

## GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

Martedì 31 gennaio 2023

### Plenaria 6<sup>a</sup> Seduta

*Presidenza del Presidente*  
FRANCESCHINI

*La seduta inizia alle ore 13,05.*

#### *IMMUNITÀ PARLAMENTARI*

**Richiesta di deliberazione sull'insindacabilità delle opinioni espresse, avanzata dal senatore Andrea Augello, in relazione ad un atto di citazione pendente presso il Tribunale Ordinario di Roma**

(Seguito e conclusione dell'esame)

La Giunta riprende l'esame iniziato nella seduta del 17 gennaio 2023.

Il PRESIDENTE ricorda che nella seduta del 17 gennaio scorso il relatore, senatore Potenti, ha illustrato la proposta conclusiva volta a riconoscere la sussistenza della prerogativa dell'insindacabilità ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Nessuno chiedendo di intervenire, il PRESIDENTE, previa verifica del numero legale, pone ai voti la proposta del relatore Potenti di riconoscere nel caso di specie la sussistenza della prerogativa della insindacabilità, di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

La Giunta, a maggioranza, approva la predetta proposta ed incarica il senatore Potenti di redigere la relazione per l'Assemblea.

**Richiesta di deliberazione sull'insindacabilità delle opinioni espresse, avanzata dall'ex senatore Mario Michele Giarrusso, per le quali è stato convocato presso l'organismo di mediazione ExAequo ADR di Potenza**

(Rinvio del seguito dell'esame)

La Giunta riprende l'esame iniziato nella seduta del 17 gennaio 2023.

Il PRESIDENTE fa presente che, in relazione all'insindacabilità nei confronti dell'onorevole Mario Michele Giarrusso (senatore all'epoca dei fatti) correlata ad un procedimento civile pendente presso l'organo di Mediazione Ex Aequo ADR di Potenza, è emerso in via informale che lo stesso senatore è stato querelato per i medesimi fatti in sede penale.

Pertanto, vista anche l'assenza del relatore, senatore Scalfarotto, per concomitanti impegni, prospetta l'opportunità di un rinvio della votazione alla prossima seduta, così da trattare in modo unitario l'insindacabilità, considerato che i due predetti procedimenti – civile e penale – attengono ai medesimi fatti.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

**(Doc. IV-ter, n. 4) Richiesta di deliberazione sull'insindacabilità delle opinioni espresse dal senatore Matteo Salvini, in relazione ad un procedimento penale pendente nei suoi confronti presso il Tribunale di Milano-IV Sezione penale**

(Esame e rinvio)

Il relatore, senatore DURNWALDER (*Aut (SVP-Patt, Cb, SCN)*), dichiara preliminarmente di recepire integralmente la proposta conclusiva formulata nella scorsa legislatura dal senatore Gasparri nella seduta del 27 luglio 2022.

Evidenzia quindi che in data 1° luglio 2022 il Tribunale di Milano – IV Sezione Penale, ha trasmesso – ai sensi dell'articolo 3 della legge 20 giugno 2003, n. 140, e ai fini di un'eventuale deliberazione in materia di insindacabilità ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione – copia degli atti del procedimento penale n. 26306/2019 R.G.N.R. – n. 7493/2022 R.G. Trib. nei confronti del senatore Matteo Salvini.

In pari data il Presidente del Senato ha deferito la questione all'esame della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari ai sensi degli articoli 34, comma 1, e 135, del Regolamento del Senato. La richiesta è stata mantenuta all'ordine del giorno della XIX legislatura e nuovamente deferita in data 22 novembre 2022.

Si evince dagli atti inviati dal Tribunale che il senatore Matteo Salvini è imputato del delitto di cui agli articoli 81, capoverso, e 595, commi 1, 2 e 3 del codice penale (diffamazione continuata e aggravata) per aver offeso la reputazione di Carola Rackete, comandante della nave «Sea

Watch 3», con riferimento alla missione con soccorso in mare di 53 persone nella c.d. zona SAR libica del 12 giugno 2019.

In particolare, il senatore Salvini è accusato di aver proferito nei confronti di Carola Rackete le seguenti frasi offensive:

– «... *STOP ai complici di scafisti e trafficanti.*»; (Post su Facebook del 15 giugno 2019);

– «... *chi sbaglia paga non dico solo quella sbruffoncella di questa comandante che fa politica sulla pelle di qualche decina di immigrati per dimostrare, chissà cosa, pagata da chissà chi...*» (Diretta video su Facebook in data 26 giugno 2019);

– «... *nel mezzo la decisione del giudice sulla conferma o la revoca degli arresti per la criminale tedesca.*» (Post su Twitter datato 1° luglio 2019);

– «... *Nessun problema: per la comandante criminale è pronto provvedimento per rispedirla nel suo Paese perché pericolosa per la sicurezza nazionale.*»; (Post su Twitter del 2 luglio 2019);

