

# CAMERA DEI DEPUTATI Doc. IV-quater N. 3

---

## RELAZIONE DELLA GIUNTA PER LE AUTORIZZAZIONI

(Relatore: **CHIARELLI**)

SULLA

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

NEI CONFRONTI DEL DEPUTATO

**CICCHITTO**

pendente innanzi al tribunale di Roma  
(atto di citazione dell'onorevole Antonio Di Pietro)

---

*Presentata alla Presidenza il 7 marzo 2014*

---

ONOREVOLI COLLEGHI! — La Giunta per le autorizzazioni riferisce su una domanda di deliberazione in materia di insindacabilità avanzata dal deputato Fabrizio Cicchitto, nell'ambito del procedimento civile intentato nei suoi confronti dall'onorevole Di Pietro presso il tribunale di Roma.

La Giunta ha dedicato all'esame della questione le sedute del 19 e del 26 febbraio 2014; per completezza, alla presente relazione si allegano i resoconti delle citate sedute.

Al fine di consentire ai colleghi di maturare un giudizio sul delicato bilanciamento tra l'interesse al pieno svolgimento della funzione giurisdizionale e la tutela delle prerogative costituzionali riconosciute ai parlamentari dall'articolo 68, primo comma, della Costituzione, si riassumono di seguito i fatti da cui trae origine la controversia e l'iter del relativo procedimento civile.

Il 26 agosto 2012 il quotidiano *Il Giornale* ha pubblicato un articolo dell'onorevole Cicchitto, all'epoca presidente del Gruppo PDL della Camera, dal titolo « Il giustizialismo c'è da vent'anni e l'ha fabbricato Mani Pulite ».

In un passaggio di questo articolo si evoca la figura dell'avvocato Di Pietro, sia nel suo operato di magistrato sia, in epoca successiva, per il suo impegno politico con espressioni ritenute da quest'ultimo storicamente false e intrinsecamente denigratorie e diffamatorie nei suoi confronti. Il riferimento è alle seguenti frasi « il "populismo giudiziario" nasce allora, ha un nome preciso, quello di Di Pietro. Per gratitudine nei confronti delle omissioni compiute nel corso delle indagini a Di Pietro il PDS prima regalò un seggio,

quindi un gruppo parlamentare. Poi Violante fornisce una interpretazione unilaterale di ciò che avvenne ai tempi di Tangentopoli e di Mani Pulite: Tangentopoli è stato un "sistema" che dagli anni Quaranta in poi, in vario modo, ha coinvolto tutte le grandi imprese pubbliche e private e tutti i partiti, PCI compreso, e invece Mani Pulite ha usato due pesi e due misure nella sua liquidazione salvando alcuni gruppi industriali e finanziari (*in primis* la Fiat e De Benedetti) e distruggendone altri (*in primis* Gardini), eliminando alcuni partiti (*in primis* il PSI, il PSDI, il PRI, il PLI), salvandone un altro (il PCI) e rispetto alla DC facendo una scelta per correnti (fu "sommersa" la destra democristiana e "salvata" la sinistra) ».

Essendo stato convenuto in giudizio, l'onorevole Cicchitto ha adito la Giunta lo scorso 18 dicembre 2013.

Peraltro, a ciò ha fatto seguito un'ulteriore istanza, in data 30 gennaio 2014 — che è stata anch'essa deferita alla Giunta — con cui il deputato interessato ha richiesto alla Camera di intervenire per ottenere la sospensione del giudizio civile fino alla relativa deliberazione parlamentare. Ciò in quanto il giudice non ha aderito a tale sua richiesta, pur proposta in sede processuale, ed ha invece fissato l'udienza per le precisazioni delle conclusioni.

In sede di esame in Giunta dell'istanza in oggetto, si è valutata preliminarmente la peculiare fase in cui si trova il procedimento in corso presso il tribunale di Roma. Infatti, nella sua comparsa di costituzione in giudizio, il deputato interessato ha preliminarmente e ritualmente eccepito l'insindacabilità delle dichiarazioni,

ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, e dunque l'improcedibilità della domanda risarcitoria, in ossequio al disposto dell'articolo 3 della legge n. 140 del 2003.

