

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

Doc. IV-ter
n. 4-A

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE SCOTTI)

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 SENATORE

LUCIANO MAGNALBÒ

per il reato di cui all'articolo 595 del codice penale (diffamazione)

Trasmessa dal Tribunale di Roma
il 20 dicembre 2003

Comunicata alla Presidenza il 28 gennaio 2004

ONOREVOLI SENATORI. – In data 20 dicembre 2003 il Tribunale di Roma ha trasmesso al Senato copia degli atti relativi al procedimento penale n. 23741/00 RGNR – n. 22319/03 RG GIP a carico del senatore Luciano Magnalbò – affinché si accerti se il fatto oggetto del procedimento *de quo* integri o meno l'ipotesi di espressione di opinioni insindacabili a norma dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, in quanto opinioni connesse all'esercizio delle funzioni svolte da parte di un membro del Parlamento.

Il procedimento penale, attivato dalla denuncia-querela dell'ingegner Girolamo Colonna proposta il 2 novembre 1999 presso il procuratore della Repubblica di Macerata (e da questi trasmessa a Roma per competenza), riguarda le dichiarazioni rese durante un intervento svolto dal predetto senatore nella XIII legislatura, nella 690° seduta pubblica del Senato il 13 ottobre 1999. Nel corso della discussione di un disegno di legge sulla disciplina della informazione elettorale e politica, il senatore Magnalbò pronunciò le seguenti parole (puntualmente tratte dai resoconti stenografici dell'Assemblea):

«Signor Presidente, vorrei fare a margine una dichiarazione, rivolta espressamente a lei. A proposito di pubblicità elettorale, ho letto il dossier sulle famose spie che vengono dalla Russia, o che vanno da quest'ultima in Italia, ma credo che esso sia incompleto.

Ho notizia – e faccio queste affermazioni assumendomene la responsabilità come senatore – di una persona che, tra gli anni Sessanta e Settanta, era ingegnere della Montedison a Mestre e vendette ai russi dei progetti particolari, recandosi a lavorare anche

in Russia. Questa persona fu cacciata dalla Montedison e all'improvviso divenne paurosamente ed immensamente ricca. Ebbene, Presidente, chiedo di essere ascoltato dai servizi segreti italiani, per fornire loro tutte le informazioni relative a questa pericolosa persona e le sue generalità».

L'ingegner Colonna ritenne inequivocabile il riferimento alla sua persona, riconducendo l'episodio ad una più ampia controversia, anche in giudiziaria, da tempo in atto con il Magnalbò a seguito della cessione a suo figlio di alcuni terreni agricoli da parte del senatore. A suo dire, quindi, il senatore Magnalbò avrebbe strumentalizzato la carica da lui ricoperta in Senato per screditare la reputazione e l'immagine del Colonna, con un riferimento all'incompletezza del «dossier Mitrokhin» a causa della sua mancata inclusione. La denuncia-querela è corredata di documentazione volta a negare il merito degli addebiti contenuti nella dichiarazione resa in Senato, e segnatamente l'interruzione traumatica del rapporto di lavoro con Montedison (cessato per dimissioni) ed il nesso di causalità tra l'aver intrattenuto rapporti commerciali con il mercato russo ed un ingente arricchimento personale (i rapporti sarebbero successivi all'uscita dalla Montedison e non sarebbero stati esclusivi, ma nell'ambito di una pluralità di commesse in tutto il mondo per la progettazione di impianti automatizzati per il confezionamento di scatole e pacchetti, ad opera della società Cozimmer, da lui fondata dopo l'uscita dalla Montedison).

Il procedimento aveva registrato il 13 marzo 2003 la richiesta di archiviazione avanzata dal Pubblico Ministero, nonché l'opposizione dell'avvocato Amodio (propo-

sta il 17 luglio 2003) a nome della persona offesa. Nell'udienza del 24 ottobre 2003 il giudice per le indagini preliminari di Roma, rilevato che il Pubblico Ministero nella sua richiesta di archiviazione aveva eccepito l'applicabilità dell'articolo 68 primo comma della Costituzione, ha ritenuto di non accogliere tale eccezione: pertanto, ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 140 del 2003, ha trasmesso gli atti al Senato, sospendendo il procedimento per 90 giorni dalla ricezione degli atti da parte del Senato.

