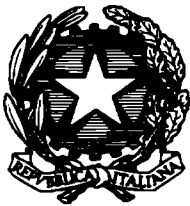


GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 16 agosto 2000

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA 70 - 00100 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI 10 - 00100 ROMA - CENTRALINO 06 85081

CORTE COSTITUZIONALE

SOMMARIO

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 26. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 2 giugno 2000.

Referendum - Campagna per i referendum abrogativi indetti per il 21 maggio 2000 - Disciplina in materia di comunicazione politica e parità di accesso ai mezzi di informazione - Provvedimento adottato dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, in attuazione della legge 22 febbraio 2000, n. 28 - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dai promotori e presentatori dei referendum abrogativi - Mancata effettiva attuazione dei principi previsti nella suddetta legge - Restrizioni alla comunicazione istituzionale (intesa nel senso di informazione obiettiva e neutrale circa il significato e le modalità di voto) - Cattivo uso del potere esercitato - Incidenza sulla formazione della volontà dei cittadini chiamati ad esprimere il proprio voto - Lesione della sfera di attribuzioni spettante ai promotori.

In linea gradata: richiesta alla Corte costituzionale di sollevare dinanzi a se stessa questione di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, e 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28 (Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica), nella parte in cui non prevedono misure idonee ad assicurare la presenza di forme di comunicazione istituzionale in periodo di campagna referendaria - Artt. 1, 3, comma secondo, 21, 48 e 75 Cost.

- Deliberazione della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi del 29 marzo 2000, artt. 1, comma 2, 2, comma 1, lett. e) e d), 7, comma 2.
- Costituzione, artt. 1, 3, secondo comma, 48 e 75

Pag. 5

N. 27. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 14 giugno 2000.

Parlamento - Immunità parlamentari - Deliberazione del 27 ottobre 1999 con la quale la Camera dei deputati ha dichiarato, a norma dell'art. 68, primo comma, Cost., che le dichiarazioni, per le quali si procede penalmente nei confronti dell'on. Borghesio, concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal tribunale di Novara - Ritenuto non corretto l'esercizio del potere esercitato - Richiesta di annullamento della deliberazione impugnata.

- Delibera della Camera dei deputati del 27 ottobre 1999.
- Costituzione, art. 68, primo comma

» 13

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 26

Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 2 giugno 2000

Referendum - Campagna per i referendum abrogativi indetti per il 21 maggio 2000 - Disciplina in materia di comunicazione politica e parità di accesso ai mezzi di informazione - Provvedimento adottato dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, in attuazione della legge 22 febbraio 2000, n. 28 - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dai promotori e presentatori dei referendum abrogativi - Mancata effettiva attuazione dei principi previsti nella suddetta legge - Restrizioni alla comunicazione istituzionale (intesa nel senso di informazione obiettiva e neutrale circa il significato e le modalità di voto) - Cattivo uso del potere esercitato - Incidenza sulla formazione della volontà dei cittadini chiamati ad esprimere il proprio voto - Lesione della sfera di attribuzioni spettante ai promotori.

In linea gradata: richiesta alla Corte costituzionale di sollevare dinanzi a se stessa questione di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, e 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28 (Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica), nella parte in cui non prevedono misure idonee ad assicurare la presenza di forme di comunicazione istituzionale in periodo di campagna referendaria - Artt. 1, 3, comma secondo, 21, 48 e 75 Cost.

- Deliberazione della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi del 29 marzo 2000, artt. 1, comma 2, 2, comma 1, lett. e) e d), 7, comma 2.
- Costituzione, artt. 1, 3, secondo comma, 48 e 75

Ricorso per conflitto di attribuzioni dei signori Daniele Capezzone, Michele De Lucia e Mariano Giustino — nella loro qualità di promotori e presentatori dei *referendum* abrogativi indetti, per il 21 maggio 2000, con i decreti del Presidente della Repubblica del 29 marzo 2000 pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* del 4 aprile 2000, n. 79 — rappresentati e difesi dall'avv. prof. Nicolò Zanon del Foro di Milano ed elettivamente domiciliati in Roma, presso lo studio dell'avv. Giandomenico Caiazza, viale Mazzini, 140, come da procura speciale del notaio Antonio Manzi di Roma, del 19 aprile 2000, allegata al presente atto;

Nei confronti della commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi per l'annullamento, previa sospensione, degli artt. 1, comma 2; 2, comma 1, lett. c) e d); 7, comma 2, della deliberazione approvata in data 29 marzo 2000, intitolata «comunicazione politica, messaggi autogestiti, informazione e tribune della concessionaria del servizio radiotelevisivo pubblico per la campagna referendaria 2000» pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 1° aprile 2000, n. 77;

Nei confronti dell'autorità per le garanzie nelle comunicazioni per l'annullamento, previa sospensione, dell'art. 8 della deliberazione n. 55/00/CSP, approvata in data 29 marzo 2000, intitolata «disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione relative alla campagna per i referendum abrogativi della primavera 2000», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 1° aprile 2000, n. 77.

FATTO E DIRITTO

1. — Con il presente ricorso per conflitto, i promotori dei sette referendum indetti per il 21 maggio 2000 lamentano la lesione della loro sfera costituzionale di attribuzioni in conseguenza degli atti (meglio specificati in epigrafe) della commissione parlamentare di vigilanza e dell'autorità per le garanzie nelle comunicazioni, adottati in attuazione di quanto stabilito dalla legge 22 febbraio 2000, n. 28 «disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica».

I ricorrenti ritengono che la commissione parlamentare e l'autorità abbiano fatto cattivo uso dei poteri loro spettanti: il contenuto degli atti impugnati, infatti, non contiene la effettiva attuazione dei principi previsti nella legge, ciò che determina restrizioni allo svolgimento della campagna referendaria tali da incidere sulla formazione

della volontà di coloro che esprimono il loro voto nel referendum e, di conseguenza, nella sfera di attribuzioni garantita, ai sensi dell'art. 75 Cost., ai promotori (cfr. Corte cost., sentenza n. 161 del 1995; ordinanza n. 171 del 1997).

2. — Per meglio comprendere come nasce il presente conflitto, è opportuno illustrare sinteticamente i contenuti della legge n. 28 del 2000.

