

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Doc. IV-ter
n. 12-A

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE MAZZATORTA)

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 DEPUTATO

GIORGIO STRACQUADANIO

senatore all'epoca dei fatti

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

**Trasmessa dal giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale ordinario
di Firenze il 20 novembre 2008**

—————
Comunicata alla Presidenza il 23 gennaio 2009
—————

ONOREVOLI SENATORI. – In data 20 novembre 2008 il giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale ordinario di Firenze ha trasmesso al Senato copia degli atti relativi al procedimento penale n. 19392/06 RGNR – 17632/08 RG GIP a carico del deputato Giorgio Stracquadanio, senatore all'epoca dei fatti, affinché si accerti se il fatto oggetto del procedimento penale *de quo* integri o meno l'ipotesi di espressione di opinioni insindacabili a norma dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, in quanto opinioni connesse all'esercizio delle funzioni svolte da parte di un membro del Parlamento.

Il Presidente del Senato ha deferito alla Giunta tale richiesta il 4 dicembre 2008 e l'ha annunciata in Aula il 9 dicembre 2008.

Peraltro, in precedenza l'onorevole Giorgio Stracquadanio, senatore all'epoca dei fatti, con lettera pervenuta in data 9 maggio 2008, aveva sottoposto al Senato della Repubblica la questione dell'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, in relazione al medesimo procedimento penale n. 19392/06 RGNR pendente nei suoi confronti dinanzi alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze.

Il Presidente del Senato ha deferito la questione alla Giunta in data 29 maggio 2008 e l'ha annunciata in Aula in pari data.

La Giunta ha esaminato la questione sottoposta dall'onorevole Stracquadanio nelle sedute dell'11 novembre, del 16 e del 22 dicembre 2008. Nel corso della seduta del 16 dicembre 2008 è stato ascoltato l'onorevole Stracquadanio, ai sensi dell'articolo 135, comma 5, del Regolamento.

Nella seduta da ultimo citata la Giunta, per il seguito dei lavori, ha deciso di dare la prevalenza alla richiesta del magistrato

(Doc. IV-ter). Proceduralmente, ciò ha comportato che la Giunta desse per acquisita la fase già svoltasi e per il prosieguo congiungesse l'esame delle due richieste concorrenti, che si sono concluse con unica votazione in ordine al *Doc. IV-ter*: la relativa proposta all'Assemblea comporta pertanto il conseguente assorbimento della richiesta di iniziativa del parlamentare.

Nella medesima seduta la Giunta ha ascoltato quindi, ai sensi dell'articolo 135, comma 5, del Regolamento, l'onorevole Stracquadanio, il quale ha riepilogato brevemente il contenuto delle dichiarazioni a lui contestate in sede penale in quanto diffamatorie nei confronti dell'ambasciatore De Michelis di Slonghella. Indi, ha richiamato l'attenzione della Giunta sul fatto che, nel libro da lui pubblicato in collaborazione con il professor Brunetta intitolato «Le mani rosse sull'Italia», le dichiarazioni concernenti il predetto ambasciatore risultano corrispondenti – per la parte in questione – a quanto contenuto nel capitolo X del documento conclusivo relativo all'attività svolta dalla Commissione parlamentare d'inchiesta concernente il «*dossier Mitrokhin*» e l'attività di *intelligence* italiana istituita con la legge n. 90 del 2002. Al riguardo l'interessato ha sottolineato quindi come la sua attività si sia limitata alla semplice riproduzione scritta del contenuto di un atto parlamentare che, in quanto tale, a suo avviso non può non essere coperta dall'insindacabilità di cui al primo comma dell'articolo 68 della Costituzione.

* * *

La Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari è chiamata ad esprimersi sulla richiesta di deliberazione in materia di insindacabilità, a norma dell'articolo 68, primo

comma, della Costituzione, relativa all'onorevole Giorgio Stracquadanio, senatore all'epoca dei fatti, con riferimento al procedimento penale n. 19392/06 RGNR pendente nei suoi confronti dinanzi alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze. Due sono le richieste pendenti rispetto al caso in oggetto, la prima di fonte giudiziaria, la seconda avanzata dal parlamentare stesso; per ragioni di ordine procedurale, si è ritenuta prevalente la richiesta del magistrato, sicché l'esame delle due richieste si concluderà con un'unica votazione sulla richiesta di fonte giudiziaria, con conseguente assorbimento della richiesta di iniziativa del parlamentare.

La richiesta di insindacabilità in titolo deve essere esaminata alla luce della giurisprudenza costituzionale sull'articolo 68, primo comma, della Costituzione, che ai fini dell'individuazione di ciò che costituisce «esercizio delle proprie funzioni», ha introdotto il concetto del cosiddetto «nesso funzionale».

In linea generale, il problema di individuare il nesso funzionale non si pone di fronte a quelle opinioni che siano state manifestate nel corso dei lavori del Senato o dei suoi organi, in quanto tale ambito è sicuramente coperto da insindacabilità. Ne deriva che gli atti tipici dell'attività parlamentare sono insindacabili.