* * *

Il Presidente del Senato ha deferito la questione alla Giunta in data 8 gennaio 2004 e l'ha annunciata in Assemblea il 20 gennaio 2004. La Giunta ha esaminato la questione nella seduta del 20 gennaio 2004, ascoltando il senatore Magnalbò, ai sensi dell'articolo 135, comma 5, del Regolamento del Senato.

Nel corso dell'audizione in Giunta il senatore Magnalbò ha chiarito che nel corso dell'intervento in questione intendeva riferirsi non al soggetto querelante, bensì ad altra persona sulla base di alcune confidenze riferitegli da suo padre. In ogni caso, ha altresì precisato di non aver diffuso all'esterno il contenuto dell'intervento svolto in Assemblea.

* * *

Il giudice per le indagini preliminari del tribunale di Roma, con ordinanza del 24 ottobre 2003 trasmessa al Senato il 20 dicembre successivo, ha richiesto di verificare se siano coperte dall'insindacabilità di cui al primo comma dell'articolo 68 della Costituzione le dichiarazioni del senatore Magnalbò oggetto di un procedimento penale per diffamazione.

Tra gli argomenti addotti dal giudice per le indagini preliminari, non è di pertinenza di questa Giunta quello secondo cui, pur non essendo esplicitamente citato il Colonna nelle dichiarazioni del senatore Magnalbò, la sua identificazione sarebbe deducibile, in ter-

mini di affidabile certezza, dagli elementi addotti nel corso dell'intervento (ingegnere della Montedison a Mestre; rapporti lavorativi con la Russia; arco di tempo determinato). Occorre invece soffermarsi sulla parte in cui il giudice per le indagini preliminari afferma che la modalità in cui le opinioni furono espresse «conduce ad escludere che in concreto siano inerenti ad un'attività istituzionale, in quanto solo formalmente inserite all'interno di un atto parlamentare, ma sostanzialmente estranee ad esso per argomento e per contesto».

Giova anzitutto ricordare, in rapporto a tale argomento, che nella medesima seduta vi fu un altro intervento (senatore Pellicini) che dall'argomento all'ordine del giorno trasse elementi per affrontare la questione del *dossier* Mitrokhin, allora di estrema attualità. Ma è soprattutto in punto di diritto che si riscontrano abbondanti ed inequivoci elementi, atti ad escludere che un magistrato possa ingerirsi nell'esercizio della funzione di giudicare l'estraneità - di un atto parlamentare tipico come l'intervento in Assemblea - all'argomento all'ordine del giorno.

La Corte costituzionale, nella sentenza 2-3 giugno 1983, n. 148, si pose il problema della disposizione di legge che - pur contenendo un generico riferimento alla scriminabilità delle opinioni espresse dai componenti il Consiglio superiore della magistratura - precisa contestualmente che esse devono concernere «l'oggetto della discussione». Lo fece proprio rilevando ed approfondendo «la differenziazione rispetto alle opinioni espresse e ai voti dati dai membri del Parlamento: coerentemente, del resto, con il carattere specializzato, anziché generale e libero del fine, delle attribuzioni esercitate dal Consiglio superiore. Ed anche in tal senso ne deriva che il giudice penale può bene sindacare se siano stati superati i limiti della condotta scriminata».

La conclusione ricavabile da questa prospettazione, autorevolmente confermata dalla successiva giurisprudenza costituzionale, è

che mentre il sindacato del giudice (sulle opinioni espresse dal componente in seduta) può ben esplicitarsi laddove l'organo sia titolare di competenze specializzate, non altrettanto può dirsi quando trattasi dell'organo politico di rappresentanza della sovranità popolare. La libertà nel fine, infatti, lo rende irriducibile a connotazioni di «estraneità all'oggetto» quelle che giustificano, ad esempio, il sindacato esercitato dal giudice penale ai sensi dell'art. 598, primo comma, del codice penale (per cui «non sono punibili le offese contenute negli scritti presentati o nei discorsi pronunciati dalle parti o dai loro patrocinatori nei procedimenti dinanzi all'Autorità giudiziaria, ovvero dinanzi a un'Autorità amministrativa, quando le offese concernono l'oggetto della causa o del ricorso amministrativo»).

