

CAMERA DEI DEPUTATI ^{Doc. IV-quater}
N. 4 e 5

RELAZIONE DELLA GIUNTA
PER LE AUTORIZZAZIONI

(Relatore: **SUPPA**)

SULLA

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

NEI CONFRONTI DEI DEPUTATI

GASPARRI e FINI

pendenti innanzi al tribunale di Roma
(atto di citazione del dott. Mario Montanaro)

Presentata alla Presidenza il 24 gennaio 2007

ONOREVOLI COLLEGHI! — 1. *Premessa.* La Giunta riferisce su due domande di deliberazione in materia d'insindacabilità avanzate dai deputati Maurizio Gasparri e Gianfranco Fini con riferimento ad un procedimento civile pendente presso il tribunale di Roma.

Sia il deputato Gasparri sia il deputato Fini vengono citati in giudizio per risarcimento del danno per alcune affermazioni riportate da alcuni quotidiani ritenute offensive dal dottor Mario Montanaro, magistrato dell'Aquila, un cui provvedimento dell'autunno 2003 — relativo alla rimozione del Crocifisso dalle aule scolastiche — aveva dato origine ad aspre critiche e polemiche pubbliche, su cui peraltro la Giunta si è già pronunciata in relazione alla posizione dell'ex deputato Bossi anch'egli citato a giudizio dal dottor Montanaro.

In particolare, per come risulta dall'atto di citazione, il deputato Gasparri avrebbe dichiarato che: « *La decisione della magistratura sul crocifisso è una delirante dimostrazione dell'irresponsabilità di quanti intendono calpestare le tradizioni religiose del nostro Paese* » (*Il Tempo* — 27 ottobre 2003), e ancora « *occorre ribellarsi a questa decisione abominevole* » (*la Repubblica* — 27 ottobre 2003), definendo poi la decisione « *Un delirio abominevole* » (*Corriere della Sera* — 27 ottobre 2003).

Quanto al deputato Gianfranco Fini, sempre per come risulta dall'atto di citazione, egli avrebbe dichiarato che: [*si tratta di*] *una decisione assurda, operata da un magistrato evidentemente in cerca di notorietà* » (*Il Tempo* — 27 ottobre 2003).

La Giunta ha esaminato le questioni congiuntamente nella seduta del 17 gennaio 2007. Gli interessati, pur regolarmente invitati a comparire o a inviare

memorie scritte, non si sono avvalsi di tali facoltà.

Durante l'esame è apparso evidente che — nel merito — le affermazioni dei due deputati (ministri all'epoca dei fatti) hanno diverso tenore lessicale. Mentre quelle di Gianfranco Fini certamente non debordano dai confini della lecita critica politica consentita dall'articolo 21 Cost., quelle dell'onorevole Gasparri appaiono più problematiche e meritevoli di maggiore approfondimento.

2. *Il diritto di critica in generale.* È noto che la giurisprudenza italiana riconosce alla critica politica facoltà di registro linguistico e di metafora più marcate che negli altri ambiti della libertà di espressione. Resta invece ferma la necessità di mantenere l'esercizio della critica entro i margini della proporzione e del rispetto della persona in quanto tale (v. di recente Cass. pen. 18 dicembre 2001, Campobasso, in *Riv. pen.* 2002, p. 937 e Cass. pen. 4 febbraio 2002, Liguori, in *Foro it.* 2003, II, c. 197). Che poi il diritto di critica possa investire anche la funzione giudiziaria è pacifico (v. di recente Cass. pen., VI sez., 29 settembre 2005, Salivetto, in *Cass. pen.* 2006, p. 2080).

Si precisa che il provvedimento d'urgenza emanato dal dottor Montanaro è stato censurato sia dal tribunale in sede di reclamo sia dalla Cassazione proprio sul punto basilare della giurisdizione. La Cassazione, in particolare, sia pure con la prosa sobria che le è propria, ha contraddetto in modo deciso la tesi sostenuta dal dott. Montanaro. Essa infatti ha affermato che la domanda di Adel Smith, esponente delle Comunità islamiche in Italia — pur formalmente proposta come pretesa risar-

citoria *ex artt.* 2043 e 2058 c.c. e solo anticipata dall'azione cautelare *ex* articolo 700 c.p.c. — era in realtà e con ogni evidenza un ricorso volto a ottenere un provvedimento che incidesse sulle scelte amministrative del ministero dell'istruzione pubblica e dunque a ottenere dalla pubblica amministrazione un *facere* inerente all'organizzazione del servizio scolastico, materia quindi indiscutibilmente rimessa alla giurisdizione del sistema TAR Consiglio di Stato. Di tanto il giudice della fase cautelare avrebbe dovuto avvedersi subito.

