

# SENATO DELLA REPUBBLICA

—XVII LEGISLATURA—

**Doc. IV-ter**  
**n. 13-A**

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE CUCCA)

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 DELLA SENATRICE

**PAOLA TAVERNA**

**per il reato di cui all'articolo 595, terzo comma, del codice penale  
(diffamazione col mezzo della stampa)**

**Trasmessa dal Tribunale di Roma**

**Il 19 settembre 2017**

---

**Comunicata alla Presidenza il 7 dicembre 2017**

ONOREVOLI SENATORI.- In data 19 settembre 2017 il Tribunale di Roma ha trasmesso al Senato copia degli atti relativi al procedimento penale n. 29100/RGNR - n. 22426/17 RG GIP a carico della senatrice Paola Taverna, 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 21 settembre 2017 e l'ha annunciata in Aula in pari data.

La Giunta ha esaminato la questione nelle sedute dell'11 ottobre, del 15 novembre e del 6 dicembre 2017, deliberando in tale data nel senso dell'insussistenza dell'insindacabilità.

Si ricorda che la senatrice Paola Taverna ha depositato una memoria in data 23 ottobre 2017 ed una nota di ulteriori chiarimenti, su richiesta della Giunta, in data 30 novembre 2017, ai sensi dell'articolo 135, comma 5, del Regolamento del Senato.

Infine, va precisato che il relatore alla Giunta Giovanardi aveva proposto di dichiarare la sussistenza dell'insindacabilità. Ma tale proposta - sulla base del calcolo degli astenuti, che in Senato equivalgono ad un voto contrario - non ha raggiunto la maggioranza necessaria, per cui si è intesa accolta la (contraria) proposta per l'Assemblea, volta ad escludere la sussistenza dell'esimente costituzionale.

\* \* \*

La vicenda trae origine da una querela sporta dal dottor Ignazio Roberto Maria Marino in relazione ad un *post* su *Facebook* pubblicato il 2 aprile 2017, dal seguente titolo: «Di Renzi, Marino, Poletti canta...Buzzi!» con correlato filmato.

Dalla denuncia-querela (allegata agli atti processuali inviati dall'autorità giudiziaria) si evince il seguente il contenuto

del *post*: «Nessuno parla più di mafia capitale proprio adesso che Buzzi canta. Soldi per le campagne elettorali dei partiti. Cene tra mafia e politica. Mancette e tangenti in cambio di appalti truccati e delibere a favore di chi pagava. Questa era la politica a Roma. Buzzi canta e i giornali muti».

Tali testi - si evince sempre dalla denuncia-querela - erano accompagnati da un contenuto multimediale, realizzato attraverso il montaggio di diversi "spezzoni" di video e fotogrammi raffiguranti alcuni momenti dell'incontro pubblico al quale il querelante aveva partecipato, in qualità di candidato sindaco di Roma, con i lavoratori della cooperativa "29 giugno" della quale Buzzi era fondatore ed esponente di spicco. Tali contenuti video lo raffigurano nella medesima inquadratura nella quale era presente Salvatore Buzzi e sono accompagnati da un audio con alcuni estratti dell'udienza del 16 marzo 2017 del processo cosiddetto "Mafia Capitale", nell'ambito della quale Salvatore Buzzi riferiva della presunta tangente che avrebbe pagato ad un consigliere comunale ed al capo della sua segreteria.

\* \* \*

Si rende preliminarmente opportuno rammentare che la giurisprudenza costante della Corte costituzionale (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 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 stessa Corte - da un lato non si risolva in una mera comunanza di tematiche o di oggetto,

dall'altro non debba necessariamente connotarsi come una pedissequa riproduzione formale del contenuto, ma configuri bensì una identificabilità tra le opinioni espresse. La corrispondenza deve infatti essere sostanziale e non quindi meramente formale.

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 ci sia una successione nel tempo tra le due tipologie di atti (*intra moenia* e poi *extra moenia*) e che quindi l'atto *extra moenia* venga ad assumere una finalità divulgativa rispetto alla prima (v. sentenza della Corte costituzionale n. 289 del 1998).

