

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

**Doc. IV-ter**  
**n. 8-A**

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE LI GOTTI)

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 DEPUTATO

**PAOLO GUZZANTI**

senatore all'epoca dei fatti

procedimento civile n. 1081/06 RG pendente presso il Tribunale di Monza

**Trasmessa dal Tribunale di Monza**  
**il 2 aprile 2008**

---

**Comunicata alla Presidenza il 29 gennaio 2009**

---

ONOREVOLI SENATORI. – In data 2 aprile 2008 il Tribunale di Monza ha trasmesso al Senato copia degli atti relativi al procedimento civile n. 1081/06 RG a carico dell'onorevole Paolo Guzzanti, senatore all'epoca dei fatti, affinché si accerti se il fatto oggetto del procedimento penale *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 dal dottor Mario Montanaro contro il direttore del quotidiano «Il Giornale» Maurizio Belpietro, la Società Europea di Edizione S.p.A. e alcuni articolisti, tra i quali il senatore Guzzanti, al quale in particolare viene contestato il fatto che i contenuti di un articolo intitolato «Il simbolo dell'occidente», pubblicato in data 27 ottobre 2003 sul medesimo quotidiano, non siano rispondenti al vero e risultino comunque diffamatori.

L'articolo in questione trae spunto da un fatto di cronaca (e precisamente dall'ordinanza emessa dal giudice Montanaro con la quale era stata ordinata in via d'urgenza la rimozione del crocifisso dalle aule di una scuola elementare). L'allora senatore Guzzanti aveva preso posizione in relazione a questa vicenda, invitando il Parlamento ad affrontare tale problematica e a non lasciarla nelle mani di terzi, «meno che mai i magistrati (può essere che alcuni di loro siano matti o antropologicamente differenti? Il dubbio viene per forza). Quindi il signor magistrato dell'Aquila faccia il suo mestiere e il Governo e il Parlamento della Repubblica facciano il loro».

Secondo il querelante si tratta di espressioni in cui la critica supera il limite della continenza verbale e, nel tratto riportato, parrebbe diretta a svilire e indicare a disprezzo pubblico la persona oggetto della critica medesima.

Richiamata la giurisprudenza costituzionale in materia di insindacabilità, il Tribunale di Monza, con ordinanza del 27 dicembre 2007, ha dissentito peraltro dall'eccezione di parte sull'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione e ha quindi disposto, ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 140 del 2003, la trasmissione degli atti al Senato per accertare se si versi nel caso di opinioni espresse nell'esercizio di attività connesse alla funzione di parlamentare. Conseguentemente ha disposto la sospensione del procedimento per i termini di legge.

Nella scorsa legislatura tale richiesta (Doc. IV-ter, n. 10) – deferita dal Presidente del Senato alla Giunta in data 18 aprile 2008 – non è stata esaminata a causa dello scioglimento delle Camere.

Nella XVI legislatura tale richiesta di deliberazione in materia di insindacabilità nei riguardi dell'onorevole Guzzanti, 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 29 aprile e del 29 maggio 2008) il 29 maggio 2008 ed annunciata in Aula in pari data.

La Giunta ha esaminato la questione nelle sedute dell'11 novembre 2008, 13 e 27 gennaio 2009. Nel corso della seduta del 13 gennaio 2009 è stato ascoltato l'onorevole Guzzanti, ai sensi dell'articolo 135, comma 5, del Regolamento.

\* \* \*

Nel corso dell'audizione l'onorevole Guzzanti negava la portata diffamatoria della frase *ex adverso* censurata che, se da una parte non esprime alcuna valutazione sull'operato del magistrato, dall'altra ha il solo scopo di esporre un problema di attribuzioni e ripartizione di poteri, quello legislativo, da un lato e quello giudiziario, dall'altro.

Anche l'espressione «antropologicamente differenti», mutuata da dichiarazioni rese dall'allora Presidente del Consiglio e Presidente dell'Unione Europea Silvio Berlusconi, non può che essere letta come riferita all'intera categoria dei magistrati e non al dottor Montanaro, contrariamente a quanto dal medesimo sostenuto.

