

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Doc. IV-ter
n. 9-A

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE MERCATALI)

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

PAOLO GUZZANTI

senatore all'epoca dei fatti

procedimento civile n. 3533/07 RG pendente presso il Tribunale Ordinario di Roma

Trasmessa dal Tribunale Ordinario di Roma
il 16 giugno 2008

—————
Comunicata alla Presidenza il 29 gennaio 2009

ONOREVOLI SENATORI. – In data 16 giugno 2008 il Tribunale Ordinario di Roma ha trasmesso al Senato copia degli atti relativi al procedimento civile n. 3533/07 RG a carico dell'onorevole Paolo Guzzanti, senatore all'epoca dei fatti, affinché si accerti se il fatto oggetto del procedimento civile *de quo* integri o meno l'ipotesi di espressione di opinioni insindacabili a norma dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, in quanto opinioni connesse all'esercizio delle funzioni svolte da parte di un membro del Parlamento.

Il procedimento in questione ha avuto origine da un atto di citazione presentato in data 21 dicembre 2006 dall'onorevole Giulietto Chiesa in ragione delle affermazioni fatte dal senatore Guzzanti durante la trasmissione «Omnibus Week End» in onda il 10 dicembre 2006 sull'emittente televisiva La7. La trasmissione aveva oggetto il caso Mitrokhin e il senatore Guzzanti, rispondendo a una domanda del conduttore sui consulenti della Commissione Mitrokhin, diceva: «I quarantasette consulenti erano prevalentemente esimi storici, come Pons dell'Istituto Gramsci, come beh gente che non si è mai vista, ... altri che hanno preso lo stipendio come Giulietto Chiesa e non si sono mai visti, quindi che significa? ... non prendeva soldi? E meno male!». L'onorevole Chiesa, consulente della Commissione Mitrokhin dall'ottobre 2002 all'ottobre 2004, dichiarava nell'atto di citazione di non aver mai percepito alcun compenso per tale attività e che l'ex senatore Guzzanti, in qualità di Presidente della Commissione, doveva esserne a conoscenza anche perché in precedenza avevano entrambi partecipato a una trasmissione su Canale Italia durante la quale l'onorevole Chiesa aveva precisato questo fatto. Le affer-

mazioni dell'allora senatore Guzzanti sarebbero quindi false e diffamatorie e non ricadrebbero nell'ambito delle opinioni insindacabili secondo l'articolo 68, primo comma, della Costituzione poiché prive di nesso funzionale con la sua attività di parlamentare.

Con ordinanza emessa in data 13 giugno 2008, il Tribunale di Roma, I Sezione civile, disponeva quindi, ai sensi della legge n. 140 del 2003, la trasmissione degli atti al Senato affinché questa Assemblea potesse pronunciarsi sulla sussistenza o meno della prerogativa prevista dal primo comma dell'articolo 68 della Costituzione, in relazione alle sopra riportate dichiarazioni dell'onorevole Guzzanti. Conseguentemente il giudice disponeva la sospensione del procedimento.

Il Presidente del Senato ha deferito alla Giunta tale richiesta il 26 giugno 2008 e l'ha annunciata in Aula in pari data.

La Giunta ha esaminato la domanda nelle sedute dell'11 novembre 2008, del 13 gennaio 2009 e del 27 gennaio 2009, ascoltando l'onorevole Guzzanti, ai sensi dell'articolo 135, comma 5, del Regolamento del Senato nella seduta del 13 gennaio 2009.

* * *

Nel corso dell'audizione l'onorevole Guzzanti contestava gli assunti della parte attrice sostenendo che la frase in questione rientrava pienamente nell'insindacabilità sancita dall'articolo 68, primo comma, della Costituzione. Egli si stava esprimendo in qualità di *ex* Presidente della Commissione Mitrokhin, durante un dibattito che riguardava l'attività della Commissione stessa e al quale partecipavano rappresentanti di altre forze politiche; le opinioni espresse erano quindi strettamente legate alla sua funzione di parlamentare. L'allora senatore inoltre non faceva

altro che riportare una notizia solo in parte imprecisa poiché l'onorevole Chiesa aveva effettivamente partecipato ad un'unica seduta della Commissione, il 10 giugno 2004.

* * *

In base a una consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale (a partire dalla sentenza 15 dicembre 1988, n. 1150), il potere di valutare la condotta addebitata a un proprio membro – che compete alla Camera di appartenenza, con l'effetto, qualora la condotta sia qualificata come esercizio delle funzioni parlamentari, di inibire in ordine ad essa una difforme pronuncia giudiziale di responsabilità – opera sempreché il potere sia stato correttamente esercitato. Lo strumento che verifica la correttezza di tale esercizio era stato individuato nel conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato.

