

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVI LEGISLATURA

Doc. IV-ter
n. 7-A/bis

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE DI MINORANZA ADAMO)

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 SIGNOR

RAFFAELE IANNUZZI

senatore all'epoca dei fatti

per il reato di cui agli articoli 595 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 di Monza
il 27 marzo 2008**

Comunicata alla Presidenza il 6 febbraio 2009

ONOREVOLI SENATORI. – In data 27 marzo 2008 il giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Monza ha trasmesso al Senato copia degli atti relativi al procedimento penale n. 194/07 RGNR – n. 2307/08 a carico del signor Raffaele Iannuzzi, 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.

Nella scorsa legislatura tale richiesta (Doc. IV-ter, n. 9) – deferita dal Presidente del Senato alla Giunta in data 18 aprile 2008 –, non è stata esaminata a causa dello scioglimento delle Camere.

Nella XVI legislatura tale richiesta di deliberazione in materia di insindacabilità nei riguardi del signor Iannuzzi, senatore all'epoca dei fatti, è stata mantenuta all'ordine del giorno e poi nuovamente deferita all'esame della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato (v. le sedute del Senato del 29 aprile e del 29 maggio 2008) il 29 maggio 2008 ed annunciata in Aula in pari data.

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

Il procedimento in questione ha avuto origine da una querela presentata dal dottor Antonio Ingroia. All'*ex* senatore Iannuzzi viene contestato, unitamente al direttore del quotidiano «Il Giornale», Maurizio Belpietro, il fatto che i contenuti di un articolo pubblicato

in data 8 ottobre 2006 sul medesimo quotidiano, intitolato «*Covo di Riina, il processo a Mori risorge da Santoro*», non siano rispondenti al vero e che risultino comunque diffamatori.

L'articolo dell'*ex* senatore Iannuzzi si riferiva all'intervista rilasciata dal querelante nella trasmissione «Anno Zero», condotta dal giornalista Michele Santoro e andata in onda il 5 ottobre del 2006 su Rai due. Tale intervista riprendeva la nota vicenda relativa alla mancata perquisizione e omissione dei necessari controlli sulla villa *bunker* del boss Totò Riina successivamente alla sua cattura. Il querelante ha condotto le indagini e ha rappresentato (con altro collega) l'accusa nel processo scaturito da tale vicenda, che ha visto coimputati il generale del ROS, Mario Mori, ed il colonnello del ROS, Sergio De Caprio, per il reato di favoreggiamento personale aggravato.

Il signor Iannuzzi sostiene che il dottor Ingroia avrebbe «perseguitato» per dodici anni i due ufficiali dei Carabinieri, costruendo accuse basate su nulla, col solo intento di screditare i predetti ufficiali, instaurando procedimenti a loro carico per poi formulare «finte richieste di archiviazione» fatte apposta per riaprire le indagini il giorno dopo. A questo gioco si sarebbe opposto – secondo Iannuzzi – il Giudice per le indagini preliminari, costringendo il dottor Ingroia ad andare al processo e a portare le prove, con il risultato dell'assoluzione di Mori e di De Caprio alla conclusione del dibattimento. Infine per Iannuzzi, il dottor Ingroia, durante la trasmissione «Anno Zero», avrebbe «discettato» sul suo stesso processo e sostenuto pubblicamente che, benché assolti, i due ufficiali erano comunque colpevoli.

Il giudice per le indagini preliminari, con ordinanza del 13 marzo 2008, dopo aver separato la posizione del direttore del quotidiano, dottor Belpietro, ha disposto, ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 140 del 2003, la trasmissione degli atti al Senato per accertare se si versi nel caso di opinioni espresse nell'esercizio della funzione di parlamentare. Conseguentemente ha disposto la sospensione del procedimento per i termini di legge.

