

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

**Doc. IV-ter
n. 1**

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 DOTTOR

GIUSEPPE FRONZUTI

senatore all'epoca dei fatti (*)

per il reato di cui all'articolo 595, commi primo e terzo, del codice penale (diffamazione con il mezzo della stampa)

**Trasmessa dal Giudice per le indagini preliminari
presso il tribunale di Sala Consilina il 15 novembre 2000**

Già stampato Doc. IV-ter, n. 11 della XIII legislatura

(*) L'autorità giudiziaria aveva inizialmente trasmesso la richiesta di deliberazione in materia di insindacabilità concernente l'allora deputato Fronzuti alla Camera dei deputati. La Camera, con deliberazione del 6 novembre 2000 ha restituito gli atti in quanto, conformemente alla giurisprudenza costituzionale, la decisione su tale richiesta spetta al ramo del Parlamento al quale l'interessato apparteneva all'epoca dei fatti, vale a dire il Senato della Repubblica.

Al Signor Presidente del Senato della Repubblica

ROMA

Sala Consilina, 15 novembre 2000

Oggetto: Trasmissione copia atti del procedimento penale n. 2466/99 RG a carico dell'onorevole Giuseppe Fronzuti nato a Perdifumo (SA) il 29 settembre 1933 e residente in Sala Consilina (SA) alla via Mezzacapo n. 13.

Con ordinanza del 13 novembre 2000, il Giudice per le indagini preliminari di questo Tribunale ha disposto la trasmissione degli atti del procedimento penale relativo al nominato in oggetto, perché deliberi se il fatto per il quale è procedimento concerne o meno opinioni espresse da un membro nell'esercizio delle sue funzioni.

Si allega: copia degli atti del procedimento con relativa ordinanza.

Si prega restituire copia della presente per avvenuta ricezione.

Con ossequi.

Il Cancelliere
Dott. Pietro CUSATI

ORDINANZA SULLA RICHIESTA DI ARCHIVIAZIONE
NON ACCOLTA

N. 1032/96 R.G.N.R.P.

N. 2466/99 R.G.G.I.P.P.

Il Giudice delle Indagini dottor Cataldo C. Collazzo, in esito all'udienza in camera di consiglio del 5 novembre 1999; letti gli atti del procedimento in epigrafe ed esaminata la richiesta di archiviazione avanzata il 13 agosto 1999 dal pubblico ministero nei confronti di: FRONZUTI GIUSEPPE, nato a Perdifumo il 29 settembre 1933 e residente in Sala Consilina alla via Mezzacapo n. 13; in relazione al reato di cui all'articolo 595 commi 1 e 3 del codice penale, commesso in Sala Consilina il 19 aprile 1996;

Sentite le parti in camera di consiglio;

OSSERVA

1. *Del fatto: la materialità diffamatoria di alcune delle affermazioni di Fronzuti Giuseppe.*

Il Fronzuti Giuseppe, a chiusura della campagna elettorale per le elezioni dei membri della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica del 1996, nel corso di un comizio tenuto in Sala Consilina il 19 aprile 1996, così ebbe tra l'altro ad esprimersi: «la moglie (di Mattina Enzo, n.d.e.) ha avuto 15 anni di pensione, senza avere versato una lira di contributo per la legge Mosca del 1982, tutti i sindacalisti ed i politici con questa legge n. 52, legge Mosca, ebbene ha avuto la pensione senza aver pagato una lira. Questa è una cosa indecente, questa è una cosa vergognosa che un sindacalista vada in giro per le piazze e spieghi questa cosa a chi non ha la pensione o a chi ce l'ha e ha pagato i contributi, la moglie non ha pagato un contributo... (p. 31-32 della trascrizione).

Più avanti, così il Fronzuti rimarcava il comportamento dell'avversario politico: «Certo, un uomo che per 10 anni ha percepito 45 milioni al mese di stipendio dal ... d'Europa e tanti altri oggi, poi magari oggi non ci va neanche ai consigli, perché fatevi dire quante volte è andato a questi consigli così verificheremo se le idee ce l'ha Fronzuti o le idee ce l'ha Mattina» (p. 35 della trascrizione).

Ritiene il pubblico ministero, quanto al primo passaggio oggetto della denuncia del Mattina, che si tratti di critica pura, politica, su un provvedimento legislativo che ha consentito pensioni eccezionali in situazioni eccezionali, affermando che l'affermazione «ha avuto 15 anni di pensione» significherebbe per il *quivis de populo* che «ha ottenuto il riconoscimento ai fini pensionistici di 15 anni di contributi, ma non che ha attualmente una pensione, come lamentato in querela».

