

GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

Martedì 21 giugno 2016

Plenaria

102ª Seduta

Presidenza del Presidente

STEFANO

La seduta inizia alle ore 20.

SUI LAVORI DELLA GIUNTA

Il PRESIDENTE, a seguito della contestazione dell'elezione del senatore Minzolini, dichiarata dalla Giunta nella seduta dell'8 giugno scorso, richiamate le norme del Regolamento per la verifica dei poteri che disciplinano il procedimento di contestazione, prospetta l'opportunità che la seduta pubblica – il cui giorno ed ora fisserà d'intesa con il Presidente del Senato – abbia luogo in giornate che non prevedono votazioni in Assemblea, preferibilmente il giovedì pomeriggio.

La Giunta prende atto.

IMMUNITÀ PARLAMENTARI

(Doc. IV-ter, n. 9) Richiesta di deliberazione sull'insindacabilità di opinioni espresse dal senatore Mario Michele Giarrusso per il reato di cui all'articolo 595, primo e terzo comma, del codice penale (diffamazione aggravata)

(Esame e rinvio)

Il relatore AUGELLO (*CoR*) fa preliminarmente presente che l'ufficio del Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Enna, con lettera pervenuta il 26 maggio 2016, ha trasmesso al Senato – ai sensi dell'articolo 3, commi 4 e 5, della legge 20 giugno 2003, n. 140, e ai fini di

una eventuale deliberazione in materia di insindacabilità ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione – copia degli atti relativi al procedimento penale n. 119/16 R.G.N.R. – n. 1234/16 R.G. GIP pendente nei confronti del senatore Mario Michele Giarrusso.

Il Presidente del Senato ha deferito alla Giunta tale richiesta il 27 maggio 2016 e l'ha annunciata in Aula il 7 giugno 2016.

Il senatore Mario Michele Giarrusso, a seguito di querela presentata in data 24 maggio 2015, è indagato per il delitto previsto e punito dall'articolo 595, commi 1 e 3 del codice penale, per avere offeso la reputazione dell'onorevole Maria Gaetana Greco (parlamentare in carica presso la Camera dei deputati, eletta nel Partito Democratico) comunicando con più persone, con l'aggravante di aver usato un mezzo di pubblicità.

Il Giudice per le indagini preliminari espone che il senatore Giarrusso ha pubblicato in data 23 maggio 2015, sul *blog* www.beppegrillo.it, una dichiarazione a sua firma avente il seguente contenuto: «...È inammissibile e intollerabile che nel 2015 sia ancora possibile esibire in maniera così plateale comportamenti e soggetti denotanti contiguità con gli ambienti mafiosi, per di più in una campagna elettorale». Sempre secondo il Giudice per le indagini preliminari il senatore Giarrusso in tale circostanza avrebbe fatto riferimento alla presenza, tra gli altri, dell'onorevole Greco al comizio elettorale tenutosi in Piazza Garibaldi, ad Agira, il 16 maggio 2015.

Il Giudice per le indagini preliminari ha ritenuto di non poter procedere alla diretta archiviazione del procedimento, ma di dover trasmettere direttamente gli atti al Senato della Repubblica in quanto l'espressione contestata al senatore Giarrusso è stata pronunciata indubbiamente in un contesto politico, ma a suo giudizio non si ravvisa allo stato il necessario legame di ordine temporale tra l'attività parlamentare e quella esterna, tale che quest'ultima venga ad assumere finalità divulgative della prima; lo stesso magistrato riferisce che non sembra esservi corrispondenza di significato tra l'atto esterno e le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni, evidenziando – in relazione a quanto chiarito dalla Corte costituzionale (sentenza n. 144 del 2015) – che non è all'uopo sufficiente un semplice collegamento tematico, una corrispondenza contenutistica parziale od un mero contesto politico.

Il relatore propone, infine, di fissare un termine di dieci giorni all'interessato per l'eventuale presentazione di memorie difensive o per chiedere di essere audito, ai sensi dell'articolo 135, comma 5, del Regolamento, riservandosi di illustrare la propria proposta conclusiva successivamente alla scadenza del predetto termine.

Conviene la Giunta su tale proposta.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

Richiesta di deliberazione sull'insindacabilità delle opinioni espresse, avanzata dal senatore Stefano Esposito, in relazione ad un procedimento civile pendente nei suoi confronti presso il Tribunale di Roma

(Seguito e conclusione dell'esame)

La Giunta riprende l'esame iniziato nella seduta del 4 maggio 2016 e proseguito nelle sedute del 18 maggio e dell'8 giugno 2016.