Essa contiene la nuova disciplina relativa alla cd. «comunicazione politica», sia radiotelevisiva che attraverso quotidiani e periodici, applicabile in generale e, con norme particolari, nei periodi di campagna elettorale e (ciò che qui più interessa) referendaria. Per «comunicazione politica» la legge intende la diffusione, nelle varie forme possibili, di «programmi contenenti opinioni e valutazioni politiche» (art. 2, comma 2), con ciò riferendosi alle diverse opzioni politico-programmatiche espresse dalle forze politiche. La legge si dichiara ispirata al criterio fondamentale (artt. 1 e 2, comma 1) di garantire la parità di trattamento, l'imparzialità e l'equità rispetto a tutti i soggetti politici.

La legge n. 28 del 2000 contiene, dunque, in primo luogo, la disciplina che riguarda l'accesso ai mezzi di informazione dei diversi soggetti politici, sia nei periodi di campagna elettorale o referendaria, sia fuori di questi: si tratta delle regole che disciplinano tempi e modalità attraverso i quali tali soggetti possono essere ospitati dai mezzi di informazione per presentare i propri programmi, i propri candidati e i propri obiettivi, cioè per far conoscere, come la legge dice, le proprie opinioni e valutazioni politiche.

Tuttavia, la legge n. 28 del 2000 contiene anche alcune disposizioni, di significato assai diverso, in tema di informazione e comunicazione di carattere istituzionale, che valgono particolarmente per i periodi di campagna elettorale e referendaria. Si tratta di regole attraverso le quali i mezzi di comunicazione (e in particolare la RAI, concessionaria del servizio pubblico) sono tenuti non già ad offrire spazi ai diversi soggetti politici, affinché questi possano illustrare le proprie opinioni e valutazioni politiche, ma a fornire direttamente essi stessi un'informazione obbiettiva e neutrale circa il significato e le modalità del voto cui i cittadini sono chiamati.

Oltre all'art. 5, comma 1, che ragiona di obiettività, completezza ed imparzialità dell'informazione, è da ricordare soprattutto l'art. 9 (intitolato «disciplina della comunicazione istituzionale e obblighi di informazione»), il quale, al primo comma, stabilisce che «dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto è fatto divieto a tutte le amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni». Il secondo comma precisa che «le emittenti radiotelevisive pubbliche e private, su indicazione delle istituzioni competenti, informano i cittadini delle modalità di voto e degli orari di apertura e chiusura dei seggi elettorali».

È subito da segnalare che tale art. 9 non contiene soltanto un divieto di informazione per le amministrazioni pubbliche, come invece accadeva per l'art. 5 della legge 10 dicembre 1993, n. 515, il quale è stato esplicitamente abrogato (cfr. art. 13 legge n. 28 del 2000). Mentre tale art. 5 della legge n. 515 del 1993 era appunto significativamente rubricato come «divieto di propaganda istituzionale», l'attuale art. 9 prevede esplicitamente, fin dalla rubrica, degli «obblighi di informazione», e contiene in ogni caso una «disciplina» (quindi una normazione in positivo) della comunicazione istituzionale, espressione che assai significativamente sostituisce quella, utilizzata in precedenza, di «propaganda istituzionale».

La distinzione tra comunicazione istituzionale e propaganda istituzionale è assai importante. Con la seconda, si fa riferimento ai casi (patologici) nei quali forze politiche di governo, in periodi di campagna di elettorale o referendaria, utilizzino mezzi e strumenti, anche finanziari, dei quali dispongano in ragione della loro posizione istituzionale e per finalità di interesse generale, a scopi di propaganda politico-partitica, facendo così valere slealmente, nella lotta politica, la loro oggettiva condizione di supremazia. Se ciò accadesse, verrebbero violati quelli che, particolarmente nella giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht, sono definiti il principio di parità delle *chances* nella competizione politico-elettorale, nonché il principio di neutralità dello Stato, il quale implica il divieto, per le forze politiche di governo, di utilizzare le istituzioni (e la posizione di supremazia di queste) come strumenti di lotta politica partigiana.

Con l'espressione comunicazione istituzionale si intende qualcosa di profondamente diverso. In particolare, nel campo dell'informazione finalizzata al regolare svolgimento di campagne elettorali o referendarie, si ha una tal forma di comunicazione laddove le amministrazioni pubbliche forniscano ai cittadini, in forma impersonale e obbiettiva, un servizio informativo che consenta loro di essere effettivamente posti nelle condizioni di poter esercitare con consapevolezza i diritti previsti e garantiti dalla Costituzione, in particolare il diritto a esprimere un voto libero e consapevole (art. 48 Cost.).

Dal punto di vista delle autorità pubbliche, quello di informare i cittadini, non è ovviamente un diritto di libertà, ma un dovere. Dal punto di vista dei cittadini, la libertà di voto si converte nella legittima pretesa che le autorità intervengano con una adeguata organizzazione e con idonee misure per agevolare l'esercizio del voto da parte di tutti coloro che ne hanno diritto, rimuovendo pertanto gli ostacoli di vario ordine che potrebbero impedirlo o soltanto scoraggiarlo (cfr. E. Bettinelli, voce Diritto di voto, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, p. 228). Ciò significa che la disciplina legislativa in tema di comunicazione istituzionale presenta profili di obbligatorietà costituzionale, potendo essere ricollegata, oltre che agli artt. 1, 48 e 75, all'art. 3, secondo comma, Cost.

D'altra parte, è convinzione dei ricorrenti che la comunicazione istituzionale acquisisca un ruolo costituzionale ancora più chiaro nel caso delle campagne referendarie.

La disciplina della comunicazione politica, e perciò dell'accesso dei diversi soggetti ai mezzi di informazione, ben può essere comune alle campagne elettorali e alle campagne referendarie. In proposito, la Corte costituzionale, con affermazioni peraltro prudenti, ha stabilito che «nulla vieta che il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, possa di massima regolare elezioni e referendum in termini identici, una volta constatata, rispetto al profilo della parità di trattamento cui sono tenuti i mezzi di informazione di massa nei confronti dei soggetti politici, l'unitarietà della *ratio* della disciplina da adottare» (Corte cost., sentenza n. 161 del 1995). In altri termini, la particolarità della consultazione referendaria non rende costituzionalmente dovuta una disciplina differenziata dell'accesso dei diversi soggetti politici ai mezzi d'informazione (comunicazione politica).

