

GIUNTA PER LE AUTORIZZAZIONI

S O M M A R I O

DOMANDE DI DELIBERAZIONE IN MATERIA D'INSINDACABILITÀ:

Richiesta di deliberazione in materia di insindacabilità nel procedimento penale a carico del senatore Maurizio Gasparri, deputato all'epoca dei fatti, pendente presso il tribunale di Roma (proc. n. 20410/05 N RGNR) (<i>Seguito dell'esame e conclusione</i>)	10
Richiesta di deliberazione in materia di insindacabilità nel procedimento penale a carico di Vittorio Sgarbi, deputato all'epoca dei fatti, pendente presso il tribunale di Monza (proc. n. 8283/07 RGNR) (doc. IV-ter, n. 6) (<i>Seguito dell'esame e conclusione</i>)	10
DISCUSSIONE SUI CRITERI GENERALI DI APPLICAZIONE DELL'INSINDACABILITÀ PARLAMENTARE (<i>vedi le comunicazioni rese dal Presidente nelle sedute dell'11, 18 e 25 giugno, 9, 23 e 30 luglio e 17 settembre 2008</i>)	12
ALLEGATO 1 (<i>Bozza di relazione della Giunta per le autorizzazioni sui criteri generali di applicazione dell'insindacabilità parlamentare</i>)	15
ALLEGATO 2 (<i>Emendamenti</i>)	24

DOMANDE DI DELIBERAZIONE IN MATERIA D'INSINDACABILITÀ

Mercoledì 29 ottobre 2008. — Presidenza
del presidente Pierluigi CASTAGNETTI.

La seduta comincia alle 9.15.

Richiesta di deliberazione in materia di insindacabilità nel procedimento penale a carico del senatore Maurizio Gasparri, deputato all'epoca dei fatti, pendente presso il tribunale di Roma (proc. n. 20410/05 N RGNR).

(*Seguito dell'esame e conclusione*).

Pierluigi CASTAGNETTI, *presidente*, rammentato che nella seduta di ieri il relatore aveva proposto l'insindacabilità e che tuttavia la deliberazione era stata rinviata, avverte che se non vi sono ulteriori richieste di dichiarazioni di voto si passerà ai voti.

La Giunta, a maggioranza, delibera per l'insindacabilità dei fatti di cui al procedimento in titolo e incarica il relatore di predisporre il documento per l'Assemblea.

Richiesta di deliberazione in materia di insindacabilità nel procedimento penale a carico di Vittorio Sgarbi, deputato all'epoca dei fatti, pendente presso il tribunale di Monza (proc. n. 8283/07 RGNR) (doc. IV-ter, n. 6).

(*Seguito dell'esame e conclusione*).

Pierluigi CASTAGNETTI, *presidente*, ricorda che nella seduta del 1° ottobre 2008, su proposta del relatore Sisto, la Giunta aveva concordato unanimemente di distinguere nel capo di imputazione, elevato nei confronti di Vittorio Sgarbi nel presente procedimento, due parti: una che consiste essenzialmente in una sequela di meri epiteti e una invece che reca, sia pure con linguaggio assai vibrato, una critica del

modo con cui la città di Piacenza è amministrata dal suo sindaco.

All'unanimità, la Giunta aveva ritenuto di non essere competente sulla prima parte, in ragione della mancanza, nelle parole usate da Sgarbi, finanche dell'essenza stessa della manifestazione di pensiero cui si riferisce l'articolo 68, primo comma, della Costituzione. Per tale motivo, la Giunta aveva deliberato di restituire gli atti al Presidente della Camera affinché questi li rimettesse all'autorità giudiziaria. Di tale deliberazione aveva reso comunicazione al Presidente della Camera con lettera del 2 ottobre 2008.

Tale decisione della Giunta trovava il suo fondamento in un solco evolutivo nell'interpretazione dei principi del diritto parlamentare ben noto. Per un verso, gli articoli 58, 59, 60, 89 e 139-*bis* del Regolamento della Camera prevedono una varietà di rimedi e sanzioni contro l'uso di comportamenti aggressivi e di lessico sconveniente nell'ambito parlamentare; per altro verso, in molti precedenti la Giunta era pervenuta alla conclusione di restituire gli atti al soggetto mittente, per il tramite del Presidente della Camera e senza deliberazione dell'Assemblea. Ciò è avvenuto sin dalla V legislatura, pur se – in materia di insindacabilità parlamentare – tale prassi si è consolidata a partire dalla XIII legislatura; sotto altro profilo ancora, numerosi sono i precedenti nei quali sia la Giunta sia l'Assemblea hanno svolto considerazioni e deliberazioni distinte in relazione a parti dello stesso capo di imputazione.

In questo caso, la Giunta ha compiuto un passaggio in parte innovativo rispetto al citato panorama di precedenti, dal momento che ha considerato non essere propriamente « *opinione* » un comportamento che naturalisticamente è pur sempre una condotta verbale.

Per tale motivo, ed essendo il primo caso in cui ciò è avvenuto, il Presidente della Camera – facendo seguito alla sua lettera del 2 ottobre – ha sottolineato (con lettera del 6 ottobre 2008) che la riunione della Giunta dedicata al seguito dell'esame della materia avrebbe potuto rappresentare la sede per un « approfondimento

della questione, al fine di pervenire a una proposta complessiva da sottoporre a una deliberazione dell'Assemblea ».

In accoglimento di tale indicazione del Presidente della Camera, propone quindi che la Giunta prosegua la discussione e, pur consolidando l'assunto per cui la Giunta e la Camera non sono competenti a pronunciarsi su condotte verbali che non assurgono al rango di opinioni, sottoponga all'Assemblea la proposta di restituire *pro parte* gli atti all'autorità giudiziaria. Si potrà poi passare al seguito dell'esame sulla seconda parte del capo di imputazione da cui scaturirà un'ulteriore proposta per l'Assemblea – compresa nella medesima relazione – la quale sarà di merito, di applicabilità o non, dell'insindacabilità parlamentare.

Francesco Paolo SISTO (PdL), *relatore*, ricorda che la collega Samperi, nella seduta del 1° ottobre 2008, gli aveva implicitamente segnalato la necessità di un approfondimento sui precedenti affinché la sua proposta di merito sulla seconda parte del capo d'imputazione fosse più meditata. Conformemente allo spirito che egli ritiene debba contraddistinguere i lavori di un organo tecnico e di garanzia quale la Giunta per le autorizzazioni, egli ha svolto uno *screening* sui precedenti. In esito a tale verifica, non solo ha consolidato il proprio convincimento circa l'impossibilità di riconoscere alla prima parte del capo d'imputazione i caratteri necessari alla nozione di « *opinione* », ma ritiene di concludere, sulla seconda parte, per la sindacabilità. Cita, in particolare, la sentenza della Corte costituzionale n. 291 del 2007, nella quale è ben evidente la distinzione tra diverse parti del capo d'imputazione e la statuizione che per l'insindacabilità occorre pur sempre un collegamento con l'attività parlamentare. Tanto egli evince anche dal metodo con cui la Giunta è pervenuta a deliberare nella XV legislatura in ordine alla domanda dell'ex deputato Ugo Parolo, le cui invettive nei confronti di terzi, sebbene piuttosto marcate nei toni, erano pur sempre collegate a una battaglia politica per la tutela del-

l'ambiente e del paesaggio del suo collegio elettorale, profili invece qui del tutto mancanti. Sicché, in conclusione, pur avendo distinto la prima parte del capo d'imputazione dalla seconda per le ragioni illustrate nella seduta del 1° ottobre e ribadite oggi dal Presidente, crede che il grado dell'offesa si proietti necessariamente anche sulla seconda determinando una valutazione di merito di sindacabilità.