– «... *sono semplicemente inc[...] per una sentenza che libera un delinquente.*»; (Post su Twitter del 3 luglio 2019);

– «...*per qualcuno a sinistra c'è una nuova eroina che ha provato ad ammazzare a mettere a rischio...mi sono risvegliato a fatica con la sentenza di questo giudice di Agrigento che ha liberato questa ricca tedesca fuorilegge...la liberazione di una criminale che in questo momento è libera di mangiarsi spaghetti aglio olio e peperoncino, e di andare in giro per l'Italia magari tornando a provare a delinquere...Vediamo se ci sarà almeno un giudice che ci permetterà questo, di accompagnare educatamente la ricca e viziata fuorilegge tedesca sul primo aereo a destinazione Berlino...»; «...che non ci sia qualche tedesca che occupa il suo tempo infrangendo leggi italiane che trova un giudice italiano che dà una pacca sulle spalle e dice vai e rifai...»; «la capitana è una fuorilegge»; «o qualche Solone italiano che si aspettava di liberare quella povera donna, che ha solo provato ad ammazzare 5 militari italiani...»; «...Questi sono complici dei trafficanti di esseri umani. Questi fanno politica sulla pelle di quei poveri disgraziati...questi non sono soccorritori, questi sono complici, questi sono potenziali assassini, questi sono criminali...» (Diretta video su Facebook in data 3 luglio 2019);*

– «*Io sto con le donne che difendono la legge, la vita e i confini, non con le delinquenti.*»; (Post su Facebook del 3 luglio 2019 e su Twitter in pari data, con allegata foto ritraente in alto l'ex ministro e donne della Polizia di Stato ed in basso Carola Rackete);

– «... *mi piacerebbe che quegli italiani che hanno dato centinaia di migliaia di euro per la nave olandese gestita dalla ricca tedesca per speronare i finanzieri italiani, li avessero dati ai terremotati o agli esodati italiani quei soldi...e non a una nave di pirati...*» (Intervista nel corso della trasmissione televisiva «Fuori dal Coro» del 4 luglio 2019);

– «... *non è colpa della comandante fuorilegge che li ha speronati...*»; (Post su Facebook e su Twitter, entrambi del 4 luglio 2019);

– «*Infrange leggi e attacca navi militari italiane, e poi mi querela. Non mi fanno paura i mafiosi, figurarsi una ricca e viziata comunista tedesca!*»; (Post su Facebook del 5 luglio 2019);

– «*...Carola, voglio dire, uno basta che la guardi in faccia...proprio qua doveva arrivare che se fosse arrivata a Pusiano non so se sarebbe andata lontano...pure Carola mi ha denunciato, cioè, tra le tante denunce pure la zecca tedesca mi ha denunciato...*» (Diretta Facebook dell'intervento dell'ex Ministro dell'interno alla festa della Lega di Barzago in data 18 luglio 2019);

– «*...non vedo l'ora di espellere questa viziata comunista tedesca!*»; «*...regalano la cittadinanza onoraria a Carola ma la negano ai finanziari che hanno rischiato la vita per colpa della comandante criminale...*»; (Post su Facebook, entrambi del 19 luglio 2019).

La giurisprudenza costante della Consulta (vedi, tra tutte, le sentenze della Corte costituzionale n. 144 del 2015, n. 55 del 2014, n. 305 del 2013 e n. 81 del 2011) ritiene che le dichiarazioni rese *extra moenia* (in un'intervista o in un comunicato stampa, ad esempio) da un parlamentare siano coperte dalla prerogativa dell'insindacabilità, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, a condizione che sia ravvisabile un nesso funzionale con l'esercizio del mandato parlamentare, basato sulla corrispondenza sostanziale di contenuto tra opinioni espresse all'esterno e opinioni espresse nelle aule parlamentari. In altri termini, la Corte costituzionale, recependo anche gli indirizzi interpretativi della Corte europea dei Diritti dell'Uomo, ritiene configurabile la prerogativa dell'insindacabilità nei casi in cui la dichiarazione «esterna» del parlamentare (alla stampa o sui *social*) abbia finalità divulgativa di opinioni espresse nel corso delle attività parlamentari. Il parametro sul quale la Corte costituzionale valuta la sussistenza o meno del nesso funzionale è appunto la sostanziale corrispondenza di contenuto fra la dichiarazione espressa all'esterno delle aule parlamentari e quella pronunciata all'interno, con la precisazione che non è necessaria una puntuale coincidenza terminologica tra i due atti (*extra moenia* e *intra moenia*), essendo invece sufficiente una corrispondenza contenutistica sostanziale.