Ciò non vale, ad avviso dei ricorrenti, per quanto concerne la comunicazione istituzionale. Salve le indispensabili informazioni sulla data e sulle modalità tecniche del voto, nel caso delle campagne elettorali (politiche o amministrative che siano) il formarsi della libera e consapevole volontà dell'elettore può essere sufficientemente garantito dalla presenza, sui mezzi di informazione, di forme di comunicazione politica, in contraddittorio tra i diversi soggetti o autogestite da ciascuno di questi. L'intervento normativo pubblico, in tali casi, può limitarsi ad assicurare alcune chiare regole procedurali, che disciplino l'accesso dei diversi soggetti ai mezzi di informazione, garantendo rigorose condizioni di parità.

Nel caso del referendum, invece, l'intervento normativo pubblico non può limitarsi alla regolazione di aspetti procedurali, ma deve predisporre le misure che consentano agli elettori di ottenere un'adeguata informazione sui contenuti dei quesiti, sul significato del sì e del no all'abrogazione, sul significato della stessa astensione (cui l'art. 75 Cost. assicura un ruolo costituzionalmente significativo). Non depone in senso contrario la struttura binaria del quesito, con la conseguente (apparente) semplificazione dei messaggi e della propaganda politica (*rectius*, della comunicazione politica): lo stesso carattere abrasivo del referendum, la tecnicità delle materie sulle quali insistono i quesiti, le eventuali conseguenze peculiari dell'abrogazione, sono aspetti di difficoltà oggettivamente presenti nel tipo di consultazione prevista dall'art. 75 Cost., e impongono, affinché il diritto di voto dei cittadini non sia frustrato, compiti informativi neutrali e istituzionali differenziati.

Né si potrebbe ritenere che tali oggettive complicazioni siano ascrivibili al numero dei quesiti referendari, ovvero al modo nel quale i quesiti sono formulati. Se una eventuale disciplina limitatrice del numero dei quesiti appartiene alle scelte discrezionali del legislatore (non potendosi comunque dedurre dall'art. 75 Cost. nessuna volontà in tal senso), è la giurisprudenza della Corte costituzionale, come è noto, ad imporre l'omogeneità, la chiarezza e la semplicità dei quesiti referendari, a pena di inammissibilità, in modo tale da garantire la libertà e la consapevolezza del voto (in nome degli artt. 1 e 48 Cost.: cfr. le sentenze «capostipite» n. 16 del 1978 e n. 27 del 1981).

Ma l'assolvimento, da parte dei promotori, di tale onere preliminare, cui consegue la dichiarazione di ammissibilità del referendum, non elimina affatto gli obblighi costituzionali di comunicazione istituzionale e di informazione neutrale, perché le oggettive difficoltà di comprensione dei quesiti, e perciò del significato del voto richiesto, possono permanere indipendentemente dalla presenza, nei quesiti stessi, delle qualità tecniche che facciano ritenere soddisfatti, dal punto di vista giuridico, i requisiti di omogeneità, chiarezza e semplicità.

La stessa convinzione dell'opportunità dell'astensione, al cospetto del voto referendario, ha bisogno di informazione, per potersi consapevolmente formare: altrimenti, è plausibile che un'informazione insufficiente o squilibrata induca a comportamenti astensionistici non spontanei e non genuini (cfr. E. Bettinelli, voce Propaganda elettorale, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, p. 91).

In altri paesi di democrazia matura, nei quali lo strumento referendario è frequentemente utilizzato, la disciplina della comunicazione istituzionale è particolarmente sviluppata. Emerge dal diritto comparato che in Svizzera, paese di grandi tradizioni referendarie, in occasione dei referendum il Parlamento può formulare delle raccomandazioni di voto al popolo e il governo federale è incaricato di redigere un prospetto ufficiale, distribuito a

tutti gli elettori, nel quale è riprodotto il testo dell'iniziativa e viene spiegato il punto di vista dei fautori dell'iniziativa e delle autorità (si allegano nel fascicolo alcuni opuscoli illustrativi distribuiti nel Canton Ticino in occasione delle votazioni del 6 febbraio e 12 marzo 2000). Da ricordare la legge cantonale ticinese sull'esercizio dei diritti politici (del 7 ottobre 1998) la quale prevede, all'art. 25, che in caso di *referendum* l'autorità competente metta a disposizione una breve ed oggettiva spiegazione dei testi in votazione, e all'art. 26 stabilisce anche i tempi di invio al domicilio di ogni cittadino del materiale relativo.

Negli Stati Uniti, ove pure gli istituti di democrazia diretta hanno larga fortuna, il *ballot pamphlet*, pur non riproducendo l'opinione delle autorità, comporta un'esposizione sistematica del punto di vista dei partigiani e degli oppositori dell'iniziativa referendaria.

È da notare che il legislatore italiano già in altri casi ha dimostrato di aver presenti le esigenze peculiari di informazione e chiarezza che caratterizzano la consultazione referendaria: in tal senso è da valutare l'art. 1 della legge 17 maggio 1995, n. 173, in base al quale l'ufficio centrale presso la Corte di cassazione stabilisce la denominazione della richiesta di referendum da riprodurre nella parte interna delle schede di votazione, al fine della più facile identificazione dell'oggetto del referendum. Anche questa disposizione fa a buon titolo parte della complessiva disciplina, costituzionalmente necessaria, che assicura una corretta comunicazione istituzionale in tema di consultazioni referendarie.

Tutto ciò premesso, risulta chiaro, ad avviso dei ricorrenti, il significato di norma costituzionalmente necessaria, con riferimento alle campagne referendarie, dell'art. 9 della legge n. 28 del 2000. Esso prevede che le amministrazioni pubbliche debbano svolgere attività di comunicazione in forma impersonale (cioè con carattere di neutralità ed obiettività) in tutte le circostanze in cui ciò risulti indispensabile per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni.

Alla luce di quanto detto, non c'è dubbio che lo svolgersi di una campagna referendaria configura proprio quella circostanza che rende indispensabile una comunicazione e un'informazione adeguata, onde assicurarne il regolare svolgimento e garantire la consapevole formazione della volontà dell'elettore.

Il comma 2 dell'articolo in questione indica inoltre, tra gli obblighi cui sono tenute le emittenti radiotelevisive pubbliche e private, l'informazione ai cittadini non solo circa gli orari di apertura e chiusura dei seggi, ma anche circa le modalità di voto, espressione che, nel caso della campagna referendaria, deve essere intesa in senso lato, in modo da ricomprendere anche il significato oggettivo del voto, positivo o negativo, nel referendum abrogativo *ex art. 75 Cost.*

Si deve anche sottolineare che lo stesso comma 2 dell'art. 9 ragiona di «indicazioni delle istituzioni competenti» quanto alla identificazione degli obblighi di informazione delle emittenti private e pubbliche, con ciò chiarendo che obblighi di informare, o comunque di fornire criteri e indicazioni in materia, gravano in primo luogo in capo a tali istituzioni.