Il «principio di competenza», affermato dalla giurisprudenza di legittimità in rapporto ad altri organi dello Stato (cfr. III sezione civile della Corte di Cassazione nella sentenza 6-27 giugno 2000, n. 8733, Presidente Sommella; ricorrente Flamigni; controricorrente Cossiga: *«diversamente dai privati, i titolari di organi dello Stato si muovono nell'ottica del principio di "competenza". I poteri che, conseguenzialmente, sono ad essi attribuiti, devono sempre essere funzionalmente esercitati per il perseguimento delle specifiche finalità costituzionalmente o legislativamente predeterminate e, comunque, nell'interesse generale»*) non può perciò essere trasposto in ambito parlamentare: le peculiarità dell'istituto contemplato all'articolo 68 primo comma della Costituzione, che non è ripetuto in riferimento ai componenti di nessun altro organo di rilevanza costituzionale (se non, in diversa formulazione, per i consiglieri regionali), impediscono di ravvisare una «predeterminazione teleologica» dell'organo, alla stregua della quale valutare gli atti tipici dei componenti del collegio.

Che l'insindacabilità sia configurabile penalisticamente come una scriminante vera e propria, come una causa di irresponsabilità

di natura sostanziale o come una mera causa di non punibilità, sta di fatto che si tratta sotto il profilo costituzionalistico di un'immunità funzionale assoluta che impedisce al giudice di procedere, riservando eventuali sanzioni alle procedure parlamentari interne. La sentenza C. Cost. 17 ottobre-2 novembre 1996, n. 379, a tal proposito, ha riconosciuto con la massima cogenza la non interferenza dell'autorità giudiziaria civile o penale in rapporto a comportamenti aventi una natura squisitamente funzionale alla garanzia del libero agire del Parlamento nell'ambito suo proprio, e nell'esaustiva capacità classificatoria del regolamento parlamentare ha fatto rientrare sicuramente una fattispecie analoga, per tipicità, a quella in questione: «l'insuscettibilità del diritto di voto in Parlamento e, più in generale, dei diritti connessi allo status di parlamentare di esser sottoposti alla tutela della autorità giudiziaria ordinaria, civile o penale, è in ogni caso momento essenziale dell'equilibrio tra i poteri dello Stato voluto dalla Costituzione».

Non vale, a confutare ciò, l'invocazione della «delimitazione funzionale dell'ambito della prerogativa». Le sentenze della Corte costituzionale nn. 10 ed 11 del 2000, citate da parte del giudice per le indagini preliminari di Roma, attengono ambedue alla sua proiezione *extra moenia*, cioè rientrano appieno nella problematica legata agli atti non tipici, mentre per quelli tipici vale la norma di attuazione costituzionale di cui al comma 1 dell'articolo 3 della legge n. 140 del 2003: «l'articolo 68, primo comma, della Costituzione si applica in ogni caso per la presentazione di disegni o proposte di legge, emendamenti, ordini del giorno, mozioni e risoluzioni, per le interpellanze e le interrogazioni, per gli interventi nelle Assemblee e negli altri organi delle Camere, per qualsiasi espressione di voto comunque formulata, per ogni altro atto parlamentare (...)». Quanto alla citazione (nella memoria dell'avvocato Amodio) della sentenza n. 509 del 2002 – in cui la Corte costituzionale dichiara che

«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» – ci si riferisce evidentemente al caso di specie, avvenuto nella *buvette* di Montecitorio: il relativo *dictum* non è certo estensibile all'Aula, alle opinioni espresse nel corso di un intervento per il cui svolgimento la Presidenza ha regolarmente dato la parola all'oratore.