Tuttavia, il profilo rilevante per la deliberazione della Giunta e della Camera non è la correttezza intrinseca delle affermazioni bensì il loro collegamento con il mandato parlamentare, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, Cost. e dell'articolo 3, comma 1, l. n. 140 del 2003.

3. *La posizione del deputato Fini.* A parte il fatto che — come poc'anzi rilevato — le parole di Gianfranco Fini non sono andate oltre i limiti appena esposti, nella seduta della Camera del 29 ottobre 2003 — nel rispondere ad atti ispettivi a risposta immediata — egli pronunziò parole assolutamente analoghe a quelle per cui è chiamato a rispondere (v. allegati 1 e 2). A rigore, egli espresse tali concetti nella sua qualità di vicepresidente del Consiglio, ai sensi dell'articolo 135-*bis* del Regolamento della Camera dei deputati. Si tratta quindi — formalmente — di funzioni governativo-ministeriali e non puramente parlamentari. Chi risponde agli atti di sindacato ispettivo svolge tale funzione in qualità di membro del Governo, ministro o sottosegretario che sia.

Si pone allora il problema di stabilire se — nell'occasione *intra moenia* costituita dalla seduta del 29 ottobre 2003 — Gianfranco Fini abbia esercitato solo le funzioni ministeriali o anche quelle parlamentari.

È da premettere che — se si giungesse alla conclusione per cui l'esercizio nelle formali sedi parlamentari di funzioni di governo esclude la presenza delle contemporanee funzioni parlamentari — si perverrebbe al paradossale risultato che — ai

fini dell'articolo 68, primo comma, Cost. — il deputato senza incarichi godrebbe di una tutela maggiore di quello con incarichi di governo. Quest'ultimo infatti, proprio mentre rappresenta il Governo in Parlamento perderebbe le tutele della funzione parlamentare. A parere della Giunta questa soluzione non può essere accettata.

Il modello istituzionale italiano si ispira al parlamentarismo britannico: tre poteri separati con una particolare vicinanza tra legislativo ed esecutivo. La legittimazione del secondo riposa sulla fiducia della maggioranza espressa in seno al primo. Nel Regno Unito, tuttavia, il primo ministro e gli altri membri del Governo sono necessariamente membri del Parlamento. Generalmente si accede alla carica di primo ministro e di ministro in quanto si faccia parte della classe dirigente del partito che si propone per la guida del Paese e che, conseguendo una maggioranza, si tramuta più o meno meccanicamente in Governo della Corona. Nel rispondere al *Question Time*, il primo ministro britannico svolge dunque contemporaneamente le funzioni parlamentari e governative, senza possibilità di distinguerle (il presente problema non si porrebbe né Francia né negli Stati Uniti, ma per ragioni opposte. In tali ordinamenti i membri del governo non possono essere parlamentari).

Più aderente, come detto, al sistema britannico, la Costituzione italiana non reca alcuna incompatibilità tra parlamentare e ministro (come invece fa tra parlamentare e Presidente della Repubblica) e sembra contemplare come ipotesi meramente residuale quella per cui il ministro non sia membro delle Camere. L'articolo 64, quarto comma, Cost. infatti recita: « *I membri del Governo, anche se non fanno parte delle Camere, hanno diritto, e se richiesti obbligo, di assistere alle sedute. Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono* ».

La subordinata concessiva *anche se non fanno parte delle Camere* non significa — di per sé — residualità, ma i lavori della Costituente sembrano deporre in tal senso (v. gli interventi dei deputati Stampacchia, Laconi, Meuccio Ruini e Roberto Lucifero

nella seduta dell'Assemblea Costituente del 10 ottobre 1947: v. *Atti Costituente*, Camera dei deputati, Roma, 1970, vol. IV, p. 3197).

Se ne trae che — nell'ordinamento italiano — di regola i ministri sono parlamentari. Ma, dato che — proprio perché ministri — non potrebbero esercitare le normali facoltà spettanti ai parlamentari, resta evidente che la loro attività tipica e *intra moenia* di parlamentari si concentra in quella di rappresentare il Governo in Parlamento: partecipare ai lavori legislativi per esprimere i pareri del Governo su atti d'indirizzo, emendamenti e proposte sull'ordine dei lavori; e rispondere agli atti di sindacato ispettivo. È salvo ovviamente il diritto di voto, che spetta solo ai membri dell'Assemblea in quanto tali.