Il secondo requisito richiesto dalla Consulta per la configurabilità della prerogativa di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione, si basa sul cosiddetto «legame temporale» fra l'attività parlamentare e l'attività esterna, in modo che questa venga ad assumere, in relazione ad un contesto temporale circoscritto, una finalità divulgativa rispetto alla prima.

Si osserva in primo luogo che la prerogativa dell'insindacabilità per i parlamentari membri del Governo assume necessariamente una valenza peculiare, atteso che le dichiarazioni pronunciate dagli stessi nelle aule parlamentari sono necessariamente inquadrabili nell'ambito degli atti *intra moenia*, ovviamente anche quando il ministro parla nella qualità di rappresentante del Governo.

Con riferimento al caso di specie il ministro Salvini è intervenuto, in una circostanza, addirittura come senatore (e non quindi nella qualità di

rappresentante del Governo). In particolare, nell'ambito della discussione del Doc. IV-bis, n. 1, svoltasi nella seduta d'Aula del Senato della Repubblica del 20 marzo 2019, il ministro Salvini – spostandosi sul suo scranno di senatore (come precisato espressamente dal resoconto stenografico d'Assemblea) – ha svolto il proprio intervento in merito alla vicenda relativa alla nave *Diciotti*, la quale aveva originato una domanda di autorizzazione a procedere in giudizio ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione nei confronti dello stesso senatore Salvini nella sua qualità di ministro dell'interno *pro tempore*.

Nel ricostruire i fatti *de quibus*, il senatore Salvini ha tra l'altro affermato che «[...] *Va poi osservato che gestione, monitoraggio e controlli dei flussi migratori appaiono ovviamente strettamente connessi all'interesse nazionale, sussistendo anche chiari profili attinenti all'ordine e alla sicurezza pubblica, nonché alla sicurezza della Repubblica, come del resto sottolineato dal direttore generale del Dipartimento informazioni per la sicurezza, che il 13 giugno 2018 sottolineò la centralità assoluta della minaccia jihadista nell'agenda di sicurezza di tutto il mondo. In questo contesto non deve neppure essere sottovalutata la possibilità che i flussi migratori possano rappresentare il veicolo per l'arrivo in Italia di soggetti infiltrati allo scopo di compiere azioni violente. [...] È chiaro quindi che la questione dei flussi migratori e la gestione dei flussi migratori, in particolar modo quelli provenienti dalla Libia e dalla Tunisia, rivestono evidente attinenza con la sicurezza, l'ordine pubblico e la tutela dell'ordine pubblico nel nostro Paese, che sono competenze di spettanza di un Ministro dell'interno, non geniale, ma normale*».

In queste dichiarazioni *intra moenia* viene in evidenza la tematica dell'immigrazione clandestina soprattutto sotto il profilo dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza (si parla di minaccia jihadista).

Prosegue il senatore Salvini nella sopracitata seduta d'Aula del 20 marzo 2019: «*Desidero confermare a quest'Aula, in conclusione, che il Governo di cui mi onoro di essere vice presidente e ministro dell'interno ha sviluppato fin dal suo insediamento con chiara e unanime determinazione – e ringrazio per questo i colleghi del MoVimento 5 Stelle, perché le cose si fanno in due – misure e azioni volte al contrasto dei flussi migratori irregolari e del business del traffico degli esseri umani del Mediterraneo che, secondo i servizi di intelligence, era arrivato a rendere più del traffico di droga e del traffico di armi. Quindi chi sta collaborando allo stroncare il traffico di esseri umani sta dando una mano anche a coloro che combattono il traffico di droga e di armi, perché il business dell'immigrazione clandestina proprio in armi e droga reinveste i suoi proventi e io e il Governo di cui mi onoro di far parte non saremo mai complici dei trafficanti di droga e dei trafficanti di armi [...]*».

Nell'Allegato B dello stesso resoconto d'Aula del 20 marzo 2019, è stata peraltro pubblicata una «*Integrazione all'intervento del senatore Salvini nella discussione del Doc. IV-bis, n. 1*», nella quale egli ha così concluso: «*Per completezza, aggiungo che il punto 13 del contratto di Governo, intitolato "Immigrazione: rimpatri e stop al business", richiama*

*espressamente il superamento del Regolamento di Dublino; il rispetto del principio di equa ripartizione delle responsabilità attraverso il ricollocamento obbligatorio e automatico dei richiedenti asilo tra gli Stati membri della UE, anche perseguendo il bilanciamento con gli interessi di sicurezza e ordine pubblico al fine "imprescindibile [di] scardinare il business degli scafisti e smantellare le organizzazioni criminali internazionali per la tratta degli esseri umani"».*

Nella memoria depositata agli atti della Giunta il 21 luglio 2022 il senatore Salvini afferma che le proprie dichiarazioni non possano essere valutate in modo «atomistico», ma che esse sostanzialmente vadano analizzate in connessione con gli eventi che hanno interessato l'applicazione del «decreto Salvini» con riferimento al caso della nave *Sea Watch 3*.

