

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

**Doc. IV-ter**  
**n. 5-A**

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE CORTELLONI)

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 DEI SENATORI

**GIUSEPPE ARLACCHI e GIUSEPPE AYALA**

**ciascuno *in parte qua* indagato per i reati di cui agli articoli: 1) 110 e 595 del codice penale, 13 e 21 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (diffamazione col mezzo della stampa); 2) 110 e 595 del codice penale, 13 e 21 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (diffamazione col mezzo della stampa) e precisamente: entrambi gli indagati per il primo capo di imputazione ed il senatore Giuseppe Arlacchi per il secondo capo di imputazione**

**Trasmessa dal Giudice per le indagini preliminari  
presso il Tribunale di Milano**

**il 2 ottobre 1996**

**Comunicata alla Presidenza il 14 gennaio 1997**

ONOREVOLI SENATORI. - In data 2 ottobre 1996 il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Milano, ha trasmesso la richiesta di deliberazione in materia di insindacabilità ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, nell'ambito di un procedimento penale nei confronti dei senatori Giuseppe Arlacchi e Giuseppe Ayala, ciascuno *in parte qua indagato* per i reati di cui agli articoli: 1) 110 e 595 del codice penale, 13 e 21 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (diffamazione col mezzo della stampa); 2) 110 e 595 del codice penale, 13 e 21 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (diffamazione col mezzo della stampa) e precisamente: entrambi gli indagati per il primo capo di imputazione ed il senatore Giuseppe Arlacchi per il secondo capo di imputazione.

La richiesta è stata trasmessa al Presidente del Senato che l'ha deferita alla Giunta il 15 novembre 1996 e annunciata in Aula il 19 novembre successivo.

La Giunta ha esaminato la richiesta nelle sedute del 5 e del 12 dicembre 1996.

Nella seduta del 5 dicembre la Giunta ha ascoltato i senatori Arlacchi ed Ayala che hanno fornito chiarimenti ai sensi dell'articolo 135, comma 5, del Regolamento del Senato.

\* \* \*

Il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Milano ha emesso, in data 2 ottobre 1996, un'ordinanza con la quale ha disposto la trasmissione al Senato degli atti di un procedimento penale apertosi nei confronti dei senatori Giuseppe Ar-

lacchi e Giuseppe Ayala, a seguito della querela del dottor Corrado Carnevale.

Il primo capo di imputazione fa riferimento ad una lettera, firmata da entrambi i senatori in questione, indirizzata al direttore del «Corriere della Sera», dal titolo «Ayala ed Arlacchi: ora porteremo Carnevale in giudizio», pubblicata sul predetto quotidiano il 14 maggio 1995. In tale missiva è attribuito al dottor Carnevale «un linguaggio volgare e violento da lui abitualmente usato», rispondente al suo «profilo tracciato di recente dai giudici di Palermo che indagavano sui rapporti tra Andreotti e Cosa Nostra», «un magistrato che per ambizione di carriera non si faceva scrupolo di chiedere appoggi e sostegni ad esponenti politici. Un uomo capace di mentire, capace di indossare in pubblico la maschera della irrepreensibilità e disponibile poi, in privato, a ricevere e fare raccomandazioni al fine di condizionare l'esito dei processi. Un uomo privo di qualsiasi sentimento di umana pietà per uomini e donne atrocemente uccisi da Cosa Nostra...».

Il secondo capo di imputazione riguarda esclusivamente il senatore Arlacchi, il quale è chiamato a rispondere per alcune dichiarazioni pronunciate nel corso di una conversazione informale all'interno della Camera dei deputati tra lo stesso Arlacchi e i deputati Ayala e Bonsanti e riportate da un giornalista casualmente presente, nell'articolo di stampa dal titolo «La Sinistra: un Guardasigilli sospetto», apparso sul «Corriere della Sera» del 12 maggio 1995. Le dichiarazioni pubblicate riguardano il rapporto tra il dottor Carnevale e l'ex Ministro Mancuso, a proposito del quale il senatore Arlacchi avrebbe affermato: «Sì che sono amici; anzi tra i due c'è qualcosa di più... Ci sono certe inter-

cettazioni telefoniche che riguardano il Ministro e l'ex giudice... C'è il segreto istruttorio su quelle carte».

