

## **GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI**

Martedì 20 novembre 2018

**Plenaria**

**10ª Seduta**

*Presidenza del Presidente*

**GASPARRI**

*La seduta inizia alle ore 12,35.*

### **VERIFICA DEI POTERI**

#### **Regione Sicilia**

(Seguito dell'esame e rinvio)

La Giunta riprende l'esame iniziato nella seduta del 1º agosto e proseguito nelle sedute del 25 settembre, 10 ottobre e 13 novembre 2018.

Il PRESIDENTE ricorda che nella seduta del 10 ottobre è stata avviata la discussione generale con una serie di interventi.

Comunica altresì che sono stati messi a disposizione del relatore, senatore Urraro, gli esiti degli approfondimenti istruttori emersi durante la seduta del 10 ottobre: un appunto di sintesi sulla questione dei seggi vacanti alla Camera dei deputati nella XIV legislatura, con relazione della Giunta delle elezioni presentata all'Assemblea, nonché testo degli ordini del giorno relativi alla seduta della Camera del 15 luglio 2002; una nota sulle norme di riferimento sui candidati supplenti e quadro storico delle norme dei sistemi elettorali riguardanti l'assegnazione di seggi vacanti ad altre liste.

Nessun senatore chiedendo di intervenire, è quindi chiusa la discussione generale.

Il relatore URRARO (M5S) fa presente che il caso in esame concerne la mancata attribuzione di un seggio al Senato nella Regione Sicilia, a se-

guito delle elezioni politiche svoltesi il 4 marzo del 2018. Le valutazioni e le relative proposte conclusive, in ossequio al ruolo di relatore che riveste, prendono le mosse dal combinato disposto degli articoli 1, 57 della Costituzione e degli articoli 18-*bis*, 22 e 84 del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361.

L'articolo 1 della Carta Costituzionale segna un principio cardine dell'ordinamento: «la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione». Questo principio, come noto, è ricompreso dalla giurisprudenza della Corte costituzionale fra i principi supremi dell'ordinamento costituzionale dello Stato non suscettibili di revisione costituzionale (cfr. Corte Costituzionale sentenza n. 18 del 1982). Le elezioni politiche, (svoltesi in primavera) hanno fatto segnare, nella Regione Sicilia, un risultato che ha premiato in maniera incontrovertibile il MoVimento 5 Stelle, facendogli esaurire tutti i candidati sia nei collegi uninominali, che nelle liste plurinominali. Il popolo sovrano, quindi, si è espresso in maniera indubbiamente chiara. La decisione che si accinge a formalizzare la Giunta dovrebbe prendere le mosse all'interno del solco tracciato dalla Carta fondamentale nel rispetto della suprema volontà popolare.

In questo frangente, infatti, una forza politica è stata investita di un risultato elettorale straordinariamente elevato che la legge elettorale vigente non ha considerato prevedendo adeguati criteri di distribuzione dei seggi, ovviamente con riparto regionale dei medesimi perché ciò interessa il Senato. Nei casi in cui l'elettorato si esprima in maniera così univoca verso una sola forza politica, peraltro non coalizzata, esaurendo tutti i posti in lista sia nel riparto proporzionale che nel maggioritario, la legge elettorale non prevede meccanismi atti a garantire l'elezione di tutti i candidati corrispondenti al risultato elettorale. Né essa consente di predisporre listini plurinominali composti da più di quattro nominativi. Nel caso di specie, la lista MoVimento 5 Stelle in Sicilia era inibita dal prevedere un numero di candidature superiore a quelle contenute nella lista. Se non si trovasse una soluzione interpretativa a livello legislativo, si tratterebbe di un problema di costituzionalità grave della legge elettorale. Questa infatti deve necessariamente provvedere per l'elezione di tutti i seggi in palio, pena la violazione del secondo comma dell'articolo 57 della Costituzione.

L'articolo 84 del testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati – nei limiti in cui lo stesso è richiamato dall'articolo 17-*bis* del testo unico delle leggi per l'elezione del Senato – reca una serie di criteri concernenti le modalità di attribuzione dei seggi da assegnare, da parte dell'Ufficio centrale circoscrizionale, qualora una lista abbia esaurito il numero dei candidati presentati in un collegio plurinominali. Tale disciplina non risulta quindi esaustiva poiché non consentirebbe ad alcuna forza politica, in virtù di un risultato elettorale notevolmente consistente, di ottenere la proclamazione di candidati per tutti i seggi ad essa spettanti.

Si è quindi in presenza di una lacuna normativa al fine di colmare la quale – prima di ritenere che la stessa rappresenti un problema non solu-

bile che inesorabilmente si trasformerebbe in un problema di legittimità costituzionale della legge – è doveroso il ricorso agli strumenti a tal fine previsti dall'ordinamento, e cioè in primo luogo l'interpretazione analogica ai sensi del secondo comma dell'articolo 12 delle preleggi.

In questa prospettiva è quindi necessario chiedersi se nella legislazione elettorale non siano rinvenibili disposizioni «che regolano casi simili o materie analoghe» e, in mancanza di queste, come il problema interpretativo possa essere risolto «secondo i principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato», fermo restando il rispetto dei limiti all'interpretazione analogica fissati dall'articolo 14 delle preleggi (e quindi esclusa la rilevanza nel caso di specie del limite relativo alla materia penale, verificando se non si sia in presenza di disposizioni «che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi»).

