

GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

Mercoledì 4 novembre 2020

Plenaria

78ª Seduta

Presidenza del Presidente

GASPARRI

La seduta inizia alle ore 11,05.

SUI LAVORI DELLA GIUNTA

Il senatore CUCCA (*IV-PSI*) interviene sull'ordine dei lavori, chiedendo un rinvio della trattazione degli argomenti all'ordine del giorno per i quali ha l'incarico di relatore, al fine di consentire un ulteriore approfondimento istruttorio.

Fa inoltre presente che il senatore Mirabelli lo ha incaricato di depositare un documento, che pertanto consegna agli atti della Giunta.

Il senatore GRASSO (*Misto-LeU*) chiede di chiarire quale sia la fonte del documento prodotto.

Il senatore CUCCA (*IV-PSI*) precisa che tale documentazione è estratta da *Internet*.

La senatrice MODENA (*FIBP-UDC*), prendendo atto del nuovo documento pervenuto, fa presente che, pur avendo predisposto una propria proposta conclusiva sul documento in titolo, relativo al senatore Mirabelli, ritiene opportuno rinviare la trattazione di tale argomento, al fine di integrare la sopracitata proposta con eventuali ulteriori elementi istruttori desumibili da tale nuova documentazione testé depositata.

Il senatore CRUCIOLI (*M5S*), pur sottolineando la necessità di completare con sollecitudine i procedimenti all'ordine del giorno della Giunta, ritiene che le richieste dei relatori Cucca e Modena debbano essere neces-

sariamente accolte, atteso che sarebbe assurdo e paradossale imporre ai relatori di illustrare una proposta conclusiva nonostante la richiesta degli stessi di effettuare ulteriori approfondimenti istruttori.

Il PRESIDENTE avverte pertanto che la trattazione dei documenti all'ordine del giorno dei quali è relatore il senatore Cucca ed altresì l'esame di quello di cui è relatrice la senatrice Modena sono rinviati ad altra seduta.

La Giunta prende atto.

IMMUNITÀ PARLAMENTARI

(Doc. IV-ter, n. 10) Richiesta di deliberazione sull'insindacabilità delle opinioni espresse dalla senatrice Laura Bottici, per il reato di cui all'articolo 595, terzo comma, del codice penale (diffamazione col mezzo della stampa)

(Seguito dell'esame e rinvio)

La Giunta riprende l'esame iniziato nella seduta del 6 ottobre 2020 e proseguito nella seduta del 27 ottobre 2020.

Il relatore, senatore BALBONI (*FdI*), illustra la propria proposta conclusiva, ricordando preliminarmente che il Tribunale di Massa, in composizione monocratica – Sezione penale, con lettera pervenuta il 10 agosto 2020, ha trasmesso – ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge 20 giugno 2003, n. 140 e ai fini di un'eventuale deliberazione in materia di insindacabilità ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione – copia degli atti del procedimento penale n. 3717/2013 R.G.N.R. – n. 193/2019 R.G. Dib. nei confronti della senatrice Laura Bottici.

In data 1° settembre 2020 il Presidente del Senato ha deferito la questione all'esame della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, ai sensi degli articoli 34, comma 1, e 135 del Regolamento del Senato. Tale deferimento è stato annunciato in Assemblea il 2 settembre 2020.

Il procedimento penale a carico della senatrice Bottici ha ad oggetto le opinioni da lei espresse nel corso di un'intervista rilasciata nel settembre 2013 all'emittente locale Tnews 24 in cui avrebbe offeso la reputazione degli amministratori e del sindaco di Carrara, Angelo Andrea Zubani, in merito ai loro rapporti con gli imprenditori del marmo e alle indagini avviate dalla Procura di Massa sulla cosiddetta evasione alle cave. La questione riguarda il contributo sull'estrazione del marmo che è dovuto al comune di Carrara in misura proporzionale al valore del marmo. Grazie ad un accordo firmato il 29 luglio 2009 dalle associazioni di categoria e dal comune, tale valore è stato fissato a una cifra inferiore all'effettivo valore di mercato producendo un vantaggio per gli imprenditori del marmo e un danno per le casse comunali.

Il Tribunale di Massa, dopo un'indagine sulla vicenda e la richiesta di rinvio a giudizio del pubblico ministero del 17 febbraio 2015, emetteva

il 25 giugno 2015 una sentenza di non luogo a procedere nei confronti del sindaco e della Giunta dell'epoca perché il fatto non sussiste.

