

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. IV-ter N. 19-A

RELAZIONE DELLA GIUNTA PER LE AUTORIZZAZIONI

(Relatore: **FOLLEGOT**)

SULLA

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

NEI CONFRONTI DEL DEPUTATO

BERLUSCONI

(atto di citazione del dottor Alessandro Nencini)

PERVENUTA DAL TRIBUNALE DI MILANO

il 18 settembre 2010

Presentata alla Presidenza il 31 gennaio 2011

ONOREVOLI COLLEGHI ! Riferisco a nome della Giunta per le autorizzazioni su una richiesta di deliberazione in materia d'insindacabilità parlamentare ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, trasmessa alla Camera dei deputati dal tribunale civile di Milano, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge n. 140 del 2003, nell'ambito di un procedimento civile nei confronti del deputato Silvio Berlusconi, procedimento sorto a seguito del ricorso del dottor Alessandro Nencini, notificato secondo le nuove norme sul procedimento sommario di cognizione.

L'azione civile risarcitoria intentata dal dottor Nencini si riferisce a frasi pronunciate da Silvio Berlusconi il 23 marzo 2009 in occasione della sua partecipazione all'inaugurazione della nuova linea ferroviaria ad alta velocità Roma-Milano (la cosiddetta *Freccia Rossa*).

Secondo quanto riportato dai giornali del giorno successivo, l'onorevole Berlusconi si sarebbe complimentato con i vertici delle ferrovie e con i dirigenti dell'*Impregilo*, società di costruzioni e impianti che ha realizzato il tratto ferroviario.

Nell'occasione egli si sarebbe anche rammaricato dell'assenza dei medesimi dirigenti dell'*Impregilo*, i quali si sarebbero astenuti dalla partecipazione all'evento in ragione della condanna penale riportata, da alcuni di loro, per illeciti commessi nel corso dell'attività.

Da come venne riportato su diversi quotidiani, peraltro con versioni che non sempre coincidono (per esempio *Il Sole 24 ore*, la *Stampa*, la *Repubblica* — cronaca di Firenze e il *Corriere della Sera* — inserto fiorentino), l'intervento del Presidente del Consiglio sarebbe stato del seguente tenore: « *La cosa drammatica è che i dirigenti*

di Impregilo, dopo aver fatto questo lavoro che ha del miracoloso, sono stati condannati a cinque anni dalla magistratura di Firenze dopo essere stati assolti da quella di Bologna. È qualcosa di patologico, una metastasi del nostro Paese contro cui dobbiamo reagire perché c'è qualcuno che usa la legge come un moloch che deve colpire ».

In sostanza, l'onorevole Berlusconi faceva indiretto riferimento alla condanna riportata presso il tribunale penale di Firenze da taluni dirigenti dell'*Impregilo* per reati contro l'ambiente, asseritamente consumati nel corso della costruzione del tratto della linea ferroviaria Bologna-Firenze, inserita nel più ampio percorso tra Roma e Milano.

Pur non essendo nominato esplicitamente, il dottor Nencini si è sentito attinto dalla frase appena riportata, perché il tribunale che ha emanato la sentenza aveva composizione monocratica e il magistrato che l'ha pronunciata era proprio lui. Sicché, quale persona facilmente individuabile, egli si è sentito soggettivamente offeso.

Si ritiene che il fatto rientri nell'esercizio delle funzioni parlamentari, giacché il Presidente del Consiglio, nonché membro del Parlamento, era presente all'occasione certamente per la sua qualità e non come un *quisque de populo*.

Sia l'articolo 68, primo comma, della Costituzione sia la legge n. 140 del 2003 danno dell'esercizio delle funzioni una nozione piuttosto ampia tale da consentire ad un parlamentare di esprimersi criticamente dentro e fuori dal Parlamento.