Quando però la Corte costituzionale si accorse del nullo valore deterrente (nei confronti dell'abuso di insindacabilità) del principio della cosiddetta «verifica esterna» – secondo cui, in sede di risoluzione dei conflitti di attribuzione, essa deve limitarsi a controllare che la delibera parlamentare sia il frutto di un procedimento parlamentare completo, regolare e motivato, senza spingersi a valutare la congruità di merito delle argomentazioni della Camera pronunciatisi sul punto – tale sindacato fu esteso anche alla sussistenza dei presupposti richiesti dal primo comma dell'articolo 68 della Costituzione, e cioè alla riferibilità dell'atto alle funzioni parlamentari. In tal modo in sede di conflitto tra poteri la Corte costituzionale ha innovato (accentuandolo) rispetto al tradizionale livello di incisività del suo sindacato, affermando che il suo «esame non può peraltro limitarsi ad esaminare la valutazione o la congruità delle motivazioni (...), ma deve necessariamente, dovendo giudicare sul rapporto tra le rispettive sfere di attribuzione dei poteri confliggenti, *accertare se, in concreto, l'espressione dell'opinione in questione possa o meno ricondursi a quell'esercizio*

delle funzioni" parlamentari, il cui ambito, trattandosi di norma costituzionale, spetta alla Corte definire» (sentenza n. 11 del 2000).

In questo contesto la Corte costituzionale ha statuito che il *nesso funzionale* consiste non già in una semplice forma di collegamento – di argomento o di contesto – fra attività parlamentare e dichiarazioni, ma più precisamente nella «identificabilità della dichiarazione stessa quale espressione di attività parlamentare» (sentenza n. 10 del 2000); la diffusione all'esterno delle Camere di dichiarazioni collegate a quelle già espresse in sede parlamentare è insindacabile «solo ove sia riscontrabile *corrispondenza sostanziale di contenuti con l'atto parlamentare*, non essendo sufficiente a questo riguardo una mera comunanza di tematiche» (sentenza n. 11 del 2000). Successivamente ancora, la Corte ha precisato che il nesso funzionale può considerarsi sussistente «quando le dichiarazioni siano sostanzialmente riprodotte dell'opinione sostenuta in sede parlamentare» (sentenza n. 56 del 2000).

Pertanto, i criteri per valutare il nesso funzionale – con specifico riferimento alle dichiarazioni rese al di fuori del campo di applicazione del diritto parlamentare in senso stretto – dettati dalla Corte costituzionale sono:

1. l'effettiva e «sostanziale corrispondenza» delle dichiarazioni rese rispetto ai contenuti di atti inerenti specifiche forme di esercizio di funzioni parlamentari; il termine di paragone non è però rappresentato solo da atti parlamentari tipici (disegni di legge, strumenti di sindacato ispettivo, eccetera), ma anche da «strumenti, atti e procedure, anche "innominati", ma comunque rientranti nel campo di applicazione del diritto parlamentare, che il membro del Parlamento è in grado di porre in essere e di utilizzare proprio solo e in quanto riveste tale carica» (v. sentenze n. 298 del 2004, n. 120 del

2004, ma anche sentenze n. 56 del 2000, n. 509 del 2002 e n. 219 del 2003). Di conseguenza il nesso funzionale è stato ravvisato con un'interrogazione del deputato Gramazio (anche in considerazione delle ragioni della sua inammissibilità: sentenza n. 379 del 2003); nel caso di un senatore che aveva reso dichiarazioni in conferenza stampa, l'insindacabilità fu riconosciuta dalla Corte perché l'atto «tipico» in corrispondenza funzionale era una sua lettera al Presidente della Commissione antimafia (sentenza n. 219 del 2003 su Centaro e sentenza n. 298 del 2004 su Mancuso, nella quale ultima è poi venuta in rilievo – a giustificare la deputata Maiolo – la lettera da lei scritta al Presidente del suo Gruppo);

2. il nesso funzionale non può tollerare «segmenti temporali di tale ampiezza da risultare incompatibile con la stessa finalità divulgativa»; da ciò la nozione di «sostanziale contestualità», con cui questa Corte ha rappresentato l'esigenza di un medesimo contesto temporale tra atto tipico o innominato e sua divulgazione, pena la stessa interruzione del nesso funzionale. Ora, in ordine a tale contestualità la Corte, nella sentenza n. 221 del 2006 ha ritenuto che:

a) non può ritenersi sussistente per dichiarazioni rese alla stampa oltre un anno dopo la presentazione della mozione, di cui alla fattispecie esaminata;

b) va effettivamente riconosciuta la possibilità che l'atto funzionale segua alle dichiarazioni esterne, entro un arco talmente compresso di tempo da poter affermare la «sostanziale contestualità» fra l'uno e le altre (v. sentenze n. 10 del 2000 e n. 276 del 2001); ma tale ipotesi non ricorre quando sussiste uno iato temporale considerevole – nella fattispecie erano dieci giorni – tra la dichiarazione apparsa sulla stampa e la mozione proposta, perché in tal caso si invertirebbe, evidentemente, l'ordine logico, prima che giuridico, tra atto e sua divulgazione;