Un ministro deputato non potrebbe invece avanzare una propria proposta di legge, senza farla approvare dal Consiglio dei ministri (e farne autorizzare la presentazione dal Capo dello Stato), giacché questo contrasterebbe con l'articolo 95 della Costituzione. Né potrebbe presentare un emendamento senza impegnare l'esecutivo; né ancora depositare un'interrogazione al Governo di cui egli stesso fa parte.

In definitiva e in conclusione, Gianfranco Fini nella seduta della Camera del 29 ottobre 2003, nel rendere le dichiarazioni, che oggi la Giunta constata essere sostanzialmente corrispondenti a quelle per cui è civilmente chiamato in giudizio, esercitò contemporaneamente le funzioni ministeriali e parlamentari.

4. *La posizione del deputato Gasparri.* Meno accettabili sul piano della contenenza formale, le dichiarazioni di Maurizio Gasparri sono però apparse anch'esse legate al suo mandato parlamentare. Egli si espresse pubblicamente su un tema che ebbe larga risonanza sui *mass-media*, coinvolgendo in diverse procedure giudiziarie i massimi consessi giurisdizionali, come già evidenziato nella relazione DOC. IV-*quarter*, n. 3 su Umberto Bossi.

Peraltro, Gianfranco Anedda, allora presidente del gruppo di Alleanza Nazionale, proprio il 29 ottobre 2003, espose a nome di tutto il gruppo un'interrogazione a risposta immediata recante critiche vibrante al provvedimento del dott. Montanaro. Tale atto — cui rispose come detto l'on. Fini — era stato sottoscritto da tutti i deputati del gruppo (v. allegato 3), salvi ovviamente i ministri per le ragioni esposte più sopra. Sicché è assai verosimile che se non fosse stato ministro, Gasparri l'avrebbe firmato. La Giunta ne ha tratto la persuasione che la critica formulata possa ricondursi all'insindacabilità parlamentare.

Conclusioni. Per questi motivi la Giunta ha deliberato, all'unanimità e con distinte votazioni, di proporre all'Assemblea di deliberare nel senso che i fatti oggetto del procedimento concernono opinioni espresse da membri del Parlamento nell'esercizio delle loro funzioni.

Rosa SUPPA, *relatore*

ALLEGATO 1

ESTRATTO DAL RESOCONTO STENOGRAFICO
DELLA SEDUTA DEL 29 OTTOBRE 2003***(Iniziativa a tutela delle tradizioni culturali e religiose italiane –
n. 3-02804)***

GIANFRANCO FINI, *Vicepresidente del Consiglio dei ministri*. Signor Presidente, come ricordava l'onorevole Antonio Leone, l'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche trova un fondamento giuridico normativo nell'articolo 118 del regio decreto n. 965 del 1924, il quale dispone che in ogni aula sia esposta l'immagine del crocifisso. Il successivo regio decreto del 26 aprile 1928, di approvazione del regolamento generale sui servizi dell'istruzione elementare, prevede il crocifisso tra gli arredi scolastici. Tale decreto è stato poi richiamato dalle circolari del Ministero della pubblica istruzione del 1922 e del 1967, l'ultima delle quali estende la previsione alle scuole dell'obbligo. Anche la direttiva del Ministero dell'istruzione del 3 ottobre del 2002 dispone che sia assicurata da parte dei dirigenti scolastici l'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche.

Sulla questione della validità delle norme risalenti ad una data anteriore rispetto alla Costituzione, è stato chiamato a pronunciarsi in via consultiva il Consiglio di Stato, il quale, con il parere emanato il 27 aprile del 1988, ha sostenuto la vigenza e la legittimità costituzionale di tale normativa. Da un lato, infatti, non appare ravvisabile un rapporto di incompatibilità di dette disposizioni con le norme sopravvenute. Dall'altro, non si è riscontrata alcuna violazione costituzionale in considerazione del fatto che il crocifisso non è solo il simbolo della cultura cristiana, ma ha una valenza a carattere universale indipendente da una specifica confessione. Per questi motivi, la sua esposizione – conclude il Consiglio di Stato – non contrasta con la libertà religiosa.