Con riferimento al *Post* del 15 giugno 2019, egli ne riporta il testo completo, che era il seguente: «**AGGIORNAMO, DIFFONDIAMO! Ho appena firmato il DIVIETO di ingresso, transito e sosta alla nave Ong Sea Watch 3 nelle acque italiane, come previsto dal nuovo Decreto Sicurezza. Ora il documento sarà alla firma dei colleghi ai Trasporti e alla Difesa: STOP ai complici di scafisti e trafficanti!**».

A tale proposito fa presente che il 14 giugno 2019 era stato pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* il decreto-legge n. 53 del 2019, recante «*Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica*» (il c.d. Decreto Sicurezza, adottato su proposta anche del Ministro dell'interno Salvini) il quale, nel modificare il decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, nell'intento di inasprire le sanzioni per alcune fattispecie delittuose legate all'immigrazione clandestina, inserendo un comma 1-ter all'articolo 11, aveva previsto che «*Il Ministro dell'interno, Autorità nazionale di pubblica sicurezza ai sensi dell'articolo 1 della legge 1° aprile 1981, n. 121, nell'esercizio delle funzioni di coordinamento di cui al comma 1-bis e nel rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia, può limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale, salvo che si tratti di naviglio militare o di navi in servizio governativo non commerciale, per motivi di ordine e sicurezza pubblica ovvero quando si concretizzano le condizioni di cui all'articolo 19, comma 2, lettera g), limitatamente alle violazioni delle leggi di immigrazione vigenti, della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, con allegati e atto finale, fatta a Montego Bay il 10 dicembre 1982, ratificata dalla legge 2 dicembre 1994, n. 689. Il provvedimento è adottato di concerto con il Ministro della difesa e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, secondo le rispettive competenze, informandone il Presidente del Consiglio dei ministri.*».

In attuazione di tale decreto egli aveva infatti formalizzato un provvedimento interministeriale con cui era stato disposto il divieto di ingresso, transito e sosta della nave *Sea Watch 3* nel mare territoriale nazionale.

Va evidenziato a questo punto che le dichiarazioni *extra moenia* oggetto della querela sono state pubblicate nel lasso temporale che va dal 15 giugno 2019 al 19 luglio 2019 e conseguentemente è sicuramente configurabile il requisito, enucleato dalla Corte costituzionale, del cosiddetto «le-

game temporale», atteso che l'atto divulgativo deve essere successivo all'atto *intra moenia* ed altresì collocarsi in un contesto temporale ragionevolmente ravvicinato.

In particolare, tutti gli atti *intra moenia* fin qui evidenziati hanno il requisito dell'anteriorità rispetto a tutte le dichiarazioni *extra moenia* oggetto di querela ed altresì si collocano in un contesto temporale ravvicinato. Infatti, il primo risale al 19 marzo 2019, precedendo di circa tre mesi la dichiarazione *extra moenia* pronunciata dal senatore Salvini (la prima in data 15 giugno 2019).

Il secondo atto *intra moenia*, addirittura, è stato pubblicato il 14 giugno 2019, in un contesto temporale quindi molto ravvicinato, ossia il giorno precedente alla prima dichiarazione oggetto di querela (del 15 giugno 2019). Si precisa a tal proposito che al decreto-legge non può non essere riconosciuta la qualifica di atto *intra moenia* in quanto, pur avendo matrice governativa, viene tuttavia presentato in Parlamento per la conversione e conseguentemente, ai fini della prerogativa, non può non rilevare come atto «parlamentare».

La Corte costituzionale, nello stabilire il principio dell'anteriorità dell'atto *intra moenia* – ai fini della configurabilità della prerogativa – stabilisce due eccezioni allo stesso. In particolare, la Corte costituzionale ha ritenuto che la posteriorità dell'atto parlamentare tipico rispetto alla dichiarazione *extra moenia* non preclude di per sé la configurabilità dell'insindacabilità sotto il profilo del requisito del «legame temporale», purché tale atto risulti «*prevedibile sulla base della specifica situazione*». In particolare, la Corte costituzionale nella sentenza n. 335 del 2006 precisa testualmente: «*il rapporto di sostanziale contestualità che la Corte ha ritenuto, in linea di principio, ipotizzabile anche tra esternazioni extra moenia ed atti tipici ad esse successivi, idoneo a giustificare la dichiarazione di insindacabilità, presuppone che l'atto di funzione sia già preannunciato nelle prime o prevedibile sulla base della specifica situazione*».

Il primo dei requisiti (alternativi) indicati dalla Consulta nella predetta sentenza attiene alla circostanza che l'atto parlamentare sia già preannunciato al momento della dichiarazione. Tale requisito non è riscontrabile nel caso di specie, non essendo emersa dall'istruttoria alcuna dichiarazione dell'interessato atta ad annunciare (contestualmente alla dichiarazione resa *extra moenia*) la prossima presentazione di un'interrogazione sui profili in questione.

