesimo senatore in riferimento al procedimento penale n. 52165/04, pendente nei suoi confronti presso il Tribunale di Napoli: essa si fondava su di un mero avviso di procedimento indirizzatogli dal giudice per le indagini preliminari – in opposizione alla richiesta di archiviazione avanzata dal pubblico ministero – per una notizia di reato in merito alla quale, tranne il titolo di reato (diffamazione), allo stato degli atti non era assolutamente possibile conoscere gli addebiti avanzati e, quindi, se i relativi fatti fossero riconducibili alla tutela di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione. Pertanto, non facendosi osservazioni, la Giunta ha in proposito richiesto alla Presidenza del Senato di avanzare istanza – al giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Napoli – di trasmissione di copia degli atti relativi, senza che ancora sia pervenuto alcun riscontro dal magistrato competente.

Tutto ciò per segnalare quanto potenzialmente sia impervia la strada dell'accertamento di competenza della Giunta, quando esso sia sollecitato in riferimento a stadi procedurali assai arretrati. Un'elementare esigenza di economia dei lavori dovrebbe, di norma, scongiurare dal sottoporre alla Camera di appartenenza questioni sulle quali ancora l'organo giudicante non abbia avuto modo di pronunciarsi. Il desiderio di evitare la costituzione in giudizio o la designazione del difensore di fiducia non può far premio sulla necessità che gli organi del Senato siano *utiliter* investiti: indurre la Giunta a pronunciarsi su di un caso potenzialmente archiviabile significa frustrare la logica stessa della «pregiudiziale parlamentare», che pone in capo al pubblico ministero l'onere

di investire il giudice dell'eccezione di parte (articolo 3, comma 6, della legge 20 giugno 2003, n. 140) «provocando» la decisione dell'organo giudicante in ordine all'applicazione dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione (articolo 3, comma 3, della legge 20 giugno 2003, n. 140).

Non che alcunché osti alla pronuncia della Giunta, che esprime il suo giudizio sui fatti di causa (per quanto siano oggettivamente ricostruibili dagli atti deferitile ovvero acquisiti su sua istanza): il comma 7 dell'articolo 3 della legge di attuazione costituzionale non pone limiti temporali alla possibilità che «la questione dell'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione può essere sottoposta alla Camera di appartenenza anche direttamente da chi assume che il fatto per il quale è in corso un procedimento giurisdizionale di responsabilità nei suoi confronti concerne» l'insindacabilità parlamentare. Pertanto, alla luce del fatto che l'insindacabilità può essere rilevata d'ufficio dallo stesso pubblico ministero (ma non decisa, perché come s'è detto egli deve rimettere la questione all'organo giudicante), questa Giunta non vede limitazioni alla possibilità di sottolineare il grave errore di diritto nel quale potrebbe incorrere la magistratura nolana.

* * *

L'interrogazione 4-07657 spazia su presunti episodi di cattiva amministrazione addebitabili alla Giunta municipale di Pomicino d'Arco (a partire dal conferimento degli incarichi dirigenziali, proseguendo con i bandi pubblici per la farmacia comunale e per la riqualificazione urbana, culminando con le cointeressenze tra ditte private ed amministratori comunali); solo al termine, come si è detto, l'interrogante si è soffermato sulla persona e sull'attività del dottor Armando Petrone, segretario cittadino dei Democratici di sinistra e funzionario bancario, che sarebbe stato nominato senza alcuna selezione

pubblica revisore contabile (del comune e della società a totale partecipazione pubblica «Pomigliano ambiente spa») in ragione dell'influenza politica rivestita all'interno del partito: funzionalmente a tale affermazione, l'interrogazione adombra un ruolo del Petrone in rapporto a non meglio precisati proventi del partito. Lo stesso utilizzo del termine «riciclatore» appare particolarmente capzioso, soprattutto se accostato all'affermazione secondo cui i conti correnti dei dirigenti locali del partito sono aperti presso la filiale bancaria in cui lavora il Petrone: l'ombra che si getta su costoro è particolarmente infamante, proprio perché si giuoca sull'equivoco adombrando una commistione tra i «soldi del partito» ed i «conti correnti» dei «membri del DS cittadino».

È oramai noto che la Corte europea dei diritti dell'uomo fa salva la propria possibilità di verificare (con ampio potere discrezionale) se – nei casi sottoposti – il sistema immunitario determini una sproporzione tra interesse generale e quello del singolo. Sicuramente l'ingerenza dell'insindacabilità parlamentare, in rapporto al diritto del cittadino leso ad accedere al tribunale, può rispondere ad un fine legittimo; tale non è però l'attacco – condotto dietro l'usbergo dell'immunità parlamentare – a diritti fondamentali degli individui come quello della reputazione, quando non vi è una sua riconducibilità all'espletamento di funzioni parlamentari in senso stretto, bensì si opera all'interno di un contesto di dispute personali (sentenze del 30 gennaio 2003 sui casi *Cordova contro Italia*, del 3 giugno 2004 sul caso *De Jorio contro Italia* e 6 dicembre 2005 sul caso *Ielo contro Italia*). Non pare a questo relatore che, se si estende l'ambito da personale a sociale (di appartenenza a diverse estrazioni o genti ed a contrapposte alleanze di casati o di fuochi), ci si emancipi molto dal contesto che per la Corte di Strasburgo è sintomatico di abuso della prerogativa parlamentare.

