

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. IV-ter
n. 9-A

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE AUGUSSORI)

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

VINCENZO SANTANGELO

per il reato di cui agli articoli 81 e 595, terzo comma, del codice penale
(diffamazione col mezzo della stampa)

**Trasmessa dal Tribunale di Trapani
il 21 aprile 2020**

**e pervenuta alla Presidenza del Senato
il 21 aprile 2020**

Comunicata alla Presidenza il 15 luglio 2020

ONOREVOLI SENATORI.- In data 21 aprile 2020 il Tribunale di Trapani - Sezione penale ha trasmesso al Senato copia degli atti relativi al procedimento penale n. 1884/2017 RGNR - n. 730/2019 RG Trib a carico del senatore Vincenzo Santangelo, 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 alla Giunta tale richiesta il 22 aprile 2020 e l'ha annunciata in Aula in pari data.

Il senatore Vincenzo Santangelo ha depositato una memoria con documentazione allegata in data 25 maggio 2020 ed è stato audito nella seduta dell'11 giugno 2020.

La Giunta ha esaminato la questione nelle sedute del 19 maggio, 11 giugno, 1 e 7 luglio 2020, deliberando in tale data nel senso dell'insindacabilità.

* * *

1) Fatto

Il procedimento penale a carico del senatore Santangelo ha ad oggetto le opinioni da lui espresse nel corso di due comizi politici tenuti a Trapani il 14 ed il 27 maggio 2017, le quali hanno originato una querela da parte dei signori Rocco Giacomazzi e Lucio Massimo Marino, rispettivamente direttore responsabile e presidente dell'emittente televisiva "Telesud 3 S.r.l." (di seguito Telesud). Questi ultimi hanno dedotto la natura diffamatoria delle menzionate dichiarazioni, con conseguente danno d'immagine "istituzionale"; gli stessi si sono poi costituiti parti civili nel relativo procedimento.

Durante il comizio tenuto a Trapani, in Piazza Stazione, in data 14 maggio 2017, il senatore avrebbe esternato alcune opinioni concernenti il favore dell'emittente televisiva Telesud nei confronti di alcuni politici locali, affermando in particolare: *"Oggi mi è stata fatta una domanda dall'unica emittente televisiva che c'è su Trapani che ringrazio*

tantissimo: Telesud. Perché, al Movimento 5 Stelle dà uno spazio incredibile eccezionale tant'è vero che avete gli endorsement prima per Fazio (che non lo fanno più), ora li fanno per D'Alì, e poi ogni tanto gli serve uno del Movimento 5 Stelle che vada lì per fargli vendere i loro spazi pubblicitari [...]"; il senatore avrebbe inoltre lamentato un "ostruzionismo becero e non da paese democratico", contro il partito politico di sua appartenenza, il Movimento 5 Stelle.

Nel secondo comizio, svoltosi presso il porto di Trapani il 27 maggio 2017, nell'evidenziare la crisi del locale mercato del pesce e le cattive condizioni igienico-sanitarie delle relative strutture, il senatore Santangelo avrebbe affermato di voler *"[...] dare voce al popolo, dare voce a chi vive giornalmente questo problema e sentire dalle loro voci quello che accade perché, anche in questo regime di monopolio dove, un'unica televisione viene soltanto a sentire la voce di chi comanda questo territorio e non del popolo, il Movimento 5 Stelle invece viene dal popolo ad ascoltare qual è il loro punto di vista quindi parlate voi ..."*.

In merito alla questione dell'insindacabilità *ex* articolo 68, primo comma, della Costituzione, sollevata dalla difesa del senatore Santangelo, il giudice rimettente ha considerato non accoglibile l'eccezione difensiva, ritenendo non sussistente il nesso funzionale con la qualità di parlamentare da lui rivestita all'epoca dei fatti; sospeso il procedimento, ha rimesso pertanto gli atti al Senato della Repubblica per la deliberazione di propria competenza.

* * *

2) Diritto

Nella memoria difensiva depositata agli atti della Giunta il senatore Santangelo riporta un brano della pronuncia Corte costituzionale n. 133 del 2018, isolando tuttavia tale dichiarazione dal contesto motivatorio della sentenza e finendo così per travisare totalmente il contenuto e la portata della stessa. Il brano riportato nella memoria

del senatore Santangelo è tratto da una frase del punto 3.1 dei motivi di diritto.