Si richiama invece l'attenzione sul requisito della prevedibilità, alternativo rispetto al primo, come si evince dalla locuzione «o» usata dalla Consulta.

La Corte collega la prevedibilità alla «specifica situazione» (come riportato testualmente nella citata sentenza).

Nel caso di specie tutte le dichiarazioni rese dal senatore Salvini in ambito parlamentare in data 19 marzo 2019, delle quali si sottolinea soprattutto l'asperità dei toni critici, rendono evidente e oggettivamente configurabile la prevedibilità di una sua ulteriore attività *intra moenia* a seguito del verificarsi di accadimenti riconducibili a contesti analoghi a

quello allora in esame, quale appunto lo speronamento della motovedetta della finanza da parte della querelante. Ed infatti, come facilmente prevedibile, tale ulteriore attività *intra moenia* è stata effettivamente svolta subito dopo il predetto speronamento.

In data 3 luglio 2019, per l'appunto, *presso l'Aula della Camera dei deputati* si registrano le risposte del ministro Salvini a due interrogazioni a risposta immediata con specifico riferimento alla vicenda inerente al documento in esame.

Si precisa preliminarmente che un Ministro non può – ovviamente – presentare un atto di sindacato ispettivo, che in quanto tale presuppone una «alterità» tra l'interrogante e la compagine governativa; l'ipotetica interrogazione presentata da un membro del Governo sarebbe infatti, in modo paradossale ed inconcepibile, rivolta al Governo stesso, con un cortocircuito logico prima che istituzionale, non potendo certamente configurarsi un'interrogazione rivolta «a se stesso».

Se il rappresentante del Governo non può avvalersi quindi di atti di sindacato ispettivo, con valenza di atti *intra moenia* ai fini della prerogativa dell'insindacabilità, sicuramente può «avvalersi» delle risposte date agli stessi in Assemblea, in qualità di membro del Governo.

Precisato questo aspetto, si evidenzia che *la prima interrogazione (la n. 3-00842) è stata illustrata dal cofirmatario onorevole Iezzi ed aveva ad oggetto gli intendimenti in merito al contrasto dell'immigrazione illegale e al rafforzamento delle misure di controllo dei confini nazionali, in particolare marittimi, anche alla luce della vicenda relativa alla nave Sea Watch 3.*

*Rispondendo a tale interrogazione, il ministro Salvini ha in particolare affermato che «Il caso della Sea Watch ha dimostrato l'efficacia delle misure adottate con il decreto-legge «sicurezza bis», che si appresta ad arrivare in Parlamento, e sono sicuro che il Parlamento riuscirà a renderlo ancora più stringente, rigoroso ed efficace. Mi affido, quindi, ovviamente all'intelligenza e al buon senso di quest'Aula: non ci sono altre parole per esprimere il convincimento che, in Italia, possa arrivare chi ha il diritto di arrivare, che proseguano i corridoi umanitari per donne, ragazzi e bambini che scappano davvero dalla guerra e che non arrivano con barchini o barconi gestiti dai trafficanti di esseri umani, che, con quei soldi, poi comprano armi e droga. Ripeto che io non sarò mai complice dei trafficanti di armi e di droga, perché qui non si parla di generosi soccorritori, ma si parla di trafficanti di armi e di droga».*

La seconda interrogazione (n. 3-00843), posta dal deputato Fraiolianni, era finalizzata a chiedere chiarimenti in relazione al divieto di ingresso, transito e sosta della nave Sea Watch 3 nelle acque territoriali italiane, disposto in base al decreto-legge n. 53 del 2019.

In particolare, a fronte della domanda posta dall'interrogante in merito a chi avesse ordinato alla motovedetta di frapporsi fisicamente tra la banchina e la *Sea Watch*, il ministro Salvini rispondeva: *«Eccoli i veri colpevoli: i finanziari...»; «...che hanno, in maniera inaudita, tentato di difendere le leggi e i confini di questo Paese. Pensa te che gente strana: che*



*indossa la divisa di un Paese e difende le leggi e i confini di quel Paese! E questo lo penso anche per i carabinieri e i poliziotti, che, stando a questa sentenza, non hanno più diritto di infliggere l'alt a nessuno perché chiunque, magari arrivando dalla Germania, bianco, ricco e tedesco, si sente in diritto di speronare una macchina dei carabinieri o della Polizia di Stato».*

