

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. IV-ter
N. 21-A

RELAZIONE DELLA GIUNTA PER LE AUTORIZZAZIONI

(Relatore: **CASSINELLI**, *per la maggioranza*)

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 DEPUTATO

BERLUSCONI

(per il reato di diffamazione)

PERVENUTA DAL GIUDICE DI PACE DELLA MADDALENA

il 22 giugno 2011

Presentata alla Presidenza il 31 maggio 2012

ONOREVOLI COLLEGHI! — La Giunta riferisce su una richiesta di deliberazione in materia di insindacabilità ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, trasmessa dal giudice di pace della Maddalena, innanzi al quale pende un procedimento penale per diffamazione, promosso a seguito di una querela del dottor Renato Soru — presidente della Giunta regionale sarda all'epoca dei fatti — nei confronti dell'on. Silvio Berlusconi.

Il dottor Renato Soru ritiene che la sua reputazione sia stata offesa da alcune espressioni utilizzate dall'on. Berlusconi nell'ambito della campagna elettorale per le elezioni amministrative in Sardegna allora in corso: si tratta, segnatamente, di dichiarazioni rese in occasione di due comizi elettorali (tenutisi a Tempio Pausania e ad Arzachena il 24 gennaio 2009), ai quali il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* aveva partecipato a sostegno della coalizione di centrodestra e del candidato alla carica di presidente della giunta regionale Sardegna, Ugo Cappellacci.

Intervenendo in tali sedi, secondo quanto riferito dalla stampa, l'on. Berlusconi avrebbe fatto riferimento al fallimento del Presidente Soru nella sua veste di « *moralizzatore politico [...] Infatti, in occasione di un appalto di pubblicità della Regione per 60 milioni di euro, che ha affidato all'agenzia Saatchi & Saatchi, contestualmente si è fatto dare dalla stessa agenzia un contratto di 30 milioni per la sua azienda.* »

Secondo quanto lamentato dal querelante, le sopra richiamate espressioni ricevevano immediata diffusione nella stampa, dapprima a livello locale e quindi in ambito nazionale. Il dottor Soru spor-

geva quindi querela nei confronti dell'on. Berlusconi, ritenendo le espressioni utilizzate da quest'ultimo gravemente diffamatorie in quanto « *rilasciate in un contesto chiaramente extra-istituzionale ed al di là dei limiti di una corretta e rispettosa interlocuzione politica [...] senza riferimento ad un benché minimo riscontro concreto, risultando infatti del tutto false e non riferite ad episodi precisi e specifici, o a persone individuate concretamente che avrebbero potuto confermare o riferire dati e circostanze, documenti ufficiali e attendibili fonti*

Nel corso del giudizio instauratosi, la difesa dell'on. Berlusconi ha eccepito l'applicabilità della prerogativa dell'insindacabilità, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge n. 140 del 2003, ma il giudice ha respinto l'eccezione: di qui la trasmissione degli atti alla Camera e la loro conseguente assegnazione alla Giunta.

La vicenda sottesa alle affermazioni del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* aveva avuto a sua volta grande eco (non soltanto nella stampa locale) avendo formato oggetto di un procedimento penale nel quale è stato coinvolto anche il Presidente Soru, pendente all'epoca dei comizi. Infatti, in quel tempo, il dottor Soru risultava indagato in un procedimento penale per le ipotesi di abuso d'ufficio in relazione alle procedure seguite per l'affidamento (mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara) dell'appalto del servizio di consulenza gestionale per l'ideazione della campagna pubblicitaria « *Sardegna fatti bella* » in favore della *Saatchi & Saatchi*; la pubblica accusa in quel procedimento ipotizzava la sussistenza di presunte irregolarità nel-

l'assegnazione diretta del contratto alla medesima *Saatchi & Saatchi* che, a sua volta, avrebbe affidato in sub-appalto a una società vicina al presidente della Regione l'esecuzione di prestazioni per un valore pari al trenta per cento.