Il senatore MALAN (*FI-PdL XVII*), intervenendo in discussione generale, rileva preliminarmente di non nutrire dubbi su quanto attestato dal Presidente della Commissione lavori pubblici e, in tal senso, sarebbe orientato a pronunciarsi a favore della proposta avanzata dal relatore di riconoscere la prerogativa dell'insindacabilità rispetto alle opinioni espresse dal senatore Esposito. Tuttavia, non può non rilevare che in un precedente caso di insindacabilità che ha riguardato il senatore Giovanardi la Giunta, a maggioranza, non ha riconosciuto la sussistenza di questa prerogativa, nonostante la presenza di interventi in Assemblea in cui lo stesso senatore aveva riportato il proprio pensiero, certamente ricollegabile a quanto poi ebbe modo di manifestare al di fuori delle aule parlamentari. In quel caso si espresse in senso contrario rispetto alla maggioranza della Giunta che, in modo superficiale, aderì alla tesi che le affermazioni espresse dal senatore Giovanardi, pur riconducibili alla stessa tematica, non attenessero specificamente alle questioni rilevate invece *extra moenia*.

Anche nella vicenda che ora riguarda il senatore Esposito si potrebbe sostenere, con analogia chirurgica precisione, che le questioni prospettate in sede parlamentare non siano perfettamente aderenti a quelle riportate all'esterno e dalle quali è scaturito un procedimento civile nei suoi confronti.

Il confronto tra le due fattispecie imporrebbe, pertanto, di assumere un comportamento più coerente, anche alla luce di una riflessione maggiormente serena sul significato della prerogativa dell'insindacabilità delle opinioni espresse da un parlamentare, riconosciuta dall'articolo 68 della Costituzione. A suo avviso, infatti, tale prerogativa – che non costituisce affatto un privilegio – non riguarda solo la singola persona del parlamentare coinvolto, ma soprattutto la tutela del libero esercizio del mandato parlamentare e, quindi, in ultima analisi, la tutela dello stesso Parlamento che, privo di questa peculiare protezione, perderebbe la propria autonomia, costituzionalmente riconosciuta.

In conclusione, quindi, se rispetto al precedente caso che ha investito il senatore Giovanardi si è compiuta una palese ingiustizia, occorrerebbe ricercare le modalità più idonee per riparare a quel torto; in tal caso, se ciò accadesse, non avrebbe difficoltà a votare a favore della proposta del relatore di riconoscere la prerogativa dell'insindacabilità rispetto alle opinioni espresse dal senatore Esposito; al contrario, se non si riconoscesse la palese disparità di trattamento tra le due vicende richiamate, sarebbe costretto per coerenza a dichiararsi contrario alla proposta del relatore.

Il senatore BUEMI (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*) sottolinea l'esigenza di individuare criteri chiari e trasparenti per la valutazione dei documenti relativi all'insindacabilità, evidenziando che la prerogativa in questione è stata introdotta dai Padri costituenti a tutela dell'autonomia del mandato parlamentare, da salvaguardare in ogni frangente e senza alcuna remora.

Il senatore Esposito non poteva, nell'esprimere le proprie opinioni, scindere la sfera inerente alla propria attività di assessore comunale da quella relativa al mandato parlamentare e conseguentemente la protezione della insindacabilità va nel caso di specie assicurata in maniera integrale.

Fa presente quindi fin d'ora che voterà a favore della proposta formulata dal senatore Ferrara.

Il senatore AUGELLO (*CoR*) esprime perplessità in merito alla proposta conclusiva formulata dal senatore Ferrara, evidenziando che per le riunioni dell'Ufficio di Presidenza non è prevista la resocontazione, né stenografica né sommaria. Alla luce di tale circostanza, la lettera del Presidente Matteoli, con la quale egli afferma che il senatore Esposito ha effettuato critiche aspre ai dirigenti dell'Atac nel corso dei lavori dell'Ufficio di Presidenza, non può essere presa in considerazione ai fini in questione.

Fa poi presente che le opinioni espresse nel caso di specie dal senatore Esposito attengono alla carica, da lui ricoperta all'epoca dei fatti, di assessore comunale e non a quella di parlamentare.

