

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

**Doc. IV-ter**  
**n. 5-A**

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE IZZO)

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 DEL SENATORE

**COSTANTINO GARRAFFA**

**procedimento civile n. 827/04 R.G. pendente presso il Tribunale di Palermo**

**Trasmessa dal Tribunale di Palermo**  
**il 6 marzo 2007**

---

**Comunicata alla Presidenza il 22 gennaio 2009**

---

ONOREVOLI SENATORI. – In data 6 marzo 2007 il Tribunale di Palermo – I sezione civile ha trasmesso al Senato copia degli atti relativi al procedimento civile n. 827/04 R.G., nel quale è convenuto il senatore Costantino Garraffa, affinché si accerti se il fatto oggetto del procedimento civile *de quo* integri o meno l'ipotesi di espressione di opinioni insindacabili a norma dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, in quanto opinioni connesse all'esercizio delle funzioni svolte da parte di un membro del Parlamento.

\* \* \*

Nella scorsa legislatura la Giunta ha iniziato l'esame della richiesta (Doc. IV-ter, n. 7) – deferita dal Presidente del Senato alla Giunta in data 19 marzo 2007 e annunciata in Assemblea il 20 marzo 2007 – senza concluderlo, nella seduta del 4 dicembre 2007.

Nella XVI legislatura tale richiesta di deliberazione in materia di insindacabilità nei riguardi del senatore Garraffa è stata mantenuta all'ordine del giorno e poi nuovamente deferita all'esame della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato (v. le sedute del Senato del 29 aprile e del 29 maggio 2008) il 29 maggio 2008 ed annunciata in Aula in pari data.

La Giunta ha esaminato la questione nelle sedute del 10 giugno, dell'8 e del 22 luglio 2008. Nel corso della seduta dell'8 luglio 2008 è stato ascoltato il senatore Garraffa, ai sensi dell'articolo 135, comma 5, del Regolamento.

Il procedimento ha avuto origine allorché il dottor Stapino Greco ha convenuto in giudizio il senatore Costantino Garraffa davanti al Tribunale civile di Palermo chiedendone la condanna al risarcimento dei danni ai sensi degli articoli 185 del codice

penale e 2043 del codice civile. Al convenuto è stato contestato l'aver dichiarato, durante una conferenza stampa tenutasi il 3 novembre 2003, di aver ricevuto per telefono una minaccia di morte in riferimento alla sua attività nei confronti dell'ente Fiera del Mediterraneo mettendo in relazione la telefonata con il fatto che il giorno prima era scaduto l'incarico del commissario dell'ente, il dottor Greco stesso. A detta dell'attore, l'accostamento malizioso tra le minacce di morte e la sua persona configurerebbe l'ipotesi delittuosa di cui all'articolo 595, secondo e terzo comma, del codice penale, in quanto le dichiarazioni contestate hanno suggerito l'idea che autore diretto o mediato della minaccia nei confronti del senatore Garraffa sarebbe stato il medesimo dottor Greco. Il carattere diffamatorio di tale malizioso accostamento avrebbe legittimato la richiesta risarcitoria avanzata dal dottor Greco.

Il senatore Garraffa ha di contro dedotto che l'assunto dell'attore sarebbe del tutto infondato per la totale insussistenza del delitto di diffamazione. Il contenuto della dichiarazione in esame, infatti, non sarebbe equivocabile e non farebbe alcun riferimento alla persona del dottor Stapino Greco quale autore – mediato o diretto – delle minacce di morte subite.

Né l'affermazione che la contiguità temporale tra la minaccia di morte e la scadenza del mandato del dottor Greco non sembrava essere casuale varrebbe a diffamarlo, perché non indicherebbe in alcun modo lo stesso come autore della telefonata minatoria.

Il convenuto ha sottolineato come la carica diffamatoria di una dichiarazione dovrebbe essere oggettivamente percepibile e apprezzata, non potendosi surrogare un elemento strutturale della fattispecie tipica del reato (il riferimento ad una persona determinata)

con le intuizioni personali di chi si reputi offeso e come la stessa giurisprudenza richiederebbe che la persona offesa debba essere determinata ovvero individuabile per via deduttiva in maniera non equivoca. Senza trascurare che per la configurazione della diffamazione si sarebbe dovuto dimostrare l'esistenza dell'elemento soggettivo del reato, cioè la coscienza e la volontà del fatto tipico, che nel caso di specie - alla luce del tenore complessivo della dichiarazione - secondo il senatore Garraffa, non sarebbe affatto configurabile.