"Non è da escludere, in astratto, che nel sistema costituzionale italiano l'insindacabilità possa coprire dichiarazioni *extra moenia*", dice la Corte nel brano riportato nella predetta memoria difensiva, corroborando tuttavia tale affermazione "astratta" con numerosi profili specifici volti a limitarne e circoscriverne fortemente la portata. Il primo di tali profili è affermato proprio nella frase riportata, nella quale si dice che tale insindacabilità *extra moenia* sussiste solo nelle situazioni nelle quali "si ritenga nondimeno sussistente un evidente e qualificato nesso con l'esercizio della funzione parlamentare". E il presupposto dell'"evidente e qualificato nesso" con le funzioni parlamentari è specificato dalla Corte già nel periodo che segue immediatamente (omesso nella memoria del senatore Santangelo) in cui la Corte afferma testualmente che: "Nel caso di specie, tuttavia, un collegamento di questo tipo delle dichiarazioni contestate con la funzione parlamentare non sussiste, giacché le pubblicazioni giornalistiche in relazione alle quali il Tribunale ricorrente è stato adito si presentano, in concreto – *omissis* – come ordinario esercizio del diritto di informazione e di critica, che spetta al parlamentare convenuto nel giudizio ordinario nei medesimi termini e limiti in cui esso spetta a qualsiasi cittadino, e non offrono alcun elemento idoneo a qualificarle come un'evidente espressione, specifica e differenziata, della funzione parlamentare."

Il diritto di critica politica è una fattispecie ben diversa rispetto all'insindacabilità di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

È appena il caso di precisare che la giurisprudenza ha connotato una serie di diritti di critica (oltre ovviamente al diritto di critica politica): si pensi, solo a titolo esemplificativo, al diritto di critica sindacale, riconosciuto appunto ai rappresentanti sindacali dalla giurisprudenza, sia penale che lavoristica, al diritto di critica giornalistica, corollario del cosiddetto diritto di cronaca, al diritto di satira etc. Si tratta di scriminanti, riconducibili

all'esercizio del diritto di cui all'articolo 51 del codice penale che, in quanto tali, devono essere fatte valere in sede processuale dal sindacalista, dal giornalista, dal politico che non sia parlamentare (ad esempio il sindaco di un comune) ed infine dallo stesso politico parlamentare qualora non sia configurabile l'esercizio di funzioni parlamentari (ma solo appunto l'esercizio di un diritto di critica politica). Va a tal proposito rilevato che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 144 del 2015, relativamente al perimetro di applicazione della prerogativa dell'insindacabilità, afferma testualmente: «Va, dunque, ribadita l'inaccogliabilità della tesi sostenuta dal Senato nella memoria di costituzione, secondo la quale il perimetro dell'insindacabilità parlamentare per le opinioni espresse *extra moenia* andrebbe rimodulato in senso estensivo, in considerazione del mutato atteggiarsi del mandato parlamentare, fino a ricomprendervi tutte quelle occasioni in cui il parlamentare raggiunga il cittadino, illustrando opinioni imputabili o riconducibili alla carica ricoperta e non riferibili alla propria sfera privata di interessi. Tale tesi appare, "proprio per la eccessiva vaghezza dei termini e dei concetti impiegati, non compatibile con il disegno costituzionale: da un lato, infatti, essa si concentra su un'attività (quella 'politica') non necessariamente coincidente con la funzione parlamentare, posto che, tra l'altro, questa si esprime, di regola, attraverso atti tipizzati (non è un caso che l'art. 68 Cost. circoscriva l'irresponsabilità dei membri del Parlamento alle 'opinioni espresse' ed ai 'voti dati' nell'esercizio delle loro funzioni') [*omissis*]"». Non basta quindi una generica riconducibilità di alcune affermazioni alle attività politiche parlamentari, occorrendo al contrario una chiara corrispondenza tra atto tipico parlamentare (ad esempio interrogazione) e dichiarazione esterna.

Il confine tra critica politica in senso ampio - non idonea a radicare la prerogativa dell'insindacabilità - ed esercizio della specifica funzione parlamentare emerge a chiare lettere dalla sopracitata sentenza, che

peraltro riprende un orientamento costante della Consulta.

La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di insindacabilità individua i limiti di applicazione della prerogativa stessa, precisando che se tali limiti venissero infranti dalle Camere in sede ermeneutica, "tale interpretazione finirebbe per vanificare il nesso funzionale posto dall'art. 68, primo comma, e comporterebbe il rischio di trasformare la prerogativa in un privilegio personale" (brano riportato al punto 5.2 della sentenza della Consulta n. 289 del 1998).