In ogni caso, ad avviso della difesa dell'onorevole Guzzanti, il suo comportamento rientra nell'ambito di applicazione del primo comma dell'articolo 68 della Costituzione, in quanto le opinioni espresse nell'articolo summenzionato sono volte pubblicamente e apertamente a informare l'opinione pubblica in ordine a questioni di indubbio rilievo politico e devono senz'altro ritenersi inscindibilmente connesse con il ruolo ricoperto dall'onorevole Guzzanti in seno al Parlamento. Risulta, pertanto, di tutta evidenza, nel caso di specie, il nesso funzionale tra le espressioni pretesamente diffamatorie e l'esercizio delle funzioni parlamentari.

\* \* \*

In base a una consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale (a partire dalla sentenza 15 dicembre 1988, n. 1150), il potere di valutare la condotta addebitata a un proprio membro – che compete alla Camera di appartenenza, con l'effetto, qualora la condotta sia qualificata come esercizio delle funzioni parlamentari, di inibire in ordine ad essa una difforme pronuncia giudiziale di responsabilità – opera sempre che il potere sia stato correttamente esercitato. Lo strumento che verifica la correttezza di tale eser-

cizio era stato individuato nel conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato.

Quando però la Corte costituzionale si accorse del nullo valore deterrente (nei confronti dell'abuso di insindacabilità) del principio della cosiddetta «verifica esterna» – secondo cui, in sede di risoluzione dei conflitti di attribuzione, essa deve limitarsi a controllare che la delibera parlamentare sia il frutto di un procedimento parlamentare completo, regolare e motivato, senza spingersi a valutare la congruità di merito delle argomentazioni della Camera pronunciatasi sul punto – tale sindacato fu esteso anche alla sussistenza dei presupposti richiesti dal primo comma dell'articolo 68 della Costituzione, e cioè alla riferibilità dell'atto alle funzioni parlamentari. In tal modo in sede di conflitto tra poteri la Corte costituzionale ha innovato (accentuandolo) rispetto al tradizionale livello di incisività del suo sindacato, affermando che il suo «esame non può peraltro 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).

In questo contesto la Corte costituzionale ha statuito che il *nesso funzionale* consiste non già in una semplice forma di collegamento – di argomento o di contesto – fra attività parlamentare e dichiarazioni, ma più precisamente nella «identificabilità della dichiarazione stessa quale espressione di attività parlamentare» (sentenza n. 10 del 2000); la diffusione all'esterno delle Camere di dichiarazioni collegate a quelle già espresse in sede parlamentare è insindacabile «solo ove sia riscontrabile *corrispondenza sostanziale di contenuti con l'atto parlamentare*, non essendo sufficiente a questo ri-

guardo una mera comunanza di tematiche» (sentenza n. 11 del 2000). Successivamente ancora, la Corte ha precisato che il nesso funzionale può considerarsi sussistente «quando le dichiarazioni siano sostanzialmente riproduttive dell'opinione sostenuta in sede parlamentare» (sentenza n. 56 del 2000).

Pertanto, i criteri per valutare il nesso funzionale – con specifico riferimento alle dichiarazioni rese al di fuori del campo di applicazione del diritto parlamentare in senso stretto – dettati dalla Corte costituzionale sono:

1. l'effettiva e «sostanziale corrispondenza» delle dichiarazioni rese rispetto ai contenuti di atti inerenti specifiche forme di esercizio di funzioni parlamentari; il termine di paragone non è però rappresentato solo da atti parlamentari tipici (disegni di legge, strumenti di sindacato ispettivo, ecc.), ma anche da «strumenti, atti e procedure, anche "innominati", ma comunque rientranti nel campo di applicazione del diritto parlamentare, che il membro del Parlamento è in grado di porre in essere e di utilizzare proprio solo e in quanto riveste tale carica» (v. sentenze n. 298 del 2004, n. 120 del 2004, ma anche sentenze n. 56 del 2000, n. 509 del 2002 e n. 219 del 2003). Di conseguenza il nesso funzionale è stato ravvisato con un'interrogazione del deputato Gramazio (anche in considerazione delle ragioni della sua inammissibilità: sentenza n. 379 del 2003); 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 su Centaro e sentenza n. 298 del 2004 su Mancuso, nella quale ultima è poi venuta in rilievo – a giustificare la deputata Maiolo – la lettera da lei scritta al presidente del suo Gruppo);

