

**Doc. IV-ter
n. 7-A**

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE CÒ)

SULLA

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

NEI CONFRONTI DEL SIGNOR

ERMINIO BOSO

senatore all'epoca dei fatti

per il reato di cui all'articolo 595 del codice penale (diffamazione)

**Trasmessa dal Giudice per le indagini preliminari
presso il Tribunale penale di Roma**

il 28 novembre 1996

Comunicata alla Presidenza il 28 aprile 1997

ONOREVOLI SENATORI. - In data 28 novembre 1996 il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale penale di Roma, ha trasmesso - a norma dell'articolo 2, comma 4, del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 555, all'epoca vigente - la richiesta di deliberazione in materia di insindacabilità ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, nell'ambito di un procedimento penale nei confronti del signor Erminio Boso, senatore nella XII legislatura, per il reato di cui all'articolo 595 del codice penale (diffamazione).

La richiesta è stata trasmessa al Presidente del Senato che l'ha deferita alla Giunta il 12 dicembre 1996 e annunciata in Aula in pari data.

La Giunta ha esaminato la richiesta nelle sedute dell'11 febbraio, 6 e 20 marzo 1997.

Nella seduta dell' 11 febbraio la Giunta ha ascoltato il signor Boso che ha fornito chiarimenti ai sensi dell'articolo 135, comma 5, del Regolamento del Senato e non ha presentato osservazioni scritte.

* * *

Il Giudice richiedente fa presente che il procedimento nei confronti dell'ex senatore Boso si è aperto a seguito della denuncia-querela presentata dal signor Giampiero Cioffredi il 15 aprile 1996, che lo ha accusato di diffamazione a seguito delle dichiarazioni da lui rilasciate il 15 gennaio 1996 all'agenzia di stampa AGI. Tali dichiarazioni si riferivano al signor Cioffredi, testualmente nei seguenti termini: «Cioffredi, chi è? Sicuramente un fannullone della burocrazia romana e di sinistra. Gente che non ha il concetto del lavoro, responsabilità so-

ciali e del denaro altrui. Questi sono i negrieri che insieme con la Caritas, i comunisti ed i sindacati hanno derubato i lavoratori italiani promettendo l'Eldorado alla gente del Terzo Mondo. Sono pifferai da banda di quartiere, veri nemici dei nostri connazionali che sopravvivono con 300 mila lire di pensione al mese. Io non faccio folklore e dico a questa marionetta che per regolarizzare un extracomunitario, secondo l'età, ci vogliono dai 400 ai 600 milioni. La solidarietà si fa con i soldi e non con le chiacchiere e le balle di questi negrieri che si vogliono spartire i 3 mila miliardi dei contribuenti, fuori bilancio dello Stato, e messi nelle mani della Caritas».

Il Pubblico Ministero ha chiesto l'archiviazione, ritenendo evidente l'applicabilità dell'articolo 68 della Costituzione, «essendo espresse valutazioni strettamente coniugabili con l'attività conoscitiva ed interpretativa della funzione di parlamentare della Repubblica». Il Giudice per le indagini preliminari non ha però ritenuto di accogliere la richiesta di archiviazione, avverso la quale è stata proposta opposizione, perchè a suo avviso le espressioni usate dal parlamentare «non possono in alcun modo qualificarsi come mera divulgazione di voti espressi o di atti parlamentari specifici, giacchè il concetto di attività divulgativa deve ritenersi di rigorosa accezione, pena, altrimenti, l'inammissibile allargamento della garanzia costituzionale - funzionalmente collegata alla attività parlamentare propriamente intesa - a qualsiasi manifestazione del pensiero in qualsivoglia sede e per qualunque tema espresso con modalità in sè fortemente lesive, come nella specie, di valori anch'essi costituzionalmente protetti».

L'ex senatore Boso è stato ascoltato dalla Giunta l'11 febbraio 1997. Nel corso

dell'esposizione, egli ha ricordato di aver rilasciato le dichiarazioni oggetto della querela nei suoi confronti presso la sala stampa del Senato, mentre in Assemblea era in discussione il decreto-legge sugli immigrati. L'iniziativa di rilasciare il comunicato stampa è stata conseguente alla notizia, da lui appresa, che il signor Cioffredi, coordinatore nazionale dell'Arci - Nero non solo, aveva manifestato l'intenzione di denunciarlo per il reato di istigazione all'odio razziale.