A questo proposito deve essere rilevato che nella legislazione elettorale sono presenti alcune disposizioni che prevedono un meccanismo diretto a colmare eventuali vuoti nelle liste elettorali. Si tratta in particolare delle disposizioni di cui agli articoli 18-*bis* e 22 del Testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, ai quali rinvia il testo unico delle leggi per l'elezione del Senato (si veda in generale l'articolo 27 di quest'ultimo e, in particolare, l'articolo 9 sul punto qui considerato).

L'articolo 18-*bis* del Testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, al comma 3-*bis*, dispone che in ogni collegio plurinominalmente ciascuna lista, all'atto della presentazione, è composta da un elenco di candidati presentati secondo un ordine numerico non inferiore a due e non superiore a quattro e che alla lista è allegato un elenco di quattro candidati supplenti, due di sesso maschile e due di sesso femminile.

L'articolo 22 prevede che ai candidati supplenti si faccia ricorso sia nel caso in cui si determini un vuoto nella lista per effetto della rinuncia da parte di un candidato, sia nel caso in cui tale vuoto si determini per effetto del mancato rispetto delle disposizioni che regolamentano la proporzione e l'alternanza di genere.

Appare quindi ragionevole ritenere che la lacuna normativa emersa, nel momento in cui non è risultato possibile assegnare un seggio che al MoVimento 5 Stelle sarebbe spettato sulla base dei voti elettorali espressi, non solo possa, ma debba essere colmata, sulla base del disposto del secondo comma dell'articolo 12 delle preleggi citato, utilizzando le disposizioni di cui al citato articolo 22 che, applicandosi nei casi richiamati in cui si è determinato un vuoto nella lista, regolano in tutta evidenza, «casi simili o materie analoghe».

A ciò si aggiunga che, il ricorso al candidato supplente, per colmare la lacuna conseguente all'insufficienza dei criteri previsti dall'articolo 84 del testo unico in materia di legge elettorale, appare la soluzione più coerente ai principi costituzionali in materia sopra ricordati, sia in quanto più conforme con la volontà espressa dal corpo elettorale, sia in quanto coerente con l'esigenza di assicurare la composizione su base regionale del Senato. La corrispondenza con tali principi concorre anche ad escludere che all'applicazione analogica delle disposizioni di cui al citato articolo

22 possa essere di ostacolo la loro natura eccezionale. Le stesse, infatti, non solo non fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi, ma nel caso di specie appaiono lo strumento indispensabile per pervenire ad una soluzione interpretativa conforme ai principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato.

In conclusione, qualsiasi altra soluzione difforme dal concedere il seggio vacante al candidato supplente, in possesso dei requisiti previsti dalla legge elettorale, risulterebbe, per i motivi sopra esposti, palesemente in contrasto con quanto affermato dal combinato disposto degli articoli 1 e 57 della Costituzione.

A tal fine l'organo giurisdizionale speciale al quale si appartiene – valutata come incontrovertibile sia la volontà popolare che la lacuna normativa, nonché l'assenza di previsioni che dispongano esplicitamente in senso contrario alla soluzione testé proposta – può e deve colmare con il proprio insindacabile giudizio il vuoto normativo verificato, garantendo così il pieno funzionamento della Camera Alta della Repubblica parlamentare italiana, così come previsto dall'articolo 66 della Costituzione.

Per tutti i motivi sopra esposti i ricorsi non meritano accoglimento e devono quindi essere rigettati con ogni conseguenza e statuizione di legge, disponendosi l'attribuzione del seggio rimasto vacante al candidato supplente in possesso dei requisiti previsti dalla legge elettorale.

Il PRESIDENTE rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta, al fine di consentire ai componenti della Giunta ogni eventuale approfondimento in merito alla proposta conclusiva avanzata dal relatore.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

### **Criteri di revisione delle schede elettorali**

(Seguito e conclusione dell'esame)

Il PRESIDENTE, con riferimento ai criteri di revisione delle schede elettorali, previsti dall'articolo 12, comma 1, del Regolamento per la verifica dei poteri, ricorda che nella seduta del 18 ottobre scorso, nell'ambito dell'esame della Regione Emilia Romagna, erano state segnalate alcune criticità da alcuni componenti della Giunta che sottolineavano la necessità di effettuare ulteriori approfondimenti.

Successivamente, come già anticipato nella riunione dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi del 13 novembre scorso, è pervenuta da parte del Presidente del Gruppo del Movimento 5 Stelle del Senato, senatore Patuanelli, una lettera – che ha prontamente provveduto a trasmettere a tutti i membri della Giunta – nella quale si sollevano alcuni dubbi in merito alla lettera B2 dei suddetti criteri- ricomprendente i casi di nullità di voti espressi nei modi da 1 a 8 – che riporta una formulazione, adottata all'unanimità dalla Giunta nella seduta del 25 settembre e sostitutiva dei punti 5 e 6 della proposta originaria esposta

nella seduta del 1° agosto scorso, relativa alla nullità del voto contestato, da intendersi «*limitatamente al voto di lista, quando non sussiste alcuna possibilità di identificare la lista prescelta (oppure, quando è ammesso il voto di preferenza, il candidato prescelto), ferma restando l'eventuale validità del voto ai fini dell'elezione del candidato nel collegio uninominale ove la scelta in suo favore sia chiaramente desumibile e coerente*».