Nell'intervista in oggetto la senatrice Bottici ha pronunciato la seguente frase: «...nell'unico intervento che ho fatto in Senato su questo argomento, ho dichiarato che spesso i rapporti tra l'amministrazione e gli imprenditori locali che si occupano di cave, sono pseudo-mafiosi. Questo vi dice come io possa pensarla sull'argomento».

Passando all'illustrazione della «parte in diritto», il relatore osserva preliminarmente che la giurisprudenza della Corte costituzionale (di cui, ad esempio, alle sentenze della Consulta n. 55 del 25 febbraio 2014, n. 305 del 20 novembre 2013 e n. 81 dell'8 febbraio 2011) richiede che le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare possano essere coperte dalla prerogativa dell'insindacabilità, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, solo a condizione che sia ravvisabile un nesso funzionale con l'esercizio dei compiti parlamentari, incentrato su due requisiti.

Il primo requisito, enucleato dalla Corte costituzionale, si basa sulla sostanziale corrispondenza di significato tra opinioni espresse all'esterno e opinioni espresse nelle aule parlamentari che – come precisa la Consulta – non deve necessariamente connotarsi come una pedissequa riproduzione letterale del contenuto.

Il secondo requisito richiesto per la configurabilità della prerogativa di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione, si basa sul cosiddetto «legame temporale» fra l'attività parlamentare e l'attività esterna, in modo che questa venga ad assumere, in relazione ad un contesto temporale circoscritto, una finalità divulgativa rispetto alla prima.

Nel caso di specie, il nesso funzionale è evidente e palese, atteso che la senatrice Bottici nell'intervento in Assemblea del 4 luglio 2013 – in seno alla discussione congiunta dei disegni di legge 587 e 588 (Legge europea 2013 e Legge di delegazione) e dei documenti LXXXVII-bis, n. 1 e LXXXVII, n. 1 (Relazioni sulla partecipazione all'UE) – affermava testualmente: «Io provengo da Carrara e quindi conosco abbastanza bene il mondo delle cave, anzi molto bene. Spesso i rapporti di gestione tra le imprese e le amministrazioni locali hanno uno stile pseudomafioso. ...omissis...».

La corrispondenza tra dichiarazione *intra moenia* e dichiarazione *extra moenia* nel caso di specie è integrale ed addirittura comporta una coincidenza non solo sostanziale (requisito richiesto dalla Consulta) ma anche testuale tra i due atti: in entrambi si parla di rapporti politico-mafiosi tra amministrazioni e imprenditori locali delle cave.

L'evidenza del nesso funzionale è ulteriormente rafforzata dal richiamo alla dichiarazione *intra moenia*, che la stessa senatrice fa nella dichiarazione «esterna», nella quale in particolare cita espressamente «l'unico intervento che ho fatto in Senato su questo argomento», rendendo ancora più palese la finalità divulgativa dell'atto *extra moenia* e conseguentemente l'indubbio nesso funzionale dello stesso con l'atto *intra moenia*.

Nella giornata del 27 ottobre la senatrice Bottici è stata audita dalla Giunta, previa apposita richiesta di audizione fatta pervenire dall'interessata. Nel corso dell'audizione la senatrice Bottici ha analizzato i fatti in questione e i contesti in cui è maturata la vicenda.

Per tutti i motivi fin qui esposti il relatore propone che venga riconosciuta nel caso di specie la prerogativa dell'insindacabilità delle opinioni espresse di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Il senatore PAROLI (*FIBP-UDC*) prospetta l'opportunità che la Giunta si soffermi in via generale sui criteri valutativi relativi alle insindacabilità, evidenziando che le prerogative in questione tutelano l'autonomia e l'indipendenza dell'attività parlamentare da tutti i condizionamenti esterni, compresi quelli derivati dal «potere economico».

Evidenzia poi che l'articolo 68, primo comma, della Costituzione presuppone che il parlamentare non possa essere chiamato a rispondere delle opinioni espresse nell'esercizio della propria funzione. Tale prerogativa sussiste a prescindere dalla gravità delle opinioni espresse dai parlamentari, che quindi ai fini della valutazione della prerogativa risulta irrilevante.

Al di fuori dei casi in cui un parlamentare offenda la reputazione altrui a titolo personale – ad esempio insultando un vicino di casa per motivi di tipo condominiale – nei restanti casi lo stesso deve essere salvaguardato integralmente nella propria autonomia funzionale qualora esprima la propria opinione politica rispetto ad un determinato profilo tematico.