Evidenzia quindi che in merito all'Atac emerge una vera e propria «emergenza morale», a fronte della quale, pur nella consapevolezza delle criticità e delle perplessità che suscita la proposta finale del relatore Ferrara, voterà comunque a favore della stessa purché nella relazione per l'Assemblea si elimini la parte nella quale si afferma testualmente che «il concetto di critica aspra, attestato dal Presidente Matteoli, ricomprende esaustivamente tutte le dichiarazioni *extra moenia* sopracitate», essendo tale valutazione superflua ai fini motivatori e suscettibile altresì di determinare un pericoloso precedente per quel che concerne le insindacabilità.

Il senatore ALICATA (*FI-PdL XVII*) fa presente che voterà a favore della proposta conclusiva formulata dal relatore Ferrara, evidenziando tuttavia che la Giunta ha operato una ingiustificata disparità di trattamento con riferimento al caso dell'insindacabilità delle opinioni espresse dal senatore Giovanardi, per le quali si scelse di far prevalere le ragioni di opportunità mediatica sull'esigenza di equità e di oggettività.

Il senatore CRIMI (*M5S*), in tema di insindacabilità delle opinioni espresse, ricorda che la propria parte politica, di volta in volta, alla luce esclusivamente di una stretta valutazione di merito, ha ritenuto di votare tanto a favore quanto contro il riconoscimento di questa prerogativa, che deve essere certamente mantenuta a tutela dell'istituzione e del libero esercizio della funzione parlamentare. Tuttavia, come coerentemente avvenuto in analoghe circostanze, il proprio Gruppo ha posto in risalto l'esi-

genza di un giusto bilanciamento che, da una parte, scongiuri l'abuso di tale prerogativa – non concessa ai cittadini che non ricoprono la carica di parlamentare – e, dall'altra, comunque eviti un utilizzo strumentale ed intimidatorio della querela per compromettere la libertà del parlamentare.

Nella fattispecie all'esame della Giunta, ritiene peraltro condivisibili le riserve avanzate dal senatore Augello in merito alla lettera di attestazione del Presidente della Commissione lavori pubblici.

Si passa quindi all'intervento di replica del relatore.

Il relatore Mario FERRARA (*GAL (GS, PpI, M, Id, ApI, E-E, MPL)*) ritiene necessario precisare che, come evidenziato anche in sede di illustrazione della propria proposta conclusiva, il diritto di critica del parlamentare va garantito in tutte le situazioni nelle quali lo stesso si espliciti in un contesto politico. La riconducibilità dell'opinione espressa ad un ambito attinente alla sfera politica rende evidente il collegamento teleologico della stessa con l'esercizio delle funzioni parlamentari, che in quanto tali implicano necessariamente un diritto di critica politica, configurabile non solo quando il parlamentare si esprima *intra moenia*, ma anche quando le opinioni politiche vengano esplicitate al di fuori delle aule parlamentari.

L'unico limite sussistente rispetto all'applicabilità della prerogativa dell'insindacabilità attiene alle opinioni espresse dal parlamentare in un ambito non politico ma personale ed in quanto tale non riconducibile in alcun modo all'esercizio delle funzioni inerenti al proprio mandato.

Negli altri casi il diritto di critica politica deve sempre essere salvaguardato, in ogni circostanza e in maniera integrale. Il relatore precisa tuttavia che sul piano metodologico nella proposta conclusiva ha fatto riferimento, nella valutazione del caso di specie, anche ai criteri enucleati dalla Corte costituzionale, in modo tale da garantire in maniera concreta la prerogativa dell'insindacabilità. In particolare, come precisato anche in sede di illustrazione della propria proposta conclusiva, se la motivazione di un atto relativo all'insindacabilità prescindesse del tutto dall'analisi dei profili – enucleati dalla Consulta – inerenti alla corrispondenza tra dichiarazioni *intra moenia* e dichiarazioni *extra moenia*, si determinerebbe la possibilità che l'autorità giudiziaria sollevi un conflitto di attribuzioni, che potrebbe potenzialmente sfociare nell'annullamento della delibera parlamentare, come avvenuto in altri casi, anche recenti. Bisogna quindi evitare che una motivazione orientata in senso non conforme alle indicazioni della Corte costituzionale possa sortire, quasi in una paradossale eterogeneità dei fini, l'effetto di far venir meno in concreto la prerogativa dell'insindacabilità, aprendo la strada a possibili conflitti di attribuzione.

In tale ottica si è scelto, quindi, di estendere la valutazione motivatoria anche ai profili inerenti al cosiddetto «nesso funzionale» tra dichiarazione espressa *intra moenia* e dichiarazione *extra moenia*. Ribadisce il relatore che tali argomentazioni, tuttavia, rivestono comunque natura accessoria rispetto alle argomentazioni motivatorie prospettate in via princi-

pale, incentrate sull'esigenza di garantire il pieno e incondizionato esercizio del diritto di critica del parlamentare in tutte le situazioni nel quale lo stesso si espliciti in un contesto politico.