Il senatore Garraffa ha dedotto infine che la dichiarazione contestata sarebbe coperta dalla prerogativa parlamentare di cui all'articolo 68 della Costituzione e ha sottolineato come nei mesi precedenti aveva pubblicamente criticato la gestione dell'ente Fiera del Mediterraneo da parte del dottor Greco.

Secondo la prima sezione civile del Tribunale di Palermo l'attività del senatore Garraffa risulterebbe lesiva della reputazione del dottor Greco non tanto nella denuncia delle disfunzioni dell'ente, quanto piuttosto proprio nell'accostamento tra la minaccia ricevuta e la persona del dottor Greco. Inoltre la dichiarazione, rilasciata in una conferenza stampa, risulterebbe svolta fuori dall'ambito parlamentare e non sarebbe meramente riprodotto delle opinioni espresse nell'ambito delle attività istituzionali. Il giudice quindi, dopo aver richiamato l'orientamento della giurisprudenza costituzionale in materia, non ha accolto l'eccezione concernente l'articolo 68, primo comma, della Costituzione e ha disposto la trasmissione degli atti al Senato e la sospensione del procedimento per i termini di legge.

\* \* \*

La Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari ha provveduto, nel corso dell'esame, ad ascoltare il senatore Costantino Garraffa nella seduta dell'8 luglio 2008 ai sensi dell'articolo 135, comma 5, del Regolamento.

In tal sede il senatore Garraffa ha ricostruito brevemente i termini della vicenda

oggetto della causa civile intentata nei suoi confronti dal dottor Stapino Greco, ricordando in particolare come i fatti in questione abbiano avuto luogo il 3 novembre 2003 presso la sede palermitana del partito dei Democratici di sinistra, dove lo stesso senatore Garraffa aveva indetto una conferenza stampa nel corso della quale aveva dichiarato di aver ricevuto al telefono cellulare una minaccia di morte da un interlocutore anonimo in relazione all'attività da lui posta in essere per richiamare l'attenzione pubblica sulla grave situazione di dissesto in cui versava l'ente Fiera del Mediterraneo. In occasione della predetta conferenza stampa, il senatore Garraffa aveva tra l'altro affermato che «non è un caso che la telefonata sia arrivata proprio il 1° novembre, cioè il giorno seguente alla scadenza dell'incarico del commissario dell'ente Stapino Greco».

Al riguardo, l'interessato ha evidenziato come l'affermazione a lui contestata non può e non deve essere intesa come volta ad individuare nel dottor Greco il mandante delle minacce da lui ricevute, quanto piuttosto ad evocare un'oggettiva convergenza di interessi fra l'ambiente da cui quelle minacce provenivano e il tipo di gestione voluta dal dottor Greco per l'ente Fiera del Mediterraneo. Ciò premesso, appare comunque - a suo avviso - evidente la connessione fra le dichiarazioni da lui rese in occasione della ricordata conferenza stampa e l'esercizio della funzione parlamentare da lui rivestita concretizzatasi, tra l'altro, anche nella presentazione - nell'ottobre 2003 - di un apposito strumento di sindacato ispettivo che aveva ad oggetto proprio la gestione commissariale dell'ente, sotto il profilo finanziario e contabile, da parte del dottor Greco.

Il senatore Garraffa ha precisato quindi che il giudizio in primo grado si è già concluso con la sua condanna al risarcimento del danno e che, al riguardo, egli ha senz'altro intenzione di interporre appello. Ha rilevato, infine, che l'idoneità delle affermazioni a lui contestate a recare un danno alla posi-

zione del dottor Greco appare ulteriormente dubbia quanto meno considerando che, immediatamente dopo lo svolgimento della conferenza stampa del 3 novembre 2003, il dottor Greco venne comunque confermato nell'incarico di commissario dell'ente Fiera del Mediterraneo.

