

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Doc. IV-ter
n. 10-A

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE 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 all'articolo 595 del codice penale (diffamazione)

**Trasmessa dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Monza
il 14 luglio 2008**

—————
Comunicata alla Presidenza il 6 febbraio 2009
—————

ONOREVOLI SENATORI. – In data 14 luglio 2008 il giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Monza ha trasmesso al Senato copia degli atti relativi al procedimento penale nn. 6290/07 RGNR – 5105/08 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 30 luglio 2008 e l'ha annunciata in Aula in pari data.

La Giunta ha esaminato la questione nelle sedute dell'11 novembre, del 16 dicembre 2008 e del 27 gennaio 2009. 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 Gian Carlo Caselli (già Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Palermo) in data 16 luglio 2004 presso la Procura della Repubblica del Tribunale di Monza. Al senatore Iannuzzi veniva contestato, unitamente al direttore del quotidiano «Il Giornale», Maurizio Belpietro, il fatto che i contenuti di un articolo pubblicato il 3 maggio 2004 sul medesimo quotidiano, intitolato «*Il boss e le verità che nessuno volle sapere*», non fossero rispondenti al vero e che risultassero comunque diffamatori.

Nell'articolo l'ex senatore Iannuzzi affermava che la Procura della Repubblica di Pa-

lermo avrebbe, con una serie di «pretesti e cavilli», impedito a Gaetano Badalamenti di essere sottoposto ad interrogatorio dibattimentale, nel processo che lo vedeva coimputato insieme al senatore Giulio Andreotti per l'omicidio del giornalista Mino Pecorelli, affinché non potessero essere smentite le dichiarazioni di Tommaso Buscetta.

Secondo il querelante, il riferimento alla Procura della Repubblica di Palermo sarebbe «*chiarissimo e addirittura testuale*» e dall'intero articolo risulta evidente che si stia parlando di tale ufficio giudiziario; inequivocabile sarebbe altresì l'affermazione secondo cui «*non era certo a Perugia che gli si ponevano ostacoli ma a Palermo. Si metteva in pericolo il teorema di Buscetta*».

Il querelante segnala, a riprova della falsità del contenuto dell'articolo in esame, come nell'udienza del 25 settembre 1997, nell'ambito del procedimento tenutosi a Palermo nei confronti del senatore Andreotti, fu proprio il pubblico ministero a chiedere l'audizione del Badalamenti e che, proprio in seguito a tale richiesta, il Presidente del Tribunale invitò la competente autorità giudiziaria degli Stati Uniti d'America ad autorizzare il trasferimento temporaneo in Italia del Badalamenti per rendere le sue dichiarazioni.

Inoltre, in data 24 marzo 1998, nel corso del dibattimento del processo in questione, vi fu l'audizione, per videoconferenza, di Gaetano Badalamenti il quale si avvalse della facoltà di non rispondere.

Ancora nell'articolo l'ex senatore Iannuzzi facendo riferimento alla tragica vicenda del suicidio del maresciallo dei carabinieri Antonio Lombardo, incaricato tra l'altro di condurre in Italia il signor Badalamenti, avrebbe affermato falsamente che vi sarebbe stata

una «sorda opposizione da parte della Procura palermitana a che il Lombardo andasse a prelevare il Badalamenti»; l'articolista omette però di riferire che il Badalamenti si disse, all'epoca dei fatti, non più disponibile a venire in Italia e che fu il comando dei carabinieri a decidere, per ragioni di opportunità, di sollevare da quell'incarico il maresciallo da poco attaccato duramente nel corso di una trasmissione televisiva.

L'ex senatore Iannuzzi si sarebbe pertanto reso responsabile del reato di diffamazione a mezzo stampa (articolo 595, primo, secondo, terzo e quarto comma del codice penale nonché articolo 13 della legge n. 47 dell'8 febbraio 1948), con l'aggravante dell'attribuzione di fatti determinati e con quella di cui all'articolo 61, primo comma, n. 10 del codice penale.

Richiamata la giurisprudenza costituzionale in materia di insindacabilità, il giudice per le indagini preliminari, nell'udienza preliminare del 30 giugno 2008, dopo aver separato la posizione del direttore del quotidiano, dottor Belpietro, ha dissentito dall'eccezione di parte sull'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione e 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 di attività connesse alla 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, nel rinviare per le considerazioni di carattere generale a quanto già esposto in sede di esame del Doc. IV-ter, n. 7, sottolinea come le dichiarazioni contestate di cui al documento in titolo si riferiscano alla vicenda che si conclude con il suicidio del maresciallo dei carabinieri Antonio