Tale principio deve ispirare tutte le valutazioni della Giunta riferite a casi di insindacabilità, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, fatte naturalmente salve alcune fattispecie eccezionali.

La senatrice ROSSOMANDO (*PD*) precisa preliminarmente che la proposta conclusiva del senatore Balboni è stata ineccepibile e preannuncia fin d'ora che voterà a favore della stessa.

Quanto alle questioni di carattere generale poste dal senatore Paroli, rileva preliminarmente che il documento relativo alla senatrice Bottici si prefigura come un «caso di scuola».

Evidenzia poi che la prerogativa dell'insindacabilità deve essere connessa alla propria *ratio* funzionale, essendo la stessa volta a salvaguardare un equilibrio tra i poteri dello Stato e in particolare l'autonomia funzionale del parlamentare. Tale prerogativa tuttavia non deve trasformarsi in un privilegio ingiustificato.

Rileva inoltre che la Carta costituzionale è nata dopo un periodo di dittatura fascista, con la conseguenza che in tale contesto storico l'esigenza di tutela del Parlamento rispetto agli altri poteri dello Stato rivestiva una valenza prioritaria.

La Corte costituzionale ha individuato alcuni criteri interpretativi che risultano tuttavia in alcuni casi eccessivamente restrittivi. Occorre – prosegue l'oratrice – individuare degli ulteriori criteri oggettivi che consen-

tano di valutare la sussistenza o meno della prerogativa in questione, tra i quali cita l'attribuzione di un fatto determinato.

Va comunque precisato che il parlamentare non è legittimato ad offendere l'onore altrui senza giustificato motivo e che conseguentemente l'articolo 68, primo comma, della Costituzione non può essere invocato in maniera strumentale per sottrarsi alle proprie responsabilità, a prescindere da qualsivoglia profilo funzionale delle opinioni espresse. Peraltro ad un parlamentare spetta un diritto di critica politica che l'organo giudicante può valutare.

Non è configurabile la prerogativa dell'insindacabilità quando le affermazioni esterne del parlamentare attengono a tematiche trattate in maniera assolutamente generica in ambito parlamentare. A titolo esemplificativo, la senatrice Rossomando cita il caso in cui un parlamentare offenda la reputazione di un determinato magistrato senza alcun giustificato motivo funzionale e a fronte di un mero intervento generico in Aula sulla magistratura.

Occorre in ogni caso un'attività parlamentare che giustifichi il profilo funzionale della prerogativa in questione, anche se tale attività può essere comunque oggetto di interpretazione.

A tal proposito osserva che i casi vanno esaminati nella loro concretezza, non potendo configurarsi criteri valutativi assoluti e automatici.

Il senatore CRUCIOLI (*M5S*) rileva che la Corte costituzionale ha individuato taluni criteri valutativi della prerogativa dell'insindacabilità, che tuttavia non risultano del tutto convincenti attesa l'eccessiva restrittività degli stessi.

Il criterio «del luogo» ossia del contesto parlamentare in cui è espressa una determinata opinione non risulta da solo sufficiente, atteso che un senatore non può essere scriminato qualora intervenga in Assemblea per insultare un proprio collega. Viceversa se al di fuori del Parlamento un senatore sta svolgendo un ragionamento politico non può rispondere delle opinioni espresse in tale contesto, a prescindere dal *locus – extra moenia* – in cui tale attività è stata svolta.

Occorre che ci sia un contemperamento tra l'autonomia di espressione del parlamentare e la tutela del cittadino il cui onore risulti eventualmente offeso dal parlamentare e che la Giunta effettui comunque una valutazione dei casi di insindacabilità in concreto, non essendo configurabili parametri assoluti ed automatici.

Il senatore PILLON (*L-SP-PSd'Az*) prende atto con favore della circostanza che il Movimento 5 Stelle ha superato le proprie posizioni originarie in merito alla volontà, espressa nei primi tempi dall'onorevole Di Maio, di rinunciare sempre e comunque ad avvalersi delle prerogative di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Attualmente la politica è sottoposta ad una continua pressione comunicativa e mediatica. Ciascun parlamentare viene spesso insultato sui *social*, con la conseguenza che dall'originaria insindacabilità dei parlamen-

tari, contemplata dalla Carta costituzionale, si sta gradualmente arrivando ad una sorta di insindacabilità dei *blogger*.

In molti casi la libertà del parlamentare viene messa a dura prova da aggressioni mediatiche, a volte organizzate. L'attività parlamentare – prosegue l'oratore – è frutto di un atto di sovranità popolare, che si estrinseca attraverso le elezioni politiche ed andrebbe pertanto tutelata da tutti i tentativi indebiti di limitazione dell'autonomia della stessa.

