

# CAMERA DEI DEPUTATI <sup>Doc. IV-ter</sup> N. 1-A

---

## RELAZIONE DELLA GIUNTA PER LE AUTORIZZAZIONI

(Relatore: **BELCASTRO**)

SULLA

**RICHIESTA DI DELIBERAZIONE IN MATERIA DI INSINDACABILITÀ, AI SENSI DELL'ARTICOLO 68, PRIMO COMMA, DELLA COSTITUZIONE, NELL'AMBITO DI UN PROCEDIMENTO PENALE**

NEI CONFRONTI DEL SENATORE

**SANDRO BONDI**

(deputato all'epoca dei fatti)

per il reato di diffamazione aggravata  
(articolo 595, commi 1 e 3, del codice penale e 13 della legge n. 47 del 1948)

PERVENUTA DAL TRIBUNALE DI LUCCA (Ufficio GIP)

*il 24 ottobre 2007*

---

---

*Presentata alla Presidenza il 5 giugno 2008*

---

ONOREVOLI COLLEGHI ! La Giunta riferisce su una richiesta di deliberazione in materia d'insindacabilità parlamentare ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, trasmessa alla Camera dei deputati dall'ufficio del giudice per le indagini preliminari del tribunale di Lucca ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge n. 140 del 2003, nell'ambito di un procedimento penale (il n. 6098/05 RGNR – n. 5510/05 RG GIP) a carico del deputato Sandro Bondi.

Si tratta di una domanda mantenuta all'ordine del giorno dalla scorsa legislatura. La Giunta ne ha svolto l'esame nella seduta del 4 giugno 2008. Il senatore

Bondi, ritualmente invitato a intervenire, non ha potuto avvalersi di tale facoltà per ragioni legate al suo ufficio di ministro.

La Giunta, a maggioranza, ha deliberato di proporre all'Assemblea di decidere nel senso che ai fatti oggetto del procedimento si applichi l'articolo 68, primo comma, della Costituzione. Il collegio a ciò si è determinato sulla base dei motivi già esposti nella relazione predisposta nella scorsa legislatura, che si trova qui allegata e che s'intende parte integrante della presente.

Elio Vittorio BELCASTRO, *Relatore*.

## ALLEGATO

**Testo della relazione di cui al doc. IV-ter n. 8/A, XV legislatura.**

ONOREVOLI COLLEGHI ! La Giunta riferisce su una richiesta di deliberazione in materia d'insindacabilità parlamentare ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, trasmessa alla Camera dei deputati dall'ufficio del giudice per le indagini preliminari del tribunale di Lucca ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge n. 140 del 2003, nell'ambito di un procedimento penale (il n. 6098/05 RGNR - n. 5510/05 RG GIP) a carico del deputato Sandro Bondi.

La vicenda giudiziaria scaturisce da una denuncia-querela sporta nei confronti di Sandro Bondi da Pietro Fazzi, all'epoca dei fatti (ottobre 2005) sindaco di Lucca. In particolare, l'11 ottobre 2005 il Fazzi svolgeva una relazione in una seduta del Consiglio comunale nella quale evidenziava profili a suo avviso problematici riguardanti i rapporti tra la GESAM GAS, società di fornitura di gas nel territorio lucchese, e l'Enel, azionista della GESAM.

In tale documento il Fazzi faceva anche accenno al ruolo dell'allora presidente del Senato, Marcello Pera, che – a suo dire – aveva dato ad un consigliere «stringenti indicazioni» nel senso di esprimere un voto sfavorevole alla proposta del sindaco sulla cessione della quota di minoranza dell'Enel alla società GESAM spa.

In pratica, secondo il Fazzi, il Presidente del Senato sarebbe impropriamente intervenuto in una vicenda attinente agli affari amministrativi di un ente locale.

Appresa la notizia della diffusione in sede locale del dissenso tra il sindaco Fazzi e il Presidente Pera, Sandro Bondi, già allora deputato e coordinatore nazionale di Forza Italia (a cui Marcello Pera apparteneva e appartiene) rilasciò una serie di dichiarazioni alle agenzie di stampa di critica del Fazzi e dispose la sua espulsione dal partito.

