

# CAMERA DEI DEPUTATI <sup>Doc. IV-ter</sup> N. 24-A

---

## RELAZIONE DELLA GIUNTA PER LE AUTORIZZAZIONI

(Relatore: **PALOMBA**, *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 CIVILE**

NEI CONFRONTI DEL DEPUTATO

**BERLUSCONI**

(atto di citazione del dottor Renato Soru)

PERVENUTA DAL TRIBUNALE DI CAGLIARI

*il 4 giugno 2012*

---

---

*Presentata alla Presidenza il 20 dicembre 2012*

---

ONOREVOLI COLLEGHI! — La Giunta riferisce su una domanda di deliberazione in materia di non sindacabilità giudiziale, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione e dell'articolo 3, comma 4, della legge n. 140 del 2003, avanzata dal tribunale civile di Cagliari, con riferimento a un processo civile a carico del deputato Silvio Berlusconi.

L'ex Presidente del consiglio Berlusconi è stato infatti citato per danni da Renato Soru, già presidente della Giunta regionale della Sardegna, per averlo più volte diffamato in pubblico, durante la campagna elettorale per il rinnovo della Giunta e del Consiglio regionale della Sardegna, nel 2009.

La Giunta per le autorizzazioni si è già pronunciata in data 23 maggio 2012 su un'analoga controversia tra l'onorevole Berlusconi e il dottor Renato Soru, concludendo per una proposta all'Assemblea nel senso dell'insindacabilità. Anche in quella circostanza, oggetto della cognizione del giudice di pace della Maddalena, si verteva su dichiarazioni rese dall'onorevole Berlusconi durante la campagna elettorale per le elezioni regionali del 2009 (confronta il doc. IV-ter, n. 21). La materia oggetto dell'atto di citazione in titolo consiste in dichiarazioni rese a Tempio Pausania il 24 gennaio 2009 e in un'intervista rilasciata a *Studio Aperto* il 3 febbraio 2009, nonché in due ulteriori comizi a Olbia e a Cagliari. Tra i due procedimenti vi è solo una parziale sovrapposizione, relativa al comizio di Tempio Pausania del 24 gennaio 2009, restando le altre circostanze al di fuori dell'ambito contemplato nella seduta della Giunta per le autorizzazioni del 23 maggio 2012. La preclusione ad un nuovo esame

(derivante dal principio del *ne bis in idem*) concerne pertanto solo questo episodio e non gli altri.

Come si ricorderà, Renato Soru — che era stato eletto nel 2004, sconfiggendo Mauro Pili — si dimise con qualche mese di anticipo rispetto alla scadenza naturale della consiliatura. Nella competizione elettorale gli si opponeva Ugo Cappellacci, sostenuto dall'on. Berlusconi, il quale — giova notare — nel corso del 2011 si è poi distanziato dal Berlusconi al punto da lasciare il Popolo della Libertà.

Queste prime notazioni di contesto già inquadrano la vicenda nell'ambito strettamente regionale, estraneo al dibattito parlamentare nazionale.

Ma anche le frasi di cui Berlusconi è imputato connotano la vicenda in senso squisitamente regionale. L'ex Presidente del consiglio ha infatti affermato — nel comizio di Arzachena e nella trasmissione televisiva di *Studio Aperto*, oltre che, ancora, nei comizi di Olbia e di Cagliari — che Soru si sarebbe intascato indebitamente ben 30 milioni di euro, in pratica facendo la « cresta » su un appalto della regione per la pubblicità istituzionale affidato alla *Saatchi & Saatchi*.

Berlusconi traeva lo spunto polemico dal fatto che si era da poco instaurato un procedimento penale per abuso d'ufficio e turbativa d'asta a carico di Soru. Ma come sempre, Silvio Berlusconi aveva affermato perentoriamente la disonestà dell'avversario politico, senza distinguere la pendenza del procedimento penale, nelle sue varie fasi, e la condanna. È noto poi che il procedimento penale nei confronti di Renato Soru si è concluso, il 22 aprile 2011, con la formula liberatoria più ampia, confermata in appello.

Si potrebbe preliminarmente notare che Berlusconi — come sempre — usa due pesi e due misure. Esige per sé un atteggiamento garantista che sconfina nella pretesa d'impunità; mentre per gli altri basta una mera indagine per risultare colpevoli di ogni nefandezza. Basta ricordare — a esempio — le sue accuse ad Antonio Di Pietro di aver conseguito una laurea falsa o quelle al giudice Nencini di essere un giudice politicizzato per avere condannato l'IMPREGILO.

Ma qui non si deve discutere del merito della polemica politica: occorre attenersi al tema se Silvio Berlusconi stesse esercitando la sua funzione parlamentare all'atto di tenere i comizi in favore del candidato presidente della Regione, Ugo Cappellacci.

L'ordinamento costituzionale italiano vigente impone la risposta negativa.

L'orientamento della Corte, assolutamente consolidato, prevede che sono sicuramente insindacabili perché coperti dall'articolo 68, primo comma, Costituzione gli atti tipici dell'attività parlamentare. Quelli invece svolti *extra moenia* sono 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 della Corte costituzionale numeri 10, 11, 56, 58, 82, 320, 321 e 420 del 2000; numeri 137 e 289 del 2001; numeri 50, 51, 52, 79, 207, 257, 283, 294 e 521 del 2002; numeri 219 e 379 del 2003 nonché 246, 347 e 348 del 2004 nonché 28 e 176 del 2005 e 331, 335 e 393 del 2006 e 39 del 2012).