A tale iniziativa processuale ha fatto seguito, come detto, l'istanza alla Camera concernente l'applicazione della suddetta prerogativa, esercitando una facoltà espressamente riconosciuta dall'articolo 3, comma 7, della medesima legge. Di tale istanza l'autorità giudiziaria è stata informata dalla stessa Presidenza della Camera con nota del 21 dicembre 2013.

Contrariamente alla richiesta di parte convenuta, l'organo giudicante non ha però accolto la richiesta di sospendere il procedimento in attesa della deliberazione parlamentare, ritenendo la sospensione del procedimento « imposta dall'articolo 3 della legge 140 del 2003 solo dalla trasmissione degli atti da parte del giudice investito della controversia alla Camera di appartenenza e non dall'iniziativa parlamentare ».

Il giudice – non essendosi dunque ancora pronunciato sull'eccezione di parte relativa all'insindacabilità delle opinioni espresse – ha tuttavia « rilevato che nella fattispecie appare opportuno invitare in via preliminare le parti, ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge n. 140 del 2003, a precisare le conclusioni » ed ha dunque fissato la prossima udienza.

Dalla ricostruzione dell'*iter* processuale la Giunta ha tratto il convincimento che il suddetto provvedimento in sede giurisdizionale sia univocamente orientato a dare attuazione a quanto statuito dal richiamato comma 3 dell'articolo 3, che disciplina il caso in cui nel giudizio civile si ritenga applicabile l'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

La Giunta ha altresì ritenuto opportuno giungere comunque ad una valutazione nel merito dell'istanza, rilevando in modo evidente il legame tra le dichiarazioni *extra moenia* contestate e lo svolgimento del mandato parlamentare.

Si è preliminarmente riconosciuto che le espressioni che compaiono nell'articolo di stampa – da lui stesso sottoscritto con

la qualifica di presidente del suo gruppo parlamentare – sono certamente riconducibili al suo specifico impegno parlamentare legato alle misure di riforma del sistema giudiziario e di contrasto allo « straripamento » della magistratura: temi oggetto dei lavori parlamentari e di suoi innumerevoli interventi in varie sedi, parlamentari e non.

Al riguardo, nel dibattito in Giunta si è osservato come non sia possibile riconnettere l'immunità parlamentare ad opinioni espresse nel quadro di una generica attività politica, perché ciò estenderebbe in modo inaccettabile la prerogativa parlamentare. Non sarebbe dunque ammissibile invocare la prerogativa dell'insindacabilità parlamentare in presenza di un mero legame di tipo generico con il dibattito politico del tempo o di attribuzione di fatti specifici che – pur consentendo l'operatività dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione – richiederebbero comunque una verifica della loro veridicità putativa.

Occorre invece riconoscere l'operatività dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, nei casi in cui sussista un nesso funzionale con l'attività parlamentare tipica, sia pure non formalisticamente ancorata ad una coincidenza assoluta di contenuti.

Ad avviso della larga maggioranza dell'organo, nel caso in esame assume rilievo decisivo il rapporto tra le dichiarazioni rese nell'intervento a mezzo stampa e le opinioni espresse *intra moenia* dall'onorevole Cicchitto.

In particolare, viene in rilievo la loro stretta somiglianza con i contenuti e le impostazioni di ragionamento politico adottate in un discorso pronunciato dallo stesso Cicchitto durante il dibattito in Assemblea sul cosiddetto Lodo Alfano.

Nel citato discorso del 10 luglio 2008 alla Camera dei deputati si ravvisano elementi contenutistici e concettuali che – secondo l'orientamento sposato dalla quasi totalità dei componenti della Giunta – certamente consentono di affermare la sussistenza di un nesso funzionale, specifico ed oggettivamente individuabile, con le

valutazioni di carattere politico rese ad un organo di stampa.

