

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIX LEGISLATURA

**Doc. IV-ter**  
**n. 9-A**

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATRICE LOPREIATO)

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 CALENDÀ**

**per il reato di cui all'articolo 595, comma 3, del codice penale  
(diffamazione con il mezzo della stampa)**

**Trasmessa dal Giudice per le indagini preliminari  
presso il Tribunale di Roma il 2 luglio 2024**

**e pervenuta alla Presidenza del Senato il 10 luglio 2024**

---

**Comunicata alla Presidenza il 16 ottobre 2024**

ONOREVOLI SENATORI.- Con missiva del 2 luglio 2024 il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Roma ha trasmesso al Senato, ai sensi dell'articolo 3 della legge 20 giugno 2003, n. 140, copia degli atti relativi al procedimento penale n. 21941/2024 R.G.N.R. - n. 17589/2024 R.G. Gip pendente nei confronti del senatore Carlo Calenda, per accertare se le condotte oggetto del procedimento penale *de quo* integrino 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 la questione all'esame della Giunta l'11 luglio 2024 e l'ha annunciata in Aula il 16 luglio 2024.

La Giunta ha esaminato la questione nelle sedute del 23 luglio, 11, 17 e 24 settembre, nonché nella seduta del 1° ottobre 2024.

Il senatore Calenda ha fatto pervenire alla Giunta una memoria scritta, ai sensi dell'articolo 135, comma 5, del Regolamento del Senato, depositata in data 5 agosto 2024 ed è stato audito nel corso della seduta dell'11 settembre 2024.

Nella seduta del 1° ottobre 2024 la Giunta ha deliberato, a maggioranza, di proporre l'insussistenza dell'insindacabilità delle opinioni espresse del senatore Calenda, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

\* \* \*

#### a) Fatto

Il procedimento a carico del senatore Calenda ha ad oggetto il reato di diffamazione aggravata di cui all'articolo 595, comma 3, del codice penale ed è originato da una querela sporta dall'onorevole Mario Clemente Mastella presso la Procura della Repubblica del Tribunale di Benevento, successivamente trasmessa alla Procura presso il Tribunale di Roma per competenza territoriale.

L'onorevole Mastella lamentava il carattere diffamatorio delle affermazioni pubblicate dal senatore Calenda in data 3 aprile 2024 sulle proprie pagine di profilo dei *social network* "X" (denominato in passato "Twitter"), Facebook e Instagram, contenute in un intervento in risposta al *post* pubblicato sul profilo Facebook dall'onorevole Emma Bonino. Le dichiarazioni a cui si riferisce la querela sono sostanzialmente le seguenti: *"Non ha alcun senso portarsi dietro, sia pure per interposta persona, Cuffaro, Cesaro e Mastella. La cultura della mafia è l'opposto della cultura europea. Non ha alcun senso candidare in UE [...] chi è pagato da dittatori stranieri. Chiamare la lista Stati Uniti d'Europa non può coprire personaggi e comportamenti che rappresentano l'opposto dei valori europei"*. L'onorevole Mastella aveva ritenuto tali espressioni lesive della propria reputazione, con particolare riguardo all'accostamento della sua persona e della sua storia politica alla mafia e a personaggi politici che sono stati coinvolti in vicende giudiziarie per fatti di mafia.

Il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Roma, ritenendo non applicabile quanto previsto dal comma 3 dell'articolo 3 della legge n. 140 del 2003, ha sospeso il procedimento e disposto la trasmissione degli atti al Senato della Repubblica per la deliberazione sull'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione al fatto contestato.

In data 5 agosto 2024 il senatore Calenda ha depositato una memoria con la quale *in primis* ha precisato che – come risulta da una nota diramata dal proprio partito lo stesso 3 aprile 2024 – non aveva inteso definire "mafioso" l'onorevole Clemente Mastella, in quanto il riferimento alla cultura della mafia nelle dichiarazioni contestate atteneva esclusivamente alle vicende giudiziarie di Salvatore Cuffaro.

Sotto altro profilo egli sosteneva che, in ogni caso, le sue affermazioni rientrassero nel perimetro di applicazione dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, in virtù del nesso funzionale ribadito dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 104 del

2024, nella quale a suo avviso si metteva in guardia dai pericoli insiti nella “*rigida applicazione dell’indice del legame temporale in termini di mera divulgazione di un atto, necessariamente esistente e antecedente*”, che «*trasformerebbe il requisito del nesso funzionale in una sorta di nesso cronologico che non è idoneo, nella sua rigidità, a qualificare “l’esercizio delle funzioni”*».

Egli riteneva quindi che, alla luce di tali principi, avrebbero dovuto soccorrere nel caso di specie gli interventi del deputato di Azione Antonio D’Alessio il quale, nelle date del 23 maggio, 11 giugno e 19 luglio 2024, in rappresentanza del partito di cui il senatore Calenda è segretario ed esprimendo la linea culturale e politica dello stesso, aveva evidenziato l’importanza della lotta alla mafia e alla cultura mafiosa.