Numerosi sono gli elementi a sostegno dell'insindacabilità delle affermazioni rese dall'on. Berlusconi. Innanzitutto, che il Presidente Soru fosse stato raggiunto da un avviso di garanzia in relazione alle ipotesi di reato di abuso d'ufficio e turbativa d'asta in relazione alle procedure per l'affidamento di una gara d'appalto costituiva, all'epoca, fatto notorio, in quanto le vicende giudiziarie in questione erano state portate a conoscenza dell'opinione pubblica dalla stampa. Peraltro, in relazione alla stessa vicenda era stata istituita in seno al consiglio regionale una commissione d'inchiesta che aveva «*accertato evidenti anomalie nello svolgimento della gara di cui si tratta. Invero, lo svolgimento dei lavori non pare essere stato caratterizzato da canoni d'imparzialità, trasparenza e correttezza [...]*» (si veda la relazione conclusiva della Commissione d'inchiesta approvata dal consiglio regionale il 19 giugno 2007). Inoltre, la sentenza di proscioglimento del dottor Soru è intervenuta in un'epoca successiva a quella alla quale risalgono i fatti all'esame.

In secondo luogo, da un raffronto tra gli stralci delle dichiarazioni dell'on. Berlusconi riportate sui giornali e il resoconto stenografico dei comizi elettorali nei quali tali dichiarazioni furono rese, risulta la presenza, negli articoli di stampa, di una rilevantissima omissione: non si riporta infatti che le affermazioni contestate («*[...] in occasione di un appalto di pubblicità della Regione per 60 milioni di euro, che ha affidato all'agenzia Saatchi & Saatchi, contestualmente si è fatto dare dalla stessa agenzia un contratto di 30 milioni per la sua azienda.*») fossero precedute dal seguente passaggio: «*sembra che [Soru] sia stato chiamato sotto processo*».

In terzo luogo, come risulta ampiamente documentato dai resoconti stenografici dei comizi elettorali in questione,

l'on. Berlusconi ha intrecciato strettamente considerazioni su questioni di rilevanza più marcatamente locale, in quanto riferite alla regione Sardegna, con considerazioni afferenti alla politica nazionale e al programma di governo dell'Esecutivo da lui guidato, di tal che appare difficile affermare che le espressioni utilizzate non siano riconducibili all'attività politica di interesse nazionale.

D'altronde, è patrimonio della Giunta per le autorizzazioni, fin dalla XIII legislatura, che la natura locale o regionale della vicenda oggetto di polemica non basta a recidere il nesso funzionale con il mandato parlamentare. Si ricordino, per esempio, nella XIII legislatura, la vicenda dell'on. Giovanni Di Fonzo, che era stato chiamato a rispondere civilmente per dichiarazioni inerenti all'acquedotto del Chietino ritenute lesive dell'onore del sindaco di Lanciano e su cui la Giunta e l'Assemblea, si pronunziarono per la non sindacabilità (doc. IV-quater, n. 164); e – nella corrente legislatura – il caso dell'on. Patarino, di cui al documento IV-ter n. 10, relativo ad una disputa sulla collocazione di un villaggio-vacanze in Puglia, su cui la Giunta a larga maggioranza ha proposto all'Assemblea una delibera d'insindacabilità, decisione che ha trovato successivamente – a parere di scrive e a effetti pratici – la conferma della Corte costituzionale.

Nel corso dell'esame presso la Giunta, che si è svolto nelle sedute dell'8, 16 e 23 maggio 2012 (i cui resoconti sono in calce alla presente relazione), è stato sottolineato anche come la querela proposta dal dottor Soru si poggi sull'evidente omissione, da parte della stampa, di una parte delle affermazioni dell'on. Berlusconi. Nei giornali, infatti, non è stato riportato il riferimento – che si evince invece dal resoconto stenografico del suo intervento – alla pendenza di un procedimento penale sui fatti in questione. Da ciò appare evidente come l'on. Berlusconi abbia esercitato un generale diritto di critica nell'ambito di una competizione elettorale. È stato anche osservato che non si ritiene potersi prescindere da tale specifico con-

testo nella valutazione delle dichiarazioni in oggetto. Una deliberazione nel senso della sindacabilità delle affermazioni rese dall'on. Berlusconi, porterebbe di fatto a riconoscere ai parlamentari un diritto di critica di portata più limitata rispetto a quello di cui godono i giornalisti.

