

CAMERA DEI DEPUTATI ^{Doc. IV-ter} N. 14-A

RELAZIONE DELLA GIUNTA PER LE AUTORIZZAZIONI

(Relatore: **GAVA**, per la maggioranza)

SULLA

RICHIESTA DI DELIBERAZIONE IN MATERIA DI INSINDACABILITÀ, AI SENSI DELL'ARTICOLO 68, PRIMO COMMA, DELLA COSTITUZIONE, NELL'AMBITO DI UN PROCEDIMENTO CIVILE

NEI CONFRONTI DEL DEPUTATO

BERLUSCONI

(atto di citazione del Gruppo editoriale *L'Espresso*)

PERVENUTA DAL TRIBUNALE DI MILANO

il 13 febbraio 2010

Presentata alla Presidenza il 12 maggio 2010

ONOREVOLI COLLEGHI ! La Giunta riferisce su una domanda di deliberazione in materia di non sindacabilità ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, trasmessa dal tribunale civile di Milano, innanzi al quale pende una causa civile tra il gruppo editoriale *L'Espresso* e il Presidente Silvio Berlusconi, nella sua qualità di deputato.

Con un atto di citazione per danni civili, il gruppo editoriale menzionato si duole di talune affermazioni fatte dal Capo del Governo il 13 giugno 2009, a Santa Margherita Ligure, in occasione dell'annuale convegno di giovani imprenditori aderenti alla Confindustria. A ogni effetto giuridico il contenuto dell'atto di citazione s'intende qui integralmente riportato.

In particolare, gli attori ritengono illecite le seguenti frasi: « *La situazione della crisi è quella che conoscete. Bisognerebbe non avere un'opposizione e dei media che tutti i giorni cantano la canzone del pessimismo, del disfattismo, del catastrofismo* »; « *[gli industriali devono far la loro parte, devono] operare di più in questa direzione, per esempio non date pubblicità a chi si comporta così* ».

Secondo la parte attrice, queste dichiarazioni costituirebbero un atto di sleale concorrenza non solo ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile ma anche e soprattutto ai sensi dell'articolo 2598 del medesimo codice. Per tale motivo, nell'atto di citazione si chiede l'accertamento dell'illiceità della condotta individuata e una condanna generica, le cui conseguenze sarebbero poi da quantificare in separata sede.

L'assunto dei promotori del giudizio è — in sostanza — che si sarebbe trattato di un'esortazione di tipo imprenditoriale e

commerciale a non acquistare spazi pubblicitari sulle testate che criticavano il Governo e le sue politiche, così danneggiando il fatturato di esse e avvantaggiando i concorrenti, tra cui le imprese editoriali di proprietà dello stesso onorevole Berlusconi. Danno, tra l'altro, assolutamente non provato, visto che sia le vendite sia la raccolta pubblicitaria del gruppo editoriale *L'Espresso* sono in quel periodo addirittura in aumento.

Nel corso del giudizio, la difesa di quest'ultimo ha comunque eccepito l'applicabilità della prerogativa dell'insindacabilità, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge n. 140 del 2003, ma il giudice ha respinto l'eccezione: di qui la trasmissione degli atti alla Camera, il cui Presidente li ha prontamente deferiti alla Giunta.

Questa ha svolto un articolato esame, essenzialmente sull'arco di due sedute (21 aprile e 5 maggio 2010), salve precedenti occasioni interlocutorie nelle quali si è dato atto di acquisizioni documentali. Conviene in questa sede allegare la resocontazione di tali sedute.

Durante la discussione è emerso un orientamento maggioritario favorevole all'accoglimento dell'eccezione dell'onorevole Berlusconi e ciò sulla base di due decisivi argomenti.

Anzitutto, il Presidente Berlusconi partecipava al convegno dei giovani imprenditori per illustrare gli sforzi del ministero da lui guidato per arginare gli effetti della perdurante crisi economica. Nel contesto di una difesa tanto vibrata quanto legittima delle misure assunte dall'Esecutivo per ridare slancio al sistema produttivo e ai consumi interni, egli quindi parlava da esponente politico e di materie politiche

per eccellenza: l'andamento dell'economia, i dati occupazionali, l'efficienza dell'amministrazione pubblica, la qualità della vita e altre. In tale qualità egli aveva anche ritenuto di rispondere alle molte critiche che gli erano piovute addosso — da molte parti, politiche, sociali, editoriali — le quali a suo avviso contribuivano a un clima di fiacchezza e sfiducia nelle future prospettive economiche. Da questo punto di vista, l'opinione prevalente presso la Giunta è stata che questo fosse suo diritto e, per certi versi, dovere, date le responsabilità istituzionali che insistono sul Presidente del Consiglio.