Va infine notato che la predisposizione, da parte della commissione parlamentare e dell'autorità garante, di regole e criteri che consentano l'applicazione dei principi della legge n. 28 del 2000, vale anche con riguardo alla parte della suddetta legge dedicata non già a disciplinare l'accesso dei soggetti politici ai mezzi di informazione (comunicazione politica), ma a disciplinare le modalità di svolgimento della comunicazione istituzionale. Ciò è reso esplicito nello stesso atto della commissione parlamentare (nelle premesse, lett. o) ove si considera «l'opportunità che la concessionaria pubblica garantisca il massimo di informazione e conoscenza su ciascun quesito referendario, anche nelle trasmissioni che non rientrano nei generi della comunicazione e dei messaggi politici».

3. — Ad avviso dei ricorrenti, la deliberazione 29 marzo 2000 della commissione parlamentare di vigilanza e la deliberazione in pari data dell'autorità per le garanzie nelle comunicazioni non hanno dato attuazione alle ricordate norme della legge n. 28 del 2000 che impongono obblighi di informazione di carattere istituzionale, neutrale ed obiettivo.

Anche ad un primo e superficiale sguardo, è facile osservare come, al cospetto di una minuziosa e dettagliata disciplina degli aspetti relativi alla comunicazione politica, e quindi degli spazi di accesso dei diversi soggetti politici presso i mezzi di informazione, risultano invece del tutto generiche e insufficienti, in entrambi gli atti richiamati, le regole dettate in tema di comunicazione istituzionale. Questa genericità è anzi tale da indurre a qualificare le regole appena citate, per la parte relativa alla comunicazione istituzionale, come strutturalmente inidonee alla funzione, che pur dovrebbe essere loro propria, di concretizzazione dei principi contenuti nella legge n. 28 del 2000.

Per quanto concerne l'atto della commissione parlamentare, l'unica disposizione che si può ritenere (pretesamente) attuativa dei principi legislativi in tema di comunicazione istituzionale è l'art. 4. Esso stabilisce che, a partire dal giorno di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* dei decreti di indizione dei referendum, «la Rai cura l'illustrazione dei quesiti referendari, e informa sulle modalità di votazione, sulla data e gli orari della consultazione». Ben lungi dall'essere una disposizione di concretizzazione e di attuazione di quanto previsto dall'art. 9 della legge n. 28 del 2000, tale art. 4 si presenta largamente generico e insufficiente. Basti solo confrontare tale disposizione con le minuziose regole stabilite al successivo art. 5, dedicato a «tribune referendarie e trasmissioni di comunicazione politica» nelle quali l'atto di indirizzo scende a predisporre la programmazione sulle tre reti televisive e radiofoniche nella varie fasce di ascolto, così vincolando la determinazione dei palinsesti Rai (cfr. art. 5, n. 6).

La medesima considerazione (strutturale inidoneità a presentarsi come attuazione e concretizzazione dei principi legislativi in tema di comunicazione istituzionale) può farsi per l'art. 7, comma 2, dell'atto della commissione, il quale si limita a parafrasare l'art. 9 della legge, stabilendo che «le trasmissioni di cui al presente articolo forniscono per i referendum un'informazione di carattere istituzionale, intesa a illustrare imparzialmente la data, le modalità e i contenuti dei quesiti referendari».

Di nessun pregio appare poi, allo scopo di assicurare una sufficiente comunicazione istituzionale, l'art. 2, comma 1, lett. c) dell'atto della commissione, il quale parla genericamente di un'informazione assicurata mediante i notiziari e i relativi approfondimenti: qualora si riferiscano specificamente ai temi propri dei referendum, tali trasmissioni sono infatti ricondotte (o meglio: abbandonate), senza indicazione di alcun principio o criterio direttivo, alla responsabilità della specifica testata giornalistica.

Che non si diano ulteriori possibilità di assicurare la necessaria informazione sui temi dei quesiti è fatto del resto palese dall'art. 1, comma 2, dell'atto di indirizzo, il quale testualmente stabilisce che in tutte le trasmissioni che operano riferimenti ai temi propri del referendum (e perciò sia trasmissioni di comunicazione politica, sia trasmissioni di comunicazione istituzionale), gli spazi sono ripartiti in misura uguale fra i favorevoli ed i contrari ai relativi quesiti.

Ben vero che tale disposizione è attuazione di quanto disposto dall'art. 4, comma 2, lettera d), legge n. 28 del 2000: ma, negli intendimenti della commissione, risulta che attraverso tale attuazione del principio (riferito alla comunicazione politica), lo spazio concesso ai soggetti favorevoli e contrari all'abrogazione dovrebbe esaurire ogni possibilità di comunicazione in tema di *referendum*.

Per la commissione parlamentare, in sostanza, solo favorevoli e contrari possono dividersi la scena delle possibili opzioni in tema di *referendum*. Ma è chiaro come in tal modo si finisca per vanificare qualunque forma di comunicazione e informazione istituzionale, che invece l'art. 9 della legge n. 28 del 2000 esplicitamente richiede. Prima di presentare all'elettorato ogni valutazione politica sui quesiti referendari, è infatti indispensabile fornirgli informazione su tali quesiti.

La medesima considerazione vale per l'art. 2, comma 1, lett. d) (in tema di tipologia della programmazione Rai durante la campagna referendaria), che addirittura stabilisce che non possono aver luogo riferimenti specifici ai quesiti referendari al di fuori delle specifiche tipologie di trasmissione previste nell'articolo (trasmissioni in contraddittorio, messaggi politici autogestiti, generici notiziari e approfondimenti): a parte il puntuale contrasto con l'auspicio contenuto nella lett. o) delle «premesse» all'atto, tutto ciò è stabilito sul presupposto che alcune (poche) trasmissioni di propaganda delle diverse opzioni possano giustificare l'imposizione del silenzio sui temi referendari, che invece abbisognano di informazione.

Tale disposizione, gravemente lesiva della sfera di attribuzioni dei ricorrenti, non è certo in grado di superare quel rigoroso scrutinio di ragionevolezza e proporzionalità che la Corte costituzionale evoca in presenza di norme che, limitando l'informazione, abbiano ricadute negative sull'esercizio di un diritto politico fondamentale quale il diritto di voto (Corte cost. sent. n. 161 del 1995).

