

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. IV-ter
N. 5-A

RELAZIONE DELLA GIUNTA
PER LE AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE IN GIUDIZIO
(Relatore: **PAGGINI**)

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 DEPUTATO

BARGONE

per il reato di cui agli articoli 595 (diffamazione col mezzo della stampa), 656 (pubblicazione o diffusione di notizie false, esagerate o tendenziose, atte a turbare l'ordine pubblico) e 323 (abuso d'ufficio) del codice penale

TRASMESSA DAL TRIBUNALE DI BARI

il 5 luglio 1994

Presentata alla Presidenza il 1° agosto 1994

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il giudice per le indagini preliminari del tribunale di Bari ha ordinato la trasmissione degli atti alla Camera dei Deputati affinché questa deliberi se il fatto per il quale sono in corso i procedimenti riuniti n. 9707/93 - 21 PM - n. 9623/93 GIP e n. 8086/93 - 21 PM - n. 9800/93 GIP contro l'onorevole Antonio Bargone, concerna o meno opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni. Ciò in applicazione dell'articolo 3, n. 2 del decreto-legge 16 maggio 1994, n. 291.

L'accusa muove da denunce-querele sporte da Sereti Domenico, Sereti Maria, Destino Cosimo e Aula Anna contro l'onorevole Antonio Bargone per i reati di cui agli articoli 595, 656, 323 del codice penale, in relazione al contenuto di una intervista concessa dall'onorevole Bargone e pubblicata dal quotidiano *La Gazzetta del Mezzogiorno* del 15 aprile 1994.

Questa intervista faceva seguito ad una dichiarazione che il pentito Sereti Domenico aveva rilasciato al medesimo giornale, tramite telefono, dalla località segreta ove si trovava, e nella quale lanciava accuse contro il PDS e l'ex PCI di San Pietro Vernatico ed in particolare contro il sindaco pidiessino di questo paese della Puglia.

Nella parte finale di questa dichiarazione, Sereti si rivolgeva anche all'onorevole Bargone — in quanto questi aveva avuto occasione di affermare che non si era in presenza di un vero pentito — con queste parole: « Se ne accorgeranno a San Pietro, ed in particolare l'onorevole Antonio Bargone, se sono o meno un pentito ».

La parte dell'intervista dell'onorevole Bargone per la quale il GIP di Bari ha ritenuto di trasmettere gli atti alla Camera

dei Deputati, ex articolo 3, n. 2 del decreto-legge 16 maggio 1994, n. 291, perché essa deliberi se il fatto concerna o meno opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, è quella in cui l'onorevole Bargone « asserisce che » (vedere il provvedimento del GIP) « i favori di questo cosiddetto pentito ... vengono utilizzati dal Sereti per intimidire ancora, minacciare e tenere in scacco il paese ».

Ad avviso del GIP, « la oggettiva valenza diffamatoria di tali affermazioni non può revocarsi in dubbio: non sembra potersi individuare nelle stesse una espressione di opinione quanto piuttosto l'attribuzione, ai familiari del Sereti, di un comportamento, o di una serie di comportamenti indubbiamente lesivi dell'onore e del decoro ».

In difformità dalla richiesta di archiviazione avanzata dal PM (che aveva ritenuto doversi applicare il 1° comma dell'articolo 3 del decreto-legge n. 291, anche in considerazione del fatto che l'onorevole Bargone è membro della Commissione Antimafia) il GIP ha ritenuto non evidente l'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione e tuttavia non manifestamente infondata la relativa questione ed ha ordinato la trasmissione degli atti alla Camera a norma del terzo comma dell'articolo 3 del citato decreto-legge.

* * *

La Giunta ha esaminato il caso in oggetto nella seduta del 13 luglio 1994.

Dovendosi decidere su diversi casi di insindacabilità, la Giunta ha preliminarmente discusso attorno ai criteri generali ai quali attenersi. In modo particolare, ha

affrontato il problema se la insindacabilità debba riguardare solo attività svolte all'interno del Parlamento, oppure si estenda anche ad attività *lato sensu* politiche, svolte al di fuori della sede parlamentare purché aventi un qualche collegamento logico e funzionale con l'attività istituzionale (cosiddetta insindacabilità indiretta o esterna).

Si tratta di questione ampiamente dibattuta in dottrina ed in giurisprudenza. A maggioranza, la Giunta ha accolto la seconda delle due interpretazioni. Ha, in altre parole, ritenuto che non sia la sede a consentire la individuazione della funzione, ma il contenuto ed il contesto dell'atto messo in essere dal parlamentare. Si possono così avere dichiarazioni effettuate in sede parlamentare ma il cui contenuto diffamatorio è del tutto gratuito rispetto alla finalità dell'azione parlamentare e politica, e dichiarazioni effettuate invece in sede extraparlamentare ma strettamente collegate all'espletamento del mandato.

