

GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

Mercoledì 5 maggio 2021

Plenaria

91ª Seduta

Presidenza del Vice Presidente

CUCCA

La seduta inizia alle ore 19,05.

IMMUNITÀ PARLAMENTARI

(Doc. IV-ter, n. 14) Richiesta di deliberazione sull'insindacabilità delle opinioni espresse dal signor Carlo Amedeo Giovanardi, senatore all'epoca dei fatti, per il reato di cui agli articoli 110, 326, 338, 61, n. 2 e n. 9, del codice penale (rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio e violenza o minaccia ad un Corpo politico, amministrativo o giudiziario o ai suoi singoli componenti)

(Seguito dell'esame e rinvio)

La Giunta riprende l'esame iniziato nella seduta del 4 marzo 2021 e proseguito nelle sedute del 31 marzo e 27 aprile 2021.

Il relatore, senatore DURNWALDER (*Aut (SVP-PATT, UV)*), illustra la propria proposta conclusiva ricordando preliminarmente che il Tribunale di Modena, con lettera pervenuta il 25 gennaio 2021, ha trasmesso – ai sensi dell'articolo 3 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. 1640/2020 R.G.N.R. – 1851/2020 R.G. Trib. nei confronti del dottor Carlo Amedeo Giovanardi, senatore all'epoca dei fatti.

In data 26 gennaio 2021 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 in pari data.

Si rileva preliminarmente che la vicenda nella quale si inserisce la richiesta *de qua* è già stata oggetto di esame da parte della Giunta in relazione alla richiesta di autorizzazione all'utilizzo di tabulati e di intercettazioni di conversazioni telefoniche da parte del Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Bologna (*Doc. IV*, n. 3); in data 1° luglio 2020 la Giunta ha deliberato, a maggioranza, di proporre all'Assemblea, con riguardo al profilo inerente all'utilizzo delle intercettazioni telefoniche, di accogliere la richiesta per la prima telefonata (del 30 marzo 2013) e di respingerla per tutte le successive telefonate, ossia quelle dell'8 giugno, 27 giugno e 10 luglio 2013; per ciò che concerne l'utilizzo dei tabulati, di accogliere la richiesta dell'autorità giudiziaria. Tale proposta è in attesa di essere esaminata dal *plenum* dell'Assemblea del Senato.

Gli stessi fatti hanno inoltre riguardato anche la richiesta di chiarimenti all'autorità giudiziaria deliberata dalla Giunta in data 25 novembre 2020, all'esito dell'esame della documentazione fatta pervenire dello stesso onorevole Giovanardi (Affare assegnato n. 4), ed inerente all'utilizzo, da parte della medesima autorità giudiziaria, delle videoriprese effettuate dal signor Alessandro Bianchini.

In estrema sintesi, la domanda del Tribunale di Modena rammenta che l'onorevole Giovanardi è accusato di aver posto in essere una serie di attività volte ad ottenere, a favore delle imprese Bianchini Costruzioni S.r.l. e IOS di Bianchini Alessandro, la revoca dell'esclusione dalla *c.d. white list* – e cioè l'elenco degli imprenditori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa, rilevante nel contesto dei pubblici appalti – operata dal Prefetto, con nuovo inserimento e ripristino delle facoltà previste per le imprese iscritte.

Secondo il Pubblico ministero, per perseguire tali finalità l'allora senatore Giovanardi avrebbe perpetrato, oltre a comportamenti pressori, vere e proprie minacce finalizzate a turbare le attività di un Corpo amministrativo (nella fattispecie il Prefetto di Modena ed il Gruppo Interforze), nonché a costringere i pubblici ufficiali destinatari di tale condotta illecita, nell'occasione anche oltraggiati, a compiere atti contrari all'ufficio. Al fine di meglio esercitare tale attività di minaccia, l'*ex* senatore Giovanardi avrebbe adoperato informazioni precise e circostanziate, ancora coperte da segreto, inerenti ai relativi procedimenti amministrativi, a lui fornite in particolare dal coimputato dottor Ventura, Capo di Gabinetto della Prefettura, nonché di volta in volta in misura minore da altri soggetti, integrando in tal modo anche il delitto di cui all'articolo 326 del codice penale.

Dall'esame della domanda si evince che, all'udienza del 15 dicembre 2020, la difesa dell'onorevole Giovanardi ha eccepito l'applicazione al caso in esame dell'esimente prevista dall'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Il Collegio precedente ha ritenuto che i comportamenti contestati all'imputato non ricadessero nell'alveo applicativo delle disposizioni di cui all'articolo 68 della Costituzione, come esplicitato dall'articolo 3, comma 1, della legge n. 140 del 2003, dovendo conseguentemente escludersi la sussistenza della scriminante costituzionale. Ha pertanto sospeso il pro-

cesso trasmettendo gli atti al Senato della Repubblica per la relativa deliberazione.

Nel motivare il rigetto dell'eccezione, è stato in primo luogo evidenziato che, trattandosi di attività *extra moenia*, sussisterebbe la necessità del nesso funzionale con l'attività parlamentare, canone introdotto dalla Corte costituzionale che si traduce in una copertura della scriminante limitata alle opinioni del parlamentare e agli atti che, fuori dal Parlamento, sono destinati alla riproduzione espressiva e alla divulgazione delle opinioni stesse.

Sul punto viene richiamata la pronuncia della Corte costituzionale n. 137 del 2001 la quale, in tema di oltraggio e resistenza a pubblico ufficiale, risolvendo un conflitto di attribuzione nel senso di censurare la delibera parlamentare di insindacabilità, ha rimarcato che la prerogativa parlamentare non può essere estesa sino a comprendere gli insulti e non può essere riferita ai comportamenti materiali qualificati come resistenza a pubblico ufficiale.

Secondo l'autorità giudiziaria quanto argomentato dalla Consulta varrebbe a maggior ragione per le minacce, come contestate nel capo di imputazione, che esulerebbero dalla prospettiva di «critica e denuncia politica» non presentando un nesso funzionale con l'attività parlamentare svolta, in quanto rivolte direttamente agli organi competenti o a loro componenti al fine specifico di ottenere la modifica di alcuni provvedimenti amministrativi in senso favorevole alle imprese citate.

Si fa presente che la lettera di trasmissione della domanda del Tribunale di Modena di cui al presente procedimento indicava l'onorevole Giovanardi imputato «*per il reato di cui all'art. 110, 326, 338, 61, n. 2 e n. 9 del codice penale*», con riferimento quindi al concorso nei reati di rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio e violenza o minaccia ad un corpo politico, amministrativo o giudiziario o ai suoi singoli componenti, aggravati.

Tuttavia, nella narrativa dei fatti riportata nel corpo dell'ordinanza, risultava un riferimento anche al reato di oltraggio che, peraltro, nel precedente *Doc. IV*, n. 3 emergeva in un autonomo capo di imputazione.

