

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIX LEGISLATURA

Doc. IV-ter
n. 7-A

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATRICE AMBROGIO)

SULLA

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

NEI CONFRONTI DELL'ONOREVOLE

SAVERIO DE BONIS

SENATORE ALL'EPOCA DEI FATTI

procedimento civile n. 1538/2023 R.G.

Trasmessa dal Tribunale di Matera il 19 giugno 2024
e pervenuta alla Presidenza del Senato il 20 giugno 2024

Comunicata alla Presidenza il 6 agosto 2024

ONOREVOLI SENATORI.- Il Tribunale Ordinario di Matera – I Sezione civile, con lettera pervenuta in data 20 giugno 2024, ha trasmesso al Senato della Repubblica, ai sensi dell'articolo 3 della legge 20 giugno 2003, n. 140 e dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, copia degli atti del procedimento civile R.G. n. 1538/2023 pendente nei confronti dell'onorevole Saverio De Bonis, senatore all'epoca dei fatti, per accertare se le condotte oggetto del procedimento civile *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 il 25 giugno 2024 e l'ha annunciata in Aula in pari data.

La Giunta ha esaminato la questione nelle sedute del 2, 23 e 30 luglio 2024.

L'onorevole De Bonis ha fatto pervenire alla Giunta una memoria scritta, ai sensi dell'articolo 135, comma 5, del Regolamento del Senato, depositata in data 17 luglio 2024 ed è stato audito nel corso della seduta del 23 luglio 2024.

Nella seduta del 30 luglio 2024, la Giunta ha deliberato, a maggioranza, di proporre la sussistenza dell'insindacabilità delle opinioni espresse dall'onorevole De Bonis, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

* * *

a) Fatto

Si evince dagli atti processuali inviati dall'Autorità giudiziaria che l'onorevole De Bonis - unitamente all'Associazione Nazionale GranoSalus-Liberi Cerealicoltori e Consumatori (di seguito anche Associazione GranoSalus), della quale egli è legale rappresentante *pro tempore* - con atto di citazione datato 12 ottobre 2023 è stato convenuto in giudizio dalla Casillo Commodities Italia S.p.A. (di seguito anche Casillo S.p.A.) al fine di ottenere il risarcimento dei danni connessi con i *post*

pubblicati dal De Bonis sul proprio profilo *Facebook* tra il 27 luglio e il 30 ottobre 2021 (anche richiamando articoli apparsi su altri siti) e con gli articoli pubblicati dalla citata Associazione sul proprio *blog* tra il 9 luglio 2021 e il 13 febbraio 2022, ritenuti dall'attrice (società operante nel settore internazionale della commercializzazione e trasformazione del grano) di carattere diffamatorio e lesivi della propria reputazione e del buon nome commerciale della stessa.

La Casillo S.p.A. lamenta sostanzialmente di essere stata oggetto di una campagna mediatica dal carattere aggressivo e dai contenuti diffamatori, condotta dall'onorevole De Bonis e dal *blog* edito dall'Associazione GranoSalus da lui presieduta, finalizzata a mettere in dubbio la qualità del grano da essa commercializzato.

A fondamento delle proprie ragioni la parte attrice fa riferimento ai fatti avvenuti nell'estate del 2021, quando un carico di grano duro trasportato dalla nave "MV SUMATRA", proveniente dal Canada e originariamente destinato all'Algeria, veniva acquistato dalla citata società. Giunta la nave nel porto di Ravenna, in data 27 luglio 2021 le Autorità preposte (e precisamente il PCF - Posto di Controllo Frontaliero) non ammettevano il carico all'importazione per: assenza di documenti legittimanti l'importazione in UE; mancanza di informazioni sulla tracciabilità della merce; presunte infiltrazioni di acqua in una delle cinque stive in cui il grano era conservato. Per tale motivo veniva autorizzato unicamente lo sbarco e lo stivaggio in un magazzino.

Avverso il diniego all'importazione la Casillo S.p.A. proponeva ricorso dinanzi al T.A.R. Emilia Romagna il quale, dopo aver ordinato alle Autorità di svolgere sia la verifica della regolarità della documentazione in contestazione sia l'effettuazione di controlli fisici e di laboratorio in ordine alla salubrità del prodotto, accoglieva l'istanza cautelare della ricorrente e ordinava all'Amministrazione di riattivare il procedimento di riesame della richiesta; il procedimento si concludeva dichiarando l'idoneità della merce all'importazione (8 febbraio 2022). Con

sentenza definitiva n. 627/2022, resa il 12 luglio e depositata il 1° agosto 2022, il T.A.R. accoglieva il ricorso, condannando alla refusione delle spese il resistente Ministero della salute e l'Associazione GranoSalus, costituitasi nel procedimento quale interveniente *ad opponendum*.