Le frasi a cui si riferisce la querela sono le seguenti:

1) Agenzia APCOM 12 ottobre 2005: «Espulso da Forza Italia il sindaco di Lucca Pietro Fazzi, accusato di diffamazione inammissibile del Presidente Marcello Pera. *“Viste le affermazioni gravissime, irresponsabili e infondate pronunciate dal sindaco Pietro Fazzi nell'ultima seduta del consiglio comunale di Lucca, contenenti fra l'altro insinuazioni inammissibili e diffamatorie nei confronti di una delle più alte cariche dello Stato – informa una nota di Forza Italia – il coordinatore nazionale di Forza Italia ha deciso un provvedimento di espulsione dal partito, in quanto il comportamento politico e istituzionale del dottor Fazzi è ormai incompatibile con le regole minime di correttezza e di deontologia che vengono richieste a ogni iscritto. Per questi motivi – aggiunge la nota – il coordinatore nazionale dà mandato ai consiglieri comunali lucchesi di Forza Italia e agli organismi locali del partito di valutare volta per volta l'atteggiamento da tenere in ordine agli atti amministrativi deliberati dalla giunta comunale”* »;

2) Agenzia ADNKRONOS 12 ottobre 2005: «Lucca: gruppo regionale Forza Italia censura dichiarazioni sindaco – condanna per irresponsabili e ingiustificate dichiarazioni su Pera. “Forza Italia sfiducia Pietro Fazzi, il sindaco azzurro di Lucca che ha criticato Marcello Pera. A seguito delle dichiarazioni rese ieri dal primo cittadino lucchese, in consiglio comunale, il gruppo regionale di Forza Italia esprime la propria solidarietà nei confronti del presidente del Senato Marcello Pera, del quale apprezza e riconosce, oltre all'impegno l'onestà e dalla correttezza profuse nell'alta carica dello Stato, l'attenzione per Lucca e per la Toscana tutta. Il gruppo regionale di Forza Italia censura e condanna le irresponsabili quanto ingiu-

stificate dichiarazioni del sindaco di Lucca Pietro Fazzi, per di più reso in una sede istituzionale e rivolte contro la seconda carica dello Stato. Il documento è firmato dai consiglieri Maurizio Dinelli, Angiolini Rossella, Alessandro Antichi, Paolo Bartolozzi, Annamaria Celesti, Iacopo M. Ferri, Stefania Fuscagni, Paolo Marcheschi, Alberti Magniolfi, Pietro Pizzi, Angelo Polina” »;

3) Agenzia ADNKRONOS 12 ottobre 2005: « Lucca: sindaco Pietro Fazzi espulso da Forza Italia. Bondi, frasi inammissibili su un’alta carica istituzionale. *“Il sindaco di Lucca, Pietro Fazzi, è stato espulso da Forza Italia. La decisione del coordinatore di Forza Italia, Sandro Bondi, è stata resa nota in un comunicato nel quale si legge che viste le affermazioni gravissime, irresponsabili ed infondate pronunciate dal sindaco Pietro Fazzi nell’ultima seduta del consiglio comunale di Lucca, contenenti fra l’altro insinuazioni inammissibili e diffamatorie nei confronti di una delle più alte cariche dello Stato, il coordinatore nazionale di Forza Italia ha deciso un provvedimento dal partito. Il provvedimento, continua Bondi, è motivato dal comportamento politico ed istituzionale del dottor Fazzi, ormai incompatibile con le regole minime di correttezza e deontologia che vengono richieste ad ogni iscritto. Per questo motivo il coordinatore nazionale dà mandato ai consiglieri comunali lucchesi di Forza Italia e agli organismi locali del partito di valutare, volta per volta, l’atteggiamento da tenere in ordine agli atti amministrativi deliberati dalla giunta comunale. Il provvedimento deciso da FI è conseguenza delle accuse di Fazzi al presidente del Senato Marcello Pera che, secondo il sindaco di Lucca, avrebbe esercitato delle pressioni nelle trattative per dismissione dell’azienda che distribuisce il metano in città”* »;

