

## GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

Martedì 22 ottobre 2024

**Plenaria**

**48ª Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
FRANCESCHINI

*La seduta inizia alle ore 14,35.*

### *MATERIE DI COMPETENZA*

**Documentazione fatta pervenire dall'onorevole Carlo Amedeo Giovanardi, senatore all'epoca dei fatti, in relazione ad un procedimento penale pendente nei suoi confronti dinanzi al Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Modena**

(Rinvio del seguito dell'esame)

La Giunta riprende l'esame iniziato nella seduta del 16 gennaio 2024 e proseguito nelle sedute del 23 gennaio, 12 marzo e 16 ottobre 2024.

Il PRESIDENTE, stante l'assenza del relatore, senatore Balboni, per concomitanti impegni istituzionali, rinvia il seguito dell'esame.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

**Documentazione fatta pervenire dal Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma, con riferimento all'acquisizione di corrispondenza del dottor Gennaro Sanguiliano, Ministro della cultura *pro tempore*, ai sensi dell'articolo 10, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 1989**

(Seguito dell'esame e rinvio)

La Giunta riprende l'esame iniziato nella seduta del 16 ottobre 2024.

Il relatore, senatore PAROLI (*FI-BP-PPE*), fa preliminarmente presente che in data 11 ottobre 2024, al Senato della Repubblica è stata no-

tificata la richiesta di autorizzazione ad acquisire la corrispondenza dell'ex Ministro della Cultura Gennaro Sangiuliano da parte del Collegio per i reati ministeriali del Tribunale di Roma ed in pari data tale richiesta è stata trasmessa alla Giunta.

L'istanza in oggetto si iscrive nell'ambito del procedimento pendente innanzi al predetto Tribunale dei Ministri presso il Tribunale di Roma a carico del dottor Sangiuliano per i reati di cui agli articoli 314-*bis* (indebita destinazione di denaro o cose mobili) e 326 (rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio) del codice penale, commessi in epoca anteriore al 5 settembre 2024, data della denuncia-querela presentata dall'onorevole Bonelli in relazione ad asserite irregolarità poste in essere dall'allora Ministro in ordine all'utilizzo di beni, servizi e mezzi dello Stato o di altri enti pubblici in favore di Maria Rosaria Boccia, nonché in ordine alla diffusione di informazioni riservate di origine ministeriale o governativa, che sarebbero state portate a conoscenza della stessa Boccia.

L'autorità giudiziaria espone inoltre che, come da notizie apprese da « fonti aperte », nell'ambito del successivo procedimento penale incardinato presso il Tribunale di Roma a seguito della denuncia presentata dal dottor Sangiuliano nei confronti della dottoressa Boccia, è risultato essere stato eseguito il sequestro di dispositivi elettronici e di telefoni cellulari da cui è stata estratta la copia forense dei documenti elettronici e delle comunicazioni intercorse anche con l'ex Ministro.

Il Collegio dei reati ministeriali di Roma ritiene che tale documentazione informatica sia rilevante nel procedimento di cui trattasi e, in ottemperanza alle conclusioni della Corte costituzionale nella sentenza n. 170 del 2023 (sentenza sul conflitto di attribuzione sollevato per il caso del senatore Renzi), in virtù della quale la Consulta ha stabilito che le comunicazioni mediante strumenti telematici come messaggi o posta elettronica siano da considerare corrispondenza e come tale soggetta per i parlamentari alle garanzie di cui all'articolo 68, terzo comma, della Costituzione, ha valutato che analoga autorizzazione vada richiesta per la corrispondenza dei Ministri, stante il disposto dell'articolo 10, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 1989.

In conclusione, il Collegio precedente, ritenuto che l'acquisizione e la successiva analisi della corrispondenza intercorsa tra la dottoressa Boccia e l'allora Ministro Sangiuliano – già estratta dai dispositivi elettronici sequestrati all'indagata nel procedimento per reato « comune » originato dalla denuncia dello stesso ex Ministro – sia possibile solo a seguito della concessione dell'autorizzazione di cui all'articolo 10 della citata legge costituzionale, richiede al Senato l'autorizzazione ad acquisire « copia della copia forense » integrale della memoria dei dispositivi sequestrati all'indagata Boccia e ad estrarre copia delle comunicazioni eventualmente intercorse con l'ex Ministro, che potrebbero esser utilizzate a fini di prova nel procedimento per i reati ministeriali innanzi descritti.

Si fa presente che, in data 18 ottobre 2024, l'ex Ministro Sangiuliano ha trasmesso alla Giunta una memoria scritta nella quale ha con-

cluso per il rigetto della richiesta del Tribunale dei Ministri, ritenendola inammissibile sul piano processuale e sostanziale.