Se si pensa con quanta forza l'articolo 46, paragrafo 1, della Legge fondamentale tede-

sca sancisce che «un membro del Bundestag non può essere chiamato a rendere conto, per via giudiziale o disciplinare, di un voto o di un'opinione espressa in seno al Bundestag o all'interno di una delle sue Commissioni, *ad eccezione della diffamazione*», si comprende bene dove risieda la forza di quel sistema assai stabile di immunità parlamentari: esso è radicato nella consapevolezza che ai terzi non è negato un foro, laddove un costume politico generalmente assai elevato registri momentanee cadute di livello. In tali casi lo stile capzioso, allusivo od apertamente diffamatorio incontra la deplorazione dell'opinione pubblica prim'ancora che del Bundestag, che ad essa dà soltanto voce astenendosi da inopportune iniziative di difesa del parlamentare.

La questione di insindacabilità delle opinioni espresse, portata all'attenzione della Giunta dal senatore Florino, è invece esemplificativa degli effetti della giurisprudenza 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 e dello stesso senatore Florino nel Doc. IV-quater, n. 27.

* * *

C'è solo un'ultima considerazione, che la Giunta rassegna all'Assemblea: riguarda la precettistica della Presidenza delle due Camere che esercita un controllo proprio sugli 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 perso-

nale di soggetti terzi, ovvero che siano comunque lesivi dell'onorabilità di terzi».

Si noti che in Senato quel tipo di precettistica si fonda su prassi altrettanto costante di quella della Camera, anche se non è stata espressamente codificata in forme analoghe a quelle dell'altro ramo del Parlamento. La cosa ha anche prodotto critiche, come dimostra la lettera di protesta che senatori d'opposizione hanno rivolto al Presidente del Senato nel dicembre del 2003 per contestare le modifiche suggerite dalla Presidenza per rendere ammissibile un'interrogazione. È interessante notare che, anche in questo caso di interrogazione del senatore Florino (come già nel caso del Doc IV-quater, n. 27), la Presidenza del Senato non abbia ritenuto di rivendicare quel controllo che in altri casi è stata assai rigorosa nell'esercitare.

Proprio di recente, nel Convegno «*Le immunità parlamentari nei primi anni 2000: comunicazione politica e reputazione nella società globalizzata*», svoltosi nella biblioteca della Camera dei deputati il 1° dicembre 2005, è risuonata alta la testimonianza del presidente emerito della Corte costituzionale Giuliano Vassalli, in ordine all'importanza di questo ruolo dell'autodisciplina interna alle Camere. Dopo aver elogiato la preveggenza «degli autori della Costituzione tedesca nel tagliare fuori completamente la diffamazione, addirittura da qualsiasi immunità, dall'insindacabilità», l'illustre oratore passava a leggere integralmente la seguente citazione – vecchia di almeno trent'anni ma oggi quanto mai attuale – del professor Carlo Cereti: «Il fatto che l'insindacabilità accordata ai parlamentari possa dar luogo ad abusi, esponendo i cittadini ad attacchi, ingiurie e anche calunnie, contro le quali non possono reagire legalmente – ecco il diritto di accesso alla giustizia – non venne riconosciuto come buon argomento per la limitazione di questa insindacabilità assolutamente necessaria per il libero esercizio della funzione. Il rimedio contro eventuali abusi è da ricercare non nell'abolizione della prerogativa ma nella eleva-

tezza del costume politico o nella sanzione dell'opinione pubblica o, eventualmente, in norme stabilite nel regolamento di ogni Camera, che consentano all'Ufficio di Presidenza di impedire gli abusi medesimi».

Come si vede, la precettistica delle Presidenze delle due Camere non è un *optional*, da applicarsi quando ce n'è voglia, tempo o possibilità: è l'unico capitale di credibilità sul quale si può fondare una credibile richiesta alla Corte costituzionale di evoluzione nella propria giurisprudenza. Citando le doglianze espresse dall'altro Presidente emerito presente al Convegno, Giuliano Vassalli concludeva proprio indicando questa linea di indirizzo: «Dobbiamo trovare un complesso di correttivi, un complesso di autodisciplina di ciascuno, un complesso di rispetto degli altrui diritti ma, nello stesso tempo, anche

delle prerogative funzionali dei membri del Parlamento, per arrivare a quella composizione, che certamente tutti auspichiamo, di quelle difficoltà che Leopoldo Elia ha così bene denunciato al termine della sua relazione».

* * *

Per tali motivi la Giunta propone, a maggioranza, 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.

MANZIONE, *relatore*