In particolare, nella lettera si segnala che, sulla base della normativa elettorale e delle Istruzioni per le operazioni degli Uffici elettorali di Sezione redatte dal Ministero dell'Interno, non possano essere considerate le medesime schede parzialmente valide e parzialmente nulle, date le particolari caratteristiche del voto congiunto. Pertanto, l'applicazione del criterio adottato nella Giunta delle elezioni provocherebbe – soltanto per i casi contestati e non per la generalità dei candidati – modalità di attribuzione del voto difformi da quelle adottate il 4 marzo, con palese violazione dell'articolo 3 della Costituzione.

Alla luce di queste argomentazioni, il Presidente del Gruppo Movimento 5 Stelle ha invitato a valutare l'opportunità di proporre alla Giunta il ripristino della versione originaria dei criteri di revisione inizialmente elaborati ed esposti nella seduta del 1° agosto.

Il senatore BONIFAZI (*PD*) si dichiara favorevole al ripristino della versione originaria dei criteri di revisione, mettendo in evidenza che il proprio Gruppo fin dall'inizio aveva ritenuto che tale formulazione fosse la più coerente rispetto al quadro normativo elettorale.

I senatori PILLON (*L-SP-PSd'Az*) e GIARRUSSO (*M5S*) chiedono se, come in qualche modo prospettato dalla stessa lettera del Presidente del Gruppo Movimento 5 Stelle del Senato, sono stati effettuati appositi approfondimenti tecnico-giuridici in merito.

Il PRESIDENTE precisa che la percorribilità tecnico-giuridica dei criteri di revisione delle schede era già implicita nella formulazione che è stata esposta e sulla quale la Giunta aveva convenuto nella seduta del 1° agosto scorso. In ogni caso, tiene a sottolineare la portata astratta e generale dei criteri, i quali, con la necessaria elasticità, potranno essere adattati ai singoli casi specifici che la Giunta sarà chiamata a dirimere.

Il senatore CUCCA (*PD*) osserva che i criteri di revisione delle schede, nella versione iniziale, ricalcavano le indicazioni previste dalla normativa elettorale e dai precedenti maturati presso questo organo parlamentare. In generale, richiama la necessità che la Giunta, nel proprio operato, ispiri le proprie valutazioni e determinazioni alla più stretta osservanza delle leggi.

Il senatore GRASSO (*Misto-LeU*) rileva come sovente le norme di legge sono oggetto di interpretazione poiché ci si può trovare di fronte a situazioni e casi non contemplati originariamente dalla norma astratta,

ma che richiedono comunque una soluzione. In ogni caso, si dichiara favorevole a ripristinare la formulazione originaria dei criteri di revisione delle schede dal momento che fin dall'inizio aveva nutrito dubbi sulla estensione interpretativa sottesa alle modifiche introdotte nella seduta del 25 settembre scorso.

La senatrice EVANGELISTA (*M5S*) ricorda alcuni rilievi espressi nella lettera del Presidente del proprio Gruppo parlamentare, con particolare riferimento alla novità introdotta dalla legge elettorale sul voto congiunto che rende impraticabile la possibilità di considerare le stesse schede parzialmente valide e parzialmente nulle. Per tali ragioni, esprime il proprio consenso alla versione iniziale dei criteri di revisione delle schede.

La senatrice TESEI (*L-SP-PSd'Az*), nel concordare sul fatto che ogni disposizione di legge può essere oggetto di approfondimenti e diverse interpretazioni, ricorda che la proposta avanzata dal proprio Gruppo ed accolta nella seduta del 25 settembre scorso era tecnicamente corretta dal punto di vista giuridico, anche perché ispirata al rispetto del principio del *favor voti*, senza alcun tipo di forzatura.

Il PRESIDENTE – accertata la presenza del numero legale – pone in votazione la proposta di adottare i criteri di revisione delle schede elettorali, nella formulazione già esposta nella seduta del 1° agosto scorso, di seguito riportata:

A) in via generale:

Ai sensi della norma dell'articolo 69 del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati) – applicabile anche all'elezione del Senato in virtù del rinvio contenuto nell'articolo 27 del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 – da un lato, la validità dei voti contenuti nella scheda deve essere ammessa ogni qualvolta possa desumersi la volontà effettiva dell'elettore (salvi i casi di nullità del voto previsti dal successivo articolo 70), in ossequio al principio del *favor voti* (di formazione giurisprudenziale e dal carattere specifico), che, nel dubbio circa la validità del voto, accorda preferenza, a tutela della salvezza della volontà dell'elettore, alla legittimità dello stesso (cfr. *ex multis* Cons. Stato, Sez. V, 7 febbraio 2000, n. 673); dall'altro lato, il voto s'intende riferito al contrassegno su cui insiste la parte prevalente del segno, quando un unico segno sia tracciato su più riquadri o rettangoli.