Ricordando che l'articolo 10, primo comma, della citata legge costituzionale n. 1 del 1989 dispone che «*Nei procedimenti per i reati indicati dall'articolo 96 della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei Ministri, i Ministri, nonché gli altri inquisiti che siano membri del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati non possono essere sottoposti a misure limitative della libertà personale, a intercettazioni telefoniche o sequestro o violazione della corrispondenza ovvero a perquisizioni personali o domiciliari senza l'autorizzazione della Camera competente [...]*», occorre preliminarmente inquadrare la vicenda dal punto di vista giuridico, esaminando una serie di questioni di rilievo.

Un primo aspetto problematico concerne la circostanza che la richiesta di sequestro sia giunta prima della eventuale richiesta di autorizzazione a procedere, ai sensi della medesima legge costituzionale del 1989.

Tuttavia a tale possibile obiezione è possibile rispondere in senso positivo, esaminando una serie di circostanze.

Innanzitutto la stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 113 del 2010, in un *obiter dictum*, ha riconosciuto che per i reati previsti dall'articolo 96 della Costituzione l'autorizzazione *ad acta* (nella fattispecie si trattava di autorizzazione ad intercettazioni), possa essere preventiva, essendo la fattispecie disciplinata dalla legge costituzionale n. 1 del 1989 e quindi in modo autonomo rispetto agli schemi procedurali dell'articolo 68 della Costituzione.

Poi va considerato che l'articolo 8 della legge costituzionale n. 1 del 1989 dispone che «*compiute le indagini preliminari*» il Tribunale dei Ministri possa decidere di archiviare o di chiedere l'autorizzazione a procedere. La lettera della norma conferma che il compimento delle indagini preliminari è anteriore rispetto alla richiesta di autorizzazione, essendo tale fase prodromica alla sopracitata decisione del Tribunale dei Ministri. Il compimento delle indagini presuppone sul piano logico e procedurale l'adozione di mezzi di ricerca delle prove, tra i quali rientra il sequestro di corrispondenza, con conseguente possibile attivazione, in una fase antecedente all'autorizzazione a procedere, delle autorizzazioni *ad acta* previste all'articolo 10 della legge costituzionale n. 1 del 1989.

Inoltre è da notare che l'articolo 10 citato non distingue tra il momento antecedente e susseguente alla richiesta di autorizzazione a procedere ai fini delle misure di ricerca della prova, anzi, la stessa acquisizione di elementi probatori – attraverso il sequestro di corrispondenza – potrebbe, come detto in precedenza, servire all'autorità procedente per suffragare il convincimento se proseguire il giudizio emanando la richiesta di autorizzazione, oppure archiviare il procedimento per mancanza degli elementi indiziari a sostegno delle accuse.

A sostegno di tale tesi si sottolinea anche che mentre il tempo richiesto alla Camera competente per pronunciarsi sulla richiesta di autorizzazione *ad acta* del giudice è molto breve (15 giorni, secondo quanto previsto dall'articolo 10, terzo comma, della legge costituzionale n. 1 del

1989), al contrario invece avviene per quanto previsto dall'articolo 9, comma 3, della stessa legge costituzionale, che indica il termine di 60 giorni per la deliberazione della Camera competente in merito alla richiesta di autorizzazione a procedere.

Il relatore osserva altresì che, in considerazione del termine concesso al Senato per pronunciarsi, l'esame dell'atto in oggetto è stato calendarizzato per la discussione in Assemblea in tempi brevi dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari del Senato, anche per consentire la conclusione delle indagini dell'autorità giudiziaria entro i termini previsti dalla stessa legge costituzionale.

In secondo luogo occorre considerare che la Giunta, nelle ipotesi di richieste di autorizzazione al sequestro di corrispondenza, deve valutare il *fumus persecutionis*.

Tale *fumus* può rivestire una connotazione soggettiva, ossia riguardare un'inimicizia o un'intenzione persecutoria del magistrato procedente e tale fattispecie viene connotata con l'espressione *fumus persecutionis* di primo grado.

È tuttavia possibile che il *fumus* sia di secondo grado, ossia che lo stesso rivesta una connotazione oggettiva, legata alle modalità concrete con cui l'autorità giudiziaria ha proceduto.

Sussiste poi un *fumus* di terzo grado quando vengano ravvisati profili di illegittimità talmente macroscopici da radicare il sospetto di una persecutorietà.

Nel caso di specie non ci sono elementi per configurare il *fumus* di primo grado, né tantomeno profili di illegittimità tanto evidenti da consentire il radicarsi di un *fumus* di terzo grado.

Sussistono invece profili idonei a configurare il *fumus* di secondo grado.