Lorenzo RIA (PD), ribadito il suo consenso alla proposta iniziale del Presidente, condivide la successiva posizione del relatore.

Marilena SAMPERI (PD) ringrazia il relatore per le riflessioni testé offerte alla Giunta, che rinsaldano in lei la sensazione che il collegio disponga di margini per future valutazioni connotate da onestà intellettuale e serenità di giudizio. Crede davvero che l'insindacabilità non debba essere limitata in virtù di un criterio spaziale ma è altrettanto persuasa che la prassi non ne possa storpiare lo spirito. Concorda con la proposta del relatore.

Pierluigi CASTAGNETTI, *presidente*, rivolte anch'egli parole di apprezzamento per le ulteriori riflessioni del relatore, mette ai voti la proposta di considerare la prima parte del capo di imputazione di cui al procedimento all'esame (dalle parole «*il sindaco di Piacenza è [...]*» fino a «*quello lì!*») non idonea a radicare una competenza per una deliberazione parlamentare.

La Giunta concorda all'unanimità.

Pierluigi CASTAGNETTI, *presidente*, mette ai voti la proposta del relatore di considerare sindacabile la seconda parte del capo di imputazione (dalle parole «*è un distruttore*» fino a «*comune*»).

La Giunta, all'unanimità, delibera per la sindacabilità della seconda parte del capo d'imputazione del procedimento in titolo e incarica il relatore Sisto di redigere un documento per l'Assemblea che incorpori entrambe le conclusioni della Giunta.

DISCUSSIONE SUI CRITERI GENERALI DI APPLICAZIONE DELL'INSINDACABILITÀ PARLAMENTARE (vedi le comunicazioni rese dal Presidente nelle sedute dell'11, 18 e 25 giugno, 9, 23 e 30 luglio e 17 settembre 2008).

Pierluigi CASTAGNETTI, *presidente*, avverte che, oltre agli emendamenti presentati a suo tempo dai relatori Ferranti e Lo Presti (vedi seduta del 9 luglio 2008) e da lui medesimo, è a disposizione oggi un ulteriore emendamento aggiuntivo presentato dalle colleghe Ferranti e Samperi (vedi allegati).

Donatella FERRANTI (PD), *relatore*, tiene a precisare che l'emendamento nuovo suo e della collega Samperi è meramente esplicativo delle conclusioni contenute nel testo-base adottato dalla Giunta, che riprende per intero le conclusioni da questa raggiunte nella scorsa legislatura.

Maurizio PANIZ (PdL) chiede che comunque oggi non si deliberi sull'adozione di alcun documento perché crede che la nuova proposta emendativa meriti una riflessione.

Giuseppe CONSOLO (PdL), concorda con il collega Paniz, sottolineando, per esempio come il sintagma «*autentico interesse pubblico*» comporti il sorgere di più di un problema: o un argomento è d'interesse pubblico o non lo è. L'autenticità dell'interesse pubblico è una qualità inutile alla definizione. Per il resto, si rimette alle decisioni della Giunta.

Marilena SAMPERI (PD) è disponibile a una riformulazione dell'emendamento che sopprima il riferimento all'autenticità della pubblicità dell'interesse dell'argomento trattato dal parlamentare ma chiarisce che ha inserito tale aggettivo nell'emendamento timorosa che si potessero ripetere episodi non ragionevoli rinvenibili nella storia delle deliberazioni della Giunta e della Camera. Venendo all'emendamento del collega Lo Presti, circa

l'estensione dell'ambito di applicazione dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione all'attività di partito, chiede al presentatore di specificare meglio i motivi del collegamento tra gli articoli 49 e 68 della Carta costituzionale.

Antonino LO PRESTI (PdL), *relatore*, illustra come l'emendamento gli sia stato suggerito anzitutto da un'esperienza personale: da parlamentare e da dirigente regionale di Alleanza Nazionale era venuto a conoscenza che un altro dirigente del partito, di fatto, svolgeva propaganda contro il partito stesso nel momento qualificante della formazione delle liste elettorali e delle successive elezioni politiche del 2001 (*cf.* doc. IV-ter, n. 5-A – XIV legislatura). Fu querelato per le parole aspre che usò contro simile forma di slealtà politico-parlamentare. La Giunta e la Camera gli concessero la copertura della prerogativa, proprio in virtù del fatto che all'esercizio formale delle funzioni parlamentari non si accede se non per un consenso organizzato nel tessuto vivo della società veicolato attraverso i partiti. Questi ultimi sono quindi un mezzo necessario della rappresentanza parlamentare. Chiarito così il senso del suo emendamento, si sofferma sull'emendamento oggi reso disponibile delle colleghe Ferranti e Samperi e si domanda se non sia meglio usare anziché l'espressione «interesse pubblico», quella di «interesse generale».

Pierluigi CASTAGNETTI, *presidente*, non è insensibile al tema posto dall'emendamento Lo Presti. Egli divenne segretario del Partito popolare dopo un'aspra lotta interna, successiva a quello che molti avevano ritenuto un sopruso di un precedente segretario. Tutte le doglianze giudiziarie avanzate dalla componente del partito cui egli faceva riferimento furono rigettate dall'autorità giudiziaria che si rifiutò di sindacare su fatti attinenti alla vita interna dell'associazione partitica. Ciò tuttavia lo induce a ritenere che un ambito non compiutamente disciplinato dalla legge, quale quello individuato dall'articolo 49 della Costituzione, non possa concor-

rere a definire criteri giuridici di applicazione di una norma (quella del primo comma dell'articolo 68) che invece trova disposizioni interpretative e prassi di attuazione note alla giurisprudenza.

Matteo BRIGANDÌ (LNP), pur ritenendo necessario che la Giunta riconosca di aver commesso errori in passato e di aver deliberato per l'insindacabilità su fatti del tutto avulsi dalle funzioni parlamentari e quindi sulla necessità di recuperare un alveo di onestà intellettuale, crede che non si possa spingersi all'estremo opposto. Non crede opportuno che la Giunta ponga degli argini rigidi e formalistici quali per esempio quelli posti dalla giurisprudenza costituzionale, ai sensi della quale un mero atto parlamentare tipico antecedente giustificerebbe la successiva insolenza *extra moenia*, mentre una dichiarazione politica forte ma priva del previo appiglio parlamentare sarebbe sindacabile. Chiede quindi che – in via pregiudiziale – la Giunta deliberi sulla proposta di respingere tutti gli emendamenti e di adottare *sic et simpliciter* il testo-base approvato nella scorsa legislatura.