4) Agenzia AGI 12 ottobre 2005: « Sindaco di Lucca: espulso da FI, inammissibile diffamazione Pera. “Il sindaco di Lucca Pietro Fazzi è stato espulso da Forza Italia dopo le affermazioni gravissime, irresponsabili infondate, pronunciate

nell’ultima seduta del consiglio comunale contenenti fra l’altro insinuazioni inammissibili e diffamatorie nei confronti di una delle più alte cariche dello Stato. Lo ha deciso il coordinatore nazionale di Forza Italia, Sandro Bondi, dopo che ieri sera il sindaco aveva chiamato in causa il presidente del Senato Marcello Pera che a suo dire avrebbe dato indicazioni a proposito della cessione della Gesam gas all’Enel. Il provvedimento di espulsione dal partito – si legge in una nota di Forza Italia – è stato assunto in quanto il comportamento politico e istituzionale del dottor Fazzi è ormai incompatibile con le regole minime di correttezza e di deontologia che vengono richieste ad ogni iscritto. Per questi motivi – si legge ancora nella nota – il coordinatore nazionale dà mandato ai consiglieri comunali lucchesi di Forza Italia e agli organismi locali del partito di valutare volta per volta l’atteggiamento da tenere in ordine agli atti amministrativi deliberati dalla giunta comunale” ».

La Giunta ha esaminato la questione nelle sedute del 7, 21 e 28 novembre e 19 dicembre 2007. L’interessato, come da regolamento della Camera invitato a comparire, non si è avvalso di tale facoltà ma ha inviato il 27 novembre 2007 una breve memoria. Peraltro, nella stessa data perveniva una memoria anche da parte di Pietro Fazzi.

Il dibattito presso la Giunta è stato ampio e articolato, tanto che si ritiene utile riportare in allegato l’estratto dei relativi resoconti.

È risultata prevalente l’opinione che le dichiarazioni del deputato Sandro Bondi attengano a una vicenda che aveva assunto caratteristiche intrinsecamente parlamentari. La ricerca di un *partner* azionario da parte della società a partecipazione comunale del gas da parte del comune di Lucca (territorio di elezione del Presidente del Senato Pera) era stata portata dal Fazzi all’attenzione del medesimo senatore Pera e del ministro dell’ambiente *pro-tempore* Matteoli, al fine di ottenere un appoggio. Era stato dunque lo stesso Fazzi a invo-

care l'interesse politico nazionale e parlamentare per una vicenda che oggi invece pretende di natura meramente locale.

Il fatto che successivamente l'interessamento (peraltro del tutto legittimo) di Marcello Pera per la vicenda abbia portato un esito non conforme alle aspettative di Fazzi non cambia i connotati dell'episodio: il dissenso pubblicamente espresso tra i due era di natura politico-parlamentare e ciò anche in relazione al tema più generale della partecipazione degli enti locali nelle c.d. *utilities*, argomento oggetto di attenzione legislativa già dal testo unico sugli enti locali n. 142 del 1990 e dalle successive modificazioni.

L'intervento di Sandro Bondi è dunque calato in questo contesto: in qualità di parlamentare e di coordinatore del partito egli ha ritenuto la condotta del Fazzi non conforme ai doveri di solidarietà politica interna al movimento di Forza Italia e lo ha espresso pubblicamente, assumendo le difese della seconda carica dello Stato e le conseguenti determinazioni organizzative.

Per questi motivi, a maggioranza, la Giunta propone di deliberare che i fatti ascritti al deputato Sandro Bondi concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni.

Matteo BRIGANDÌ, *Relatore*.

**Estratto dai resoconti delle sedute della Giunta per le autorizzazioni  
relativi all'esame del doc. IV-ter n. 8, XV legislatura.**

**7 novembre 2007**

Matteo BRIGANDÌ (LNP), *relatore*, espone sinteticamente i fatti all'origine della vicenda, sottolineando in particolare che essa si centra su vicende aziendali del comune di Lucca. Il sindaco della città toscana, esponente di Forza Italia, era stato espulso da tale partito dal coordinatore nazionale, il deputato — allora e oggi — Sandro Bondi. Non intende in questa sede sviluppare i dettagli della controversia ma solo evidenziare che l'allora sindaco di Lucca sembra contestare con la sua querela non tanto la pubblicità data dal Bondi alla sua espulsione, quanto i modi e le procedure. Constatato che Sandro Bondi non è potuto intervenire, crede opportuno che l'invito all'audizione o a una memoria scritta gli sia reiterato.