B) Con riferimento alle elezioni nelle circoscrizioni sul territorio nazionale, in conformità con i criteri indicati nelle Istruzioni per le operazioni degli uffici elettorali di sezione (pagine 94 e seguenti), predisposte dal Ministero dell'interno, e recependo altresì, tra i criteri per la revisione delle schede elettorali adottati nelle precedenti legislature, quelli che ap-

paiono utilizzabili anche con riferimento al mutato quadro normativo, sono da considerare:

B1) validi i voti espressi nei seguenti modi, fermo restando il principio che comunque dal voto espresso non risulti evidente la volontà dell'elettore di farsi riconoscere:

1. i voti espressi con segno evidente su un simbolo o sul nominativo del candidato uninominale o sulla lista e con un segno appena accennato, quasi impercettibile, nel riquadro di un altro simbolo o candidato uninominale o lista o fuori di ogni riquadro;

2. i voti espressi con unico segno la cui parte prevalente insista sul simbolo o sul nominativo del candidato uninominale o sulla lista, anche se tracciato su più riquadri o sconfinante nella parte della scheda non coperta dai riquadri;

3. i voti espressi con segno sul simbolo o sul nominativo del candidato uninominale o sulla lista, nonché altro segno all'interno del riquadro contenente il contrassegno, il nominativo del candidato uninominale e la lista;

B2) nulli i voti espressi nei seguenti modi:

1. quando le schede non siano quelle di cui alle tabelle A e B allegate al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (o, per la Valle d'Aosta e il Trentino-Alto Adige, quelle di cui alle tabelle F e G della legge 13 marzo 1980, n. 70, in virtù dell'apposito richiamo a tali tabelle contenuto all'articolo 20, comma 1, lettera c), del decreto legislativo n. 533 del 1993) o non rechino la firma dello scrutatore o il bollo della sezione richiesti dall'articolo 45 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957;

2. quando l'elettore ha tracciato un segno, comunque apposto, sul rettangolo contenente il nome e il cognome del candidato nel collegio uninominale e un segno nel rettangolo contenente il contrassegno di una lista cui il candidato non è collegato;

3. quando le schede presentino voti espressi con segno sul simbolo o sul nominativo del candidato uninominale o sulla lista, nonché scritte o segni, chiaramente riconoscibili, tali da far ritenere, in modo inoppugnabile, che l'elettore abbia voluto far identificare il proprio voto;

4. quando sulla scheda venga scritto il nome di uno dei candidati, anche qualora il nome stesso venga scritto all'interno del rettangolo contenente il contrassegno di lista e quand'anche corrisponda al nome di uno dei candidati della relativa lista;

5. quando non sussiste alcuna possibilità di identificare la lista prescelta (oppure, quando è ammesso il voto di preferenza, il candidato prescelto);

6. quando l'elettore ha tracciato due o più segni su diversi riquadri o, ancora, un segno trasversale che comprenda interamente l'area di due o più riquadri della scheda;

7. quando il voto sia stato espresso con segno posto al di fuori dei riquadri contenenti i contrassegni, il nominativo del candidato uninominale e la lista;

8. quando il voto sia stato espresso con segno tracciato con matita non regolamentare.

C) Con riferimento alle elezioni nella circoscrizione Estero, di cui all'articolo 48 della Costituzione, si richiede una diversa sistemazione della materia, in cui occorre rendere compatibili i criteri dettati con quelli desumibili dall'articolo 11, comma 3, della legge n. 459 del 2001, nonché dall'articolo 15 del relativo regolamento di attuazione (di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 104 del 2003, in materia di esercizio del diritto di voto da parte dei cittadini italiani residenti all'estero). Pertanto il complesso dei criteri, in tale fattispecie, può essere così riadattato:

C1) vanno considerati validi i voti di lista espressi sulla scheda nei seguenti modi, fermo restando il principio che comunque dal voto espresso non risulti evidente la volontà dell'elettore di farsi riconoscere:

1. i voti espressi con segno evidente su un simbolo e con un segno appena accennato, quasi impercettibile, nel riquadro di un altro simbolo o fuori di ogni riquadro;

2. i voti espressi con unico segno la cui parte prevalente insista sul simbolo di una lista, anche se tracciato su più riquadri o sconfinante nella parte non coperta da simboli della scheda;

3. i voti espressi con segno sul simbolo, nonché altro segno all'interno del riquadro;

4. i voti espressi con più segni su simboli diversi qualora recanti una o più preferenze per candidati compresi nella medesima lista, alla quale il voto va pertanto attribuito;

5. i voti espressi senza segno su un simbolo ma con l'indicazione di una o più preferenze per candidati della medesima lista, purché non sia tracciato altro segno in alcuno spazio della scheda;

6. i voti espressi anche mediante l'indicazione di preferenze dichiarate nulle, purché validi sotto ogni altro profilo.

C2) Sono da considerare nulli i voti di lista espressi nei seguenti modi:

1. quando le schede presentino voti espressi con segno sul simbolo, nonché scritte o segni tali da far ritenere, in modo inoppugnabile, che l'elettore abbia voluto far riconoscere il proprio voto;

2. quando le schede non siano quelle di cui alle tabelle C e D allegata alla citata legge 27 dicembre 2001, n. 459;

3. i voti non espressi mediante penna di colore blu o nero;

4. quando l'elettore ha tracciato due o più segni su diversi contrassegni o, ancora, un segno trasversale che comprenda interamente l'area di due o più rettangoli della scheda;



5. quando il voto sia stato espresso con segno posto al di fuori dei riquadri contenenti i contrassegni.

C3) Sono da considerare validi i voti di preferenza espressi nei seguenti modi:

1. i voti di preferenza espressi in uno spazio diverso da quello posto a fianco del simbolo della lista cui i candidati votati appartengono, purché riferiti a candidati della citata lista;

2. i voti di preferenza per uno o più candidati compresi in una medesima lista sul cui simbolo l'elettore non abbia tracciato alcun segno, purché non sia tracciato altro segno in alcuno spazio della scheda esterno ai simboli e si ricada pertanto nel caso di cui al punto C1.4.

