

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

Doc. IV-ter
n. 1-A

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE CALIENDO)

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 SIGNOR

ALBERTO TEDESCO

senatore all'epoca dei fatti

per il reato di cui agli articoli 110, 595, terzo comma, del codice penale e 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47
(diffamazione col mezzo della stampa)

Trasmessa dal Tribunale di Bari
il 18 dicembre 2012

Comunicata alla Presidenza il 24 luglio 2013

ONOREVOLI SENATORI. – In data 18 dicembre 2012 il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Bari ha trasmesso al Senato copia degli atti relativi al procedimento penale n. 10612/11 RG PM – 6177/12 RG GIP a carico del signor Alberto Tedesco, senatore all'epoca dei fatti, affinché si accerti se il fatto oggetto del procedimento penale *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. 31) – deferita dal Presidente del Senato alla Giunta in data 21 dicembre 2012 e annunciata in Assemblea in pari data – senza concluderlo, nella seduta del 16 gennaio 2013.

Nella XVII legislatura tale richiesta di deliberazione in materia di insindacabilità nei riguardi del signor Tedesco, senatore all'epoca dei fatti, 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 15 marzo 2013 e dell'11 giugno 2013) il 7 giugno 2013 ed annunciata in Aula l'11 giugno 2013.

La Giunta ha esaminato la questione nelle sedute del 26 giugno e dell'11 luglio 2013. In data 24 giugno 2013 il signor Alberto Tedesco ha depositato una memoria presso gli Uffici della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, ai sensi dell'articolo 135, comma 5, del Regolamento.

La Giunta, nella seduta dell'11 luglio 2013, ha definito la propria proposta per l'Aula, nel senso dell'insindacabilità.

* * *

Con riferimento al procedimento penale in questione – attivato ai sensi degli articoli 110, 595, terzo comma, del codice penale e 13 della legge n. 47 del 1948 – si evidenzia che lo stesso trae origine da una querela del senatore Caforio il quale ha ritenuto di aver ricevuto offesa alla sua reputazione da alcune dichiarazioni del senatore Tedesco riportate in un'intervista pubblicata il 9 agosto del 2009 sul quotidiano «Senzacolonne».

La difesa del senatore Tedesco ha sollevato l'eccezione, nel corso del procedimento, al fine di prospettare la sussistenza nel caso di specie della prerogativa dell'insindacabilità ai sensi dell'articolo 68 della Costituzione, che il giudice per le indagini preliminari di Bari non ha tuttavia accolto, disponendo conseguentemente l'invio degli atti al Senato.

Il senatore Tedesco è indagato per diffamazione col mezzo della stampa per aver nella citata intervista affermato: «*Mi pare che Giuseppe Caforio, stimato senatore dell'Italia dei Valori, abbia più volte sostenuto battaglie per la sua categoria. E quindi per la difesa di interessi del tutto personali. E c'è dell'altro. Mi riferisco a Caforio... Ne parlerò con i magistrati. Andrò a riferire tutto quello che so. C'è anche dell'altro oltre al conflitto di interessi. Dunque è meglio che tacciano tutti... Ma io lo ricordo Caforio, quando, da rappresentante degli imprenditori del suo settore, avversò personalmente alcune decisioni che riguardavano il settore delle protesi e delle forniture. Si oppose quando rifiutai di assumere determinate decisioni da assessore. Ma c'è dell'altro... Ne parlerò con i magistrati. Non di certo con la stampa. Ma è bene che si sappia chi è che sta facendo le crociate contro di me*».

Il senatore Tedesco ha inviato, in data 24 giugno 2013, una memoria ai sensi dell'articolo 135, comma 5, del Regolamento, nella

quale sostiene che i commenti in questione fanno riferimento «ad una più ampia polemica di contenuto politico che prende le mosse dal lontano 2007 e che aveva oggetto il conflitto di interessi». Sempre nella memoria afferma che la Commissione parlamentare di inchiesta sull'efficacia e l'efficienza del servizio sanitario nazionale in data 5 dicembre 2007 (durante la XV legislatura) ha segnalato all'attenzione del Comando generale della Guardia di finanza l'esigenza di compiere accertamenti volti a chiarire la vicenda «riguardante una presunta posizione di conflitto di interessi dell'Assessore alle politiche della salute della regione Puglia» (come risulta testualmente dal resoconto stenografico della predetta seduta).

Nella XVI legislatura il Presidente della Commissione di inchiesta sull'efficacia e l'efficienza del servizio sanitario nazionale evidenzia che l'Ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi ha deciso di ampliare l'oggetto dell'inchiesta a tutti i fenomeni di corruzione nell'ambito del servizio sanitario nazionale, «fermo restando che i primi approfondimenti istruttori riguarderanno, come si era convenuto, la regione Puglia» (come risulta dal resoconto stenografico del 31 luglio 2009). Il Presidente, sempre nella stessa seduta, precisa testualmente che «si provvederà inoltre all'acquisizione della documentazione raccolta in materia nel corso della passata legislatura».

