

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

**Doc. IV-quater
n. 24**

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE PALUMBO)

SULLA

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

VITTORIO CECCHI GORI

indagine avviata dall'Ufficio inquirente della FEDERCALCIO

Comunicata alla Presidenza

il 29 aprile 1998

ONOREVOLI SENATORI. - L'11 dicembre 1997 il senatore Vittorio Cecchi Gori ha trasmesso al Presidente del Senato una richiesta di deliberazione in materia di insindacabilità in relazione ad una indagine avviata dall'Ufficio inquirente della FEDERCALCIO.

Il Presidente del Senato ha deferito la questione alla Giunta il 17 dicembre 1997.

Il 26 febbraio 1998 il senatore Cecchi Gori ha trasmesso alla Giunta osservazioni scritte.

La Giunta ha esaminato la suddetta richiesta nelle sedute del 26 febbraio, 31 marzo e 7 aprile 1998. Nella seduta del 26 febbraio la Giunta ha deliberato di richiedere gli atti dell'indagine al Presidente della Commissione d'Appello Federale della Federazione Italiana Gioco Calcio, che ha provveduto a trasmetterli il 13 marzo 1998. Nella seduta del 31 marzo 1998 la Giunta ha ascoltato il senatore Cecchi Gori ai sensi dell'articolo 135, comma 5, del Regolamento. Nel corso di tale seduta il senatore Cecchi Gori ha depositato ulteriore documentazione.

* * *

Il senatore Vittorio Cecchi Gori - che ricopre la carica di Presidente della società di calcio Fiorentina - ha comunicato al Presidente del Senato, in data 11 dicembre 1997, che l'Ufficio inquirente della FEDERCALCIO aveva avviato nei suoi confronti una indagine, a causa della risposta da lui data ad un telespettatore durante una trasmissione televisiva, intitolata «Linea diretta con Vittorio Cecchi Gori, senatore di Firenze», avvenuta l'8 dicembre 1997. Nella lettera indirizzata al Presidente del Senato il senatore Cecchi Gori fa presente di aver partecipato alla suddetta trasmissione televisiva

nella dichiarata qualità di senatore della Repubblica, nell'esercizio di tale funzione e con le prerogative parlamentari, con la conseguenza che non ritiene, per rispetto a tali prerogative, di poter accettare di essere sottoposto a valutazioni o indagini, deferimenti od altro, senza il previo parere del Senato.

Il 23 dicembre 1997 il senatore Cecchi Gori ha indirizzato un'ulteriore lettera al Presidente del Senato, lettera parimenti trasmessa alla Giunta, con la quale precisa che il suo deferimento all'Ufficio inquirente della FEDERCALCIO è avvenuto in relazione ad articoli di stampa apparsi su La Gazzetta dello Sport e su La Repubblica del 9 dicembre 1997, articoli che spiegano peraltro chiaramente che non riportano sue interviste bensì risposte ad un telespettatore durante una trasmissione politica su di un'emittente televisiva.

In ordine ai fatti in questione, la Commissione disciplinare presso la Lega nazionale professionisti della F.I.G.C. ha adottato, il 23 gennaio 1998, la decisione con la quale sono state comminate la sanzione dell'inibizione della durata di trenta giorni al senatore Vittorio Cecchi Gori e l'amenda di lire trenta milioni alla Fiorentina. La Commissione disciplinare aveva preliminarmente respinto la richiesta di sospensione del procedimento avanzata dalla Società Fiorentina, che aveva eccepito la carenza di giurisdizione della giustizia sportiva per l'applicabilità dell'immunità parlamentare di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione. La Commissione disciplinare ha ritenuto infatti che - pur dovendosi applicare l'articolo 68, primo comma, della Costituzione anche nel procedimento disciplinare dinanzi agli organi di giustizia sportiva - spetta non di meno alla medesima Commissione stabilire se le dichiarazioni

attribuite al senatore Cecchi Gori ricadano nell'esercizio delle funzioni parlamentari. Avendo escluso tale ultima circostanza, la Commissione ha poi respinto la richiesta di sospensione ed ha comminato le sanzioni. Avverso tale decisione è stato presentato appello il 30 gennaio 1998 dalla A.C. Fiorentina S.p.A. presso la Commissione d'Appello Federale F.I.G.C.. La Commissione d'Appello Federale ha deciso, il 5 febbraio 1998, di dichiarare inammissibile il reclamo proposto dalla Fiorentina A.C.. Quest'ultima ha poi presentato istanza di revocazione avverso la predetta decisione della Commissione d'Appello Federale del 5 febbraio 1998.