Nel corso dell'udienza preliminare il difensore dei senatori Arlacchi ed Ayala ha sollevato l'eccezione relativa all'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione dal momento che, all'epoca dei fatti, entrambi gli interessati rivestivano la carica di deputati. Il Giudice per le indagini preliminari, non ritenendo di accogliere tale eccezione, ha quindi trasmesso gli atti al Senato della Repubblica, al quale i due parlamentari attualmente appartengono, ai sensi dell'articolo 2, comma 4, del decreto-legge n. 555 del 23 ottobre 1996, che disponeva: «Se non ritiene di accogliere l'eccezione concernente l'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, proposta da una delle parti, il giudice provvede senza ritardo con ordinanza non impugnabile, trasmettendo direttamente copia degli atti alla Camera alla quale il membro del Parlamento appartiene o apparteneva al momento del fatto. Se l'eccezione è sollevata in un processo civile dinanzi al giudice istruttore, questi pronuncia detta ordinanza nell'udienza o entro cinque giorni».

La questione relativa alla competenza in riferimento ai casi di applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione nei confronti di coloro i quali appartengono ad una Camera diversa da quella di cui facevano parte all'epoca del fatto, è stata risolta dalle Camere nel senso di ritenere corretta l'interpretazione in base alla quale la competenza è attribuita alla Camera di attuale appartenenza. Infatti, in occasione dell'esame della richiesta di deliberazione in materia di insindacabilità nei confronti del senatore Emiddio Novi (Doc. IV-ter, n. 3) per fatti accaduti quando egli ricopriva la carica di deputato, la Giunta, do-

po aver investito della questione il Presidente del Senato ed in accordo con la Giunta per le autorizzazioni a procedere della Camera dei deputati, ha infatti stabilito tale criterio oltrechè sulla base di una analisi letterale dell'articolo 2, comma 4, del decreto-legge n. 555 del 1996, recante disposizioni urgenti per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione, in virtù del principio generale per il quale ciascuna Camera è giudice delle prerogative dei propri componenti.

Nella seduta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del 5 dicembre 1996, il senatore Ayala, ascoltato ai sensi dell'articolo 135, comma 5, del Regolamento del Senato, ha chiesto che, in ordine all'episodio che lo riguarda, la Giunta non ritenesse le dichiarazioni, contenute nella lettera da lui firmata insieme al senatore Arlacchi, coperte dalla prerogativa di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione. Le opinioni in questione infatti riproducono fedelmente, virgolettate, considerazioni contenute in un atto processuale relativo al processo contro il senatore Andreotti ed egli esclude di averle espresse nella veste di parlamentare.

Nella stessa seduta è stato ascoltato inoltre il senatore Arlacchi che ha avanzato, in merito all'episodio della lettera firmata insieme al senatore Ayala, la medesima richiesta di essere sottoposto a giudizio. Per quanto riguarda invece le dichiarazioni a lui attribuite e riportate nell'articolo del «Corriere della Sera» del 12 maggio 1995, ha chiesto alla Giunta di proporre l'insindacabilità delle stesse, risultando evidente che esse costituivano un'attività divulgativa connessa a funzioni politiche tipiche del parlamentare. Ha infatti sottolineato di non aver avuto la consapevolezza immediata della presenza di un giornali-

sta durante il colloquio intrattenuto presso la buvette della Camera dei deputati con i deputati Ayala e Bonsanti. Ha negato inoltre di aver pronunciato le frasi riportate nel summenzionato articolo, dichiarando di aver indirizzato una lettera al giornalista estensore dello stesso, nella quale ha ribadito l'assoluta non rispondenza a verità di tali dichiarazioni, con le quali intendeva invece sostenere che il dottor Carnevale condivide con l'ex Ministro Mancuso la medesima cultura giuridica e che questa circostanza è, a suo giudizio, alla base della loro comunanza di rapporti.