Per i motivi sopra descritti e per quelli ulteriori che si possono evincere dal di-

battito in sede referente, la Giunta, a maggioranza, ha deliberato nel senso che i fatti oggetto del procedimento concernono opinioni espresse dall'on. Berlusconi nell'esercizio delle sue funzioni di parlamentare.

Roberto CASSINELLI,
relatore per la maggioranza

ALLEGATO

**Estratto dai resoconti sommari delle sedute della Giunta
per le autorizzazioni dell'8, 16 e 23 maggio 2012.****8 maggio 2012***(Esame e rinvio).*

Roberto CASSINELLI (PdL), *relatore*, espone che il querelante, dottor Renato Soru, presidente della Giunta regionale sarda all'epoca dei fatti, ritiene che la sua reputazione sia stata offesa da alcune espressioni utilizzate dall'onorevole Berlusconi nell'ambito della campagna elettorale per le elezioni amministrative in Sardegna allora in corso: si tratta, segnatamente, di dichiarazioni rese in occasione di due comizi elettorali (tenutisi a Tempio Pausania e ad Arzachena il 24 gennaio 2009), ai quali il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* aveva partecipato a sostegno della coalizione di centrodestra e del candidato alla carica di Governatore della regione Sardegna Ugo Cappellacci.

Intervenendo in tali sedi, secondo quanto riferito dalla stampa, l'onorevole Berlusconi avrebbe fatto riferimento al fallimento del Presidente Soru nella sua veste di « *moralizzatore politico [...] Infatti, in occasione di un appalto di pubblicità della Regione per 60 milioni di euro, che ha affidato all'agenzia Saatchi & Saatchi, contestualmente si è fatto dare dalla stessa agenzia un contratto di 30 milioni per la sua azienda* ».

Secondo quanto lamentato dal querelante, le suddette espressioni ricevevano immediata diffusione nella stampa, dapprima a livello locale e quindi in ambito nazionale. Il dottor Soru sporgeva quindi querela nei confronti di Berlusconi, ritenendo le espressioni utilizzate da quest'ultimo gravemente diffamatorie in quanto « *rilasciate in un contesto chiaramente extra-istituzionale ed aldilà dei limiti di una corretta e rispettosa interlocuzione politica [...] senza riferimento ad un benché minimo riscontro concreto, risultando infatti del tutto false e non riferite ad episodi precisi e specifici, o a persone individuate concretamente che*

avrebbero potuto confermare o riferire dati e circostanze, documenti ufficiali e attendibili fonti ».

Nel corso del giudizio instauratosi, la difesa dell'onorevole Berlusconi ha eccepito l'applicabilità della prerogativa dell'insindacabilità, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della 140 del 2003, ma il giudice ha respinto l'eccezione: di qui la legge n. trasmissione degli atti alla Camera ed il loro conseguente deferimento alla Giunta.

La vicenda sottesa alle affermazioni del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* aveva avuto a sua volta grande eco (non soltanto nella stampa locale) avendo formato oggetto di un procedimento penale nel quale è stato coinvolto anche il Presidente Soru, pendente all'epoca dei comizi. Infatti, in quel tempo, il dottor Soru risultava indagato in un procedimento penale per le ipotesi di abuso d'ufficio in relazione alle procedure seguite per l'affidamento (mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara) dell'appalto del servizio di consulenza gestionale per l'ideazione della campagna pubblicitaria « *Sardegna fatti bella* » in favore della *Saatchi & Saatchi*; la pubblica accusa in quel procedimento ipotizzava la sussistenza di presunte irregolarità nell'assegnazione diretta del contratto alla medesima *Saatchi & Saatchi* che, a sua volta, avrebbe affidato in sub-appalto a una società vicina al presidente della Regione l'esecuzione di prestazioni per un valore pari al trenta per cento.

