

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

**Doc. IV-quater
n. 2**

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE CALLEGARO)

SULLA

APPLICABILITÀ DELL'ARTICOLO 68, PRIMO COMMA, DELLA
COSTITUZIONE, NELL'AMBITO DI UN PROCEDIMENTO CIVILE
NEI CONFRONTI DEL SIGNOR

ELIDIO DE PAOLI
senatore nella XII legislatura

(procedimento civile R.G. n. 5690/95 pendente nei suoi confronti presso il Tribunale di Brescia)

Comunicata alla Presidenza il 21 novembre 1996

ONOREVOLI SENATORI. - Il giudice istruttore presso il Tribunale civile di Brescia ha emesso in data 12 febbraio 1996 un'ordinanza con la quale ha dichiarato manifestamente infondata la questione dell'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, sollevata dall'allora senatore Elidio De Paoli nell'ambito di un giudizio civile instaurato nei suoi confronti a seguito della citazione proposta dal dottor Francesco Bettoni in relazione alle dichiarazioni rilasciate dallo stesso De Paoli ad un quotidiano nell'aprile 1995.

La dichiarazione di manifesta infondatezza era stata pronunciata ai sensi dell'articolo 3 del decreto-legge 8 gennaio 1996, n. 9, che prevedeva la comunicazione della relativa ordinanza al ramo del Parlamento competente.

L'ordinanza è stata infatti trasmessa al Senato il 22 febbraio 1996 ed è stata deferita dal Presidente del Senato alla Giunta in pari data. La Giunta ha esaminato il documento nelle sedute del 28 febbraio e del 6 marzo 1996 ed ha deliberato di proporre al Senato di dichiarare l'insindacabilità delle opinioni espresse dall'allora senatore De Paoli. La relazione della Giunta (XII legislatura Senato, *Doc. IV-quater*, n. 3) comunicata all'Assemblea il 14 marzo 1996, non è stata mai presa in esame dal Senato essendosi in regime di *prorogatio*.

L'ordinanza dichiarativa della manifesta infondatezza della questione relativa all'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione alle opinioni espresse dall'ex senatore De Paoli è stata mantenuta all'ordine del giorno del Senato nella XIII legislatura, con la decisione dell'Assemblea del

16 maggio 1996, ed è stata deferita alla Giunta il 1° luglio successivo.

La Giunta l'ha esaminata nella seduta del 29 ottobre 1996, ai sensi del comma 8 dell'articolo 2 del decreto-legge n. 555 del 1996, a norma del quale «Nei casi di cui ai commi 4, 6 e 7 e in ogni altro caso in cui sia altrimenti investita della questione, la Camera trasmette alla autorità giudiziaria la propria deliberazione».

Nella seduta del 29 ottobre la Giunta ha ascoltato l'ex senatore De Paoli, ai sensi dell'articolo 135, comma 5, del Regolamento del Senato.

* * *

Il signor De Paoli è stato citato in giudizio presso il Tribunale di Brescia in una causa civile, a seguito della posizione da lui assunta durante la presentazione della lista dei candidati alla carica di consiglieri provinciali del comune di Brescia nelle ultime consultazioni elettorali amministrative.

La citazione proviene dal dottor Francesco Bettoni, presidente della Camera di commercio di Brescia e amministratore delegato dell'Ente Fiera, che pretende il risarcimento dei danni - quantificati in lire cento milioni - a causa delle dichiarazioni rilasciate dal senatore De Paoli al quotidiano «Brescia Oggi» nell'aprile 1995 a proposito del medesimo Ente. Il senatore De Paoli, dopo aver affermato che il programma della sua parte politica si proponeva la soppressione degli enti inutili, menzionava tra questi l'Ente Fiera, dichiarando che tale ente «non deve servire solo a Bettoni per fare viaggi all'estero». Il dottor Bettoni ritiene fortemente lesive della sua reputazione e non corrispondenti al vero tali affermazioni,

