

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. IV-quater
n. 3

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE PELLEGRINI)

SULLA

APPLICABILITÀ DELL'ARTICOLO 68, PRIMO COMMA,
DELLA COSTITUZIONE, NELL'AMBITO DI UN
PROCEDIMENTO CIVILE (*)

NEI CONFRONTI DEL SENATORE

MARIO MICHELE GIARRUSSO

pendente dinanzi al Tribunale di Potenza

Comunicata alla Presidenza il 23 giugno 2021

(*) *Successivamente, con nota del 25 ottobre 2021, è stata trasmessa la richiesta dell'Autorità giudiziaria (Doc. IV-ter, n. 17) relativa ad una deliberazione in materia di insindacabilità nello stesso procedimento civile e per i medesimi fatti di cui al presente documento.*

ONOREVOLI SENATORI.- In data 1° marzo 2021 il senatore Mario Michele Giarrusso ha sottoposto al Senato della Repubblica la questione dell'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, in relazione ad un atto di citazione del 15 febbraio 2021, presentato al Tribunale di Potenza.

Il Presidente del Senato ha deferito alla Giunta tale richiesta il 2 marzo 2021 e l'ha annunciata in Assemblea in pari data.

In data 22 aprile 2021 il senatore Mario Michele Giarrusso ha depositato una memoria con documentazione allegata.

La Giunta ha esaminato la questione nelle sedute del 31 marzo, 7 aprile, 5 e 26 maggio e 9 giugno 2021, concludendo l'esame in tale data nel senso dell'insindacabilità delle opinioni espresse a norma dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

* * *

a) Fatto

All'origine del procedimento c'è un'intervista intitolata *"Nel ministero Bonafede comanda la banda Palamara"* rilasciata al giornalista Alessandro Rico e pubblicata sul quotidiano *"La Verità"* l'8 giugno 2020. Il sottotitolo recita *"Basentini, ex capo del Dap, aveva incontrato in carcere il boss Michele Zagaria. Subito dopo sono stati scarcerati i mafiosi. Che cosa si saranno detti?"*; l'intervista prosegue con le affermazioni del senatore che insinuerebbero l'esistenza di una Banda Palamara di cui l'attore, in qualità di capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (di seguito DAP), farebbe parte. Il dottor Basentini avrebbe avuto, secondo il senatore, un lungo colloquio con il boss Zagaria, ristretto in regime di 41-bis presso il carcere de L'Aquila, alla presenza di una terza persona facente parte dei servizi segreti. Il senatore avrebbe anche insinuato un collegamento tra le rivolte verificatesi nelle

carceri e le direttive relative alla gestione dei detenuti ad alto rischio sanitario in conseguenza del contagio da Covid e avrebbe ingenerato l'idea che la "scarcerazione" di Zagaria e di altri 40 rappresentanti di alto livello della criminalità organizzata sarebbe stata determinata dal comportamento del DAP e del dottor Basentini che ne avrebbe garantito la scarcerazione, emanando appositi provvedimenti amministrativi.

L'atto di citazione ricorda a questo proposito le direttive che si sono susseguite tra marzo e aprile 2020 per contrastare la diffusione del Covid-19 nelle carceri e che prevedono la detenzione domiciliare per i detenuti a rischio di sviluppare complicanze da tale patologia, provvedimenti adottati a seguito di ordinanze dei Tribunali o dei Tribunali del riesame.

Si sottolinea nella citazione che nessuna delle circostanze descritte dal senatore Giarrusso si sarebbe verificata. L'incontro con Zagaria sarebbe durato pochi minuti e sarebbe avvenuto alla presenza di diverse persone, tutte identificate, secondo la prassi tenuta in occasione delle visite del dottor Basentini presso gli istituti penitenziari, durante le quali si svolgevano incontri con molti detenuti.

Dopo l'esposizione del fatto, in punto di diritto, la citazione prosegue con una disamina inerente alla diffamazione a mezzo stampa, al diritto di cronaca (che non si gioverebbe di una disciplina specifica, ma sarebbe frutto dell'opera della giurisprudenza) e alla libertà di manifestazione del pensiero, garantita dalla Costituzione.