* * *

La Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari ha provveduto, nel corso dell'esame, ad ascoltare il signor Iannuzzi, nella seduta del 16 dicembre 2008. In tale sede il signor Iannuzzi in via preliminare ha sottolineato come la sua presenza davanti alla Giunta non è motivata tanto da una concreta esigenza di avvalersi della prerogativa dell'insindacabilità in relazione ai fatti oggetto del documento in titolo - e ciò sia in considerazione della circostanza che si tratta di fatti coperti dall'indulto del 2006, sia in considerazione della possibilità di difendersi nel merito anche alla luce di una recente sentenza di assoluzione del Tribunale di Milano riguardante altre persone ma relativa alla stessa vicenda qui considerata - quanto piuttosto dalla convinzione che sia soprattutto nell'interesse dell'istituzione del parlamentare difendere con forza le poche prerogative che a tutela della stessa sono rimaste nel vigente assetto costituzionale.

Quanto al merito del documento in titolo, il signor Iannuzzi ha rilevato come lo stesso riguardi quella che non esita a definire come una vera e propria persecuzione da parte della Procura della Repubblica di Palermo nei confronti di un gruppo di ufficiali dell'Arma dei carabinieri, fra i quali in particolare il generale Mori. Le dichiarazioni a lui contestate nel caso di specie hanno preso le mosse dalla cosiddetta mancata perquisizione del covo di Riina immediatamente dopo il

suo arresto, nel gennaio del 1993. In relazione a tale episodio la Procura della Repubblica di Palermo indagò a più riprese il generale Mori fino a quando, in esito ad una articolata vicenda procedimentale, si giunse ad una pronuncia di proscioglimento nei confronti dello stesso. Successivamente, nel corso della trasmissione televisiva «Anno Zero», diretta dal dottor Santoro, venne intervistato il dottor Ingroia della Procura della Repubblica di Palermo che - comportandosi in modo a suo avviso gravissimo per un magistrato - ebbe ad affermare che nonostante la sentenza di proscioglimento in realtà il fatto-reato contestato al generale Mori doveva ritenersi accertato.

Rispondendo ad una domanda, il signor Iannuzzi ha concluso quindi il suo intervento facendo presente che - considerare le dichiarazioni a lui contestate nel caso di cui al documento in titolo, nonché nell'altro oggetto del Doc. IV-ter, n. 10, all'ordine del giorno della seduta in questione, non connesse all'esercizio della funzione parlamentare - gli appare semplicemente paradossale. È infatti indubbio che la ragione stessa della sua elezione a senatore nella XIV e nella XV legislatura - così come più di 40 anni fa nella V legislatura repubblicana - riposa esclusivamente nella sua attività giornalistica.

* * *

In base a una consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale (a partire dalla sentenza 15 dicembre 1988, n. 1150), il potere di valutare la condotta addebitata a un proprio membro - che compete alla Camera di appartenenza, con l'effetto, qualora la condotta sia qualificata come esercizio delle funzioni parlamentari, di inibire in ordine ad essa una difforme pronuncia giudiziale di responsabilità - opera sempreché il potere sia stato correttamente esercitato. Lo strumento che verifica la correttezza di tale esercizio era stato individuato nel conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato.

Quando però la Corte costituzionale si accorse del nullo valore deterrente (nei confronti dell'abuso di insindacabilità) del principio della cosiddetta «verifica esterna» – secondo cui, in sede di risoluzione dei conflitti di attribuzione, essa deve limitarsi a controllare che la delibera parlamentare sia il frutto di un procedimento parlamentare completo, regolare e motivato, senza spingersi a valutare la congruità di merito delle argomentazioni della Camera pronunciatisi sul punto – tale sindacato fu esteso anche alla sussistenza dei presupposti richiesti dal primo comma dell'articolo 68 della Costituzione, e cioè alla riferibilità dell'atto alle funzioni parlamentari. In tal modo in sede di conflitto tra poteri la Corte costituzionale ha innovato (accentuandolo) rispetto al tradizionale livello di incisività del suo sindacato, affermando che il suo «esame non può peraltro limitarsi ad esaminare la valutazione o la congruità delle motivazioni (...), ma deve necessariamente, dovendo giudicare sul rapporto tra le rispettive sfere di attribuzione dei poteri confliggenti, *accertare se, in concreto, l'espressione dell'opinione in questione possa o meno ricondursi a quell'"esercizio delle funzioni" parlamentari, il cui ambito, trattandosi di norma costituzionale, spetta alla Corte definire*» (sentenza n. 11 del 2000).