Alla luce di tale notazione, la Giunta ha deliberato un'integrazione istruttoria volta a chiedere all'autorità giudiziaria, tramite la Presidenza del Senato, se la richiesta *de qua* fosse relativa solo al capo di imputazione di cui all'articolo 110, 326, 338, 61, n. 2 e n. 9 del codice penale (emergente dalla lettera di trasmissione della presente domanda), oggetto del primo capo di imputazione a carico dell'onorevole Giovanardi nel precedente *Doc. IV*, n. 3, o se essa riguardasse anche l'ulteriore capo di imputazione che nel precedente documento esaminato dalla Giunta risultava a carico dello stesso onorevole Giovanardi, inerente al reato previsto e punito dagli articoli 81, 341-*bis* e 336 del codice penale (violenza o minaccia a un pubblico ufficiale ed oltraggio a pubblico ufficiale).

Con provvedimento emesso il 16 marzo 2021 e pervenuto alla Giunta il 23 marzo 2021, il Tribunale di Modena ha fornito riscontro all'istanza di integrazione istruttoria deliberata dalla Giunta in data 4 marzo 2021.

Il Tribunale ha in particolare chiarito che la richiesta di deliberazione in esame riguarda sia il capo di imputazione di cui agli articoli 110, 326 (rivelazione e utilizzazione di segreti d'ufficio), 338 (violenza o minaccia ad un corpo politico, amministrativo o giudiziario o ai suoi singoli componenti), 61, n. 2 e n. 9 del codice penale (Capo A) e sia il capo di imputazione di cui agli articoli 81, 341-*bis* (oltraggio a pubblico ufficiale) e 336 (violenza o minaccia ad un pubblico ufficiale) del codice penale (Capo B).

In data 15 aprile 2021 l'onorevole Giovanardi ha inviato alla Giunta una memoria. Nella parte iniziale ripercorre le tappe della vicenda che lo vede interessato e passa poi a illustrare gli atti *intra moenia* che dimostrerebbero un nesso funzionale tra le condotte che gli vengono contestate e la sua attività di parlamentare. Risulterebbe evidente il nesso funzionale tra la sua attività parlamentare dal 2008 al 2018, comprendente atti di sindacato ispettivo, interpellanze e interventi, e i contatti avuti con la Questura di Modena, il Gruppo Interforze, il Ministero dell'Interno e le interviste rilasciate alla stampa.

In particolare, in riferimento alle imprese Baraldi e Ge.Co., segnala varie interpellanze, presentate tra il 16 gennaio e il 6 giugno 2013 volte a sollecitare al Governo risposte in merito alle interdittive antimafia che avevano colpito tali aziende e alle conseguenze sulla situazione dei dipendenti.

Di contenuto simile sarebbero anche le interpellanze presentate tra il 26 febbraio e il 21 ottobre 2014 relativamente all'impresa Bianchini, a cui fa riferimento anche un intervento in Aula del 29 ottobre 2014 nell'ambito della discussione congiunta su tre relazioni presentate dalla Commissione antimafia (*Doc. XXXIII n. 2, n. 3 e n. 4*).

Infine, vengono segnalate altre due interpellanze presentate il 14 luglio 2015 e il 16 gennaio 2016 in riferimento all'azienda Lo Bello S.n.c.

La memoria prosegue soffermandosi sull'accusa di oltraggio a pubblico ufficiale. La conversazione con i due ufficiali dei Carabinieri, nella quale il senatore non avrebbe fatto altro che esporre le argomentazioni sulle interdittive antimafia più volte affrontate nella sua attività parlamentare, si sarebbe svolta in pubblico nei limiti di una civile discussione e sarebbe evidente la sussistenza di un *fumus persecutionis* nei suoi confronti.

Relativamente alla notizia di sedicenti agenti dei servizi segreti che avrebbero promesso alle aziende un interessamento ai fini del reintegro nella *white list* in cambio di denaro, l'onorevole Giovanardi ricorda di aver tempestivamente avvisato l'Autorità giudiziaria e di aver presentato un atto di sindacato ispettivo sulla vicenda.

In risposta alla tesi della Procura secondo cui l'attività parlamentare fin qui ricordata sarebbe «un paravento per poter svolgere attività all'esterno del Parlamento», il senatore richiama brevemente i principi di funzionalità e temporalità del nesso tra attività *extra* e *intra moenia* sanciti dalla Corte costituzionale la cui giurisprudenza gli è ampiamente nota in virtù della sua esperienza in qualità Presidente della Giunta per le auto-

rizzazioni della Camera prima e componente della Giunta delle elezioni e delle immunità del Senato poi.

Conclude quindi la sua memoria rammentando che l'accusa si è concentrata sull'episodio relativo all'azienda Bianchini che nell'ambito del procedimento relativo ai titolari sarebbe «drasticamente ridimensionato» e sottolineando l'importanza che sia il Senato a giudicare della «legalità» delle sue azioni affinché «l'unico atteggiamento di un parlamentare di fronte a macroscopici errori della pubblica amministrazione» non sia quello di «un omertoso silenzio».

L'onorevole Giovanardi è stato ascoltato dalla Giunta ai sensi dell'articolo 135, comma 5, del Regolamento del Senato, nella seduta del 27 aprile 2021, nella quale ha svolto le proprie argomentazioni difensive.

Si 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 a quella *intra moenia*.

Prima di procedere alla verifica della sussistenza dei due predetti requisiti, la Giunta deve verificare preliminarmente se sia configurabile o meno una *opinio* rispetto ai fatti contestati, atteso che la prerogativa dell'insindacabilità viene riferita dal primo comma dell'articolo 68 alle «opinioni espresse» (o in alternativa ai «voti dati»). Senza la concreta sussistenza dell'*opinio* manca il substrato ontologico della prerogativa, che nei casi in cui i fatti contestati non si sostanziassero in opinioni espresse dal parlamentare, non potrebbe in alcun modo sussistere. A titolo meramente esemplificativo, si rileva che ad un parlamentare a cui venga contestato un reato di omicidio, non potrebbe mai essere riconosciuta la prerogativa dell'insindacabilità delle opinioni espresse.

Nel caso di specie il procedimento ha ad oggetto le imputazioni di cui agli articoli 326 (rivelazione e utilizzazione di segreti d'ufficio), 338 (violenza o minaccia ad un Corpo politico, amministrativo o giudiziario o ai suoi singoli componenti), del codice penale (Capo A) e sia il capo di imputazione di cui agli articoli 341-*bis* (oltraggio a pubblico ufficiale)

e 336 (violenza o minaccia ad un pubblico ufficiale) del codice penale (Capo B).