Gli sembra pertanto sin d'ora possibile individuare numerosi elementi a sostegno dell'insindacabilità delle affermazioni rese dal deputato Berlusconi.

Innanzitutto, che il presidente Soru fosse stato raggiunto da un avviso di garanzia in relazione alle ipotesi di reato di abuso d'ufficio e turbativa d'asta in relazione alle procedure per l'affidamento di una gara d'appalto costituiva, all'epoca, fatto notorio, in quanto le vicende

giudiziarie in questione erano state portate a conoscenza dell'opinione pubblica dalla stampa. Peraltro, in relazione alla stessa vicenda era stata istituita in seno al consiglio regionale una commissione d'inchiesta che aveva « *accertato evidenti anomalie nello svolgimento della gara di cui si tratta. Invero, lo svolgimento dei lavori non pare essere stato caratterizzato da canoni d'imparzialità, trasparenza e correttezza [...]* » (si veda la relazione conclusiva della Commissione d'inchiesta approvata dal consiglio regionale il 19 giugno 2007).

Solo per completezza d'informazione, ricorda che la sentenza di proscioglimento del dottor Soru è intervenuta in un'epoca successiva a quella alla quale risalgono i fatti all'esame.

In secondo luogo, da un raffronto tra gli stralci delle dichiarazioni dell'onorevole Berlusconi riportate sui giornali e il resoconto stenografico dei comizi elettorali nei quali tali dichiarazioni furono rese, risulta la presenza, negli articoli di stampa, di una rilevantissima omissione: non si riporta infatti che le affermazioni contestate (« *...in occasione di un appalto di pubblicità della Regione per 60 milioni di euro, che ha affidato all'agenzia Saatchi & Saatchi, contestualmente si è fatto dare dalla stessa agenzia un contratto di 30 milioni per la sua azienda.* ») fossero precedute dal seguente passaggio: « *sembra che [Soru] sia stato chiamato sotto processo* ».

In terzo luogo, come risulta ampiamente documentato dai resoconti stenografici dei comizi elettorali in questione, il deputato Berlusconi ha intrecciato strettamente considerazioni su questioni di rilevanza più marcatamente locale, in quanto riferite alla regione Sardegna, con considerazioni afferenti alla politica nazionale e al programma di governo dell'Esecutivo da lui guidato, di tal che appare difficile affermare che le espressioni utilizzate non siano riconducibili alla attività politica di interesse nazionale.

D'altronde, è patrimonio di questa Giunta, fin dalla XIII legislatura, che la natura locale o regionale della vicenda oggetto di polemica non basta a recidere il nesso funzionale con il mandato parlamentare. Giovanni Di Fonzo, che era Si può ricordare, per esempio, la vicenda dell'on. stato chiamato a rispondere civilmente per dichiarazioni inerenti all'acquedotto del Chietino ritenute lesive dell'onore del sindaco di

Lanciano e su cui la Giunta e l'Assemblea, nella XIII legislatura, si pronunziarono per la non sindacabilità (doc. IV-quater 164); e – nella corrente legislatura, n. Patarino, di cui al documento – occorre ricordare il caso dell'on. IV-ter 10, relativo ad una disputa sul collocamento di un villaggio-vacanze in Puglia, su cui la Giunta a larga maggioranza ha proposto all'Assemblea una delibera d'insindacabilità, decisione che ha trovato successivamente – a suo avviso – la conferma della Corte costituzionale.

Federico PALOMBA (IdV), domanda se siano disponibili i documenti posti a base della relazione appena ascoltata.

Roberto CASSINELLI (PdL), *relatore*, precisa che li ha evinti dal fascicolo pervenuto alla Camera.

Pierluigi CASTAGNETTI, *Presidente*, ricorda che sia i documenti della difesa del deputato Berlusconi, sia i precedenti citati dal relatore sono a disposizione di tutti i membri della Giunta, come sempre accade. Rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

16 maggio 2012

(*Seguito dell'esame e rinvio*).

