

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

**Doc. IV-ter**  
**n. 15-A**

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE MERCATALI)

SULLA

RICHIESTA DI DELIBERAZIONE IN MATERIA DI INSINDACABILITÀ  
AI SENSI DELL'ARTICOLO 68, PRIMO COMMA, DELLA COSTITUZIONE,  
NELL'AMBITO DI UN PROCEDIMENTO CIVILE

NEI CONFRONTI DEL SENATORE

**SERGIO DIVINA**

**procedimento civile n. 2031/08 RG pendente presso il Tribunale ordinario di Trento**

**Trasmessa dal Tribunale ordinario di Trento  
il 20 marzo 2009**

—————  
**Comunicata alla Presidenza il 14 luglio 2009**  
—————

ONOREVOLI SENATORI. – In data 20 marzo 2009 il Tribunale di Trento ha trasmesso al Senato copia degli atti relativi al procedimento civile n. 2031/08 RG a carico del senatore Sergio Divina affinché si accerti se il fatto oggetto del procedimento civile *de quo* integri o meno l'ipotesi di espressione di opinioni insindacabili a norma dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, in quanto opinioni connesse all'esercizio delle funzioni svolte da parte di un membro del Parlamento.

Il procedimento in questione ha avuto origine da un atto di citazione presentato dall'onorevole Oliviero Diliberto.

L'onorevole Oliviero Diliberto ha convenuto in giudizio il senatore Sergio Divina chiedendo il risarcimento dei danni, quantificati in 1.000.000 di euro o altra somma di giustizia, in relazione alle dichiarazioni a contenuto asseritamente diffamatorio pubblicate sul quotidiano *«L'Adige – Quotidiano indipendente del Trentino Alto Adige»* in data 12 ottobre 2007.

L'articolo giornalistico riferiva di un viaggio dell'onorevole Diliberto con la consorte a bordo di un aereo decollato da Roma con destinazione Bolzano, finalizzato a trascorrere alcuni giorni di vacanza a Merano e riportava i commenti del senatore Divina che, presente sul medesimo volo, aveva visto i coniugi Diliberto allontanarsi dall'aeroporto a bordo di un'automobile *«Alfa verde scuro»*.

L'onorevole Diliberto lamenta il tenore offensivo e lesivo della propria reputazione in particolare delle seguenti affermazioni: *«Non mi pare che Diliberto abbia incarichi istituzionali...»* e ancora: *«Mi piacerebbe*

*proprio sapere come Diliberto ed i suoi intendano affrontare la questione morale e quella dei costi della politica. Se è in vacanza non vedo perché debba usufruire di una vettura di servizio. Farò un'interrogazione così ne sapremo di più»*. Infine: *«Se veramente andrà alle terme spero che paghi di tasca sua. Direi che l'auto blu sta alla vacanza come il rapinatore alla banca»*. Tali dichiarazioni venivano successivamente pubblicate da varie agenzie di stampa, da molti giornali ed anche *on-line*.

L'onorevole Diliberto, per il tramite del proprio portavoce, evidenziava che l'auto a bordo della quale era salito era una vettura specificamente destinata dal reparto scorte della Questura di Roma alla salvaguardia dell'incolumità personale del medesimo, destinatario di gravi minacce riconducibili ai suoi incarichi istituzionali ricoperti in passato.

La difesa dell'onorevole Diliberto evidenzia nell'atto introduttivo del giudizio come la condotta del senatore Divina si connota per un'evidente illiceità in quanto, da un lato, le sue dichiarazioni avrebbero avuto ad oggetto circostanze false e mai effettivamente verificatesi, in ordine alle quali egli non effettuò una previa valutazione della veridicità e correttezza, dall'altro, egli ne avrebbe ulteriormente aggravato il carattere diffamatorio e lesivo aggiungendo illazioni e congetture prive di fondamento, alludendo all'eventualità che le spese di soggiorno a Merano dei coniugi Diliberto potessero essere sostenute dallo Stato.

