

GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

Martedì 24 novembre 2015

Plenaria

86ª Seduta

Presidenza del Presidente

STEFANO

La seduta inizia alle ore 15,10.

IMMUNITÀ PARLAMENTARI

Richiesta di deliberazione sull'insindacabilità delle opinioni espresse, avanzata dal senatore Gabriele Albertini, in relazione al procedimento penale n. 7061/13 RG pendente nei suoi confronti dinanzi alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Brescia

(Seguito dell'esame e rinvio)

La Giunta riprende l'esame iniziato nella seduta del 18 febbraio 2015.

Il relatore PAGLIARI (PD) ritiene utile soffermarsi preliminarmente sul procedimento civile attivato presso il tribunale di Brescia – sul quale si sono già pronunciate la Giunta e l'Assemblea – evidenziando che il senatore Albertini, relativamente al predetto procedimento, descrive la fattispecie affermando: «sono stato citato in giudizio dal Pubblico Ministero Alfredo Robledo, in relazione a dichiarazioni espresse da me medesimo nel corso dell'intervista rilasciata alla testata giornalistica *Il Sole 24 Ore* intitolata: «Il processo derivati e l'ira di Albertini «Indagini arbitrarie»», pubblicata il 26 ottobre 2011, nonché alle dichiarazioni da me rese nel corso dell'intervista rilasciata alla testata giornalistica *Corriere della Sera*, così come ripresa nel testo dell'articolo intitolato «Albertini: l'accordo è la conferma che nel 2005 avevamo operato bene», pubblicato il 19 febbraio 2012». Nell'ottobre 2012 (*dato desunto dalla Relazione del Parlamento europeo del 24 marzo 2015, pagina 7, e dalla comparsa conclusionale*

del senatore Albertini nel procedimento R.G. 17851/12, pagina 1) il dottor Alfredo Robledo, intenta causa civile per diffamazione, avanti il Tribunale di Brescia (17851/12 R.G.).

In relazione a tale procedimento, il senatore Albertini, all'epoca parlamentare europeo, ha presentato «richiesta di difesa dei privilegi e delle immunità», che è stata respinta dal Parlamento europeo il 21 maggio 2013 (v. *Relazione della Commissione giuridica sulla richiesta di difesa dei privilegi e delle immunità di Gabriele Albertini del 24 marzo 2015, pagina 4, punto H*).

Uguale destino ha avuto la richiesta di riesame del 17 luglio 2013 (v. *Relazione della Commissione giuridica sulla richiesta di difesa dei privilegi e delle immunità di Gabriele Albertini del 24 marzo 2015, pagina 5, punto I*), respinta dal Parlamento europeo il 24 febbraio 2014 (v. *Relazione della Commissione giuridica sulla richiesta di difesa dei privilegi e delle immunità di Gabriele Albertini del 24 marzo 2015, pagina 5, punto I*).

Il 7 agosto 2014 (V. *lettera del 7 agosto 2014 del senatore Albertini al presidente Grasso, pervenuta il 12 agosto 2014*) il senatore Albertini ha investito il Senato, ai sensi dell'articolo 68 della Costituzione, della questione dell'insindacabilità delle opinioni espresse, che avevano originato la predetta causa civile.

La Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, chiamata all'esame il 3 settembre 2014 (V. *lettera di deferimento del presidente Grasso*), ha iniziato i propri lavori il successivo 7 ottobre 2014 e li ha conclusi il successivo 29 dello stesso mese, proponendo all'Assemblea del Senato di dichiarare la propria incompetenza per essere la questione di competenza del Parlamento europeo in quanto il senatore Albertini era all'epoca membro di tale assemblea parlamentare e per essere quest'ultimo investito del problema anche in sede di riesame.

Il 4 dicembre 2014, l'Assemblea del Senato ha approvato la proposta della Giunta, dichiarando la propria incompetenza a deliberare «poiché l'interessato non rivestiva la qualifica di senatore all'epoca dei fatti».