Donatella FERRANTI (PD), *relatore*, tornando a intervenire, condivide l'affermazione del collega Brigandì sulla opportunità di non spingersi a un eccesso prescrittivo. Tuttavia, rammenta che il documento di cui si discute reca indirizzi orientativi volti a determinare una certa omogeneità nella soluzione dei casi sottoposti alla Giunta, non già a porre norme giuridiche vincolanti. Crede che la Giunta nella sua attuale composizione debba rivendicare l'orgoglio del proprio originale apporto, pur riprendendo e valorizzando il percorso pregresso.

Matteo BRIGANDÌ (LNP) insiste nella sua questione pregiudiziale.

Luca Rodolfo PAOLINI (LNP), in parziale dissenso dal collega Brigandì, crede che gli emendamenti del collega Lo Presti e quello del Presidente Castagnetti siano

del tutto condivisibili. In buona sostanza accetterebbe anche il primo emendamento Ferranti. Non è invece d'accordo con il contenuto del nuovo emendamento Ferranti-Samperi. Egli crede che spesso la politica parlamentare non sia scindibile dalla politica *tout court* nell'attività di un uomo proiettato sulla scena mediatica e che spesso occorra proteggerlo da atteggiamenti di certa magistratura che è sempre pronta a incriminare anche il sottinteso di affermazioni di carattere politico. La Giunta deve elaborare criteri che tolgano pretesti all'autorità giudiziaria per processare le idee anziché i comportamenti effettivamente lesivi. Crede quindi che il documento possa essere adottato con gli emendamenti depositati salvo l'ultimo.

Francesco Paolo SISTO (PdL) crede che l'emendamento Ferranti-Samperi sia animato da un *horror vacui*. Egli predilige invece un'impostazione più aperta e liberatoria che consenta al dato costituzionale di svolgere un compito più ampio anziché quello ristretto che in talune pronunce la giurisprudenza costituzionale sembra assegnargli. Peraltro, con riferimento al sintagma « autentico interesse pubblico » si domanda se l'aggettivo « autentico » intenda contrapporre la sostanza alla forma. In tal caso dissentirebbe, giacché taluni uomini politici, per la posizione che rivestono, sono in grado di conferire a questioni minute un formale rilievo pubblico. In questo senso la sua posizione istintiva non è contraria alla questione pregiudiziale posta dal collega Brigandì.

Pierluigi CASTAGNETTI, *presidente*, si compiace della vivacità del dibattito e constata che per la prima volta i componenti si confrontano apertamente sulle proposte testuali depositate. Ricordato che è stato proprio il Presidente della Camera, d'intesa con l'Ufficio di Presidenza, a richiedere a questa Giunta una riflessione generale sui criteri di applicabilità della prerogativa dell'insindacabilità, sottolinea come il valore fonamen-

tale di tale riflessione e delle relative conclusioni sta nella loro unanime condivisione. È chiaro quindi che procedere, anche attraverso deliberazioni, come se si stesse esaminando un testo di legge, farebbe venir meno il carattere di accordo condiviso ai criteri da adottare e, in definitiva, se ne snaturerebbe il senso. Domanda quindi ai membri se l'eventuale ritiro da parte delle colleghe Ferranti e Samperi del loro emendamento possa sbloccare l'*impasse* che gli appare essersi attualmente verificata.

Maurizio PANIZ (PdL) crede che sia opportuno tornare allo spirito con cui è nato il documento della scorsa legislatura. Egli era correlatore per l'allora opposizione parlamentare. Tutta la Giunta però credeva necessario dare un segnale alla Corte costituzionale e all'opinione pubblica nel senso che da quel momento in poi la Giunta e la Camera avrebbero assunto atteggiamenti più cauti nell'amministrazione della prerogativa, nell'auspicio che anche la Corte costituzionale abbandonasse il proprio orientamento rigidamente formalistico. Pur apprezzando i contenuti degli emendamenti Lo Presti, Ferranti e Castagnetti, inviterebbe i presentatori al loro ritiro. Considererebbe necessario *a fortiori* anche il ritiro del nuovo emendamento a prima firma Ferranti.

Lorenzo RIA (PD), osservato che le conclusioni del documento adottato nella scorsa legislatura non sono affatto in discussione ed anzi verrebbero espressamente ribadite, chiede che non si passi al voto della questione pregiudiziale proposta dal collega Brigandì e si dichiara non contrario all'eventuale intenzione della deputata Ferranti a ritirare il suo ultimo emendamento.

Pierluigi CASTAGNETTI, *presidente*, rinvia il seguito della discussione ad altra seduta avvertendo che quella già fissata per domani è sconvocata.

La seduta termina alle 10.35.

**BOZZA DI RELAZIONE DELLA GIUNTA PER LE AUTORIZZAZIONI
SUI CRITERI GENERALI DI APPLICAZIONE
DELL'INSINDACABILITÀ PARLAMENTARE**

1. Premessa.

Nella seduta della Giunta dell'11 giugno 2008, la Giunta per le autorizzazioni ha preso atto della sollecitazione proveniente dall'Ufficio di Presidenza della Camera a una riflessione generale sui criteri di applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Tale sollecitazione – pervenuta alla Giunta per il tramite del Presidente della Camera – rientra nelle competenze dell'Ufficio di Presidenza in quanto organo che delibera di proporre all'Assemblea che la Camera stessa resista attivamente nei giudizi per conflitto d'attribuzione promossi dalla magistratura.

E' noto infatti che, a partire dalla sentenza n. 1150 del 1988 (e oggi anche in base all'art. 3, commi 4 e 7, della legge n. 140 del 2003), a decidere in prima battuta sulla sussistenza della scriminante riconducibile al combinato disposto dell'art. 51 c.p. e 68, primo comma, Cost. non è il giudice bensì il ramo d'appartenenza del parlamentare interessato, con una deliberazione assunta dall'Assemblea su proposta della giunta per le immunità.

Il giudice precedente deve adeguarsi alla decisione parlamentare: se questa è nel senso della sindacabilità, può procedere nel giudizio ed eventualmente tenere il parlamentare responsabile con la sua pronuncia; se la delibera parlamentare è nel senso dell'insindacabilità (se cioè la Camera abbia stabilito che la condotta oggetto di contestazione è stata posta in essere nell'esercizio delle funzioni parlamentari), dovrà conformarsi e una sentenza che affermi la responsabilità civile o penale gli sarà preclusa.

Ove lo ritenga potrà però elevare un conflitto tra poteri ai sensi dell'art. 134 Cost. e dell'art. 37 della l. n. 87 del 1953.

E' dunque dall'angolo visuale dei casi su cui è stato elevato conflitto che l'Ufficio di Presidenza ha dovuto constatare il frequente ripetersi della levata del conflitto tra poteri e della correlativa necessità di decidere se la Camera debba costituirsi nel relativo giudizio.

Per la verità, già nella XIV legislatura l'Ufficio di Presidenza aveva chiesto alla Giunta un approfondimento, richiesta trasmessa con lettera del Presidente Casini del 12 febbraio 2002. La riflessione della Giunta fu assai ricca di spunti e si articolò su due versanti: quello dei criteri applicativi dell'art. 68, primo comma, Cost. e quello dei criteri per stabilire l'opportunità di costituirsi in giudizio una volta elevato conflitto da parte della magistratura.