Secondo parte attrice, sia i *post* pubblicati dall'allora senatore De Bonis in date 27 luglio, 12, 13, 14, 15 e 16 agosto, 24 e 28 settembre e 30 ottobre 2021, che gli articoli editi dal *blog* dell'Associazione GranoSalus in date 9 luglio, 29 ottobre, 8 dicembre 2021 e 13 febbraio 2022 (i cui contenuti vengono riportati nell'atto di citazione), nell'insinuare che la società Casillo avesse importato grano "avariato", "insalubre" o "non conforme agli standard di sicurezza", generando nel consumatore un parallelismo fra prodotti realizzati con materia prima importata e rischi per la salute del consumatore, e nel gettare inoltre ombre sulla società in merito al godimento di protezioni presso autorità pubbliche, avrebbero riportato fatti distorti e non veritieri.

Il senatore De Bonis, costituitosi in giudizio sia in proprio che quale legale rappresentante dell'Associazione GranoSalus, ha confutato la portata diffamatoria dei citati *post* e degli articoli pubblicati sul *blog* dell'Associazione, affermandone la natura lecita e sostenendo che la vicenda sottoposta a giudizio attenga all'esercizio di libertà fondamentali quali le libertà di pensiero, di espressione, di critica, di comunicazione, di informazione attiva e passiva, nonché all'estrinsecazione del diritto dei consumatori di essere informati circa i prodotti che acquistano.

Nel corso del giudizio civile l'ex senatore De Bonis ha peraltro, in via preliminare, eccepito l'applicabilità della prerogativa dell'insindacabilità di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione e dell'articolo 3 della legge n. 140 del 2003.

Sotto tale profilo appare opportuno rilevare che la società Casillo, nei propri scritti difensivi, ha argomentato l'inaccogliabilità di tale eccezione sostenendo da un lato che,

essendo oggetto del giudizio solamente le dichiarazioni inserite dall'onorevole De Bonis sul proprio profilo *Facebook* "personale" e non sulla pagina "pubblica", esse esulerebbero dal perimetro della garanzia costituzionale invocata; dall'altro, viene affermato che gli articoli diffusi a mezzo *social* precederebbero qualsiasi attività parlamentare dell'ex senatore, con conseguente carenza del requisito temporale richiesto dalla giurisprudenza costituzionale per la sussistenza del nesso funzionale tra attività divulgativa esterna ed attività parlamentari.

L'onorevole De Bonis ha escluso la fondatezza di quanto dedotto da controparte, ritenendo che la garanzia di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione rilevi non solo in ambito parlamentare, ma anche in tutte le altre sedi ed occasioni in cui l'opinione sia riprodotta nel suo contenuto sostanziale. Nel rammentare la propria attività parlamentare svolta sulle tematiche *de quibus*, con particolare riferimento al ruolo di componente della Commissione Agricoltura e produzione agroalimentare, ha peraltro richiamato alcuni atti di sindacato ispettivo da lui sottoscritti, con particolare riguardo alle interrogazioni del 7 luglio 2021 (oggetto del *question time* dell'8 luglio successivo), del 23 settembre 2021 e del 2 dicembre 2021, specificamente inerenti alla vicenda in esame.

Il Giudice del Tribunale di Matera, ritenendo non accoglibile l'eccezione, ha sospeso il procedimento trasmettendo gli atti al Senato ai sensi del comma 4 dell'articolo 3 della citata legge n. 140 del 2003.

Si ricorda che la Giunta ha già affrontato una questione relativa allo stesso onorevole De Bonis in relazione alle affermazioni asseritamente offensive da egli pronunciate nei confronti dell'imprenditore Casillo e delle sue società; tale esame si è svolto nell'ambito dell'affare assegnato che si è concluso con la proposta all'Assemblea di sollevare un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Tribunale penale di Matera, in quanto l'autorità procedente, nel ritenere non fondata l'eccezione di insindacabilità sollevata dall'ex senatore, non aveva trasmesso copia degli atti al Senato,

come previsto dall'articolo 3, comma 4, della legge n. 140 del 2003, giungendo a conclusione del procedimento con la sentenza di condanna n. 225/2024, resa in data 1° marzo 2024 e depositata il 25 marzo 2024 (Doc. XVI n. 1, comunicato alla Presidenza il 29 maggio 2024).