Pierluigi CASTAGNETTI, *Presidente*, ricorda che, nella seduta dell'8 maggio scorso, l'onorevole Cassinelli ha svolto la relazione, proponendo di deliberare per l'insindacabilità.

Federico PALOMBA (IdV), nel preannunciare il voto contrario sulla proposta formulata dal relatore, ritiene che i fatti siano manifestazione dell'uso spregiudicato e disinvolto delle funzioni di parlamentare al quale l'onorevole Berlusconi è incline, piegando, tra l'altro, il Parlamento alle proprie esigenze personali. In questo, come in altri casi analoghi, l'onorevole Berlusconi è inquisito per questioni personali, non riconducibili alla funzione di parlamentare, per i quali dovrebbe quindi sottoporsi al giudizio ordinario. Non ritiene infatti possibile ricondurre alle guarentigie di cui all'articolo 68 della Costituzione fatti che rappresentano una vera e propria prevarica-

zione delle regole e che non si sono tradotti in alcun atto tipico della funzione parlamentare.

Francesco Paolo SISTO (PdL) ritiene pienamente condivisibile la proposta formulata dal relatore. Sottolinea, da un lato, come la querela proposta dal dottor Soru si poggi sull'evidente omissione, da parte della stampa, di una parte delle affermazioni dell'onorevole Berlusconi: come evidenziato dal relatore, infatti, nei giornali non è stato riportato il riferimento — che si evince invece dal resoconto stenografico del suo intervento — alla pendenza di un procedimento penale sui fatti in questione. Da ciò appare evidente come l'onorevole Berlusconi abbia esercitato un generale diritto di critica nell'ambito di una competizione elettorale: non ritiene si possa prescindere da tale specifico contesto nella valutazione delle dichiarazioni in oggetto.

Ove la Giunta deliberasse nel senso della sindacabilità delle affermazioni rese dall'onorevole Berlusconi, di fatto si finirebbe per riconoscere ai parlamentari un diritto di critica di portata più limitata rispetto a quello di cui godono i giornalisti.

Pierluigi MANTINI (UdCpTP) esprime perplessità sulla proposta del relatore. In proposito, ricorda come la Giunta, sin dalle passate legislature, si sia avvalsa di criteri consolidati al fine di individuare i confini dell'insindacabilità parlamentare soprattutto in relazione a dichiarazioni rese *extra-moenia*. In particolare, ove il parlamentare si riferisca ad un fatto specifico, appare difficile ricomprendersi tali affermazioni nell'ambito delle opinioni espresse di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione, a meno che tali affermazioni non trovino riscontro in un atto tipico della funzione parlamentare.

Nel caso di specie, in particolare, è proprio la quantificazione del vantaggio (in trenta milioni di euro) che il dottor Soru avrebbe ricevuto dall'espletamento della gara d'appalto per la pubblicità istituzionale nella regione Sardegna a rendere difficoltosa la qualificazione di tali affermazioni in termini di opinioni.

Luca Rodolfo PAOLINI (LNP) ritiene che il caso in esame abbia una rilevanza che tra-

scende la fattispecie concreta in quanto potrebbe assurgere a regola di giudizio per i futuri casi all'esame della Giunta: ove infatti la Giunta ritenesse sindacabile l'opinione del parlamentare che in forma dubitativa facesse riferimento alla pendenza di un processo a carico di un avversario politico, si comprimerebbero notevolmente le prerogative del parlamentare. Dopo che Maurizio PANIZ (PdL) ha chiesto che il voto sulla domanda all'esame sia rinviato ad una prossima seduta, al fine di consentire a tutti i membri della Giunta di parteciparvi, e che Donatella FERRANTI (PD) ha stigmatizzato il diverso atteggiamento dei deputati del gruppo del Popolo della libertà — i quali partecipano ai lavori della Giunta solo ove siano previste votazioni — rispetto a quello tenuto dai colleghi del suo gruppo, che, invece, presenziano costantemente ai lavori, Marilena SAMPERI (PD), Anna ROSSOMANDO (PD) e Fulvio FOLLEGOT (LNP) intervengono sull'ordine dei lavori Pierluigi CASTAGNETTI, Presidente, alla luce degli interventi testé svolti, ritiene di accedere alla richiesta dell'onorevole Paniz, precisando comunque che nella prossima seduta non acconsentirà ad un ulteriore rinvio del seguito dell'esame e che quindi in tale occasione si passerà ai voti.