La Giunta ha iniziato l'esame del caso riguardante il senatore Cecchi Gori il 26 febbraio 1998. Nel corso della discussione è emersa l'esigenza di acquisire dai competenti organi della giustizia sportiva copia degli atti relativi all'indagine a carico del senatore. Tali atti sono stati puntualmente trasmessi dalla Commissione d'Appello Federale della F.I.G.C. il 13 marzo 1998, con una lettera nella quale il Presidente della medesima Commissione esprime «a titolo strettamente personale e pur sempre nello spirito di assoluta collaborazione con le istituzioni» la sua «profonda perplessità in ordine alle determinazioni della Giunta delle immunità parlamentari del Senato che, decidendo di entrare nel merito della vicenda, ha implicitamente operato una estensione della portata dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione a fatti e procedimenti peculiari degli ordinamenti disciplinari di organismi, quale quello sportivo-calcistico, che agiscono sulla base di semplici regolamenti interni, liberamente accettati dagli appartenenti (vedi articolo 24 statuto F.I.G.C.)». La Giunta ha ascoltato il senatore Cecchi Gori nella seduta del 31 marzo 1998, nel corso della quale sono stati chiariti gli aspetti della vicenda, anche sulla base delle osservazioni scritte trasmesse dal senatore alla Giunta stessa il 24 febbraio.

Il senatore Cecchi Gori è stato deferito alla Commissione disciplinare presso la Le-

ga nazionale professionisti ad istanza della Procura Federale della F.I.G.C. per la asserita violazione dell'articolo 1, comma 3, del codice di giustizia sportiva secondo il quale «ai soggetti dell'ordinamento federale è stato fatto divieto di esprimere pubblicamente giudizi o rilievi lesivi della reputazione di altre persone o di altri organismi operanti nell'ambito federale, nonchè di fare comunicati, concedere interviste o dare comunque a terzi notizie o informazioni che riguardano fatti per i quali sono in corso procedimenti disciplinari».

Il medesimo senatore ha precisato alla Giunta che durante la puntata dell'8 dicembre 1997 del programma intitolato «Linea diretta con Vittorio Cecchi Gori senatore di Firenze» egli ha risposto, come al solito, trattandosi di periodici incontri televisivi con i suoi elettori sull'emittente toscana Canale 10, alle domande postegli per telefono ed in diretta da cittadini che risiedono nel suo collegio elettorale. Le domande avevano ad oggetto le più varie problematiche politiche e temi estremamente diversi: quali l'ammissibilità della pena di morte per reati particolarmente gravi, i sacrifici sostenuti dalle classi economicamente più deboli a seguito della riforma delle pensioni, il riordino urbano della città di Firenze, il problema del traffico cittadino, la diffusione della cultura nella città di Firenze. In tale contesto si è inserita la telefonata di un giornalista sportivo del quotidiano *La Nazione* che, con riferimento alla gara svoltasi la domenica precedente, ha chiesto un commento sulla Fiorentina. A seguito di ciò si è introdotta nel programma una parentesi «calcistica» e, sul tema del calcio, il senatore Cecchi Gori ha svolto alcune considerazioni sottolineando che si tratta di un importante fenomeno di costume che riveste certamente pubblico interesse anche per la politica, non meno degli altri temi affrontati in trasmissione. Egli ha richiamato le interrogazioni parlamentari svolte sul calcio, in particolare sul ruolo degli arbitri. A questo

punto il senatore Cecchi Gori ha affermato che il sistema degli arbitraggi è fortemente condizionato da poteri superiori, dato anche che il mondo del calcio coinvolge interessi economici assai rilevanti, a livello nazionale ed internazionale.

Nella memoria presentata alla Giunta il senatore ha sottolineato l'applicabilità alla sua vicenda dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, come risulta dal contesto complessivo nel quale le dichiarazioni incriminate sono state rese, contesto emergente dalla registrazione della trasmissione, della quale ha consegnato agli atti della Giunta la videocassetta.