2. il nesso funzionale non può tollerare «segmenti temporali di tale ampiezza da ri-

sultare incompatibile con la stessa finalità divulgativa»; da ciò la nozione di «sostanziale contestualità», con cui questa Corte ha rappresentato l'esigenza di un medesimo contesto temporale tra atto tipico o innominato e sua divulgazione, pena la stessa interruzione del nesso funzionale. Ora, in ordine a tale contestualità la Corte, nella sentenza n. 221 del 2006 ha ritenuto che:

a) non può ritenersi sussistente per dichiarazioni rese alla stampa oltre un anno dopo la presentazione della mozione, di cui alla fattispecie esaminata;

b) va effettivamente riconosciuta la possibilità che l'atto funzionale segua alle dichiarazioni esterne, entro un arco talmente compresso di tempo da poter affermare la «sostanziale contestualità» fra l'uno e le altre (v. sentenze n. 10 del 2000 e n. 276 del 2001); ma tale ipotesi non ricorre quando sussiste uno iato temporale considerevole – nella fattispecie erano dieci giorni – tra la dichiarazione apparsa sulla stampa e la mozione proposta, perché in tal caso si invertirebbe, evidentemente, l'ordine logico, prima che giuridico, tra atto e sua divulgazione;

3. il criterio «spaziale» vigente a Westminster è respinto (v. sentenza n. 509 del 2002, in cui è stata negata l'insindacabilità delle opinioni espresse dal deputato Fabio Mussi nei confronti del deputato Cesare Previti, nell'ambito di una conversazione privata intercorsa con altro membro del Parlamento all'interno della *buvette* della Camera dei deputati, perché non si possono ritenere coperti da tale immunità gli atti non «di funzione», anche se compiuti all'interno della sede della Camera o del Senato);

4. la verifica del nesso funzionale tra dichiarazioni rese *extra moenia* ed attività tipicamente parlamentari, nonché il controllo sulla sostanziale corrispondenza tra le prime e le seconde, devono essere effettuati con riferimento alla stessa persona, mentre «sono irrilevanti gli atti di altri parlamentari» (sen-

tenze nn. 249 del 2006, 146 del 2005 e 347 del 2004);

5. visto che i regolamenti parlamentari negano ingresso nei lavori delle Camere agli scritti o alle espressioni «sconvenienti», l'uso del turpiloquio non farebbe parte del modo di esercizio delle funzioni parlamentari e perciò, a maggior ragione, le stesse espressioni non potrebbero essere ritenute esercizio della funzione parlamentare quando usate al di fuori delle Camere stesse (sentenza n. 249 del 2006).

\* \* \*

Nell'ordinanza il giudice precedente ha dato conto degli scritti difensivi in cui l'onorevole Guzzanti ha invocato l'applicabilità nella specie dell'articolo 3 della legge 20 giugno 2003, n. 140. In proposito, il magistrato si pone un problema di diritto intertemporale (entrata in vigore della legge il giorno successivo alla sua pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*, e quindi a decorrere dal 22 giugno 2003) sul quale la Giunta non concorda, visto che i fatti di causa rimontano al 27 ottobre 2003. Ma, ai fini della risoluzione del quesito, il magistrato afferma che «non consta al Tribunale che la disposizione in questione sia stata oggetto di precedenti pronunce, a differenza dell'art. 1, già rimesso alla Consulta per un vaglio di legittimità costituzionale ed oggetto della sentenza 20 gennaio 2004 nr. 25. (...) se si dovesse optare per il valore innovativo della previsione, dovrebbe concludersi che essa è inapplicabile ai fatti pregressi cui la garanzia sia stata estesa. Qualora invece dovesse optarsi per la natura di interpretazione autentica, l'applicazione sarebbe immediata.».