Sicché è apparso forzato ravvisare nel discorso del 13 giugno 2009 un atto di tipo banalmente commerciale, qualificabile secondo i parametri normativi della concorrenza. Ben altrimenti, è apparso alla maggior parte dei componenti che il disagio economico avvertito da larghe fasce della popolazione chiami tutti i cittadini (giornali compresi) a un impegno corale in termini di fiducia e scommessa sul futuro che — ad avviso del Capo del Governo — è messo a repentaglio da un certo pessimismo di maniera e da un'inclinazione alla critica per partito preso.

In secondo luogo, è sembrato pienamente conferente il riferimento all'insindacabilità parlamentare: al proposito, non si può dimenticare che nel nostro sistema costituzionale — in cui la legittimazione del governo poggia sulla fiducia di una maggioranza parlamentare — è quasi sempre accaduto che il Capo del Governo fosse un membro del Parlamento, con il conseguente sovrapporsi delle due funzioni. Come già la Giunta e l'Assemblea hanno verificato nel caso del collega Andrea Ronchi, deputato e ministro (doc. IV-quater, n. 13, approvato dall'Assemblea il 14 ottobre 2009), un parlamentare membro del Governo difficilmente può presentare interrogazioni o emendamenti come semplice parlamentare e non come membro del Governo.

Nella riunione del Consiglio dei ministri del 12 giugno 2009, l'on. Berlusconi risulta aver affermato concetti non dissimili da quelli che gli vengono oggi conte-

stati: dal verbale infatti risulta che « In apertura di riunione, il Presidente Berlusconi chiede al ministro Tremonti di informare il Consiglio sullo stato di salute dei conti pubblici e sulle iniziative del Governo per fronteggiare la crisi, anche alla luce di quello che si verifica negli altri Paesi, alle misure adottate dai diversi governi e a quelle discusse e concordate nei vertici internazionali. Osserva tuttavia che prima e più dei tanti provvedimenti di cui si sente parlare, è necessario recuperare la fiducia. Nessun provvedimento, per quanto forte e coraggioso, potrà avere effetti efficaci e duraturi se non si ricrea nel nostro Paese — come negli altri, ma nel nostro prima degli altri — un clima di fiducia; è l'incertezza che deprime i mercati, sono i timori esagerati che allontanano gli investitori, è l'allarmismo esagerato che frena i consumi e la crisi rischia di essere alimentata non soltanto dai problemi di carattere economico e finanziario, ma anche e soprattutto dalla sua "dimensione psicologica". Il Presidente così prosegue *“Mi si contesta di essere esageratamente ottimista e di esserlo strumentalmente, solo per nascondere dietro un ottimismo di maniera, così dicono i nostri avversari e ripetono giornali e tv, la gravità della situazione quasi volessi negare la crisi e i suoi drammatici effetti. È vero il contrario, perché sono assolutamente convinto che solo cercando di riportare un clima di fiducia e di speranza nel Paese si potrà restituire ai consumatori la voglia di spendere e agli imprenditori la voglia di investire [...] La crisi infatti si alimenta e si aggrava proprio per quella continua predizione di sventure, per quella visione cupa e pessimistica della realtà [...] Che tutto questo — prosegue il Presidente del Consiglio — lo faccia l'opposizione è grave perché è pregiudizievole degli interessi nazionali ma in fondo fa parte del gioco. [...] Ma che giornali e tv lo facciano con una forza e con un'insistenza ancora maggiori è francamente incomprensibile. Lo fanno soltanto per screditare il Governo con grave pregiudizio dell'economia e degli interessi nazionali, ma anche di tanti imprenditori che dei giornali sono persino azionisti. Mi*

domando come non si rendano conto di come un comportamento del genere sia nocivo ma anche pericoloso e irresponsabile; non si accorgono che nel tentativo di mettere in difficoltà il Governo colpiscono le loro stesse aziende e quindi i loro stessi interessi. Ma i giornali e tv non vivono anche della pubblicità delle imprese? Non è la pubblicità che muove i consumi? Le imprese non sono esse stesse a sostenere e finanziare — qualche volta anche al di là della pubblicità — i giornali?».

In pratica, l'on. Berlusconi è sembrato aver fatto in Consiglio dei ministri un ragionamento sui nessi tra pubblicità, consumi e fiducia nelle prospettive economiche sostanzialmente analogo a quello svolto a Santa Margherita Ligure. Di qui l'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Del resto, quanti durante la discussione hanno fatto riferimento alla giurispru-

denza costituzionale in materia, la quale si presta a letture restrittive della prerogativa dell'insindacabilità, non hanno saputo rispondere all'obiezione che la pretesa necessità della previa presentazione di un atto parlamentare tipico rispetto all'esternazione *extra moenia* si scontra con la natura dinamica e tendenzialmente contingente degli interventi nella dialettica politica e nel commento sulla cronaca quotidiana.