Con riferimento al procedimento penale oggetto dell'odierno esame, il relatore evidenzia che davanti lo stesso Tribunale di Brescia, pende, altresì, un procedimento penale – 7061/13 R.G. – per calunnia aggravata, le cui indagini si sono concluse il 26 giugno 2014 (V. *avviso di conclusione delle indagini del 26 giugno 2014, trasmesso dalla Procura di Brescia al Senato con lettera del 13 agosto 2014, pervenuta il 19 agosto 2014*).

All'origine di questo procedimento, vi è l'esposto inviato il 22 ottobre 2012 al Ministro della giustizia dal senatore Gabriele Albertini, all'epoca parlamentare europeo, sull'operato dello stesso dottor Robledo.

Il 29 luglio 2014 (V. *lettera in pari data del senatore Albertini al presidente Grasso*), il senatore Albertini ha richiesto, anche per il suddetto procedimento penale, al Presidente del Senato, di investire il Senato stesso circa l'insindacabilità delle note opinioni.

La questione è stata deferita alla Giunta competente il 4 agosto 2014 (V. *lettera in pari data di deferimento del presidente Grasso*).

In precedenza, il 28 luglio 2014 (v. *Relazione della Commissione giuridica sulla richiesta di difesa dei privilegi e delle immunità di Gabriele Albertini del 24 marzo 2015, pagina 3*) il senatore Albertini aveva inoltrato al Parlamento europeo la «richiesta di difesa dei privilegi e delle immunità» nel quadro del procedimento penale dinanzi al Tribunale di Brescia (7060/13 R.G.).

Il 25 marzo 2015 è stata emanata la decisione del Parlamento europeo di conferma delle decisioni del 21 maggio 2013 e del 24 febbraio 2014 in relazione al procedimento civile e di non difesa dei privilegi e delle immunità di Gabriele Albertini in relazione al procedimento penale. Il Parlamento europeo ha in particolare ritenuto che non sia stata fornita la prova dell'esistenza di un nesso diretto ed evidente tra le opinioni espresse e le funzioni parlamentari (*decisione pagina 3*).

E' in relazione a questo procedimento che il senatore Albertini ha investito il Senato ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, originando il presente procedimento.

Su questo problema, come esposto in precedenza, si è già espresso, più volte, negativamente, il Parlamento europeo.

Ritiene che questa circostanza non possa fondare una sorta di «*exceptio iudicati*» sia perché al primo il senatore Albertini si è rivolto in una veste diversa (quella di parlamentare europeo) rispetto a quella (senatore della Repubblica italiana) nella quale ha investito il Senato della Repubblica italiana, sia perché Parlamento europeo e Parlamento italiano sono ordinamenti sovrani ed indipendenti.

La prima questione da delibare è quella relativa alla competenza di questa Giunta, che concerne, come notorio, in via assolutamente esclusiva e senza possibilità di applicazione analogica ed estensiva, ai sensi del citato articolo 68 della Costituzione, le opinioni espresse durante il mandato parlamentare nazionale e l'esercizio della funzione corrispondente.

Come emerge dai capitoli precedenti, questa stessa Giunta si è già espressa sulla stessa questione relativamente al giudizio civile 17851/12 pendente sempre davanti al Tribunale di Brescia.

Stante la diversità dei procedimenti, non ritiene invocabile il «*ne bis in idem*».

Il tema è, dunque, se l'articolo 68 della Costituzione sia invocabile per le opinioni del senatore Albertini che hanno originato il processo penale.

È pacifico che queste opinioni risalgono al 2012, cioè ad epoca nella quale il senatore Albertini era parlamentare europeo. E non a caso lo stesso richiedente si è rivolto ripetutamente al Parlamento europeo, per chiedere la difesa dell'immunità.

In questa situazione, la Giunta non può che pronunciarsi per il difetto di competenza proprio e del Senato della Repubblica italiana.

Al riguardo, si osserva che il fatto che sulla stessa questione il senatore Albertini si sia esposto anche durante la XVII legislatura nazionale, cioè quella in essere, non rende competente questa Giunta a pronunciarsi, perché il riferimento è (e non può non essere, allo stato degli atti) alle opi-

nioni che sono state «introdotte» nel procedimento penale 7061/13 più volte citato.