Nel complesso, tuttavia, quel lavoro non raggiunse il suo scopo perché mancò un approdo condiviso, rimanendo i membri separati sul nodo centrale della questione: che cosa dovesse intendersi con "connessione con il mandato parlamentare", vale a dire il concetto sulla base del quale la Corte costituzionale distingue le condotte scriminate da quelle non.

Mentre taluni deputati ritenevano chiaramente ragionevole la criteriizzazione offerta dalla Corte, altri invece ritenevano non possibile *a priori* una distinzione dei comportamenti dei deputati tra funzionali e non. Molti membri della Giunta, inoltre, confidavano che una soluzione sarebbe comunque venuta da due novità normative: 1) una legge ordinaria di attuazione dell'art.

68 della Costituzione; 2) l'attuazione del disposto dell'art. 18 del Regolamento della Camera che prevede l'approvazione di un regolamento interno della Giunta.

Orbene, quella fiducia si rivelò mal riposta: per un verso la legge di attuazione dell'art. 68 Cost. (n. 140 del 2003) non risolse i problemi applicativi, visto che l'art. 3, comma 1, ripropone *sic et simpliciter* il concetto della connessione funzionale (né probabilmente poteva essere diversamente); per l'altro, una bozza di regolamento interno della Giunta (recante – per vero – alcune soluzioni apprezzabili e innovative) fu approvato nell'ottobre 2002 e trasmesso alla Giunta per il regolamento, ma quest'ultima non ha ritenuto di concluderne l'esame.

Nella XV legislatura (sotto la presidenza del deputato Carlo Giovanardi), invece, si è avuto un lavoro istruttorio che si è concluso con l'elaborazione di un documento approvato all'unanimità il 18 aprile 2007 i cui contenuti in questa sede si ritengono di poter assumere come ancora validi, pur a seguito di quanto si dirà appresso.

2. *Impostazione del problema e dati statistici.*

Per capire i termini e le dimensioni del problema occorre partire dal tema di fondo del dibattito e della polemica politica: oggi questi si svolgono essenzialmente sul teatro mediatico giacché è con i mezzi di comunicazione di massa che da più di 40 anni si costruisce il consenso (perlomeno quello c.d. d'opinione, se non anche quello c.d. d'interesse). E' attraverso i giornali, la radio, la televisione e *internet* che le forze politiche e le singole personalità fanno conoscere a cittadini ed elettori le loro idee, proposte, posizioni, azioni istituzionali e non. I luoghi fisici delle assemblee elettive (parlamentari e non) sono essenziali per le procedure e le decisioni formalmente vincolanti e ascrivibili alle rispettive istituzioni ma spesso (non solo in Italia) sono uno tra i diversi teatri del dibattito politico.

Si tratta di comprendere se in questo contesto (definito dal sociologo francese Armand Mattelart la "comunicazione mondo") i parlamentari debbano godere di una garanzia aggiuntiva rispetto ai comuni cittadini (vale a dire quella di non doversi difendere davanti al giudice da contestazioni di lesa reputazione di terzi) e – se sì – perché e in che misura.

Negli ultimi dieci anni, i dati numerici suggeriscono che le Camere ritengono che tale garanzia aggiuntiva debba essere consistente. Nella XIII legislatura, la Camera dei deputati ha deliberato in materia d'insindacabilità su 243 casi giudiziari, concedendo solo 24 sindacabilità; nella XIV ha deliberato in materia d'insindacabilità su 118 casi, concedendo solo 1 sindacabilità; nella XV ha deliberato in materia d'insindacabilità in 25 casi, decidendo per la sindacabilità in 3 casi.

Le controversie giudiziarie ordinarie rispetto alle quali è intervenuta una deliberazione d'insindacabilità nella maggioranza dei casi (circa il 50 per cento) hanno visto opposti ai parlamentari soggetti appartenenti alla magistratura, sia pure non sempre magistrati noti al grande pubblico (come i dottori Caselli, Borrelli, Gherardo Colombo). Per la quota restante di casi le controparti sono state in genere altre persone esercenti pubblici uffici (carabinieri, segretari comunali, testimoni, periti e altri), soggetti dell'imprenditoria pubblica e privata (banche, imprese manifatturiere e di servizi, amministratori di società), dell'università (per esempio architetti, medici, storici dell'arte), giornalisti e altri politici, di livello sia nazionale (altri parlamentari, sindacalisti) sia locale (sindaci e assessori di enti locali). E' tuttavia

accaduto anche che la deliberazione d'insindacabilità non fosse riferita a processi per ingiuria o diffamazione ma per altri reati: in questi casi è più difficoltoso ascrivere una controparte a una classe precisa di soggetti.

D'altro lato, in termini relativi, una quota molto significativa di deliberazioni è stata adottata in relazione a Vittorio Sgarbi e ad alcune altre personalità parlamentari che hanno trovato maggiori opportunità di accesso ai mezzi di comunicazione.

Dal 1996 a oggi l'autorità giudiziaria ha elevato nei confronti della Camera 125 conflitti d'attribuzione (in tale somma si calcolano solo i conflitti che – notificati alla Camera – abbiano visto quest'ultima partecipare al contraddittorio e che abbiano avuto un esito decisorio).

La Corte costituzionale ne ha decisi 119.

Di questi ultimi, 63 sono stati oggetto di un esame di merito.

Negli altri 56 la Corte si è pronunciata definendo in punto di procedura la controversia, ora dichiarando inammissibile l'atto introduttivo del conflitto per vizi di stesura o insufficiente identificazione del suo contenuto; ora dichiarando la lite improcedibile per mancato rispetto dei termini processuali. In tali casi – fatta eccezione per 2 circostanze – la Corte non ha dato ragione alla Camera ma ha tuttavia lasciato che gli effetti della deliberazione d'insindacabilità si consolidassero.

Dei 63 casi decisi nel merito, viceversa, la Corte ne ha decisi solo 10 favorevolmente al Camera, mentre in 53 occasioni ha stabilito che la Camera stessa aveva errato nel deliberare per l'insindacabilità, pervenendo ad annullare la deliberazione parlamentare. Il primo annullamento è avvenuto con la sentenza n. 289 del 1998; l'ultimo in ordine di tempo con la recente sentenza n. 65 del 2007.

Il Senato della Repubblica ha seguito una traiettoria simile nell'interpretazione normativa, anche se non nel dato statistico. Le prime sentenze in materia (proprio la citata 1150 del 1988 e poi la 443 del 1993 e la 375 del 1997) inerivano a deliberazioni del Senato impugnate dalla magistratura e non si sono concluse con annullamenti. Tuttavia – a partire dal 2002 – anche quel ramo del Parlamento registra ripetuti esiti negativi innanzi alla Corte costituzionale (v. da ultimo le sentenze n. 329, 371 e 373 del 2006).