Il carattere persecutorio dell'azione giudiziaria – sotto il profilo del *fumus* di secondo grado – può evincersi dall'assenza di un nesso specifico e motivato tra l'adozione del mezzo di ricerca della prova prescelto e la configurazione dei reati contestati, cosicché la generalizzata acquisizione del materiale probatorio, specie se telematico e telefonico, fa assumere al vincolo cautelare reale « carattere esplorativo e sproporzionato » (Cassazione penale, sentenza n. 11835 del 2022; anche, nella stessa vicenda, Cassazione penale, n. 30225 del 2020), connotando il sequestro come « onnivoro ed invasivo di una serie indifferenziata di dati personali » (Cassazione penale, n. 34265 del 2020, sullo stesso caso).

Come nel richiamato precedente a cui si riferiscono le predette sentenze, anche nel caso di specie non è espressa la finalità probatoria del sequestro rispetto alla configurazione concreta dei reati perseguiti, e l'indiscriminata acquisizione di una serie indefinita di dati, oltre che ledere la riservatezza dell'indagato, non appare finalizzata e funzionalmente correlata con la dimostrazione delle ipotesi di reato per cui si procede, manifestando anche in tal caso il carattere « sproporzionato » del provvedimento, che fa radicare il « plausibile sospetto » della sussistenza del *fumus persecutionis* di secondo grado: non è dato conoscere quali elementi

stia ricercando l'autorità giudiziaria, né quali elementi indiziari siano finora emersi, né tantomeno quali siano eventualmente da verificare e da provare.

In altri termini, la genericità e la vaghezza delle finalità e delle motivazioni nel caso di specie lasciano emergere il *fumus persecutionis* di secondo grado. Si ricorda che il *fumus* non richiede una *probatio* della persecutorietà, ma solo la « parvenza » (appunto il *fumus*) della stessa.

Tutto quanto considerato ed esposto, si propone pertanto di respingere la richiesta in quanto nel caso di specie sussiste il *fumus persecutionis* di secondo grado.

Per mere esigenze di completezza istruttoria e *ad abundantiam*, si sottolinea infine che un altro aspetto problematico concerne la circostanza che le conversazioni e la corrispondenza telematica che riguardano l'ex Ministro sono già state estratte dai dispositivi elettronici e telefonici della dottoressa Boccia, indagata in un procedimento penale successivo rispetto a quello del dottor Sangiuliano e innescato su sua stessa denuncia.

A tal proposito occorre sottolineare che, pur non sottacendosi la giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di prerogative, che ha sempre affermato che tali norme sono di stretta interpretazione in quanto derogano all'ordine generale della tutela giurisdizionale dei cittadini, tuttavia non può non evidenziarsi che all'epoca dell'acquisizione del materiale probatorio nel procedimento nei confronti della dottoressa Boccia era già fatto notorio che fosse pendente il procedimento penale per reati ministeriali nei confronti dell'ex Ministro Sangiuliano.

In un contesto di leale collaborazione tra poteri dello Stato anche il giudice del procedimento per reato comune avrebbe dovuto porsi il problema della possibilità di estrarre tale corrispondenza senza la previa richiesta di autorizzazione, anche perché, diversamente opinando, sarebbe sempre possibile aggirare le prescrizioni della legge costituzionale n. 1 del 1989 attivando un procedimento penale a carico di uno stretto collaboratore di un Ministro ed acquisendo il materiale probatorio senza le limitazioni e le garanzie dell'articolo 10 della legge costituzionale, in elusione, quindi, del dettato normativo.

Né varrebbe obiettare che in tal caso il procedimento per il reato comune era stato originato da una denuncia sporta dallo stesso ex Ministro cui la garanzia del predetto articolo 10 si riferisce, in quanto, come è noto, le prerogative e le guarentigie costituzionali, a tutela del singolo ma anche dell'istituzione rappresentata, non sono rinunciabili da parte dell'interessato.

Gli elementi per ultimo citati potrebbero radicare un'invalidità per così dire « derivata » della stessa, essendo già stata estratta la corrispondenza in questione in un altro procedimento, iniziato dopo quello per reato ministeriale. In altri termini l'estrazione della corrispondenza in questione senza autorizzazione potrebbe inficiare in via « derivata » la legittimità della richiesta del Tribunale dei Ministri, che infatti chiede testualmente « copia della copia », con tutti i risvolti di contraddizione sul piano logico prima che giuridico. Se la copia è già stata estratta, la ri-

chiesta di copia della copia è illegittima, in quanto riveste una valenza in senso complessivo *ex post* – come fin qui spiegato – e non quindi *ex ante*, come sarebbe invece stato necessario.

Il relatore precisa che il Senato, ovviamente, non ha contezza del contenuto del materiale acquisito dall'autorità giudiziaria ordinaria; in ogni caso, laddove fosse emersa una fattispecie di reato ministeriale, la Procura avrebbe dovuto d'ufficio trasmettere la notizia di reato al Tribunale dei Ministri.