Nel corso del dibattito in Giunta per le autorizzazioni — pur rimarcando taluno il profondo e radicale dissenso con la lettura delle vicende di Tangentopoli richiamate dall'onorevole Cicchitto e con le sue valutazioni, ritenute financo lesive della onorabilità delle forze di centrosinistra — è dunque prevalso largamente il convincimento che, nel caso di specie, debba pie-

namente trovare applicazione la prerogativa di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Per tali ragioni, con votazione a maggioranza, la Giunta per le autorizzazioni propone all'Assemblea di considerare le opinioni espresse dal deputato Fabrizio Cicchitto insindacabili ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Gianfranco CHIARELLI, *Relatore*

ALLEGATO

**Estratto dei resoconti sommari delle sedute  
della Giunta per le autorizzazioni del 19 e 26 febbraio 2014**

**Mercoledì 19 febbraio 2014**

(Esame e rinvio).

Gianfranco CHIARELLI (FI-PdL), *relatore*, ricorda che la richiesta in titolo riguarda affermazioni contenute in un articolo pubblicato il 26 agosto 2012 dal quotidiano *Il Giornale*, a firma del deputato Cicchitto, all'epoca presidente del Gruppo PdL della Camera, ritenute obiettivamente diffamatorie dall'onorevole Di Pietro che dunque ha iniziato un contenzioso civile. Lo scorso 18 dicembre 2013, Cicchitto ha adito la Giunta affinché sia valutato in questa sede che le medesime affermazioni sono connesse all'esercizio delle sue funzioni parlamentari.

Peraltro, a ciò ha fatto seguito un'ulteriore istanza, in data 30 gennaio 2014 – che è stata anch'essa deferita alla Giunta – con cui il deputato interessato ha richiesto alla Camera di intervenire per ottenere la sospensione del giudizio civile fino alla relativa deliberazione parlamentare. Ciò in quanto il giudice non ha aderito a tale sua richiesta ed ha invece fissato l'udienza per le precisazioni delle conclusioni al 5 marzo 2014.

Nel ricordare il tenore delle espressioni utilizzate dall'onorevole Cicchitto nell'articolo di stampa che ha originato il contenzioso – che costituiscono un evidente esempio del rapporto tra la libera espressione della critica politica e la possibilità che in essa risieda anche il germe della diffamazione –, evidenzia che, nella comparsa di costituzione e risposta, la parte convenuta afferma che esse rappresentano il pensiero politico dell'onorevole Cicchitto, su un argomento oggetto di ampio dibattito politico, sia dentro che fuori il Parlamento.

Le sue affermazioni sarebbero riconducibili al suo specifico impegno parlamentare legato alle misure di riforma del sistema giudiziario e di contrasto allo « straripamento » della magi-

stratura: temi oggetto dei lavori parlamentari e di suoi innumerevoli interventi in varie sedi, parlamentari e non.

Si cita, in particolare, il discorso pronunciato dallo stesso Cicchitto durante il dibattito in Assemblea sul cosiddetto Lodo Alfano, per la sua coincidenza di contenuti con l'articolo di stampa, sia dal punto di vista sostanziale, sia sotto il profilo di una precisa corrispondenza ed identità di espressioni e di significato.

Per le dichiarazioni *extra moenia* contestate, si sostiene esservi quindi un nesso funzionale con lo svolgimento del mandato parlamentare, che emergerebbe in modo specifico.

Prima ancora di svolgere considerazioni di merito sull'istanza proposta dall'onorevole Cicchitto, ritiene opportuno porre all'attenzione dei colleghi la peculiare fase in cui si trova il procedimento in corso presso il tribunale di Roma.

Infatti, nella sua comparsa di costituzione in giudizio, il deputato interessato ha preliminarmente e ritualmente eccepito l'insindacabilità delle dichiarazioni, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, e dunque l'improcedibilità della domanda risarcitoria, in ossequio al disposto dell'articolo 3 della legge n. 140 del 2003.