La Giunta ha svolto un'ampia e approfondita discussione in ordine ai fatti in esame, al termine della quale si è espressa, all'unanimità, in favore della proposta di dichiarare insindacabili le affermazioni del senatore Arlacchi, riportate dal giornalista Verderami nell'articolo pubblicato sul «Corriere della Sera» il 12 maggio 1995. In ordine al primo capo di imputazione, invece, la maggioranza dei componenti di tale organo ha deliberato che le opinioni espresse nella lettera firmata dai senatori Arlacchi ed Ayala non rientrano nell'ambito dell'esercizio della funzione parlamentare.

\* \* \*

In via preliminare è necessario evidenziare che compito della Giunta non è quello di sostituirsi al giudice naturale e sindacare sotto il profilo del merito l'integrazione o meno del fatto di reato, ma esclusivamente quello di verificare se la fattispecie concreta risulti riconducibile al concetto di insindacabilità di cui all'articolo 68 della Costituzione.

Ciò determina ad affermare che nella fattispecie concreta la, seppur lodevole, volontà espressa dai senatori Arlacchi ed Ayala, auditi nella seduta di questa Giunta del 5 dicembre 1996, a che circa il primo capo di imputazione non venga ritenuta sussistere

l'insindacabilità di cui all'articolo 68 citato, non deve in alcun modo influenzare il giudizio di codesto organo, considerato che si verte in materia di prerogative dell'istituzione parlamentare e non di diritti disponibili.

Circa le condotte perpetrate dai senatori Arlacchi ed Ayala sottoposte all'esame della Giunta, questo organo ha ritenuto di procedere disaminando disgiuntamente i due episodi, considerato il diverso ambito e le diverse modalità con cui hanno avuto estrinsecazione.

Con riferimento al primo capo di imputazione deve concludersi per l'insussistenza della insindacabilità, per quanto verrà qui di seguito esposto e motivato. La protezione immunitaria concessa dall'articolo 68 della Costituzione ai parlamentari, posta a tutela della loro indipendenza, dai più ritenuta doversi interpretare in senso ampio e estendibile altresì alle attività svolte all'esterno dei palazzi, limitatamente però alle ipotesi in cui anche queste ultime siano comunque riconducibili alla loro funzione, per opinione dominante in dottrina (per tutti Traversa, Immunità parlamentare, EDD, pagg. 195-196) non risulta estendibile alle attività non esclusive del parlamentare stesso, bensì riconosciute a ciascun cittadino e ciò proprio in conformità al medesimo spirito del dettato costituzionale volto a garantire e tutelare l'indipendenza esclusivamente della funzione rappresentativa.

Proprio con riferimento alle ipotesi di opinioni espresse, la giurisprudenza (Trib. Palermo, 14 febbraio 1977, in Riv. it. dir. proc. pen. 80, 321) ha ritenuto che, onde conoscere se le stesse siano o meno assoggettabili alla causa di giustificazione, occorre verificare se il parlamentare, nel manifestare il suo pensiero, agì nell'esercizio delle sue funzioni.

È inoltre pensiero dominante in dottrina (per tutti Zagrebelskj) che debbano essere coperti dall'immunità i soli atti strumentali al disbrigo delle funzioni tipiche.

Nel caso in esame, come è stato sottolineato anche nel corso della discussione del-

la Giunta, occorre stabilire se le dichiarazioni espresse dai senatori Arlacchi e Ayala con l'invio della missiva pubblicata sul «Corriere della Sera» del 14 maggio 1995 siano o no state rese in qualità di membri del Parlamento o comunque siano o meno riconducibili al loro ruolo di parlamentari.