C4) Salva l'eventuale validità dei voti di lista, sono da considerare nulli i voti di preferenza espressi nei seguenti modi:

1. i voti di preferenza espressi su una scheda il cui voto di lista è dichiarato nullo;

2. quando il voto di preferenza sia stato espresso con segno tracciato senza utilizzare una penna di colore nero o blu;

3. quando il candidato non è indicato con la chiarezza necessaria a distinguerlo da ogni altro candidato della medesima lista;

4. quando il voto di preferenza è stato espresso per candidati compresi in una lista diversa da quella votata;

5. quando il voto di preferenza è stato espresso in eccedenza rispetto al numero stabilito per la ripartizione, rimanendo ferma, in questo caso, la validità dei primi voti di preferenza sempre che siano identificabili;

6. quando il voto di preferenza è stato espresso per candidati compresi in una lista di un'altra ripartizione;

7. quando il voto di preferenza è stato espresso con numeri e non col cognome del candidato.

La Giunta approva, a maggioranza con l'astensione dei Gruppi Lega e Fratelli d'Italia, la proposta messa ai voti dal Presidente.

#### *IMMUNITÀ PARLAMENTARI*

***(Doc. IV-ter, n. 3) Richiesta di deliberazione sull'insindacabilità di opinioni espresse dal signor Vincenzo D'Anna, senatore all'epoca dei fatti, per il reato di cui all'articolo 595, terzo comma, del codice penale (diffamazione col mezzo della stampa)***

(Seguito dell'esame e rinvio)

La Giunta riprende l'esame iniziato nella seduta del 4 ottobre e proseguito nella seduta del 23 ottobre 2018.

Il relatore AUGUSSORI (*L-SP-PSd'Az*) illustra la propria proposta conclusiva, ricordando che dall'atto di querela, trasmesso dall'autorità giudiziaria, risulta che, in data 2 ottobre 2015, all'esito di una contestazione rivolta dalla senatrice Barbara Lezzi al Presidente del Senato durante il corso della seduta d'Assemblea, inerente ad un'asserita violazione del Regolamento, l'allora senatore Vincenzo D'Anna avrebbe espresso disapprovazione per le parole della senatrice compiendo un gesto mimante il sesso orale. Si riporta a tal proposito il brano contenuto nell'ordinanza del giudice per le indagini preliminari, che riprende a sua volta testualmente un brano dell'atto di querela: «*in particolare il Sen. D'Anna, in piedi, indica con entrambe le mani i propri genitali, mimando palesemente il gesto che l'interlocutore avrebbe dovuto abbassare il capo verso le sue parti intime*» (brano riportato testualmente).

Ad avviso della querelante senatrice Lezzi, la citata condotta rappresenterebbe l'antecedente logico di successive condotte diffamatorie ai suoi danni, poste in essere dal senatore D'Anna mediante il rilascio di interviste in varie trasmissioni televisive nel corso delle quali – al fine di giustificare il proprio gesto – quest'ultimo pronunciava espressioni lesive della sua onorabilità.

Viene fatto in particolare riferimento ad interviste rilasciate a diverse emittenti televisive. In particolare si fa riferimento alla trasmissione *Matrix*, trasmessa da Canale 5 e condivisa dal senatore D'Anna in data 7 ottobre 2015 sul proprio profilo *Facebook*; *Sky TG24* dell'8 ottobre 2015 e *Agorà*, trasmessa dalla RAI e condivisa sul profilo *Facebook* il 6 ottobre 2015, durante la quale il senatore D'Anna affermava: «*La Lezzi? Si sentiva Santa Maria Goretti ma faceva le boccacce con un atteggiamento che non è senatoriale*»; in data 16 ottobre 2015 il senatore D'Anna avrebbe poi condiviso sul suo profilo personale *Facebook* la pagina «*Lezzi bugiarda. Dimissioni subito*»; infine, viene citata un'intervista rilasciata alla trasmissione televisiva *Domenica Live* dell'11 ottobre 2015, in onda su Canale 5, nella quale il senatore affermava che la senatrice Lezzi «*Faceva il gesto che ho mimato, cacciando la lingua all'oratore*».

Va preliminarmente chiarito che l'episodio avvenuto in Aula – indipendentemente da ogni ulteriore rilevanza – costituisce in primo luogo una violazione perseguibile dalla Presidenza del Senato attraverso i poteri disciplinari spettanti alla stessa.

Compiere un gesto volgare in Aula costituisce infatti un turbamento dell'ordine della seduta e rientra pienamente nell'ambito dell'articolo 66 e seguenti, connotandosi senza alcun dubbio come elemento idoneo a determinare l'attivazione dei poteri disciplinari del Senato contemplati nel Regolamento.

Per tale condotta, come risulta dal resoconto stenografico di Assemblea del 5 ottobre 2015, il Presidente del Senato allora in carica comunicò che il Consiglio di Presidenza, approfonditi gli episodi svoltisi nel corso della seduta del 2 ottobre 2015, aveva ravvisato che le condotte deprecabili e volgari poste in essere in tale occasione «hanno turbato l'ordine dei lavori», comminando ai senatori D'Anna e Barani la sanzione dell'interdi-

zione a partecipare ai lavori del Senato per cinque giorni di seduta. Come emerge dal resoconto stenografico della seduta del 5 ottobre 2015 il Presidente precisò espressamente che le sanzioni erano comminate «*ai sensi dell'articolo 67 del Regolamento del Senato*», chiarendo senza ombra di dubbio la rilevanza regolamentare e la chiara antigiuridicità dei comportamenti.