Lombardo e che aveva preso le mosse dal tentativo di far sì che venisse in Italia per testimoniare nel processo allora in corso, a carico dell'onorevole Andreotti per l'omicidio del giornalista Mino Pecorelli, il pentito Gaetano Badalamenti. Il signor Iannuzzi ricorda come le dichiarazioni accusatorie di Buscetta nei confronti di Andreotti per il fatto in questione si fondavano su quanto allo stesso Buscetta era stato detto proprio da Badalamenti. Da qui l'evidente importanza di creare le condizioni necessarie per consentire la deposizione in Italia di Badalamenti. In questo contesto si inseriscono i viaggi in America del maresciallo Lombardo, che ricopriva da lunghissimo tempo l'incarico di comandante della stazione dei carabinieri di Terrasini. Nell'articolo contenente le dichiarazioni contestate, così come in altre occasioni, egli intendeva richiamare l'attenzione sull'opposizione da parte della Procura di Palermo alla possibilità che il Lombardo portasse in Italia Badalamenti nel timore che le dichiarazioni di questi avrebbero smentito Buscetta con riferimento alla vicenda dell'omicidio Pecorelli. Tale timore fu all'origine di una campagna di denigrazione nei confronti del maresciallo Lombardo e di iniziative giudiziarie preannunciate in via informale nei suoi confronti, determinandosi così un contesto che portò al suicidio dello stesso maresciallo Lombardo, proprio alla vigilia del viaggio negli Stati Uniti dal quale avrebbe dovuto far ritorno accompagnato dal Badalamenti.

* * *

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, ecc.), 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. sentenze 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. Fatto questo riconosciuto dallo stesso *ex* senatore Iannuzzi nella citata audizione del 16 dicembre.

Inoltre la tesi difensiva sostenuta dal signor Iannuzzi secondo la quale non sarebbe possibile scindere la sua attività di giornalista da quella di senatore, appare invero non sostenibile in quanto verrebbe a delineare la anomala figura – sicuramente non prevista dal nostro ordinamento – del «giornalista-senatore» che, a differenza degli altri parla-

mentari i quali praticano altre professioni anche nell'esercizio del loro mandato, potrebbe estendere le guarentigie costituzionali di cui gode, in quanto parlamentare, a qualsiasi atto connesso alla sua professione di giornalista. Tanto più che l'argomento del signor Iannuzzi, 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».

Va ricordata inoltre la coerente giurisprudenza costituzionale che con le sentenze nn. 10 e 11 del 2000 (e di cui sono univoci segnali di tendenza conforme le sentenze n. 56 del 2000, n. 276 del 2001, n. 509 del 2002, n. 219 del 2003, n. 120 del 2004, n. 298 del 2004, n. 347 del 2004, n. 146 del 2005 e n. 249 del 2006), fa considerare principio ormai recessivo, in tema di nesso funzionale, la tesi secondo cui in ogni sede esterna alle Camere in cui il parlamentare rende una dichiarazione, essa sarebbe coperta dalla guarentigia di cui all'articolo 68 primo comma della Costituzione).

È stato peraltro sempre costante indirizzo di questa Giunta quello di non addivenire a decisioni - in materia di immunità parlamentari - assunte secondo vincoli di stretta maggioranza; anche quando vi sono state decisioni non unanimi, i singoli componenti si sono orientati nel voto guardando - più che all'appartenenza di gruppo del senatore interessato - al merito della vicenda, compreso il contegno tenuto dal parlamentare durante la vicenda processuale.

È rimarchevole che proprio in un caso concernente l'allora senatore Iannuzzi, nella scorsa legislatura, si fosse deciso di abbandonare il *non liquet* - seguito fino ad allora dalla Giunta del Senato nella XIV legislatura - per imporre un voto a maggioranza dei soli presenti, tutti componenti del centro-destra. Né è un caso che la Corte costituzionale abbia, con la sentenza 15 aprile-5 maggio 2008, n. 135, statuito - capovolgendo con la relazione anche il deliberato così assunto a maggioranza dal Senato - che: «*Il mero riferimento all'attività parlamentare o comunque all'inerenza a temi di rilievo generale (pur anche dibattuti in Parlamento), entro cui le dichiarazioni si possano collocare, non vale in sé a connotarle quali espressive della funzione, ove esse, non costituendo la sostanziale riproduzione di specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell'esercizio delle proprie attribuzioni, siano non già il riflesso del peculiare contributo che ciascun deputato e ciascun senatore apporta alla vita parlamentare mediante le proprie opinioni e i propri voti (come tale coperto dall'insindacabilità, a garanzia delle prerogative delle Camere e non di un "privilegio personale [...] conseguente alla mera 'qualità' di parlamentare": sentenza n. 120 del 2004), ma un'ulteriore e diversa articolazione di siffatto contributo, elaborata ed offerta alla pubblica opinione nell'esercizio della libera manifestazione del pensiero assicurata a tutti dall'art. 21 Cost. (sentenze n. 302, n. 166 e n. 152 del 2007)*».

* * *

Per tali motivi la Giunta propone all'Assemblea di deliberare che le dichiarazioni rese dal signor Iannuzzi, senatore all'epoca dei fatti, 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.

ADAMO, relatore