Per completezza di informazione si fa presente che dai riscontri effettuati sugli atti di sindacato ispettivo è emerso che il senatore Tedesco ha sottoscritto, insieme ad altri senatori, la risoluzione in Assemblea 6-00019 del 29 luglio 2009 (prima firmataria senatrice Finocchiaro) vertente su varie tematiche relative ai problemi del Mezzogiorno, fra le quali viene citata anche la sanità. In particolare, si legge nelle premesse dell'atto in questione: «questa è la vera questione: il funzionamento nel Sud dei servizi essenziali. Di quelli da cui dipende quotidianamente la qualità della vita dei cittadini e il sistema

di riferimento per le imprese: legalità, sicurezza, istruzione (...) sanità, mobilità urbana (...)».

Va evidenziato che la giurisprudenza della Corte costituzionale, per le dichiarazioni rese *extra moenia*, individua parametri di stretta connessione funzionale delle stesse con atti espletati in sede parlamentare. Tale impostazione non coincide integralmente con la prassi seguita dalla Giunta del Senato nella scorsa legislatura. In particolare, in molte decisioni assunte dalla Giunta del Senato nella XVI legislatura è stato auspicato un «salto interpretativo» della giurisprudenza costituzionale, nella prospettiva di estendere la latitudine applicativa del nesso funzionale ai fini del riconoscimento della prerogativa dell'insindacabilità.

La Giunta, con riferimento al Doc. IV-ter, n. 1 (relativo ad una richiesta di deliberazione in materia di insindacabilità nei confronti del senatore Iannuzzi), nella relazione all'Assemblea, pur sottolineando che la giurisprudenza costituzionale riconosce la prerogativa dell'insindacabilità per le sole dichiarazioni *extra moenia* per le quali sia riscontrabile una sostanziale corrispondenza di significato con opinioni già espresse, o contestualmente espresse, nell'esercizio di funzioni parlamentari tipiche, rileva tuttavia che la difesa del Senato, in alcune controversie aventi ad oggetto le predette dichiarazioni *extra moenia*, ha evidenziato la necessità 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» (vedi Doc IV-ter, n. 1-A). Nello stesso documento si legge testualmente che «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 parlamen-

tare raggiunga il cittadino, illustrando la propria posizione"».

Viene precisato poi che «in questo senso, deporrebbe anche l'articolo 3 della legge 20 giugno 2003, n. 140 (...), 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 n. 151 del 2007)».

La Giunta ha ritenuto conseguentemente che, nel caso in esame, le dichiarazioni rese dal signor Iannuzzi debbano ritenersi insindacabili ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Le predette motivazioni sono state sostanzialmente recepite in altri documenti, ossia: Doc. IV-ter, n. 2-A (senatore Iannuzzi), n. 6-A (senatore Iannuzzi), n. 7-A (senatore Iannuzzi), n. 11-A (senatore Storace), n. 12-A (senatore Stracquadanio), n. 14-A (senatore Iannuzzi), n. 16-A (senatore Vaccari), n. 20-A (senatore Pedica), n. 21-A (senatore Ciarrapico), n. 22-A (senatore Ciarrapico), n. 24-A (senatore Guzzanti), n. 28-A (senatore Ciarrapico), n. 29-A (senatore Iannuzzi), n. 30-A (senatore Gasparri).

* * *

La disamina della «giurisprudenza» parlamentare evidenzia per le dichiarazioni *extra moenia* una palese evoluzione interpretativa del concetto di nesso funzionale di cui alla legge n. 140 del 2003, nella prospettiva più volte richiamata dalla Giunta nella XVI legislatura.

Tale impostazione di fondo va comunque temperata con la connotazione derogatoria – sia pure costituzionalmente giustificata – della prerogativa in questione rispetto al principio di eguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione. In particolare, proprio dalla valenza derogatoria rispetto al diritto «comune» della prerogativa in questione

deve necessariamente essere dedotto un principio di tassatività delle fattispecie previste dall'articolo 68 della Costituzione ed una conseguente impossibilità per la legge ordinaria – nella specie la legge n. 140 del 2003 – di estendere l'ambito applicativo di tale prerogativa, come pure l'impossibilità per l'interprete di estendere in via ermeneutica l'ambito applicativo di tale legge fino al punto di renderla incompatibile con la Costituzione. Quindi un'interpretazione costituzionalmente orientata della legge n. 140 del 2003 presuppone necessariamente che si cerchi sempre l'esistenza di un collegamento «qualificato» tra dichiarazioni *extra moenia* e attività parlamentare, anche se tale raffronto deve tener conto che la «critica e la denuncia politica, connessa alla funzione parlamentare, esplicitata anche fuori dal Parlamento» non può non considerare «le nuove caratteristiche assunte dallo svolgimento dell'attività politica» (cfr. Corte costituzionale n. 151 del 2007). È quindi difficile ravvisare la mancanza di collegamento con l'attività parlamentare con riferimento ad una dichiarazione che, anche se non riferita ad un atto specifico del parlamentare, risulti tuttavia giustificata dall'attività espletata dalla camera di appartenenza al momento della dichiarazione stessa.