A fugare ogni impressione di fuoriuscita dalla «grande regola» dello Stato di diritto, non a caso la «sentenza capostipite» n. 379 del 1996 attribuisce un ruolo fondamentale al diritto parlamentare. Lungi dall'essere ambito non normato, il controllo della conformità degli interventi dei parlamentari alla materia all'ordine del giorno è attribuito esclusivo della conduzione della seduta, che è competenza soltanto del Presidente dell'Assemblea (articolo 90 del Regolamento del Senato, che al comma 2 prevede che dopo due inviti il Presidente toglie la parola all'oratore che si allontani dall'argomento in discussione). Nel caso di specie, dalla Presidenza del Senato non fu assunta alcuna determinazione in ordine all'estraneità dell'intervento del senatore Magnalbò, così come non ve ne fu alcuna in ordine alla sua possibile sconvenienza.

Anche su quest'ultimo profilo, l'unico giudice è il Presidente dell'Assemblea (articolo 97 comma 1 per le proposte scritte; articoli 66 comma 1 per le dichiarazioni), che – unitamente al Consiglio di Presidenza per i casi più gravi – è il depositario degli strumenti sanzionatori previsti dall'articolo 67 del Regolamento del Senato: l'argomento per cui esisterebbe una sanzionabilità esterna del «linguaggio non consentito nemmeno in Parlamento» è stato invocato solo da dottrina isolata (A. Pace, *Davvero insindacabili ex articolo 68 Cost. le espressioni diffamatorie per i «modi usati»?* in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, pp. 757-760, ove si invoca il seguente *obiter dictum* della Corte costituzionale, tratto dalla sentenza 20-24 marzo 2000,

n. 82: «a prescindere dalla valutazione se le predette dichiarazioni del deputato, anche per il linguaggio non consentito nemmeno in Parlamento, consistano unicamente in mere offese personali». In particolare, soprattutto gli autori di diritto parlamentare hanno sostenuto che il deputato che si lasciasse andare a linguaggi e modi sconvenienti *intra moenia* andrebbe incontro ai rimedi regolamentari (richiamo all'ordine, fatto personale, giurì d'onore, inammissibilità di atti, ecc.), evidenziando anche la relativa precettistica, volta a superare l'approccio casistico proprio in direzione del delicato temperamento tra i valori della libertà di espressione delle opinioni politiche e la salvaguardia dell'immagine dei terzi (cfr. il parere della Giunta del Regolamento della Camera dei deputati 24 ottobre 1996, punto 4, recante *Regole di correttezza nello svolgimento degli interventi, a tutela delle istituzioni e dei soggetti esterni*, citato in M. Cerase, *Sviluppi e contrasti in materia d'insindacabilità parlamentare*, in *Cassazione penale*, 2003, pp. 1762-1785).

Infine, l'ultimo argomento speso dal giudice per le indagini preliminari di Roma, a conforto della sua interpretazione, non è meno opinabile: egli cita infatti la sentenza del 30 gennaio 2003 della Corte europea dei diritti dell'uomo (caso *Cordova contro Italia*), la quale censurò il riconoscimento dell'insindacabilità per una polemica avente carattere di disputa prettamente personale e non politica. Nella sede giurisdizionale di Strasburgo, però, la sentenza capostipite in materia di insindacabilità è quella 17 dicembre 2002, sul caso *A. contro Regno Unito*, nel quale si ritenne legittimo il riconoscimento dell'insindacabilità per dichiarazioni rese nella Camera dei comuni. In particolare, la Corte europea ricordò che l'ambito dell'insindacabilità inglese («attiene solo alle dichiarazioni rese nel corso di discussioni parlamentari nell'aula della Camera dei comuni o dei Lord») era sicuro indizio della proporzionalità – e della conformità alla

Convenzione - del sacrificio del diritto di ricorrere in giudizio, imposto alla parte offesa come conseguenza della prerogativa parlamentare.

* * *

Per tali motivi la Giunta propone, all'unanimità, di dichiarare che i fatti oggetto del

procedimento concernono 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.

SCOTTI, *relatore*