Del resto, il calendario delle tribune referendarie approvato dalla Rai conferma tali assunti. Sulle reti nazionali, è assente qualunque trasmissione di informazione e approfondimento reale, e i confronti e i dibattiti sui sette referendum sono confinati in orari palesemente inidonei a raggiungere la generalità degli elettori: le fasce orarie prescelte per la messa in onda di tali trasmissioni (intorno alle 14 e intorno alle 23) sembrano pensate per una minoranza di non lavoratori o di nottambuli.

4. — La delibera n. 55/00/CSP dell'autorità per le garanzie nelle comunicazioni, per parte sua, si presta alle stesse censure. Anch'essa contempla soltanto trasmissioni e messaggi nei quali si presentano le opzioni dei favorevoli e dei contrari all'abrogazione, mortificando la comunicazione di carattere istituzionale.

L'unica disposizione esplicitamente dedicata a questo tipo di comunicazione è infatti l'art. 8, al cui cospetto non si può che ripetere, con qualche aggravante, quanto già detto per le impugnate disposizioni dell'atto della commissione parlamentare di vigilanza: tale articolo, strutturalmente inidoneo a presentarsi quale atto di concretizzazione e attuazione dei principi legislativi, non solo si limita a parafrasare, in forma ancor più generica, quanto stabilito dall'art. 9 della legge n. 28 del 2000, ma addirittura rende del tutto facoltativa l'informazione di carattere istituzionale.

Esso prevede infatti che nei programmi di comunicazione politica può altresì essere fornita, per i referendum una informazione di carattere istituzionale, intesa a illustrare imparzialmente la data, le modalità di voto e i contenuti dei quesiti referendari».

Il comma 2 dell'art. 8 in questione conferma poi, come già previsto nell'atto della commissione parlamentare, che «in qualunque trasmissione radiotelevisiva diversa da quelle di comunicazione politica e dai messaggi, è vietato fornire, anche in forma indiretta, indicazioni o preferenze di voto relative ai *referendum*». Il timore che qualche informazione in più possa spezzare l'equilibrio, o la pari condizione, tra le diverse opzioni, comporta una sorta di assurda censura. Il diritto alla *par condicio* vantato dai diversi soggetti quanto all'accesso alla comunicazione politica, si converte così, paradossalmente, in un obbligo al silenzio della comunicazione istituzionale, altrettanto (se non più) importante per i cittadini chiamati al voto referendario.

5. — Non contenendo la effettiva attuazione dei principi previsti nella legge n. 28 del 2000, le ricordate disposizioni degli atti della commissione parlamentare e dell'autorità per le garanzie nelle comunicazioni determinano restrizioni allo svolgimento della campagna referendaria, tali da incidere sulla formazione della volontà di coloro che esprimono il loro voto nel *referendum* e, di conseguenza, nella sfera di attribuzioni garantita, ai sensi dell'art. 75 Cost., ai promotori (cfr. Corte cost., sentenza n. 161 del 1995; ordinanza n. 171 del 1997).

L'identificazione della sfera di attribuzioni costituzionali lesa dagli atti impugnati si appalesa insieme alla legittimazione soggettiva dei promotori a stare in giudizio in un conflitto del tipo di quello qui sollevato.

Oltre ai precedenti già richiamati, può ricordarsi l'ordinanza n. 118 del 1995 (in sede di giudizio preliminare sull'ammissibilità del conflitto poi risolto con la citata sentenza n. 161 dello stesso anno), in cui la Corte costituzionale ha attribuito la qualifica di potere dello Stato al comitato promotore, che aveva presentato un ricorso per conflitto di attribuzioni contro il Governo e contro l'autorità garante per la radiodiffusione e l'editoria, autori di provvedimenti restrittivi delle possibilità di comunicazione politica nell'ambito della campagna referendaria.

In quella circostanza, la Corte riconobbe esplicitamente che vi era materia di un conflitto costituzionale, attinente alla lesione delle attribuzioni di rilievo costituzionale spettanti ai promotori nello svolgimento della campagna referendaria ai sensi dell'art. 75 Cost. e dell'art. 52 della legge 25 maggio 1970, n. 352.

Ancora di recente, nella sentenza n. 49 del 1998, la Corte costituzionale ha ribadito la competenza dei promotori della richiesta di referendum abrogativo a dichiarare definitivamente la volontà della frazione del corpo elettorale titolare del potere di iniziativa referendaria *ex art. 75 Cost.* anche in relazione alle attività preordinate all'esercizio del voto referendario.

6. — La giurisprudenza costituzionale richiamata dimostra chiaramente come anche nell'ipotesi di restrizioni all'informazione istituzionale apportate in campagna referendaria, dovute al cattivo uso dei poteri spettanti alla commissione parlamentare e all'autorità garante, sussista l'interesse a ricorrere dei promotori a tutela della propria sfera di attribuzioni.

Per giustificare la sussistenza di tale interesse non è necessario ricorrere ad ulteriori ricostruzioni, quali quelle che qualificano il comitato promotore del *referendum* abrogativo — ente esponenziale della frazione degli elettori firmatari della richiesta — come «organo di tutto il popolo», incaricato di compiti di tutela di valori funzionali agli interessi dell'intera comunità, che perciò non può essere ridotto a «rappresentante» degli elettori favorevoli all'abrogazione della legge.

Per vero, in dottrina, è stato da tempo chiarito (C. Mezzanotte, procedimento di *referendum* e innovazioni legislative sopravvenute, in Giur. cost., 1978, I, 734) come non sia possibile escludere, in un sistema in cui la sottoscrizione della richiesta di referendum è formalmente priva di motivazione, che alcuni dei cinquecentomila firmatari, anziché avversione ad una data scelta legislativa, intendano esprimere dissenso solo circa le peculiari modalità attraverso le quali quella scelta (in principio condivisa) si è concretamente tradotta in legge, e come

non sia possibile escludere a priori addirittura richieste di *referendum* con finalità conservative, ove alcuno dei cinquecentomila firmatari spera che i principi legislativi già presenti nella normativa soggetta a referendum vengano ulteriormente rafforzati.

Ed è ulteriormente da notare come nella stessa giurisprudenza costituzionale emerga tale possibile non univocità di posizione dei sottoscrittori, laddove si ragiona dei promotori come di soggetti «di norma favorevoli all'abrogazione» (Corte cost., sentenza n. 49 del 1998, punto n. 4 del considerato in diritto).