La Corte costituzionale ha, invece, più volte ribadito (si cita tra tutte la sentenza n. 392 del 2006) che il «contesto politico» o comunque l'inerenza delle dichiarazioni a temi di rilievo generale dibattuti in Parlamento non vale in sé a connotarle quali espressive della funzione parlamentare. La Giunta auspica una riconsiderazione da parte della Corte costituzionale di tale aspetto, in quanto «le nuove caratteristiche dello svolgimento dell'attività politica» non possono non tener conto anche della diversa attenzione dei media all'attività parlamentare, nonché dei tempi e delle modalità dell'informazione. Nel caso di specie, però, le tematiche ed i contesti non appaiono generici, ma specifici, avendo l'attività parlamentare di verifica e di

inchiesta ad oggetto proprio l'operato del signor Tedesco. La «giurisprudenza» parlamentare della XVI legislatura consente quindi nel caso di specie di ritenere sussumibili nell'ambito della prerogativa dell'insindacabilità le dichiarazioni del senatore Tedesco, senza tuttavia determinare contrasti con l'interpretazione della Corte costituzionale, atteso che le dichiarazioni *extra moenia* rese dal predetto senatore non sono legate da un collegamento «generico» o peggio ancora «vago» con l'attività parlamentare, avendo la Commissione parlamentare di inchiesta sull'efficacia e l'efficienza del servizio sanitario nazionale in data 5 dicembre 2007 (durante la XV legislatura) segnalato all'attenzione del Comando generale della Guardia di finanza l'esigenza di compiere accertamenti, volti a chiarire la vicenda «riguardante una presunta posizione di conflitto di interessi dell'Assessore alle politiche della salute della regione Puglia» (come risulta testualmente dal resoconto stenografico della predetta seduta). L'attività parlamentare riguardava quindi proprio il signor Tedesco e aveva come destinatario proprio l'operato di costui nella veste di Assessore alla sanità. Come evidenziato in precedenza, nella XVI legislatura il Presidente della Commissione di inchiesta sull'efficacia e l'efficienza del servizio sanitario nazionale evidenziava che l'Ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi aveva deciso di ampliare l'oggetto dell'inchiesta a tutti i fenomeni di corruzione nell'ambito del servizio sanitario nazionale, «fermo restando che i primi approfondimenti istruttori riguarderanno, come si era convenuto, la regione Puglia» (come risulta dal resoconto stenografico del 31 luglio 2009). Il Presidente, sempre nella stessa seduta, precisava testualmente che «si provvederà inoltre all'acquisizione della documentazione raccolta in materia nel corso della passata legislatura». Orbene, l'acquisizione di tale documentazione non poteva

non riferirsi anche alle risultanze dell'attività di verifica della Guardia di finanza espletata nei confronti del signor Tedesco, iniziata nella XV legislatura.

L'intervista resa dal signor Tedesco, contenuta nell'articolo pubblicato il 9 agosto 2009, si colloca nel contesto temporale immediatamente successivo alla data della predetta seduta (del 31 luglio). Si tratta infatti di un lasso temporale di appena otto giorni, senza considerare peraltro che di solito i resoconti parlamentari sono consultabili nel giorno successivo alla seduta (quindi i giorni trascorsi nel caso di specie sarebbero appena sette o eventualmente anche meno considerato il *tempus* in cui è stata effettivamente resa l'intervista). Peraltro, la Corte costituzionale, a partire dalla decisione n. 221 del 2006, ha asserito – con particolare riferimento ai casi di attività parlamentare successiva alla dichiarazione *extra moenia*, ma prevedibile *ex ante* – che è necessario un medesimo contesto temporale tra attività parlamentare e la sua divulgazione (c.d. «sostanziale contestualità»), pena la stessa interruzione del nesso funzionale. Nel caso di specie, come evidenziato, la dichiarazione *extra moenia* è comunque successiva rispetto all'attività parlamentare e quindi nessun profilo problematico è evocabile in ordine a tale aspetto.

In conclusione, per quanto fin qui evidenziato ed alla luce sia dell'interpretazione evolutiva della prerogativa, prospettata in più occasioni dalla «giurisprudenza» parlamentare, sia delle richiamate circostanze che consentono di qualificare il fatto anche tenendo conto della giurisprudenza della Corte costituzionale, si ritiene che le dichiarazioni *extra moenia* rese dal signor Tedesco, senatore all'epoca dei fatti, rientrino nell'ambito applicativo dell'insindacabilità di cui all'articolo 68 della Costituzione.

CALIENDO, *relatore*