Questa interpretazione poggia su una concezione non puramente formale della garanzia costituzionale e trova addentellati nell'articolo 67 della Costituzione, secondo il quale « ogni membro del Parlamento rappresenta la nazione » ed ha quindi un mandato non settorialmente legato agli organismi parlamentari; da notare, inoltre, che l'articolo 68 della Costituzione, che per la sua stessa collocazione integra l'articolo 67, non riproducendo la limitazione del corrispondente articolo 51 dello statuto albertino, per il quale la insindacabilità copriva le opinioni espresse « nelle Camere » può oltre un ulteriore sostegno all'interpretazione estensiva della norma.

Il fatto che la Giunta non sia pervenuta ad un indirizzo unanime sta tuttavia a significare che niente è del tutto pacifico in questa materia, anche se si deve rilevare che è andato progressivamente affermandosi, nel corso degli ultimi anni, all'interno delle Camere, un indirizzo volto al riconoscimento dell'insindacabilità esterna; l'esempio più tipico è stato il collegamento con attività parlamentari di tipo ispettivo come interpellanze o interrogazioni, ovvero

la riproduzione all'esterno di opinioni espresse all'interno delle aule parlamentari. Si tratta di fattispecie che rendono individuabile il collegamento con l'attività parlamentare in modo abbastanza automatico e tale da non suscitare particolari problemi. Ma, al di là di esse, quand'è che un atto *lato sensu* politico del parlamentare può dirsi collegato funzionalmente all'esercizio del mandato?

Il pericolo che qualsiasi manifestazione di pensiero, espressa in qualsiasi sede, si tenti di farla rientrare nella garanzia, è un pericolo reale. Se ne è avuto sentore anche nella seduta della Giunta del 13 luglio. In ragione di ciò, — ed anche perché, venuta meno una certa automaticità decisionale propria dell'insindacabilità interna, è comunque oggettivamente difficile ricondurre alla norma astratta i singoli casi concreti — nel corso di quella seduta questo relatore aveva fatto espressa richiesta affinché, nell'ambito dell'accoglimento della insindacabilità esterna, la Giunta si dotasse di ulteriori criteri generali prima di affrontare i casi sottoposti al proprio esame; fissasse, insomma dei paletti! Ciò non è avvenuto e questo rende, ad avviso del relatore, non del tutto facile il compito futuro della Giunta e dell'Assemblea.

Al termine di questa parte generale, e prima di affrontare il caso concreto, sia consentito al relatore riassumere le proprie valutazioni personali anche come contributo al più vasto dibattito in corso sull'articolo 68 della Costituzione e quindi oltre le questioni di stretta pertinenza della Giunta. In estrema sintesi si può affermare che:

non corrisponderebbe ad alcuna giustizia sostanziale, e sarebbe del tutto ipocrita vincolare la garanzia dell'insindacabilità al dato formale del luogo in cui si svolge l'attività;

ciò deve intendersi non soltanto « a favore » ma anche « contro » il parlamentare, nel senso che espressioni diffamatorie del tutto gratuite formulate in un discorso pronunciato *intra moenia*, non possono ricadere nell'esimente dell'articolo 68, 1° comma;

svincolati così da ogni automatismo, chiaramente si va a navigare in un mare aperto, con tutte le conseguenze che questo comporta;

tra queste conseguenze ve ne è una che già si intravede ed è il pericolo di un abuso da parte del Parlamento nell'applicazione del 1° comma dell'articolo 68 a discapito del principio di uguaglianza dei cittadini;

questo pericolo è tanto più concreto in quanto, nel dibattito svoltosi a livello congiunto delle commissioni Affari costituzionali e Giustizia, da alcune parti è stata espressa l'opinione che si debba in qualche modo reintrodurre l'autorizzazione a procedere, che sarebbe stata abolita sotto la « pressione della piazza »;

la proposta potrebbe essere che l'insindacabilità esterna abbia un riconoscimento definitivo tramite una modifica del testo costituzionale, non potendosi avere una interpretazione autentica, con legge ordinaria, di una norma costituzionale (cosa che è stata dimenticata dagli estensori del decreto-legge n. 291 quando hanno stabilito la difformità di disciplina tra i parlamentari ed i giudici della Corte costituzionale); nel contempo, ad evitare abusi di qualsiasi genere, potrebbe essere approntata una normativa che, senza distaccarsi dalla sentenza n. 1150 del 1988 della Corte Costituzionale che ha riconosciuto poteri al Parlamento in tema di insindacabilità, li limiti al piano valutativo, riportando le decisioni nella sfera dell'autorità giudiziaria, come è più proprio per una immunità di tipo sostanziale.