che qualificano l'Ente Fiera come ente inutile, ossia fonte di spreco di denaro pubblico, che serve solo per consentire allo stesso Bettoni di fare viaggi all'estero. Il dottor Bettoni osserva che è sufficiente, ai fini dell'integrazione dell'illecito, la valutazione dell'obiettiva scorrettezza «di siffatto modo di esporre, le proprie, per altro verso legittime, opinioni politiche, posto che l'esposizione delle proprie opinioni, pur potendo sostanziarsi in critiche, anche severe, all'operato, ai comportamenti, alle impostazioni di una persona, chiamata a ricoprire determinati incarichi, non può travalicare ben determinati limiti imposti non soltanto da esigenze di stile e di buona educazione ma dal dato normativo rettammente inteso».

Tra i documenti depositati nella scorsa legislatura dell'ex senatore De Paoli vi è anche la sua comparsa di risposta, nella quale fa presente che la frase ritenuta diffamatoria dal dottor Bettoni è stata estrapolata da un'intervista collettiva riguardante temi molto più ampi, e solo parzialmente riprodotta sul quotidiano «Brescia Oggi», intervista nella quale egli affrontava, indicando i punti del programma elettorale della sua parte politica, anche i problemi degli sprechi continui di pubblico denaro. Il senatore De Paoli sottolinea che il suo impegno politico e parlamentare è stato caratterizzato da interventi diretti a eliminare tutti gli sprechi di denaro pubblico. Ne deriva che le dichiarazioni da lui rese «sono riconducibili all'esercizio delle funzioni parlamentari presso il Senato..., cosicchè egli invoca a proprio favore il disposto dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, nel quale viene impedito di perseguire i membri del Parlamento per le opinioni espresse e per i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni». Il senatore De Paoli ricorda che la prassi ormai costante della Camera dei deputati e del Senato ravvisa il sostanziale collegamento delle valutazioni politiche espresse dai parla-

mentari, in forme e sedi diverse con la funzione parlamentare stessa, in quanto l'attività parlamentare viene esercitata con le modalità più disparate, soprattutto nei tempi attuali, in cui il dibattito politico viene espresso sempre più sovente fuori del Parlamento mediante i rapporti con la stampa.

L'ordinanza in data 10 febbraio 1996, emessa dal giudice istruttore del Tribunale civile e penale di Brescia, ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione relativa all'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, alle opinioni manifestate dal senatore De Paoli. L'ordinanza esprime inizialmente il dubbio sull'applicabilità dell'articolo 68 della Costituzione, oltre che ai processi penali, anche ai processi civili. Il giudice rileva peraltro che, anche ritenendo applicabile l'articolo 68 della Costituzione ai processi civili, la norma costituzionale troverebbe applicazione solo quando il membro del Parlamento ponesse in essere dei comportamenti astrattamente illeciti nell'esercizio delle proprie funzioni parlamentari. Lo stesso giudice osserva che, nella fattispecie, il senatore De Paoli ha pronunciato le affermazioni oggetto del giudizio nell'ambito di un'intervista giornalistica, nella quale descriveva la propria strategia politica per l'elezione a Presidente del Consiglio provinciale. Ritiene pertanto che la predetta intervista non è assolutamente riconducibile all'attività parlamentare del senatore De Paoli, «ma che al contrario è collegabile ad attività politica posta in essere da un senatore della Repubblica italiana e volta alla elezione in un organo provinciale, cosicchè tale attività non trova alcun collegamento con lo *status* di senatore, ma è invece spiegata con l'appartenenza ad una certa forza po-

litica impegnata in una campagna elettorale locale».

Il primo rilievo del giudice istruttore del Tribunale di Brescia è del tutto privo di fondamento. Già dai lavori preparatori della Costituzione emerge che i costituenti intesero escludere qualsiasi responsabilità giuridica dei parlamentari per gli atti posti in essere nell'esercizio delle loro funzioni. Per di più la legge costituzionale del 29 ottobre 1993, n. 3, sostituendo l'espressione «non possono essere perseguiti» con l'altra «non possono essere chiamati a rispondere» ha chiaramente evidenziato l'estensione dell'immunità non solo al campo penale ma anche a quelli civile e disciplinare (cfr. atti Camera, XI legislatura, progetto di legge n. 86, relatore Casini).