Ad analoga conclusione, come ricordava testé l'interrogante, è pervenuta la Cassazione civile con una sentenza del 13 ottobre 1998 e la Cassazione penale con sentenza del 4 gennaio 1999. Desta quindi particolare sconcerto l'ordinanza del giudice dell'Aquila che decidendo su una tematica abbondantemente esaminata dalla giurisprudenza amministrativa, civile e penale è giunto alla inquietante conclusione che il crocifisso debba essere tolto dalle aule scolastiche. Ulteriore motivo di turbamento desta la circostanza che il suddetto giudice, essendo organo monocratico, ha deciso in completa solitudine ed ha altresì ravvisato la sussistenza di motivi di urgenza per l'adozione del suo provvedimento.

Tuttavia, non è sugli aspetti giuridici che intendo in questa sede soffermarmi. Sono di pochi giorni fa le parole del Capo dello Stato – che il Governo fa proprie – che ha ricordato come uno dei più grandi filosofi e pensatori laici della storia d'Italia, Benedetto Croce, abbia in un suo

memorabile saggio chiarito i motivi per cui « non possiamo non dirci cristiani ». Il Capo dello Stato ha altresì sottolineato che il crocifisso è il simbolo della nostra identità. Toglierlo dalle nostre aule scolastiche costituisce, quindi, ad avviso del Governo, una palese assurdità (*Applausi dei deputati dei gruppi di Forza Italia, di Alleanza nazionale e dell'Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro*).

ALLEGATO 2

ESTRATTO DAL RESOCONTO STENOGRAFICO
DELLA SEDUTA DEL 29 OTTOBRE 2003***(Iniziative normative per garantire la conformità delle decisioni giudiziarie alla normativa vigente - n. 3-02805).***

GIANFRANCO FINI, *Vicepresidente del Consiglio dei ministri*. Signor Presidente, rispondendo alla precedente interrogazione dell'onorevole Leone sul medesimo argomento, ho già indicato le normative che dispongono che nelle aule scolastiche sia esposto il crocifisso. Condivido, pertanto, pienamente le affermazioni dell'onorevole Anedda.

La decisione adottata dal giudice monocratico del tribunale de L'Aquila, oltre a provocare indignazione generale, rischia davvero di determinare fenomeni di rigetto verso l'integrazione nel nostro paese dei cittadini extracomunitari.

Si tratta di un provvedimento avventato che va in controtendenza rispetto a ciò che in materia è l'orientamento della giurisprudenza e della dottrina. Al riguardo, ritengo opportuno sottolineare che il professore Giuliano Vassalli, presidente emerito della Corte costituzionale, ha affermato che siamo in presenza di un gravissimo abuso. Il giudice, dice Vassalli, ha fatto riferimento alla permanenza del sentimento cristiano della gente, ma è un grave errore, perché non è ammesso che un giudice esprima valutazioni sul sentimento del popolo italiano, a meno che non lo preveda espressamente la legge.

Dello stesso tenore sono le dichiarazioni dell'onorevole Giuliano Amato, il quale ha dichiarato che il giudice dell'Aquila ha fatto un errore tecnico e, forse, qualcosa di più. Ha ritenuto che il concordato avesse fatto sparire le leggi degli anni venti che avevano previsto il crocifisso in classe. Il crocifisso, al contrario, esprime il patrimonio storico dell'Italia.

Sono opinioni autorevoli che il Governo italiano condivide pienamente.

Ricordo, altresì, che il Governo, con il sostegno di altri paesi dell'Unione, si sta impegnando per inserire nel preambolo della Costituzione europea uno specifico riferimento ai valori della tradizione religiosa ebraica e cristiana, ai quali occorre richiamarsi (*Applausi dei deputati dei gruppi di Forza Italia e di Alleanza nazionale*) in quanto costituiscono il fondamento dell'identità culturale del nostro continente. Ciò non vuol dire negare la necessità del dialogo interreligioso che è intenzione del Governo favorire.

Ricordo, in proposito, che si svolgerà domani a Roma una conferenza sul dialogo interreligioso, fattore di coesione sociale in Europa e strumento di pace nell'area mediterranea, che sarà presieduta dal ministro Pisanu ed alla quale parteciperanno gli altri ministri dell'interno dell'Unione europea.

