

SENATO DELLA REPUBBLICA

—XVII LEGISLATURA—

Doc. IV-ter
n. 6-A

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATRICE GINETTI)

SULLA

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

NEI CONFRONTI DEL SENATORE

CARLO AMEDEO GIOVANARDI

per il reato di cui agli articoli 595, primo, secondo e terzo comma, del codice penale
(diffamazione aggravata)

Trasmessa dal Tribunale di Ferrara

e pervenuta alla Presidenza del Senato il 18 febbraio 2015

Comunicata alla Presidenza il 9 aprile 2015

ONOREVOLI SENATORI.- Il Tribunale di Ferrara ha trasmesso al Senato copia degli atti relativi al procedimento penale n. 95/15 RGNR - n. 151/15 RG GIP a carico del senatore Carlo Amedeo Giovanardi, affinché si accerti se il fatto oggetto del procedimento penale *de quo* integri o meno l'ipotesi di espressione di opinioni insindacabili a norma dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, in quanto connesse all'esercizio delle funzioni svolte da parte di un membro del Parlamento.

Il Presidente del Senato ha deferito alla Giunta tale richiesta il 23 febbraio 2015 e l'ha annunciata in Aula il 24 febbraio 2015.

La Giunta ha iniziato l'esame della questione nella seduta del 4 marzo 2015 e proseguito lo stesso nelle sedute del 18, 25 e 31 marzo 2015. In data 18 marzo 2015 la Giunta ha audito il senatore Giovanardi e, nella seduta del 31 marzo 2015, ha definito la propria proposta per l'Aula con la quale ritiene inapplicabile la prerogativa dell'insindacabilità.

* * *

La vicenda trae origine da un intervento del senatore Carlo Amedeo Giovanardi, in data 29 marzo 2013, al programma radiofonico *"La Zanzara"* di Radio24, in merito alla manifestazione del sindacato di Polizia COISP del 27 marzo 2013, in piazza Savonarola a Ferrara.

Il citato sindacato aveva organizzato un presidio per protestare avverso il diniego, da parte della magistratura di sorveglianza, dei benefici penitenziari ai tre agenti della Polizia di Stato condannati per la morte di Federico Aldrovandi. La signora Patrizia Moretti, madre del ragazzo deceduto, si era recata sul luogo della manifestazione esponendo una grande fotografia di suo figlio sul tavolo settorio.

Nel corso della trasmissione radiofonica il senatore Giovanardi, manifestava adesione alla posizione di merito del sindacato e durante la seconda parte della trasmissione, incentratasi sulla opportunità o meno dell'introduzione del reato di tortura -

con riguardo ai casi di persone decedute a seguito di interventi delle forze dell'ordine - l'intervistatore spostava l'attenzione sulla fotografia esposta dalla signora Moretti durante il *sit-in* del sindacato COISP. Il senatore Giovanardi, rispondendo alle domande dell'intervistatore, pur ritenendo che la fotografia fosse vera, pronunciava le seguenti parole: *"quella macchia rossa dietro è un cuscino [...]; "Gli avevano appoggiato la testa su un cuscino"; "No, non è sangue. Ma neanche la madre ha detto che è sangue e neanche lo può dire. Perché non è così"*. Le affermazioni del senatore Giovanardi erano poi riportate da diverse testate giornalistiche.

La signora Patrizia Moretti, madre di Federico Aldrovandi, ritenendo tali affermazioni lesive del proprio onore e della dignità propria e di suo figlio defunto, proponeva quindi querela dinanzi alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Ferrara, per il delitto di cui all'articolo 595 commi primo, secondo e terzo del codice penale (diffamazione aggravata).

Dopo la comunicazione dell'avviso *ex* articolo 415-*bis* del codice di procedura penale, i difensori di fiducia del senatore Carlo Amedeo Giovanardi eccepivano l'insindacabilità delle opinioni espresse da un parlamentare ai sensi dell'articolo 68 della Costituzione.