A ciò, come detto, ha fatto seguito, il 18 dicembre 2013, l'istanza alla Camera concernente l'applicazione della insindacabilità, facoltà espressamente riconosciuta ai sensi dell'articolo 3, comma 7, della medesima legge. Di tale iniziativa l'autorità giudiziaria è stata informata dalla stessa Presidenza della Camera con nota del 21 dicembre 2013; ma contrariamente alla richiesta di parte non ha sospeso il procedimento in attesa della deliberazione parlamentare, ritenendo la sospensione del procedimento « imposta dall'articolo 3 della legge 140 del 2003 solo dalla trasmissione degli atti da parte del giudice investito della controversia alla Camera di appartenenza e non dall'iniziativa parlamentare ».

Il giudice — non essendosi ancora pronunciato sull'eccezione di parte — ha invece esplicitamente « rilevato che nella fattispecie appare opportuno invitare in via preliminare le parti, ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge n. 140 del 2003, a precisare le conclusioni » ed ha dunque fissato la prossima udienza. Il suddetto provvedimento sembra quindi orientato a dare attuazione a quanto statuito dal richiamato comma 3 dell'articolo 3, che disciplina il caso in cui nel giudizio civile si ritenga applicabile l'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Invita pertanto la Giunta a valutare preliminarmente l'opportunità di proseguire nel merito l'esame della domanda, ovvero di attendere gli sviluppi processuali.

Antonio LEONE (NCD) rileva che l'esplicito richiamo del comma 3 dell'articolo 3 della legge n. 140 del 2003 deve indurre a ritenere che il giudice si stia orientando nel senso di accogliere l'eccezione di insindacabilità formulata in sede processuale.

In questo senso depone anche la circostanza che non vi è stata particolare attività istruttoria e si è svolto un numero ridotto di udienze. Condivide pertanto la posizione del relatore con riguardo al rinvio del prosieguo dell'esame in attesa di ulteriori sviluppi in sede processuale.

Paola CARINELLI (M5S) dichiara che il suo gruppo non si oppone ad un rinvio, purché breve, della trattazione della domanda in esame e, conseguentemente, si riserva di intervenire in modo più approfondito in una successiva seduta. Desidera tuttavia sottolineare l'esigenza di affrontare il merito della vicenda senza cadere nella tentazione, paventata dal relatore, di affrontare un dibattito sui massimi sistemi in ordine ai confini tra la legittima critica politica e diffamazione.

Ignazio LA RUSSA, *Presidente*, rileva che le valutazioni di metodo del relatore appaiono indurre a ritenere che potrebbe non essere necessario l'esame della Giunta per cessazione della materia del contendere. Invita tuttavia il relatore a farsi parte attiva al fine di acquisire elementi, ivi compresi i verbali delle udienze sin qui svolte, che consentano di sciogliere ogni dubbio sul punto. Rinvia quindi il seguito dell'esame ad una successiva seduta.

### Mercoledì 26 febbraio 2014

*(Seguito dell'esame e conclusione).*

La Giunta riprende l'esame della richiesta in titolo, rinviato da ultimo il 19 febbraio 2014.

Ignazio LA RUSSA, *Presidente*, ricorda che nella scorsa seduta del 19 febbraio la Giunta aveva invitato il relatore ad acquisire gli elementi, ivi compresi i verbali delle udienze sin qui svolte, per consentire alla Giunta di valutare l'opportunità di proseguire nel merito dell'esame della domanda.

Gianfranco CHIARELLI (FI-PdL), *relatore*, dopo aver fatto presente che per motivi a lui non ascrivibili non ha potuto acquisire ulteriori elementi di valutazione, valuta comunque opportuno che la Giunta assuma una decisione già nell'odierna seduta, considerato che l'udienza per le precisioni delle conclusioni delle parti è fissata per il 5 marzo 2014.

Antonio LEONE (NCD), richiamando il contenuto del suo intervento svolto nella scorsa seduta, rileva che la questione in esame appare piuttosto chiara nei suoi contorni, al punto che anche il giudice, nel suo provvedimento di rinvio dell'udienza, sembra orientarsi nel senso di accogliere l'eccezione d'insindacabilità formulata in sede processuale dall'onorevole Cicchitto. Ciò non osta, anzi supporta, la proposta del relatore di proseguire l'esame della richiesta in titolo.