Ma, lo si ripete, l'interesse a ricorrere del comitato promotore sussiste indipendentemente da queste ricostruzioni e deriva dalla giurisprudenza costituzionale ricordata. Né vi è bisogno di affermare che il ruolo del comitato riassume in sé, organicisticamente, le posizioni di coloro che sostengono il «sì» e il «no»: il ruolo del comitato, quale desumibile dalle sentenze ricordate, si situa a un livello distinto rispetto alle concrete scelte di merito relative a ciascun quesito, che ovviamente possono essere validamente rappresentate da enti esponenziali del tutto diversi dai promotori (i comitati per il «sì» e per il «no»).

L'unica ricostruzione certa del ruolo di potere dello Stato attribuito al comitato promotore è quella che lo configura quale organo di garanzia del referendum, destinato a curare che la richiesta giunga alla consultazione popolare, attraverso una campagna di informazione idonea a consentire una consapevole scelta degli elettori.

Dopo il giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale, e prima che il *referendum* si svolga, il comitato promotore ha insomma l'attribuzione costituzionale di cooperare a garantire che tutti gli elettori, vogliano essi esprimersi per il «sì» per il «no», siano posti nelle condizioni di poter consapevolmente maturare la propria scelta.

D'altra parte, verrebbe fatto di domandarsi, quale organo o ente, nell'attuale diritto positivo, potrebbe mai svolgere tale ruolo, se esso non venisse in qualche misura riconosciuto al comitato, quanto meno attraverso lo strumento del conflitto di attribuzioni?

La Corte costituzionale ha insomma compiuto una scelta di sistema non casuale, laddove ha riconosciuto che il comitato promotore è titolare di attribuzioni di rilievo costituzionale in relazione al corretto svolgimento della campagna referendaria, e ha perciò titolo a vigilare su ogni indebita restrizione all'informazione sui temi referendari.

7. — Nessun dubbio può essere nutrito circa il tono costituzionale del conflitto di attribuzioni prospettato in relazione all'atto della commissione parlamentare di vigilanza. La Corte costituzionale ha stabilito che gli atti di indirizzo delle Camere nei confronti del servizio pubblico radiotelevisivo sono intesi ad assicurare, in tale servizio, la realizzazione del principio del pluralismo (cfr. sentenze n. 420 del 1994, n. 112 del 1993, n. 49 del 1998).

Gli atti della commissione sono pertanto espressione di una attribuzione di livello costituzionale, che nel caso di specie non è stata correttamente esercitata. E la grave limitazione delle possibilità di informazione e di comunicazione imparziale sui temi del referendum, che essi comportano, lede l'integrità delle attribuzioni costituzionali che la giurisprudenza costituzionale affida ai comitati promotori.

È da notare, inoltre, che l'impugnazione di tali atti attraverso il conflitto risulta l'unica strada praticabile, alla luce della giurisprudenza che, da un lato, sottrae le deliberazioni della commissione parlamentare al sindacato del giudice amministrativo, e dall'altro è riluttante a configurare un diritto soggettivo in tema di accesso dei soggetti politici al mezzo radiotelevisivo (cfr. Corte di cassazione, sez. unite civili, 25 novembre 1983, n. 7072, in Foro it., 1984, I, 1328).

Allo stesso modo, nessun dubbio può riguardare la possibilità che parte passiva legittimata al conflitto sia la commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, essendo essa legittimata a dichiarare definitivamente la volontà della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, in materia che attiene, da un lato, agli indirizzi per l'informazione e la propaganda attraverso il servizio pubblico radiotelevisivo (Corte cost., sentenza n. 49 del 1998), e, dall'altro, all'informazione e alla propaganda in relazione ai procedimenti di referendum abrogativo (Corte cost., ordinanza n. 171 del 1997).

8. — Per ciò che concerne l'autorità per le garanzie nelle comunicazioni, dirà la Corte se essa può considerarsi potere dello Stato, legittimata passiva al conflitto, anche in relazione all'ampia produzione dottrinale che sostiene come tutte le autorità indipendenti siano configurabili quali poteri dello Stato.

Ben vero che nell'ordinanza n. 226 del 1995, con riferimento al garante per la radiodiffusione per e l'editoria, la Corte osservò:

a) che le attribuzioni del garante, disciplinate da legge ordinaria, non assumevano uno specifico rilievo costituzionale;

b) né erano tali da giustificare — nonostante la particolare posizione di indipendenza riservata all'organo nell'ordinamento — il riferimento all'organo stesso della competenza a dichiarare in via definitiva la volontà di uno dei poteri dello Stato.

E tuttavia, quanto alla prima delle due argomentazioni, ben potrebbe obiettarsi che il fondamento costituzionale delle attribuzioni dell'autorità per le garanzie nelle comunicazioni sta nelle norme costituzionali attinenti al settore «sensibile» cui l'attività dell'organo si riferisce (e, in particolare, per quel che qui più interessa, negli artt. 3 comma 2, 21, 48, 75).

D'altra parte, nulla impedisce di ritenere che nella Costituzione risieda la attribuzione dell'autorità che qui interessa evidenziare, cioè la funzione di garanzia dell'imparzialità e della completezza dell'informazione relativa al voto referendario, mentre nella legge ordinaria si rinvenivano le regole relative alle modalità del funzionamento dell'autorità, cioè l'identificazione in concreto della sua competenza, ovvero la misura dell'attribuzione (cfr., anche se con riferimento alla figura del precedente garante, M. Passaro, Il garante per la radiodiffusione e l'editoria come potere dello Stato, in *Giur. cost.*, 1995, p. 1687).

Quanto alla seconda argomentazione, l'impostazione che la Corte sembra abbracciare risente dell'incertezza che circonda l'equazione tra definitività dell'atto e sua non rimovibilità. Ma se si intende per definitività dell'atto l'impossibilità che l'atto sia rimosso o annullato da altri organi dello stesso potere, non si dovrebbe negare tale qualità agli atti del garante, a nulla rilevando che essi siano suscettibili di annullamento o di non applicazione in sede giudiziaria, cioè da parte di altro e diverso potere dello Stato. Del resto, l'annullabilità o la non applicabilità in sede giudiziaria degli atti del C.S.M. o dell'esecutivo non impedisce certo a C.S.M. e Governo di esser qualificati poteri dello Stato, legittimati a stare in giudizio nei conflitti di attribuzione (cfr. S. Niccolai, Quando nasce un potere, in *Giur. cost.*, 1995, p. 1677).

