

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

**Doc. IV-quater
n. 3**

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE CONSOLO)

SULLA

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

STEFANO STEFANI

senatore all'epoca dei fatti

procedimento penale n. 4084/96 R.G.N.R. – n. 101431/99 R.G. G.I.P. pendente nei suoi confronti dinanzi
alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze per il reato di cui all'articolo 595, terzo
comma, del codice penale (diffamazione col mezzo della stampa)

Comunicata alla Presidenza il 1° marzo 2002

ONOREVOLI SENATORI. – L'onorevole Stefano Stefani, con lettera in data 2 febbraio 2000, ha sottoposto al Senato della Repubblica la questione dell'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione in relazione al procedimento penale n. 4084/96 R.G.N.R. – n. 101431/99 R.G. G.I.P. pendente nei suoi confronti dinanzi alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze per il reato di cui all'articolo 595, terzo comma, del codice penale (diffamazione col mezzo della stampa).

Tale procedimento penale trae origine dalle dichiarazioni da lui pronunciate, in epoca in cui rivestiva la carica di senatore, sul movimento politico *Mani pulite* e pubblicate sul quotidiano *La Nazione* del 3 aprile 1996, in un articolo intitolato «Di Pietro: altri nomi del complotto». In tale articolo – avente ad oggetto la partecipazione del dottor Antonio Di Pietro, in quel tempo non parlamentare, alle imminenti elezioni politiche del 1996 – si fa riferimento al movimento *Mani Pulite*, fondato da Piero Rocchini, riportandosi alcune affermazioni dell'allora senatore Stefani, a detta del quale non solo il suddetto movimento politico aveva cercato di sfruttare l'immagine di Antonio Di Pietro, ma il suo fondatore Rocchini era stato processato e condannato dal giudice Occorsio per appartenenza al movimento neo fascista *Ordine Nuovo*. Si aggiungeva altresì che Occorsio venne ucciso dopo qualche anno da Pier Luigi Concutelli, aderente a quel movimento. A causa di tali affermazioni il signor Rocchini ha presentato querela per diffamazione nei confronti dell'onorevole Stefani.

Nella scorsa legislatura la Giunta ha iniziato l'esame della richiesta, senza conclu-

derlo, nelle sedute del 23 marzo, del 9 maggio e del 21 novembre 2000.

Infine, si ricorda – ma solo per completezza di esposizione, senza quindi alcun pregiudizio rispetto ad una valutazione specifica della fattispecie concreta in esame – come la vicenda presenti aspetti di analogia con il caso di cui al Doc. IV-ter, n. 1 (riguardante il dottor Fronzuti), concernente anch'esso un procedimento penale per diffamazione a seguito di opinioni espresse durante una campagna elettorale da un senatore in carica; questione decisa dal Senato con una pronuncia di insindacabilità (v. seduta del 25 ottobre 2001).

* * *

Nella XIV legislatura tale richiesta di deliberazione in materia di insindacabilità nei riguardi dell'onorevole Stefani, senatore all'epoca dei fatti, è stata mantenuta all'ordine del giorno e poi nuovamente deferita all'esame della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato (v. le sedute del Senato del 30 maggio e del 27 giugno 2001).

La Giunta ha esaminato la questione nella seduta del 19 febbraio 2002, nel corso della quale è stato ascoltato l'onorevole Stefani, ai sensi dell'articolo 135, comma 5, del Regolamento del Senato.

Nel corso dell'audizione presso la Giunta, l'onorevole Stefani in particolare ha precisato di aver espresso quelle opinioni nel corso di un'intervista telefonica da parte di un giornalista del gruppo editoriale «La Nazione», che lo interpellava nella sua qualità di parlamentare.

* * *

Com'è noto, la questione dell'ampiezza della prerogativa dell'insindacabilità che copre le opinioni espresse dagli appartenenti alle Camere è, al pari di quella relativa alle altre forme di immunità contemplate dall'articolo 68 della Costituzione, da sempre al centro di una interminabile *querelle*, che ha coinvolto nelle sue latitudini i maggiori organi delle nostre istituzioni, e che ha trovato inasprimento con le vicende che hanno segnato la vita politica dei primi anni novanta.

Si capisce che questa diatriba ha una sua ben specifica ragion d'essere, perché dalla minore o maggiore ampiezza dell'insindacabilità dipendono libertà che trascendono il singolo, ed investono il superiore fenomeno della formazione della volontà legislativa.

Secondo un'opinione giurisprudenziale manifestata al riguardo dalla Consulta (cfr., di recente, C. Cost., 5 dicembre 1997, n. 375; C. Cost., 18 luglio 1998, n. 289), ed accreditata anche presso alcuni commentatori (Zagrebelsky, Long), la garanzia dell'insindacabilità opererebbe soltanto in relazione a dichiarazioni riconducibili *strictu sensu* all'attività parlamentare, rimanendo invece escluse dalla sua sfera tutte quelle altre affermazioni che non siano annoverabili quali o teleologicamente collegate agli «*atti tipici della funzione*».

