

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XVI LEGISLATURA

**Doc. IV-ter**  
**n. 17-A**

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE LEDDI)

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, primo, secondo e terzo comma, 61, n. 10, 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 Roma  
il 1° febbraio 2010**

Comunicata alla Presidenza il 30 luglio 2010

ONOREVOLI SENATORI. – In data 1° febbraio 2010 il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Roma ha trasmesso al Senato copia degli atti relativi al procedimento penale n. 36253/08 RGNR – 26395/09 RG GIP 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.

Il Presidente del Senato ha deferito alla Giunta tale richiesta il 4 febbraio 2010 e l'ha annunciata in Aula in pari data.

In data 20 aprile 2010 la Giunta ha iniziato l'esame del *Doc. IV-ter*, n. 17, procedendo anche all'audizione dell'*ex*-senatore Iannuzzi.

Nel corso della sua audizione il senatore Iannuzzi ha sostenuto la sussistenza di un nesso funzionale tra le opinioni espresse nel libro «*Lo sbirro e lo Stato*» e la sua attività parlamentare con riguardo, in particolare, al disegno di legge da lui presentato il 25 giugno 2003 per istituire una commissione di inchiesta sulla «gestione dei collaboratori di giustizia».

La Giunta ha poi rinviato l'esame del documento per acquisire dal Tribunale di Roma il verbale dell'udienza che nel frattempo si era svolta in data 9 aprile 2010. Lo scorso 20 maggio tale verbale è pervenuto al Senato: da esso risulta che il GUP, in considerazione del fatto che la questione è all'attenzione del Senato, ha rinviato all'udienza del 18 giugno. Ulteriori rinvii sono stati disposti successivamente.

La Giunta ha, nella seduta del 28 luglio 2010, definito la propria proposta per l'Aula, nel senso della sindacabilità.

\* \* \*

I termini della questione sono chiari; ma prima della proposta di competenza, ci si soffermerà su due antefatti rilevanti:

1) Il primo antefatto riguarda il libro, nel quale sarebbero rinvenibili, ad avviso dei querelanti, opinioni diffamanti nei loro confronti: esso contiene un articolo del senatore Iannuzzi già pubblicato nel 2004 su un quotidiano e che fu oggetto di un procedimento penale, sempre a carico del senatore Iannuzzi, per il reato di diffamazione col mezzo della stampa.

L'attuale procedimento non riguarda soltanto l'articolo di stampa, ma l'intero libro, che verte in gran parte sul cosiddetto «caso Contrada». Sul punto occorre precisare, però, che nell'ordinanza del GUP presso il Tribunale di Roma non sono indicate le opinioni diffamatorie che sarebbero contenute nel libro al di fuori di quanto affermato nell'articolo già pubblicato nel 2004. In mancanza di tale indicazione, la Giunta ha stabilito di riferire la propria valutazione esclusivamente alle opinioni espresse alle pagine 79-86 del libro (integralmente riprodotte del suddetto articolo «*Mafia: tredici anni di scontro tra PM e carabinieri*») e che la restante parte del libro non appartenga all'ambito delle contestazioni rivolte all'*ex* senatore Iannuzzi (lo stesso GIP dichiara che fino a pagina 77 il libro contiene «una serie di osservazioni del suo autore», evidentemente non penalmente rilevanti in quanto non meritevoli di specifica menzione, ed alle pagine 87-186 riproduce il testo della motivazione

di una sentenza giudiziaria, per definizione non *contra jus*).

Su quell'articolo il Senato, su proposta a maggioranza della Giunta, dichiarò l'insindacabilità di quelle opinioni.

2) Il secondo antecedente riguarda il seguito della vicenda contenziosa: contro la delibera di insindacabilità del Senato il GIP presso il Tribunale di Milano sollevò conseguentemente conflitto di attribuzione innanzi la Corte Costituzionale.

Il successivo giudizio sul conflitto di attribuzione presso la Corte Costituzionale fu, con ordinanza 253/07, dichiarato improcedibile in quanto l'atto introduttivo del conflitto è stato depositato oltre i termini previsti dall'articolo 26, comma 3, delle norme integrative per i giudizi avanti la Corte Costituzionale.

Conseguentemente, il senatore Iannuzzi fu prosciolto ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

È effettivamente stata più volte sollecitata alla Giunta dal relatore una riflessione sulla circostanza che la Corte Costituzionale si sia già pronunciata su tale questione, sia pure non con un giudizio di merito sull'insindacabilità, che era stata affermata dal Senato nel 2007, ma con una dichiarazione di carattere procedurale (improcedibilità).

Il relatore si è infatti posto la questione della possibile sussistenza del «*ne bis in idem*». L'ordinanza n. 40/2004 della Corte Costituzionale ha da tempo statuito la inammissibilità del conflitto di attribuzione riproposto dopo essere stato dichiarato improcedibile per tardivo deposito: ciò in quanto l'organo ricorrente, a prescindere dalla sua mutata composizione personale, porrebbe in essere una situazione processuale che protrae lo stato di conflittualità tra poteri dello Stato in contrasto con l'esigenza costituzionale che il giudizio instaurato sia concluso in tempi certi e non rimesso alle parti coneggenti.

La Giunta non ha individuato argomenti che inducano ad abbandonare il dato formale di partenza: la fattispecie del «*ne bis in*

*idem*» non ricorre, trattandosi, nel caso alla attenzione della Giunta, non del medesimo organo ricorrente (GIP Tribunale di Milano - GUP Tribunale di Roma).