Sulla portata e sulla estensione della immunità parlamentare si confrontano, anche nel dibattito parlamentare, due opposte interpretazioni. Si ritiene da un lato che, in linea di principio, ogni comportamento dei membri del Parlamento è sottoposto alle regole del diritto comune e alla giurisdizione ordinaria, sicchè le norme costituzionali che individuano una sfera di autonomia parlamentare protetta ovvero sottratta al potere della giurisdizione, vengono interpretate in senso restrittivo, per evitare anche di legittimare posizioni di privilegio ingiustificabili nell'ambito dei moderni sistemi democratici dove l'indipendenza della magistratura, garantita costituzionalmente, rende residuale l'esigenza di garantire il Parlamento da indebite ingerenze della magistratura, un tempo, al contrario, fortemente condizionata dal-

l'esecutivo. Dall'altro l'autonomia delle assemblee legislative viene interpretata come assoluta impermeabilità a qualsiasi sindacato esterno del giudice, sicchè ogni comportamento, in qualunque modo collegato all'esercizio della funzione legislativa è considerato espressione essenziale della sovranità del Parlamento e come tale non sottoposto alla giurisdizione ordinaria. Tuttavia i principi costituzionali che definiscono la collocazione del Parlamento rispetto al potere giurisdizionale definiscono un regime razionale che non accoglie nè l'una nè l'altra interpretazione, configurando un corretto equilibrio tra le ragioni dello Stato di diritto che esaltano la funzione giurisdizionale (eguaglianza di fronte alla legge, obbligato-

rietà dell'azione penale, negazione di ogni privilegio) e l'esigenza di salvaguardare l'autonomia parlamentare al fine di garantire alla rappresentanza politica un suo incompressibile spazio di libertà. Nel sistema costituzionale non tutti i comportamenti dei membri del Parlamento sono sottratti al controllo giurisdizionale, ma solo quelli strettamente finalizzati all'esercizio delle funzioni proprie del potere legislativo. Gli articoli 64, 72 e 68 della Costituzione delimitano l'area di autonomia garantita alle Camere e la Corte Costituzionale ha sempre interpretato tale sfera di libertà come una attribuzione che, da un lato non conferisce un privilegio ad un ceto politico, dall'altro non costituisce soltanto una garanzia individuale dei membri delle Camere ma anche una prerogativa propria dell'istituzione parlamentare in quanto tale, la cui difesa non è rimessa al solo interessato ma alle determinazioni delle Camere medesime (sentenza n. 1150 del 1988). Non si può dunque dubitare dell'esistenza di una sfera di autonomia delle Camere e di una sua tutela nell'ordinamento costituzionale. Ma quali sono i limiti di questa autonomia e quali sono i confini fra i comportamenti assoggettati al diritto comune e quelli invece ad esso sottratti in quanto espressione di quella autonomia? Un primo importante elemento di distinzione si ricava dalla rilevazione del regime costituzionale dei beni protetti nei singoli casi. Vi sono diritti posti a tutela di beni giuridici che spettano ai singoli parlamentari in quanto persone e diritti posti a tutela di beni giuridici che spettano ad essi in quanto soggetti investiti dalla funzione legislativa. I beni protetti e i diritti della persona in quanto tale a chiunque appartengono sono sottoposti al regime giurisdizionale ordinario, sicchè ogni comportamento non sottoposto al regime regolamentare parlamentare e da questo non previsto, soggiace alla regola fondativa dello Stato di diritto secondo la quale tutti i soggetti sono egualmente sottoposti alla legge nel rispetto di uguali diritti. Viceversa il comportamen-