* * *

Oggetto del presente giudizio è, pertanto, la valutazione della sussistenza dei presupposti per l'applicazione dell'articolo 68 della Costituzione, primo comma, ovvero della tutela della insindacabilità delle opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari, di cui alla legge attuativa n. 140 del 2003. Si è ritenuto opportuno, inoltre, ripercorrere i criteri di giudizio espressi in tali casi in sede di conflitto di attribuzione di poteri, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (di cui, ad esempio, alle sentenze della Consulta n. 55 del 25 febbraio 2014, n. 305 del 20 novembre 2013 e n. 81 dell'8 febbraio 2011), al fine di valutare, in particolare, il nesso che lega le opinioni

espresse da un parlamentare nelle svolgimento delle sue funzioni (interventi in Aula, atti ispettivi ed altro), rispetto a manifestazioni rese *extra moenia*. Tale costante giurisprudenza ritiene che le predette opinioni espresse *extra moenia* possano essere coperte dalla prerogativa dell'insindacabilità, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, solo a condizione che sia ravvisabile un nesso funzionale con l'esercizio dei compiti parlamentari, incentrato su due requisiti. Il primo requisito, enucleato dalla Corte costituzionale, si basa sulla sostanziale corrispondenza di significato tra opinioni espresse all'esterno e opinioni espresse nelle aule parlamentari che - come precisa la stessa Corte - da un lato non si risolva in una mera comunanza di tematiche o di oggetto, dall'altro non debba necessariamente connotarsi come una pedissequa riproduzione formale del contenuto, ma configuri bensì una identificabilità tra le opinioni espresse. La corrispondenza deve infatti essere sostanziale e non quindi meramente formale.

Il secondo requisito richiesto per la configurabilità della prerogativa di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione, si basa sul cosiddetto "legame temporale" fra l'attività parlamentare e l'attività esterna, in modo che questa venga ad assumere una finalità divulgativa rispetto alla prima.

Preso atto delle dichiarazioni rese dal senatore Giovanardi in sede di audizione e vista la documentazione fornita e acquisita, non si è ritenuto vi fossero elementi utili ai fini della valutazione circa l'applicabilità del primo comma dell'articolo 68 della Costituzione. In particolare e alla luce dei predetti principi generali di cui alle più recenti sentenze in sede di conflitto di attribuzione e in attuazione della legge n. 140 del 2003 (che reca disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione), si ritiene necessario soffermarsi sui motivi sottesi alla non accoglibilità delle argomentazioni difensive espresse dal senatore e contenute nella seconda pagina della memoria scritta, depositata che recita testualmente: "*omissis* io ho affermato che la foto mostrata dalla

Signora Patrizia Aldrovandi è vera ma avendo ben presente le foto immediatamente successive al decesso e le polemiche che vi erano state sulla natura della macchia rilevata il giorno successivo all'obitorio ho espresso un'opinione per nulla irrispettosa ed offensiva (omissis)".

Nella memoria scritta viene poi riportato un parere del professor Avato, consulente tecnico del pubblico ministero, nel quale si sottolineano alcune conclusioni rispetto alla macchia riscontrabile sul lenzuolo, con la conseguenza, tratta dal senatore Giovanardi, che "*la verità giudiziaria è giunta a tutt'altre conclusioni*" (vedi la seconda pagina della memoria).

In relazione ad entrambe le predette argomentazioni, si osserva che le stesse si configurano come argomentazioni difensive di tipo "processuale", atteso che la prima argomentazione sembra prospettare latamente una non configurabilità del fatto come reato, mentre la seconda sembra far riferimento all'esimente della cosiddetta *exceptio veritatis*, di cui all'articolo 596 del codice penale. Pertanto, tali elementi sono utili ai fini processuali, ma non sono accoglibili in riferimento alla verifica di insindacabilità delle opinioni espresse, di competenza della Giunta del Senato.

Sul piano meramente metodologico, infatti, l'esame svolto dalla Giunta non può assumere un improprio ruolo di ulteriore grado di giudizio, dovendo necessariamente essere circoscritto alla valutazione della circostanza se le dichiarazioni rese *extra moenia* siano o meno riprodotte dei contenuti di atti e interventi parlamentari effettuati dal senatore Giovanardi, ovvero possano configurarsi come esercizio di funzioni parlamentari.