Nicola CRISCI (Ulivo) concorda con la proposta del relatore, dal momento che a prima vista parrebbe che tutta la vicenda attenga alla vita interna del partito di Forza Italia e non al dibattito parlamentare.

Marilena SAMPERI (Ulivo), concordando anch'ella con il relatore, rileva che già in passato la Giunta ha saputo distinguere i ruoli di volta in volta ricoperti dai deputati interessati. Rammenta in particolare il caso di Vittorio Sgarbi (*cfr.* doc. IV-ter, n. 2-A — XV legislatura) in cui quest'ultimo aveva sì svolto critiche su argomenti di carattere politico-culturale, ma in qualità di critico d'arte e non di deputato. Un ulteriore approfondimento, con l'eventuale contributo di chiarificazione da parte di Sandro Bondi, è quindi quanto mai necessario.

Carlo GIOVANARDI, *presidente*, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**21 novembre 2007.**

Carlo GIOVANARDI, *presidente*, avverte che il gruppo di Forza Italia ha chiesto un rinvio della trattazione della domanda. Se non vi sono obiezioni ritiene di poter accogliere la richiesta.

(Così rimane stabilito).

**28 novembre 2007**

Carlo GIOVANARDI, *presidente*, fa presente che il dott. Pietro Fazzi, controparte del deputato Bondi, ha consegnato in data di ieri una memoria, che è stata inviata al relatore ed è oggi in distribuzione. Anche il collega Sandro Bondi, in data odierna, ha fatto pervenire una nota — anch'essa in distribuzione — nella quale, scusandosi per non poter intervenire di persona, spiega le sue ragioni.

Matteo BRIGANDÌ (LNP), *relatore*, riepiloga i termini della questione e prospetta il suo orientamento nel senso dell'insindacabilità.

Marilena SAMPERI (PD-U), preannunciando che dovrà allontanarsi per concomitanti impegni parlamentari, sottolinea che il deputato Bondi nella circostanza oggi all'esame non ha agito quale parlamentare bensì come coordinatore nazionale del partito di Forza Italia. L'espulsione di un iscritto da un partito non è fatto che possa ricondursi all'esercizio del mandato elettivo. Del resto, come ha ricordato in una scorsa seduta, la Giunta e la Camera hanno già saputo distinguere tra attività personali di un deputato e attività funzionali. Cita al proposito il precedente Sgarbi-Zagari di cui al doc. IV-ter, n. 2-A di questa legislatura. Ove



quindi la Giunta oggi pervenisse a deliberare voterebbe per la sindacabilità.

Carlo GIOVANARDI, *presidente*, disente dalla collega Samperi proprio per i motivi che essa stessa adduce. La diversità col caso Sgarbi-Zagari è infatti palese poiché lì si trattava di una disputa personalistico-professionale tra esperti di beni culturali mentre qui si verte su un conflitto politico. D'altronde, sostenere che l'esercizio della funzione di dirigente politico sia scindibile da quella parlamentare significherebbe ignorare come la politica oggi si svolga in Parlamento, nelle piazze e sui mass-media. In questo caso, d'altronde, era esplicito il documento approvato all'unanimità dalla Giunta all'inizio della legislatura.

Maurizio PANIZ (FI), concordando col Presidente, ricorda come la vicenda Sgarbi-Zagari fosse di eminente carattere privatistico mentre il procedimento oggi all'esame ha un rilievo politico-parlamentare che si desume già dal capo d'imputazione ascrivito al Bondi: vi si legge infatti che il deputato ha reagito rispetto a dichiarazioni ritenute inammissibili e infondate nei confronti del Presidente del Senato, vale a dire la seconda carica dello Stato. Si domanda come avrebbe reagito un qualsiasi altro deputato di centro-sinistra se taluno avesse disinvoltamente messo in discussione il comportamento del Presidente della Repubblica. Da questo punto di vista la condotta di Sandro Bondi gli sembra addirittura doverosa. Ricordato anche che la vicenda attiene a un tema di interesse del territorio di nascita di Sandro Bondi, preannunzia che voterà per l'insindacabilità.