to di un componente di una Camera in violazione delle norme di diritto parlamentare regolamentare ricade interamente nell'ambito di operatività di quelle norme e resta sottratto al controllo giurisdizionale, quale che sia la qualificazione che l'ordinamento generale opera di quello stesso comportamento (illecito, illegittimo, dannoso eccetera). Tuttavia è necessario un ulteriore approfondimento in relazione al conflitto che si può manifestare fra il principio della insindacabilità delle opinioni espresse dal parlamentare e la garanzia costituzionale dell'inviolabilità dei beni morali della persona quale l'onore, la reputazione, la dignità eccetera. In questo caso è indispensabile definire il limite oltre il quale il parlamentare è sottoposto «uti civis» al diritto comune. Ciò accadrà ogni qualvolta egli eserciti non soltanto la funzione parlamentare tipica ma anche tutte quelle attività che sono prodromiche o successive a quella tipica ma sempre inscindibilmente collegate ad essa. Il concetto della inscindibilità funzionale consente di estendere la garanzia della insindacabilità a tutti quei casi in cui il parlamentare faccia riferimento con scritti o parole alla propria attività tipica, allo scopo di diffonderne la conoscenza e consentire altresì l'esercizio del controllo da parte della collettività, anche in questo esplicandosi la funzione tipica del mandato parlamentare. Il criterio sopra indicato consente di ricomprendere nell'area della insindacabilità anche quelle attività divulgative che vengono svolte fuori dal Parlamento, ma caratterizzate da un collegamento con l'attività parlamentare costituito dal fatto che tale attività divulgativa deve risultare strumentale al migliore esercizio della funzione tipica nel cui contesto è stata manifestata l'opinione in questione. Ogni qualvolta si operi invece una estrapolazione di quella opinione dal contesto di origine nell'esercizio di una qualsiasi attività parlamentare, non potrà farsi luogo all'applicazione della prerogativa, operandosi in questo caso una utilizzazione di quella opinione al di fuori della at-

tività parlamentare. Erminio Boso, senatore all'epoca dei fatti, ha rilasciato le dichiarazioni sopra riportate nella sala stampa del Senato, mentre in Assemblea si stava discutendo il decreto-legge sugli immigrati. È del tutto evidente che alla luce del criterio sopra enunciato, la circostanza di luogo costituita dall'aver il medesimo rilasciato tali dichiarazioni all'interno di Palazzo Madama e segnatamente nella sala stampa è del tutto ininfluenza al fine di collegare le espressioni usate all'esercizio della funzione parlamentare. Così come l'elemento estrinseco, costituito dal fatto che nell'aula era in corso la discussione sul decreto-legge sull'immigrazione, non può assumersi come parametro indicatore di un nesso funzionale tra le dichiarazioni e l'attività di parlamentare, non avendo Erminio Boso collegato in alcun modo l'esternazione ad un proprio intervento in aula e alla prospettazione di una propria tesi in ordine all'oggetto del dibattito. La mera contiguità temporale fra le espressioni rassegnate alla stampa e la discussione in assemblea sul tema dell'immigrazione, che pure fa da sfondo e cornice alle dichiarazioni medesime, non realizza alcuna connessione funzionale fra l'attività del parlamentare e l'opinione espressa alla stampa, ma ne costituisce semplicemente l'occasione esterna. Del resto lo stesso Boso ha dichiarato alla Commissione che l'iniziativa di rilasciare un comunicato-stampa, era stata da lui assunta soltanto dopo avere appreso che il signor Cioffredi aveva manifestato l'intenzione di denunciarlo per istigazione all'odio razziale, così implicitamente ammettendo che le proprie affermazioni costituivano, piuttosto, una reazione alle dichiarazioni dello stesso Cioffredi e non attingevano, neppure come semplice riflesso, al dibattito in corso nell'assemblea. La totale assenza di una connessione funzionale delle espressioni usate alla propria attività di parlamentare, non consente pertanto l'applicazione della garanzia costituzionale della insindacabilità.

Per questi motivi, la Giunta – essendo stata respinta la proposta di dichiarare l’insindacabilità, che ha raccolto i voti favorevoli della metà dei presenti – ha deliberato di proporre all’Assemblea di ritenere che il fatto per il quale è in corso il procedimento non concer-

ne opinioni espresse da un membro del Parlamento nell’esercizio delle sue funzioni e non ricade, pertanto, nell’ipotesi di cui all’articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Cò, *relatore*