La lesione della reputazione altrui non si verificherebbe quando la diffusione a mezzo stampa costituisca l'esercizio del diritto di cronaca nel rispetto dei presupposti di verità, continenza, sia formale che sostanziale, e interesse pubblico all'informazione, parametri assenti in questa vicenda. La citazione prosegue ricordando la differenza tratteggiata dalla giurisprudenza

tra diritto di cronaca e diritto di critica e la necessità di un bilanciamento dell'interesse individuale alla reputazione con quello alla libera manifestazione del pensiero. Il delitto di diffamazione a mezzo stampa è integrato dall'utilizzo di insinuazioni generiche volte a ingenerare la convinzione che il soggetto diffamato si sia reso colpevole di condotte illecite, come avvenuto in questo caso.

Secondo il dottor Basentini la condotta del senatore Giarrusso e del giornale sarebbe chiaramente diffamatoria e lesiva del suo onore, della sua immagine e della sua reputazione, sia personale che professionale; le affermazioni del parlamentare esulerebbero dal diritto di critica poiché sarebbero state riportate notizie "false, non pertinenti, non verificate, prive del requisito della continenza".

* * *

In data 22 aprile 2021 il senatore Giarrusso ha inviato alla Giunta una memoria in cui chiede che venga riconosciuta l'insindacabilità delle dichiarazioni da lui fatte ad organi di stampa e ritenute diffamanti dal dottor Francesco Basentini.

In primo luogo il senatore ricorda che attualmente è componente, così come nella legislatura scorsa, della Commissione Antimafia, della Commissione Giustizia e di questa Giunta e che nella scorsa legislatura era coordinatore, in seno alla Commissione Antimafia, del Comitato per le infiltrazioni mafiose negli enti locali. L'attività svolta in tale ambito lo ha portato a essere primo firmatario del disegno di legge presentato al Senato n. 510 sulla modifica dell'articolo 416-ter del codice penale in materia di voto di scambio politico-mafioso.

Illustra poi brevemente l'articolo 68 della Costituzione e la legge n. 140 del 2003 riferendosi all'irrinunciabilità della prerogativa dell'insindacabilità volta a salvaguardare la piena libertà d'espressione del parlamentare. L'applicazione della

guarentigia, oltre all'attività svolta in sede parlamentare, si estende anche alle attività della stessa natura svolte fuori dal Parlamento.

Nel caso specifico, prosegue la memoria, non vi sarebbe dubbio che si è di fronte ad un atto connesso funzionalmente con l'incarico parlamentare. A sostegno di ciò, il senatore Giarrusso ha allegato alla memoria l'interrogazione a risposta scritta n. 4-03566 del 28 maggio 2020 relativa alle rivolte in carcere della primavera del 2020 e alle successive scarcerazioni. In una seconda interrogazione allegata, la n. 4-03676 del 16 giugno 2020, fa riferimento al DAP e alla cosiddetta "custodia aperta". Inoltre il senatore allega svariate audizioni svolte dalla Commissione Antimafia dalle quali si evincerebbero i fatti oggetto delle dichiarazioni contestate.

* * *

b) Diritto

Si evidenzia in via preliminare che la legge n.140 del 2003 contempla all'articolo 3, comma 7, una modalità "speciale" di attivazione del procedimento parlamentare per la verifica della prerogativa dell'insindacabilità. Tale modalità prevede che il senatore interessato possa autonomamente investire della questione la Camera di appartenenza, senza dover seguire l'iter "ordinario", previsto nei commi 2, 3 e 4 del medesimo articolo 3 e quindi senza sollevare l'eccezione in giudizio. L'unica condizione richiesta dal sopracitato comma 7 dell'articolo 3 è che sia *"in corso un procedimento giurisdizionale di responsabilità nei suoi confronti"* (come recita testualmente la norma in questione).

Nel caso di specie, alla richiesta di deliberazione è stato allegato dallo stesso senatore Giarrusso l'atto di citazione dinanzi al Tribunale di Potenza, notificatogli dal dottor Basentini per l'udienza dell'8 giugno 2021. Essendo quindi già stato instaurato il

procedimento giurisdizionale civile in questione dal predetto atto di citazione, sussiste il requisito richiesto dalla legge n.140 del 2003 per l'attivazione dell'istruttoria parlamentare in titolo.