3. il criterio «spaziale» vigente a Westminster è respinto (v. sentenza n. 509 del 2002, in cui è stata negata l'insindacabilità delle opinioni espresse dal deputato Fabio Mussi nei confronti del deputato Cesare Previti, nell'ambito di una conversazione privata intercorsa con altro membro del Parlamento all'interno della *buvette* della Camera dei deputati, perché non si possono ritenere coperti da tale immunità gli atti non «di funzione», anche se compiuti all'interno della sede della Camera o del Senato);

4. la verifica del nesso funzionale tra dichiarazioni rese *extra moenia* ed attività tipicamente parlamentari, nonché il controllo sulla sostanziale corrispondenza tra le prime e le seconde, devono essere effettuati con riferimento alla stessa persona, mentre «sono irrilevanti gli atti di altri parlamentari» (sentenze nn. 249 del 2006, 146 del 2005 e 347 del 2004);

5. visto che i regolamenti parlamentari negano ingresso nei lavori delle Camere agli scritti o alle espressioni «sconvenienti», l'uso del turpiloquio non farebbe parte del modo di esercizio delle funzioni parlamentari e perciò, a maggior ragione, le stesse espressioni non potrebbero essere ritenute esercizio della funzione parlamentare quando usate al di fuori delle Camere stesse (sentenza n. 249 del 2006).

Va infine ricordato che la Corte, dopo l'entrata in vigore dell'articolo 3 della legge 20 giugno 2003, n. 140, ha ribadito che non ogni opinione espressa da un parlamentare rientra nella previsione dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, perché altrimenti l'immunità si risolverebbe in un privilegio personale confliggente in modo irrimediabile con principi costituzionali fondamentali e diritti di altri soggetti; ciò che conta è pur sempre l'esistenza del nesso funzionale tra opinione espressa ed attività non genericamente politica bensì parlamentare, anche se le caratteristiche di quest'ultima e di conseguenza quelle dello stesso nesso fun-

zionale non possono essere rigorosamente definite in astratto «in ragione dell'inscindibile legame tra conflitto e singola fattispecie» (sentenza n. 120 del 2004).

Non può che riscontrarsi come questi consolidati criteri siano espressione di un *favor* per la riconducibilità piena della vicenda nella capacità di qualificazione del diritto parlamentare: riconducibilità che, ad un attento esame del fatto di causa, è soddisfatto dalla vicenda in questione, nella quale le opinioni espresse dall'*ex* senatore Guzzanti registrano un nesso funzionale con la carica parlamentare ricoperta.

* * *

I lavori della Commissione parlamentare d'inchiesta sul *dossier* Mitrokhin ebbero inizio nel giugno 2002; ci sarebbero voluti un paio di anni per rendersi conto di come affrontare il tema in questione portasse l'attività della Commissione su un terreno estremamente complesso e delicato.

L'allora senatore Guzzanti ha ritenuto necessario in varie sedi pubbliche di soffermarsi sulle ragioni che indussero la Commissione d'inchiesta sul *dossier* Mitrokhin ad avvalersi della collaborazione di vari consulenti, sulle modalità di scelta, di compenso (ove presenti) e di partecipazione ai lavori. Le considerazioni che precedono erano funzionali a rendere conto della estrema difficoltà di acquisire informazioni circa i legami sussistenti fra le strutture del vecchio KGB e la realtà politica italiana.

Rileva quindi – sotto un diverso profilo, quello delle insindacabilità – che la difesa dell'operato della Commissione d'inchiesta sul *dossier* Mitrokhin abbia spinto il suo Presidente a rendere conto dei motivi di ritardo che venivano percepiti dall'opinione pubblica come fonte di inefficacia del suo operato: si tratta della proiezione esterna degli atti tipici di gestione delle risorse umane e materiali a disposizione della Commissione in base alla legge istitutiva, atti tipici senz'altro rientranti nella competenza del Presidente dell'organo bicamerale in questione.

Le conversazioni intercorse tra l'allora senatore Guzzanti e l'onorevole Chiesa – per cui è causa – senza alcun dubbio, dal punto di vista contenutistico, attengono all'esercizio della funzione parlamentare dell'*ex* senatore Guzzanti nella sua veste di Presidente della Commissione d'inchiesta sul *dossier* Mitrokhin.

* * *

Per tali motivi la Giunta propone all'Assemblea di deliberare che le dichiarazioni rese dall'onorevole Guzzanti, senatore all'epoca dei fatti, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e ricadono pertanto nell'ipotesi di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

MERCATALI, *relatore*