Va in proposito ricordato che la Corte, dopo l'entrata in vigore dell'articolo 3 della legge 20 giugno 2003, n. 140, ha ribadito che non ogni opinione espressa da un parlamentare rientra nella previsione dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, perché altrimenti l'immunità si risolverebbe in un

privilegio personale confliggente in modo irrimediabile con principi costituzionali fondamentali e diritti di altri soggetti; ciò che conta è pur sempre l'esistenza del nesso funzionale tra opinione espressa ed attività non genericamente politica bensì parlamentare, anche se le caratteristiche di quest'ultima e di conseguenza quelle dello stesso nesso funzionale non possono essere rigorosamente definite in astratto «in ragione dell'inscindibile legame tra conflitto e singola fattispecie» (sentenza n. 120 del 2004).

La norma citata dell'articolo 3, comma 1, della legge n. 140 del 2003, quindi, è ricognitiva dell'ambito di applicazione dell'articolo 68, primo comma, come determinato dalla giurisprudenza costituzionale: essa recita 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, per gli interventi nelle Assemblee e negli altri organi delle Camere, per qualsiasi espressione di voto comunque formulata, per ogni altro atto parlamentare, per ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento». Non essendo tale articolo stato attinto da profili di incostituzionalità, della sua applicabilità al caso concreto si darà conto riconducendolo ad uno degli atti tipici elencati in essa, nella fattispecie si tratta della relazione ad un disegno di legge cui l'allora senatore Guzzanti ha apposto la firma.

\* \* \*

Le dichiarazioni rese dall'allora senatore Guzzanti rappresentano la proiezione esterna di un atto tipico che fu da lui confermato il 4 giugno 2002: si tratta del disegno di legge n. 1427 («Norme sulla responsabilità dei magistrati e sul diniego di giustizia»), la cui relazione introduttiva tra l'altro recita: «*Il pre-*

sente disegno di legge intende (fatte salve le norme sugli organi collegiali, di cui all'articolo 4) ispirare il sistema della responsabilità civile dei magistrati alla "grande regola" della responsabilità aquiliana, nel sistema riconducibile agli altri pubblici funzionari (ai sensi dell'articolo 28 della Costituzione e con la possibilità di agire in regresso verso lo Stato). Ciò con due sole eccezioni: la limitazione al dolo ed alla colpa grave (articolo 3) e la garanzia di insindacabilità (articolo 2) che fu riconosciuta nella citata sentenza n. 18 del 1989, per la quale "l'autonomia di valutazione dei fatti e delle prove e l'imparziale interpretazione delle norme di diritto (...) non può dar luogo a responsabilità del giudice". Nel contempo, come ebbe modo di concludere la relazione al disegno di legge che nella medesima direzione fu presentato da novantacinque deputati nella scorsa legislatura (atto Camera n. 6159, "Modifiche alla legge 13 aprile 1988, n. 117, in materia di responsabilità civile dei magistrati", d'iniziativa degli onorevoli Martino ed altri), aderendo alla proposta così presentata "si avrà la possibilità di chiamare in causa direttamente il magistrato che abbia errato dolosamente o per colpa grave, restituendo ai tanti magistrati seri e preparati la

dignità di essere responsabili dei propri atti".»

Benché si tratti di posizioni che risentono di una contrapposizione tra magistratura e politica che andrebbe superata, esse - al di là della esagerazione polemica - si trovano in sostanziale corrispondenza con la filosofia che informa di sé l'approccio al «sistema Giustizia» contenuto nella frase oggetto della citazione civile, per cui è causa.

La maggioranza della Giunta ritiene conseguentemente che, nel caso in esame, le dichiarazioni rese dall'onorevole Guzzanti debbano ritenersi insindacabili ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

\* \* \*

Per tali motivi la Giunta propone all'Assemblea di deliberare che le dichiarazioni rese dall'onorevole Guzzanti, senatore all'epoca dei fatti, 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.

LI GOTTI, relatore



