

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Doc. IV-quater
n. 3

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE SANNA)

SULLA

APPLICABILITÀ DELL'ARTICOLO 68, PRIMO COMMA, DELLA
COSTITUZIONE, NELL'AMBITO DI UN PROCEDIMENTO CIVILE

NEI CONFRONTI DEL SENATORE

FRANCESCO COSSIGA

procedimento civile pendente nei suoi confronti presso il Tribunale di Roma
(atto di citazione del 13 febbraio 2008)

Comunicata alla Presidenza il 6 luglio 2009

ONOREVOLI SENATORI. – Il senatore Francesco Cossiga – con lettera pervenuta il 26 maggio 2008 – ha sottoposto al Senato della Repubblica la questione dell'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, in relazione ad un procedimento civile pendente nei suoi confronti presso il Tribunale di Roma, a seguito dell'atto di citazione presentato il 13 febbraio 2008 da *Emergency, Life Support for Civilian War Victims* ONG ONLUS.

* * *

Il Presidente del Senato ha deferito alla Giunta tale richiesta il 29 maggio 2008 e l'ha annunciata in Aula in pari data.

La Giunta ha esaminato la questione nelle sedute dell'11, del 18, del 25 novembre e del 16 dicembre 2008, ascoltando il senatore Cossiga, ai sensi dell'articolo 135, comma 5, del Regolamento del Senato nella seduta del 18 novembre 2008.

Il procedimento in questione ha avuto origine dall'atto di citazione sopra ricordato, presentato dalla Organizzazione non governativa (ONG) *Emergency* in ragione delle opinioni espresse dal senatore Cossiga in occasione del rapimento del giornalista Daniele Mastrogiacomo avvenuto in Afghanistan nel marzo del 2007.

Ad avviso della parte attrice, nel corso del rapimento, si sarebbe scatenata in Italia, ad opera di alcuni giornali vicini al centro destra, una campagna diffamatoria nei confronti della Associazione *Emergency* e del dottor Gino Strada, tra i fondatori dell'ONG. In tale contesto si levava, contro l'operato di

Strada e dell'ONG, anche la voce del senatore a vita Francesco Cossiga.

In particolare, in data 22 marzo 2007, in un articolo pubblicato sul Corriere della Sera, venivano riportate alcune dichiarazioni del senatore Cossiga che aveva affermato: «*D'Alema si è affidato a Strada perché nel governo erano terrorizzati. Temevano che se fosse capitato qualcosa a Mastrogiacomo il governo sarebbe caduto subito. D'altronde i legami con Emergency sono forti, tanto che in finanziaria ci sarebbero dei fondi assegnati all'organizzazione*». Il giorno dopo sullo stesso quotidiano apparivano la replica dell'ONG *Emergency* e la risposta a questa del senatore Cossiga. Il presidente dell'ONG, Teresa Sarti, dichiarava: «*In nessuno dei 1364 commi dell'articolo unico in cui la legge finanziaria consiste si riscontra qualche elemento che fondi questa notizia che risulta pertanto assolutamente falsa. La sola possibile connessione tra la finanziaria e le risorse di cui Emergency necessita, si trova nei commi 1234-1237, relativi alla destinazione del 5 per mille dell'Irpef [...]. La notizia risulta, oltre che falsa, dannosa per l'associazione e diffamatoria in relazione alla preoccupazione di Emergency di dare la massima trasparenza alla sua situazione finanziaria e alla provenienza delle risorse delle quali necessita*». Il senatore Cossiga a sua volta replicava: «*Mi scuso con Emergency e con il Corriere per aver trasmesso un'informazione che mi era stata fornita dalla Farnesina ad assicurarmi che Gino Strada si sarebbe certamente mosso per la liberazione dell'innocente giornalista Mastrogiacomo. Mi sembra ingiusto che Emergency non prenda soldi dallo Stato. L'amicizia di*

Emergency per Al Qaeda può tenere lontano l'Italia da attacchi terroristici».

Continuando la propria ricostruzione dei fatti, la parte attrice rileva che sempre il 23 marzo 2007 le agenzie di stampa riportavano la seguente dichiarazione del senatore Cossiga: «Sono note le relazioni tra l'organizzazione *Emergency*, e in particolare il dottor Gino Strada da un lato, e dall'altro i signori tribali della guerra afgiani, i signori Talebani, quelli che staccano la testa dal busto, penso con le tecniche chirurgiche apprese da questa benemerita associazione e con la strumentazione da essa fornita, e il grande movimento di guerra e terrorismo di rivincita islamica per la liberazione e la pace detto *Al Qaeda*. Al fine di tutelare i militari italiani in Afghanistan e di evitare attacchi terroristici per la liberazione e la pace nel nostro Paese da parte del grande movimento democratico e popolare di rivincita islamica detto *Al Qaeda*, si propone la sovvenzione alla organizzazione non governativa *Emergency* da parte dello Stato di una somma annua di dieci milioni di euro con corrispettiva diminuzione delle spese militari».