Con riferimento alla sussistenza, nel caso di specie, di *«quell'attività di critica e denuncia politica connessa alla funzione parla-*

mentare, espletata anche fuori dalle sedi istituzionali» rientrante nel disposto di cui al primo comma dell'articolo 68 della Costituzione, così come attuato dall'articolo 3 della legge n. 140 del 2003, la difesa dell'onorevole Diliberto precisa che, secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale, affinché l'insindacabilità di cui al primo comma dell'articolo 68 della Costituzione trovi applicazione è necessario che, oltre alla specifica comunanza di argomenti con l'attività parlamentare tipica, svolta all'interno della Camera di appartenenza, vi sia altresì una contestualità ed una sostanziale corrispondenza di significati tra le dichiarazioni rese al di fuori dell'esercizio delle funzioni tipiche e le opinioni espresse nell'ambito di queste ultime.

La medesima difesa rileva inoltre che la Corte costituzionale ha sempre ritenuto presupposto imprescindibile quello per il quale ogni dichiarazione esterna resa dal parlamentare per essere insindacabile deve comunque essere temporalmente successiva allo svolgimento della corrispondente attività in aula, escludendo invece la rilevanza immunizzante degli atti parlamentari che vengano presentati dopo i fatti contestati in giudizio e ciò in quanto, se l'atto *extra moenia* deve essere riproduzione e divulgazione dell'attività tipica, allora non può che essere successivo a quest'ultima.

Nel caso di specie le espressioni rivolte dal senatore Divina all'onorevole Diliberto non sono cronologicamente successive ad una pertinente iniziativa parlamentare, con la conseguenza che in dette dichiarazioni non possono essere riscontrate - ad avviso della parte attrice - né la comunanza di argomento tra attività parlamentare interna ed attività esterna, né la contestualità e la sostanziale corrispondenza tra le stesse, né tantomeno la proiezione divulgativa verso l'esterno, con modalità corrispondenti allo scopo divulgativo suddetto, dell'attività parlamentare medesima. Ad ogni modo, anche qualora fosse possibile rintracciare nelle pa-

role del senatore Divina un qualche nesso funzionale con l'attività svolta all'interno della Camera di appartenenza, l'applicazione della prerogativa dell'insindacabilità di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione, non potrebbe comunque prescindere dal rispetto del criterio della continenza del linguaggio nelle espressioni; diversamente, la garanzia in questione si risolverebbe in un'insindacabilità delle espressioni utilizzate dal parlamentare anche ove le stesse si risolvano in mera contumelia, attacco personale, denigrazione gratuita e delegittimazione dell'avversario.

Nella fattispecie in esame non potrebbe peraltro essere invocata l'applicabilità dell'esimente del diritto di critica politica, la quale - nel necessario bilanciamento con altri diritti costituzionalmente garantiti, quali il diritto all'onore, all'integrità della propria reputazione, il diritto a che non venga lesa l'identità personale - presuppone da un lato un contenuto di veridicità relativamente all'esistenza del fatto assunto alla base delle opinioni e delle valutazioni espresse e dall'altro il rispetto del fondamentale criterio della continenza formale e sostanziale delle espressioni utilizzate.

Il senatore Sergio Divina si costituiva nel procedimento *de quo* eccependo in via pregiudiziale l'applicabilità al caso di specie dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, ricoprendo egli all'epoca dei fatti la carica di senatore.

Nella comparsa di costituzione il convenuto rileva che la propria azione politica si è sempre contraddistinta dalla finalità della lotta agli sprechi della pubblica amministrazione, tanto è vero che uno dei primi atti politici posti in essere nel giugno 2006 era stata proprio un'interpellanza ai Ministri dell'interno e dell'economia avente ad oggetto, tra le altre cose, le «*scorte e le auto blu*» ministeriali. In detta interpellanza il senatore Divina riteneva «*non più procrastinabile l'esi-*

genza di ridimensionare fortemente i mezzi forniti dallo Stato agli stessi soggetti decaduti dalla rispettive cariche e pertanto non più necessitanti dei relativi servizi d'istituto».