Daniele FARINA (RC-SE) osserva che allegato alla memoria depositata da Pietro Fazzi si trova un decreto di archiviazione in un procedimento penale per concussione a carico di persona da identificare. In tale provvedimento di archiviazione, se da un lato si esclude la sussistenza del reato, dall'altro si riconosce che un'interferenza indebita sulle attività del comune

di Lucca vi è stata. Da questo punto di vista, quindi, il Fazzi non avrebbe affatto tenuto un comportamento inammissibile né avrebbe detto cose campate in aria. Peraltro, mentre Fazzi querela Bondi, né quest'ultimo né il senatore Pera querelano Fazzi per le ipotetiche affermazioni false e diffamatorie: l'unica reazione è stata l'espulsione dal partito. Suo convincimento è che un atto tipico della funzione parlamentare è requisito sufficiente ma non necessario per fondare il nesso funzionale ai fini dell'insindacabilità. Si domanda però come la presente vicenda avrebbe potuto formare oggetto di un'interrogazione o di un'interpellanza, essendo la materia — come è evidente — riservata all'autonomia degli enti locali.

Matteo BRIGANDÌ (LNP), *relatore*, ribadisce la sua proposta di deliberare per l'insindacabilità.

Carlo GIOVANARDI, *presidente*, tornando a intervenire, sottolinea che nella copia della relazione che l'allora sindaco di Lucca ha letto nel consiglio comunale dell'ottobre 2005, allegata alla memoria depositata dallo stesso Fazzi presso la Giunta, si dice espressamente che proprio lui si era recato presso il Presidente del Senato Pera e il ministro Matteoli per chiedere un appoggio politico sull'operazione di cessione delle quote della GESAM mediante una procedura di evidenza pubblica. Mentre il ministro dell'ambiente *pro tempore* aveva sostanzialmente offerto un appoggio tacito, il Presidente del Senato opinò diversamente. È soltanto qui che nasce il contrasto: ma si tratta evidentemente di un contrasto di merito politico-parlamentare. Non si può dapprima invocare l'intervento di un'alta carica istituzionale e poi sostenere che gli sviluppi della vicenda siano estranei all'attività funzionale. È vero peraltro che la giurisprudenza della Corte individua come requisito dell'insindacabilità la sussistenza del « nesso funzionale »; ma la lettera della legge n. 140 si limita a parlare di « funzioni di parlamentare ».

Enrico BUEMI (RosanelPugno), concordando col deputato Paniz, invita i colleghi a considerare determinante nella vicenda in titolo la funzione generale che un parlamentare esercita. Da questo punto di vista, il più ricomprende il meno: tra le funzioni ampie di un parlamentare rientrano anche quelle direttive di un partito. Voterà per l'insindacabilità e auspica che le Camere rivendichino un'applicazione ampia delle proprie prerogative che invece vede progressivamente prosciugarsi.

Antonio LEONE (FI) concorda con i deputati Paniz e Buemi e voterà per l'insindacabilità.

Elias VACCA (Com. It) dichiara che se dovesse votare oggi si pronuncerebbe per la sindacabilità, non tanto per i motivi addotti dalla collega Samperi — che gli paiono in questa sede inconferenti — quanto per l'evidente impossibilità di ricondurre *sic et simpliciter* il dibattito interno a un partito politico ad un ambito tipicamente parlamentare. Dettosi convinto che Sandro Bondi vincerebbe la causa nel merito, si domanda però con quale atto e in quale sede parlamentare si sarebbe potuto discutere della cessione di quote di un'azienda comunale di servizi. Crede pertanto che la Giunta debba aggiornare la sua discussione anche alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sull'insindacabilità parlamentare italiana e della compatibilità di questa con l'articolo 6 della Convenzione. Dopo interventi del deputato Crisci e, nuovamente, dei deputati Paniz e Leone, il Presidente Giovanardi rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

### 19 dicembre 2007

Carlo GIOVANARDI, *presidente*, constata l'assenza del relatore, ne ricorda comunque la proposta nel senso dell'insindacabilità.