Emergency reagiva annunciando l'intenzione di agire in via giudiziale nei confronti del senatore Cossiga, il quale in data 30 marzo 2007, mediante un comunicato ANSA dichiarava: «Non comprendo il pur intelligente dottor Gino Strada che querelandomi per avergli attribuito un'amicizia con *Al Qaeda* e con i talebani mette in pericolo la vita dell'ostaggio afgano che questi ultimi hanno nelle loro mani. Ma quando mai dare a uno dell'amico del grande movimento nazionalista afgano dei talebani e del grande e coraggioso movimento di rivincita islamica *Al Qaeda* può mai costituire una diffamazione».

Nell'atto di citazione *Emergency* fa rilevare come nelle affermazioni del senatore Cossiga sarebbero assenti le tre condizioni alle quali, secondo la giurisprudenza, è subordinato il legittimo esercizio del diritto di cronaca o di critica. La verità oggettiva,

prima condizione, sarebbe del tutto assente poiché non ci sarebbe corrispondenza tra i fatti accaduti e i fatti narrati. La ONG, infatti, non avrebbe mai preteso né ricevuto finanziamenti in cambio del suo interessamento al caso Mastrogiacomo o con il fine di garantire la sicurezza dei militari italiani in Afghanistan, né avrebbe mai intrattenuto rapporti di amicizia con *Al Qaeda*, né tanto meno insegnato o fornito strumenti per la decapitazione ad alcuna organizzazione terroristica; ha invece svolto la sua opera sempre al servizio di tutte le vittime civili, a prescindere dalla loro appartenenza politica, etnica o religiosa, nel rispetto del giuramento di Ippocrate. La mancanza della seconda condizione, la forma civile dell'esposizione dei fatti e della valutazione di essi, sarebbe evidente nei riferimenti alla decapitazione e alle tecniche chirurgiche insegnate da *Emergency*, così come nella definizione di *Al Qaeda* come «grande movimento di guerra e terrorismo di rivincita islamica per la liberazione e la pace»; inoltre con le insinuazioni contenute nelle sue dichiarazioni (il presunto mercanteggiamento intervenuto tra *Emergency* e il Governo italiano per l'intermediazione nel caso Mastrogiacomo) il senatore Cossiga tralascerebbe del tutto la leale chiarezza necessaria ai fini di un'esposizione civile. Infine la terza condizione assente sarebbe l'interesse sociale della notizia, che verrebbe a mancare sia a causa della carenza delle prime due condizioni, sia per le manipolazioni dei fatti presenti in tutte le dichiarazioni.

Per queste ragioni, secondo la parte attrice, le dichiarazioni del senatore Cossiga sarebbero false, prive di qualsiasi fondamento, fortemente calunniose e lesive del suo onore, della sua reputazione, della sua identità personale e professionale e dell'apprezzamento di cui egli gode nella società civile.

Nella memoria difensiva presentata alla Giunta dal senatore Cossiga in occasione della audizione del 18 novembre 2008, in

punto di fatto, si sottolinea come fossero note da tempo le sue opinioni riguardo alla politica estera del Governo *pro tempore* (e si cita a questo proposito la sua dichiarazione di voto del 21 febbraio 2007 in occasione delle comunicazioni al Senato del Ministro degli affari esteri sulle linee di politica estera); si ricorda la condotta propugnata dallo stesso senatore Cossiga, Ministro dell'interno all'epoca dei fatti, durante il rapimento di Aldo Moro, contraria al negoziato dello Stato con organizzazioni terroristiche; si ricorda come, all'interno di un dibattito esclusivamente politico, egli si fosse sempre pronunciato contro le decisioni del Governo relative al caso Mastrogiacomo; si contesta infine la tesi della controparte secondo cui solo «certi giornali di destra» avrebbero criticato l'operato di *Emergency*.

