

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

Doc. IV-ter
n. 9-A

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE CONSOLO)

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 SENATORE

ANTONIO DOMENICO PASINATO

per il reato di cui agli articoli 81 e 594, primo comma, del codice penale (ingiuria)

**Trasmessa dall'Ufficio del Giudice di Pace di Bassano del Grappa
il 12 marzo 2005**

Comunicata alla Presidenza il 18 maggio 2005

ONOREVOLI SENATORI. - In data 12 marzo 2005 il Giudice di pace di Bassano del Grappa ha trasmesso al Senato copia degli atti relativi al procedimento penale prot. 63/03 Mod. 16 bis a carico del senatore Antonio Domenico Pasinato 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 ha origine dal ricorso immediato proposto dal signor Stefano De Cecchi al giudice di pace, contro il senatore Pasinato, al quale si contesta il reato di ingiuria aggravata per alcune dichiarazioni rese il 30 dicembre 2002 nella seduta pubblica del Consiglio comunale di Cassola (VI), presieduta dal Pasinato nella sua veste di sindaco. Il signor De Cecchi si qualifica come persona offesa da una serie di interlocuzioni con il sindaco, originate dalla discussione della proposta di cessione ad una ditta di una porzione di terreno (relitto) nell'ambito della lottizzazione per il piano degli insediamenti produttivi (P.I.P.).

La ditta in questione era già stata all'origine di una discussa revoca della sua rinuncia all'assegnazione di un'area sita nel medesimo P.I.P., per cui il dibattito in Consiglio comunale si era indirizzato contro l'ulteriore atto a suo favore, stanti i costi che aveva comportato la precedente vicenda. In particolare, il consigliere De Cecchi aveva chiesto «perché si ha tutta questa attenzione per questa ditta»; il consigliere Bordignon aveva detto che «è una cosa vergognosa e il mio voto è contrario».

A quest'ultimo oratore aveva replicato il senatore Pasinato affermando: «vuole che dia ragione? Va bene. Ho capito anche perché lo fa. Perché lei e qualcun altro interessato alle progettazioni in quell'area dovete sostenere 'sta parte». Già tale affermazione è nel ricorso giudicata un pesante attacco sul piano personale non solo al Bordignon ma allo stesso De Cecchi. Questi, poi, giudicando delle «stupidaggini» le insinuazioni del sindaco, si vedeva ulteriormente e direttamente chiamato in causa dal Pasinato con la seguente replica: «delle stupidaggini? Lei non è progettista per caso, geometra De Cecchi? Non è progettista di alcune cose nella zona, confinanti con il sito interessato? Mi stavo riferendo a questo.»

Nel seguito della discussione il sindaco ha precisato «Io non ho mica detto che lo ha fatto per interesse», ma il ricorrente giudica le affermazioni «pesantemente offensive della sua reputazione di stimato e serio professionista e di consigliere comunale disinteressato»: pertanto, a tutela dell'onore e del decoro, ha chiesto la condanna del senatore Pasinato per il delitto di cui all'articolo 594 del codice penale, aggravato dall'essere stato compiuto in seduta pubblica, nonché in riferimento ad un fatto specifico e determinato. Tale fatto è costituito dallo svolgimento, da parte del De Cecchi, di lavori di progettazione nell'area confinante con quella oggetto di discussione, addotto a suo dire in modo del tutto inconferente in quanto tali lavori si erano da tempo conclusi e non giustificavano perciò alcuna accusa di connivenza di interessi tra la professione di geometra e la carica di consigliere comunale. Con la presentazione del ricorso il De Cecchi si è costituito parte civile, chiedendo il risarcimento dei danni morali subiti.

Il giudice di pace di Bassano del Grappa, nel corso del dibattimento, ha ritenuto di non accogliere l'eccezione di insindacabilità delle dichiarazioni contestate al senatore Pasinato; conseguentemente, ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 140 del 2003, ha trasmesso al Senato copia degli atti, richiedendo se i fatti rientrino sotto la copertura dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione. La richiesta del giudice di pace è pervenuta il 22 marzo 2005.