Le frasi innanzi evidenziate: «ha avuto 15 anni di pensione, senza avere versato una lira di contributo»; «ebbene ha avuto la pensione senza aver pagato una lira»; «la moglie non ha pagato un contributo»; sembrano viceversa insinuare in chi ascoltava e ora legge l'impressione netta che: *a)* la signora Mattina percepisca una pensione; *b)* che percepisca la pensione senza aver pagato contributi, per gli effetti della legge Mosca.

Le conclusioni rassegnate in punto di fatto dal pubblico ministero non sembrano perciò poter essere condivise, sia per ciò che riguarda l'essere allo stato la signora Mattina titolare o meno di un trattamento di quiescenza, sia sulla circostanza che la stessa goda di tale trattamento senza aver effettivamente versato i contributi previdenziali.

Tanto più, poi, perché con le parole del Fronzuti si ingenerava nell'ascoltatore il dubbio che tale perversa situazione fosse stata resa possibile per effetto della «legge Mosca», e ciò contrariamente al vero, giacché in dipendenza di tale legge (la n. 252 del 1974), per quanto contestata ed oggetto di discussioni anche fondate, fu possibile riscattare a condizioni agevolate un certo numero di anni di servizio.

La critica non appare perciò dirigersi verso gli effetti prodotti da una legge, discussa e discutibile, ma direttamente verso la signora Mattina, per avere ella «avuto 15 anni di pensione, senza avere versato un lira di contributo».

L'affermazione è certamente non rispondente al vero e lesiva della dignità sia della signora Mattina che del marito.

Anche di quest'ultimo, in particolare, giacché l'attacco diretto alla signora fu semplicemente strumentale per colpire direttamente e screditare l'attività politica e l'impegno sindacale del Mattina, con l'esplicitazione immediata ed inequivoca dell'intenzione dell'agente, che si individua nella frase: «.. è una cosa indecente, questa è una cosa vergognosa che un sindacalista vada in giro per le piazze e spieghi questa cosa a chi non ha la pensione o a chi ce l'ha e ha pagato i contributi, la moglie non ha pagato un contributo».

Non sembra che tutto ciò possa essere fatto rientrare nei limiti consentiti al diritto di critica politica, giacché all'evidenza l'affondo è trasformato in attacco personale, portato direttamente alla sfera privata dell'offeso, ed è sconfinato in una mera lesione della reputazione sua e della consorte.

Non sembra viceversa affetta da intenti e riflessi diffamatori la seconda affermazione del Fronzuti, pure censurata dal Mattina, giacché essa rientra nell'ambito dell'ammessa critica nei confronti di un rappresentante politico, in ordine al ruolo e all'azione da lui svolti nell'ambito della funzione alla quale egli è stato chiamato.

2. Del problema della insindacabilità delle opinioni espresse dai membri del Parlamento.

Ulteriore problema che deve essere affrontato in questa sede è quello della eventuale sussistenza della insindacabilità delle opinioni espresse dal

Fronzuti, in quanto parlamentare già all'epoca dei fatti, per effetto della disposizione contenuta nell'articolo 68, comma 1, della Costituzione.

La sentenza n. 289 del 18 luglio 1998 della Corte Costituzionale ha offerto spunti notevoli di riflessione sistematica per l'esatto inquadramento della nozione di insindacabilità di cui all'articolo 68.

La Suprema Corte ha difatti, nel caso sottoposto al suo esame, risolto il conflitto di attribuzione sollevato dal Tribunale di Bergamo a seguito di una delibera della Camera dei Deputati che aveva sancito la insindacabilità di opinioni espresse da un suo membro.

Annullando tale deliberazione, con la quale la Camera aveva dichiarato che alcune affermazioni fatte da un suo membro *extra moenia* potessero essere qualificate quali affermazioni concernenti opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari, la Corte ha riconosciuto che difettava nel caso di specie la possibilità di rintracciare una connessione con atti tipici della funzione e di individuare un intento divulgativo di una scelta o di una attività politico parlamentare.

La premessa costante in tema di insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari risiede difatti nel principio che tale prerogativa non può estendersi a tutti i comportamenti di chi sia membro delle Camere, ma solo a quelli funzionali all'esercizio delle attribuzioni proprie del potere legislativo (cfr. in proposito le sentenze della Corte Costituzionale n. 375 del 1997 e 379 del 1996).

Proprio il nesso funzionale costituisce infatti il discrimine fra quell'insieme di dichiarazioni, giudizi e critiche e le opinioni che godono della particolare garanzia prevista dall'articolo 68, comma 1, della Costituzione.

Anche nella vicenda che occupa, così come in quella oggetto della decisione della Suprema Corte, non si individua un collegamento fra le espressioni ritenute diffamatorie e la attività parlamentare, in quanto sfugge rintracciare qualsiasi tipo di connessione con atti tipici della funzione, né appare possibile individuare un contenuto divulgativo di una scelta o di una attività politico parlamentare.