23 maggio 2012

(Seguito dell'esame e conclusione).

Pierluigi CASTAGNETTI, Presidente, rammenta che il relatore Cassinelli ha proposto l'insindacabilità.

Federico PALOMBA (IdV) voterà contro la proposta del relatore, il quale ha fatto riferimento a due casi nei quali la Giunta e la Camera avrebbero deliberato per l'insindacabilità in relazione a casi di dispute politiche locali. Questo dovrebbe confortare l'opinione per cui anche gli insulti dell'ex Presidente del Consiglio all'ex Presidente della Regione Sardegna sarebbero ricompresi nell'articolo 68 della Costituzione. Egli ha anche detto che tali precedenti sono stati confermati dalla Corte costituzionale. Si tratta di una doppia insattezza.

Tanto per iniziare, entrambe quelle delibere, relative ai deputati Di Fonzo e Patarino, sono state impugnate dai giudici precedenti e la Corte costituzionale ha salvato la Camera solo per motivi procedurali, avendo i giudici ricorrenti omesso di rispettare i termini processuali. Non è dato sapere quale sarebbe stato l'esito se la Corte fosse entrata nel merito. Ma il richiamo a quei precedenti è anche sbagliato da un Di punto di vista sostanziale, specialmente con riferimento al caso dell'on. Fonzo. La delibera concernente Giovanni Di Fonzo è risalente al tempo in cui i deputati erano eletti con il sistema maggioritario e quindi davvero rappresentavano il loro territorio. Tanto più che la questione relativa all'acquedotto del chietino era stata oggetto di un'interrogazione parlamentare presentata dal senatore eletto nello stesso collegio di Di Fonzo. Sicché si tratta di un caso che probabilmente esulava dai criteri stretti della Corte costituzionale, ma non se ne allontanava neanche di tanto, come invece accade in questo caso.

Riconosce che il relatore ha fatto degli sforzi ma questi saranno vanificati dal vaglio non solo della Corte costituzionale ma anche da quello di qualsiasi persona di buon senso. Chiunque dei presenti sarebbe insorto di fronte alla falsa accusa di aver intascato illecitamente 30 milioni di euro.

Giuseppe CONSOLO (FLpTP) fa presente che è in corso la seduta della Commissione giustizia e che comunque ha bisogno di formarsi un orientamento preciso sulla base della documentazione che non ha potuto compiuta-

mente compulsare oggi. Chiede pertanto un rinvio del seguito dell'esame.

Pierluigi CASTAGNETTI, *Presidente*, nessuno chiedendo di parlare a favore o contro, pone ai voti la richiesta di rinvio.

La Giunta respinge.

Antonino LO PRESTI (FLpTP) preannuncia che il suo gruppo voterà in senso contrario alla proposta del relatore.

Pierluigi MANTINI (UdCpTP) voterà contro la proposta del relatore.

Luca Rodolfo PAOLINI (LNP) voterà a favore della proposta del relatore, in ragione del fatto che la questione del processo per abuso d'ufficio a carico di Renato Soru era già emersa sull'*Unione Sarda* in mesi precedenti il comizio e rispetto a quelle notizie Soru non aveva reagito. Di qui l'ovvio affidamento del deputato Berlusconi sulla verità dei fatti.

Marilena SAMPERI (PD) preannuncia che il suo gruppo voterà per la sindacabilità, anche associandosi agli argomenti del collega Palomba in ordine alla totale inconferenza dei precedenti Di Fonzo e Patarino.

La Giunta, per 10 voti contro 9, approva la proposta del relatore, conferendogli il mandato di predisporre il documento per l'Assemblea.