Il senatore Cecchi Gori ha sottolineato, nel corso della sua audizione, che la domanda sul calcio gli è stata formulata in modo estemporaneo da uno spettatore al quale egli ha risposto in termini assolutamente generali, ponendo in evidenza alcuni problemi che affliggono il mondo del calcio e la cui mancata soluzione potrebbe condurre a gravi incidenti. Ha altresì fatto presente che da mesi è sottoposto a provvedimenti sanzionatori da parte degli organi di giustizia sportiva, che non hanno ritenuto di dover sospendere i procedimenti a suo carico pur essendo informati che sulle medesime vicende il Senato è chiamato ad assumere le sue deliberazioni. Infatti, come è riferito nella memoria depositata agli atti della Giunta, la Procura federale ha disposto in data 30 gennaio 1998 un secondo deferimento del senatore Cecchi Gori dinanzi alla Commissione disciplinare della Lega, per violazione del medesimo articolo 1, comma 3, del codice di giustizia sportiva, a causa del rifiuto opposto dallo stesso senatore di sottoporsi agli accertamenti dell'Ufficio indagini della F.I.G.C. sul contenuto delle dichiarazioni da lui rese nella trasmissione televisiva dell'8 dicembre 1997. Egli non intende presentarsi alle udienze fissate davanti alla Commissione disciplinare della Lega, nè comunque sottoporsi ad alcun altro atto di indagine, in coerenza con la convinzione da lui espressa che i fatti dei quali è imputato attengono alla prerogativa posta

dall'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

* * *

Va innanzitutto osservato che l'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione non è esclusa quando la condotta del parlamentare sia censurata nell'ambito di un procedimento disciplinare. Tale interpretazione, tra l'altro condivisa dalla stessa Commissione disciplinare, trova esplicito fondamento nella modifica apporata all'articolo 68, primo comma, della Costituzione dalla legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3, laddove l'espressione «non può essere perseguito» è stata sostituita con quella «non può essere chiamato a rispondere». È evidente la intenzione del legislatore di dilatare l'ambito di operatività della prerogativa costituzionale al di là di contesti meramente processuali per tutelare in maniera compiuta l'esercizio della funzione parlamentare.

Un'ulteriore conferma si rinviene nei lavori parlamentari svolti sui decreti legge, poi decaduti per mancata conversione, che miravano a introdurre la disciplina attuativa della norma costituzionale. All'esito della discussione parlamentare, infatti, fu introdotto il comma 2 all'articolo 9 che prevedeva espressamente la estensione delle disposizioni relative all'applicabilità dell'articolo 68 anche ai procedimenti disciplinari.

* * *

In via preliminare va altresì osservato che non ha alcun fondamento giuridico la tesi sostenuta dalla Commissione disciplinare che ad essa spetterebbe, in via esclusiva, la competenza ad accertare la sussistenza della immunità contemplata dall'articolo 68, primo comma, della Costituzione. L'assunto è formulato in termini meramente assertivi per cui non risulta possibile rintracciare le motivazioni di ordine logico-giuridico che lo supportano.

Basti qui rilevare che quanto affermato dalla Commissione determinerebbe un *vul-*

nus gravissimo alle prerogative delle Camere le quali non possono essere in alcun caso private del diritto-dovere di valutare l'applicabilità dell'articolo 68 della Costituzione nei confronti dei suoi membri qualora esse vengano investite della questione.

L'argomentare della Commissione disciplinare è giuridicamente ineccepibile solo nella parte in cui assume che nessuna norma di legge impone la sospensione del procedimento a seguito della eccezione di insindacabilità sollevata dal senatore Cecchi Gori, anche se si potrebbe obiettare che secondo lo spirito e la lettera dei citati decreti legge non convertiti che avevano normato la materia, l'eccezione di insindacabilità comportava la sospensione del procedimento.

In ogni caso da questo rilievo, che formalmente si ripete, incontestabile ma sostanzialmente discutibile, non può tuttavia infierirsi l'asserita titolarità esclusiva della Commissione disciplinare a «stabilire se le dichiarazioni attribuite al senatore Cecchi Gori possano o meno essere considerate esercizio della funzione parlamentare».

Sul punto è intervenuta la Corte Costituzionale che, in materia di articolo 68 della Costituzione, ha sancito con la nota sentenza n. 1150 del 1988 che «La prerogativa del primo comma (c.d. insindacabilità) attribuisce alla Camera di appartenenza il potere di valutare la condotta addebitata ad un proprio membro, con l'effetto, qualora sia qualificata come esercizio delle funzioni parlamentari, di inibire in ordine ad essa una difforme pronuncia giudiziale di responsabilità, sempre che, come sarà precisato appresso, il potere sia stato correttamente esercitato». Tale pronuncia della Corte è stata da ultimo richiamata dalla sentenza costituzionale n. 375 del 1997, che ha deciso un conflitto di attribuzioni insorto tra l'Autorità giudiziaria ed il Senato.

