

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

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

**Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari**

**(RELATORE GARATTI)**

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

**DONATO MANFROI**

**per il reato di cui agli articoli 595 del codice penale, 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 e 30,  
comma 4, della legge 6 agosto 1990, n. 223 (diffamazione col mezzo della stampa)**

**Trasmessa dal Giudice per le indagini preliminari  
presso il Tribunale di Belluno**

**Il 16 gennaio 1995**

---

**Comunicata alla Presidenza il 21 febbraio 1995**

ONOREVOLI SENATORI. - In data 16 gennaio 1995 il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Belluno ha trasmesso 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 Donato Manfroi per il reato di cui agli articoli 595 del codice penale, 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47, e 30, comma 4, della legge 6 agosto 1990, n. 223 (diffamazione col mezzo della stampa).

La richiesta è stata trasmessa al Presidente del Senato che l'ha annunciata in Aula il 24 gennaio 1995 e deferita alla Giunta in pari data.

La Giunta ha esaminato la domanda nella seduta del 7 febbraio 1995, nel corso della quale è stato ascoltato il senatore Manfroi.

Dal fascicolo processuale risulta che il senatore Manfroi, intervistato da alcune emittenti radiofoniche locali, ha rilasciato tra il 13 e il 18 marzo 1994, nel corso dell'ultima campagna elettorale, le seguenti dichiarazioni: «Domanda dell'intervistatore: "Dei suoi avversari in questa campagna elettorale che cosa ci può dire?". Risposta: "Tutti parlano di rinnovamento, ma di nuovo o di rinnovato si vede ben poco. Anche se i rappresentanti del vecchio regime possono essere personalmente immuni da colpe, non possiamo aspettarci che siano i reduci dalle rovine della prima Repubblica i costruttori della seconda. Se pensiamo che fra i miei avversari c'è perfino un luogotenente di Andreotti, ci rendiamo conto del grave pericolo: che i delinquenti del passato governo si riciclino attraverso i loro portaborse. Che il governo di Andreotti continui attraverso un suo discepolo. Questo è il rinnovamento truffaldino del Partito popolare: i vecchi marpioni sono stati accantonati perchè ormai impresentabili e al loro posto sono stati mandati avanti gli scolari più diligenti, quelli che hanno imparato meglio la lezione. Ma non credo che i Bellunesi si lasceranno imbrogliare facilmente"».

Il candidato del Partito popolare alle elezioni per il Senato - Giancandido De Martin Topranin - ha sporto denuncia contro il senatore Manfroi, accusandolo di diffamazione perchè ha ritenuto che le affermazioni di quest'ultimo si rivolgevano in particolare, e senza lasciare margini di dubbio, alla sua persona, in considerazione delle forze politiche espressamente menzionate nei pesanti giudizi espressi dallo stesso senatore Manfroi.

Nell'udienza del 12 gennaio 1995 il difensore dell'imputato ha sollevato, a norma dell'articolo 3 del decreto-legge 13 gennaio 1995, n. 7 - recante disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione - la questione dell'insindacabilità delle opinioni espresse nell'intervista incriminata, ai sensi del citato articolo 68 che, nel testo riformato della legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3, dispone: «I membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni».

Il giudice rileva che oggetto dell'imputazione è un discorso tenuto dal senatore Manfredi nel corso della campagna elettorale per le ultime elezioni politiche quando egli, però, aveva già la qualifica di parlamentare nella precedente legislatura. Osserva altresì che il discorso *de quo* contiene un'analisi politica delle situazioni in atto al momento della campagna elettorale con riferimento a quella della precedente legislatura.

Considerato che dalle indicate circostanze emerge che non può essere dichiarata *tout court* l'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, il giudice rimette al Senato la deliberazione se il fatto concerne o meno opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, trattandosi di questione non manifestamente infondata.

Il caso - il primo in materia di insindacabilità esaminato in Senato nell'attuale legislatura - presenta aspetti di notevole delicatezza ed è particolarmente significativo perchè in quest'occasione il Senato è chiamato a fissare i parametri di giudizio per le deliberazioni sugli eventuali casi futuri. Spetta infatti alla giurisprudenza parlamentare il potere di valutare le condizioni dell'insindacabilità, senza subire condizionamenti dai criteri elaborati da organi della giurisdizione, e con l'unico limite di esercitare un potere valutativo non arbitrario o soggetto soltanto a una regola di *self-restraint* (Corte Cost., sentenze n. 1150 del 1988 e n. 443 del 1993).

Come è emerso dalla discussione della Giunta, la questione riguarda il concetto di «esercizio della funzione parlamentare», ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione. Secondo un indirizzo, infatti, tale espressione deve essere intesa restrittivamente, in considerazione della circostanza che ci si trova in presenza di una norma eccezionale. Nella funzione parlamentare dovrebbero pertanto ricomprendersi esclusivamente gli atti svolti in Parlamento, o comunque le funzioni attinenti al mandato parlamentare che necessariamente debbono svolgersi fuori degli spazi del Parlamento (atti delle commissioni d'inchiesta, missioni del parlamentare, eccetera). Secondo la prevalente giurisprudenza parlamentare, invece - giurisprudenza che con maggiore continuità e decisione si è affermata alla Camera dei deputati, ma che è applicata anche dal Senato in numerosi precedenti, risalenti anche ad una fase successiva alla riforma dell'articolo 68 della Costituzione - rientrano nella garanzia di cui all'articolo 68, primo comma, non soltanto le opinioni espresse dal parlamentare nei dibattiti d'Aula o in Commissione o comunque in atti che costituiscono esercizio diretto del mandato parlamentare, ma anche ogni ulteriore manifestazione di giudizio politico, sol che riconducibile ad una proiezione verso l'esterno dell'attività più strettamente parlamentare e come tale pur sempre rientrante nel più ampio mandato rappresentativo, di cui il parlamentare è investito.