La senatrice ROSSOMANDO (*PD-IDP*), riservandosi di intervenire successivamente in discussione generale, propone un'integrazione istruttoria, volta ad acquisire dall'autorità giudiziaria copia dell'esposto presentato dall'onorevole Bonelli. Rileva che gli elementi contenuti in tale denuncia possono risultare utili ai fini delle valutazioni che la Giunta è chiamata ad effettuare, consentendo di far luce sui profili che il Tribunale dei Ministri intende approfondire e verificare attraverso l'acquisizione della corrispondenza telematica in questione.

Il senatore RASTRELLI (*FdI*) fa presente di aver ascoltato con attenzione le osservazioni della collega che l'ha preceduto. A tal proposito indica che è sufficiente analizzare la lettera trasmessa al Senato per constatare che nella stessa richiesta del Tribunale dei Ministri si fa riferimento a « fonti aperte », ovvero a fatti notori su cui sarebbe basato l'esposto dell'onorevole Bonelli; non vi sono quindi circostanze particolari che sostengono le accuse, tanto è vero che la richiesta dell'autorità giudiziaria si presenta in modo singolare per un duplice ordine di motivi: in primo luogo perché nel corso dell'attività istruttoria svolta dall'autorità giudiziaria ordinaria non sembrerebbero essere emersi elementi di fatto che possano sostenere una richiesta di autorizzazione a procedere per reato ministeriale nei confronti dell'*ex* Ministro; il secondo paradosso invece riguarda la circostanza che il Tribunale dei Ministri abbia formulato una richiesta istruttoria basata su un esposto fondato su « fonti aperte », come ricordato, e che tale richiesta non sia finalizzata alla ricerca di mezzi di prova di fatti specifici ma sia finalizzata alla ricerca dello stesso reato. In tale contesto emerge chiaramente l'esistenza di un *fumus* di secondo grado e pertanto, considerata anche la scadenza imposta dalla norma costituzionale e l'avvenuta calendarizzazione della discussione dei documenti di Giunta in Assemblea per la prossima settimana, il senatore esprime, anche a nome del Gruppo che rappresenta, di essere pronto a votare sulla relazione del senatore Paroli, in quanto vi sono già tutti gli elementi che corroborano la sussistenza del *fumus persecutionis*, così come individuato nella relazione.

Interviene il PRESIDENTE, il quale, dopo aver constatato che sono emerse nel corso del dibattito diverse posizioni in merito all'opportunità di acquisire l'esposto nei confronti del dottor Sangiuliano, invita i presenti a esprimersi su tale punto, che sarà quindi posto in votazione.

A tal proposito interviene il senatore PAROLI (*FI-BP-PPE*), il quale pone il problema dell'urgenza della decisione in vista della scadenza del termine perentorio e della discussione in Assemblea, aggiungendo che la conoscenza dell'esposto non influisce sulla decisione finale, viste le modalità del caso così come illustrate nella relazione.

In senso contrario, il senatore BAZOLI (*PD-IDP*) è dell'avviso di dover acquisire l'integrazione istruttoria in quanto può dare indicazioni sui fatti di reato e sulle circostanze che la richiesta di sequestro tende a dimostrare.

Il senatore SCALFAROTTO (*IV-C-RE*) riprende le considerazioni del collega che lo ha preceduto, indicando come il *fumus persecutionis* sia legato alle circostanze del fatto concreto, non potendo risolversi la richiesta di sequestro in una « pesca a strascico », dovendo la stessa essere rivolta a corroborare ipotesi di reato specifiche. Pertanto sarebbe utile acquisire ulteriori elementi di valutazione.

Il senatore RASTRELLI (*FdI*) sottolinea l'inutilità di tale acquisizione istruttoria ai fini dell'esame del caso, ribadendo che alla base del procedimento penale non vi è una denuncia circostanziata bensì un semplice esposto presentato da un parlamentare di opposizione che non può che riportare vicende che sono già di pubblico dominio, come dimostra la stessa richiesta del Collegio per i reati ministeriali.

Il PRESIDENTE, rilevando che sono emersi due orientamenti opposti sulla questione della richiesta di integrazione istruttoria e precisando che la pronuncia della Giunta su tale aspetto non può intendersi come uno strumento dilatorio del voto sulla domanda di sequestro pervenuta dal Tribunale dei Ministri, che avverrà comunque nella giornata del 29 ottobre prossimo, pone ai voti, previa verifica del prescritto numero legale, la richiesta della senatrice Rossomando di acquisire l'esposto presentato dall'onorevole Bonelli relativo all'*ex* Ministro Sangiuliano.

La Giunta, a maggioranza, respinge la proposta di integrazione istruttoria in questione.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 15,20.*