Tale vicenda si riferiva al fatto che l'onorevole De Bonis aveva ri-pubblicato sul suo profilo *Facebook*, in data 16 agosto 2021, un articolo della *Gazzetta del Mezzogiorno* del 2006 dal titolo “*Grano contaminato: l'imprenditore sapeva*”, accompagnato dal suo commento “*Correva l'anno 2006 e l'imprenditore - secondo quanto accertato - sapeva della ocratossina sin dal momento dell'acquisto in Canada del grano...*”, con riferimento ad una precedente vicenda riguardante lo stesso imprenditore Casillo e il suo commercio di grano proveniente dall'estero.

Si tratta quindi di affermazioni rese per una vicenda diversa rispetto ai fatti della nave “Sumatra”, pur se pubblicate nello stesso contesto, anche temporale, delle esternazioni per le quali il Senato è stato chiamato ad esprimere la sussistenza o meno della prerogativa dell'insindacabilità.

* * *

b) Diritto

Come è noto, 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.

Non è tuttavia sufficiente il requisito della corrispondenza contenutistica tra atto *intra moenia* ed atto *extra moenia*, essendo necessario anche un secondo requisito, enucleato dalla giurisprudenza della Corte, ossia il cosiddetto “legame temporale” fra l'attività parlamentare e la simmetrica attività esterna, in modo tale che quest'ultima assuma una sorta di ruolo divulgativo rispetto alla prima. In tale prospettiva l'atto *extra moenia* deve essere susseguente rispetto all'atto *intra moenia* o sostanzialmente contestuale rispetto allo stesso.

* * *

Passando all'esame del caso specifico, si può evidenziare che, con l'interrogazione a risposta orale n. 3-02677, presentata il 7 luglio 2021 e rivolta al Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, l'allora senatore De Bonis ha preso avvio proprio dall'episodio oggetto della vicenda in esame – e cioè l'arrivo previsto al porto di Ravenna in data 7 luglio 2021 della nave “Sumatra”, proveniente dal Canada e respinta dalle autorità algerine, da lui definita “*fortemente sospettata di trasportare un carico di grano deteriorato*” – per ribadire le problematiche legate all'importazione di grani esteri, sia sotto il profilo della salubrità del prodotto, che sotto quello delle conseguenze sul prezzo del grano italiano, profili più volte posti in evidenza anche dalle

associazioni dei consumatori e dei cerealicoltori.

Con tale atto ispettivo si chiedeva al Ministro di sapere *“per quale motivo la nave si [stesse] dirigendo verso l’Italia dopo che [era] stata respinta dall’Algeria e chi [fossero] i destinatari del carico a Ravenna; quale tipo di grano [contenesse] il carico (duro o tenero); quali [fossero] le autorità preposte al controllo del carico e se il Ministro in indirizzo non [ritenesse] necessari ulteriori controlli sulla nave, [...] appena approdata in Italia, al fine di respingere il carico di grano avariato, a maggior ragione se [...] respinto, come in questo caso, da Paesi teoricamente meno attenti dell’Italia alla salubrità del cibo”*.

Si fa presente che tale interrogazione è stata svolta nel *question time* della seduta di Assemblea dell’8 luglio successivo, nel corso del quale il senatore De Bonis ne ha illustrato il contenuto, riferendo in particolare che il giorno precedente era *“approdata in Italia una nave carica di grano duro canadese, una bulk carrier, denominata Sumatra [...] fortemente sospettata di trasportare un carico di grano deteriorato e ammuffito”*.

La coincidenza contenutistica tra l’atto *intra moenia* e l’atto *extra moenia* nel caso di specie emerge *ictu oculi*, presentando un carattere palese ed evidente: la questione affrontata è proprio quella relativa alla nave “Sumatra”, si usano le espressioni “grano deteriorato” e “grano avariato”.