Per quel concerne la fattispecie penale di cui all'articolo 326 del codice penale (rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio) il Doc. IV, n. 3 – relativo alle intercettazioni telefoniche, il cui esame è già concluso in Giunta – a pagina 7 precisa che i fatti contestati si sostanziano nell'acquisizione, da parte dell'onorevole Giovanardi (prevalentemente mediante le comunicazioni del dottor Ventura, del dottor De Stavola, dell'avvocato Moscatini ed infine del dottor Lambertucci) «di informazioni segrete precise e circostanziate in relazione all'iter dei procedimenti relativi al rilascio di informazioni antimafia o di iscrizione alla cd. White list, nonché di copie di atti endo-procedimentali ancora segreti (es. verbali del gruppo Interforze, relazioni di intervento delle Forze di polizia delegate al compimento di atti dal prefetto di Modena, ecc.) presenti presso la Prefettura di Modena; informazioni ed atti segreti messi a disposizione di tutto il nucleo familiare Bianchini a partire dalla primavera del 2014 ...» (brano tratto testualmente dal predetto Doc. IV, n. 3).

I fatti contestati all'onorevole Giovanardi risultano completamente incompatibili ed estranei rispetto alla fattispecie dell'«opinione espressa» contemplata dall'articolo 68 della Costituzione.

L'*opinio* presuppone ontologicamente l'espressione di un giudizio valutativo, di convinzioni, di idee, di critiche, elementi non presenti nei fatti predetti relativi all'articolo 326, nei quali l'indagato si limita a mettere a disposizione di tutto il nucleo familiare Bianchini informazioni ed atti segreti. L'informazione segreta e l'atto segreto sono elementi precostituiti che non presuppongono alcun giudizio valutativo del parlamentare, alcuna espressione di *opinio* quindi, atteso che lo stesso si limita – secondo la tesi accusatoria – a mettere indebitamente a disposizione dei Bianchini tali elementi informativi. Non c'è valutazione, non c'è alcuna espressione di giudizio, non vi è quindi alcuna opinione.

Per i motivi fin qui evidenziati il relatore prospetta l'opportunità che la Giunta proponga all'Assemblea di dichiarare la propria incompetenza rispetto ai fatti contestati relativi all'articolo 326 del codice penale e conseguentemente di restituire gli atti all'autorità giudiziaria limitatamente ai fatti oggetto di tale imputazione.

Occorre ora verificare la configurabilità o meno di un'opinione espressa rispetto alle altre tre fattispecie contestate, ossia violenza o minaccia ad un Corpo politico, amministrativo o giudiziario o ai suoi singoli componenti (articolo 338 del codice penale), oltraggio a pubblico ufficiale (articolo 341-*bis* del codice penale) e violenza o minaccia ad un pubblico ufficiale (articolo 336 del codice penale).

Va evidenziato preliminarmente, sul piano metodologico, che vanno tenuti distinti, ai fini dell'accertamento preliminare in ordine alle competenze del Senato, la fattispecie penale astrattamente configurabile (ad esempio diffamazione nella maggior parte dei casi di insindacabilità, ma anche oltraggio a pubblico ufficiale) dall'opinione espressa che connota i fatti ascrivibili alla fattispecie penale.

Per la fattispecie di minaccia a corpo amministrativo, contestata al senatore Giovanardi, l'articolo 338 del codice penale richiede un dolo specifico, caratterizzato teleologicamente dall'intenzione di turbare o ostacolare il funzionamento dell'istituzione. Occorre quindi non solo una semplice minaccia, ma anche che la stessa abbia la specifica finalità di impedire o turbare il funzionamento dell'istituzione. Il suddetto profilo teleologico, che caratterizza il dolo specifico richiesto dalla fattispecie incriminatrice, rende incompatibile la stessa con la figura dell'opinione espressa, sulla quale l'articolo 68 della Costituzione incentra l'insindacabilità. L'alveo costituito dall'opinione espressa viene ampiamente superato dal predetto dolo specifico, che altera la natura di diritto di critica riconosciuta all'opinione espressa dal parlamentare, trasformandola in una finalità di coartazione dell'organo stesso, del tutto estranea all'ambito della prerogativa.

Analogo ragionamento può essere prospettato riguardo all'articolo 336 del codice penale, che parimenti richiede non solo la minaccia rivolta al pubblico ufficiale, ma anche un dolo specifico costituito dalla finalità di impedire od ostacolare il compimento di un atto del suo ufficio. Anche in tal caso la coartazione costituita dalla minaccia appare teleologicamente orientata ad impedire un atto d'ufficio ed in quanto tale esula quindi dall'ambito dell'opinione espressa e del diritto di critica che caratterizza tale figura.

Per i fatti contestati al senatore Giovanardi relativi agli articoli 336 e 338 del codice penale il relatore prospetta l'opportunità, quindi, che la Giunta proponga all'Assemblea la dichiarazione della propria incompetenza e la restituzione degli atti all'autorità giudiziaria. Si precisa che nella sede istruttoria in questione, relativa ad una richiesta di deliberazione relativa ad un'insindacabilità di opinioni espresse, la Giunta non entra nel merito della legittimazione o meno da parte dell'autorità giudiziaria all'eventuale utilizzo nei confronti dell'onorevole Giovanardi di intercettazioni per comprovare i fatti in questione, né tantomeno entra nel merito dell'eventuale utilizzo nei confronti del predetto parlamentare della videoregistrazione operata dal signor Bianchini. Rispetto a tali profili la Giunta si riserva la facoltà di proporre all'Assemblea del Senato il sollevamento di fronte alla Corte costituzionale di un conflitto di attribuzione nei confronti della competente autorità giudiziaria, nell'eventualità in cui la stessa utilizzi nei confronti dell'onorevole Giovanardi (senatore all'epoca dei fatti) le predette captazioni senza acquisire preventivamente l'autorizzazione del Senato all'utilizzo delle stesse.

Nel caso di oltraggio la fattispecie penale contemplata dal codice appare invece compatibile con la figura dell'opinione espressa.

La valenza fortemente critica di un'opinione espressa da un parlamentare può lambire astrattamente reati di diffamazione, ma anche reati di oltraggio a pubblico ufficiale quando l'offesa oggetto della norma incriminatrice trova un sostrato in un'*opinio* atta a radicare un diritto di critica, aspra ma pur sempre con valenza funzionale orientata nella direzione della menzionata critica.

La prerogativa dell'insindacabilità presuppone un rafforzamento per i parlamentari del diritto di libertà di manifestazione del proprio pensiero, riconosciuto a tutti i cittadini dall'articolo 21 della Costituzione, ma ampliato nella sua connotazione per i membri del Parlamento in relazione all'esigenza funzionale costituita dal ruolo che svolgono. La libertà di manifestazione del proprio pensiero assume, quindi, la valenza di diritto più ampio per questi ultimi, in ossequio all'esigenza di preservarne l'autonomia e di sottrarli alle influenze e ai ricatti di gruppi di pressione, i quali potrebbero minare il diritto di denuncia politica e di critica che costituisce un elemento fondamentale del profilo funzionale di un parlamentare. Proprio tale diritto di critica e di denuncia politica può determinare la configurabilità astratta di una fattispecie di oltraggio a pubblico ufficiale, che tuttavia rientra nell'ambito della prerogativa di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione ove si sostanzia innanzitutto in un'opinione e poi che costituisca una divulgazione *extra moenia* di contenuti già prospettati nelle aule parlamentari o in atti tipici parlamentari.