In particolare, 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* 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 sui due seguenti requisiti: il primo consiste in una corrispondenza sostanziale di contenuto tra opinioni espresse all'esterno (*extra moenia*) e opinioni espresse in atti o attività parlamentari (*intra moenia*); il secondo requisito riguarda la sussistenza di un "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.

Nel caso di specie manca nel tutto il nesso funzionale, mancando totalmente l'atto *intra moenia*, presupposto necessario per la configurabilità di un'attività divulgativa *extra moenia*.

In particolare, non vi è alcuna interrogazione a firma del senatore Santangelo circa la supposta non imparzialità della rete televisiva in questione, non vi è alcun atto parlamentare relativo a tale specifico profilo e quindi, alla luce della giurisprudenza della Corte non è configurabile alcun nesso funzionale "evidente e qualificato" e quindi alcuna insindacabilità.

Si precisa inoltre che il senatore in questione non era membro del Governo

all'epoca dei fatti e conseguentemente non si configura nemmeno una situazione di "incompatibilità istituzionale" suscettibile di precludere la presentazione di un atto di sindacato ispettivo nei confronti dello stesso Esecutivo di cui un parlamentare fa parte in qualità di Ministro o di Sottosegretario, come invece verificatosi rispetto al documento relativo al senatore Candiani, esaminato recentemente dalla Giunta.

Va poi osservato che il *fumus persecutionis*, evocato dal senatore Santangelo nel corso dell'audizione, risulta del tutto estraneo alla materia delle insindacabilità di cui al primo comma dell'articolo 68, rispetto alle quali il giudizio della Giunta deve essere circoscritto solo alla verifica del nesso funzionale, nel senso fin qui evidenziato, risultando del tutto irrilevante la sussistenza o meno di un *fumus persecutionis*. In particolare, ove alla stregua di un giudizio oggettivo, ove l'atto *extra moenia* non si ricolleggi, sotto il profilo della corrispondenza sostanziale, all'atto parlamentare tipico (cosiddetto *intra moenia*), l'insindacabilità non sussiste, anche se fosse ravvisabile un *fumus persecutionis* del magistrato. Il *fumus* infatti rileva nelle cosiddette inviolabilità (di cui al secondo comma dell'articolo 68 della Costituzione), del tutto diverse dall'insindacabilità delle opinioni espresse. Diversa è la valenza "protettiva" delle inviolabilità rispetto alle insindacabilità, atteso che queste ultime escludono la responsabilità del parlamentare anche dopo la cessazione della carica per le opinioni espresse durante il mandato, mentre le inviolabilità cessano la propria efficacia una volta cessato il mandato (ad esempio un senatore dopo la cessazione del mandato può essere sottoposto a custodia cautelare senza autorizzazione della Camera competente, anche se i fatti criminosi si siano verificati durante il mandato stesso).

Diversi sono ancora i presupposti applicativi, atteso che le insindacabilità presuppongono l'espressione di un'*opinio* nell'esercizio delle funzioni parlamentari, mentre le inviolabilità si applicano a qualsivoglia tipologia di reato, anche a quelle in alcun modo connesse con le funzioni parlamentari (si pensi ad una richiesta di

custodia cautelare in carcere per un reato di omicidio). Inoltre, le inviolabilità di cui al secondo comma sono *ad acta*, ossia sono finalizzate ad autorizzare il singolo atto del magistrato (ad esempio perquisizione domiciliare), ma non espletano alcuna efficacia sul procedimento penale, che può continuare senza alcuna autorizzazione della Camera competente. Al contrario, per quel che concerne le insindacabilità di cui al primo comma dell'articolo 68 della Costituzione, ove fosse riconosciuta la sussistenza della prerogativa, il procedimento penale non può continuare. La profonda differenza tra le insindacabilità e le inviolabilità ha indotto la Corte costituzionale a prevedere parametri valutativi differenziati per tali due fattispecie: per le inviolabilità di cui al secondo comma dell'articolo 68 della Costituzione il parametro valutativo è il *fumus persecutionis*, mentre l'unico parametro valutativo configurato dalla Consulta per le insindacabilità di cui al primo comma dell'articolo 68 della Costituzione è il cosiddetto nesso funzionale, ossia la corrispondenza fra atto *intra moenia* e atto divulgativo *extra moenia*.