Riferisce il senatore Divina che nel «colloquio» avuto con il giornalista presente sul volo Roma-Bolzano egli si limitò ad interrogarsi sulle ragioni per le quali l'onorevole Diliberto, da anni privo di cariche pubbliche, lasciava l'aeroporto da un'uscita di servizio su di un'autovettura di Stato e a preannunciare un'interrogazione parlamentare in tal senso, poi effettivamente presentata il 17 ottobre 2007, primo giorno utile successivo.

Sottolinea quindi da un lato che deve ritenersi rientrare nel novero dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione non solo l'attività politica conseguente a quella tipica del parlamentare, ma anche le opinioni espresse che, come nel caso di specie, si pongano come collegate e strumentali rispetto alla prima, sia per costituirne l'antecedente o un momento di formazione o addirittura la motivazione, soprattutto nel caso in cui l'«opinione espressa» si risolva nella manifestazione della volontà di compiere l'atto tipico e nella prospettiva del prossimo compimento dello stesso.

Sostanzialmente, quindi, non si tratterebbe di giustificare un'opinione espressa con il compimento del successivo atto tipico, bensì di deliberare l'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, ad una manifestazione di volontà di compiere l'atto tipico.

Comunque, anche laddove si ritenesse prevalente la tesi restrittiva e rigorosa sostenuta *ex adverso*, rileva che il nesso di consequenzialità sussiste rispetto alla precedente interpellanza del giugno 2006, la quale ha il medesimo oggetto dell'interrogazione, e cioè l'utilizzo di autovetture di Stato da parte di soggetti non ricoprenti cariche pubbliche.

Ai fini dell'insindacabilità di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione,

la «sostanziale corrispondenza» tra il contenuto delle dichiarazioni censurate del parlamentare e quello di atti parlamentari precedenti deve essere inteso – ad avviso del convenuto – con ampiezza e non occorre una coincidenza con l'atto tipico.

Viene rilevato inoltre che, con il sindacato ispettivo, il parlamentare tenta di contribuire a determinare l'agenda politica, sia sul piano nazionale che su quello locale, e a rendere d'attualità temi che ritiene meritevoli d'interesse a vari fini; non riconoscere che la proiezione esterna di contenuti sostanzialmente corrispondenti a quelli dell'attività ispettiva è anch'essa ricompresa nella garanzia dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, significherebbe in larga misura vanificare il senso stesso del sindacato ispettivo, che riposa proprio nella potenzialità comunicativa e divulgativa ad esso conseguenti.

Sotto altro profilo, il senatore Divina contesta che quanto riportato nell'articolo corrisponda ai termini della «conversazione» intrattenuta dal giornalista, il quale avrebbe omesso di riportare che, allorché egli si riferiva all'utilizzo di auto blu da parte di soggetti non aventi diritto, parlava in termini generali e non specificamente dell'onorevole Diliberto, come pure aveva omesso di riportare che il convenuto aveva fatto riferimento ad un'interpellanza già presentata sul tema.

Precisa poi che il giornalista avrebbe dovuto chiarire che l'opinione del convenuto era, in termini generali, nel senso che l'«utilizzo dell'auto blu [da parte di chi non ne ha diritto per ragioni istituzionali] sta alla vacanza come il rapinatore alla banca», dal che non si ravviserebbe alcun elemento da cui poter rinvenire l'esistenza di un illecito.

Inoltre, il senatore Divina sostiene che il fatto che l'auto fosse stata assegnata all'onorevole Diliberto per ragioni di incolumità, piuttosto che per ragioni istituzionali, non rileva, in quanto si trattava sempre di «auto blu», termine con il quale si intende qualsiasi

autovettura di Stato, pagata dai contribuenti; tanto è vero che nell'interpellanza del giugno 2006 il senatore Divina chiedeva conto non solo al Ministero dell'economia, ma anche al Ministero dell'interno, ente preposto all'assegnazione di vetture per ragioni di sicurezza.