Sul piano concreto si osserva quindi che, nel caso di specie, il senatore Giovanardi riteneva che l'esclusione dalla *white list* della ditta Bianchini fosse un'ingiustizia, riteneva che tale misura fosse del tutto infondata sulla base di un proprio convincimento, di un proprio giudizio valutativo, in definitiva sulla base di una propria opinione, fortemente critica rispetto all'operato dei pubblici ufficiali coinvolti, ma pur sempre agganciata all'alveo dell'*opinio*.

L'opinione del senatore Giovanardi si sostanziava nel fatto che, secondo un suo giudizio o convincimento personale, la ditta Bianchini avesse diritto ad essere inclusa nella *white list* e conseguentemente l'esclusione della stessa fosse un abuso del quale dovevano rispondere tutti i pubblici ufficiali che l'avevano decisa o che avevano contribuito a tale ingiusto (a suo giudizio) esito procedimentale. È un'opinione espressa dal senatore Giovanardi con locuzioni critiche molto aspre, ma pur sempre un'opinione ai fini della verifica preliminare in questione.

Alla luce di tali elementi, rispetto all'oltraggio a pubblico ufficiale può ritenersi che sussista la competenza del Senato, consentendo i fatti posti alla base di tali imputazione la configurabilità della fattispecie dell'opinione espressa, ai fini della prerogativa di cui all'articolo 68 della Costituzione.

In altri termini, per tutte le fattispecie in questione delle quali si è reso protagonista il senatore Giovanardi sussiste ontologicamente un'opinione espressa, un giudizio valutativo fortemente critico, che lambisce il terreno dell'oltraggio, ma che presuppone comunque l'espressione di una «opinione», sia pure espressa in termini così aspri da consentire l'astratta configurazione di un comportamento di oltraggio.

Va tuttavia rilevato che l'elemento della configurazione ontologica dell'*opinio* è condizione necessaria, ma non sufficiente, atteso che esistono due categorie di opinioni espresse da un parlamentare, ossia quelle non collegate da alcun nesso funzionale con atti *intra moenia* – in quanto tali irrilevanti ai fini della prerogativa – e quelle invece per le quali il pre-

detto nesso funzionale sussiste, idonee quindi a radicare l'immunità di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Nel caso di specie, nell'interrogazione a risposta scritta n. 4-08933 del 16 gennaio 2013 relativa al rigetto della domanda di iscrizione alla *white list* della ditta F.lli Baraldi S.p.A., l'onorevole Giovanardi ha evidenziato i danni economici subiti dalla ditta sottolineando come «la decisione, del tutto discrezionale, della prefettura di Modena certamente non contrasta gli interessi della criminalità organizzata, mentre mette in ginocchio una stimata impresa locale aggravando ancor più i disastrosi effetti del terremoto».

In riferimento al respingimento della domanda della Ge.Co. S.r.l., il 15 marzo 2013 nell'interrogazione a risposta scritta n. 4-08996, il senatore nelle premesse definiva «arbitrarie e non adeguatamente motivate» le decisioni della Prefettura di Modena che avrebbero causato «*gravissimi danni all'economia locale senza incidere minimamente nel contrasto alla criminalità organizzata*» e chiedeva conto al Ministro dell'interno delle modalità messe in atto dalla Prefettura per la gestione delle domande di iscrizione, e del loro eventuale rifiuto, alla *white list*.

In seguito, il 21 marzo 2013, nell'interpellanza n. 2-00002, sempre sulla Ge.Co. S.r.l., il senatore ritornava sulla gestione delle iscrizioni alla *white list* da parte della Prefettura di Modena e concludeva domandando se il Ministro non ritenesse «che i provvedimenti assunti, la negazione dell'accesso agli atti e la discrezionalità a giudizio dell'interpellante assoluta delle decisioni non violino clamorosamente i principi di legalità contenuti nella nostra Costituzione».

Il 15 maggio 2013 presentava l'interpellanza n. 2-00016 riferita alla Baraldi e ai provvedimenti interdittivi della Prefettura di Modena che l'avevano colpita, sosteneva che la Prefettura aveva gito «inopinatamente» e «sulla base non di prove o di un provvedimento di un magistrato, ma di meri sospetti e indizi». Proseguiva con le seguenti considerazioni: «mantenendo l'interdittiva ingiusta e ingiustificata nei confronti di un'impresa sana e pulita si finisce paradossalmente per favorire negli appalti pubblici altre imprese che potrebbero essere invece affiliate o contigue alla criminalità organizzata; sotto il profilo della civile convivenza, l'aspetto a giudizio dell'interpellante più grave della vicenda consiste nel fatto che il prefetto di Modena con il suo comportamento mina alla base e rompe il rapporto di fiducia che i cittadini onesti e laboriosi hanno con le istituzioni».

Nel suo intervento in Aula del 6 giugno 2013, illustrativo dell'interpellanza n. 2-00001 sulla cooperativa Coopsette, segnalava le conseguenze di tipo occupazionale legate ai provvedimenti di esclusione dalle *white list*, riferendosi anche alle vicende della Ge.Co. e della Baraldi e sottolineava la «discrezionalità» dei provvedimenti e il «meccanismo contorto» di gestione dei ricorsi contro le interdittive. Chiudeva con le seguenti parole: «Non vorrei che la lotta alla mafia, alla 'ndrangheta e alla camorra, che è sacrosanta, diventasse un favore fatto alla 'ndrangheta, alla camorra e alla criminalità organizzata. [...] Ma è questo il modo di combattere la

mafia, la camorra e la 'ndrangheta? Sarebbe questo? E quando queste aziende falliranno, non è che poi verrà qualcuno a prendere il loro posto? [...] io con questa interpellanza voglio sottolineare la necessità – credo che il Governo lo stia facendo in un decreto-legge – di fissare dei paletti che non mettano in capo a una sola persona – cioè un prefetto – il diritto di vita e di morte rispetto a vicende che coinvolgono centinaia di persone e di lavoratori, in una procedura che è totalmente opaca e che non ha nessuna garanzia giurisdizionale. Ripeto: nessuna garanzia giurisdizionale. Tutto si basa su rapporti di polizia giudiziaria, che, come sanno i colleghi del Sud, troppe volte – quindi non vorrei che si esportasse anche al Nord – sono costruite su dicerie, sentito dire, rapporti familiari o l'essere stati visti al bar. Non è che su queste cose si possa costruire una vicenda che – poi – ha delle ripercussioni sul territorio che possono essere devastanti».