\* \* \*

Esauriti questi profili procedurali, si è quindi in grado di passare al merito della proposta: la nuova pubblicazione dell'articolo all'interno del libro può certamente essere oggetto di nuova valutazione. La Giunta non aveva ovviamente l'obbligo di confermare quanto essa stessa, in una precedente legislatura, aveva affermato in relazione allo stesso oggetto, vale a dire l'articolo pubblicato dal senatore Iannuzzi nel 2004.

Un'attenta valutazione dei principi stabiliti dalla Corte Costituzionale dovrebbe, anzi, indurre ad assumere un diverso orientamento. È infatti ormai evidente che la Corte Costituzionale interpreta il collegamento tra le opinioni espresse e le funzioni parlamentari non solo come necessario e da esercitarsi in concreto (vale a dire con ben precisi atti parlamentari e in connessione temporale idonea), ma escludendo che l'attività di critica e di denuncia politica siano sufficienti di per sé soli a determinare la connessione funzionale.

Oggi la Corte ritiene che presupposto delle attività coperte da prerogativa parlamentare sia la riconducibilità delle opinioni espresse all'esercizio delle attribuzioni proprie del parlamentare, riconducibilità che va intesa non come mero collegamento di argomento e di contesto tra attività parlamentare e dichiarazione, ma come identificabilità della dichiarazione stessa quale espressione di attività parlamentare, ossia quale sostanziale corrispondenza di contenuti tra le dichiarazioni e l'atto parlamentare tipico.

Nel caso di specie, più che di nesso funzionale nel senso inteso dalla Corte, sembra si debba parlare di una contiguità di argomenti - quelli appunto della giustizia e delle

modalità di gestione dei pentiti – che non appare sufficiente ad attivare le prerogative di cui all'articolo 68 della Costituzione.

Ciò che sembra improprio è, infatti, utilizzare l'articolo 68 per rendere improcedibili denunce di soggetti offesi da accuse gravemente diffamatorie e di carattere specifico, in base alla considerazione che, non già quelle accuse specifiche, ma genericamente il contenuto in cui esse si iscrivono, sarebbe stato oggetto dell'attività parlamentare del senatore querelato.

Nella applicazione delle prerogative è indispensabile restare al di qua della linea di confine tra la tutela della autonomia e della libertà di espressione del parlamentare e la tutela dei diritti e degli interessi, costituzionalmente protetti, che possono essere lesi dalla espressione di queste opinioni.

Non si dimentichi che l'articolo 68, primo comma, della Costituzione, non conferisce una immunità dalla giurisdizione quale conseguenza della assunzione dello *status* di parlamentare, né patenti di liceità a disposizione del parlamentare nell'esercizio delle sue funzioni, bensì la garanzia che il margine di discrezionalità – che è sempre insito nella valutazione delle opinioni, anche da parte di un magistrato – non leda né pregiudichi la sua libertà nella espressione dei propri voti e delle proprie opinioni politiche.

Il Costituente – con le delimitazioni dell'articolo 68 – ha operato una scelta forte, facendo prevalere il rischio che i comportamenti dei parlamentari possano andare impuniti, anche se per fatti delittuosi, pur di evitare il rischio che libere espressioni di opinioni e voti possano essere conculcate seppure lecite.

Ora spetta al parlamentare tutelare questa scelta del Costituente, nella consapevolezza che l'applicazione di questo principio va temperata con il principio fondamentale, contenuto nell'ordinamento costituzionale dello Stato di diritto, che afferma essere tutti i cittadini uguali davanti alla legge, anche i parlamentari.

La sottile linea di confine tracciata dal Costituente e declinata dal legislatore con le successive norme applicative è stata più volte oltrepassata dal Parlamento: la Corte Costituzionale ha ribadito in dieci anni di sentenze quali sono le delimitazioni delle prerogative discendenti dall'articolo 68, primo comma, della Costituzione. Ciò è del resto imposto da una consolidata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (v. casi *Cordova*, *De Jorio*, *Cofferrati*), che – nel sindacare la legittimità di talune delibere parlamentari in materia di immunità e prerogative – ha affermato la necessità di garantire anche alle vittime il diritto alla difesa. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha in questi casi condannato lo Stato italiano ad un indennizzo verso cittadini diffamati da parlamentari e non soddisfatto – nella sua pretesa risarcitoria del danno subito – a seguito della delibera della Camera di appartenenza che ha ritenuto applicabile l'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Non sfugga, al riguardo, che in diversi di questi casi la Corte Costituzionale, sia pure per motivi di rito, si era pronunciata in senso sfavorevole al ricorrente: ciò non ha impedito alla Corte europea di indennizzare la parte offesa imponendo una sanzione a carico dell'erario e, quindi, in definitiva a carico di tutta la collettività nazionale.

Sussistono dunque condizioni di contesto che ci ricordano che siamo noi stessi i custodi ed i garanti delle nostre garanzie ed è estremamente pericoloso logorarle per abuso. Come è stato sostenuto autorevolmente dal Presidente della Giunta dinanzi all'Assemblea, i tribuni dell'antipolitica si affrontano imparando «a fare un uso più appropriato e soprattutto meno generico e indifferente delle prerogative parlamentari, evitando quell'abuso che già in passato si è rivelato foriero di una drastica delimitazione: se si continua ad (...) agire secondo stretti vincoli di maggioranza, riconoscendo sempre e comunque l'insindacabilità, si costruisce "uno scudo di cartone" e ritenevo doveroso

denunciarlo all'Assemblea» (Atti parlamentari, XVI legislatura, Senato della Repubblica, Assemblea, 19 febbraio 2009, resoconto stenografico, intervento del senatore Follini).

In base a tali considerazioni la Giunta ha concluso, a maggioranza, affermando che le

dichiarazioni rese dall'*ex* senatore Iannuzzi non costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento e non ricadono pertanto nell'ipotesi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

LEDDI, *relatore*