La senatrice Taverna, in data 23 ottobre 2017, ha depositato agli atti della Giunta una memoria con la quale ha precisato che il tema della denuncia politica oggetto del messaggio *extra moenia* consisteva - nel caso di specie - nella «necessità di dare visibilità ai rapporti tra mafia capitale e politica locale al fine della massima trasparenza ed informazione ai cittadini».

Tale tematica - evidenzia la senatrice - ha trovato «ampia presenza nell'attività parlamentare» da lei svolta «già dal giorno dell'arresto di Carminati e Buzzi il 2 dicembre 2014».

La senatrice Taverna ha citato *in primis* un suo intervento svolto, appunto, nel corso della seduta d'Aula n. 363 del 2 dicembre 2014.

In tal sede ella prendeva le mosse dai gravi titoli di reato («[...] associazione di tipo mafioso, estorsione, usura, corruzione, turbativa d'asta, false fatturazioni, trasferimento fraudolento di valori e riciclaggio: questi sono i reati che la procura di Roma contesta ad un'intera classe politica che, negli ultimi anni, ha governato la città di Roma e la Regione Lazio rubando e mangiando alle spalle dei cittadini romani»), nonché dai nominativi anche eccellenti degli indagati ed arrestati nell'ambito di quell'indagine poi passata alla cronaca con il titolo di "Mafia capitale", per poi estendere le

proprie critiche alla situazione complessiva ed al sistema corruttivo che caratterizzava da anni la gestione di appalti e finanziamenti del Comune di Roma.

Se lo sfondo appare quindi essere quello della denuncia del malaffare nella gestione della cosa pubblica del Comune di Roma, non mancano tuttavia espliciti riferimenti - nell'attività parlamentare svolta dalla senatrice Taverna - anche alla figura del sindaco Marino.

Nell'interrogazione a risposta orale con carattere d'urgenza n. 3-02081, pubblicata il 15 luglio 2015, la senatrice aveva posto in evidenza le irregolarità inerenti ad una procedura selettiva pubblica, svoltasi in parte anche nel corso del mandato del sindaco Marino, indetta dal Comune di Roma per il conferimento di 300 posti nel profilo professionale di istruttore Polizia municipale, alla quale aveva partecipato la nipote di Salvatore Buzzi.

È ancora la situazione della Capitale oggetto di un intervento svolto nella seduta n. 485 del 15 luglio 2015, nel quale la stessa senatrice, citando espressamente anche il sindaco Marino, affermava che «[...] Fuori da tante falsità, non si può continuare a stare in un Parlamento che non vuole affrontare il fatto che la capitale oggi è investita da fatti mafiosi, che hanno bisogno di essere chiariti all'interno di quest'Aula, non tramite le esposizioni personali del senatore Esposito Stefano, che nulla di meglio ha da fare, tranne guardare quello che accade nel suo partito. Anzi, se vuole ricordare al sindaco Marino che il vice sindaco Nieri si è dimesso e che quindi non è possibile mandare un'informativa al Comune in cui chiede di essere sostituito per i giorni 15 e 16 dal vice sindaco dimissionario, mi fa una cosa gradita. Invece di fare disposizioni all'antimafia sui nostri rappresentanti, pensasse ai suoi. Forse anche il Paese avrebbe bisogno di capire che cosa sta accadendo a Roma, perché, al di fuori di quello che interessa a voi, cioè la spartizione delle poltrone nelle municipalizzate e dei posti nel consiglio, i cittadini romani avrebbero bisogno di sapere quando passa una cavolo di metropolitana, che oggi, con 42

gradi all'ombra, passa ogni quindici minuti, perché l'ATAC ha 1 miliardo e 600 milioni di debito con il Comune di Roma».

Per completezza di istruttoria si precisa che l'onorevole Taverna, nella citata memoria scritta fatta pervenire alla Giunta, pur richiamando la posizione del Movimento 5 Stelle volta a «non chiedere l'applicazione dell'art. 68 della Costituzione a tutela dei propri componenti», rileva tuttavia che «su questi fatti la Giunta è chiamata a pronunciarsi secondo diritto e coerentemente con i propri principi e la propria precedente azione nel rispetto dell'uniformità dei criteri decisionali e dell'imparzialità della propria azione al fine di assicurare agli esponenti di tutte le rappresentanze politiche parità di trattamento e di azione altrimenti esponendosi essa stessa a censura» (affermazioni testuali contenute nella memoria difensiva).