Dopo la risposta del Vice ministro dell'interno Bubbico, concludeva dicendosi contento delle misure annunciate dal Vice ministro perché «nel momento in cui il Governo afferma che dobbiamo intervenire con un decreto-legge mostra la consapevolezza che il problema è gigantesco».

Relativamente all'impresa Bianchini, colpita anch'essa da interdittiva antimafia, l'onorevole Giovanardi presentava un'interpellanza il 26 febbraio 2014 che definisce «incomprensibile» l'atteggiamento dell'autorità amministrativa, la quale si sarebbe rifiutata di «revocare le interdittive anche quando sono stati rimossi gli elementi del supposto pericolo» e concludeva chiedendo al Ministro dell'interno quali fossero le iniziative che intendeva assumere «per revocare l'interdittiva antimafia che ha colpito l'impresa Bianchini e più in generale per introdurre nel nostro ordinamento i correttivi a questa normativa, a giudizio dell'interpellante surreale, che ha sinora prodotto soltanto la perdita di centinaia di posti di lavoro, intralciato la ricostruzione e neppure minimamente contrastato le attività criminali così come illustrato presso la Commissione d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere dal professor Fiandaca l'11 febbraio 2014».

Sempre sulla Bianchini, il 22 luglio 2014 presentava un'altra interpellanza, la n. 2-00182, le cui conclusioni sono le seguenti: «A parere degli interroganti le sanzioni interdittive antimafia dovrebbero avere come scopo quello di proteggere la società e le imprese da potenziali pericoli di infiltrazioni mafiose; nel caso in questione la stessa Prefettura non mette in dubbio l'onestà dell'imprenditore che ha tempestivamente rimosso tutte le cause di sospetto indicate nell'interdittiva provvedendo ad esempio immediatamente al licenziamento dei lavoratori assunti dopo il terremoto, si chiede di sapere quali iniziative urgenti il Ministro in indirizzo intenda assumere per evitare che strumenti pensati per combattere la criminalità organizzata non producano come unico effetto quello di distruggere aziende sane, provocare disoccupazione e impedire a chi ha la sfortuna di esserne vittima, e ai propri familiari, di continuare a svolgere attività imprenditoriali».

Si segnala inoltre che il 21 ottobre 2014, poco dopo la conversazione con i due Ufficiali dei Carabinieri avuta a Modena, presentava un'ulteriore

interpellanza riferita alla ditta Bianchini chiedendo «quali iniziative il Governo intenda adottare per evitare che le interdittive antimafia comportino la distruzione delle aziende; in base a quali motivazioni, in uno stato di diritto, le supposte responsabilità dei padri coinvolgano anche i figli».

Pochi giorni dopo, il 29 ottobre 2014, intervenendo in Aula durante la discussione congiunta di tre relazioni della Commissione antimafia (*Doc. XXIII n. 2, n. 3 e n. 4*) si esprimeva in questi termini: «Ci troviamo di fronte ad una situazione kafkiana, specialmente al Nord, dove imprese sane e cittadini perbene vengono colpiti in modi – adesso vi leggerò come – che, secondo me, sono indegni di un Paese civile perché ci riportano alla Santa Inquisizione, visto che si tratta di situazioni nelle quali i cittadini non possono difendersi rispetto alle accuse che vengono sollevate nei loro confronti. [...] Come ho già detto in Commissione antimafia, ci sono intimidazioni, ci sono minacce, ricatti e scalate societarie in galera. Queste persone vengono inquisite. Ma lo Stato, i prefetti, l'interforze non devono essere percepiti dal cittadino come dei nemici. [...] I cittadini devono essere alleati nella lotta contro la criminalità organizzata; devono avere paura della mafia, della 'ndrangheta e della camorra, non possono avere paura delle istituzioni, non possono considerare le istituzioni come loro nemici. Se ci mettiamo su questo piano di fanatismo, finirà che, invece di fare un dispetto alla mafia e di combatterla, le faremo una cortesia».

Alla luce di tali atti *intra moenia*, tutti caratterizzati dalla sussistenza del nesso funzionale e anche del cosiddetto legame temporale, il relatore propone che per la fattispecie di oltraggio (articolo 341-*bis* del codice penale) si riconosca l'esistenza della prerogativa di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione, precisando che la fattispecie di cui alla sentenza della Corte costituzionale n. 137 del 2001 è sicuramente diversa da quella di cui al documento in titolo atteso che, come chiarisce la Consulta, nel caso del 2001 era ravvisabile solo un «generico collegamento con un contesto politico indeterminabile del tutto avulso dall'esercizio di funzioni parlamentari suscettibili di essere concretamente individuate» (brano riportato testualmente dalla predetta sentenza della Corte). Nel caso in esame, invece, il collegamento non è affatto generico, ma al contrario inerisce a specifici atti e attività *intra moenia*, in grado di radicare quindi il nesso funzionale.

In conclusione il relatore prospetta l'opportunità che la Giunta proponga all'Assemblea di dichiarare la propria incompetenza – con conseguente restituzione degli atti all'autorità procedente – per i fatti relativi alle fattispecie contestate di rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio (articolo 326 del codice penale), di violenza o minaccia ad un Corpo politico, amministrativo o giudiziario o ai suoi singoli componenti (articolo 338 del codice penale) e di violenza o minaccia ad un pubblico ufficiale (articolo 336 del codice penale) ed altresì che venga invece riconosciuta la prerogativa dell'insindacabilità di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione per i fatti relativi alla fattispecie contestata di oltraggio a pubblico ufficiale (articolo 341-*bis* del codice penale).

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

(Doc. IV-ter, n. 16) Richiesta di deliberazione sull'insindacabilità delle opinioni espresse dal senatore Mario Michele Giarrusso 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 31 marzo 2021.

Il relatore, senatore AUGUSSORI (*L-SP-PSd'Az*) illustra la propria proposta conclusiva ricordando preliminarmente che il Tribunale di Roma – Sezione del Giudice per le indagini preliminari, con ordinanza in data 15 marzo 2021, pervenuta al Senato il successivo 24 marzo, 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. 1546/2021 R.G.N.R. – n. 15124/2021 R.G. G.I.P., pendente nei confronti del senatore Mario Michele Giarrusso per il reato di cui all'articolo 595, comma 3, del codice penale.

Il Presidente del Senato ha deferito la questione all'esame della Giunta in data 25 marzo 2021.

Il signor Domenico Scarfone ha sporto querela in riferimento alle dichiarazioni pubblicate dal senatore Giarrusso il 24 agosto 2020 sulla sua pagina Facebook dove affermava: «Un cognato al 41-bis fa punteggiato. Ti mettono capolista»; e ancora «Vorrei sapere se il capolista del M5S per le elezioni comunali di Genzano, tale Fulvio Attenni, sia o no il fratello di Silvana Attenni, già moglie del boss della 'ndrangheta Scarfone, attualmente al 41-bis, inquisita anche per lei per mafia ed allo stato prosciolta». Nella richiesta si specifica che il querelante non era ristretto al 41-bis e che, condannato in primo grado, veniva assolto dalla Corte d'appello di Reggio Calabria il 10 settembre 2018.