La conclusione negativa al riguardo deriva dal fatto che i senatori Arlacchi e Ayala, inviando la lettera al citato quotidiano, hanno perpetrato, con coscienza e volontà, una condotta che poteva essere compiuta da qualunque cittadino, condotta inidonea ad integrare gli estremi dell'atto tipico parlamentare, nè ravvisabile quale attività extra-parlamentare da considerarsi quale mezzo a fine rispetto all'esercizio delle loro funzioni rappresentative.

Pur non giudicando circa il carattere offensivo o meno del contenuto della citata missiva, compito estraneo a codesto organo, alcuna rilevanza, ai fini del giudizio circa la sindacabilità o meno ai fini dell'articolo 68 della Costituzione, può assumere la circostanza che nella stessa i parlamentari *de quibus* abbiano riportato il testo di un atto giudiziario.

Ciò alla luce della considerazione, da un lato, che la riproduzione della memoria del pubblico ministero non esauriva comunque il contenuto della missiva, ricomprensivo altresì considerazioni personali dei senatori nei confronti dell'uomo e magistrato dott. Corrado Carnevale, opinioni che, per la loro lettera, non possono che ritenersi inviate al quotidiano dalle persone fisiche - cittadini Arlacchi ed Ayala e non dai parlamentari Arlacchi-Ayala, - dall'altro il fatto che rileva è proprio l'espressa volontà dell'invio medesimo quale manifestazione del pensiero dell'uomo.

Detta lettera e particolarmente il di lei invio infatti è da considerarsi inconfutabile espressione di un'iniziativa privata di soggetti che, con coscienza e volontà, hanno deciso di servirsi del mezzo della stampa, così co-

me avrebbe potuto fare qualsiasi altro individuo, a meri fini di difesa delle loro persone e non delle loro funzioni, la considerazione delle quali in tal sede non è risultata scaturire da alcun elemento. Proprio la possibilità di assimilare la condotta perpetrata dai senatori Arlacchi e Ayala a quella di qualsiasi altro cittadino e l'ininfluenza, per il loro *modus agendi*, che essi abbiano riportato a parziale contenuto della missiva il testo di un atto giudiziario ha determinato questa Giunta a ritenere che i fatti attribuiti ai citati parlamentari relativi alle dichiarazioni aventi ad oggetto il dottor Corrado Carnevale contenute nella lettera sottoscritta da entrambi e pubblicata sul quotidiano «Corriere della Sera» il 14 maggio 1995 non concernono opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari e non ricadono pertanto nell'ipotesi di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Peraltro codesta conclusione non poteva essere difforme neppure assumendo che la missiva sottoscritta dai citati senatori avrebbe potuto considerarsi «strettamente connessa» all'intervista rilasciata dal dottor Carnevale contenente critiche nei confronti dei parlamentari Arlacchi e Ayala. Ciò in quanto anche ammesso che una eventuale connessione possa sussistere, tale accertamento è sottratto ai compiti di questa Giunta in quanto si verrebbe a discutere e sindacare del profilo sostanziale e di merito rimesso al compito dell'autorità giudiziaria.

Questo assunto alla luce della considerazione che è il giudice naturale tenuto a valutare se la condotta perpetrata con l'invio della missiva dai senatori Arlacchi-Ayala possa essere ricondotta entro i limiti di operatività della causa di giustificazione generale che potrebbe essere richiamata, eventualmente, nel caso di specie.

In via esemplificativa non è certo compito di questo organo giudicare se la condotta *de quo* possa essere scriminata quale reazione legittima alle affermazioni del dottor Carnevale rilasciate nella sua intervista apparsa sul Corriere della Sera, attenendo ciò al profilo penale-sostanziale che esula dai poteri di codesto organo parlamentare.

La Giunta ha contrariamente deciso, ritenendo sussistente l'insindacabilità di cui all'articolo 68, comma uno, della Costituzione, con riferimento al fatto attribuito al senatore Arlacchi relativo alle dichiarazioni aventi ad oggetto il dottor Corrado Carnevale e riportate in un articolo pubblicato sul quotidiano «Corriere della Sera» il 12 maggio 1995, ciò avendole reputate opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni.