Ha quindi aggiunto: *«Devo dirvi che per la mattina successiva era già stato autorizzato lo sbarco. È per questo che è inammissibile l'atto criminale di chi, sulla pelle dei 41 a bordo e sulla pelle dei 5 finanzieri, ha fatto solo e soltanto una sporca battaglia politica. Si è trattato unicamente di una sporca battaglia politica, né più né meno». «Grazie al nostro tener duro siamo riusciti a coinvolgere cinque Paesi europei; poi prendo nota dei 50 sindaci tedeschi a cui spediremo 100 immigrati a testa, visto che sono così generosi e solidali quando si tratta dello sbarco di 41 persone».*

A fronte di un intervento in senso contrario, ha quindi replicato: *«Va bene. Comunque, il senso è che ovviamente rappresento l'autorità nazionale di pubblica sicurezza di questo Paese; piaccia o non piaccia, è mio onore e mio onere far rispettare le regole, e finché faccio il Ministro dell'Interno in Italia entra chi ha il diritto di entrare, non una persona in più, non una persona in meno. Quegli immigrati sarebbero sbarcati pacificamente la mattina dopo – sarebbero sbarcati pacificamente la mattina dopo – se di notte non fosse stato commesso quello che è un vero e proprio atto di guerra, che spero come tale venga condannato da un giudice, perché ci sarà un giudice in questo Paese».*

La corrispondenza contenutistica tra dichiarazione *extra moenia* e quella *intra moenia* appare sussistente nel caso di specie.

Per alcune delle attività *intra moenia* precedentemente citate, tale corrispondenza è percepibile *ictu oculi*. Si pensi solo, a titolo esemplificativo, alla risposta all'interrogazione sulla *Sea Watch* a firma dell'onorevole Fratoianni, nella quale il ministro Salvini in Aula proferiva le seguenti parole: *«Eccoli i veri colpevoli: i finanzieri...»; «...che hanno, in maniera inaudita, tentato di difendere le leggi e i confini di questo Paese. Pensa te che gente strana: che indossa la divisa di un Paese e difende le leggi e i confini di quel Paese! E questo lo penso anche per i carabinieri e i poliziotti, che, stando a questa sentenza, non hanno più diritto di infliggere l'alt a nessuno perché chiunque, magari arrivando dalla Germania, bianco, ricco e tedesco, si sente in diritto di speronare una macchina dei carabinieri o della Polizia di Stato».*

Nella memoria difensiva il senatore Salvini evidenzia che la prerogativa dell'insindacabilità «copre» anche situazioni che travalicano la critica politica.

Tale affermazione è condivisibile, atteso che, diversamente opinando, la prerogativa dell'insindacabilità sarebbe addirittura svuotata di significato e di contenuto.

Si osserva in particolare che la critica politica si inquadra nell'ambito della scriminante dell'esercizio di un diritto ai sensi dell'articolo 51 del codice penale (nella specie del diritto di critica politica).

Come è noto, le cause oggettive di esclusione del reato (o cause di giustificazione, o anche scriminanti) sono particolari situazioni in presenza delle quali un fatto, che altrimenti sarebbe da considerarsi reato, tale non è perché la legge lo consente, lo impone o lo tollera (articoli 50 e seguenti del codice penale). Le scriminanti, quindi, si fondano sul principio di non contraddizione secondo il quale un ordinamento giuridico non può, ad un tempo, consentire e vietare uno stesso fatto.

La dottrina dominante ritiene che le scriminanti ineriscano alla struttura del reato, come *cause di esclusione dell'antigiuridicità* oppure come *elementi negativi del fatto*, che devono quindi mancare perché il fatto costituisca reato. Ad esempio, per la configurabilità del delitto di omicidio volontario occorre che il fatto non sia stato commesso in presenza di una situazione riconducibile alla legittima difesa, ricorrendo la quale la fattispecie dell'omicidio volontario non può appunto perfezionarsi.

Rispetto ad un reato di diffamazione, la scriminante dell'esercizio del diritto (e nella specie dell'esercizio del diritto di critica politica) esclude la configurabilità del reato, ossia esclude che il fatto accertato possa essere qualificato come penalmente rilevante. L'accertamento della presenza o meno di una scriminante è demandato all'esclusiva competenza dell'autorità giudiziaria, l'unica alla quale nel nostro ordinamento costituzionale è attribuito il potere di accertare la sussistenza degli elementi costitutivi del reato (anche di quelli «negativi», ossia l'assenza di scriminanti).

Né può trarre in inganno l'attinenza della scriminante in questione alla critica politica, atteso che alla Giunta non spetta la valutazione della sussistenza di siffatto «elemento negativo» del reato, quanto semmai la valutazione che la dichiarazione espressa *extra moenia* dal parlamentare sia o meno riconducibile all'esercizio di funzioni parlamentari (e peraltro non politiche *sic et simpliciter*).