* * *

Il Presidente del Senato ha deferito la questione alla Giunta in data 24 marzo 2005 e l'ha annunciata in Assemblea il 5 aprile 2005.

La Giunta ha esaminato la questione nella seduta del 4 maggio 2005 ascoltando il senatore Pasinato. Egli ritiene di aver pienamente utilizzato il diritto-dovere di critica e di non aver offeso nessuno, come attesta lo stesso capo di imputazione che non fa riferimento ad alcuna contumelia od aggressione al suo contraddittore; piuttosto, a fronte di comportamenti petulanti ed insinuanti di tale consigliere comunale, replicava domandando a quello stesso consigliere se non fosse vero che vi erano suoi diretti interessi nell'assegnazione di un determinato lotto che avrebbe dovuto cedere il comune.

Il senatore Pasinato ritiene di aver utilizzato, nella specie, non solo il diritto di critica politica, che spetta a ciascun cittadino ancor più se nell'ambito di un organo amministrativo locale direttamente eletto dal popolo, ma altresì di aver esercitato specificamente una prerogativa parlamentare: la critica politica espressa avrebbe potuto ben tradursi, anziché nell'intervento diretto dinanzi al consiglio comunale oggetto di causa, in una interrogazione parlamentare rivolta al Ministro dell'interno in ordine alla gestione amministrativa del comune di Cassola. Va infatti ricordato che, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 142 del 1990, in ambito amministrativo locale, si è creata una netta divi-

sione tra organi di gestione vera e propria della cosa pubblica, rappresentati da funzionari dipendenti dell'ente dotati di autonomia tecnico-funzionale e professionale, e la componente diretta espressione della volontà popolare, eletta in pubbliche consultazioni elettorali e dalla quale i primi sono del tutto svincolati in termini di rapporto gerarchico. A quest'ambito di soggetti politici appartengono certamente sia il sindaco che i consiglieri comunali, siano essi di minoranza o di maggioranza, ovvero, in quest'ultimo caso, che ricoprano o meno ruoli di Giunta.

Ne consegue che, nell'ambito di un consiglio comunale come quello di Cassola, la discussione non può che essere politica; pertanto l'attività di critica, anche aspra, in quell'ambito ha natura costituzionalmente tutelata, tanto più quando la stessa è svolta da un parlamentare ed altresì quando la stessa potrebbe astrattamente costituire oggetto di uno specifico atto parlamentare, come ad esempio un'interrogazione.

* * *

Va premesso che, in un comune con popolazione inferiore ai quindicimila abitanti il Consiglio comunale è presieduto dal sindaco, salvo diversa previsione statutaria (articolo 39 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 227 del 28 settembre 2000 - Supplemento Ordinario n. 162). Ecco perché un certo maggior tasso di «politicalità» appare inevitabile nella gestione di seduta degli organi elettivi dei piccoli comuni, in cui la moderazione stessa del dibattito è affidata ad un organo così profondamente intriso di responsabilità politica come il soggetto di vertice dell'organo esecutivo, esso stesso scelto ad elezione diretta.

Si tratta di elementi, presenti nella fattispecie, che accrescono la riconducibilità del caso concreto all'esercizio della critica politica, già avvenuta in giurisprudenza per numerosi episodi di scontro verbale nelle as-