In definitiva, tutte le argomentazioni prospettate dal senatore Santangelo sul supposto *fumus persecutionis* dell'autorità giudiziaria risultano assolutamente inconferenti, per i motivi fin qui evidenziati.

In ogni caso, non è emersa nel corso dell'audizione alcuna situazione in grado di consentire la configurabilità di un *fumus persecutionis* da parte dell'autorità giudiziaria competente: non è stato prospettato dall'interessato alcun legame personale o alcuna inimicizia tra i magistrati e il senatore, come pure non è ravvisabile alcun contrasto o alcuna tensione tra il tribunale e il parlamentare in questione. Anzi, il senatore Santangelo ha trasmesso via *mail* alla Giunta anche apposite interrogazioni volte a favorire l'assegnazione a quel tribunale di risorse umane e strumentali adeguate.

Nelle ultime pagine della memoria il senatore Santangelo lamenta un mancato adempimento da parte dell'autorità giudiziaria dell'obbligo di trasmettere tempestivamente al Senato la richiesta di deliberazione

sull'insindacabilità delle opinioni espresse, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge n. 140 del 2003. Si tratta della fattispecie che la dottrina individua con l'espressione "pregiudiziale parlamentare": quando viene sollevata un'eccezione in giudizio, in relazione all'articolo 68, primo comma, della Costituzione, il giudice ha l'obbligo di trasmettere una richiesta di deliberazione alla Camera competente, spettando alla stessa il giudizio circa la sussistenza o meno della prerogativa. Il giudice non potrà proporre un conflitto di attribuzioni sulla base di una *vindicatio potestatis*, spettando la *potestas* alla Camera competente, che tuttavia dovrà esercitarla secondo i parametri della correttezza. Solo ove il giudice lamenti uno scorretto esercizio del potere da parte della Camera (sganciato dai parametri prefigurati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale) può sollevare il conflitto di fronte alla Consulta e ottenere l'annullamento della delibera della Camera stessa.

Nel caso di specie, la richiesta dell'autorità giudiziaria è comunque pervenuta e il Senato può quindi, rispetto al documento in titolo, esercitare le proprie attribuzioni, riconoscendo l'insindacabilità o negandola.

* * *

In merito a tale questione, pur considerando tecnicamente insussistente - ove si utilizzassero i parametri elaborati dalla costante giurisprudenza della Corte costituzionale fin qui richiamata - l'insindacabilità delle opinioni espresse, mancando del tutto un'attività *intra moenia* sullo specifico profilo in questione e conseguentemente non essendo configurabile alcuna finalità divulgativa *extra moenia* di atti presentati in sede parlamentare, si ritiene tuttavia di proporre il diniego dell'istanza dell'autorità giudiziaria, sottolineando che il diritto di critica politica esercitato da un parlamentare debba nel caso di specie prevalere, a prescindere dalla ricorrenza o meno dei presupposti e dai parametri individuati dalla Consulta, troppo restrittivi e

troppo limitativi della libertà di espressione del parlamentare ed altresì in epoca recente accentuati ulteriormente da una visione di alcune forze politiche poco compatibile con le esigenze di garantismo proprie di uno Stato di diritto.

Appare evidente che il giudizio critico espresso dal senatore Santangelo rispetto alla *par condicio* nei mezzi di informazione locali si ricollega alla carica di parlamentare rivestita, atteso che tale rilievo è stato sollevato dallo stesso in quanto senatore e in virtù del ruolo politico svolto. Qualora non avesse ricoperto la carica di parlamentare, molto probabilmente il cittadino Santangelo non avrebbe avuto l'interesse, la titolarità, l'occasione e l'opportunità nell'ambito di un comizio politico, con relativa risonanza mediatica, di proferire tali affermazioni. Confinare la prerogativa in questione nei ristretti limiti della divulgazione *extra moenia* di atti e dichiarazioni svolte *intra moenia* – approccio

metodologico seguito costantemente dalla giurisprudenza della Consulta – risulta limitativo della funzione parlamentare e del fondamentale ruolo di denuncia pubblica e di critica intrinseco alla stessa, che non può ridursi alla sola “ripetizione” all'esterno dei contenuti di interrogazioni e di interventi fatti in seduta.

* * *

Per tali motivi la Giunta propone, a maggioranza, all'Assemblea di deliberare che le dichiarazioni rese dal senatore Vincenzo Santangelo 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.

AUGUSSORI, *relatore*