Tali affermazioni, riprese dalla relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato sulla richiesta di deliberazione in materia di insindacabilità riguardante opinioni espresse dal senatore Meduri, risalente alla precedente legislatura (DOC. IV-ter, n. 1-A) ed approvata dal Senato il 10 febbraio 1994, costituiscono il punto di riferimento per la decisione della vicenda nella quale è

coinvolto il senatore Manfroi, avendo la Giunta, nella seduta del 7 febbraio, riconfermato la precedente giurisprudenza che interpreta estensivamente l'ambito dell'insindacabilità.

Nel corso della discussione della Giunta si è delineato, con larga prevalenza, l'orientamento che le dichiarazioni rilasciate dal senatore Manfroi consistano nell'espressione di giudizi «politici», perciò rientranti nell'ambito della funzione politica nella quale si estrinseca il mandato parlamentare. Tale qualificazione è condivisa peraltro, espressamente, dall'ordinanza del giudice per le indagini preliminari.

L'essenza delle espressioni pronunciate dal senatore Manfroi è rappresentata proprio dalle censure mosse ad un determinato ceto politico, nella persona di esponenti di primo piano dei governi operanti nelle precedenti legislature. Tale ordine di valutazioni - a prescindere dal contesto specifico, rappresentato nel caso dalla partecipazione alla campagna elettorale - integrano l'esercizio indiretto della funzione parlamentare tutelato dall'articolo 68 della Costituzione.

Il concetto che non solo ed esclusivamente gli atti funzionali all'esercizio dell'ufficio del parlamentare, ma anche i giudizi politici pronunciati dai parlamentari, pur se all'esterno della Camera, sono coperti dall'insindacabilità, è ben scolpito in alcune decisioni della Camera dei deputati. L'insindacabilità è riconosciuta espressamente nei confronti di «opinioni, giudizi e voti espressi dal parlamentare anche all'esterno della Camera purchè vengano in rilievo fatti in cui si estrinseca la battaglia politica o in cui si esprimono i programmi politici del parlamentare interessato» (Camera dei deputati, XII Legislatura, DOC. IV-ter, n. 1-A).

Pertanto, solo ove si escludesse qualsiasi collegamento delle opinioni incriminate con la funzione parlamentare o con l'attività politica più vastamente intesa, perciò ricadendosi nell'ambito di rapporti personali e privati, potrebbe negarsi l'applicazione dell'insindacabilità (Camera dei deputati, XII Legislatura, DOC. IV-ter, n. 1-A). Ciò che è evidentemente escluso nel caso delle dichiarazioni rese dal senatore Manfroi.

La Camera ha espressamente affermato che 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 (Camera dei deputati, DOCC. IV-ter, nn. 2-A, 5-A, 6-A e 7-A).

Secondo la giurisprudenza parlamentare, come risulta dagli atti sopra citati, l'insindacabilità «copre» anche giudizi oggettivamente pesanti e tali, quindi, da costituire astrattamente oggetto di illecito.

Per la verità, in Giunta si è accennata qualche perplessità sulla circostanza che le espressioni del senatore Manfroi - comunque coperte dall'insindacabilità - possano essere elevate a livello di illecito penale. A parte tali considerazioni, non si è però mancato di censurare il ricorso, nell'ambito della lotta politica e in occasione di giudizi politici, come quelli rilasciati nell'intervista dal senatore Manfroi, a toni ed espressioni che superano il limite della normale correttezza dei rapporti politici. Se si esige che la tutela della funzione parlamentare si estenda alle proiezioni esterne dell'esercizio del mandato elettivo e se perciò si

assume che l'insindacabilità e le prerogative in genere abbiano efficacia anche in ordine all'attività politica svolta fuori dalle sedi parlamentari, è vero per converso che il parlamentare è tenuto ad evitare comportamenti sconvenienti non solo nelle sedi del Parlamento, ma anche esternamente e in tutte le occasioni nelle quali agisce nell'ambito della funzione politica che gli è propria. A tal proposito vale il richiamo alla espressa previsione dell'articolo 67 del Regolamento del Senato, che, al comma 4, prevede la possibilità dell'applicazione di sanzioni per fatti di particolare gravità che si svolgano nel recinto del palazzo del Senato, benchè fuori dell'Aula.

Pur sottolineando il richiamo ad una maggiore correttezza dei comportamenti, la Giunta, per le precedenti considerazioni, ha formulato, a forte maggioranza, la proposta che alle affermazioni del senatore Manfroi si applichi l'insindacabilità ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

GARATTI, *relatore*