* * *

Si rende opportuno rammentare che la giurisprudenza costante della Consulta (vedi, tra tutte, le sentenze della Corte costituzionale n. 144 del 2015, n. 55 del 2014, n. 305 del 2013 e n. 81 del 2011) ritiene che le dichiarazioni rese *extra moenia* (in un'intervista, ad esempio) da un parlamentare siano coperte dalla prerogativa dell'insindacabilità, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, a condizione che sia ravvisabile un nesso funzionale con l'esercizio del mandato parlamentare, basato sulla corrispondenza sostanziale di contenuto tra opinioni espresse all'esterno e opinioni espresse nell'ambito di attività parlamentari. In altri termini la Corte costituzionale, recependo anche gli indirizzi interpretativi della Corte europea dei diritti dell'uomo, ritiene configurabile la prerogativa dell'insindacabilità nei casi in cui la dichiarazione "esterna" del parlamentare (alla stampa o sui *social*) abbia finalità divulgativa di opinioni espresse nel corso delle attività parlamentari. Il parametro sul quale la Corte costituzionale valuta la sussistenza o meno del nesso funzionale è appunto la sostanziale corrispondenza di contenuto fra la dichiarazione espressa all'esterno delle aule parlamentari e quella pronunciata all'interno, con la precisazione che non è necessaria una puntuale coincidenza terminologica tra i due atti (*extra moenia* e *intra moenia*), essendo invece sufficiente una corrispondenza contenutistica sostanziale.

Nel caso di specie, si osserva che nell'interrogazione a risposta scritta del 28 maggio 2020, il senatore Giarrusso ricorda le dimissioni di alcuni dirigenti del Ministero

della Giustizia, tra i quali il dottor Francesco Basentini e ipotizza un legame tra le rivolte nelle carceri e le scarcerazioni avvenute in seguito. Inoltre, fa un esplicito riferimento alla circostanza oggetto dell'atto di citazione: «*Alcune delle richieste dei rivoltosi sembrerebbero essere confluite nella successiva circolare del DAP del 21 marzo 2020, che porterà alla scarcerazione di quasi 500 mafiosi; da quanto riportato dall'articolo dalla testata giornalistica on line "Juorno" il 19 maggio 2020, Francesco Basentini avrebbe incontrato presso il penitenziario in cui è detenuto, Michele Zagaria, fratello di Pasquale Zagaria e figura apicale del clan dei Casalesi, accompagnato dal direttore del carcere e da una terza figura di cui non sarebbero note le generalità*». L'interrogazione si conclude con le seguenti richieste al Ministro della Giustizia: "se il Ministro in indirizzo fosse informato dell'incontro di Basentini con il boss Michele Zagaria e dell'oggetto dello stesso; se fosse informato della presenza di una terza persona all'incontro; se possa indicare l'identità della terza persona presente all'incontro e se la stessa faccia parte o meno dei servizi; se possa rendere noti eventuali altri incontri del capo del DAP con boss mafiosi; se sia a conoscenza dello svolgimento di una qualche trattativa tra il DAP e i detenuti rivoltosi al fine di far cessare le rivolte nelle carceri e se sì, quale sia il contenuto e se la circolare del DAP del 21 marzo 2020 sia stata emanata a seguito di tale trattativa".

Appare evidente che il requisito del nesso funzionale nel caso di specie sussiste, atteso che la dichiarazione *extra moenia* appare funzionalmente connessa con l'atto *intra moenia* citato (ossia l'interrogazione del 28 maggio 2020), attesa la coincidenza contenutistica tra le due predette dichiarazioni, emergente *ictu oculi* ed in maniera indubbia.

Non è tuttavia sufficiente il requisito della corrispondenza contenutistica tra atto

intra moenia ed atto *extra moenia*, essendo necessario anche un secondo requisito, enucleato dalla giurisprudenza della Corte, ossia il cosiddetto "legame temporale" fra l'attività parlamentare e la simmetrica attività esterna, in modo tale che quest'ultima assuma una sorta di ruolo divulgativo rispetto alla prima. In tale prospettiva l'atto *extra moenia* deve essere susseguente rispetto all'atto *intra moenia* o sostanzialmente contestuale rispetto allo stesso.

Nel caso di specie, il requisito del legame temporale sussiste senza ombra di dubbio, considerato che l'atto parlamentare sopracitato del 28 maggio 2020 non solo precede la dichiarazione esterna risalente all'8 giugno 2020, ma si colloca rispetto alla stessa in un lasso temporale ridotto, in modo tale da rendere ancora più evidente la valenza

divulgativa della dichiarazione esterna, che segue di pochi giorni l'atto *intra moenia*.

* * *

Per tali motivi la Giunta ha deliberato, a maggioranza, di proporre all'Assemblea di ritenere che il fatto, per il quale il senatore Mario Michele Giarrusso ha ricevuto un atto di citazione pendente presso il Tribunale di Potenza, concerne opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e che, pertanto, vige nel caso di specie la garanzia costituzionale di insindacabilità di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

PELLEGRINI, *relatore*