Quando sono stati elevati conflitti d'attribuzione, le Camere hanno sinora sempre deliberato di costituirsi in giudizio a difesa delle relative decisioni. Presso questo ramo del Parlamento si è però avuta una significativa eccezione (*cf.* le sedute della Giunta, dell'Ufficio di Presidenza e dell'Assemblea rispettivamente del 8, 15 e 16 novembre 2006, sul conflitto dichiarato ammissibile con ordinanza n. 350 del 2006).

La Corte costituzionale – come è ovvio – non ha privilegiato una parte politica nelle sue decisioni: gli annullamenti hanno interessato parlamentari sia di centro-sinistra sia di centro-destra. Accanto alle note pronunce sugli onorevoli Bossi, Previti e Sgarbi compaiono quelle in confronto degli onorevoli Boato, Mussi e Vendola.

In sostanza e in conclusione, si è assistito negli ultimi 10 anni a un numero assai elevato di deliberazioni d'insindacabilità, vissuto dalle parti private offese e dalla magistratura come un tentativo di interpretare le immunità parlamentari come una sorta di privilegio di casta, contrastante con gli articoli 3 e 111 della Costituzione che prevedono il principio di uguaglianza e quello al giusto processo. E la Corte costituzionale, specie a partire dalle sentenze 10 e 11 del 2000, ha condiviso questa preoccupazione.

Analoga propensione a ribadire il principio per cui le garanzie parlamentari non possono contrastare con il diritto del singolo a un giusto processo è stata mostrata con nettezza dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale è stata adita con ricorsi di singoli cittadini italiani per violazione dell'articolo 6 della CEDU.

Tale ultima disposizione prevede che ciascun cittadino degli Stati sottoscrittori della Convenzione ha diritto a un processo equo innanzi a un giudice terzo ed entro tempi ragionevoli.

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha stabilito in 5 casi su 5 dal 2002 a oggi che l'Italia – per l'applicazione data agli istituti dell'immunità parlamentare – ha compresso e sacrificato in modo non ragionevole l'accesso al giudice da parte di quanti si sono sentiti lesi nell'onore.

3. Riferimenti comparati.

Pur non essendo escluso che la Giunta possa nella legislatura in corso condurre attività conoscitiva su altri ordinamenti, essa si può già da ora avvalere del lavoro svolto da quella della scorsa legislatura.

Il collegio, presieduto nella XIV legislatura dall'on. Vincenzo Siniscalchi, ha svolto quattro importanti visite all'estero (Madrid, Parigi, Bruxelles per il Parlamento europeo e Washington) e organizzato un convegno internazionale cui hanno contribuito personalità dalla Spagna, da Israele e dagli Stati Uniti.

A parte i riferimenti normativi specifici (che sono agevolmente accessibili nei resoconti parlamentari e nel volume pubblicato dalla Camera dei deputati che raccoglie gli atti del predetto convegno), la generale conclusione che si può trarre è che la latitudine applicativa della regola dell'insindacabilità parlamentare nota in Italia è invece sconosciuta all'estero.

In particolare, in Spagna vige una regola giurisprudenziale molto severa, fissata dal *Tribunal constitucional*, per cui il parlamentare gode dell'insindacabilità (*inviolabilidad*) solo in presenza di un chiaro e stretto nesso funzionale della condotta contestata in giudizio con il mandato elettivo. Sulle cause civili decide comunque il giudice ordinario. Su quelle penali, il *Congreso* e il *Senado* possono interloquire concedendo o negando l'autorizzazione a procedere. Ma negli ultimi due decenni hanno negato l'autorizzazione solo in rarissime occasioni.

Uguualmente in Francia, il *Conseil constitutionnel* è orientato in senso restrittivo e ha anche dichiarato illegittima una legge ordinaria volta ad ampliare l'ambito applicativo dell'insindacabilità.

La Corte Suprema degli Stati Uniti – se possibile – è ancora più rigorosa: fermo restando che sono comunque le corti ad applicare concretamente la prerogativa, la Corte Suprema considera applicabile la regola della non responsabilità dei parlamentari solo per gli atti connessi alla funzione legislativa e non a tutti quelli connessi alle restanti funzioni parlamentari.

Più elastica appare la prassi della *Knesset* israeliana che generalmente – attraverso l'istituto dell'autorizzazione a procedere penalmente – tenta di offrire ai parlamentari uno scudo maggiore per le espressioni offensive di terzi. Ma deve anche qui fare i conti con una Corte Suprema molto 'interventista'.

E' opportuno, tuttavia, sottolineare che negli ordinamenti citati appare sussistere un costume nel dibattito politico per cui le personalità pubbliche e quanti rivestono cariche istituzionali non ricorrono mai (o quasi mai) alla magistratura per tutelare il proprio onore. Il concetto anglosassone di *public figure* (la persona che ha conquistato notorietà ed è dunque esposta alla valutazione dell'opinione pubblica) reca anche la generalizzata convinzione che il diritto di libera manifestazione della critica si può sviluppare quasi senza limiti nei confronti del titolare della carica.

Ad esempio, proprio nella recentissima campagna elettorale delle *mid-term elections* negli Stati Uniti, la senatrice Clinton è stata accusata dal suo avversario di aver speso milioni di dollari per interventi di chirurgia estetica, ciò che l'avrebbe resa più gradevole allo sguardo oggi di quanto non fosse da giovane (ragione per cui peraltro il candidato repubblicano si è detto sorpreso che Bill Clinton l'abbia sposata). Orbene, non risulta che Hillary Clinton si sia rivolta al giudice per ottenere un risarcimento per tali ingiuriose dichiarazioni.

4. Ricognizione sul diritto di critica.

Sul piano definitorio, la critica è l'attività con cui si sottopongono a valutazione e giudizio la condotta, l'opera e l'idea altrui. Da sempre esiste la critica letteraria, teatrale, artistica. In democrazia sono coesenziali all'ordinamento il dissenso e dunque la critica politica, storica e scientifica. Questo è il senso dell'art. 21 della Costituzione italiana, simile nello scopo – anche se con una formulazione più sofisticata – al I emendamento della Costituzione americana e all'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

La satira è la sottospecie di critica che ne condivide i limiti giuridici e consiste nella raffigurazione caricaturale e paradossale della realtà che mira a suscitare nel fruitore del messaggio il gusto ironico e l'ilarità in modo da sdrammatizzare gli eventi e di umanizzare quanti sono percepiti ordinariamente come "potenti".

I titolari del diritto di critica sono tutti, anche se i più assidui fruitori di tale diritto sono quanti hanno più facile accesso ai mezzi di comunicazione di massa. Destinatario della critica è chi con un proprio comportamento si espone pubblicamente all'altrui considerazione. In questo senso i destinatari privilegiati dell'attività critica sono le personalità pubbliche, del mondo sia politico, sia imprenditoriale, sia del costume.

A limitare l'ampiezza del diritto di critica sta il diritto alla riservatezza, sicché l'argomento cui la critica si riferisce deve essere un tema di interesse pubblico, giacché non sarebbe di regola legittimo criticare taluno – pur noto al grande pubblico – per aspetti della sua vita privata o intima che non sono stati volontariamente esibiti. Restano però punibili le espressioni inutilmente volgari, umilianti o dileggianti.