Le ipotesi più problematiche sono, invece, quelle in cui il senatore abbia reso delle dichiarazioni al di fuori dell'ambito parlamentare inteso in senso stretto: è in relazione a tali ipotesi che la Corte avverte la necessità di specificare quando si possa ritenere sussistere il nesso funzionale.

Proprio a questa seconda categoria di ipotesi deve essere ricondotto il caso in titolo, in quanto il fatto contestato all'ex senatore Stracquadanio riguarda dichiarazioni da lui rese a mezzo stampa, in un volume pubblicato nell'agosto 2006 in abbinamento al quotidiano «Libero». Il riferimento, in particolare, è alle dichiarazioni rese nel paragrafo

del capitolo IV del libro «Le mani rosse sull'Italia», a cura di Vittorio Feltri e Renato Brunetta, intitolato «*Le spie sovietiche e i loro compiti*», nel quale l'ex senatore Stracquadanio ha inserito nell'elenco parziale delle spie indicate nel cosiddetto «*dossier Mitrokhin*» anche il nominativo di Giuseppe De Michelis di Slonghella, «*funzionario del Dipartimento politico del Ministero degli affari esteri (report 54)*» dopo aver premesso che «*quanto all'identità delle spie di cui abbiamo avuto conoscenza, si registrano una serie di appartenenti ad organizzazioni dello Stato italiano "coltivati" dal KGB, pressoché tutti pubblici ufficiali*».

In relazione a questi fatti, in data 19 novembre 2007, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze emetteva avviso della conclusione delle indagini preliminari ai sensi dell'articolo 415-bis del codice di procedura penale per il reato di cui agli articoli 110 e 595, commi 2 e 3, del codice penale e all'articolo 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47, contestando all'allora senatore Stracquadanio e agli altri coimputati di aver offeso l'onore e il decoro di Giuseppe De Michelis di Slonghella, additandolo come spia del KGB, senza verificare se il soggetto, indicato nel cosiddetto archivio Mitrokhin al *report 54* con il nome in codice «List» e come elemento di interesse per il KGB del quale non si conoscevano le condizioni di reclutamento, svolgesse effettivamente il ruolo di spia e si identificasse nel querelante, con le aggravanti di aver commesso il fatto con il mezzo della stampa e con l'attribuzione di un fatto determinato.

In primo luogo, le richiamate dichiarazioni dell'ex senatore Stracquadanio sull'inclusione nell'elenco parziale delle «spie sovietiche» del «*dossier Mitrokhin*» del nominativo di Giuseppe De Michelis di Slonghella trovano corrispondenza nell'interrogazione n. 3-00439, recante tra i suoi firmatari anche l'ex senatore Stracquadanio, pubblicata in data 28 febbraio 2007. L'interrogazione presenta, infatti, una sostanziale identità di con-

tenuto rispetto alla dichiarazione oggetto di contestazione, avendo ad oggetto proprio l'attività di indagine della Commissione parlamentare bicamerale d'inchiesta concernente il «*dossier Mitrokhin*».

La corrispondenza di contenuto tra le dichiarazioni per cui l'*ex* senatore Stracquadio chiede l'insindacabilità e l'interrogazione di cui sopra conferma la sussistenza del nesso funzionale, secondo quanto previsto con giurisprudenza costante dalla Corte costituzionale.

Nel caso di specie, non sarebbe infatti opponibile l'obiezione, a carattere temporale, attinente al momento in cui l'interrogazione è stata depositata, chiaramente successivo a quello della pubblicazione delle dichiarazioni oggetto di contestazione. In altre controversie aventi ad oggetto l'insindacabilità delle opinioni espresse *extra moenia* nell'esercizio delle funzioni parlamentari, la difesa del Senato ha infatti chiaramente evidenziato l'esigenza di «rifuggire da una definizione stringente del concetto di nesso funzionale preferendo verificarne la ricorrenza caso per caso, poiché è caratteristica tipica dell'attività di bilanciamento l'intrinseca dinamicità, ovvero la capacità di adattare i termini della ponderazione alle modificazioni sociali, culturali e politiche eventualmente implicate»⁽¹⁾. In altri termini, la difesa del Senato ha reiteratamente auspicato un «salto interpretativo» volto a ritenere sussistente il nesso funzionale «in tutte le occasioni in cui il parlamentare raggiunga il cittadino, illustrando la propria posizione».

Si ritiene che tale auspicio appaia assolutamente attuale anche nella presente circostanza. È infatti necessario domandarsi quale senso abbia una prerogativa la cui efficacia può cessare per interventi esterni alla struttura assembleare. Poiché proprio il dettato

letterale dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, sancisce l'immunità per le opinioni espresse e i voti dati nell'*esercizio delle funzioni*, senza alcun riferimento alla sede nella quale queste funzioni vengono svolte, non sembra si possa dubitare del fatto che tali funzioni possano svolgersi anche *extra moenia*, purché esse costituiscano estrinsecazione degli interessi e dell'attività politica del parlamentare, come documentata negli atti tipici parlamentari. In altri termini, se si accetta la prerogativa dell'insindacabilità all'interno dell'ordinamento costituzionale, si dovrebbe anche accettare che tale prerogativa espliciti i suoi effetti sulla base di tale dettato senza imporvi limiti rigorosi di contestualità temporale e coincidenza di contenuto. Diversamente argomentando, non avrebbe alcun senso il mutamento di dizione dell'articolo 68 rispetto all'articolo 51 dello Statuto albertino che limitava l'insindacabilità alle opinioni espresse *nelle Camere*.