L'ambito teorico e metodologico delle due predette situazioni solo apparentemente risulta simile, essendo in realtà molto diverso: in particolare, nel primo caso è incentrato sulla valutazione della sussistenza o meno del reato (attraverso la valutazione della sussistenza o meno di un «elemento negativo» dello stesso, ossia della presenza o meno di una scriminante), mentre nel secondo caso – la cui valutazione spetta alla Giunta e al Senato – è focalizzato sulla corrispondenza contenutistica tra dichiarazione resa *extra moenia* e la dichiarazione espressa *intra moenia*, ossia nelle aule parlamentari.

Nel caso di specie la corrispondenza contenutistica tra dichiarazioni *extra moenia* e atti *intra moenia* non solo è presente, ma in alcuni casi ha un carattere palese e manifesto e quindi la prerogativa sussiste, essendo configurabile il cosiddetto nesso funzionale richiesto dalla giurisprudenza della Consulta.

Per i motivi fin qui evidenziati il relatore propone di riconoscere la sussistenza nel caso di specie della prerogativa dell'insindacabilità di cui al primo comma dell'articolo 68 della Costituzione.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

**(Doc. IV-ter, n. 3) Richiesta di deliberazione sull'insindacabilità delle opinioni espresse dall'onorevole Barbara Lezzi, senatrice all'epoca dei fatti, in relazione ad un procedimento penale pendente nei suoi confronti presso il Giudice di pace di Bari – Sezione penale**  
(Esame e rinvio)

Il relatore, senatore SALVITTI (*Cd'I-NM (UDC-CI-NcI-IaC)-MAIE*) dichiara preliminarmente di recepire integralmente la proposta conclusiva formulata nella scorsa legislatura dalla senatrice Modena nella seduta del 27 luglio 2022.

Ricorda quindi che nella scorsa legislatura con lettera pervenuta il 26 maggio 2022 il Giudice di pace di Bari – Sezione penale – ha trasmesso ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge 20 giugno 2003, n. 140, e ai fini di un'eventuale deliberazione in materia di insindacabilità ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, copia degli atti del procedimento n. 2/2021 R.G. – n. 623/2017 R.G.N.R. in cui l'onorevole Barbara Lezzi, senatrice all'epoca dei fatti, è parte in qualità di imputata.

Il Presidente del Senato, con lettera del 28 maggio 2022, ha deferito la questione all'esame della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari ai sensi degli articoli 34, comma 1, e 135 del Regolamento del Senato. La richiesta è stata mantenuta all'ordine del giorno della XIX legislatura e nuovamente deferita in data 22 novembre 2022.

Dagli atti processuali inviati dall'autorità giudiziaria si evince che l'onorevole Barbara Lezzi è imputata per il reato di diffamazione *ex* articolo 595 del codice penale perché, nel corso di un incontro tra attivisti del gruppo politico Movimento 5 Stelle svoltosi a Bari il 29 ottobre 2016, avrebbe offeso la reputazione del signor Massimo Potenza, assente alla manifestazione, attribuendo a quest'ultimo fatti specifici e determinati.

All'onorevole Lezzi vengono contestate diverse frasi riportate nella querela e registrate in un filmato audio-video allegato agli atti, tra le quali: *«Massimo Potenza...dovrebbe essere lui a vergognarsi, tant'è che poi ha rimosso, ha fatto un post di quelli più squallidi nei miei riguardi...»*; *«...ma se uno mi scrive di un bambino di nove mesi, di nove mesi, come può essere del Movimento 5 Stelle, come può essere uno che infanga un bambino di soli nove mesi, me lo spiegate, me lo spiegate? ... E ve lo metto quel post, perché fa schifo, è una cosa indegna, e si dovrebbero vergognare tutti coloro che stanno in quel gruppo e che si relazionano con una gentalia del genere; tant'è che ha così paura, è così coraggioso, che poi ha rimosso il post... e si uniscono nell'infamia, nella menzogna, nell'insulto, anche ad un bambino di nove mesi, che non è perché è figlio mio, ma come si fa, solo a venire in mente, tu non solo non sei del Mo-*

vimento, tu devi stare fuori dalla politica, non puoi relazionarti con il pubblico, oh». Medesima situazione, con analoghe offese alla reputazione e all'onore del denunciante, si sarebbero realizzate nel corso di un altro incontro politico del predetto Movimento in data 5 novembre 2016.

Con sentenza del 25 giugno 2019 il Giudice di pace di Bari dichiarava, ai sensi dell'articolo 129 del codice di procedura penale, non doversi procedere nei confronti della senatrice Barbara Lezzi perché il fatto non costituisce reato. Il Giudice di pace dichiarava l'improcedibilità dell'azione affermando doversi applicare il disposto dell'articolo 68 della Costituzione, posto che tali espressioni erano state proferite dalla senatrice Lezzi, all'epoca Ministro della Repubblica, e comunque parlamentare, in un discorso pubblico inerente al suo ufficio.