Per questi motivi, a maggioranza, la Giunta propone all'Assemblea di dichiarare che ai fatti per cui pende il procedimento civile innanzi al tribunale di Milano non siano sindacabili, ai sensi e per gli effetti degli articoli 68, primo comma, della Costituzione e 3, comma 1, della legge n. 140 del 2003.

Fabio GAVA, relatore per la maggioranza.

ALLEGATO

Estratto dai resoconti sommari delle sedute della Giunta per le autorizzazioni del 24 febbraio, 14 e 21 aprile e 5 maggio 2010.

Mercoledì 24 febbraio 2010.

Fabio GAVA (PdL), *relatore*, chiede di poter ulteriormente approfondire la documentazione del caso e domanda un rinvio.

Pierluigi CASTAGNETTI, *presidente*, consentendo la Giunta, rinvia l'esame del documento in titolo.

Mercoledì 14 aprile 2010.

Pierluigi CASTAGNETTI, *presidente*, fa presente che in data 31 marzo 2010 è stata fatta pervenire documentazione rilevante per il caso, la quale – messa subito a disposizione del relatore – è oggi disponibile per il collegio.

Fabio GAVA (PdL), *relatore*, chiede un rinvio per poter più approfonditamente esaminare il fascicolo.

La Giunta concorda.

Mercoledì 21 aprile 2010.

Fabio GAVA (PdL), *relatore*, rammenta che si tratta di un'azione civile per ottenere una condanna generica in relazione a fatti di pretesa concorrenza sleale, promossa dal gruppo editoriale *L'Espresso* nei confronti del Presidente del Consiglio.

Quest'ultimo si trova spesso a esprimersi su molte delle situazioni ritenute critiche del nostro Paese: la disoccupazione, la carenza d'infrastrutture, l'inefficienza della pubblica amministrazione. In questo contesto il Presidente del Consiglio ha esercitato la sua facoltà di adoperarsi per rendere nota la sua visione delle cose e la sua testimonianza sugli sforzi che il suo governo sta facendo per risolvere i

problemi citati. Sicché crede che la condotta ascritta al Capo dell'Esecutivo sia espressione di una legittima critica politica delle posizioni a lui avverse. Quanto in particolare al nesso di queste critiche con il mandato parlamentare, non si può dimenticare che nel nostro sistema costituzionale – in cui la legittimazione del governo poggia sulla fiducia di una maggioranza parlamentare – è quasi sempre accaduto che, nei membri del governo, la funzione ministeriale e quella parlamentare finiscano per sovrapporsi. Infatti, come si è visto con il caso del collega Andrea Ronchi, un deputato membro del Governo difficilmente può presentare interrogazioni o emendamenti come semplice parlamentare e non come membro del Governo. Sicché ritiene che per il deputato Berlusconi valga anche quel che questi ha affermato nella riunione del Consiglio dei ministri del 12 giugno 2009. Letto un estratto del relativo verbale, sottolinea l'analogia di contenuto di esso con le dichiarazioni rese a Santa Margherita Ligure il giorno successivo. Torna a sottolineare che la stessa parte attrice, chiedendo solo la condanna generica, non è in grado di quantificare i danni che pretende di aver subito. Per questi motivi propende per l'insindacabilità.

Marilena SAMPERI (PD) dissente dal relatore. Se a Santa Margherita Ligure, il 13 giugno 2009 Silvio Berlusconi avesse soltanto esortato gli industriali ad abbandonare un atteggiamento di sfiducia nella ripresa economica e a farsi parte diligente in una 'iniezione' di nuovo ottimismo sulle prospettive produttive e di consumo in Italia, il ragionamento politico del collega Gava sarebbe accettabile. Viceversa non è così: i contenuti dell'estratto del verbale del Consiglio dei ministri che ha ascoltato sono tutt'affatto diversi dalla raccomandazione, tanto autorevole quanto incisiva, del Presidente del Consiglio a non acquistare pubblicità sui giornali che hanno espresso critiche nei suoi

confronti. Ricordato che il fatturato del 2008 del gruppo *Mediaset* è stato di 281 milioni di euro e che il deputato Berlusconi è personalmente azionista di controllo di numerose società per azioni che operano proprio nel settore dell'editoria e dell'informazione, in diretta concorrenza con il gruppo editoriale *L'Espresso*, pone l'enfasi sul conflitto d'interesse che ancora una volta connota la vita politica del Paese. Non crede ammissibile questo tipo di attacco a una testata giornalistica da parte di un membro del Governo e preannuncia il suo orientamento nettamente contrario all'insindacabilità.