Il senatore Divina non avrebbe quindi divulgato circostanze inveritiere, non essendo dubitabile l'utilizzo da parte dell'attore di un'autovettura di Stato per la vacanza trascorsa in Alto Adige, né avrebbe compiuto alcuna allusione all'eventualità che le spese di soggiorno potessero essere sostenute dallo Stato, limitandosi ad auspicare che l'onorevole Diliberto sostenesse personalmente le spese riguardanti un'attività di svago personale.

La condotta del senatore Divina risulterebbe comunque lecita in virtù dell'applicazione dell'esimente relativa al diritto di critica.

Per ciò che concerne tale diritto non sarebbe dubitabile la sussistenza del requisito della verità della notizia e dell'interesse pubblico alla conoscenza, in quanto l'auto blu è pagata dai contribuenti i quali hanno diritto di conoscere chi ne usufruisce e per quali finalità. Infine, attese le precisazioni di cui sopra, sussisterebbe il requisito della continenza. Anche qualora si ritenesse l'opinione espressa dal convenuto («l'auto blu sta alla vacanza...») non nell'esatto contesto in cui è stata riferita, ma come riguardante l'onorevole Diliberto, opererebbe comunque l'esimente del diritto di critica.

Rammenta il senatore Divina che secondo il prevalente indirizzo giurisprudenziale il diritto di critica si differenzia da quello di cronaca in quanto si concreta non nella narrazione di fatti, ma nell'espressione di un giudizio o di un'opinione che, come tale, non può essere rigorosamente obiettivo; gli unici limiti di tale esimente sono infatti quelli della pertinenza e della continenza.

Occorre bilanciare l'interesse individuale alla reputazione con la libera formazione del pensiero, tenendo conto di tutta una serie di dati concreti ed in particolare dell'interesse pubblico o sociale desumibile dai fatti oggetto di critica, della destinazione ad un soggetto più o meno noto, del collegamento a vicende politiche.

Nel caso di specie, peraltro, occorrerebbe – ad avviso del convenuto – tener conto dell'accesa discussione sui costi della politica, che ha visto anche interventi legislativi nel tentativo di una loro limitazione.

In tale contesto, affermare che l'utilizzo, in assenza di giustificazioni istituzionali, di un'auto blu da parte di un politico per ragioni di svago si connota per un alto disvalore sociale ed utilizzare, per sottolineare questo disvalore sociale, anche un'espressione forte e suggestiva come l'equazione *ex adverso* censurata (peraltro non formulata nei confronti dell'attore, ma in termini generali), non potrebbe ritenersi un illecito; ciò anche alla luce di quanto affermato dalla Corte di Cassazione, secondo la quale nell'ambito della critica politica si possono anche usare toni aspri e polemici quando i fatti oggetto di critica abbiano un rilevante interesse pubblico.

\* \* \*

Il Presidente del Senato ha deferito alla Giunta tale richiesta il 20 aprile 2009 e l'ha annunciata in Aula il 21 aprile 2009.

La Giunta ha esaminato la domanda nella seduta del 24 giugno 2009, ascoltando il senatore Sergio Divina, ai sensi dell'articolo 135, comma 5, del Regolamento del Senato. Egli, dopo aver brevemente riepilogato lo svolgimento dei fatti, ricordava di aver effettivamente presentato l'interrogazione da lui preannunciata e che il Governo rispose a tale interrogazione facendo presente che l'onorevole Diliberto aveva un'auto di scorta in conseguenza di una situazione di rischio evidenziata da minacce da lui in precedenza ricevute. Tale interrogazione a risposta scritta,

recante il n. 4-02866, fu pubblicata il 17 ottobre 2007 e così recita:

«*DIVINA - Al Ministro dell'interno. - Premesso che:*

l'11 ottobre 2007 il segretario del Partito dei comunisti italiani, on. Oliviero Diliberto, è atterrato a Bolzano con il volo Air Alps delle 17.20 proveniente da Roma;

a seguito di conversazioni scambiate dall'*ex* guardasigilli con altri parlamentari presenti sul volo, l'interrogante viene a conoscenza che l'on. Diliberto sta andando in vacanza a Merano con sua moglie;

*nulla quaestio*, se non il fatto che l'on. Diliberto viene rilevato da un'autovettura Alfa Romeo, di colore verde scuro, con tanto di lampeggiante spento posto sul tettuccio, che lascia l'aeroporto da un cancello laterale, manovra impossibile per una vettura per così dire "normale",

l'interrogante chiede di sapere:

se la vettura utilizzata dall'on. Diliberto, nell'occasione narrata in premessa, sia un'autovettura di Stato;

se l'on. Diliberto rivesta una carica pubblica che giustifichi l'utilizzo di un "auto blu";

in caso negativo, se il Ministro in indirizzo intenda dissuadere tutti coloro che non ne hanno diritto dall'uso di autovetture di Stato».

\* \* \*

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 definitivamente 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 occasione dello svolgimento di una qualsiasi fra le funzioni svolte dalla Camera medesima, o ancora in atti, an-

che individuali, costituenti estrinsecazione 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 (si vedano in tal senso le sentenze della Corte costituzionale n. 10 del 2000, n. 11 del 2000, n. 52 del 2002, n. 207 del 2002, n. 294 del 2002, n. 219 del 2003, n. 120 del 2004, n. 347 del 2004, n. 348 del 2004, n. 28 del 2005, n. 146 del 2005, n. 164 del 2005, n. 176 del 2005, n. 193 del 2005, n. 235 del 2005, n. 249 del 2006, n. 286 del 2006, n. 314 del 2006, n. 315 del 2006, n. 317 del 2006, n. 329 del 2006, n. 331 del 2006, n. 335 del 2006, n. 371 del 2006, n. 373 del 2006, n. 392 del 2006, n. 416 del 2006, n. 452 del 2006, n. 53 del 2007, n. 96 del 2007, n. 97 del 2007, n. 151 del 2007, n. 166 del 2007, n. 271 del 2007, n. 342 del 2007, n. 388 del 2007, n. 28 del 2008 e n. 135 del 2008).

La Giunta unanime ritiene che le dichiarazioni contestate al senatore Divina siano da ritenersi coperte dalla prerogativa di cui al primo comma dell'articolo 68 della Costituzione. Al riguardo, va sottolineata sia la sostanziale corrispondenza di argomento, sia la quasi contemporaneità delle stesse con l'interrogazione che venne subito dopo presentata dal medesimo senatore Divina. In riferimento alla contiguità temporale, va ricordata la giurisprudenza costituzionale secondo cui la «contestualità» deve essere interpretata come riferibilità, nel caso di specie, delle dichiarazioni rese alla stampa ad opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni rappresentative guarentigate (nella fattispecie quelle consiliari regionali, ma *a fortiori* quelle parlamentari) nell'ambito di «un medesimo contesto temporale tra atto tipico e

sua divulgazione, pena la stessa interruzione del nesso funzionale» (sentenza n. 221 del 2006): è evidente che la fattispecie – caratterizzata dalla circostanza che rispetto ai fatti di causa il giorno di deposito dell'interrogazione costituiva la prima data utile di successiva seduta d'Assemblea del Senato – rientra appieno nel segmento temporale tollerabile secondo la citata giurisprudenza, secondo cui la proiezione esterna dell'atto tipico può avvenire anche prima della sua formale presentazione, purché non «di tale ampiezza da risultare incompatibile con la stessa finalità divulgativa» (sentenza n. 221 del 2006 cit.).

\* \* \*

Il relatore ritiene anche che si debba chiaramente affermare l'interpretazione della irresponsabilità per le opinioni date prevista dall'articolo 68 della Costituzione come garanzia di esercizio della funzione parlamentare, non come privilegio che annulli senza giustificazione i diritti dei terzi. La concreta applicazione della norma costituzionale non deve, in altri termini, dare copertura ad un inammissibile diritto di offesa gratuita da parte del membro delle Camere.