Ignazio LA RUSSA, *Presidente*, manifesta perplessità sull'opportunità di proseguire l'esame della domanda già nella seduta odierna proprio in ragione delle considerazioni svolte dall'onorevole Leone: una decisione della Giunta potrebbe, infatti, risultare ultronea o, paradossalmente, in contrasto con la decisione del giudice che desse applicazione all'articolo 68, primo comma, della Costituzione. Tuttavia, preso atto che non vi sono obiezioni da parte dei colleghi a proseguire nella trattazione della domanda, invita il relatore a formulare una proposta nel merito.

Gianfranco CHIARELLI (FI-PdL), *relatore*, ritiene che dalla lettura degli atti non emergano dubbi sulla riconducibilità delle opinioni

esprese dall'onorevole Cicchitto all'esercizio delle funzioni parlamentari; le opinioni espresse nell'articolo pubblicato su Il Giornale trovano, infatti, piena rispondenza nelle dichiarazioni rese precedentemente dallo stesso Cicchitto nell'intervento svolto in Assemblea durante il dibattito sul cosiddetto Lodo Alfano. Formula, pertanto, la proposta di dichiarare insindacabili, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, le opinioni espresse dall'onorevole Cicchitto.

Paola CARINELLI (M5S) manifesta la contrarietà del proprio gruppo alla proposta del relatore, non ritenendo che la prerogativa della insindacabilità possa essere invocata in presenza di dichiarazioni, come quelle in esame, che travalicano i confini del diritto di critica politica in quanto hanno ad oggetto l'attribuzione di responsabilità per fatti che, a suo avviso, non corrispondono a verità.

Antonio LEONE (NCD), nel condividere la proposta del relatore sottolinea come la domanda in esame rappresenti un caso di scuola di pacifica applicazione dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Anna ROSSOMANDO (PD) sottolinea preliminarmente che il compito della Giunta non è quello di valutare se le dichiarazioni sottoposte al suo esame rientrano o meno nell'ambito del diritto di critica — che è una valutazione rimessa ad un giudizio di merito — bensì verificare se si tratti di opinioni riconducibili all'esercizio delle funzioni di parlamentare. Nel caso in esame, le dichiarazioni dell'onorevole Cicchitto che contengono una disamina sul « populismo giudiziario », non rappresentano l'attribuzione di fatti specifici, bensì valutazioni di carattere politico rese ad un organo di stampa nella veste di presidente del gruppo Popolo della Libertà alla Camera.

Quanto alla verifica del nesso funzionale, ricorda che il suo gruppo si è sempre orientato nel senso di ravvisarne l'esistenza in presenza non solo di un'identità di atti — come richiesto dalla Corte costituzionale seguendo un criterio molto rigoroso — ma anche in presenza di un « nesso » significativo, specifico (cioè non genericamente riferito al dibattito di politica generale) e oggettivamente individuabile tra le dichiarazioni *extra moenia* e gli atti tipici del mandato parlamentare. Nel

caso in esame, come dedotto nell'istanza presentata alla Giunta, le espressioni contenute nell'articolo di stampa nelle quali l'onorevole Cicchitto ripercorre la stagione di Tangentopoli trovano puntuale riscontro nelle dichiarazioni da lui rese in Aula in occasione del dibattito sul Lodo Alfano, che avevano ad oggetto il diverso trattamento giudiziario riservato da certa parte della magistratura ad alcuni partiti.

Ritiene, tuttavia, opportuno precisare che il suo gruppo non condivide in alcun modo la lettura delle vicende di Tangentopoli richiamate dall'onorevole Cicchitto, né il contenuto delle dichiarazioni dallo stesso rese, che reputa anzi lesive della onorabilità del proprio partito.

Tuttavia, nel rispetto della funzione di quest'organo, che non è chiamato a svolgere un sindacato sul merito delle opinioni, ma solo sul nesso funzionale tra le medesime e l'esercizio del mandato parlamentare, dichiara il voto favorevole del Partito Democratico sulla proposta del relatore.