Anche a voler accogliere la necessità del nesso funzionale che dovrebbe, secondo taluno, esistere tra le dichiarazioni e un tipico atto parlamentare questo esi-

sterebbe ugualmente poiché il deputato Berlusconi ha reiteratamente insistito, anche in Parlamento, sulla centralità per lo sviluppo italiano per le grandi opere infrastrutturali: ciò è reso palese per esempio da quanto egli affermò il 13 maggio 2008, all'atto di chiedere la fiducia alla Camera per il suo Governo appena insediato: « *Crescere significa – ancora – rinnovare il paesaggio delle nostre infrastrutture, che sono altamente carenti, significa tornare ad essere un sistema di convenienze per gli investimenti degli altri Paesi del mondo* ».

Sussiste quindi il nesso funzionale tra quanto detto in lode dei dirigenti dell'*Impregilo* in occasione dell'inaugurazione del treno Freccia Rossa e quanto egli aveva previamente affermato nelle sedi parlamentari proprie.

D'altro canto, l'azione civile del dottor Nencini appare azzardata per due motivi: da un lato, egli non è citato dalla stampa quotidiana che ha riportato l'evento, sicché si trova a dover svolgere un ragionamento giuridico piuttosto complesso per sostenere che proprio il suo onore sia stato leso dalle parole del deputato Berlusconi, che si è invece limitato a svolgere una critica generale dell'ordine giudiziario; dall'altro, il deputato Berlusconi non ha attaccato il singolo magistrato autore della sentenza come persona né ha attentato alla sua dignità individuale. Il deputato

Berlusconi ha piuttosto centrato la sua critica su uno specifico atto di esercizio della funzione giurisdizionale, ciò che rientra nel normale diritto di critica di cui un sano dibattito pubblico si nutre quotidianamente.

La Giunta ha esaminato la questione nelle sedute del 27 ottobre, 24 novembre e 1° dicembre 2010 ed è pervenuta alla sua deliberazione in quella del 19 gennaio 2011. I relativi resoconti sono per opportuna conoscenza di tutti riportati in allegato.

Nel corso dell'esame è emerso il fatto che l'onorevole Berlusconi in questa occasione si è limitato ad esprimere osservazioni critiche generali dell'ordine giudiziario, non appuntandosi sull'attore in modo specifico. L'orientamento maggioritario favorevole all'insindacabilità del resto è conforme a diversi altri precedenti (*cfr. i doc. IV-quater nn. 7, 10 e 36 della XVI legislatura*), nei quali critiche ai magistrati sono state ritenute coperte dalla prerogativa.

Per questi motivi a maggioranza la Giunta ha deliberato nel senso che i fatti oggetto del procedimento concernono opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari. Invito pertanto l'Assemblea a far proprie tali conclusioni.

Fulvio FOLLEGOT, *relatore*

ALLEGATO

Estratto dai resoconti sommari della Giunta per le autorizzazioni.**27 ottobre 2010***(Esame e rinvio).*

Fulvio FOLLEGOT (LNP), *relatore*, 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 dal tribunale civile di Milano, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge n. 140 del 2003, nell'ambito di un procedimento civile nei confronti del deputato Silvio Berlusconi, procedimento sorto a seguito di un ricorso del dottor Alessandro Nencini, notificato secondo le nuove norme sul procedimento sommario di cognizione. L'azione civile risarcitoria intentata dal dottor Nencini si riferisce a frasi pronunziate da Silvio Berlusconi il 23 marzo 2009 in occasione della sua partecipazione all'inaugurazione della nuova linea ferroviaria ad alta velocità Roma-Milano (la cosiddetta Frecciarossa). Secondo quanto riportato dai giornali del giorno successivo, l'onorevole Berlusconi si sarebbe complimentato con i vertici delle ferrovie e anche con i dirigenti dell'Impregilo, società di costruzioni e impianti che ha realizzato il tratto ferroviario. Nell'occasione egli si sarebbe anche rammaricato dell'assenza dei medesimi dirigenti dell'Impregilo, i quali si sarebbero astenuti dalla partecipazione all'evento in ragione della condanna penale riportata per illeciti commessi nel corso della loro attività. Da come venne riportato su diversi quotidiani (per esempio *Il Sole 24 ore*, *la Stampa*, *la Repubblica* — cronaca di Firenze e *il Corriere della Sera* — inserto fiorentino), l'intervento del Presidente del Consiglio sarebbe stato del seguente tenore: « La cosa drammatica è che i dirigenti di Impregilo, dopo aver fatto questo lavoro che ha del miracoloso, sono stati condannati a cinque anni dalla magistratura di Firenze dopo essere stati assolti da quella di Bologna. È qualcosa di patologico, una metastasi del nostro Paese contro cui dobbiamo reagire ». In sostanza, l'onorevole Berlusconi faceva indi-