Analogamente si può ravvisare senza ombra di dubbio la sussistenza del secondo requisito richiesto dalla Consulta – ossia il “legame temporale” – collocandosi l’interrogazione anteriormente agli atti *extra moenia*, che inequivocabilmente svolgono una funzione divulgativa dei contenuti *intra moenia*.

La vicenda in esame fu peraltro ripresa dall’interrogazione a risposta scritta n. 4-06047 presentata il 23 settembre 2021 e rivolta sia al Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e sia al Ministro della salute, nella quale il senatore De Bonis, richiamando il precedente atto ispettivo del 7 luglio 2021 n. 3-02677 e dopo aver riferito in merito alle successive questioni

amministrative connesse con i provvedimenti adottati dal Posto di Controllo Frontaliero (PCF) di Ravenna nei confronti della nave “Sumatra” e del suo carico, chiedeva di sapere se il Ministro della salute volesse *«svolgere delle indagini più approfondite al fine [di] appurare come mai il PCF di Ravenna, dopo avere negato l’ammissione all’importazione, [avesse] autorizzato lo sbarco della merce della motonave “Sumatra” su richiesta della società Casillo Commodities Italia, che [aveva] persino avanzato istanza di autotutela avverso il provvedimento adottato dal PCF di Ravenna e come mai gli uffici sanitari [avessero] autorizzato il passaggio di oltre 200.000 quintali al deposito doganale; se il Ministro delle politiche agricole, attraverso l’Ispettorato centrale repressione frodi, [avesse] predisposto tutti i controlli sanitari previsti di propria competenza»*.

Anche in tal caso risulta evidente come da un lato l’oggetto ed i contenuti degli atti *extra moenia* siano perfettamente sovrapponibili con l’attività parlamentare dell’allora senatore De Bonis e dall’altro che – anche in considerazione del fatto che gli eventi *de quibus* si svolsero nell’arco di diverse settimane – risulta altresì soddisfatto il requisito del legame temporale.

I fatti relativi alla nave “Sumatra” nel porto di Ravenna sono ulteriormente oggetto dell’interrogazione a risposta scritta n. 4-06345, presentata il 2 dicembre 2021 dal senatore Nicola Morra e di cui l’ex senatore De Bonis appare quale cofirmatario, rivolta ai Ministri delle politiche agricole alimentari e forestali e della salute. Anche in tal caso, a seguito dell’evolversi delle vicende amministrative connesse con il sequestro ed il successivo dissequestro della nave “Sumatra”, nonché con l’istanza in autotutela avanzata dalla società Casillo avverso il provvedimento adottato dal PCF di Ravenna, gli interroganti chiedevano di sapere se il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, attraverso l’Ispettorato centrale repressione frodi, avesse *“predisposto tutti i controlli sanitari previsti di propria competenza e quale [fosse] l’esito degli stessi”*; inoltre, quali fossero le misure attivate dai Ministeri

competenti “*al fine di verificare che il grano introdotto in Italia non [presentasse] rischi per la salute dei consumatori*”; infine, «*se [fossero] stati disposti ulteriori approfondimenti al fine appurare come mai il PCF di Ravenna, dopo avere negato l'ammissione all'importazione, [avesse] autorizzato lo sbarco della merce della motonave “Sumatra” su richiesta della società Casillo Commodities Italia, nonché sulle ragioni per cui gli uffici sanitari [avessero] autorizzato il passaggio di oltre 200.000 quintali al deposito doganale*».

Si può peraltro rilevare che in pari data (2 dicembre 2021) lo stesso senatore Morra aveva inoltre presentato l'interrogazione a risposta scritta n. 4-06344 (della quale il senatore De Bonis era cofirmatario), rivolta anch'essa ai medesimi Ministri delle politiche agricole alimentari e forestali e della salute, avente ad oggetto un carico di grano contaminato proveniente dall'Arizona e diretto al porto di Bari per il quale, a seguito di controlli effettuati dalle autorità preposte, non era stata autorizzata l'importazione.

Il senatore De Bonis ha peraltro richiamato la propria attività, nel corso della XVIII legislatura, quale membro della IX Commissione permanente (Agricoltura e produzione agroalimentare) che – in particolare nell'ambito dell'“*Affare assegnato sulle problematiche riguardanti aspetti di mercato e tossicologici della filiera del grano duro*” (Atto n. 215) – si è occupata degli aspetti strettamente connessi con la salubrità del grano e con l'andamento del mercato interno del prodotto, anche in connessione con l'aumento dell'importazione di grano duro dall'estero. L'ex senatore De Bonis ha rammentato di aver assunto su tale questione – il cui esame è iniziato in Commissione il 3 luglio 2019 – il ruolo di relatore a far data dal 30 marzo 2022. Appare utile rilevare che, nel corso dei lavori inerenti alla trattazione del sopracitato Affare assegnato, in occasione dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari del 30 luglio 2019, è stata svolta l'audizione informale anche di rappresentanti della GranoSalus.