A suffragare la decisione della Giunta ha rilevato principalmente il *locus* e la situazione circostanziata in cui il senatore Arlacchi ebbe a formulare cotali dichiarazioni, nonchè la di lui condotta successiva alla pubblicazione sulla stampa delle stesse.

In via preliminare va evidenziato che trattavasi di dichiarazioni espresse durante un colloquio tra parlamentari che si stava svolgendo entro i palazzi del Parlamento.

In particolare, così come ha riferito il senatore Ayala (che rispetto a detto episodio non ha avuto alcuna citazione in giudizio) a questa Giunta nella seduta del 5 dicembre 1996, l'episodio *de quo* ebbe a verificarsi durante un colloquio tra tre componenti della Commissione Antimafia presso la buvette della Camera dei Deputati.

Detta circostanza spazio-temporale accompagnata dal fatto che trattavasi di scambio di considerazioni e valutazioni tra colleghi facenti parte del medesimo organo parlamentare e, so-

prattutto, considerato il fatto che la pubblicazione sulla carta stampata, da quanto è emerso durante i lavori della Giunta, non è stato il risultato di una condotta cosciente e volontaria del senatore Arlacchi, bensì dell'esercizio del diritto di cronaca dell'inviato della testata succitata, determina a concludere per la riconducibilità dell'accadimento alle opinioni espresse dal parlamentare durante l'esercizio delle sue funzioni.

Ciò trova fondamento ed è suffragato dal fatto che non si è trattato di dichiarazioni che il senatore Arlacchi ha rilasciato al giornalista durante un'intervista o fatto analogo, bensì di comunicazioni a colleghi il cui contenuto è stato carpito dal signor Verderami presente nella stanza.

Proprio la circostanza che i dialoganti fossero tutti parlamentari appartenenti alla Commissione Antimafia e che durante le sedute di codesta commissione si fosse già parlato del dott. Corrado Carnevale, circostanza quest'ultima emersa dai chiarimenti forniti alla Giunta dal senatore Arlacchi, determina a concludere che il colloquio *de quo* altro non fosse che un momento dell'attività istituzionale dei parlamentari.

Questa valutazione trova altresì conferma nel medesimo comportamento assunto dal senatore Arlacchi non appena appresa la notizia della pubblicazione.

Il parlamentare ha precisato a questa Giunta di aver indirizzato una lettera di protesta per la pubblicazione al «Corriere della Sera».

Condotta significativa del difetto in capo al senatore Arlacchi non solo della coscienza e volontà a che quel colloquio giungesse ai mezzi d'informazione, ma altresì, volendo utilizzare un concetto penalistico, dell'assenza in capo ad ello della colpa coscienza-

te, ossia dell'accettazione del rischio che questo potesse verificarsi.

Occorre da ultimo segnalare la conformità del giudizio espresso a tal riguardo dalla Giunta al pensiero dei Giudici della Consulta i quali, di recente, confermando un orientamento ormai consolidatosi, hanno ribadito l'insindacabilità delle attività verificatesi all'interno del «recinto delle Camere» trovando le stesse esauriente disciplina nei regolamenti parlamentari.

La Giunta propone quindi:

1) di ritenere che i fatti attribuiti ai senatori Arlacchi ed Ayala, relativi alle dichiarazioni aventi ad oggetto il dottor Corrado Carnevale contenute nella lettera sotto-

scritta da entrambi e pubblicata sul quotidiano «Corriere della Sera» il 14 maggio 1995, non concernono opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari e non ricadono pertanto nell'ipotesi di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione;

2) di ritenere che il fatto attribuito al senatore Arlacchi, relativo alle dichiarazioni aventi ad oggetto il dottor Corrado Carnevale e riportare in un articolo pubblicato sul quotidiano «Corriere della Sera» il 12 maggio 1995, concerne opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e di dichiarare pertanto l'insindacabilità ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

CORTELLONI, *relatore*