\* \* \*

Preliminarmente il relatore fa presente che - sia nella memoria presentata dalla senatrice Taverna che nella sua nota di ulteriore precisazione - non emerge quella chiarezza di atteggiamenti che si sarebbe dovuta pretendere nella fattispecie in esame. Infatti, le considerazioni contenute sembrano a dir poco contraddittorie, in quanto, se da un lato la senatrice afferma di non intendere condizionare l'operato della Giunta, dall'altro lato sembra esprimere l'intenzione di avvalersi della prerogativa dell'insindacabilità ed in questa direzione implicitamente sollecitando la decisione della Giunta stessa, proprio sulla base della documentazione da lei prodotta al fine evidente di sostenere la corrispondenza sostanziale di argomentazioni fra atti tipici dell'attività parlamentare e le espressioni contenute nell'atto oggetto di querela. Forse sarebbe stato opportuno un atteggiamento più lineare, ad esempio chiedendo espressamente e con decisione alla Giunta di non proporre l'insindacabilità proprio allo scopo di potersi difendere nel processo senza alcuna prerogativa parlamentare, ma da comune cittadino.

Passando all'analisi di merito della vicenda, appare evidente la mancanza di entrambi i requisiti richiesti dalla giurisprudenza costituzionale affinché la Camera competente possa legittimamente affermare l'insindacabilità delle opinioni espresse da un suo componente.

Infatti - quanto alla cosiddetta corrispondenza sostanziale - dalla stessa documentazione trasmessa dalla senatrice Taverna non emerge alcuno specifico riferimento diretto o indiretto alla persona dell'ex sindaco Marino, con riferimento al fenomeno di "Mafia capitale", per cui non si rinvencono elementi di "corrispondenza sostanziale", ma a ben guardare nemmeno di una mera "assonanza di riferimenti" fra le cooperative di Buzzi e il querelante.

Ma non basta. Anche a prescindere da valutazioni sul primo requisito, è poi evidente *ictu oculi* comunque la mancanza (anche) del secondo requisito, vale a dire la cosiddetta "ragionevole contestualità", in quanto gli atti tipici depositati dalla stessa senatrice Taverna si collocano nell'arco temporale dal 2 dicembre 2014 al 15 luglio 2015, mentre il *post* su Facebook sarebbe stato pubblicato il 2 aprile 2017. Pertanto, non sussiste quell'indispensabile "legame temporale" fra l'attività parlamentare e l'attività esterna, in modo che ci sia una collegata successione nel tempo fra le due tipologie di atti (*intra moenia* e poi *extra moenia*) e che quindi il secondo atto venga ad assumere una finalità meramente divulgativa rispetto all'atto tipico: in particolare, le sentenze della Corte costituzionale nn. 258 e 317 del 2006, in casi simili, hanno evidenziato come una diffusione distanziata nel tempo sia tale da escluderne il necessario carattere divulgativo.

In sintesi e in conclusione. Come noto, il relatore ha il dovere di non esprimere alcun commento politico o personale sulla vicenda all'origine della deliberazione di insindacabilità portata all'attenzione del Senato. Ma parimenti il relatore ha il dovere di formulare una proposta all'Assemblea, che - valutati gli atti e ricostruite le fattispecie concrete - sia istituzionalmente corretta, vale a dire una proposta che tenga conto dei

requisiti indicati dalla Corte costituzionale affinché una eventuale delibera di insindacabilità possa considerarsi costituzionalmente legittima e non viziata da un abuso di potere.

\* \* \*

Per le ragioni tecnico-giuridiche sopra esposte, la Giunta propone, a maggioranza,

all'Assemblea di deliberare che le dichiarazioni rese dalla senatrice Paola Taverna non costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e non ricadono pertanto nell'ipotesi di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

CUCCA, *relatore*