In data 11 settembre 2024 lo stesso senatore Calenda è stato inoltre audito dalla Giunta.

\* \* \*

## b) Diritto

Preliminarmente 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.

Tuttavia nel caso del senatore Calenda non si è rinvenuto alcun atto parlamentare, né contestuale né immediatamente precedente o successivo, nel quale egli tratti la questione affrontata nelle dichiarazioni rese all’esterno delle aule parlamentari.

Invero, lo stesso senatore non ha citato un atto parlamentare specifico in cui avesse affrontato gli stessi argomenti oggetto della querela, né dalle ricerche condotte si è potuto rinvenire un atto di sindacato ispettivo, un disegno di legge o un intervento in Assemblea che facesse riferimento anche solo *lato sensu* agli argomenti correlati alle affermazioni ritenute lesive dal querelante, come la composizione delle liste elettorali, la cultura della legalità in funzione di contrasto alle mafie e argomenti similari.

D’altro canto, non è possibile estendere l’ambito di applicazione della prerogativa dell’insindacabilità oltre i limiti dell’articolo 68 della Costituzione, come interpretati dalla Consulta. Invero, se la *ratio* della prerogativa in discorso consiste nella garanzia della libertà di espressione del parlamentare rispetto a qualsivoglia condizionamento o legame imposto da altri poteri dello Stato e senza conseguenze punitive, tuttavia, rappresentando anche una deroga alla norma generale del *neminem laedere* – in quanto, nel caso si traduca in una potenziale offesa dell’altrui sfera giuridica, la prerogativa consente al parlamentare di non essere perseguito – essa va interpretata, come tutte le eccezioni, in senso restrittivo e pertanto non va estesa oltre i limiti espressi, delineati dall’articolo 68, primo comma, della Costituzione e dalla Corte costituzionale.

Inoltre occorre far riferimento alla circostanza addotta dal senatore Calenda, relativa alla riproposizione degli stessi argomenti oggetto delle affermazioni ritenute lesive in alcuni interventi parlamentari svolti da parte di un deputato appartenente al suo stesso partito, avvenuta successivamente ma a breve distanza di tempo rispetto all'affermazione *extra moenia* pronunciata dal senatore. Secondo la visione di quest'ultimo, tali interventi sarebbero sufficienti a fondare l'immunità di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione, anche in virtù di un recente orientamento della Corte costituzionale.

A tal proposito bisogna precisare che l'articolo 68, primo comma, della Costituzione, sia pure letto alla luce dell'interpretazione adeguatrice della Consulta, non può valere a scriminare il comportamento di un parlamentare con atti *intra moenia* posti in essere da un altro parlamentare, anche se appartenente allo stesso Gruppo o partito: le opinioni e i voti espressi non possono che essere personali, e l'attività esterna di divulgazione – così come intesa dalla Corte costituzionale – è un semplice mezzo di propalazione dell'attività *intra moenia* dello stesso parlamentare, non di un suo collega di partito.

Tali conclusioni sono state ripetutamente evidenziate dalla Corte costituzionale, che ha sottolineato come la verifica del nesso funzionale tra dichiarazioni rese *extra moenia* ed attività tipicamente parlamentari, nonché il controllo sulla sostanziale corrispondenza tra le prime e le seconde, devono essere effettuati con riferimento alla stessa persona, mentre “*sono*

*irrilevanti gli atti di altri parlamentari*” (sentenze n. 146 del 2005, n. 347 del 2004, n. 249 del 2006 e n. 97 del 2007), non potendosi configurare una sorta di “*insindacabilità di Gruppo*” (sentenze n. 98, n. 82 e n. 81 del 2011, n. 134 e n. 28 del 2008, n. 39 del 2012).

Se è vero, infatti, che le garanzie previste dall'articolo 68 della Costituzione sono poste a tutela delle istituzioni parlamentari nel loro complesso e non si risolvono in privilegi personali dei deputati e dei senatori, non si può trarre, tuttavia, la conseguenza che esista una tale fungibilità tra i parlamentari da produrre effetti giuridici sostanziali nel campo della loro responsabilità civile e penale per le opinioni espresse al di fuori delle Camere (sentenze n. 304 e n. 302 del 2007; nello stesso senso, tra le molte, sentenze n. 151 e n. 97 del 2007 e n. 39 del 2012).

\* \* \*

Per tali motivi la Giunta propone, a maggioranza, all'Assemblea di deliberare che le dichiarazioni rese dal senatore Carlo Calenda, oggetto del procedimento penale pendente dinanzi il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Roma (n. 21941/2024 R.G.N.R. - n. 17589/2024 R.G. Gip), non costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e non ricadono pertanto nell'ipotesi di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

LOPREIATO, *relatrice*