Avverso tale pronuncia presentavano ricorso dinanzi alla Corte di Cassazione sia la persona offesa (costituitasi parte civile), sia il Procuratore generale della Repubblica presso la Corte di appello di Bari.

Con sentenza n. 309 depositata il 7 gennaio 2021 la Suprema Corte, dopo aver respinto la censura proposta dalla parte civile sulla tardività dell'eccezione di insindacabilità delle opinioni espresse dall'imputata, riteneva che, nella sentenza impugnata, mancasse la verifica – da parte del giudice – della sussistenza del nesso fra la funzione di parlamentare e le dichiarazioni rese *extra moenia* dalla senatrice.

La Corte annullava quindi la sentenza impugnata con rinvio per nuovo esame al Giudice di pace di Bari.

Quest'ultimo, all'udienza del 6 maggio 2022, con ordinanza *ex* articolo 3, comma 4, della legge 20 giugno 2003, n. 140, disponeva la trasmissione degli atti alla Camera di appartenenza dell'imputata, ovvero al Senato della Repubblica.

Per i motivi fin qui evidenziati il relatore propone di riconoscere la sussistenza nel caso di specie della prerogativa dell'insindacabilità di cui al primo comma dell'articolo 68 della Costituzione.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 13,20.*

## ERRATA CORRIGE

Nel resoconto sommario delle Giunte e Commissioni n. 39 di martedì 31 gennaio 2023, Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, a pagina 16, dopo il paragrafo che inizia con le parole: «Quest'ultimo, all'udienza del 6 maggio 2022» e termina con le seguenti: «al Senato della Repubblica.», devono essere inseriti i seguenti paragrafi:

«Si rende opportuno rammentare che la giurisprudenza costante della Consulta (vedi, tra tutte, le sentenze della Corte costituzionale n. 144 del 2015, n. 55 del 2014, n. 305 del 2013 e n. 81 del 2011) ritiene che le dichiarazioni rese *extra moenia* (in un'intervista, ad esempio) da un parlamentare siano coperte dalla prerogativa dell'insindacabilità, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, a condizione che sia ravvisabile un nesso funzionale con l'esercizio del mandato parlamentare, basato sulla corrispondenza sostanziale di contenuto tra opinioni espresse all'esterno e opinioni espresse nell'ambito di attività parlamentari. In altri termini la Corte costituzionale, recependo anche gli indirizzi interpretativi della Corte europea dei diritti dell'uomo, ritiene configurabile la prerogativa dell'insindacabilità nei casi in cui la dichiarazione "esterna" del parlamentare (alla stampa o sui *social*) abbia finalità divulgativa di opinioni espresse nel corso delle attività parlamentari. Il parametro sul quale la Corte costituzionale valuta la sussistenza o meno del nesso funzionale è appunto la sostanziale corrispondenza di contenuto fra la dichiarazione espressa all'esterno delle aule parlamentari e quella pronunciata all'interno, con la precisazione che non è necessaria una puntuale coincidenza terminologica tra i due atti (*extra moenia* e *intra moenia*), essendo invece sufficiente una corrispondenza contenutistica sostanziale.

Il concetto di attività *intra moenia* assume una peculiare connotazione nei casi in cui la dichiarazione oggetto di querela è resa dal parlamentare nell'ambito di una riunione o di un evento di partito, che solo apparentemente è avulso dalla funzione parlamentare, essendo in realtà strettamente ed intrinsecamente collegato alla stessa. Nelle Camere infatti operano i gruppi parlamentari, che si configurano come una "proiezione" del partito in ambito parlamentare. Il gruppo svolge una funzione di "collegamento" tra i partiti e le Camere, che comporta una natura bivalente dei gruppi stessi, da un lato assimilabili ad organi parlamentari (ai quali i regolamenti parlamentari demandano una serie di attività in ambito istituzionale) e dall'altro aventi natura associativa, quale momento di aggregazione politica attraverso il quale i partiti politici organizzano la propria presenza nelle Camere.

In quest'ottica prospettica, la dichiarazione resa dalla senatrice Lezzi durante una riunione locale del Movimento 5 Stelle riveste la caratteristica di opinione connessa strettamente allo *status* di parlamentare, considerati i collegamenti funzionali "ontologici" e in qualche modo "intrinseci e necessitati" tra tale *status* e le opinioni espresse da un senatore o da un deputato nell'ambito di riunioni dei gruppi e di partiti politici. Il collegamento logico-funzionale tra *status* di parlamentare e opinioni espresse dallo stesso in un contesto partitico appare evidente e diversamente opinando al parlamentare verrebbe ostacolata e preclusa la propria libertà di critica politica nelle riunioni e negli eventi di partito o di gruppo, con tutte le conseguenze paradossali di tale preclusione sulla prerogativa di cui al primo comma dell'articolo 68 della Costituzione e sulle finalità che tale immunità persegue.».