Quanto ai profili inerenti all'utilizzabilità della lettera a firma del Presidente Matteoli, sollevati nel corso del dibattito, il relatore evidenzia che nell'espletamento di attività parlamentari per le quali non sia prevista una resocontazione, l'attestazione del Presidente di tali organi collegiali costituisce l'unica forma idonea a consentire la conoscibilità di eventuali dichiarazioni *intra moenia* espresse in tali sedi istituzionali, ai fini dell'applicazione dell'insindacabilità. Se non si riconoscesse l'utilizzabilità di un'attestazione del Presidente di tali organi (analoga a quella trasmessa dal Presidente Matteoli), tali attività parlamentari, pur essendo tipiche e istituzionali e quindi pur configurando in modo indubbio esercizio di funzioni parlamentari, resterebbero tuttavia senza alcuna protezione e le opinioni espresse da un senatore nel corso delle stesse, se divulgate all'esterno, non potrebbero beneficiare in alcun modo della prerogativa dell'insindacabilità.

Dopo aver fornito tali precisazioni, il relatore conferma la propria proposta conclusiva – finalizzata a riconoscere nel caso di specie la sussistenza della prerogativa dell'insindacabilità – facendo tuttavia presente che nella relazione all'Assemblea, recependo taluni suggerimenti formulati dal senatore Augello nel corso del dibattito, eliminerà dalla motivazione la frase specificamente richiamata dal predetto senatore nel suo intervento in discussione generale.

Si passa alle dichiarazioni di voto sulla proposta conclusiva del relatore.

Il senatore GIOVANARDI (*GAL (GS, PpI, M, Id, ApI, E-E, MPL)*) preannuncia il proprio voto contrario sulla proposta conclusiva formulata dal relatore Ferrara, evidenziando che un parlamentare che rivesta anche la carica di assessore comunale non può offendere i dipendenti del Comune in cui opera, proprio come un parlamentare che sia anche imprenditore non può offendere un dipendente della propria azienda. Nel caso di specie quindi le opinioni espresse dal senatore Esposito non sono salvaguardate dalla prerogativa dell'insindacabilità, non attenendo le stesse in alcun modo all'esercizio di funzioni parlamentari, e risultano pertanto assoggettate alla disciplina di diritto comune.

Il senatore MALAN (*FI-PdL XVII*) fa presente che non parteciperà al voto, atteso che non è stato fornito nessun chiarimento sui motivi che hanno determinato l'iniqua adozione di un criterio di giudizio diverso ed ingiustificatamente restrittivo nel caso dell'insindacabilità delle opinioni espresse dal senatore Giovanardi, esaminato lo scorso anno dalla Giunta. Nella predetta circostanza si è utilizzato lo strumento dell'insindacabilità al solo fine di colpire un senatore di opposizione.

Il senatore CRIMI (M5S) preannuncia il proprio voto contrario rispetto alla proposta formulata dal relatore Ferrara, evidenziando che nel caso di specie non è ravvisabile alcun nesso funzionale tra dichiarazioni espresse *intra moenia* e quelle *extra moenia*.

Precisa che la prerogativa dell'insindacabilità va applicata esclusivamente nei casi in cui la stessa sia funzionale alla salvaguardia dell'autonomia e della libertà di giudizio del parlamentare, prevenendo atteggiamenti intimidatori adottati nei confronti dello stesso. Al di fuori di questi circoscritti casi la prerogativa in questione non può essere applicata.

La senatrice STEFANI (LN-Aut) preannuncia, anche a nome del suo Gruppo, il voto contrario sulla proposta formulata dal relatore Ferrara, sottolineando che i criteri valutativi adottati per l'elaborazione della stessa non sono coerenti con quelli utilizzati in altri casi esaminati in precedenza dalla Giunta.

Il PRESIDENTE, accertata la presenza del numero legale, pone in votazione la proposta del relatore Ferrara di ritenere che il fatto, per il quale è in corso il procedimento a carico del senatore Stefano Esposito, concerne opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e ricade pertanto nell'ipotesi di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

La Giunta approva a maggioranza la proposta messa ai voti dal Presidente ed incarica il senatore Ferrara di redigere la relazione per l'Assemblea.

La seduta termina alle ore 21,10.