Dalla lettura della ordinanza, si desume inoltre che il giudice penale non ha chiesto una valutazione sulla sindacabilità delle condotte tenute dal senatore D'Anna *intra moenia*, e del resto nemmeno avrebbe potuto, posto che la condotta, come descritta in atti, deve astrattamente essere ascritta alla fattispecie di ingiuria, (la senatrice Barbara Lezzi era infatti presente ed ha immediatamente recepito il gesto ritenuto offensivo) ma tale reato è stato depenalizzato con legge 28 aprile 2014, n. 67, di talché – pur mantenendo una astratta antigiuridicità, e configurando una concreta lesione di beni giuridicamente tutelati, vista la sanzione irrogata dal Consiglio di Presidenza – non è idonea a necessitare della procedura di cui all'articolo 68 della Costituzione quantomeno ove azionata dal giudice penale in un procedimento per diffamazione.

Va peraltro sottolineato che lo stesso giudice per le indagini preliminari nell'ordinanza precisa che «*la descritta condotta contestata al senatore D'Anna rappresenta, ad avviso della querelante, [...] l'antecedente logico di successive condotte diffamatorie [...] poste in essere dall'indagato mediante il rilascio di interviste*». Appare chiaro che la fattispecie diffamatoria va riferita quindi alle interviste e non certamente alle condotte avvenute in Aula, che costituiscono un mero antecedente logico, quindi un *prius*, in quanto tale inidoneo a connotare la fattispecie diffamatoria.

Nel caso di specie, quindi, le uniche condotte per le quali sussiste la richiesta del giudice penale sono quelle avvenute *extra moenia* e in particolare quelle poste in essere nel corso di interviste televisive.

In ordine a tali condotte *extra moenia* la Giunta deve effettuare la propria istruttoria.

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* 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 sui due seguenti requisiti: il primo consiste in una corrispondenza sostanziale di contenuto tra opinioni espresse all'esterno e opinioni espresse nelle aule parlamentari; il secondo requisito riguarda la sussistenza di un «legame temporale» fra l'attività parlamentare e la simmetrica attività esterna, in modo tale che quest'ultima assuma una sorta di ruolo divulgativo rispetto alla prima.

Vi è poi un terzo requisito «implicito», che costituisce il portato logico dei primi due, ossia l'attinenza delle opinioni espresse a funzioni parlamentari. Non può infatti ravvisarsi nesso funzionale ove le opinioni

espresse *extra moenia* riproducano comportamenti tenuti nelle aule non connessi alle funzioni parlamentari. La stessa legge n. 140 del 2003 parla di critica e denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare espletata anche fuori del Parlamento.

Si pensi al caso in cui un parlamentare insulti in Aula un soggetto chiamandolo «scostumato» e riproduca poi in un'intervista televisiva successiva questo insulto. Orbene, nell'esempio in questione la corrispondenza contenutistica è ravvisabile, come pure è riscontrabile il legame temporale, ma il nesso funzionale non è comunque configurabile mancando *ab origine* l'esercizio di funzioni.

Nel caso di specie tra l'atto di sesso orale, mimato in Aula dall'onorevole D'Anna nel corso della seduta di Assemblea del 2 ottobre 2015, e le espressioni usate nei confronti della senatrice Lezzi nelle successive interviste televisive rilasciate e condivise su *Facebook* tra il 6 e il 16 ottobre 2015 non può esservi nesso funzionale in quanto manca *ab origine* il primigenio requisito dell'esercizio delle funzioni parlamentari. Si osserva a tal proposito che la Corte costituzionale nella sentenza n. 59 del 2018 chiarisce che «*la prerogativa parlamentare di cui all'art. 68, primo comma, Cost., infatti, non può essere estesa "sino a ricomprendere gli insulti – di cui è comunque discutibile la qualificazione come opinioni – solo perché collegati con le 'battaglie' condotte da esponenti parlamentari"*» (brano tratto testualmente dalla sopracitata sentenza). Tale orientamento riprende l'analoga impostazione seguita anche nelle sentenze della Corte costituzionale n. 137 del 2001 e n. 257 del 2002.

Le affermazioni di dilleggio, riferite alla senatrice Lezzi, con le quali si diceva che la stessa «*Si sentiva Santa Maria Goretti*» non possono in alcun modo essere ricondotte all'esercizio del diritto di critica del parlamentare.

Peraltro, come già evidenziato, si ribadisce che la stessa legge n. 140 del 2003, all'articolo 3, comma 1, riconosce la prerogativa «*per ogni altra attività di ispezione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento*». Occorre chiedersi quale denuncia politica connessa alla funzione parlamentare possa mai configurarsi rispetto all'espressione di dilleggio usata nel caso di specie («*si sentiva santa Maria Goretti*»). Appare evidente che nel caso di specie l'espressione di dilleggio, pronunciata nel corso di un'intervista (e quindi *extra moenia*) esuli dall'esercizio delle funzioni parlamentari e quindi non sia riconducibile alla prerogativa dell'insindacabilità ai sensi dell'articolo 68 della Costituzione.

Nella memoria presentata il senatore D'Anna ravvisa un *fumus persecutionis* nel giudice precedente.

Tuttavia il *fumus persecutionis* può essere ravvisato solo con riferimento alle inviolabilità, mentre per le insindacabilità le valutazioni demandate alla Giunta sono limitate al riscontro del nesso funzionale tra opinione espressa *intra moenia* ed opinione espressa *extra moenia*.