retto riferimento alla condanna riportata presso il tribunale penale di Firenze da taluni dirigenti dell'Impregilo per reati contro l'ambiente, asseritamente consumati nel corso della costruzione del tratto della linea ferroviaria Bologna-Firenze, inserita nel più ampio percorso tra Roma e Milano.

Pur non essendo nominato espressamente, il dottor Nencini si è sentito attinto dalla frase appena riportata, perché il tribunale che ha emanato la sentenza aveva composizione monocratica e il magistrato che l'ha pronunziata era proprio lui. Sicché, quale persona facilmente individuabile, egli si è sentito soggettivamente offeso.

Ritiene che il fatto possa rientrare nell'esercizio delle funzioni parlamentari, giacché il Presidente del Consiglio era presente all'occasione certamente per la sua qualità e non come un *quisque de populo*. Sia l'articolo 68, primo comma, della Costituzione sia la legge n. 140 del 2003 danno dell'esercizio delle funzioni una nozione piuttosto ampia, tale da consentire a un parlamentare di esprimersi criticamente dentro e fuori dal Parlamento.

Anche a voler accogliere un concetto ristretto del nesso funzionale, questo sussisterebbe ugualmente giacché il deputato Berlusconi ha reiteratamente insistito, anche in Parlamento, sulla centralità per lo sviluppo italiano per le grandi opere infrastrutturali è reso palese per esempio da quanto egli affermò il 13 maggio 2008, all'atto di chiedere la fiducia alla Camera per il suo Governo appena insediato: « Crescere significa — ancora — rinnovare il paesaggio delle nostre infrastrutture, che sono altamente carenti, significa tornare ad essere un sistema di convenienze per gli investimenti degli altri Paesi del mondo [...] Dobbiamo risolvere positivamente, contemplando l'interesse nazionale e le regole del mercato, una rilevante questione come la crisi dell'Alitalia, senza svendere e senza rinazionalizzare, facendo appello al contributo decisivo della finanza e delle imprese italiane, che hanno tutto da guadagnare e niente da perdere da un

Paese più moderno ed efficiente e da un sistema di infrastrutture e di trasporti adeguato ai bisogni e al rango della nostra economia».

Ritiene quindi che sussista certamente il nesso funzionale tra quanto detto in lode dei dirigenti dell'Impregilo in occasione dell'inaugurazione del treno Frecciarossa e quanto egli aveva previamente affermato nelle sedi parlamentari proprie. D'altro canto, l'azione civile del dottor Nencini gli sembra azzardata per due motivi: da un lato, egli non è nemmeno citato dalla stampa quotidiana che ha riportato l'evento, sicché si trova a dover svolgere un ragionamento giuridico piuttosto complesso per sostenere che proprio il suo onore sia stato leso dalle parole del deputato Berlusconi, che si è invece limitato a svolgere una critica generale dell'ordine giudiziario; dall'altro, il deputato Berlusconi non ha attaccato il singolo magistrato autore della sentenza come persona né ha attentato alla sua dignità individuale. Il deputato Berlusconi ha piuttosto centrato la sua critica su uno specifico atto di esercizio della funzione giurisdizionale, ciò che rientra nel normale diritto di critica di cui un sano dibattito pubblico si nutre quotidianamente.