La memoria del senatore Cossiga tiene a sottolineare inoltre che le espressioni riportate nell'atto di citazione di *Emergency* come dichiarazioni agli organi di informazione (giornali ed agenzie di stampa) sono state rese, in realtà, dal senatore Cossiga nell'esercizio delle funzioni di parlamentare. Il documento, nel riportare l'intervento del senatore Cossiga nell'Assemblea del Senato del 21 marzo 2007, ricorda come lo stesso ebbe ad affermare: «*Anzitutto ringrazio i signori talebani [...]. Il secondo ringraziamento va al medico, dottor Gino Strada che è meritoriamente riuscito nelle sue iniziative che hanno avuto successo, in forza della fiducia che in questi anni egli si è acquistato (anche con i soldi del Ministero degli affari esteri), presso i signori talebani e il forte e finora vittorioso grande movimento di rivincita islamica Al Qaeda, con la sua ferma e sprezzante opposizione e gli insulti rivolti alle unità militari italiane contro le iniziative dell'ONU e della NATO che hanno portato all'invasione dell'Afghanistan [...], al rovesciamento del Governo talebano di Kabul [...] e alla guerra attualmente in atto [...]. Il ringraziamento va poi all'intelligente politica del ministro degli affari esteri*

*Massimo D'Alema per avere ottenuto il via libera, dato dalle amministrazioni americana e britannica al Governo fantoccio di Karzai, alla liberazione di cinque alti dirigenti del movimento dei signori talebani; per avere compreso che solo un amico dei signori talebani e del potente movimento di Rivincita islamica Al Qaeda, poteva ottenere la liberazione dell'arrestato; per avere avuto il coraggio di tenere lontani dalla vicenda («Tenetemi lontani dai coglioni», chiese più o meno Gino Strada), i militari, il SISMI e i reparti operativi speciali dell'Arma dei carabinieri». La difesa del senatore Cossiga insiste nell'evidenziare, in definitiva, che nell'atto di citazione è stata fraintesa come una mera dichiarazione resa dal senatore alle agenzie di stampa ciò che invece è il testo della relazione che accompagna un disegno di legge che reca per contenuto la destinazione di dieci milioni di euro a *Emergency* (A. S. 1429 della XV legislatura), presentato in Senato dal senatore Cossiga il 23 marzo 2007.*

Sul piano più propriamente giuridico, la difesa del senatore Cossiga ritiene che evidentemente tutte le dichiarazioni contestate nell'atto di citazione di cui sopra sono insindacabili ai sensi dell'articolo 68 della Costituzione e dell'articolo 3 della legge 140 del 2003. La giurisprudenza costituzionale ha più volte sostenuto che l'insindacabilità non riguarda solo gli atti tipici del parlamentare, ma anche gli atti che ne siano presupposto o conseguenza (si vedano le sentenze della Corte costituzionale n. 375 del 1997; n. 298 del 1998; n. 329 del 1999; nn. 137 e 191 del 2001). Un nesso funzionale lega l'attività tipica del parlamentare e tutti quegli atti che sono volti alla sua divulgazione all'esterno del Parlamento e che riproducono sostanzialmente opinioni espresse in sede parlamentare. Le dichiarazioni in oggetto godono della copertura costituzionale assicurata dal nesso funzionale poiché di contenuto sostanzialmente identico a opinioni espresse dal senatore Cossiga in sede parlamentare o addi-

rittura, nel caso delle dichiarazioni citate del 23 marzo 2007, in quanto sono la riproduzione fedele della relazione al disegno di legge 1429. Nell'atto di citazione si accusa il senatore di sentirsi *legibus solutus* mentre, sempre secondo la difesa del senatore, sono *Emergency* e il dottor Strada a non potersi sentire *iudiciis soluti*. Infatti non si può nascondere né che abbiano posto in essere azioni, in un qualche tipo di accordo con il Governo italiano, al fine di liberare Mastrogiacomo, né che il senatore Cossiga abbia sempre criticato in generale la politica estera del Governo Prodi e in particolare come questo abbia gestito il caso.

Infine, la memoria ritiene che, nel caso in esame, non ricorrano in ogni caso gli estremi della diffamazione con riferimento alle dichiarazioni rese dal senatore Cossiga le quali, anzi, rientrano nel diritto di critica politica (si veda la sentenza della Corte di cassazione n. 13880 del 2008).

* * *

La Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari ha provveduto, nel corso dell'esame, ad ascoltare personalmente il senatore Cossiga nella seduta del 18 novembre 2008 ai sensi dell'articolo 135, comma 5, del Regolamento.