Nelle inviolabilità infatti il giudice chiede l'autorizzazione ad applicare una misura cautelare rispetto ad un parlamentare (ad esempio una mi-

sura cautelare detentiva) suscettibile di incidere nella sua sfera individuale (ad esempio nella sfera della libertà personale) qualora venga accolta la sua istanza, mentre nelle insindacabilità il giudice, ove non ritenga di accogliere l'eccezione proposta dall'interessato, deve necessariamente sospendere il procedimento penale e sottoporre la questione alla Camera competente, senza poter esercitare alcun altro potere suscettibile di incidere sulla sfera individuale del parlamentare.

Proprio per questo motivo la Corte costituzionale non contempla tra i profili oggetto di valutazione nelle insindacabilità quelli attinenti al *fumus* (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), nella consapevolezza che la materia demandata alla Senato per le stesse attiene esclusivamente al riscontro del nesso funzionale, a differenza delle inviolabilità, ove la verifica del *fumus persecutionis* è imprescindibile.

Il senatore D'Anna nella sua memoria ritiene che nel caso di specie il fatto non costituisca reato.

Si sottolinea in proposito che, sul piano metodologico, è stato più volte affermato, in conformità con la giurisprudenza costante della Corte costituzionale, che l'esame svolto dalla Giunta in tale ambito deve necessariamente essere circoscritto alla valutazione della circostanza se le dichiarazioni rese *extra moenia* siano o meno correlate funzionalmente con l'attività parlamentare svolta dal senatore interessato. La Giunta ha quindi incentrato sempre le proprie attività istruttorie in ordine alla materia in questione su tali profili, ribadendo più volte che altre valutazioni restano estranee all'ambito dei poteri riconosciuti alla Giunta (e al Senato), come ad esempio quella attinente al riscontro della correttezza o meno della qualificazione del fatto criminoso da parte del magistrato e, come pure, alla stessa configurabilità del fatto come reato. Più volte nel corso dei vari dibattiti è stata da alcuni membri della Giunta prospettata, in riferimento a casi di querele per diffamazione, l'erronea qualificazione del fatto da parte del magistrato, adducendo in taluni casi l'argomentazione che le dichiarazioni non fossero, ad esempio, offensive e che quindi il reato non fosse configurabile. A fronte di tali prospettazioni, si è sempre sostenuto, in ossequio al principio della separazione dei poteri, che la Giunta non può qualificarsi come un quarto grado di giudizio (né tantomeno una sorta di tribunale speciale o una Corte di appello «interna» alle Camere) e che alla stessa non spetta quindi alcun sindacato sulla fondatezza e nemmeno sulla legittimità dell'ipotesi accusatoria. In capo alla Giunta, in altri termini, non può riconoscersi un improprio potere di condanna o di assoluzione, non potendo evidentemente la stessa utilizzare, rispetto ad un caso al proprio esame, né la formula processuale che il reato non sussiste, né la formula processuale che il fatto non costituisce reato e né tantomeno la formula in base alla quale l'imputato è colpevole, essendo indiscutibile che tale potere spetti all'esclusiva competenza dell'autorità giudiziaria.

Per tutti questi motivi, la valutazione circa la sussistenza o meno del reato, oggetto del primo punto della memoria difensiva, non può trovare

ingresso nell'istruttoria della Giunta e va considerata pertanto inammissibile in sede parlamentare (e riservata quindi a valutazione esclusivamente in sede processuale). Nel giudizio penale di primo grado (ed eventualmente in appello e in Cassazione) il senatore D'Anna potrà prospettare tale tesi difensiva e sottoporre all'organo giudicante le proprie valutazioni, ottenendo eventualmente, all'esito del giudizio, un'assoluzione con la formula «in quanto il fatto non costituisce reato», ove evidentemente il giudice accogliesse tali prospettazioni.

Il relatore propone pertanto che la Giunta deliberi che le dichiarazioni pronunciate *extra moenia* dallo stesso senatore D'Anna, relative alle interviste rilasciate e condivise su *Facebook* tra il 6 e il 16 ottobre 2015, non rientrano nell'ambito della prerogativa dell'insindacabilità di cui all'articolo 68 della Costituzione.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

***(Doc. IV-ter, n. 5) Richiesta di deliberazione sull'insindacabilità delle opinioni espresse dalla senatrice Anna Cinzia Bonfrisco per il reato di cui all'articolo 318 del codice penale (corruzione per un atto d'ufficio)***  
(Seguito dell'esame e rinvio)

La Giunta riprende l'esame iniziato nella seduta del 4 ottobre e proseguito nella seduta del 23 ottobre e del 13 novembre 2018.

Il PRESIDENTE ricorda che nella scorsa seduta il relatore Durnwalder ha illustrato la propria proposta conclusiva, dopo la quale è iniziato il dibattito sul documento in titolo.

Il senatore CUCCA (PD) chiede di rinviare ad altra seduta la decisione sull'atto in questione.

Il senatore PILLON (L-SP-PSd'Az) invita i colleghi a consultare presso gli uffici della Giunta il corposo fascicolo trasmesso dal Giudice per le indagini preliminari in relazione al documento in esame, richiamando l'attenzione dei membri della Giunta sulle decisioni assunte nella scorsa legislatura sul caso in questione, con particolare riguardo al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Senato innanzi alla Corte costituzionale, nonché alle intercettazioni telefoniche delle quali non fu autorizzato l'utilizzo.