Pierluigi MANTINI (UdC) non condivide tutto il percorso argomentativo del relatore. In particolare, non si può riconoscere ai membri del Parlamento in quanto tali una licenza critica illimitata. Nel caso in titolo, tuttavia, crede possibile accordare l'insindacabilità all'onorevole Berlusconi, giacché questi si limita a una critica generale dell'ordine giudiziario e non si appunta sul dottor Nencini in modo specifico.

Marilena SAMPERI (PD) chiede un rinvio della trattazione della questione in titolo, che le consenta di approfondire le delicate questioni ivi sottese.

Pierluigi CASTAGNETTI, *presidente*, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

24 novembre 2010

(Seguito dell'esame e rinvio).

Federico PALOMBA (IDV), premesso che non condivide quella che ritiene una deriva della Giunta verso una generalizzata impunità, dis-

sente dalla proposta del relatore, poiché non vi sono elementi che possano ricondurre le dichiarazioni del Presidente del Consiglio alla sua funzione parlamentare. Egli, nel caso specifico, parlava in una pubblica occasione non collegata con tale funzione. Ricordato anche che nel caso del collega Zazzera è stato usato un altro parametro, sul piano tecnico rimarca che — se la proposta del relatore fosse approvata — certamente risulterebbe violato l'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che prevede il diritto di ciascuno a un giudice terzo, imparziale e preconstituito per legge e dunque a un processo equo e di ragionevole durata. Già in passate occasioni (l'ultima delle quali è costituita dal caso *Cofferati n. 2* del luglio scorso) è stata accertata la violazione di tale articolo in ragione dell'interpretazione troppo estesa della prerogativa parlamentare da parte delle autorità italiane, ciò che si risolve in definitiva in una compressione del diritto a una piena tutela giurisdizionale.

Peraltro, la sostanziale incorporazione del diritto della Convenzione nel diritto dell'Unione europea, conseguente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, a suo avviso fa sì che la violazione del primo sistema giuridico costituisce violazione anche del secondo, con tutte le conseguenze in termini di responsabilità civile dello Stato italiano. Certamente i singoli deputati che presso la Giunta o l'Assemblea deliberassero per l'insindacabilità in questo caso non sarebbero responsabili — giacché, essi sì, insindacabili — ma si porrebbe un problema di responsabilità delle istituzioni. A questo aggiunge che la delibera d'insindacabilità potrebbe rivelarsi totalmente inutile poiché i suoi effetti verosimilmente potrebbero essere vanificati *in toto* da una pronunzia della Corte europea dei diritti dell'uomo com'è di recente accaduto nel caso di Punta Perotti a Bari rispetto al quale — a seguito dell'accertamento della violazione dell'articolo 7 della Convenzione — si è avuta addirittura la revoca di una confisca oggetto di una sentenza penale passata in giudicato. Ribadisce pertanto che voterà contro la proposta del relatore.

Maurizio TURCO (PD), concesso che una persona che si senta offesa e non soddisfatta dalla giurisdizione nazionale può certamente rivolgersi alla Corte europea dei diritti, crede che l'argomento del collega Palomba provi troppo, giacché chiunque in realtà può trovare nelle previsioni della Convenzione europea dei

diritti dell'uomo motivo di un ricorso alla Corte di Strasburgo. Cita ad esempio i detenuti in regime di 41-bis, i professori universitari e quant'altri. Ritiene che il ragionamento che ha testé ascoltato rischi di comprimere eccessivamente il diritto di critica politica, tanto più che in questa circostanza si tratta di opinioni che il deputato Berlusconi va ripetendo da anni. Si riserva comunque di dichiarare il suo voto quando sarà il momento.