Nino MORMINO (FI) deve dissentire da quanto affermato dal collega Vacca nella

seduta del 28 novembre 2007. La vicenda in esame non è centrata tanto sulle funzioni amministrative svolte da Pietro Fazzi quanto sulla sua polemica schiettamente politico-parlamentare con la seconda carica dello Stato. È questo taglio politico che ritiene decisivo per la corretta impostazione della questione. Voterà per l'insindacabilità.

Antonio PEPE (AN) concorda con il deputato Mormino e appoggerà la proposta del relatore.

Federico PALOMBA (IDV) constata che Sandro Bondi ha esercitato legittimamente i poteri conferitigli dallo statuto di un partito, quello di Forza Italia, ampiamente rappresentato in Parlamento che non possono essere ritenuti scissi da quelli spettanti a Sandro Bondi in quanto deputato. Constatato altresì che i toni non gli sembrano esorbitanti, si dichiara favorevole alla proposta del relatore.

Oriano GIOVANELLI (PD-U) non è convinto degli argomenti sinora ascoltati. L'espulsione decretata da Sandro Bondi di Pietro Fazzi dal partito di Forza Italia ha a che fare solo con il ruolo che il primo riveste nell'organizzazione del predetto partito. Il fatto che Bondi sia anche deputato non è rilevante. Si asterrà.

Daniele FARINA (RC-SE) si domanda che cosa c'entrino i problemi relativi all'erogazione del gas nel comune di Lucca con le funzioni parlamentari di Sandro Bondi e con quelle della seconda carica dello Stato. Dichiara la sua astensione.

Marilena SAMPERI (PD-U) ribadisce quanto ha sostenuto nelle scorse occasioni e sottolinea la totale estraneità della vicenda all'ambito di applicazione dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione. Del resto, nel comunicato stampa APCOM del 12 ottobre 2005 si legge testualmente che « *il coordinatore nazionale dà mandato ai consiglieri comunali lucchesi di Forza Italia e agli organismi locali del partito di valutare volta per volta l'atteggiamento da*



*tenere in ordine agli atti amministrativi deliberati dalla giunta comunale*». Si asterrà anch'ella.

Carlo GIOVANARDI, *presidente*, deve rammentare che era stato il Fazzi a invocare un intervento del Presidente del Senato e del Ministro dell'ambiente in favore dell'operazione azionaria da lui proposta. Che poi uno dei due parlamentari cui egli si era rivolto abbia svolto un intervento non gradito non recide il nesso della vicenda con l'ambito politico. Da questo punto di vista, l'intervento di Bondi è da intendersi chiaramente come un richiamo di correttezza istituzionale.

Nino MORMINO (FI) tornando a intervenire per replicare a quanti hanno dichiarato la loro astensione, tiene a ricordare che il Fazzi non si lagna dell'espulsione né della sostanziale sfiducia espressa da Forza Italia in consiglio ma delle parole espresse dal Bondi a difesa del senatore Pera. I dubbi dei colleghi gli risultano pertanto incomprensibili.

Pierluigi MANTINI (PD-U), rifiutata l'idea di un'immedesimazione personale

della carica di parlamentare in ogni condotta di chi la ricopre, crede corretta l'impostazione del collega Mormino, quando questi invoca la Giunta ad attenersi al tenore letterale delle agenzie di stampa di cui il Fazzi si duole. Ciò non di meno, è difficile affermare con sicurezza la coincidenza tra le cariche di coordinatore di partito e quella di deputato. Il Bondi si è mosso in quella zona grigia in cui l'attività politica generale non si è ancora concretizzata in funzioni parlamentari individuate. Si asterrà.

Carlo GIOVANARDI, *presidente*, si sente costretto a una formale dichiarazione di voto a sostegno della proposta del relatore: si domanda quale soluzione dovrebbe la Giunta dare al caso che in futuro interessasse Walter Veltroni. Trova difficile pensare che i deputati del Partito Democratico si atteggierebbero come oggi.

La Giunta a maggioranza delibera di proporre all'Assemblea di dichiarare i fatti oggetto del procedimento in titolo insindacabili ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione e dà mandato al deputato Brigandì di disporre la relazione in tal senso.