Pierluigi CASTAGNETTI, *presidente*, preso atto che vi sono diversi iscritti a parlare e che sta per iniziare la seduta dell'Assemblea, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Mercoledì 5 maggio 2010.

Anna ROSSOMANDO (PD) dissente dalla proposta del relatore giacché nel caso specifico non si è trattato di un confronto di idee contrapposte ma della invettiva perentoria e generalizzante di un soggetto nei confronti di un intero gruppo imprenditoriale. In tale contesto si staglia la spinosa e irrisolta questione del conflitto di interessi che grava sul Presidente del Consiglio, che agisce al contempo da imprenditore e da esponente politico. La concorrenza sleale insita nelle sue affermazioni le appare indiscutibile e voterà per la sindacabilità.

Maurizio PANIZ (Pdl) non condivide il ragionamento della collega Rossomando salvo su un punto: Silvio Berlusconi parlava da esponente politico. Il carattere pubblico e politico delle sue affermazioni non è refutabile mentre invece la declinazione giuridica della disciplina del conflitto di interesse è tema del tutto estraneo alla presente discussione. Un deputato, quando parla da parlamentare, deve sempre ritenersi insindacabile, quale che sia il tempo o il luogo delle sue dichiarazioni. In questo, torna ad esprimere perplessità e riserve anche sugli indirizzi della giurisprudenza costituzionale. Voterà per l'insindacabilità.

Donatella FERRANTI (PD) considera improponibile l'impianto argomentativo del relatore e del collega Paniz, i quali sostanzialmente propongono una visione dei deputati *legibus soluti*. È del tutto evidente come il Presidente del Consiglio abbia parlato per danneggiare un gruppo editoriale a lui contrapposto, non solo e non tanto sul piano politico quanto su quello commerciale. In questo contesto la forza che deriva all'onorevole Berlusconi dal concentrare in sé diverse qualità (governativa, mediatica e commerciale) conferisce alle sue affermazioni un impatto molto maggiore di quello che avrebbero le dichiarazioni di altri parlamentari. Dettasi delusa dell'incapacità dell'onorevole Berlusconi di esprimersi pubblicamente come rappresentante delle istituzioni e dell'Italia tutta, rimarca che la giurisprudenza costituzionale sull'insindacabilità parlamentare è ormai ampiamente avvalorata dagli orientamenti della Corte europea dei diritti dell'uomo. E comunque dovrebbe bastare la sola Corte italiana, alle cui decisioni è dovuto un rispetto a prescindere dalle opinioni sui suoi singoli componenti, a determinare le linee interpretative della Giunta.

Francesco Paolo SISTO (Pdl) conviene viceversa con i deputati Gava e Paniz, stante l'impossibilità di disconoscere la natura politica delle dichiarazioni del Presidente del Consiglio. Ravvisa una sinergia espressiva nelle due parti dell'affermazione riportata nell'ordinanza di trasmissione del giudice milanese: da un lato la frase «*la situazione della crisi è quella che conoscete. Bisognerebbe non avere un'opposizione e dei media che tutti i giorni cantano la canzone del pessimismo, del disfattismo, del catastrofismo*»; dall'altro la successiva frase «*[gli imprenditori operino] di più in questa direzione, per esempio non date pubblicità a chi si comporta così*». In pratica, manca quell'atto squisitamente commerciale che il gruppo editoriale *L'Espresso* vuole vedere nell'intervento del 13 giugno 2009 e si rende evidente una posizione prettamente politica. Passando in rassegna 'omeopaticamente' l'atto di citazione, sottolinea che, a pagina 5, gli stessi attori riportano che l'onorevole Berlusconi ha affermato che i giornali sono essi stessi fattori di crisi e che occorre zittire quanti distruggono la fiducia. A pagina 11 dell'atto di citazione, del resto, si riconosce

che le frasi del Presidente del Consiglio hanno rappresentato soltanto un 'boicottaggio secondario individuale': lascia ai componenti valutare quanto rarefatto sia questo concetto sul piano giuridico. Venendo poi allo specifico dell'insindacabilità parlamentare, si associa alle riserve del collega Paniz sulla giurisprudenza costituzionale, giacché questa perviene all'assurdo di imporre al parlamentare di presentare, appena insediato, un ventaglio amplissimo di atti ispettivi in maniera da coprire l'orbe terracqueo e di potersi succes-

sivamente giovare della copertura dell'articolo 68. Non può condividere un simile folle ragionamento e voterà per l'insindacabilità.

La Giunta a maggioranza delibera per l'insindacabilità dei fatti oggetto del procedimento in titolo, dando mandato al deputato Gava di predisporre la relazione scritta per l'Assemblea.

Marilena SAMPERI (PD) presenterà una relazione di minoranza.