In questo contesto la Corte costituzionale ha statuito che il *nesso funzionale* consiste non già in una semplice forma di collegamento – di argomento o di contesto – fra attività parlamentare e dichiarazioni, ma più precisamente nella «identificabilità della dichiarazione stessa quale espressione di attività parlamentare» (sentenza n. 10 del 2000); la diffusione all'esterno delle Camere di dichiarazioni collegate a quelle già espresse in sede parlamentare è insindacabile «solo ove sia riscontrabile *corrispondenza sostanziale di contenuti con l'atto parlamentare*, non essendo sufficiente a questo riguardo una mera comunanza di tematiche» (sentenza n. 11 del 2000). Successivamente

ancora, la Corte ha precisato che il nesso funzionale può considerarsi sussistente «quando le dichiarazioni siano sostanzialmente riprodottrici dell'opinione sostenuta in sede parlamentare» (sentenza n. 56 del 2000).

Pertanto, i criteri per valutare il nesso funzionale – con specifico riferimento alle dichiarazioni rese al di fuori del campo di applicazione del diritto parlamentare in senso stretto – dettati dalla Corte costituzionale sono:

1. l'effettiva e «sostanziale corrispondenza» delle dichiarazioni rese rispetto ai contenuti di atti inerenti specifiche forme di esercizio di funzioni parlamentari; il termine di paragone non è però rappresentato solo da atti parlamentari tipici (disegni di legge, strumenti di sindacato ispettivo, eccetera), ma anche da «strumenti, atti e procedure, anche "innominati", ma comunque rientranti nel campo di applicazione del diritto parlamentare, che il membro del Parlamento è in grado di porre in essere e di utilizzare proprio solo e in quanto riveste tale carica» (v. sentenza n. 298 del 2004, n. 120 del 2004, ma anche sentenze n. 56 del 2000, n. 509 del 2002 e n. 219 del 2003). Di conseguenza il nesso funzionale è stato ravvisato con un'interrogazione del deputato Gramazio (anche in considerazione delle ragioni della sua inammissibilità: sentenza n. 379 del 2003); nel caso di un senatore che aveva reso dichiarazioni in conferenza stampa, l'insindacabilità fu riconosciuta dalla Corte perché l'atto «tipico» in corrispondenza funzionale era una sua lettera al Presidente della Commissione antimafia (sentenza n. 219 del 2003 su Centaro e sentenza n. 298 del 2004 su Mancuso, nella quale ultima è poi venuta in rilievo – a giustificare la deputata Maiolo – la lettera da lei scritta al presidente del suo gruppo);

2. il nesso funzionale non può tollerare «segmenti temporali di tale ampiezza da risultare incompatibile con la stessa finalità di

vulgativa»; da ciò la nozione di «sostanziale contestualità», con cui questa Corte ha rappresentato l'esigenza di un medesimo contesto temporale tra atto tipico o innominato e sua divulgazione, pena la stessa interruzione del nesso funzionale. Ora, in ordine a tale contestualità la Corte, nella sentenza n. 221 del 2006 ha ritenuto che:

a) non può ritenersi sussistente per dichiarazioni rese alla stampa oltre un anno dopo la presentazione della mozione, di cui alla fattispecie esaminata;

b) va effettivamente riconosciuta la possibilità che l'atto funzionale segua alle dichiarazioni esterne, entro un arco talmente compresso di tempo da poter affermare la «sostanziale contestualità» fra l'uno e le altre (v. sentenze n. 10 del 2000 e n. 276 del 2001); ma tale ipotesi non ricorre quando sussiste uno iato temporale considerevole – nella fattispecie erano dieci giorni – tra la dichiarazione apparsa sulla stampa e la mozione proposta, perché in tal caso si invertirebbe, evidentemente, l'ordine logico, prima che giuridico, tra atto e sua divulgazione;