Il senatore Cossiga ha rilevato in via preliminare come sia incomprensibile la ragione per cui l'affermare di qualcuno che lo stesso sia «amico di Al Qaeda» possa essere considerato come una dichiarazione di carattere diffamatorio. È noto, infatti, che Osama Bin Laden – il *leader* di Al Qaeda – è stato addestrato dalla CIA, è un fervente musulmano e ha dato vita ad un movimento che lotta per la «rinascita islamica», rinascita che non può che avvenire in forme rivoluzionarie e, quindi, in forme che necessariamente conoscono il ricorso al terrorismo. Il senatore Cossiga ha rilevato come non gli sfugga che le considerazioni testé esposte si collochino al di fuori dell'ambito specifico di compe-

tenza della Giunta e, con riferimento a quest'ultimo, ha quindi ritenuto opportuno ribadire che le dichiarazioni a lui contestate in sede civile risultano, dal punto di vista contenutistico, sostanzialmente corrispondenti ad altre da lui formulate in sede parlamentare. A questo riguardo ha evidenziato come significativi e pertinenti non solo il contenuto del citato disegno di legge n. 1429 della XV legislatura, ma anche il tenore del suo già ricordato intervento nell'Aula del Senato del 21 marzo 2007, nonché il contenuto delle interpellanze n. 2-00162 del 21 marzo 2007, n. 2-00163 del 27 marzo 2007 e n. 2-00171 del 3 aprile 2007.

In seguito a richieste di chiarimenti il senatore Cossiga ha sostenuto che a suo avviso corrisponda senza alcun dubbio al vero la circostanza che i talebani stacchino la testa dal busto dei loro avversari. L'affermazione contenuta nella relazione di accompagnamento del citato disegno di legge muove dal presupposto che i talebani medesimi non siano in possesso delle tecniche chirurgiche a tal fine necessarie. Ciò legittima la deduzione (che si ritrova nelle affermazioni ritenute diffamatorie da *Emergency*) che tali tecniche siano state agli stessi talebani fornite dalla organizzazione umanitaria *Emergency*, che ne è certamente in possesso, proprio in considerazione delle relazioni intercorrenti fra i soggetti in questione. Tra l'altro, il senatore Cossiga non vede che cosa vi sia di male nel fornire questa strumentazione tecnica a un «grande movimento di liberazione nazionale, quale è quello cui hanno dato vita gli stessi talebani».

* * *

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, anche 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). L'esposizione che precede rende già di per sé evidente come le dichiarazioni rese alla stampa dal senatore Cossiga il 22, il 23 e il 30 marzo 2007 debbano ritenersi connesse all'attività parlamentare del senatore così come emerge dagli atti parlamentari, più precisamente il disegno di legge n. 1429 della XV legislatura, l'intervento del senatore nell'Aula del Senato del 21 marzo 2007, nonché le interpellanze n. 2-00162 del 21 marzo 2007, n. 2-00163 del 27 marzo 2007 e n. 2-00171 del 3 aprile 2007.

La Giunta ritiene conseguentemente che, nel caso in esame, le dichiarazioni rese dal

senatore Cossiga debbano ritenersi insindacabili ai sensi del primo comma dell'articolo 68 della Costituzione.

* * *

Vi è stato chi, nella discussione della Giunta, ha ritenuto che l'aspetto di maggiore problematicità della vicenda consista nel verificare se le affermazioni contestate al senatore Cossiga e corrispondenti al contenuto della relazione di accompagnamento del disegno di legge n. 1429 della XV legislatura, concretandosi nell'attribuzione di un fatto determinato, possano essere ricomprese nella nozione di «opinioni espresse» di cui al primo comma dell'articolo 68 della Costituzione: si è infatti sostenuto che, per quanto possa venir dilatata tale nozione, la stessa non può essere ampliata fino a ricomprendere l'attribuzione di fatti determinati. In ogni caso si è ritenuto indispensabile un approfondimento sul punto.

Il relatore e la Giunta ritengono però che l'insindacabilità non può non trovare applicazione alle dichiarazioni che si concretizzano nell'attribuzione di fatti determinati in quanto, diversamente opinando, risulterebbe eccessivamente limitata la copertura costituzionale alla attività di critica e di denuncia svolta anche nelle sedi parlamentari proprie. Occorre riconoscere, infatti, che l'opinione, la critica e la denuncia del parlamentare si estrinsecano, normalmente, proprio nella attribuzione di fatti e condotte precisi, che spesso consistono in atti di alta amministrazione del Governo, provvedimenti giurisdizionali o amministrativi, atti e fatti di rilevanza anche meramente privatistica di cui si sostiene l'illegittimità, l'illegalità o la semplice inopportunità con espressioni che fuori dall'esercizio della funzione parlamentare potrebbero configurare un reato. E sarebbe ben paradossale - a seguire l'orientamento, pur isolato, emerso nel dibattito in Giunta sul caso *de quo* - sostenere che l'articolo 68 della Costituzione renda insindaca-

bile e «scriminato» l'insulto proferito nell'aula del Senato, o le espressioni ivi pronunciate di «corruttore» o «assassino» rivolte a organi costituzionali o suoi componenti (in quanto qualificabili come opinioni) e non, ad esempio, la denuncia di brogli in una determinata sezione elettorale o l'adozione illegale di un determinato provvedimento restrittivo della libertà personale del cittadino da parte della magistratura o delle forze dell'ordine (in quanto qualificabili come fatti).