Il senatore GIARRUSSO (M5S) prospetta l'opportunità di un rinvio ad altra seduta della decisione sul documento in esame.

Il PRESIDENTE rinvia pertanto il seguito dell'esame.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

**(Doc. IV-ter, n. 6) Richiesta di deliberazione sull'insindacabilità delle opinioni espresse dal signor *Ciro Falanga*, senatore all'epoca dei fatti, per il reato di cui all'articolo 595, terzo comma, del codice penale (diffamazione col mezzo della stampa)**

**Richiesta di deliberazione sull'insindacabilità delle opinioni espresse avanzata dal signor *Ciro Falanga*, senatore all'epoca dei fatti, in relazione al procedimento penale n. 28480/16 RGNR pendente nei suoi confronti dinanzi alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma**  
(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

La Giunta riprende l'esame iniziato nella seduta del 4 ottobre e proseguito nella seduta del 13 novembre 2018.

Il relatore DE FALCO (*M5S*) evidenzia preliminarmente che i criteri per il riconoscimento della prerogativa dell'insindacabilità, ai sensi dell'articolo 68, primo comma della Costituzione, sono fissati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale ed attengono in particolare al riconoscimento del nesso funzionale tra opinioni espresse *intra moenia* ed opinioni espresse *extra moenia*, basato sulla corrispondenza contenutistica sostanziale tra tali due opinioni, nonché sul cosiddetto «legame temporale». Nel caso di specie, il senatore Falanga durante l'audizione ha sostenuto di aver espresso *intra moenia* – nel corso di taluni uffici di Presidenza integrati dai rappresentanti dei Gruppi della Commissione giustizia, convocati per la programmazione dei lavori – valutazioni analoghe a quelle manifestate *extra moenia*.

Il problema si pone in relazione alle forme di pubblicità previste dal Regolamento del Senato, atteso che per gli Uffici di Presidenza convocati per la programmazione dei lavori delle Commissioni non è prevista alcuna forma di resocontazione, nè stenografica e nè sommaria. Nella scorsa legislatura la Giunta prima e l'Assemblea poi riconobbero la sussistenza di un'insindacabilità nell'ambito dell'esame del Documento IV-*quater*, n. 3 (inerente a dichiarazioni rilasciate dall'*ex* senatore Esposito) sulla base di una lettera scritta dal Presidente della Commissione lavori pubblici senatore Mattioli, con la quale si sottolineava che il senatore Esposito era intervenuto reiteratamente nel corso dei predetti Uffici di Presidenza per esprimere le proprie opinioni critiche, manifestate poi anche *extra moenia*. Il presidente Mattioli in tale lettera dava conto in modo specifico dei contenuti di tali opinioni critiche.

Si pone tuttavia, al di là del precedente richiamato, il problema se possa essere ammissibile un'attività *latu sensu* certificativa del Presidente di una Commissione, o se, viceversa, la stessa debba essere in via pregiudiziale dichiarata irricevibile e quindi esclusa dall'istruttoria della Giunta.

Il relatore chiede al Presidente un rinvio per poter approfondire ulteriormente tale questione.

Il senatore GRASSO (*Misto-LeU*) evidenzia che non è sufficiente qualsiasi opinione espressa *intra moenia* per radicare un'insindacabilità. Dall'audizione dell'ex senatore Falanga è emerso che nel corso delle riunioni degli Uffici di Presidenza possa essere stata eventualmente fatta solo una «battuta» da parte di alcuni senatori circa un eventuale futuro emendamento che l'onorevole Ferranti avrebbe prospettato per scopi personali, senza alcuna attinenza di tale estemporanea manifestazione con qualsivoglia profilo attinente alle funzioni parlamentari. Il contesto *intra moenia* è un presupposto necessario per l'insindacabilità ma non certamente sufficiente, essendo richiesta altresì l'attinenza delle opinioni espresse in tale ambito a profili inerenti alle funzioni parlamentari.

Il senatore GIARRUSSO (*M5S*) ricorda che il caso oggetto del documento in titolo è stato trattato nell'Ufficio di Presidenza della Commissione giustizia con toni accesi e con scambi di lettere tra i Presidenti dei due rami del Parlamento in merito alla calendarizzazione dei disegni di legge in questione.

Il senatore GRASSO (*Misto-LeU*) prende la parola evidenziando che la Giunta non può acquisire una sorta di testimonianza su ciò che è accaduto nella precedente legislatura, essendo necessario limitare l'istruttoria ai soli atti ufficiali.

Il PRESIDENTE sottolinea che può essere interesse della Giunta acquisire un eventuale elemento istruttorio scritto a firma del Presidente della Commissione giustizia a suo tempo in carica, per poi poter eventualmente valutare la rilevanza o meno di tale atto scritto. L'acquisizione di tali elementi ulteriori non pregiudicherebbe in alcun modo l'eventuale riconoscimento dell'irrilevanza degli stessi.

Il senatore CUCCA (*PD*) sottolinea l'opportunità di effettuare una verifica sui resoconti della Commissione giustizia e in particolare sugli interventi effettuati sull'ordine dei lavori in merito ai disegni di legge in questione.

Il senatore PILLON (*L-SP-PSd'Az*) evidenzia che l'intervento del senatore Grasso è stato inappropriato, atteso che il senatore Giarrusso aveva titolo per esprimere liberamente le proprie valutazioni sui profili in questione.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 13,35.*