Largamente esplicativo, in proposito, appare peraltro il parere n. 1 del 24 ottobre 1996 della Giunta della Camera dei Deputati per il regolamento relativo alla correttezza degli interventi, che testualmente così si esprime: «l'ampiezza della prerogativa (dell'insindacabilità n.d.e.) richiede tuttavia un vigilante senso di responsabilità da parte di coloro che ne sono titolari, affinché essa non si trasformi in arbitrario strumento per ledere diritti e posizioni soggettive, di persone fisiche e giuridiche, come organi dello Stato, parimenti garantiti da norme di rango costituzionale. (...) È dovere della presidenza assicurare che la libera manifestazione del pensiero e della critica non vada mai disgiunta dall'impiego dei modi corretti e delle forme appropriate al linguaggio parlamentare e non abbia quindi a trascendere nella diffamazione personale o nel vilipendio di organi dello Stato».

Le regole di correttezza, previste all'interno delle sedi parlamentari, devono essere ritenute valide anche *extra moenia* pena l'elusione dell'esi-

genza di parità di trattamento con tutti gli altri cittadini, che in tema di diritto di critica sono vincolati alle regole della continenza formale elaborate dalla giurisprudenza penale.

Alla luce di quanto argomentato, non sembra che possa risultare *de plano* l'applicabilità dell'articolo 68, comma 1, della Costituzione.

3. *Della necessità di investire del giudizio di insindacabilità delle opinioni espresse la Camera di appartenenza.*

Nel corso delle ultime legislature il problema del giudizio sulla insindacabilità delle opinioni espresse dai membri del Parlamento è stato oggetto di una serie di decreti legge mai convertiti (dal decreto-legge 15 novembre 1993, n. 455 fino al decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 555).

Allo stato, risulta pendente dinanzi al Senato il disegno di legge n. 3819, presentato dal deputato Boato Marco, assegnato in data 26 febbraio 1999 alle Commissioni riunite Affari Costituzionali e Giustizia in sede referente, presso le quali non è ancora iniziato l'esame.

Tale disegno di legge prevede, all'articolo 1, che qualora in un procedimento giurisdizionale sia rilevata o eccepita l'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione ed il giudice non ritenga di accogliere l'eccezione relativa, questi debba provvedere senza ritardo a trasmettere direttamente copia degli atti alla Camera alla quale il membro del Parlamento appartiene ed il procedimento è sospeso fino alla deliberazione della Camera o comunque non oltre il termine di novanta giorni dalla ricezione degli atti da parte della Camera stessa.

Benché quindi allo stato non esista alcun provvedimento normativo che imponga l'adozione di tale particolare procedura di garanzia per le prerogative del parlamentare, sembra tuttavia opportuno che in ordine al problema della eventuale insindacabilità delle opinioni espresse dall'onorevole Fronzuti Giuseppe venga investita la Camera di appartenenza.

Deve pertanto disporsi la trasmissione degli atti alla Camera dei Deputati perché deliberi se il fatto per il quale è procedimento concerne o meno opinioni espresse da un suo membro nell'esercizio delle sue funzioni.

Ciò giacché, in caso contrario, dovrà disporsi da parte di questo Giudice la restituzione degli atti al pubblico ministero affinché a norma dell'articolo 409, comma 5, del codice di procedura penale formuli l'imputazione a carico di Fronzuti Giuseppe per il reato di cui all'articolo 595 del codice penale, limitatamente alle espressioni «la moglie (di Mattina Enzo, n.d.e.) ha avuto 15 anni di pensione, senza avere versato una lira di contributo per la legge Mosca del 1982, tutti i sindacalisti ed i politici con questa legge n. 52, legge Mosca, ebbene ha avuto la pensione senza aver pagato una lira. Questa è una cosa indecente, questa è una cosa vergognosa che un sindacalista vada in giro per le piazze e spieghi questa cosa a chi non ha la pensione o a chi ce l'ha e ha pagato i contributi, la moglie non ha pagato un contributo...»;

P. Q. M.

dispone la trasmissione degli atti alla Camera dei Deputati affinché deliberi se il fatto per il quale è procedimento contro l'onorevole Fronzuti Giuseppe concerne o meno opinioni espresse da un suo membro nell'esercizio delle sue funzioni e sia pertanto coperta dalla garanzia della insindacabilità prevista dall'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Manda alla Cancelleria per gli adempimenti di competenza.

Sala Consilina, 12 gennaio 2000.

Il Giudice per le indagini preliminari
dott. Cataldo C. COLLAZZO