Il senatore GRASSO (*Misto-LeU*) rileva che non è in alcun modo accettabile la prospettiva di un ampliamento della prerogativa dell'insindacabilità di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione al fine di «difendere» il parlamentare dalle aggressioni ricevute via *social*. Un'opzione di tale tipo, oltre ad essere antigiuridica, risulta poco dignitosa.

La Consulta ha fornito criteri interpretativi per delineare le fattispecie di esercizio della funzione parlamentare. L'insindacabilità si configura come una causa soggettiva di esclusione della punibilità e deve essere pertanto assoggettata a precisi limiti.

Rileva a tal proposito che – come ha evidenziato la Consulta – non è sufficiente una mera comunanza di argomenti tra l'atto *intra moenia* e l'atto *extra moenia*, come pure non è sufficiente un mero contesto politico o un generico collegamento tematico.

La senatrice EVANGELISTA (*M5S*) concorda con le argomentazioni espresse dalla senatrice Rossomando, per quel che concerne in particolare il contesto storico in cui i Padri costituenti configurarono le prerogative dei parlamentari.

Con riferimento all'intervento del senatore Pillon, precisa che il Movimento 5 Stelle rinuncia anche in tal caso alle prerogative e, pertanto, preannuncia fin d'ora il proprio voto contrario sulla proposta avanzata dal relatore Balboni.

Il senatore CUCCA (*IV-PSI*) preannuncia fin d'ora il voto favorevole sulla proposta conclusiva illustrata dal relatore Balboni.

Esprime inoltre la propria condivisione rispetto all'esigenza, prospettata dal senatore Paroli, che la Giunta individui dei criteri valutativi uniformi rispetto alle fattispecie di insindacabilità di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Il senatore PAROLI (*FIBP-UDC*) propone un rinvio della votazione sul documento relativo alla senatrice Bottici, evidenziando l'opportunità che la Giunta individui preliminarmente dei criteri uniformi per la valutazione della prerogativa dell'insindacabilità, volti a salvaguardare l'autonomia del parlamentare rispetto alle pressioni e ai condizionamenti esterni.

Precisa peraltro che il proprio voto sulla proposta conclusiva illustrata dal senatore Balboni sarà favorevole.

Il senatore BALBONI (*FdI*) manifesta la propria disponibilità rispetto alla proposta di rinvio avanzata dal senatore Paroli, ritenendo opportuno lo svolgimento di un esame contestuale di tutti i casi di insindacabilità all'ordine del giorno della Giunta.

Ad abundantiam, si sofferma brevemente sulla dizione «pseudo-mafiosi», usata dalla senatrice Bottici in luogo della più corretta dizione «para-mafiosi», evidenziando peraltro che la desinenza «pseudo» trae origine etimologica dal greco antico ed equivale al concetto di «falso», con la conseguenza che, in ogni caso, non ci sarebbero nemmeno gli estremi per procedere in sede processuale nei confronti della senatrice Bottici.

Il senatore CRUCIOLI (*M5S*) manifesta la propria contrarietà rispetto alla proposta di rinvio della votazione formulata dal senatore Paroli.

Il senatore GRASSO (*Misto-LeU*) manifesta la propria contrarietà rispetto al rinvio in questione, in quanto la proposta conclusiva del senatore Balboni ha approfondito tutti i profili istruttori e può pertanto essere posta ai voti nell'odierna seduta.

Anche l'esigenza di una votazione contestuale emersa nel dibattito risulta infondata in quanto in futuro potranno arrivare nuovi casi di insindacabilità e non sarà mai possibile una votazione contestuale di tutti i documenti pervenuti in diversi momenti.

La senatrice ROSSOMANDO (*PD*) concorda con le considerazioni testé espresse dal senatore Grasso.

Il PRESIDENTE fa presente che la Giunta ritiene unanimemente necessario che si proceda ad una discussione volta a individuare i criteri di applicazione dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Va invece posta ai voti l'ulteriore proposta, formulata dal senatore Paroli, volta a posticipare il voto sul documento della senatrice Bottici successivamente alla predetta discussione dei criteri ermeneutici generali per le questioni di insindacabilità. Pertanto, previa verifica del numero legale, pone ai voti la proposta di rinvio della votazione del documento in titolo avanzata dal senatore Paroli.

La Giunta approva, a maggioranza, la proposta di rinvio avanzata dal senatore Paroli.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 12,50.