* * *

Con riferimento alla portata applicativa dell'articolo 68, primo comma, della Costi-

tuzione la Giunta conferma il consolidato indirizzo della giurisprudenza camerale secondo il quale la prerogativa costituzionale può trovare attuazione non solo nei confronti delle attività tipiche della funzione parlamentare (interrogazioni, dichiarazioni in Commissione e in Aula, ecc.) ma anche «per fatti rientranti *lato sensu* nell'attività politica del parlamentare: siano esse manifestazioni del pensiero ovvero attività materiali accadute nel corso di comizi, cortei, scioperi ed altro» (Grisolia, *L'insindacabilità dei membri delle Camere*, in *Diritto e società*, 1995, 1, pag. 32). Tale orientamento trovò espresso riconoscimento nelle disposizioni urgenti per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione che non è stato possibile tradurre in provvedimento legislativo definitivo per effetto della nota sentenza della Corte Costituzionale che vieta la reiterazione di decreti legge decaduti. La volontà del legislatore ebbe comunque modo di esplicitarsi in maniera chiara e univoca, come testimoniano gli atti parlamentari, nel senso di dilatare la sfera della immunità oltre le attività tipiche, tenendo conto, come è stato già affermato in casi precedenti esaminati dalla Giunta «che nel contesto attuale la diffusione delle opinioni politiche e le occasioni di intervento sono ben più ampie e diverse rispetto al passato».

Superfluo sottolineare come giornali e televisione rappresentino oramai il luogo sempre più frequente, se non addirittura privilegiato, per esternazioni di esponenti politici sui temi più disparati di rilevanza politico-sociale.

* * *

Sulla base di tali considerazioni la Giunta, all'unanimità, ha ritenuto di ravvisare piena «connessione funzionale» tra le dichiarazioni censurate e l'attività politico-parlamentare del senatore Cecchi Gori. Le conclusioni cui perviene la Giunta appaiono suffragate sia dal contesto nel quale il senatore Cecchi Gori pronunciò le espressioni addebitategli nel procedimento disci-

plinari sia dal contenuto delle medesime dichiarazioni.

Con riferimento al contesto è appena il caso di ricordare che si trattava di una trasmissione televisiva che già dal titolo della rubrica «Linea diretta con Vittorio Cecchi Gori. Il senatore risponde ai cittadini», segnalava in tutta la sua evidenza l'espletamento dell'attività politica connessa allo *status* di parlamentare del senatore Cecchi Gori.

Con riguardo al contenuto, la natura degli argomenti trattati e le risposte e valutazioni del senatore Cecchi Gori ponevano in rilievo il ruolo politico e non quello di Presidente della Fiorentina. In particolare le dichiarazioni rese dal senatore Cecchi Gori nel corso della trasmissione riguardavano, come più dettagliatamente indicato nella prima parte della presente relazione, osservazioni contro la pena di morte, la riforma del sistema pensionistico, l'ingresso in Europa e la soluzione dei problemi della città di Firenze, argomenti ai quali si sono aggiunte le tematiche generali sul mondo del calcio sulle quali il senatore Cecchi Gori ha espresso valutazioni e giudizi di carattere politico come è emerso anche dalla visione della registrazione della trasmissione. Il senatore Cecchi Gori, infatti, rispondendo ad una domanda di un telespettatore, ha più volte sottolineato la rilevanza politica della

questione, tra l'altro affermando testualmente: «È un discorso più da parlamentare, non da tifoso della Fiorentina... è un problema grosso, che riguarda le leggi, che riguarda il Parlamento... di natura non soltanto italiana, ma anche europea».

Infine non può non evidenziarsi che la rilevanza sociale del tema trattato non consente di sostenere che la politica possa o debba rimanervi estranea. Una conferma di tale valutazione proviene proprio dalla polemica seguita alla partita Juve-Inter del 26 aprile u.s., con dichiarazioni e iniziative di numerosi esponenti politici riportate da tutti gli organi di informazione. Basti ricordare il titolo di alcuni giornali, ad esempio «Juve-Inter la bufera arriva in Parlamento - Arbitri sotto accusa, piovono interrogazioni. Veltroni: trovare i rimedi» (La Stampa del 28 aprile 1998).

* * *

La Giunta, quindi, propone all'unanimità, all'Assemblea di ritenere che il fatto per il quale è in corso il procedimento, concerne opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e ricade, pertanto, nell'ipotesi di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

PALUMBO, *relatore*