Quando – come accade assai di frequente – alla critica si premette una narrazione dei fatti che si intendono criticare, è necessario che quei fatti siano riportati secondo le regole del diritto di cronaca, vale a dire che essi siano veri, di pubblico interesse e correttamente esposti.

I modi della critica devono essere – secondo la giurisprudenza italiana – corretti e proporzionati. I toni sono corretti quando sono comunque privi di contumelie fini a se stesse e di meri epiteti rivolti alla persona per il solo fatto della sua esistenza. Non può trovare

applicazione la scriminante del diritto di critica quando l'agente trasmodi in aggressioni gratuite, non pertinenti ai temi in discussione ed integranti invece l'utilizzo dell'*argumentum ad hominem*, intesi a screditare l'avversario mediante l'evocazione di una sua pretesa indegnità o inadeguatezza personale anziché mediante la critica delle azioni. I modi sono proporzionati quando sono motivati da specifici elementi nella condotta e nelle affermazioni del soggetto criticato e non sono quindi gratuiti e debordanti rispetto allo scopo stesso dell'opinione espressa dall'autore della critica.

Gli *standards* di tollerabilità nell'espressione critica – secondo la giurisprudenza italiana - variano da settore a settore: mentre è comunemente accettato che la polemica politica, specie in periodo elettorale, possa attingere a toni assai marcati e coloriti, è di comune opinione che il linguaggio nel dibattito scientifico debba attenersi a criteri più corretti e rispettosi.

5. Prospettive sull'insindacabilità.

Il dibattito presso la Giunta nella XV legislatura si è sviluppato sull'arco di numerose sedute e vi hanno partecipato attivamente quasi tutti i componenti, ciascuno offrendo preziosi spunti di riflessione e di esperienza. In particolare, la discussione ha preso effettivo avvio nella seduta del 21 dicembre 2006 per poi proseguire nelle sedute del 17 e del 24 gennaio e del 14, 15, 21 e 28 marzo, 4 e 18 aprile 2007. Dalla generalità degli interventi è rimasto confermato che nella presente riflessione si confrontano due esigenze:

1) quella di assecondare la naturale predisposizione della politica e dei suoi esponenti parlamentari a fruire nel modo più libero e pieno della scena mediatica (e quindi di sottrarsi in qualche misura alla criteriizzazione giurisprudenziale appena illustrata);

2) quella di evitare che l'applicazione concreta della regola dell'insindacabilità si trasformi in un privilegio personale, che produca proprio sul terreno mediatico un'odiosa disuguaglianza.

Quest'ultima potrebbe essere simboleggiata dalla situazione 'tipo' della campagna elettorale, in cui un candidato sia già deputato e l'avversario no, ciò che nel sistema americano si realizza nel confronto tra l'*incumbent* (il titolare in carica) e il *challenger* (lo sfidante): si potrebbe infatti verificare che l'*incumbent* offenda - protetto dalla prerogativa immunitaria - il *challenger* e che invece il *challenger* – temendo il rischio di un processo – non possa replicare all'*incumbent*.

La necessità di bilanciare questi due interessi è stato sinora quasi del tutto trascurata dalle Camere (che hanno sacrificato quasi interamente quello *sub 2*). Si può, in proposito, osservare che la facilità e la dilatazione dell'applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost. finisce per far coincidere l'universo della politica con quello del Parlamento, disconoscendo in definitiva di quest'ultimo le specificità di sovranità e rappresentanza, quasi che essere o meno membro di una Camera sia indifferente agli effetti dell'attività politica stessa. In sostanza, l'eccesso interpretativo delle Giunte parlamentari conduce alla conclusione che se tutto è "funzione parlamentare" in fondo nulla di importante lo sia.

D'altro canto, il bilanciamento di interessi è stato trovato dalla Corte costituzionale su un terreno assai formalistico (con una compressione forse eccessiva di quello *sub 1*).

La Corte costituzionale infatti considera insindacabili gli atti tipici dell'attività parlamentare. Quelli invece svolti *extra moenia*, sono ritenuti insindacabili solo se e nella misura in cui siano fedele riproduzione all'esterno, e dunque divulgazione e rappresentazione, dei contenuti di attività parlamentari tipiche (proposte di legge, atti di sindacato ispettivo, interventi nelle varie sedi parlamentari, eccetera: per esempio sentenze nn. 10, 11, 56, 58, 82, 320, 321 e 420 del 2000; nn. 137 e 289 del 2001; nn. 50, 51, 52, 79, 207, 257, 283, 294 e 521 del 2002; nn. 219 e 379 del 2003 nonché 246, 347 e 348 del 2004 nonché 28 e 176 del 2005 e 331 e 335 del 2006). Questo tipo di approccio ha il pregio della certezza del riscontro ma appare davvero troppo formale e schematico. Né del resto è apparsa accettabile alla Giunta l'ulteriore curvatura restrittiva presente in alcune recenti sentenze (in particolare la n. 65 del 2007) secondo le quali – per riconoscere l'insindacabilità – non basterebbe più la corrispondenza sostanziale di contenuti tra atti parlamentari propriamente detti e dichiarazioni *extra moenia*, ma occorrerebbe una vicinanza cronologica tra i primi e le seconde.

In proposito i sottoscritti relatori ritengono che occorra partire dal dato normativo contenuto nell'articolo 3, comma 1, della legge n. 140 del 2003 secondo il quale l'insindacabilità vale in ogni caso per la presentazione di proposte di legge, emendamenti, ordini del giorno, mozioni e risoluzioni, interpellanze e interrogazioni, interventi nelle Assemblee e negli altri organi delle Camere, per qualsiasi espressione di voto comunque formulata e per ogni altro atto parlamentare e ogni attività di ispezione, divulgazione, critica e denuncia politica connessa alla funzione parlamentare, espletata anche fuori dal Parlamento.

Sicché si ritiene che ai parlamentari dovrebbe essere consentito di esternare le proprie opinioni con maggiore snellezza e velocità, per rispondere meglio alle esigenze della moderna comunicazione politica, al riparo dal sindacato giurisdizionale, senza essere costretti al previo esercizio di attività parlamentare tipica che assumerebbe altrimenti una funzione meramente strumentale e intaserebbe il lavoro parlamentare, già intenso.

6. Segue: la correttezza degli interventi. Conclusioni.

L'esigenza da ultimo segnalata evidentemente deve trovare un limite. E questo può essere rappresentato dal rispetto delle regole espressive vigenti all'interno delle Camere.

E' noto al riguardo che gli articoli 59, 89 e 139-bis del Regolamento della Camera vietano che i membri dell'Assemblea usino negli atti parlamentari toni e vocaboli sconvenienti e offensivi per terzi, rimettendo al Presidente della Camera e ai presidenti di commissione il compito di far rispettare tale divieto, attraverso il richiamo all'ordine.