Ad abundantiam, si può comunque osservare che l'attenzione del senatore De Bonis in ordine alle problematiche dei controlli sui grani di importazione, tra cui quelli provenienti dal Canada, ha contraddistinto il suo impegno parlamentare anche in precedenza ai fatti oggetto della vicenda relativa alla nave “Sumatra” del 2021.

Si vedano a tale proposito l'interrogazione a risposta scritta n. 4-02355, presentata dal senatore De Bonis il 22 ottobre 2019 in occasione dell'arrivo a Bari di due navi cariche di grano duro proveniente dal Canada e dal Minnesota, nella quale – richiamando peraltro una sua precedente interrogazione del 31 luglio 2019 vertente sull'attracco della nave “Ocean Castle” nel porto di Pozzallo, anch'essa carica di grano duro proveniente dal Canada – si esortavano i Ministri competenti a rivedere le norme di campionamento sulle navi, prevedendo l'obbligo di analisi su ogni nave; la mozione n. 1-00093 (testo 2), presentata dal senatore De Bonis e da altri senatori il 21 luglio 2020 ed esaminata nella seduta di Assemblea in pari data (riguardante in particolare l'aspetto della presenza, nel grano di provenienza estera, di sostanze nocive come il glifosato) nonché, quale primo firmatario, l'interrogazione n. 3-01838 sull'importazione di grani esteri di minore qualità e sicurezza alimentare, pubblicata il 29 luglio 2020 e svolta nella seduta di Assemblea del 30 luglio 2020. Tale atto ispettivo prendeva avvio dall'“*indisturbato [...] arrivo nel porto di Bari di navi estere, soprattutto provenienti dal Canada, cariche di grano duro [...] destinato alle grandi industrie alimentari, alterando i listini prezzo del mercato nazionale*” ed esternava, tra l'altro, la preoccupazione in merito a problemi di carattere sanitario e di scarsa qualità alimentare connessa con l'utilizzo del grano canadese. Gli interroganti chiedevano pertanto al Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali – in considerazione anche della visita istituzionale recentemente svolta proprio presso il gruppo Casillo – quali fossero stati “*gli argomenti affrontati in merito all'importazione da parte del gruppo Casillo*”.

di così ingenti quantitativi di grano estero di dubbia qualità”.

Si possono altresì citare l'interrogazione a risposta scritta n. 4-05404 presentata dal senatore De Bonis il 5 maggio 2021, inerente al caso della nave “Sagittarius”, che aveva stazionato nel porto di Bari con un carico di grano statunitense sospettato di essere contaminato dalla *Tilletia indica*; l'interrogazione a risposta orale n. 3-02582 presentata dal senatore De Bonis l'8 giugno 2021 ed avente ad oggetto gli sbarchi, nei porti del sud Italia, di navi estere cariche di grano duro, per il quale si richiamava la necessità di effettuare adeguati controlli. L'onorevole De Bonis ha rammentato inoltre la relazione di minoranza n. 1249-A/*bis* a sua firma, comunicata alla Presidenza il 14 maggio 2019, nella quale tra l'altro – a fronte dello sbarco di navi contenenti grano duro proveniente dall'estero – si esortava ad un'intensificazione delle attività di controllo e monitoraggio in

tutte le infrastrutture portuali italiane, in particolare nei porti della Puglia e della Sicilia.

Tanto premesso, risulta configurabile un nesso funzionale, evidente e ravvisabile *ictu oculi*, tra atti *intra moenia* ed atti *extra moenia*.

* * *

Per tali motivi la Giunta, a maggioranza, propone all'Assemblea di deliberare che le dichiarazioni rese dall'onorevole Saverio De Bonis, senatore all'epoca dei fatti, oggetto del procedimento civile pendente presso il Tribunale di Matera (R.G. n. 1538/2023), costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e ricadono pertanto nell'ipotesi di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

AMBROGIO, *relatrice*