9. — In subordine, i ricorrenti prendono in considerazione l'evenienza in cui la Corte costituzionale ritenga che gli atti impugnati costituiscano una coerente e idonea attuazione e concretizzazione delle disposizioni contenute nella legge n. 28 del 2000, anche in tema di comunicazione istituzionale.

Se così la Corte ritenesse, non c'è dubbio che la lesione dei principi di cui agli artt. 1, 3 secondo comma, 48 e 75 Cost. dovrebbe essere direttamente imputata alla legge stessa, nelle disposizioni specificamente dedicate alla comunicazione di carattere istituzionale, le quali dovrebbero allora considerarsi viziose in quanto non contengono una disciplina sufficiente ad assicurare l'esistenza, costituzionalmente necessaria, di una reale ed efficace comunicazione istituzionale in campagna referendaria.

La Corte, sospendendo il giudizio per conflitto, dovrebbe allora sollevare di fronte a sé questione di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, e 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, per violazione degli artt. 1, 3 secondo comma, 21, 48 e 75 Cost., nella parte in cui non prevedono le misure legislative minime atte ad assicurare la presenza e l'efficacia di una simile forma di comunicazione.

Essendosi in presenza di materia da coprire tramite disciplina legislativa costituzionalmente necessaria, che non può difettare ma il cui contenuto specifico è determinabile solo dalla discrezionalità del legislatore, la Corte potrebbe così accogliere la questione con una sentenza cd. «additiva di principio», somministrando al legislatore il principio da attuare, ma lasciandogli la scelta quanto alle modalità di concretizzazione di esso.

Istanza di sospensione

Nella sentenza n. 161 del 1995, la Corte costituzionale osservò che la decisione del conflitto di attribuzioni nel merito, intervenuta in tempi rapidissimi e tali da soddisfare le pretese dei ricorrenti, assorbiva ogni pronuncia in ordine alla sospensione dell'atto impugnato.

Nell'ordinanza n. 171 del 1997, la Corte costituzionale, pur lasciando formalmente impregiudicata la valutazione in ordine alla configurabilità dell'istituto della sospensione dell'atto impugnato nel giudizio sui conflitti tra poteri dello Stato, concretamente rispose (sia pur negativamente) all'istanza cautelare avanzata dai ricorrenti. Tali due pronunce dimostrano la ritualità della richiesta di sospensione degli atti impugnati, che in questa sede esplicitamente si presenta.

Il fondamento della istanza di sospensione delle impugnate disposizioni, contenute negli atti della commissione parlamentare e dell'autorità per le garanzie nelle comunicazioni, è del resto insito nell'approssimarsi della consultazione referendaria, e nell'effetto di stimolo a provvedere alla comunicazione istituzionale che l'accoglimento dell'istanza potrebbe avere sulle autorità competenti.

L'inidoneità delle disposizioni impugnate a dare attuazione ai principi legislativi in tema di comunicazione istituzionale, per le gravi conseguenze che comporta sulla regolarità della campagna referendaria, configura del resto una «oggettiva situazione di carattere eccezionale, capace di determinare un'effettiva menomazione dell'esercizio del diritto di voti referendario» (Corte cost., ordinanza n. 131 del 1997).

Vi è estrema urgenza dell'intervento del giudice costituzionale, a pena della vanificazione sostanziale della garanzia costituzionale rappresentata dalla tutela, ottenibile in sede di conflitto tra poteri, delle attribuzioni del comitato promotore. Per questo, sussistono le condizioni di necessità e di rischio di gravissimo danno che giustificano l'emissione di un'ordinanza cautelare, in applicazione analogica degli artt. 40 legge n. 87 del 1953 e 28 delle norme integrative del 1956, immediatamente dopo l'emissione dell'ordinanza che deciderà sull'ammissibilità del ricorso, o contestualmente ad essa.

P. Q. M.

I ricorrenti chiedono che l'ecc.ma Corte costituzionale voglia:

Dichiarare ammissibile il conflitto di attribuzioni sollevato nei confronti della commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza, e dell'autorità per le garanzie nelle comunicazioni;

Sospendere gli artt. 1 comma 2; 2 comma 1 lett. c) e lett. d); 7 comma 2, dell'atto di indirizzo approvato dalla commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza; sospendere l'art. 8 della delibera dell'autorità per le garanzie nelle comunicazioni;

Dichiarare che non spetta alla commissione parlamentare e all'autorità per le garanzie nelle comunicazioni disporre restrizioni, in violazione della legge, alla comunicazione istituzionalmente necessaria in campagna elettorale e, conseguentemente, annullare le citate disposizioni che tali restrizioni comportano, in quanto lesive della sfera costituzionale di attribuzioni del comitato promotore;

In subordine, ritenuta l'ammissibilità del conflitto, sollevare di fronte a sé medesima, sospendendo il giudizio, questione di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, e 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, per violazione degli artt. 1, 3 comma 2, 21, 48 e 75 Cost., nella parte in cui non prevedono le indispensabili misure legislative atte ad assicurare la presenza di forme di comunicazione istituzionale in periodo di campagna referendaria.

Milano-Roma, addì 21 aprile 2000.

Avv. prof. Nicolò ZANON

00C0567

N. 27

Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 14 giugno 2000

Parlamento - Immunità parlamentari - Deliberazione del 27 ottobre 1999 con la quale la Camera dei deputati ha dichiarato, a norma dell'art. 68, primo comma, Cost., che le dichiarazioni, per le quali si procede penalmente nei confronti dell'on. Borghesio, concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal tribunale di Novara - Ritenuto non corretto l'esercizio del potere esercitato - Richiesta di annullamento della deliberazione impugnata.

- Delibera della Camera dei deputati del 27 ottobre 1999.
- Costituzione, art. 68, primo comma.

IL TRIBUNALE

Vista la delibera 27 ottobre 1999 della Camera dei deputati;

Vista la richiesta del pubblico ministero e della parte civile di sollevare conflitto di attribuzione ai sensi dell'art. 37, legge n. 53/1987;

Vista la richiesta della difesa di proscioglimento dell'imputato, ai sensi dell'art. 129 c.p.p. ritenuta la non punibilità dei fatti ascritti, perché scriminati ex art. 68, primo comma della Costituzione, ha emesso la seguente ordinanza.

I capi di imputazione contestati riguardano le ipotesi di reato di diffamazione a mezzo stampa e di minaccia.