Pierluigi CASTAGNETTI, *Presidente*, constatato che vi sono diversi iscritti a parlare e che tra breve avrà inizio la seduta dell'Assemblea, rinvia il seguito dell'esame alla prossima seduta, che convoca fin d'ora per mercoledì 1º dicembre alle ore 9,30.

1º dicembre 2010

(*Seguito dell'esame e rinvio*).

Luca Rodolfo PAOLINI (LNP) voterà per l'insindacabilità: occorre riconoscere che il deputato Berlusconi ha svolto in numerosissime occasioni interventi e dichiarazioni sulla necessità della riforma della giustizia e sulla parzialità di certa parte della magistratura. Non vi è, nel caso in titolo, alcun significativo elemento di novità che connota in senso peculiare questa esternazione rispetto alle altre. Del resto, in questo caso l'onorevole Berlusconi non ha fatto nomi e ha formulato un giudizio generico sulla magistratura. Il vocabolo « metastasi » è stato usato in modo chiaramente simbolico ed evocativo tanto che fa fatica a ravvisare gli estremi di un *petitum* risarcitorio e forse la stessa legittimazione ad agire.

Marilena SAMPERI (PD) deve dissentire. È ben vero che la magistratura come « metastasi » è un *leit motiv* delle dichiarazioni del deputato Berlusconi, ampiamente riportate sui mezzi d'informazione. In questo caso, però, ci si trova innanzi a un chiaro eccesso verbale, a una denigrazione e al disprezzo manifesto. Il giudice che qui chiede il risarcimento era facilmente individuabile in quanto colui che aveva emanato una sentenza in un processo preciso, inerente alle posizioni apicali dell'Impregilo. L'applicazione dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione richiede precisi requisiti di continenza

formale e di collegamento funzionale, qui palesemente mancanti. La proposta del relatore contrasta dunque con l'orientamento consolidato della Corte costituzionale. Voterà quindi per la sindacabilità.

Pierluigi CASTAGNETTI, *presidente*, constatato che sta decorrendo il preavviso per le votazioni nominali in Assemblea, rinvia il seguito dell'esame alla prossima seduta.

19 gennaio 2011

(*Seguito dell'esame e conclusione*).

Pierluigi CASTAGNETTI, *presidente*, ricorda al riguardo che la relazione si è svolta nella seduta del 27 ottobre 2010 con una proposta d'insindacabilità, cui ha aderito il deputato Mantini; l'esame è poi proseguito nelle sedute del 24 novembre 2010, con l'intervento dell'on. Palomba, e del 1º dicembre 2010, con gli interventi dei colleghi Paolini e Samperi.

Maurizio PANIZ (PdL) preannuncia che il gruppo PdL voterà compatto per l'insindacabilità in ragione sia della circostanza che l'on. Berlusconi parlava da deputato, anche a prescindere dalla presentazione di atti ispettivi che non avrebbe comunque potuto sottoscrivere, sia del fatto che v'è una magistratura politicizzata che opera impropriamente. Tanto più che i giornali non sempre riportano correttamente le sue frasi.

Pierluigi MANTINI (UdC) preannuncia che il suo gruppo voterà per l'insindacabilità, benché con motivazioni del tutto diverse da quelle fornite dal collega che lo ha preceduto.

Marilena SAMPERI (PD) si richiama al suo precedente intervento e preannuncia il voto per la sindacabilità.

Luca Rodolfo PAOLINI (LNP) voterà a favore della proposta del relatore.

Antonino LO PRESTI (FLI) voterà per l'insindacabilità.

Maurizio TURCO (PD) voterà per l'insindacabilità.

Federico PALOMBA (IdV) voterà per la sindacabilità.

Elio Vittorio BELCASTRO (Misto-Noi Sud) voterà per l'insindacabilità.

La Giunta a maggioranza delibera nel senso che ai fatti oggetto del procedimento si applichi l'articolo 68, primo comma, della Costituzione e dà mandato al deputato Follegot di predisporre la relazione scritta per l'Assemblea.