Si tratta di una posizione diametralmente opposta a quella espressa nel 1989 dall'onorevole Mellini che, acutamente, individuò il problema quando cominciò a parlarsi di insindacabilità indiretta ed espresse l'opinione che fosse meglio stare *intra moenia*, dentro gli automatismi, piuttosto che allargare i limiti dell'insindacabilità con il rischio di intramettanze della Magistratura anche negli atti parlamentari (Dalla seduta della Camera del 1° febbraio 1989 « Nel momento in cui l'atto non è

compiuto all'interno del Parlamento, se ne deve valutare la congruità, ed essa diventa la misura dell'appartenenza alla funzione parlamentare. In questa confusione tra congruità e formale appartenenza alla funzione sta però il rischio di una censura del parlamentare nel complesso della sua attività, e quindi anche degli atti che egli compie all'interno del Parlamento e dei discorsi che pronuncia in questa sede. Il che è pericolosissimo! »).

La posizione dell'onorevole Mellini aveva indubbiamente il merito della coerenza. Ma il sottoscritto ritiene che sarebbe troppo facile trincerarsi dietro un automatismo formale per poi avere la possibilità di calpestare impunemente dei diritti individuali, così come sarebbe ingiusto sottrarre alla garanzia (che è garanzia dell'organo, non si dimentichi!) chi, nell'ambito di una azione politica collegata a quella parlamentare, non abbia magari avuto l'accortezza di precostituire atti parlamentari in grado di far scattare l'esimente. Si vada in mare aperto, ma senza la protezione — alcune volte pronta a scattare — di maggioranze politiche! Quanto più l'insindacabilità si allarga e diventa, sotto un certo aspetto, meno rigida la valutazione, tanto più diventa necessario che essa sia rimessa al giudizio della Magistratura. Certo, i magistrati possono sbagliare. Ma resterebbe la possibilità di sollevare conflitti di attribuzione. Quello che non può aversi — mi si passi la citazione del noto proverbio popolare — è la botte piena e la moglie ubriaca e sotto questo aspetto l'onorevole Mellini aveva lucidamente individuato l'alternativa.

* * *

Scendendo dal *de iure condendo* al *de iure condito* le considerazioni di cui sopra continuano a conservare un loro valore. Nel momento in cui si accoglie il criterio della insindacabilità indiretta, occorre che il nesso funzionale tra l'atto compiuto extraparlamentarmente ed il mandato eletto risulti in maniera del tutto evidente. Nel caso di riproduzione di interrogazioni, di interpellanze o di discorsi parlamentari,

il nesso formale (salvo poi una verifica anche in questi casi del contenuto sotto il profilo che empiricamente potrebbe definirsi « della non gratuità » della affermazione diffamatoria rispetto all'argomentazione politica) lo si evince automaticamente.

Vi sono poi altri casi nei quali il legame formale con l'attività parlamentare è del tutto assente. Qui, di volta in volta, deve essere svolto un esame tutto interno, certo estremamente rigoroso e spesso non facile, per giudicare dell'esistenza o meno del nesso funzionale.

Il caso dell'onorevole Antonio Bargone appartiene ad una categoria intermedia rispetto alle due appena menzionate. Egli, infatti, nella circostanza che gli è addebitata, non ha divulgato il contenuto di alcun atto parlamentare: ha, bensì, compiuto un'azione che il GIP stesso ha ritenuto effettuata « in quanto parlamentare » se è vero che gli ha contestato il reato di abuso di ufficio. L'onorevole Bargone è infatti membro della Commissione Antimafia ed avendo ritenuto che fosse inammissibile che ad un pentito (in questo caso il Sereti) fosse consentito addirittura di rilasciare interviste, moniti e messaggi vari, secondo quanto dichiarato da lui stesso nella dichiarazione di cui si tratta, è « intervenuto presso chi gestisce il pentito chiedendo garanzie che simili fatti non accadranno più e che in futuro sarà rispettata la legge, perché in questo caso non lo è stata ».

Non ci compete stabilire la fondatezza o meno di questa ipotesi di reato. Ciò che è certo è che vi è in essa l'implicito riconoscimento dell'aver agito l'onorevole Bargone in qualità di parlamentare e, più specificamente, di membro della Commissione Antimafia. A nessun altro titolo, infatti, egli avrebbe potuto intervenire « presso chi gestisce il pentito ».