Infine, per ciò che riguarda la necessità che le decisioni giudiziarie siano ispirate ad un rigoroso rispetto delle leggi in vigore e, senza ledere l'autonomia della magistratura, si è trovato un freno alle interpretazioni che, disattendendo disposizioni e principi dell'ordinamento, vengono a violare il principio della certezza del diritto, il Governo fa presente che il ministro della giustizia ha già scritto al capo dell'ispettorato generale, facendo presente che, potendosi profilare la sussistenza di ipotesi di abnormità di atti o di grave violazione della legge, occorre accertare gli esatti termini della questione onde assumere gli eventuali provvedimenti di competenza (*Applausi dei deputati dei gruppi di Forza Italia e di Alleanza nazionale*).

ALLEGATO 3

TESTO DELL'INTERROGAZIONE N. 3-02805 XIV LEGISLATURA

ANEDDA, AIRAGHI, ALBONI, AMORUSO, ARMANI, ARRIGHI, ASCIERTO, BELLOTTI, BENEDETTI VALENTINI, BOCCHINO, BORNACIN, BRIGUGLIO, BUONTEMPO, BUTTI, CANNELLA, CANELLI, CARDIELLO, CARRARA, CARUSO, CASTELLANI, CATANOSO, CIRIELLI, COLA, GIORGIO CONTE, GIULIO CONTI, CORONELLA, CRISTALDI, DELMASTRO DELLE VEDOVE, FASANO, FATUZZO, FIORI, FOTI, FRAGALÀ, FRANZ, GALLO, GAMBA, GERACI, GHIGLIA, ALBERTO GIORGETTI, GIRONDA VERALDI, LA GRUA, LA RUSSA, LA STARZA, LAMORTE, LANDI DI CHIAVENNA, LANDOLFI, LEO, LISI, LO PRESTI, LOSURDO, MACERATINI, MAGGI, MALGIERI, GIANNI MANCUSO, LUIGI MARTINI, MAZZOCCHI, MENIA, MEROI, MESSA, MIGLIORI, MUSSOLINI, ANGELA NAPOLI, NESPOLI, ONNIS, PAOLONE, PATARINO, ANTONIO PEPE, PEZZELLA, PORCU, RAISI, RAMPONI, RICCIO, RONCHI, ROSITANI, SAGLIA, SAIA, GARNERO SANTANCHÈ, SCALIA, SELVA, SERENA, STRANO, TAGLIALATELA, TRANTINO, VILLANI MIGLIETTA, ZACCHEO e ZACCHERA. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri.* — Per sapere — premesso che:

giovedì 23 ottobre 2003 è stata depositata nella cancelleria del tribunale dell'Aquila un'ordinanza cautelare, che, in accoglimento di un ricorso, ha condannato un istituto comprensivo di scuola materna ed elementare, in persona del dirigente *pro tempore*, a rimuovere il crocifisso esposto;

il decreto regio n. 965 del 1924, articolo 118, e il decreto regio n. 1297 del 1928 dispongono che ogni aula abbia l'immagine del crocifisso;

il Consiglio di Stato, con un parere del 1988, ha affermato non solo che i due decreti regi sono ancora in vigore, ma che « a parte il significato per i credenti, il crocifisso rappresenta un simbolo della cultura cristiana come essenza universale, indipendentemente da una specifica confessione e come tale non in contrasto con la libertà religiosa »;

ai decreti regi si è continuato espressamente a dare attuazione con due circolari del ministero dell'istruzione, che hanno previsto che il crocifisso sia inserito nell'arredamento delle scuole dell'obbligo (circolare n. 367 del 1967) e che i dirigenti scolastici si assicurino che il crocifisso sia esposto (circolare del 2 settembre 2002);

con sentenza del 13 ottobre 1998, la Cassazione ha affermato che nell'affissione del crocifisso non è ravvisabile una violazione della libertà religiosa, perché questa comporta solo che a nessuno possa essere imposta per legge una prestazione di contenuto religioso, ovvero contrastante con i suoi convincimenti;

il crocifisso, oltre ad essere segno distintivo del Cristianesimo, è soprattutto il simbolo dei valori che stanno alla base della nostra identità italiana, come lo stesso Presidente della Repubblica ha affermato, manifestando un sentimento comune —:

quali iniziative normative il Governo abbia adottato o intenda adottare affinché le decisioni giudiziarie siano ispirate al rigoroso rispetto delle leggi in vigore e, senza ledere l'autonomia del magistrato, affinché sia trovato un freno alle interpretazioni delle norme, che, in nome dei fondamenti della Costituzione, disattendono disposizioni e principi dell'ordinamento, così violando l'ineludibile principio della certezza del diritto. (3-02805)