Altre valutazioni restano estranee all'ambito dei poteri riconosciuti alla Giunta e al Senato, come ad esempio quella attinente al riscontro della correttezza o meno della qualificazione del fatto criminoso da parte del magistrato (se quindi il fatto costituisca o meno reato o se il reato ipotizzato dalla Procura sia qualificato o meno in modo corretto) o alla fondatezza dell'accusa. Tali

profili sono rimessi quindi all'esclusiva attribuzione del potere giudiziario e in particolare del magistrato competente. In altri termini, alla luce di un principio di separazione dei poteri, l'attribuzione spettante al Senato di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione (in base alle interpretazioni dello stesso effettuate dalla Corte costituzionale) deve necessariamente incentrarsi sul mero riscontro della sussistenza o meno del nesso funzionale tra dichiarazione resa *extra moenia* dal senatore e atti (o interventi) parlamentari compiuti dallo stesso e la sussistenza del legame temporale, essendo ogni altra valutazione suscettibile di determinare un vizio di eccesso di potere per sviamento dalle finalità (ossia di utilizzo di un potere per finalità diverse da quelle previste dalla Costituzione).

Alla luce di tale ragionamento, quindi, le argomentazioni prospettate sui due predetti profili dal senatore Giovanardi sono inaccoglibili, in quanto le stesse sono estranee all'ambito dei poteri della Giunta e sono riservate quindi alla sola sede processuale, nell'ambito della quale l'interessato, in contraddittorio con le controparti e con le garanzie del codice di procedura penale, potrà prospettare le proprie tesi difensive su tali aspetti sui quali il giudice (e solo lui) può decidere.

Nel corso dell'istruttoria la Giunta si è quindi soffermata esclusivamente su profili attinenti al riscontro della predetta corrispondenza sostanziale di contenuti tra dichiarazione resa *extra moenia* ed atti (o interventi) parlamentari secondo i criteri delineati dalla giurisprudenza in rapporto alla temporalità e alla corrispondenza sostanziale del contenuto, criteri peraltro sanciti dalla stessa legge 20 giugno 2003, n. 140, all'articolo 3, comma 1.

Tutto ciò premesso sul piano generale, si fa presente che nel caso di specie il senatore Giovanardi ha presentato tre atti di sindacato ispettivo aventi ad oggetto il "caso Aldovrandi", il primo del 10 aprile 2013 (atto n.3-00025) sulla manifestazione della Polizia a Ferrara e sulla libertà sindacale, gli altri del 29 aprile 2013 (atto n. 4-00113) e del 10

giugno 2014 (atto n. 2-00163) sulla mancata concessione dei benefici penitenziari agli agenti condannati e sulla corrispondenza di un video messo in onda rispetto a quanto accaduto durante il *sit-in* sindacale; ha altresì effettuato un intervento in Assemblea del Senato sulle tematiche in questione e sulle dinamiche che condussero alla morte del giovane Aldovrandi, nella seduta del 25 settembre 2013.

Si fa poi presente che il senatore Giovanardi ha depositato come documentazione integrativa nel corso della seduta del 18 marzo 2015, la relazione approvata dalla Giunta per le autorizzazioni della Camera dei Deputati nel gennaio 2009, relativa ai criteri generali di applicazione dell'insindacabilità parlamentare. In tale direzione si fa presente che in passato ci sono stati diversi tentativi da parte del Senato (come pure della Camera) di estendere l'ambito applicativo della prerogativa della insindacabilità - di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione - anche a opinioni espresse dal parlamentare in ambito del dialogo e della critica politica, a prescindere quindi dal requisito della valenza riproduttiva e divulgativa della dichiarazione *extra moenia* rispetto ad atti e ad interventi prospettati nelle sedi parlamentari.

Tuttavia, la Corte costituzionale più volte, in occasione dei conseguenti conflitti di attribuzione sollevati dall'autorità giudiziaria, ha ribadito la necessità della sussistenza dei due presupposti sopracitati, ossia della valenza "sostanzialmente riproduttiva" della dichiarazione *extra moenia* e del cosiddetto "legame temporale" tra la stessa e l'atto parlamentare. Si dà atto, peraltro, che nello stesso documento fornito dal senatore Giovanardi, nelle conclusioni si specifica che: "*Non possono considerarsi collegabili alla funzione parlamentare...(omissis) le attribuzioni di fatti determinati oggettivamente diffamatori e indimostrati. Risulta così insindacabile non già la manifestazione del pensiero politico ma la sua espressione debordante ed eccessiva*".