Non sfuggirà peraltro che una cosa è l'azione che l'onorevole Bargone afferma di aver compiuto presso le autorità competenti, altra cosa è la dichiarazione, più ampia, nella quale questa circostanza è riportata insieme ad altre circostanze ed ad una serie di giudizi. La Giunta non si è fermata pertanto all'individuazione di un

nesso puramente formale ma ha svolto un ulteriore esame per verificare quale sia il senso prevalente della dichiarazione dell'onorevole Bargone presa nel suo complesso.

Da questo esame è risultato che insieme e parallelamente all'intenzione di screditare Sereti sul piano di una presunta non genuinità del suo pentimento (peraltro ciò è stato ritenuto dal GIP « evidentemente » coperto dalla esimente) si è, da parte dell'onorevole Bargone nel corso di tutta la sua intervista, manifestata l'intenzione di criticare il modo come quel pentito veniva gestito. I due piani si sovrappongono perfettamente, tanto che si potrebbe giungere ad attribuire all'onorevole Bargone l'intenzione di mettere in stretta correlazione causale i due aspetti. Comunque l'aspetto della critica alle autorità competenti è quello di gran lunga prevalente. Esaminando le parti salienti della dichiarazione (dall'affermazione che si consente che venga violato impunemente il segreto istruttorio, alle altre affermazioni: « quanto accaduto è molto grave ... »; « per questo sono intervenuto presso chi gestisce il pentito ... »; « che la vicenda sia poco chiara lo dimostra pure il fatto che i familiari di questo cosiddetto pentito sono tutti tornati nel paese d'origine ... ») si rileva tutto un filo conduttore di critica alle autorità; non seguendo il quale, ad avviso del relatore, diventa arbitrario — anche se comunque non sarebbe stato censurabile in questa sede — aver ritenuto da parte del GIP manifestamente evidente l'insindacabilità delle opinioni espresse da parte dell'onorevole Bargone nei confronti del Sereti. Esse sono *lato sensu* politiche soltanto in quanto inserite in tutto quel più ampio contesto di cui sopra si è detto.

Fa parte di questo contesto, ed è stato pure evidenziato dalla Giunta, che l'onorevole Bargone — come si è detto — era stato espressamente chiamato in causa dal Sereti: non, si badi, in quanto destinatario di accuse da parte di quest'ultimo, ma proprio in quanto parlamentare che aveva deciso di intervenire anche perché, evidentemente, interessato sotto il profilo politico ed elettorale al buon nome del proprio partito nel proprio collegio elettorale.

Fino a questo punto l'esame della Giunta si è mosso su due piani, individuazione di un nesso formale tra l'atto del parlamentare e la funzione istituzionale ed individuazione di un nesso sostanziale fondato sul contenuto prevalente dell'atto stesso.

Ma occorre un terzo piano di analisi.

Se si accetta fino in fondo l'eliminazione di ogni automatismo, è necessario verificare che all'interno di una attività complessivamente funzionale al mandato non trovino spazio espressioni diffamatorie del tutto gratuite.

Sotto questo aspetto la distinzione che il GIP ha operato tra esprimere opinioni e riferire comportamenti concreti, può essere di qualche utilità. In altre parole, non può essere consentito — neppure in un discorso parlamentare a meno che ciò non sia oggetto di apposito atto di sindacato ispettivo — riferire arbitrariamente, ingiustificatamente di comportamenti concreti delle persone lesivi della loro dignità.

Nella fattispecie la lettura degli atti consente di attribuire all'onorevole Bargone non già la volontà di denunciare

singoli atti di intimidazione compiuti dai parenti del Sereti quanto di affermare che essi, per il fatto stesso della loro presenza (che a suo avviso non dovrebbe essere consentita) rappresentano un elemento di intimidazione e di disturbo.

Si torna quindi al quadro generale di accesa polemica nei confronti del Sereti, a cui viene addebitato in prima istanza il comportamento (« vengono utilizzati dal Sereti per intimidire ancora, minacciare e tenere in scacco il paese ... ») e nei confronti di chi lo gestisce come pentito: « è una situazione intollerabile, perché se una persona decide di collaborare con la giustizia, deve essere verificato che ciò accada ».

Alla luce di tutto quanto sopra la Giunta propone all'Assemblea di deliberare che i fatti per i quali è in corso il procedimento concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e ricadono pertanto nella previsione di cui al 1° comma dell'articolo 68 della Costituzione.

Roberto PAGGINI, *Relatore*.