semblee elettive. La strada, in proposito, è già stata tracciata dalla Corte di cassazione - Sezione quinta penale (up) - sentenza 4 dicembre 2002-5 maggio 2003, n. 20067: per essa, i presupposti del legittimo esercizio del diritto di critica politica, nel caso di specie, risiedevano nel fatto che l'imputato espressamente dichiarò di parlare, nell'assemblea comunale, «per fatto politico» (e poi esplicitò la sua critica alla signora Baracchi «quale sindaco» per il mancato adempimento di un assunto impegno pubblico-amministrativo). Proprio la sede del discorso dell'imputato ed il suo evidente collegamento a motivazioni di contestazione politico-amministrativa lasciano legittimamente prefigurare la «spersonalizzazione» dell'intervento rispetto alle prerogative personali della persona offesa, evidentemente a ragione delle funzioni esercitate; per valutare - in rapporto ai profili contenutistici delle espressioni utilizzate - se, nel caso di specie, sia risultato travalicato il limite della contenenza (che per la Corte non renderebbe operativa la situazione esimente invocata), s'è riscontrato che «le suggestive espressioni utilizzate (ben compatibili nel contesto del dibattito assembleare, che accetta toni e riferimenti particolarmente aspri e "coloriti") non riguardano, in particolare, le prerogative di decoro personale della Baracchi; ma restano correlate ad un evidente intento di stigmatizzare l'inadempimento di impegni assunti dall'amministrazione comunale».

Appurato quindi l'ambito della critica politica, che nella fattispecie è sicuramente integrato, occorre però verificare se tale critica sia stata espressa nell'esercizio della funzione parlamentare. Una tendenza alla dilatazione dell'istituto dell'insindacabilità, ad opera della Corte europea dei diritti dell'uomo, è stata di recente riferita al caso di «unione personale» di incarichi di parlamentare nazionale e di componente di altra assemblea elettiva. Nella sentenza *Jerusalem* la Corte ritenne «non decisivo che il dibattito» nel quale le critiche mosse diedero

luogo ad un procedimento penale nei confronti di un consigliere comunale «si fosse svolto davanti al Consiglio comunale convocato come organo locale e non nella veste di parte del Parlamento del *Land*»: le dichiarazioni erano state fatte «in un foro pubblico quanto meno comparabile al Parlamento per quanto concerne l'interesse pubblico nel proteggere la libertà di pubblica espressione dei partecipanti. In una democrazia il Parlamento o altri organismi simili sono i fori essenziali per un dibattito politico. Devono sussistere motivazioni molto serie per giustificare l'interferenza con la libertà di espressione esercitata al loro interno» (v. caso n. 26958/95, *Jerusalem contro Austria*, sentenza del 27 febbraio 2001, corsivo aggiunto).

La giurisprudenza parlamentare conferma questo assunto; nel Doc. IV-*quater*, n. 12 di questa legislatura (Loreto) la Giunta ha sostenuto che «l'ordinamento giuridico al momento non inibisce ai rappresentanti eletti delle autonomie locali di cumulare il mandato parlamentare, per cui sarebbe stato improprio pretendere che il Loreto senatore si astenesse dal commentare le vicende politico-amministrative del Loreto sindaco, tanto più che ambedue sono *munera* di diretta legittimazione popolare e, pertanto, vanno esercitati dando spazio alle istanze di trasparenza e moralizzazione della vita pubblica che provengono dal corpo elettorale». In quel caso vi era un'esternazione alla stampa delle «convinzioni di un rappresentante del popolo», pur essendo «rimarchevole che la pubblica difesa del comune di Castellaneta sia presa dal senatore del posto che si trovi ad essere anche sindaco del medesimo comune, trattandosi in certa misura di giudizi *in re sua*»: nel caso all'esame, invece, il senatore Pasinato si limitò a rappresentare, forse in maniera eccessivamente icastica, situazioni di potenziale conflitto di interessi. Le modalità, con cui un parlamentare sceglie di descrivere i flussi di responsabilità propri della parte opposta, fanno parte della dialettica politica a cui è abilitato chi rappresenta

il territorio; nella enunciazione di queste realtà egli ha fatto prevalere proprio il carattere politico della carica di parlamentare, il cui esercizio non può avvenire che dando spazio alle istanze di trasparenza degli interessi che agiscono nella vita pubblica.

* * *

Per tali motivi la Giunta propone, all'unanimità, 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.

CONSOLO, *relatore*