Rispetto al requisito del cosiddetto "legame temporale", si evidenzia che tutti i

predetti atti ispettivi sono successivi rispetto all'intervista radiofonica oggetto della querela, che risale al 29 marzo 2013 e successivi alla querela di parte del 6 aprile 2013 (atti di sindacato ispettivo aventi ad oggetto il "caso Aldovrandi", del 10 aprile 2013, atto n. 3-00025, del 29 aprile 2013, atto n. 4-00113, e del 10 giugno 2014, atto n. 2-00163, intervento in Assemblea del Senato sulle tematiche in questione, nella seduta del 25 settembre 2013). Sul piano logico, si evidenzia che l'atto parlamentare tipico rileva ai fini dell'insindacabilità se anteriore rispetto alla dichiarazione *extra moenia*, essendo difficile ipotizzare che tale esternazione espleti una finalità divulgativa rispetto ad un atto tipico non ancora presentato e quindi non ancora esistente. La Corte costituzionale, tuttavia, ha fornito in alcune sentenze un'interpretazione più elastica di tale modulo logico, ritenendo che la posteriorità dell'atto parlamentare tipico non preclude di per sé la configurabilità dell'insindacabilità, purché tale atto risulti "prevedibile sulla base della specifica situazione". In particolare, la Corte costituzionale nella sentenza n. 335 del 2006 precisa testualmente: *"il rapporto di sostanziale contestualità che la Corte ha ritenuto, in linea di principio, ipotizzabile anche tra esternazioni extra moenia ed atti tipici ad esse successivi, idoneo a giustificare la dichiarazione di insindacabilità, presuppone che l'atto di funzione sia già preannunciato nelle prime o prevedibile sulla base della specifica situazione, mentre non è sufficiente la brevità del lasso di tempo intercorrente tra le opinioni espresse fuori del Parlamento e gli atti di funzione"*.

Nel caso di specie, in relazione al requisito del cosiddetto legame temporale, occorre valutare se gli atti sopracitati, anche se successivi rispetto alla dichiarazione oggetto della querela, fossero o meno "prevedibili sulla base della specifica situazione". Tale verifica sul "legame temporale" risulta tuttavia non utile nel caso di specie, atteso che non si riscontra l'altro presupposto necessario, ovvero la

corrispondenza contenutistica tra i predetti atti ed interventi e la dichiarazione *extra moenia* resa dal senatore Giovanardi in merito alla fotografia ed in particolare alla macchia rossa visibile nella stessa (dichiarazione appunto oggetto della querela). In particolare, in nessuno dei predetti atti si fa alcun riferimento a tale fotografia ed a tale macchia, oggetto della querela e del procedimento per il reato di cui all'articolo 595, primo, secondo e terzo comma del codice penale.

Infine, quanto all'intervento in Assemblea della Camera dei Deputati, effettuato dall'interessato in qualità di Ministro *pro tempore*, in data 19 gennaio 2006, risulta evidente che il tempo trascorso è così ampio (pari a circa sette anni) da escludere palesemente qualsivoglia "legame temporale" tra atto interno (effettuato peraltro da Giovanardi quando aveva la carica di deputato e non quindi di senatore) e dichiarazione *extra moenia* e che comunque non vi è traccia di una corrispondenza contenutistica sostanziale, essendosi in quella occasione espresso nel senso della rappresentazione dettagliata dei fatti accaduti e noti a quello stato delle indagini, secondo quello che il senatore stesso definisce, nel suo intervento, "*cronistoria*".

* * *

Per tali motivi la Giunta ha deliberato, a maggioranza, di proporre all'Assemblea di ritenere che il fatto, per il quale è in corso presso il Tribunale di Ferrara il procedimento penale a carico del senatore Giovanardi, non concerne opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e che, pertanto, non vige nel caso di specie la garanzia costituzionale di insindacabilità di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

GINETTI, *relatrice*