Tale constatazione induce a ritenere ancora potenzialmente attuali precedenti pronunce della Corte, in cui chiaramente si è sottolineato che la «funzione parlamentare» ha natura generale ed è libera nel fine e, come tale, non si risolve negli atti tipici, ma ricomprende anche quelli presupposti e consequenziali⁽²⁾. Ne deriva, secondo quanto osservato dalla dottrina, che «l'insindacabilità vale non solo per l'attività parlamentare tipica, ma anche per tutte quelle manifestazioni di pensiero che risultino inscindibilmente collegate e strumentali – mediante un rapporto di connessione (oggettiva, soggettiva, temporale) intensa e reciproca – alla prima»⁽³⁾.

È peraltro significativo che, nella sentenza n. 417 del 1999, la stessa Corte costituzionale abbia sostenuto l'esigenza di individuare con un certo margine di flessibilità il nesso

(1) Corte costituzionale, sentenza n. 151 del 2006, punto 4 del *Ritenuto in fatto*.

(2) Corte costituzionale, sentenza n. 357 del 1997, punto 4 del *Considerato in diritto*.

(3) S. VUOTO, *L'insindacabilità dei membri del parlamento tra i corsi e i ricorsi delle "Disposizioni urgenti per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione"* in *Giur. cost.*, 1996, pag. 1975.

funzionale, ripensando interamente il rigore accertato dalla linea giurisprudenziale precedentemente intrapresa. Sulla base di tali argomentazioni, la Corte ha ritenuto legittima la decisione della Camera dei deputati di ritenere coperte da insindacabilità le opinioni manifestate da un deputato (*ex* magistrato) contro un magistrato, e ritenute diffamatorie dal ricorrente, nonostante tali dichiarazioni attenessero esclusivamente a vicende verificatesi quando entrambi appartenevano all'ordine giudiziario. In tale circostanza, la Corte ha motivato la propria decisione in modo favorevole alla Camera, mettendo in evidenza «il complessivo contesto parlamentare nel quale erano state manifestate le espressioni di critica nei confronti del potere giudiziario in relazione all'uso dei poteri di indagine»⁽⁴⁾.

Tale precedente appare particolarmente rilevante nel caso di specie. Il comportamento dell'allora senatore Stracquadanio può infatti essere inteso come preordinato alla divulgazione di testi ufficiali del Parlamento italiano, che nel caso di specie trovano letterale corrispondenza nel capitolo 10 del Documento conclusivo sull'attività svolta e sui risultati dell'inchiesta, esaminato dalla Commissione parlamentare d'inchiesta Mitrokhin nelle sedute del 1°, 7, 8 e 15 marzo 2006, anche se non approvato definitivamente. A pagina 66 del citato Documento conclusivo si legge infatti che «*dalla lettura del dossier risultavano numerosissimi casi di pubblici funzionari italiani «coltivati» dal KGB. Con tale termine («coltivati») deve intendersi la creazione ed il mantenimento di rapporti da parte dei Servizi sovietici che, date le loro specifiche finalità di spionaggio, e data la qualifica rivestita dai funzionari italiani, non potevano avere altro scopo, realizzato*

o tentato, che quello dell'acquisizione di notizie segrete o riservate. Tale attività integra di per sé lo spionaggio». A pagina 68-69 si aggiunge che nella categoria degli appartenenti ad organi dello Stato italiano «coltivati» dal KGB, pressoché tutti pubblici ufficiali, figuravano nel *dossier*, fra gli altri, anche 14 soggetti, tra cui De Michelis di Slonghelo Giuseppe, funzionario del Dipartimento politico del Ministero degli affari esteri (*report* 54).

L'esplicito riferimento al nominativo di Giuseppe De Michelis di Slonghelo tra quelli inclusi nel «*dossier Mitrokhin*» costituisce un'ulteriore conferma della sussistenza, nel caso di specie, del nesso funzionale richiesto dalla Corte costituzionale ai fini della pronuncia d'insindacabilità. È infatti necessario intendere le dichiarazioni rese dall'allora senatore Giorgio Stracquadanio come divulgative dei risultati dell'attività istituzionale della Commissione parlamentare d'inchiesta Mitrokhin.

Alla luce di tali rilievi e tenendo presenti tali precedenti, va affermata l'insindacabilità relativa alle dichiarazioni dell'onorevole Giorgio Stracquadanio, senatore all'epoca dei fatti, di cui al *Doc IV-ter*, n. 12.

* * *

Per tali motivi la Giunta propone all'Assemblea di deliberare che le dichiarazioni rese dall'onorevole Stracquadanio, senatore all'epoca dei fatti, 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.

MAZZATORTA, relatore

⁽⁴⁾ Corte costituzionale, sentenza n. 417 del 1999, punto 4 del *Considerato in diritto*.