Del resto, i precedenti, compresi quelli su cui la Corte costituzionale ha respinto la richiesta di annullare delibere parlamentari, sono nel senso dell'impossibilità di effettuare ricognizioni ulteriori in ordine al significato della parola «opinioni» nel primo comma dell'articolo 68 della Costituzione. Pertanto, il relatore e la Giunta ritengono accertato che una distinzione fra opinioni contenenti affermazioni di carattere generico e opinioni consistenti nell'attribuzione di un fatto determinato non solo non è rinvenibile nel testo dell'articolo 68 della Costituzione - e non si vede come potrebbe quindi esservi introdotta in via interpretativa - ma neppure di una simile distinzione risultano precedenti né nella giurisprudenza parlamentare, né in quella costituzionale.

* * *

Alcuni argomenti della giurisprudenza costituzionale sull'insindacabilità, svolti sempre nell'ambito della ricerca del «nesso funzionale» tra le espressioni utilizzate e l'attività parlamentare, aprono ad una interpretazione dell'articolo 68 della Costituzione che escluderebbe copertura costituzionale agli insulti gratuiti, proferiti al mero fine di recare offesa al prestigio e alla considerazione sociale della persona o del soggetto giuridico (ente o istituzione) fatti oggetto dell'invettiva.

L'uso del turpiloquio non dovrebbe far parte del modo consentito di esercizio delle funzioni parlamentari. Il Regolamento del Senato, agli articoli 66 e 67, prevede che il

senatore che pronunci parole sconvenienti sia richiamato all'ordine, potendo il Presidente disporre l'iscrizione del richiamo nel processo verbale e nel caso di comportamento persistente o oltraggioso, pronunciare la censura del parlamentare e disporre l'esclusione dall'aula per il resto della seduta. «A fortiori» - sostiene la Corte - «le stesse espressioni non possono essere ritenute esercizio della funzione parlamentare quando usate al di fuori delle Camere stesse» (sentenze 249/2006 e 291/2007).

La Corte costituzionale non è mai arrivata a risolvere i conflitti di attribuzione ad essa sottoposti in tema di insindacabilità esaminando la fattispecie concreta di espressioni sconvenienti pronunciate in ambito spazialmente parlamentare, e soprattutto nel contesto di atti parlamentari tipici.

Il relatore ritiene tuttavia che proprio a partire dal caso oggi sottoposto al suo esame, il Senato - anche mancando nella Carta fondamentale una norma simile all'articolo 46 della Costituzione tedesca, che esclude dalla tutela parlamentare le espressioni meramente diffamatorie - 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 alle espressioni gratuitamente offensive, cioè totalmente sganciate dal merito dell'intervento in aula o in commissione, dell'atto di sindacato ispettivo, della relazione al disegno di legge.

Osservando la sequenza degli interventi in aula, delle interrogazioni, e della presentazione del richiamato disegno di legge, l'abrasivo sarcasmo ed il dileggio del senatore Cossiga nei confronti di *Emergency* e del dottor Gino Strada - che egli ritiene, a torto o a ragione, abbiano agito ed agiscano in Afghanistan per conto del Governo italiano, addirittura con un potere sovrastante il mandato

attribuito alle Forze Armate impegnate nella missione internazionale – al di là del loro contenuto paradossale, è di tutta evidenza collegato alla critica politica svolta nei confronti del Governo, e dunque non è possibile attribuirgli i caratteri della pretestuosa gratuità.

* * *

La giurisprudenza costituzionale e parlamentare, confermate nel caso *de quo* senza nulla concedere al riconoscimento di un inammissibile diritto di offesa gratuita da parte del membro delle Camere, continuano ad essere problematiche sotto un altro profilo.

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 Cossiga, 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 parlamentare, 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 pro-

duisse una proposta di Regolamento delle autorizzazioni: cfr. 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 rappresentazione 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 delle 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 propone di dichiarare che i fatti oggetto del procedimento concernono 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.

SANNA, *relatore*