In data 15 aprile 2021 il senatore Giarrusso ha inviato alla Giunta una memoria in cui chiede che venga riconosciuta l'insindacabilità delle opinioni espresse il 24 agosto 2020 relativamente al signor Domenico Scarfone, querelante.

In primo luogo il senatore ricorda che attualmente è componente, così come nella legislatura scorsa, della Commissione Antimafia, della Commissione Giustizia e di questa Giunta e che nella scorsa legislatura era coordinatore, in seno alla Commissione Antimafia, del Comitato per le infiltrazioni mafiose negli enti locali. L'attività svolta in tale ambito lo ha portato a essere primo firmatario del disegno di legge presentato al Senato n. 510 sulla modifica dell'articolo 416-ter del codice penale in materia di voto di scambio politico-mafioso.

Illustra poi brevemente l'articolo 68 della Costituzione e la legge 140 del 2003 riferendosi all'irrinunciabilità della prerogativa dell'insindacabi-

lità volta a salvaguardare la piena libertà d'espressione del parlamentare. L'applicazione della guarentigia, oltre all'attività svolta in sede parlamentare, si estende anche alle attività della stessa natura svolte fuori dal Parlamento.

Nel caso specifico, prosegue la memoria, non vi sarebbe dubbio che si è di fronte a un atto atipico connesso funzionalmente con l'incarico parlamentare. A sostegno di ciò, il senatore Giarrusso ha allegato alla memoria i seguenti atti:

a) l'interrogazione a risposta orale n. 3-01919 del 10 settembre 2020, che tratta la candidatura alle elezioni comunali del 2020 a Genzano di Fulvio Attenni, fratello di Silvana Attenni moglie del querelante, Domenico Scarfone, appartenente secondo notizie di stampa a una cosca e coinvolto con la moglie in un processo di mafia;

b) alcuni estratti dalle relazioni al Parlamento della Direzione investigativa antimafia, dal 2016 al 2019, dai quali si evincono le attività della cosca Mazzagatti-Polimeni-Bonarrigo originaria di Oppido Mamertina e operante anche in Lazio;

c) alcuni estratti dall'ordinanza 21 novembre 2013 di fermo degli appartenenti alla cosca suddetta, tra i quali figura Domenico Scarfone definito «elemento di vertice» e dai quali si evince il coinvolgimento di Silvana Attenni nelle attività criminose.

Si rende preliminarmente opportuno rammentare che 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.

Nel caso di specie non vi è alcun dubbio sulla corrispondenza puntuale, palese ed evidente tra i contenuti dell'interrogazione del 10 settembre 2020 e la dichiarazione *extra moenia*.

In particolare, tale interrogazione recita testualmente: «la signora Silvana Attenni sarebbe stata coniugata con Domenico Scarfone, originario

della Calabria, sospettato di essere un elemento di spicco della 'ndrangheta».

Ancora si legge nell'interrogazione in questione: «secondo le notizie di stampa su Domenico Scarfone «Infatti, la cosca, cui il sessantenne calabrese apparteneva almeno dal 1989, ha investito, ed espanso i propri interessi in altre regioni, specialmente nel Lazio, proprio grazie alla "dinamicità imprenditoriale" del prevenuto e al fatto che lo stesso si fosse stabilito nel comune di Genzano di Roma da qualche decennio», come si legge on line su «ildispaccio», il 10 gennaio 2014».

Prosegue l'atto di sindacato in questione evidenziando testualmente che «la stessa signora Attenni, secondo notizie di stampa, sarebbe stata coinvolta ed imputata in un processo di mafia, insieme all'ex marito Domenico Scarfone, condannato in primo grado, detenuto per lungo tempo con il regime di cui all'art. 41-bis dell'ordinamento penitenziario, ma poi assolto in appello».

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.

Tuttavia, come ha specificato la Corte costituzionale in particolare nella sentenza n. 335 del 2006, il rapporto di sostanziale contestualità tra interventi esterni ed atti tipici è «in linea di principio ipotizzabile anche tra esternazioni *extra moenia* ed atti tipici ad esse successivi... [e] presuppone che l'atto di funzione sia già preannunciato nelle prime o prevedibile sulla base della specifica situazione».

In particolare la Consulta, nel caso in cui l'atto *intra moenia* sia successivo all'atto *extra moenia*, incentra il legame temporale su due requisiti, alternativi tra loro, ossia il preannuncio nell'ambito della dichiarazione esterna della futura presentazione di un atto parlamentare o, in alternativa rispetto a tale fattispecie, la prevedibilità di un atto parlamentare «sulla base della specifica situazione».

Il primo requisito, ossia quello del preannuncio, non sussiste nel caso di specie e pertanto occorre concentrare l'analisi sul secondo requisito, al fine di valutare se la presentazione di un atto parlamentare fosse o meno prevedibile sulla base della specifica situazione.

La verifica che occorre effettuare si basa necessariamente su canoni di verosimiglianza e di ragionevolezza, atteso che la prevedibilità si sostanzia ontologicamente in un giudizio prognostico *ex ante* ed in quanto tale necessariamente ancorato a criteri valutativi «probabilistici». Con riferimento al caso di specie occorre quindi valutare se la presentazione di un atto parlamentare da parte del senatore Giarrusso fosse o meno prevedibile, e quindi se al momento della dichiarazione *extra moenia* fosse o

meno probabile la successiva presentazione di un atto di sindacato ispettivo da parte del senatore in questione.

La Corte costituzionale configura quindi un apposito criterio valutativo rispetto a tale fattispecie, stabilendo che il predetto giudizio prognostico *ex ante* debba essere incentrato sulla «specifica situazione» ed in tal modo richiedendo che i presupposti valutativi prognostici siano incentrati non su situazioni generiche, quanto su situazioni connotate da specificità e quindi articolate secondo elementi puntuali e circostanziati.

Il senatore Giarrusso, come ha ricordato anche nella memoria difensiva, attualmente è componente, così come nella legislatura scorsa, della Commissione Antimafia, della Commissione Giustizia e di questa Giunta e nella scorsa legislatura era coordinatore, in seno alla Commissione Antimafia, del Comitato per le infiltrazioni mafiose negli enti locali. Si tratta quindi di una prima circostanza, inerente alle funzioni svolte dal senatore Giarrusso nell'ambito del Senato.

Tale circostanza assume una valenza ancora più specifica se si considera che, come evidenziato anche nella memoria difensiva, alcuni estratti dalle relazioni al Parlamento della Direzione investigativa antimafia, dal 2016 al 2019, ineriscono alle attività della cosca Mazzagatti-Polimeni-Bonarrigo originaria di Oppido Mamertina e operante anche nel Lazio.