Veniamo ora ad esaminare l'ambito della insindacabilità e cioè cosa debba intendersi per opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni di parlamentare. Nella prassi e nella giurisprudenza parlamentare, dopo varie oscillazioni, era emersa la tesi più ampia secondo cui la prerogativa costituzionale includerebbe nell'area applicativa dell'insindacabilità tutti i comportamenti riconducibili all'attività politica intesa *lato sensu* del parlamentare. Più conforme al dettato costituzionale appare invece la tesi secondo cui l'immunità è applicabile all'attività svolta anche fuori dalla sede parlamentare, ma che sia collegata e strumentale rispetto all'attività parlamentare «tipica».

Il decreto-legge del 23 ottobre 1996, n. 555, individua al primo comma una serie di atti parlamentari (disegni o proposte di legge, emendamenti, ordini del giorno, mozioni, risoluzioni, interpellanze, interrogazioni, interventi nelle assemblee e negli altri organi delle Camere) ai quali è «in ogni caso» applicabile la garanzia dell'insin-

dacabilità di cui al primo comma dell'articolo 68 della Costituzione.

Al terzo comma, poi, il decreto-legge estende l'insindacabilità ad «attività divulgative connesse pur se svolte fuori dal Parlamento». Anche qui vi può essere una interpretazione più o meno stretta della connessione fra le attività divulgative e quelle tipiche della funzione parlamentare. Riteniamo che il decreto-legge si debba interpretare nel senso che debbano considerarsi insindacabili quelle attività politiche funzionalmente connesse alla esplicazione del mandato parlamentare; mandato che peraltro non può ritenersi ristretto alle manifestazioni tipiche (interpellanze, interrogazioni, eccetera). Comunque un collegamento funzionale fra le opinioni espresse e l'attività parlamentare tipica sussiste sia che le opinioni espresse anticipino l'atto tipico sia che lo seguano. Scendendo alla fattispecie in esame l'intervista concessa dal senatore De Paoli a «Brescia Oggi» e considerata diffamatoria contiene una valutazione critica generale, per quanto concerne l'eliminazione degli Enti inutili, ed una specifica, in ordine alla inutilità dell'Immobiliare Fiera spa presieduto dal dottor Francesco Bettoni.

La dichiarazione resa a «Brescia Oggi» si inserisce nella campagna elettorale per le elezioni provinciali di Brescia nelle quali il senatore De Paoli si presentava quale candidato e più ampiamente nella tematica del contenimento della spesa pubblica, particolarmente cara al senatore De Paoli e costantemente affrontata nel corso della sua attività parlamentare, come dimostrano gli interventi compiuti nelle varie sedi parlamentari.

Il senatore De Paoli ha poi presentato una interrogazione a risposta scritta riguardante appunto l'Immobiliare Fiera di Brescia e le manifestazioni e viaggi dalla stessa indetti.

Da tali circostanze può ravvisarsi un'evidente connessione fra l'opinione espressa dal senatore De Paoli e la sua attività parlamentare sia tipica che no. Peraltro la giurisprudenza parlamentare ha ravvisato una connessione fra la partecipazione alle campagne elettorali e l'esercizio delle funzioni parlamentari. «Manifestazioni proprie della campagna elettorale costituiscono occasione per portare all'esterno le tesi, le opinioni, le critiche, le proposte di riforme sostenute nei dibattiti e nelle sedi parlamentari dalle forze politiche alle quali appartiene il parlamentare» (vedi per il Senato, il *Doc. IV-ter*,

n. 1-A, approvato dall'Assemblea il 9 marzo 1995, senatore Donato Manfredi, con richiami a precedenti della Camera dei deputati).

L'insieme delle considerazioni sopra svolte ha pertanto convinto la Giunta a deliberare, a maggioranza, di proporre all'Assemblea di dichiarare l'insindacabilità, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal senatore De Paoli nell'intervista *de qua agatur* in quanto collegate all'esercizio delle sue funzioni di parlamentare.

CALLEGARO, *relatore*