Il capo *a)* è relativo alle dichiarazioni rilasciate dall'onorevole Borghezio a Novara, in data 18 ottobre 1996, ai giornalisti rappresentanti di testate televisive private locali (Telcaltaitalia TV e Tele VCO) nonché a dichiarazioni rese nel corso di una successiva manifestazione pubblica, asseritamente lesive della reputazione di Luigi Tennirelli, segretario comunale di Novara.

Il capo *b)* si riferisce alla seguente frase, pronunciata nelle stesse circostanze di tempo e di luogo sempre con riferimento alla persona del Tennirelli: «L'atto grave compiuto, caro prefetto di Novara ... è un avvertimento. Vogliamo usare il vostro linguaggio, mafiosi di Roma, è un avvertimento mafioso alla libera autodeterminazione dei cittadini di Novara e dei cittadini liberi della Padania... non è igienico che l'ex segretario comunale innominabile di Novara si presenti alla prossima seduta del consiglio comunale. Per usare il vostro linguaggio, mafiosi di Roma, questo è un avvertimento».

Alla prima udienza dibattimentale dell'11 maggio 1999, la difesa dell'on.le Borghezio avanzava istanza di sospensione del procedimento con riferimento all'art. 68, primo comma della Costituzione e, in subordine all'art. 479 c.p.p., ritenendo che i fatti addebitati rientrassero nell'esercizio delle funzioni di parlamentare.

In merito era in corso il procedimento avanti alla giunta per le autorizzazioni a procedere.

Il tribunale, con ordinanza emessa il 25 giugno 1999, rigettava l'istanza di sospensione ritenendo non preclusa la propria competenza, salva la valutazione della eventuale delibera *in itinere*.

Con delibera del 27 ottobre 1999 la Camera dei deputati si è pronunciata nel senso di ritenere che i fatti per cui è processo riguardino opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma della Costituzione.

La giurisprudenza ormai prevalente ritiene che spetta alla Camera di appartenenza affermare la insindacabilità delle opinioni espresse dal parlamentare, con la conseguenza di escludere una pronuncia di responsabilità quando il fatto risulti scriminato ai sensi dell'art. 68 Cost.

Pertanto, l'autorità giudiziaria investita del relativo procedimento, pur non essendo abilitata, ovviamente, a disattendere direttamente la valutazione dell'organo parlamentare, può contestare, attraverso il conflitto di attribuzione, il corretto esercizio di tale potere per vizi del procedimento oppure per omessa o erronea valutazione dei presupposti di volta in volta richiesti per il suo valido esercizio, specie sui concetti di «opinione» o di «esercizio delle funzioni».

Il tribunale ritiene che la delibera della Camera dei deputati erri nel valutare i presupposti relativi alla insindacabilità delle opinioni espresse dal parlamentare nell'esercizio delle sue funzioni.

Nel caso di specie, la difesa assumeva l'insindacabilità sul presupposto dell'identità fra i fatti oggetto del giudizio penale odierno (dichiarazioni diffamatorie nei confronti del segretario comunale Luigi Tennirelli, rilasciate dall'on. Borghezio il 18 ottobre 1996 a giornalisti televisivi e nel corso di un comizio) e quelli oggetto dell'interrogazione parlamentare presentata dal medesimo on. Borghezio alla Camera dei deputati il giorno 17 ottobre 1996.

Tuttavia, ritiene il tribunale che non sussista alcuna connessione fra la condotta contestata e l'attività parlamentare ed in particolare con riferimento all'interrogazione presentata dall'on.le Borghezio il 17 ottobre 1996.

Infatti il privilegio dell'immunità *ex art. 68, primo comma Cost.* opera, secondo un consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità (cfr Cass. sez. V, 24 settembre/18 dicembre 1997, Sgarbi), limitatamente all'esercizio delle funzioni proprie di membro del Parlamento e si esaurisce nel compimento degli atti tipici del mandato parlamentare (presentazione di disegni di legge, interpellanze ed interrogazioni, relazioni, dichiarazioni) compiuti nei vari organi parlamentari o para-parlamentari (gruppi), ma non al di fuori di essi. Restano quindi escluse dalla sfera di operatività della prerogativa costituzionale tutte le manifestazioni di pensiero che, espresse in comizi, cortei, trasmissioni televisive, non vantano alcun collegamento funzionale con l'attività parlamentare, se non quello soggettivo (per il fatto che le condotte sono poste in essere da chi è «anche» deputato o senatore).

La stessa Corte costituzionale, intervenendo sui presupposti di applicabilità dell'art. 68 Cost., ha di recente (sent. 18 luglio 1998, n. 289) ribadito che non può ricondursi alla norma costituzionale citata l'intera attività politica svolta dal parlamentare, dal momento che questa interpretazione finirebbe per vanificare il nesso funzionale posto dall'art. 68 della Costituzione e rischierebbe di trasformare la prerogativa in un privilegio personale.

In merito si osserva che eventuali dichiarazioni rese al di fuori degli atti tipici della funzione parlamentare possono ritenersi proiezione esterna di tali atti e, quindi, ugualmente scriminati solo qualora costituiscano mera divulgazione degli stessi e non si traducano in condotte autonome, ancorché riconducibili alla medesima vicenda.

In particolare tale valutazione concerne i fatti di cui al capo *b)*.

Infatti la frase pronunciata dall'onorevole Borghezio, anche se con riferimento ad offese ricevute da un rappresentante della Lega Nord, si traduce in una concreta minaccia per l'incolumità fisica o comunque personale del Tennirelli.

Tale condotta, quindi, risulta estranea ad una finalità di tutela degli interessi e delle prerogative del parlamentare e quindi non può ritenersi inserita nel contesto di un dibattito politico, nei termini di mera dialettica di scontro tra opposti partiti o gruppi politici.

Ritenendo, quindi, di non potersi discostare dall'orientamento già espresso nell'ordinanza del 25 giugno 1999, il tribunale solleva conflitto di attribuzione, rimettendo la decisione sul punto alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

Visto l'art. 3 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Solleva conflitto di attribuzione con la Camera dei deputati in relazione alla delibera adottata il 27 ottobre 1999;

Chiede che l'ecc.ma Corte dichiari ammissibile il conflitto ed annulli la delibera predetta;

Sospende il procedimento;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Novara, addì 16 novembre 1999.

Il Presidente: DIANI

00C0708

DOMENICO CORTESANI, *direttore*

FRANCESCO NOCITA, *redattore*

ALFONSO ANDRIANI, *vice redattore*

(3651607/1) Roma, 2000 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - S.



* 4 1 1 1 1 0 0 3 4 0 0 0 *

L. 1500