Alle predette circostanze va aggiunto il fatto che il senatore Giarrusso è il primo firmatario del disegno di legge presentato il 21 giugno 2018 al Senato n. 510 sulla modifica dell'articolo 416-*ter* del codice penale in materia di voto di scambio politico-mafioso.

Le tre circostanze fin qui evidenziate, ossia l'incarico di membro della Commissione antimafia del senatore Giarrusso, le relazioni trasmesse al Parlamento dalla Direzione investigativa antimafia relativamente alle attività della cosca Mazzagatti-Polimeni-Bonarrigo ed infine la presentazione da parte dello stesso – in qualità di primo firmatario – del disegno di legge n. 510, in materia di scambio politico-mafioso, rendevano prevedibile, in base ad un giudizio prognostico *ex ante*, che la dichiarazione *extra moenia* fosse seguita da un atto parlamentare ed in particolare che il senatore Giarrusso, alla luce dei ruoli specifici e delle specifiche attività svolte in Parlamento, avrebbe fatto seguire alle sue dichiarazioni esterne una atto *intra moenia*, circostanza peraltro puntualmente verificatasi. Va poi sottolineato che la successione temporale degli eventi è talmente ravvicinata da rendere ancora più pregnante la ricostruzione fin qui effettuata, atteso che tra la data delle dichiarazioni (ossia il 24 agosto 2020) e la data dell'interrogazione (ossia il 10 settembre 2020), intercorre un lasso di tempo contenuto. Tale circostanza peraltro è ancora più rilevante se si considera che dopo il 15 agosto c'è solitamente un periodo di sospensione dei lavori parlamentari, che riprendono proprio verso la metà di settembre.

Per i motivi fin qui evidenziati il relatore propone che la Giunta liberi l'insindacabilità delle opinioni espresse dal senatore Giarrusso, con riferimento al documento in titolo.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

Richiesta di deliberazione sull'insindacabilità delle opinioni espresse avanzata dal senatore Mario Michele Giarrusso, per le quali è pendente un atto di citazione presso il Tribunale di Potenza

(Seguito dell'esame e rinvio)

La Giunta riprende l'esame iniziato nella seduta del 31 marzo 2021 e proseguito nella seduta del 7 aprile 2021.

Il relatore, senatore Emanuele PELLEGRINI (*L-SP-PSd'Az*), illustra la propria proposta conclusiva ricordando preliminarmente presente che in data 2 marzo 2021, la Presidenza del Senato ha trasmesso alla Giunta una lettera del senatore Giarrusso con la quale chiede che sia sottoposta al Senato la questione dell'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione in relazione a un atto di citazione notificatogli dal dottor Francesco Basentini e pendente presso il Tribunale di Potenza.

All'origine del procedimento c'è un'intervista intitolata «Nel ministero Bonafede comanda la banda Palamara» rilasciata al giornalista Alessandro Rico e pubblicata sul quotidiano «La Verità» l'8 giugno 2020. Il sottotitolo recita «Basentini, ex capo del Dap, aveva incontrato in carcere il boss Michele Zagaria. Subito dopo sono stati scarcerati i mafiosi. Che cosa si saranno detti?» e l'intervista prosegue con le affermazioni del senatore che insinuerebbero l'esistenza di una Banda Palamara di cui l'attore, in qualità di capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (di seguito DAP), farebbe parte. L'attore avrebbe avuto, secondo il senatore, un lungo colloquio con il *boss* Zagaria, ristretto in regime di 41-*bis* presso il carcere de L'Aquila, alla presenza di una terza persona facente parte dei servizi segreti. Il senatore avrebbe anche insinuato un collegamento tra le rivolte verificatesi nelle carceri e le direttive relative alla gestione dei detenuti ad alto rischio sanitario in conseguenza del contagio da Covid. Il senatore avrebbe ingenerato l'idea che la «scarcerazione» di Zagaria e di altri 40 rappresentanti di alto livello della criminalità organizzata sarebbe stata determinata dal comportamento del DAP e del dottor Basentini che ne avrebbe garantito la scarcerazione, che non sarebbe mai avvenuta, emanando appositi provvedimenti amministrativi.

L'atto di citazione ricorda a questo proposito le direttive che si sono susseguite tra marzo e aprile 2020 per contrastare la diffusione del Covid-19 nelle carceri e che prevedono la detenzione domiciliare per i detenuti a rischio di sviluppare complicanze da tale patologia, provvedimenti adottati a seguito di ordinanze dei Tribunali o dei Tribunali del riesame.

Si sottolinea nella citazione che nessuna delle circostanze descritte dal senatore Giarrusso si sarebbe verificata. L'incontro con Zagaria sarebbe durato pochi minuti e sarebbe avvenuto alla presenza di diverse persone, tutte identificate, secondo la prassi tenuta in occasione delle visite del dottor Basentini presso gli istituti penitenziari, durante le quali si svolgevano incontri con molti detenuti.

Dopo l'esposizione del fatto, in punto di diritto la citazione prosegue con una disamina inerente alla diffamazione a mezzo stampa, al diritto di cronaca (che non si gioverebbe di una disciplina specifica, ma sarebbe frutto dell'opera della giurisprudenza) e alla libertà di manifestazione del pensiero, garantita dalla Costituzione.

La lesione della reputazione altrui non si verificherebbe quando la diffusione a mezzo stampa costituisca l'esercizio del diritto di cronaca nel rispetto dei presupposti di verità, continenza, sia formale che sostanziale, e interesse pubblico all'informazione, parametri assenti in questa vicenda. La citazione prosegue ricordando la differenza tratteggiata dalla giurisprudenza tra diritto di cronaca e diritto di critica e la necessità di un bilanciamento dell'interesse individuale alla reputazione con quello alla libera manifestazione del pensiero. Il delitto di diffamazione a mezzo stampa è integrato dall'utilizzo di insinuazioni generiche volte a ingenerare la convinzione che il soggetto diffamato si sia reso colpevole di condotte illecite, come avvenuto in questo caso.

Secondo il dottor Basentini la condotta del senatore Giarrusso e del giornale sarebbe chiaramente diffamatoria e lesiva del suo onore, della sua immagine e della sua reputazione, sia personale che professionale; le affermazioni del parlamentare esulerebbero dal diritto di critica poiché sarebbero state riportate notizie «false, non pertinenti, non verificate, prive del requisito della continenza».

In data 22 aprile 2021 il senatore Giarrusso ha inviato alla Giunta una memoria in cui chiede che venga riconosciuta l'insindacabilità delle dichiarazioni da lui fatte ad organi di stampa e ritenute diffamanti dal dottor Francesco Basentini.