I richiami all'ordine sono del resto assai frequenti: tra i molti recenti casi si ricordano le sedute dell'Assemblea:

- del 12 marzo 2002 (richiamo del Presidente Casini al deputato Sabatini per l'uso dell'espressione "governo di marchettari");
- del 19 marzo 2002 (richiamo del Presidente di turno Fiori al deputato Bindi per l'uso dell'espressione "mente giuridicamente perversa" rivolta al deputato Frattini);
- del 10 febbraio 2004 (richiamo del Presidente Casini al deputato Titti De Simone per l'uso dell'espressione "hai il cervello come un ovocita" rivolta al deputato Cè);
- del 23 ottobre 2006 (richiamo del Presidente Bertinotti al deputato Grimoldi per l'uso dell'espressione "mandando in vacca ogni criterio di meritocrazia");

- del 13 novembre 2006 (richiamo del Presidente di turno Meloni al deputato Gardini per l'uso delle espressioni "banditi, truffatori, estorsori di fiducia" rivolte ai deputati di maggioranza);
- del 13 novembre 2006 (richiamo del Presidente di turno Meloni al deputato Mario Pepe per l'uso di concetti irrispettosi del Presidente della Repubblica e della Corte costituzionale);
- del 15 marzo 2007 (richiami del Presidente di turno Castagnetti e sospensione della seduta per disordini);
- del 5 giugno 2008 (richiamo del Presidente di turno Lupi al deputato Barbato, che aveva sostenuto che un deputato 'la mattina sta a Montecitorio e la sera armeggia coi camorristi');
- del 19 giugno 2008 (richiamo del Presidente di turno Buttiglione al deputato Labocchetta che aveva dato dell'ignorante al deputato Barbato).

E' altresì noto che quando un deputato si senta intaccato nella propria persona può prendere la parola per fatto personale (art. 42 r. C.); e se è accusato durante i lavori della Camera di fatti determinati che ritiene falsi e offensivi può chiedere l'istituzione di un Giurì d'onore (art. 58 r. C.).

Ancora: l'art. 60 prevede – quale sanzione per comportamenti irrispettosi di altri parlamentari o membri del Governo – l'esclusione dall'aula e la proposta all'Ufficio di presidenza di una censura con interdizione temporanea dai futuri lavori dell'Assemblea.

Norme analoghe sono contenute nel regolamento del Senato (cfr. articoli 66, 87, 88 e 146).

In buona sostanza, gli stessi regolamenti parlamentari contengono norme volte a disciplinare le forme espressive del mandato parlamentare. Appare dunque evidente che l'esercizio delle funzioni rappresentative non può assumere *extra moenia* forme lessicali più disinvolte e licenziose di quelle consentite *intra moenia*.

Al riguardo, vale la pena riportare quanto affermato dal Segretario di Presidenza Valentina Aprea in una recente riunione di tale organo: "Scegliere di fare politica in Parlamento significa accettare di condurre le proprie battaglie con strumenti parlamentari. All'interno della Camera il confronto politico, anche aspro, deve avvenire secondo regole che tributino all'Istituzione il rispetto che merita" (Cfr. il resoconto della riunione del 15 novembre 2006, in *Bollettino degli organi collegiali*, XV, n. 6, pag. 11).

Sicché la Giunta e l'Assemblea potrebbero adottare il criterio per cui le affermazioni e le dichiarazioni a stampa di carattere politico-parlamentare sono generalmente collegate alla funzione, purché non debordino nell'insulto o nell'espressione che non sarebbe consentita nelle formali sedi della Camera.

Non possono considerarsi collegabili alla funzione parlamentare le dichiarazioni pertinenti all'attività privata o professionale del deputato interessato né possono esserlo le attribuzioni di fatti determinati diffamatori e indimostrati. Risulta così sindacabile non già la manifestazione di pensiero politico ma la sua espressione debordante ed eccessiva.

Questi criteri consentirebbero ai parlamentari di fruire di un'immediatezza espressiva non necessariamente legata al previo espletamento di un formale passaggio parlamentare; ma anche di preservare la finalità vera dell'insindacabilità, che consiste nel tutelare i membri delle Camere da iniziative giudiziarie pretestuose e insidiose, portate da centri di potere – pubblici o privati – contro il singolo volte a condizionarlo o a intimidirlo. E' chiaro infatti che se il parlamentare usa un linguaggio sconveniente e gratuito, volto solo a dileggiare la figura morale

di terzi, l'iniziativa giudiziaria cessa di essere futile o pretestuosa e assume un fondamento reale, anche a tutela dei cittadini terzi.

Resterebbe fermo evidentemente che sono sempre insindacabili le divulgazioni di contenuti di atti parlamentari tipici già svolti e che non lo sono invece i meri comportamenti materiali (percosse, accessi abusivi in luoghi altrui, ricezioni indebite di danaro, formazione di atti falsi, eccetera).

Questi parametri potrebbero essere adottati anche dall'Ufficio di Presidenza nel decidere se resistere o meno nei giudizi per conflitto instaurati a seguito di ricorso dell'autorità giudiziaria.

A parere dei sottoscritti relatori, infine, potrebbe giovare all'attività della Giunta la riassunzione dell'iniziativa di adottare il regolamento interno previsto dall'art. 18 del Regolamento della Camera.

25 giugno 2008

ALLEGATO 2

EMENDAMENTI

A pagina 4, al paragrafo 2 in fine, aggiungere i seguenti periodi:

« A tale ultimo proposito, occorre anzi menzionare che una recente giurisprudenza della Corte costituzionale italiana conferisce speciale valore alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

È noto che l'articolo 117, primo comma, della Costituzione prevede che il legislatore nazionale – e con lui il giudice che applica le leggi – è astretto dal rispetto non solo della Costituzione ma anche dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Questi ultimi consistono in impegni che lo Stato ha assunto sul piano delle relazioni estere con la sottoscrizione di trattati internazionali con altri Paesi sovrani.

Tra questi trattati – e quindi tra i relativi vincoli – occorre certamente annoverare la Convenzione europea dei diritti e la giurisprudenza applicativa di essa che promana dalla Corte di Strasburgo.

Secondo la Corte costituzionale italiana, allora (vedi le sentenze nn. 348 e 349 del 2007), leggi nazionali la cui lettera o la cui interpretazione nel diritto vivente contrastassero con la Convenzione sono illegittime costituzionalmente per contrasto con l'articolo 117, primo comma, della Costituzione, che assume valore di parametro costituzionale interposto (similmente alle leggi delega rispetto ai decreti delegati ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione).

Ne deriva che, se sono incostituzionali addirittura le leggi del Parlamento approvate in contrasto con i consolidati orientamenti interpretativi della Convenzione, a maggior ragione lo saranno delibere parlamentari in materia di insindacabilità che

trascurassero completamente le esigenze di giusto processo, imparzialità del giudice e ragionevole durata del processo. ».

Ferranti

A pagina 7, al paragrafo 5, aggiungere in fine i seguenti periodi:

« A quest'ultimo proposito appare doversi anche specificare che l'ambito d'applicazione dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione inevitabilmente deve considerarsi in parte sovrapposto a quello dell'articolo 49 della Carta fondamentale. Quest'ultimo, come noto, reca: *“Tutti i cittadini hanno il diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale”*.

Per unanime dottrina l'associazione partitica, sebbene non esaustiva delle forme associative del Paese (tutte riconducibili all'articolo 18 della Costituzione), rappresenta la forma privilegiata del concorso popolare e partecipativo alla vita del Paese.