3. il criterio «spaziale» vigente a Westminster è respinto (v. sentenza n. 509 del 2002, in cui è stata negata l'insindacabilità delle opinioni espresse dal deputato Fabio Mussi nei confronti del deputato Cesare Previti, nell'ambito di una conversazione privata intercorsa con altro membro del Parlamento all'interno della *buvette* della Camera dei deputati, perché non si possono ritenere coperti da tale immunità gli atti non «di funzione», anche se compiuti all'interno della sede della Camera o del Senato);

4. la verifica del nesso funzionale tra dichiarazioni rese *extra moenia* ed attività tipicamente parlamentari, nonché il controllo sulla sostanziale corrispondenza tra le prime e le seconde, devono essere effettuati con riferimento alla stessa persona, mentre «sono irrilevanti gli atti di altri parlamentari» (sentenze nn. 249 del 2006, 146 del 2005 e 347 del 2004);

5. visto che i regolamenti parlamentari negano ingresso nei lavori delle Camere agli scritti o alle espressioni «sconvenienti», l'uso del turpiloquio non farebbe parte del modo di esercizio delle funzioni parlamentari e perciò, a maggior ragione, le stesse espressioni non potrebbero essere ritenute esercizio della funzione parlamentare quando usate al di fuori delle Camere stesse (sentenza n. 249 del 2006).

Va infine ricordato che la Corte, dopo l'entrata in vigore dell'articolo 3 della legge 20 giugno 2003, n. 140, ha ribadito che non ogni opinione espressa da un parlamentare rientra nella previsione dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, perché altrimenti l'immunità si risolverebbe in un privilegio personale confliggente in modo irrimediabile con principi costituzionali fondamentali e diritti di altri soggetti; ciò che conta è pur sempre l'esistenza del nesso funzionale tra opinione espressa ed attività non genericamente politica bensì parlamentare, anche se le caratteristiche di quest'ultima e di conseguenza quelle dello stesso nesso funzionale non possono essere rigorosamente definite in astratto «in ragione dell'inscindibile legame tra conflitto e singola fattispecie» (sentenza n. 120 del 2004).

Non può che riscontrarsi come nessuno di questi consolidati criteri sia soddisfatto dalla vicenda in questione, nella quale le opinioni espresse dall'*ex* senatore Iannuzzi non sono in alcun modo riconducibili ad una sia pur minima forma di nesso funzionale con la carica parlamentare ricoperta.

Né può essere sostenuta la tesi del relatore Mazzatorta secondo la quale non sarebbe possibile scindere l'attività di giornalista da quella di senatore così come dovrebbe essere riconosciuta «l'evoluzione che ha subito la figura del politico-giornalista e l'attività politica *tout-court*». Tale tesi appare invero non sostenibile in quanto verrebbe a delineare la anomala figura – sicuramente non prevista dal nostro ordinamento – del «giornalista-se-

natore» che, a differenza degli altri parlamentari, i quali praticano altre professioni anche nell'esercizio del loro mandato, potrebbe estendere le garanzie costituzionali di cui gode, in quanto parlamentare, a qualsiasi atto connesso alla sua professione. Tanto più che l'argomento del relatore Mazzatorta, per il quale l'attività giornalistica sarebbe una modalità di esercizio dell'attività parlamentare, è contraddetto dalla legge 8 febbraio 1948, n. 47, recante «Disposizioni sulla stampa». Tale legge, pur non avendo rilievo costituzionale, mostra chiaramente la netta distinzione che l'ordinamento giuridico traccia tra i due ambiti - quello professionale e quello del mandato parlamentare - quando essi si trovano a coincidere. L'articolo 3,

comma 4, della suddetta legge, infatti, afferma che «Quando il direttore sia investito di mandato parlamentare, deve essere nominato un vice direttore, che assume la qualità di responsabile».

Pertanto, si propone che l'Assemblea dichiari che le dichiarazioni per cui è causa nel procedimento penale n. 194/07 RGNR - n. 2307/08 non vengano considerate alla stregua delle fattispecie ascrivibili ad opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e, quindi, non ricadano nell'ipotesi di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

ADAMO, *relatore*