In primo luogo il senatore ricorda che attualmente è componente, così come nella legislatura scorsa, della Commissione Antimafia, della Commissione Giustizia e di questa Giunta e che nella scorsa legislatura era coordinatore, in seno alla Commissione Antimafia, del Comitato per le infiltrazioni mafiose negli enti locali. L'attività svolta in tale ambito lo ha portato a essere primo firmatario del disegno di legge presentato al Senato n. 510 sulla modifica dell'articolo 416-ter del codice penale in materia di voto di scambio politico-mafioso.

Illustra poi brevemente l'articolo 68 della Costituzione e la legge n. 140 del 2003 riferendosi all'irrinunciabilità della prerogativa dell'insindacabilità volta a salvaguardare la piena libertà d'espressione del parlamentare. L'applicazione della guarentigia, oltre all'attività svolta in sede parlamentare, si estende anche alle attività della stessa natura svolte fuori dal Parlamento.

Nel caso specifico, prosegue la memoria, non vi sarebbe dubbio che si è di fronte ad un atto connesso funzionalmente con l'incarico parlamentare. A sostegno di ciò, il senatore Giarrusso ha allegato alla memoria l'interrogazione a risposta scritta n. 4-03566 del 28 maggio 2020 relativa alle rivolte in carcere della primavera del 2020 e alle successive scarcerazioni. In una seconda interrogazione allegata, la n. 4-03676 del 16 giugno 2020, fa riferimento al DAP e alla cosiddetta «custodia aperta». Inoltre il sena-

tore allega svariate audizioni svolte dalla Commissione Antimafia dalle quali si evincerebbero i fatti oggetto delle dichiarazioni contestate.

Si evidenzia in via preliminare che la legge n.140 del 2003 contempla all'articolo 3, comma 7, una modalità «speciale» di attivazione del procedimento parlamentare per la verifica della prerogativa dell'insindacabilità. Tale modalità speciale prevede che il senatore interessato possa autonomamente investire della questione la Camera di appartenenza, senza dover seguire l'*iter* «ordinario», previsto nei commi 2, 3 e 4 del medesimo articolo 3 e quindi senza sollevare l'eccezione in giudizio.

L'unica condizione richiesta dal sopracitato comma 7 dell'articolo 3 è che sia «in corso un procedimento giurisdizionale di responsabilità nei suoi confronti» (come recita testualmente la norma in questione) Nel caso di specie, alla richiesta di deliberazione è stato allegato dallo stesso senatore Giarrusso l'atto di citazione dinanzi al Tribunale di Potenza, notificatogli dal dottor Basentini per l'udienza dell'8 giugno 2021. Essendo quindi già stato instaurato il procedimento giurisdizionale civile in questione dal predetto atto di citazione, sussiste il requisito richiesto dalla legge n. 140 del 2003 per l'attivazione dell'istruttoria parlamentare in titolo.

Si rende preliminarmente opportuno rammentare che 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.

Nel caso di specie, si osserva che nell'interrogazione a risposta scritta del 28 maggio 2020, il senatore Giarrusso ricorda le dimissioni di alcuni dirigenti del Ministero della Giustizia, tra i quali il dottor Francesco Basentini e ipotizza un legame tra le rivolte nelle carceri e le scarcerazioni avvenute in seguito. Inoltre, fa un esplicito riferimento alla circostanza oggetto della querela: «Alcune delle richieste dei rivoltosi sembrerebbero essere confluite nella successiva circolare del DAP del 21 marzo 2020, che porterà alla scarcerazione di quasi 500 mafiosi; da quanto riportato dall'articolo dalla testata giornalistica on line »Juorno« il 19 maggio 2020, Francesco

Basentini avrebbe incontrato presso il penitenziario in cui è detenuto, Michele Zagaria, fratello di Pasquale Zagaria e figura apicale del clan dei Casalesi, accompagnato dal direttore del carcere e da una terza figura di cui non sarebbero note le generalità». L'interrogazione si conclude con le seguenti richieste al Ministro della Giustizia: «se il Ministro in indirizzo fosse informato dell'incontro di Basentini con il boss Michele Zagaria e dell'oggetto dello stesso; se fosse informato della presenza di una terza persona all'incontro; se possa indicare l'identità della terza persona presente all'incontro e se la stessa faccia parte o meno dei servizi; se possa rendere noti eventuali altri incontri del capo del DAP con boss mafiosi; se sia a conoscenza dello svolgimento di una qualche trattativa tra il DAP e i detenuti rivoltosi al fine di far cessare le rivolte nelle carceri e se sì, quale sia il contenuto e se la circolare del DAP del 21 marzo 2020 sia stata emanata a seguito di tale trattativa».

Appare evidente che il requisito del nesso funzionale nel caso di specie sussiste, atteso che la dichiarazione *extra moenia* appare funzionalmente connessa con l'atto *intra moenia* citato (ossia l'interrogazione del 28 maggio 2020), vista la coincidenza contenutistica tra le due predette dichiarazioni, emergente *ictu oculi* ed in maniera indubbia.

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.

Nel caso di specie, il requisito del legame temporale sussiste senza ombra di dubbio, considerato che l'atto parlamentare sopracitato del 28 maggio 2020 non solo precede la dichiarazione esterna risalente all'8 giugno 2020, ma si colloca rispetto alla stessa in un lasso temporale ridotto, in modo tale da rendere ancora più evidente la valenza divulgativa della dichiarazione esterna, che segue di pochi giorni l'atto *intra moenia*.

Alla luce delle argomentazioni fin qui esposte, 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 seguito dell'esame è quindi rinviato.

Richiesta di deliberazione sull'insindacabilità delle opinioni espresse avanzata dal senatore Mario Michele Giarrusso in relazione alla richiesta di imputazione avanzata dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania

(Rinvio del seguito dell'esame)

La Giunta riprende l'esame iniziato nella seduta del 31 marzo 2021 e proseguito nella seduta del 7 aprile 2021.

Il relatore, senatore Emanuele PELLEGRINI (*L-SP-PSd'Az*), chiede di poter svolgere ulteriori approfondimenti.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

(Doc. IV-ter, n. 15) Richiesta di deliberazione sull'insindacabilità delle opinioni espresse dal senatore Maurizio Gasparri, in relazione ad un procedimento penale pendente nei suoi confronti presso il Tribunale di Roma

(Seguito dell'esame e rinvio)

Si apre la discussione generale.

Il senatore DE FALCO (*Misto*) rileva che le ingiurie non possono essere coperte della prerogativa dell'insindacabilità, evidenziando tuttavia che nel caso di specie il senatore Gasparri si rivolge al Governo nella sua interezza e non al vice ministro Sileri. Quindi – secondo l'oratore – nel caso di specie manca la legittimazione alla querela da parte del vice ministro Sileri e, conseguentemente, la richiesta dell'autorità giudiziaria di cui al documento in titolo deve essere respinta per tale specifico motivo.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 20,05.