Nel bilanciamento tra il valore costituzionale della autonomia e tutela della funzionalità del Parlamento, da una parte, e diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale, la situazione giuridica soggettiva in cui versano quelle persone che dalle dichiarazioni del parlamentare risultano oggettivamente lese nella loro immagine o comunque nella propria onorabilità risulta oggi totalmente recesiva e sacrificata.

In proposito il relatore, nel riconoscere l'insindacabilità delle dichiarazioni contestate al senatore Divina, non può esimersi dal rilevare altresì come ciò avvenga in presenza di fatti che, ove non operasse la prerogativa dell'insindacabilità, potrebbero nella loro oggettività qualificarsi nei termini prospettati dalla parte lesa. Affermata nel caso concreto l'insindacabilità dell'opinione parla-

mentare, la pretesa lesione del diritto alla reputazione, all'immagine ed all'onore dei terzi danneggiati, vede di conseguenza eliminata la sua naturale sede di valutazione giurisdizionale.

Elementi di dottrina e di giurisprudenza sostengono la necessità di superare la rigidità di questo modello. Da un lato la tanto auspicata disciplina procedurale dell'esame delle domande di autorizzazione (che già alla Camera dei deputati nella XIV legislatura produsse una proposta di Regolamento delle autorizzazioni, *Doc. II-bis*, n. 1), potrebbe utilmente introdurre fasi di contraddittorio tra le parti del giudizio, prima della adozione della delibera delle Giunte. Dall'altro lato la Corte europea dei diritti dell'uomo, nella sentenza 17 dicembre 2002, nello scrutinio di proporzionalità compiuto in ordine all'insindacabilità parlamentare evidenziò il fatto che le vittime di dichiarazioni diffamatorie rese in Parlamento non fossero – nell'ordinamento britannico – del tutto sprovviste di mezzi di ristoro: in particolare, si enunciava la possibilità che altro parlamentare intervenisse chiedendo una ritrattazione, così provocando una procedura che in casi estremi poteva condurre a sanzionare i «*deliberately misleading statements*» come «*contempt of Parliament*»; più in generale, per la Corte europea influiva – sulla sua scelta di non riconoscere la lamentata violazione della CEDU – il fatto che un controllo generale sui dibattiti parlamentari fosse esercitato dalla Presidenza di ciascuna delle Camere del Parlamento (sentenza 17 dicembre 2002, caso *A. contro Regno Unito*, § 86).

In conclusione, di fronte al sacrificio del diritto costituzionale alla tutela giurisdizionale dei diritti in caso di riconosciuta insindacabilità, è probabilmente maturo il tempo che il Parlamento, senza attendere ulteriori correttivi alla propria giurisprudenza da parte della Corte costituzionale, esplori soluzioni nuove per garantire sia la piena libertà di espressione dei propri membri, sia forme di restituzione dell'onore, della corretta rappre-

sentazione dell'immagine e della verità per le posizioni giuridiche sacrificate dalla tutela immunitaria.

Si pensi, ad esempio, alla possibilità che i regolamenti parlamentari consentano l'audizione delle parti lese - e non solo del membro delle Camere la cui opinione è oggetto di giudizio, come oggi avviene - durante l'istruttoria della Giunta delle immunità del Senato e della Giunta per le autorizzazioni a procedere della Camera. O ancora, una volta deliberata in via definitiva l'insindacabilità, all'introduzione della possibilità, per il soggetto leso oramai escluso dalla giurisdizione ordinaria, di adire uno speciale giurì

d'onore, sul modello di quello previsto dall'articolo 88 del Regolamento del Senato.

\* \* \*

Per tali motivi la Giunta, all'unanimità, propone all'Assemblea di deliberare che le dichiarazioni rese dal senatore Sergio Divina costituiscono 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.

MERCATALI, *relatore*