Daniele FARINA (SEL) osserva che le dichiarazioni in esame rappresentano opinioni politiche ascrivibili al campo dell'analisi storica legate da un chiaro nesso funzionale all'esercizio del mandato parlamentare; esprime, quindi, il suo voto a favore della proposta del relatore. Pur nella consapevolezza che non spetta alla Giunta entrare nel merito delle dichiarazioni in esame, dichiara di condividere in larga parte l'analisi politica dell'onorevole Cicchitto sugli effetti nocivi per il Paese prodotti dalla cultura giustizialista che ha visto tra i suoi sostenitori anche l'onorevole Di Pietro. Manifesta inoltre perplessità sulla propensione di alcuni parlamentari del MoVimento 5 Stelle a ritenersi liberi di esprimere sui *blog* qualsiasi opinione, talvolta anche in termini offensivi, e al contempo di invocare estremo rigore nell'interpretare in modo restrittivo la prerogativa di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione, che è a presidio della libertà di espressione delle opinioni dei parlamentari. Ciò equivale, a suo avviso, all'adozione di un discutibile metro di giudizio non uniforme, che varia a seconda della convenienza.

Domenico ROSSI (PI) premesso che il riscontro del nesso funzionale deve costituire il principio guida per la Giunta nelle decisioni in materia di insindacabilità, ritiene che nel caso



in esame non sussistano dubbi sull'esistenza di tale nesso. Esprime, quindi, il suo voto favorevole sulla proposta del relatore.

Paola CARINELLI (M5S), replicando al collega Farina, concorda sulla necessità di non adottare due pesi e due misure e ricorda che i parlamentari del MoVimento 5 Stelle, dimostrando piena coerenza, non si sono mai fatti scudo della prerogativa della insindacabilità.

Matteo BRAGANTINI (LNA) ritiene che la Giunta sia tenuta ad applicare la disciplina esistente in materia di insindacabilità, anche se non la condivide. Pertanto, sussistendo il nesso funzionale tra le opinioni espresse *extra moenia* dall'onorevole Cicchitto e le dichiarazioni dal medesimo rese nella sede parlamentare, e trattandosi di valutazioni politiche tese ad un'analisi storica, ritiene che la Giunta debba decidere per l'applicazione dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Ignazio LA RUSSA, *Presidente*, richiama l'evoluzione della giurisprudenza, soprattutto costituzionale, in merito all'interpretazione della prerogativa dell'insindacabilità parlamentare. Mentre per lungo tempo è prevalsa una interpretazione estensiva, a partire dai primi anni del 2000 la magistratura si è orientata verso l'applicazione di criteri estremamente restrittivi. In particolare, si è affermata la regola secondo cui occorre una coincidenza tra i contenuti delle dichiarazioni rese *extra moenia*

da un parlamentare e suoi precedenti atti parlamentari tipici.

Nel caso di specie tale legame si manifesta in modo assolutamente evidente e, dunque, con ogni probabilità, lo stesso organo giudiziario presso cui pende il giudizio si orienterà verso l'applicazione dell'articolo 68 della Costituzione, come sembra desumersi dal tenore dell'ultimo provvedimento assunto da quest'ultimo.

La domanda in esame consente di precisare, in particolare ai colleghi del MoVimento 5 Stelle, la natura di questo peculiare istituto, concepito per proteggere da interferenze giudiziarie l'espressione delle opinioni dei parlamentari, quand'anche esse siano in ipotesi esorbitanti rispetto alla libera manifestazione del pensiero e al diritto di critica politica. Il legislatore costituente ha infatti ritenuto che il bene giuridico rappresentato dalla libera manifestazione del pensiero nell'esercizio della funzione parlamentare debba prevalere quand'anche risultino lesi altri beni giuridicamente rilevanti. Non è, dunque, questa la sede per valutare il merito delle dichiarazioni rese da un deputato, risiedendo la funzione di garanzia di quest'organo nell'esclusiva valutazione del loro legame specifico con l'esercizio della funzione parlamentare.

La Giunta approva, con 15 voti favorevoli e 2 voti contrari, la proposta del relatore di considerare le opinioni espresse dal deputato Cicchitto insindacabili ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, e conferisce al relatore l'incarico di predisporre la relazione per l'Assemblea.