La Corte costituzionale, nella sua costante giurisprudenza, ha sì negato il rilievo dei partiti quali veri e propri poteri dello Stato (sentenza n. 79 del 2006) ma ha anche affermato il nesso stretto che esiste tra l'attività parlamentare e quella interna ai partiti (sentenza n. 58 del 2004).

L'autonomia del Parlamento – dunque – e delle sue articolazioni, quali innanzitutto i gruppi parlamentari, trova alimento e protezione nell'articolo 68 della Costituzione anche in collegamento con il predetto articolo 49. Non si spiegherebbe altrimenti perché gli articoli 72, terzo comma, e 82, secondo comma, della Carta costituzionale facciano riferimento alle

proporzioni tra i gruppi rappresentati in Parlamento così mostrando di considerare essenziale per la composizione e la funzione rappresentativa del Parlamento stesso la pluralità dei partiti.

Se tanto è vero, ne deve conseguire che la proiezione esterna dell'attività funzionale al mandato elettivo vive e si materializza anche nella vita dei partiti. Sono questi che redigono le liste per le elezioni della Camera e del Senato; essi ricevono finanziamenti pubblici sotto forma di rimborsi elettorali; essi possono essere responsabili della stampa di quotidiani e periodici finanziati col concorso dello Stato.

D'altronde, la misura dei rimborsi elettorali viene decisa dall'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati e dal Consiglio di Presidenza del Senato e le certificazioni sulle dichiarazioni dell'esistenza del vincolo tra gruppo parlamentare e stampa di partito promano proprio dai Segretari generali delle Camere.

Con quel che precede, si è dimostrato come sia difficile trovare un confine tra attività del parlamentare interna alle sedi proprie delle Camere e quella di partito, specialmente quando si tratta di esponenti apicali del partito stesso. Autorevole dottrina ha detto efficacemente al proposito che *“è divenuto più arduo circoscrivere l'area della politica [poiché] l'espansione delle attività di ispezione e di inchiesta conduce le Assemblee parlamentari a scendere sul terreno dell'apprezzamento di situazioni particolari e a misurarsi anche con vicende puntuali della società e di segmenti di essa”* (P. RIDOLA, *Le parole della politica e l'insindacabilità parlamentare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, p. 1225).

A ulteriore e recente conferma di quanto qui sostenuto vale la pena citare una pronuncia del tribunale di Roma dell'11 settembre 2007 (in *Foro italiano*, 2007, I, c. 2922) con cui il giudice ha respinto la doglianza di Marco Pannella che intendeva ottenere dal tribunale l'ordine al Partito democratico di farlo partecipare alle elezioni primarie per l'indicazione del segretario di partito. Il Pan-

nella contestava l'articolo 7, comma 4, del regolamento sulle primarie del PD, che prevede che *“non è ammessa la candidatura di persone notoriamente appartenenti a forze politiche o a ispirazioni ideali non riconducibili al progetto dell'Ulivo-Partito democratico”*. Tale valutazione, secondo il giudice, espressiva dell'autonomia e dell'identità dell'associazione politica, si sottrae al controllo giurisdizionale.

Per questi motivi si ritiene che la Giunta debba adottare un criterio per cui anche le attività interne di partito, ove recanti evidenti riflessi elettorali e parlamentari, rientrino nella garanzia dell'insindacabilità parlamentare. ».

Lo Presti

A pagina 8, dopo le parole « Norme analoghe sono contenute nel regolamento del Senato (cfr. articoli 66, 87, 88 e 146) », aggiungere i seguenti periodi:

« In questo contesto, si constata dunque un tessuto normativo che testimonia l'esistenza di un principio generale per cui l'esercizio della funzione parlamentare necessita di forme corrette. Al riguardo, si consideri anche il *Parere sullo svolgimento di richiami al regolamento o per l'ordine dei lavori e sull'osservanza dei limiti di correttezza negli interventi*, approvato all'unanimità dalla Giunta per il regolamento della Camera in esito alla seduta del 24 ottobre 1996.

Al punto 4 di tale Parere, si legge precisamente che *“la particolare tutela che l'articolo 68 della Costituzione accorda alla libertà di espressione dei parlamentari è fondamentale garanzia di indipendenza nell'esercizio della rappresentanza politica. L'ampiezza di tale prerogativa richiede tuttavia un vigilante senso di responsabilità da parte di coloro che ne sono titolari, affinché essa non si trasformi in arbitrario strumento per ledere diritti e posizioni soggettive, di persone fisiche e giuridiche come di organi dello Stato, parimenti garantiti da norme di rango costituzionale”*.

Questa considerazione generale, riferita a tutti i parlamentari, porta poi come conseguenza che sia – come il Parere prosegue – “*dovere della Presidenza garantire nei dibattiti parlamentari il pieno svolgimento della libertà di manifestazione del pensiero e del diritto di critica e di denuncia politica. Allo stesso modo, la Presidenza dovrà assicurare che tali fondamentali diritti siano esercitati nella forma adeguata al ruolo costituzionale del Parlamento e alle normali regole di correttezza parlamentare. Tale regola generale dev'essere fatta valere con particolare rigore a tutela dei soggetti esterni che, non essendo parlamentari, non possono avvalersi del diritto di replica né degli strumenti offerti dall'articolo 58 del regolamento ai deputati i quali, nel corso di una discussione, siano accusati di fatti che ledano la loro onorabilità. Di conseguenza, in considerazione del valore che riveste ogni dichiarazione pronunciata nelle sedi formali del dibattito parlamentare, sia nel rapporto fra la Camera e altri organi costituzionali, sia negli effetti sulla sfera personale dei singoli, è dovere della Presidenza assicurare che la libera manifestazione del pensiero e della critica non vada mai disgiunta dall'impiego dei modi corretti e delle forme appropriate al linguaggio parlamentare, e non abbia quindi a trascendere nella diffamazione personale o nel vilipen-*

dio di organi dello Stato. Essa richiamerà quindi, a norma dell'articolo 59, comma 2, del regolamento, i deputati che pronunzino parole sconvenienti, tali intendendosi anche le espressioni ingiuriose e le insinuazioni atte ad offendere, a recare discredito o comunque a ledere persone o istituzioni”.»

Castagnetti

A pagina 8, dopo le parole «sedi della Camera», aggiungere i seguenti periodi:

«Se può condividersi la tesi che il criterio di cui avvalersi non può essere quello spaziale ma quello della natura di parlamentare, funzione a cui va garantita un'ampia tutela, occorre però che l'opinione espressa riguardi una materia di autentico interesse pubblico e che si mantengano nettamente distinti l'attribuzione di fatti a singoli soggetti e le opinioni espresse o i giudizi di valore. Sono incluse le dichiarazioni che possano irritare o offendere il pubblico o singoli che ne siano destinatari diretti o indiretti ma tale prerogativa non può essere invocata con riferimento ad allegazione di fatti relativi ad un singolo, né nel contesto di questioni private avulse da temi riconducibili al dibattito politico».

Ferranti, Samperi