\* \* \*

La giurisprudenza costituzionale in tema di insindacabilità prevista dall'articolo 68, primo comma, della Costituzione, a partire dalle sentenze nn. 10 e 11 del 2000, si è definitivamente orientata nel senso di ritenere che la prerogativa in questione trova pacificamente applicazione nel caso di opinioni espresse dal parlamentare nel corso dei lavori della camera di appartenenza e dei suoi vari organi, in occasione dello svolgimento di una qualsiasi fra le funzioni svolte dalla camera medesima, o ancora in atti, anche individuali, costituenti estrinsecazione delle facoltà proprie del parlamentare in quanto membro dell'assemblea e che, peraltro, l'ambito di applicazione della prerogativa medesima si estende anche alle dichiarazioni rese *extra moenia* che possono essere qualificate come divulgative all'esterno di attività parlamentari ove sussista una sostanziale corrispondenza di significato con opinioni già espresse, o contestualmente espresse, nell'esercizio di funzioni parlamentari tipiche (si vedano in tal senso le sentenze della Corte costituzionale n. 10 del 2000, n. 11 del 2000, n. 52 del 2002, n. 207 del 2002, n. 294 del 2002, n. 219 del 2003, n. 120 del 2004, n. 347 del 2004, n. 348 del 2004, n. 28 del 2005, n. 146 del 2005, n. 164 del 2005, n. 176 del 2005, n. 193 del 2005, n. 235 del 2005, n. 249 del 2006, n. 286 del 2006, n. 314 del 2006, n. 315 del 2006, n. 317 del 2006, n. 329 del 2006, n. 331 del 2006, n. 335 del 2006, n. 371 del 2006, n. 373 del 2006, n. 392 del 2006, n. 416 del 2006, n. 452 del 2006, n. 53 del 2007, n. 96 del 2007, n. 97 del 2007, n. 151 del 2007, n. 166 del 2007, n. 271 del 2007, n. 342 del

2007, n. 388 del 2007, n. 28 del 2008 e n. 135 del 2008).

L'esposizione che precede rende peraltro evidente come le dichiarazioni contestate al senatore Garraffa appaiano strutturalmente connesse con dichiarazioni dal medesimo già rese avvalendosi di facoltà a lui spettanti in quanto componente del Parlamento (si veda in tal senso l'interrogazione a risposta scritta 4-05388 della XIV legislatura), inserendosi tutte nella più ampia vicenda unitaria relativa ai fatti cui si è in precedenza fatto riferimento.

Del resto, in altre controversie aventi ad oggetto l'insindacabilità delle opinioni espresse *extra moenia* nell'esercizio delle funzioni parlamentari, la difesa del Senato ha sottolineato l'importanza di rifuggire da «una definizione stringente del concetto di nesso funzionale, preferendo verificarne la ricorrenza caso per caso», «poiché è caratteristica tipica dell'attività di bilanciamento [...] l'intrinseca dinamicità, ovvero la capacità di adattare i termini della ponderazione alle modificazioni sociali, culturali e politiche eventualmente implicate». La difesa del Senato ha auspicato un «salto interpretativo» della giurisprudenza costituzionale, volto a ritenere sussistente il nesso funzionale «in tutte le occasioni in cui il parlamentare raggiunga il cittadino, illustrando la propria posizione». In questo senso, deporrebbe anche l'articolo 3 della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), che, nel dichiarare applicabile l'articolo 68 della Costituzione ad ogni attività di denuncia politica connessa alla funzione di parlamentare, avrebbe recepito l'esigenza di adeguare la garanzia dell'insindacabilità «alle nuove caratteristiche assunte dallo svolgimento di attività politica» (Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 151 del 2007).

Condividendo questa impostazione, la Giunta ritiene conseguentemente che, nel

caso in esame, le dichiarazioni rese dal senatore Garraffa, debbano ritenersi insindacabili ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

\* \* \*

Per tali motivi la Giunta propone, all'unanimità, all'Assemblea di deliberare che le di-

chiarazioni rese dal senatore Garraffa 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.

Izzo, *relatore*