La conclusione raggiunta assorbe ogni rilievo sulla natura «politica» o «privata» delle dichiarazioni «*de quibus*». E ciò, pur apparendo chiaro che il coinvolgimento personale non possa precludere ad un parlamentare valutazioni di valenza politica, come tali non sindacabili, allorché i fatti, per la loro gravità o per la loro presunta gravità, possano costituire causa di valutazioni oggettive, in quanto riferite al funzionamento di un sistema o all'esercizio di una competenza pubblica, comprese quelle della Magistratura requirente e di quella decidente. E credo che le iniziative assunte dal Consiglio Superiore della Magistratura e dal Ministro della giustizia con riferimento al citato pubblico ministero rappresentino la prova dell'esistenza di uno spazio oggettivo di critica.

L'efficacia assorbente della rilevata incompetenza impedisce, però, di entrare nell'analisi di questo profilo della questione.

Sulla base delle considerazioni svolte, propone che la Giunta dichiarare la propria incompetenza per non essere le azioni contestate compiute dal senatore Albertini in pendenza del mandato di parlamentare italiano e sottoponga tale valutazione all'Assemblea per la deliberazione di competenza.

Si apre il dibattito.

Il senatore BUEMI (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*) pur ritenendo che nel caso di specie l'insindacabilità sia configurabile, condivide tuttavia la proposta formulata dal relatore circa l'incompetenza della Giunta. Sottolinea inoltre l'esigenza che in materia di competenze vengano utilizzati in ogni caso criteri oggettivi e coerenti.

Il senatore CALIENDO (*FI-PdL XVII*) fa presente che finora la Giunta ha utilizzato, in ordine al riparto di competenze, il criterio della Camera di attuale appartenenza del parlamentare, citando alcuni casi esaminati in passato in materia di richieste di utilizzo di intercettazioni telefoniche.

Il PRESIDENTE sottolinea l'esigenza di distinguere, sotto il profilo del riparto di competenza, i casi di inviolabilità (di cui al secondo comma e al terzo comma dell'articolo 68 della Costituzione), per i quali la Corte costituzionale non si è mai pronunciata sui criteri di riparto della competenza nelle situazioni di passaggio di un parlamentare da una Camera all'altra, dai casi di insindacabilità (di cui al primo comma dell'articolo 68 della Costituzione), sui quali la Corte costituzionale ha chiarito in modo espresso i criteri di riparto delle attribuzioni, incentrando la competenza sulla Camera alla quale il parlamentare apparteneva all'epoca dei fatti.

Il senatore D'ASCOLA (*AP (NCD-UDC)*) chiede se l'autorità giudiziaria abbia trasmesso alla Giunta richieste in materia di insindacabilità, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, per le trentotto

dichiarazioni – analoghe a quella oggetto del procedimento in titolo – poste in essere dal senatore Albertini successivamente all’assunzione della carica di parlamentare nazionale.

Il PRESIDENTE chiarisce, con riferimento al quesito formulato dal senatore D’Ascola, che allo stato attuale nessuna richiesta dell’autorità giudiziaria è pervenuta in riferimento ai casi di insindacabilità citati.

Il senatore D’ASCOLA (*AP (NCD-UDC)*), intervenendo nel dibattito, deposita agli atti due sentenze della Cassazione penale, ossia la n. 10773 del 9 febbraio 2004 e la 35523 del 15 giugno 2007. Fa presente che nelle sopracitate sentenze la Cassazione sostiene che l’articolo 10 del Protocollo sui privilegi e le immunità delle Comunità Europee rinvia alle discipline nazionali in materia di immunità per i comportamenti posti in essere nel Paese di appartenenza, stabilendo quindi una connessione oggettiva tra il predetto articolo 10 del Protocollo e l’articolo 68 della Costituzione.

Il relatore PAGLIARI (*PD*), intervenendo in sede di replica, fa presente che nell’elaborazione della propria proposta conclusiva ha già valutato le sentenze citate dal senatore D’Ascola, precisando tuttavia che le stesse non possono tuttavia trovare applicazione al caso di specie, attesa la differenza di *ratio*.