Questa Giunta, in ciò confortata da altra e non meno autorevole dottrina (Capalozza, Barile, Cacciavillani), ha invece più volte sottolineato un fenomeno che pare di tutta evidenza, e cioè che l'attività parlamentare costituisce un *unicum* con quella politica, dalla quale può essere di fatto separata solo con una forzatura, perché ai giorni nostri l'adempimento del mandato avviene, legittimamente, anche al di fuori delle sedi tradizionali.

L'approccio restrittivo del c.d. «*nesso strettamente funzionale*», tracciato nelle sentenze della Corte Costituzionale, rifiuta dunque di prendere atto di un'evoluzione tuttora

in corso, la quale proietta l'agire del parlamentare ben al di là degli ambiti di esercizio usuale, ad esempio nei dibattiti politici che si tengono dinanzi ad organismi estranei alle Camere e presso i mezzi di informazione.

Quanti sostengono che in queste ultime circostanze le dichiarazioni (politiche, si intende) di un appartenente al Parlamento non siano coperte da insindacabilità qualora prive del citato nesso di stretta funzionalità, operano una discriminazione che ci pare poco fondata, perché in fin dei conti finiscono col riconoscere a tale garanzia un'operatività quasi «territoriale», il che non è stato certo voluto dal legislatore costituente.

Al contrario, l'accezione più estensiva fatta propria dalle decisioni di questa Giunta intende assicurare ai membri del Parlamento dei margini di operatività non così restrittivi, conformemente alle modalità di svolgimento del mandato ai nostri giorni, in cui una gran parte dell'attività politico-parlamentare si svolge attraverso i media. Si pensi, ad esempio, ai dibattiti ed agli scontri di natura strettamente politica che vengono effettuati nella popolare trasmissione «Porta a Porta» sul primo canale della pubblica televisione. In detto programma, ad esempio, l'attività politico-parlamentare si può svolgere (il che non può quasi mai accadere in Parlamento) tra appartenenti a Camere diverse.

E quest'assunto, si osservi, è tutt'altro che inconciliabile con il disposto letterale dell'articolo 68, che parla di «*opinioni espresse*» e di «*voti dati*» «*nell'esercizio delle proprie funzioni*», laddove *l'esercizio* è e deve essere non solo quello che avviene nel perimetro di queste aule, ma anche quello che ne esce al di fuori e raggiunge il cittadino e gli organi della stampa e, come abbiamo appena detto, della televisione.

Con quanto esposto, beninteso, non si intende certo incoraggiare l'invettiva a carattere personale, e l'oltraggio inferto per motivi che nulla hanno a che fare con la contesa politica; anche se è chiaro, e non può essere

negato, che una prerogativa del genere potrebbe stimolare l'attitudine alla provocazione di ciascuno, spingendola a superare quei limiti di tollerabilità che, seppur elastici, devono comunque riconoscersi anche nel dibattito politico.

Ma, a ben vedere, si tratta di un problema di abuso che si riscontra al cospetto di ogni diritto e di ogni facoltà, e sul quale proprio questa Giunta è chiamata ad esprimersi in funzione di garante, per stemperare gli eccessi.

In conclusione, riteniamo che misurando l'operato del membro del Parlamento secondo il rigoroso metro del c.d. «*nesso funzionale*», come suggerito dalla Consulta, si incorre nel rischio di censurare opinioni che, seppur rese *extra moenia* (come si suol dire), sono comunque più ampiamente collegate al dibattito politico di cui i nostri rappresentanti sono voce, volto e iniziativa. E, non per ultimo, critica e dissenso, secondo le meccaniche della dialettica e della democrazia.

Se così è, si intende che se, da un lato, l'attuale formulazione del primo comma dell'articolo 68 della Costituzione andrebbe opportunamente rivista per eliminare i disagi interpretativi (si veda, al riguardo, il disegno

di legge costituzionale numero A.S.1014 inoltrato dal presente relatore), dall'altro è necessario intervenire subito per la tutela di quei parlamentari che, come l'onorevole Stefani, senatore all'epoca dei fatti, si trovano esposti a responsabilità scaturenti dalla legittima estrinsecazione di opinioni politiche.

Per queste ragioni il relatore invita l'Assemblea a confermare la decisione presa a maggioranza dalla Giunta, nel senso che le dichiarazioni rese dall'onorevole Stefani debbano considerarsi coperte da insindacabilità, così come deve dirsi pienamente garantita la dignità di legittima critica che ne costituisce lo spessore e lo sfondo.

* * *

Per tali motivi la Giunta propone, a maggioranza, di dichiarare che il fatto oggetto del procedimento 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.

CONSOLO, *relatore*