Al contrario non possono trovare copertura le esternazioni estemporanee e le mere opinioni politiche, che rientrano nel più generale ambito dell'articolo 21 della Costituzione, la cui applicabilità scriminante è però ovviamente rimessa al giudice, come per tutti i cittadini, secondo il principio di legalità-giurisdizione (v., ancora, le sentenze numeri 10 e 11 del 2000 e 39 del 2012).

Il Presidente del consiglio *pro-tempore*, nel lanciare la sua invettiva ingiuriosa

contro Renato Soru non stava dunque esercitando il suo mandato parlamentare, sia perché non aveva presentato progetti di legge per contrastare pretese illegittimità di gestione della regione Sardegna, sia perché mancano agli atti parlamentari discorsi o altri momenti scritti che possano testimoniare il suo impegno parlamentare contro Renato Soru.

Alcuni parlamentari hanno argomentato che non avrebbe potuto, giacché il capo del Governo non può presentare interrogazioni o interpellanze a se stesso. Ma l'argomento non è persuasivo: Renato Soru era presidente della Giunta regionale dal 2004 e Berlusconi è stato all'opposizione dal 2006 al 2008 e avrebbe ben potuto rendere le pretese inefficienze e opacità dell'amministrazione Soru oggetto di atti parlamentari.

Ma c'è di più.

Con la legge regionale n. 7 del 2006, proprio su impulso della Giunta Soru, la Sardegna aveva approvato una legge volta a promuovere la sovranità del popolo sardo, ritenendo possibile che il popolo sardo, al pari di quello italiano nel suo complesso potesse esprimere una sovranità, sia pur limitata sotto il profilo territoriale.

Ebbene, con la sentenza n. 365 del 2007, con una sentenza — forse opinabile ad altri fini — ha tuttavia stabilito un principio decisivo agli scopi della presente vicenda: « *Pretendere ora di utilizzare in una medesima espressione legislativa, quale principale direttiva dei lavori di redazione di un nuovo statuto speciale, sia il concetto di autonomia sia quello di sovranità equivale a giustapporre due concezioni tra loro radicalmente differenziate sul piano storico e logico (tanto che potrebbe parlarsi di un vero e proprio ossimoro piuttosto che di una endiadi), di cui la seconda certamente estranea alla configurazione di fondo del regionalismo quale delineato dalla Costituzione e dagli Statuti speciali. 8. — La censura è pertanto fondata. Pur nell'ovvio riconoscimento che il Parlamento in sede di adozione del nuovo statuto regionale e, prima ancora, lo stesso Consiglio regionale della Sardegna in sede di esame del disegno*

*di legge costituzionale non sarebbero giuridicamente vincolati a far propri i contenuti della proposta della Consulta regionale relativi al “nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo”, è contrastante con gli articoli 1, secondo comma, 5 e 114 della Costituzione e con l'articolo 1 dello statuto speciale che le censurate disposizioni e la stessa rubrica della legge regionale n. 7 del 2006 assumano come possibile contenuto del nuovo statuto speciale istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale. Un contenuto legislativo del genere produrrebbe (si veda il precedente punto 4) una impropria pressione sulla libertà valutativa dello stesso Parlamento in sede di adozione della relativa legge costituzionale».*

Da questa sentenza si evincono quindi due inequivoci principi: 1) la funzione «sovrana» che si esprime a livello del Parlamento nazionale non è analoga a quella «autonoma» che si esprime a livello regionale; 2) la Sardegna ha nondimeno un regime di autonomia speciale che non consente confusioni con le funzioni nazionali.

È per questo che l'originaria proposta incorreva in un grossolano errore, giuridico, storico e culturale che finisce per calpestare la sensibilità autonomista della Sardegna.

Senza contare che la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo,

nel suo orientamento costante (v., per esempio, le sentenze *Cofferati* 1 e 2 del 2009 e 2010 e *Onorato* del 2011), esclude la compatibilità dell'applicabilità disinvolta dell'immunità parlamentare con l'articolo 6 della Convenzione dei diritti dell'uomo, che prevede il diritto fondamentale del giusto processo di fronte a un giudice terzo, che inevitabilmente la Camera mostrerebbe di non essere.

Sicché, a maggioranza, nella seduta del 19 dicembre 2012 la Giunta ha respinto la proposta d'insindacabilità avanzata dal deputato Bianconi nella precedente seduta del 31 ottobre, deliberando pertanto per la sindacabilità. Nella malaugurata ipotesi che questa relazione non fosse approvata, il personale auspicio del sottoscritto è che il giudice elevi immediatamente il conflitto d'attribuzione tra poteri, mediante apposita ordinanza-ricorso debitamente sottoscritta dal giudice medesimo, che riporti integralmente le frasi oggetto della querela, di modo che la Corte costituzionale possa rendersi ben conto dell'aberrazione cui la Camera darebbe luogo.

Per questi motivi, a maggioranza, la Giunta propone di deliberare che i fatti oggetto del processo civile pendente presso il tribunale di Cagliari non concernono opinioni espresse ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Federico PALOMBA, per la maggioranza