Il senatore CALIENDO (*FI-PdL XVII*) prende brevemente la parola dichiarando di condividere le dichiarazioni del senatore D’Ascola.

I senatori BUEMI (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*) e STEFANI (*LN-Aut*) propongono di rinviare ad altra seduta l’esame della richiesta in titolo.

Il PRESIDENTE, previa verifica del numero legale, pone ai voti la proposta di rinvio, formulata dai senatori Buemi e Stefani.

La Giunta approva la predetta proposta.

Il seguito dell’esame è quindi rinviato.

(Doc. IV-ter, n. 8) Richiesta di deliberazione sull’insindacabilità di opinioni espresse dal signor Giuseppe Ciarrapico, senatore all’epoca dei fatti, per il reato di cui all’articolo 278 del codice penale (offese all’onore o al Prestigio del Presidente della Repubblica)

(Seguito e conclusione dell’esame)

La Giunta riprende l’esame iniziato nella seduta del 22 luglio e proseguito nella seduta del 20 ottobre 2015.

Il relatore CRIMI (M5S), manifesta l'intenzione di modificare la propria proposta conclusiva illustrata nella seduta del 20 ottobre scorso, ricordando preliminarmente che l'ex senatore Giuseppe Ciarrapico è chiamato a rispondere del delitto di cui all'articolo 278 del codice penale (Offese all'onore o al prestigio del Presidente della Repubblica) in relazione al contenuto di un articolo da lui redatto, pubblicato in data 22 settembre 2009 sul quotidiano «Oggi Nuovo Molise»; nel medesimo procedimento è altresì imputato il direttore responsabile *pro tempore* del quotidiano stesso.

Secondo l'ipotesi accusatoria, nel citato articolo – dal titolo «L'onore dell'Italia ai parà assassinati» – sarebbe stato offeso l'onore e il prestigio del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, prospettando che quest'ultimo avesse ritardato l'impegno istituzionale relativo all'accoglienza delle salme dei parà italiani deceduti a Kabul nel 2009 per completare il programma della propria visita in Giappone con appuntamenti futili conditi da occasioni conviviali e spettacoli musicali.

In particolare, nel contesto dello scritto sarebbero state utilizzate espressioni esplicitamente e gravemente denigratorie e offensive quali «*Napolitano è l'espressione di quel perfetto comunismo compiuto che non ha mai amato i valori della Patria, di dovere militare, di adempimento al proprio dovere...*».

Si precisa che il senatore Ciarrapico non ha fatto pervenire alla Giunta alcuna memoria difensiva scritta, ai sensi dell'articolo 135, comma 5, del Regolamento del Senato.

Sul piano metodologico, si ritiene opportuno ripercorrere preliminarmente i criteri di giudizio espressi, 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), in base ai quali le 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 in atti parlamentari o nelle aule parlamentari, mentre il secondo requisito si basa sul cosiddetto «legame temporale» fra l'attività parlamentare e l'attività esterna, in modo tale che questa venga ad assumere una finalità divulgativa rispetto alla prima.

Alla stregua della predetta giurisprudenza, sul piano metodologico si ritiene che l'esame svolto dalla Giunta debba necessariamente essere circoscritto alla sola valutazione della circostanza se le dichiarazioni rese *extra moenia* siano o meno correlate funzionalmente con l'attività *intra moenia* svolta dall'ex senatore Ciarrapico.

Altre valutazioni restano estranee all'ambito dei poteri riconosciuti alla Giunta (e al Senato) come, in via meramente esemplificativa, quella attinente al riscontro della correttezza o meno della qualificazione giuri-

dica del fatto criminoso da parte del magistrato, che è rimessa alla esclusiva attribuzione dell'autorità giudiziaria (in quanto tale non sindacabile dal Senato).

Non potrà, parimenti, la Giunta (sempre in via meramente esemplificativa) pronunciarsi sulla circostanza se il fatto contestato costituisca o meno reato, essendo tale valutazione rimessa al giudice e soggetta al solo sindacato processuale, attraverso gli ordinari mezzi di impugnazione (in appello e in Cassazione).

Si ribadisce quindi la necessità di tenere distinti l'ambito processuale, nel quale peraltro l'ex senatore Ciarrapico potrà svolgere tutte le proprie attività difensive, in primo grado, in appello ed eventualmente in Cassazione, e l'ambito delle valutazioni della Giunta, circoscritte al mero riscontro della sussistenza o meno del cosiddetto nesso funzionale tra attività *extra moenia* e attività *intra moenia*.

Sotto altro profilo, il relatore ritiene non del tutto superfluo precisare che restano parimenti estranee al procedimento in questione le valutazioni politiche sull'operato dell'ex presidente Napolitano, dovendo l'istruttoria della Giunta incentrarsi esclusivamente sui profili inerenti all'insindacabilità delle opinioni espresse dall'ex senatore Ciarrapico.

Nell'istruttoria compiuta dal relatore non risulta nessun atto «tipico», a firma del senatore Ciarrapico, sui profili in questione, come pure non è emersa nessuna dichiarazione *intra moenia* effettuata a tal riguardo nelle aule parlamentari.

Nel caso di specie, invero, assume sommo rilievo – sotto il profilo teorico, dottrinale e fattuale – la libera opinione del senatore Ciarrapico, inevitabilmente espressa al di fuori del perimetro dell'attività parlamentare *stricto sensu*. Stante, infatti, da parte del senatore, l'impossibilità oggettiva di formulare commenti e critiche al Presidente della Repubblica nelle sedi proprie e negli atti parlamentari ordinari, non può considerarsi sufficiente la mera esperibilità del «nesso funzionale».

Va, viceversa, unicamente valutato il libero e autonomo pensiero espresso dal parlamentare, non idoneo a menomare né l'onore né il prestigio del Capo dello Stato, ma evidentemente incluso nel diritto di «critica politica», ancorché formulato *extra moenia*, palesemente riconducibile all'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Del resto, le affermazioni del senatore Ciarrapico afferiscono squisitamente ad una classica e consolidata dottrina politica, economica e sociale (il «comunismo») suscettibile – per definizione – di confutazione e di valutazione critica, tipicamente formulabili in sedi diverse da quelle del Parlamento repubblicano.

Non vi è traccia, inoltre, di menomazione dell'onore e del prestigio della individualità privata della istituzione presidenziale; e non rileva, neppure il carattere ingiurioso delle affermazioni in questione risultando, concretamente, valutazioni funzionali – per definizione – alla carica di parlamentare. Si tratta, in altri termini, di un «nesso funzionale» sotteso allo *status* del parlamentare: non riferito agli atti e ai fatti parlamentari tipici, bensì oggettivamente riconducibile ad ogni «altra attività di divulgazione,

di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento», di cui all'articolo 3, comma 1, della legge 20 giugno 2003, n. 140.

Le espressioni, ancorché aspre, ma neppur astrattamente diffamanti o offensive, né tantomeno lesive del prestigio e dell'onore dell'allora Presidente della Repubblica, debbono pertanto ritenersi libere opinioni inerenti la sfera etico-politica, non suscettibili in una violazione sanzionabile dal diritto penale, ma incluse nell'alveo delle garanzie parlamentari vigenti: a presidio della dignità della funzione del deputato e del senatore, nonché dell'autonomia dell'organo parlamentare, anche nel rapporto con altri organi ed istituzioni dello Stato.

Per questi motivi, dunque, si prospetta l'opportunità che la Giunta deliberi di proporre all'Assemblea la sussistenza oggettiva dell'insindacabilità parlamentare di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Dopo un breve intervento del senatore CALIENDO (*FI-PdL XVII*), il PRESIDENTE, accertata la presenza del numero legale, pone in votazione la proposta del relatore Crimi di ritenere che il fatto, per il quale è in corso il procedimento a carico dell'*ex* senatore Ciarrapico, 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 all'unanimità la proposta messa ai voti dal Presidente ed incarica il senatore Crimi di redigere la relazione per l'Assemblea.

La seduta termina alle ore 16,10.