

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIX LEGISLATURA

**Doc. IV-quater  
n. 2**

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE SCALFAROTTO)

SULLA

**APPLICABILITÀ DELL'ARTICOLO 68, PRIMO COMMA,  
DELLA COSTITUZIONE, NELL'AMBITO DI UNA  
PROCEDURA DI MEDIAZIONE CIVILE E DI UN  
PROCEDIMENTO PENALE**

NEI CONFRONTI DELL'ONOREVOLE

**MARIO MICHELE GIARRUSSO**

SENATORE ALL'EPOCA DEI FATTI

**pendenti rispettivamente dinanzi all'organismo di mediazione civile ExAequo a.d.r. di  
Potenza (n. 041/2021) e dinanzi alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania  
(n. 8374/2022 R.G.N.R.)**

**Comunicata alla Presidenza il 28 febbraio 2023**

ONOREVOLI SENATORI.- In data 1° marzo 2022 l'allora senatore Mario Michele Giarrusso ha sottoposto al Senato della Repubblica la questione dell'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, in relazione all'istanza di mediazione n. 041/2021 presentata in data 19 febbraio 2021 presso l'organismo di mediazione ExAequo a.d.r. di Potenza.

Il Presidente del Senato ha deferito alla Giunta tale richiesta il 4 marzo 2022 e l'ha annunciata in Assemblea il successivo 9 marzo 2022.

In data 7 aprile 2022 l'ex senatore Mario Michele Giarrusso ha depositato una memoria con allegati.

La Giunta ha esaminato la questione nelle sedute del 22 marzo e 26 aprile 2022, concludendo l'esame in tale data nel senso dell'insindacabilità delle opinioni espresse a norma dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Non essendosi pronunciata l'Assemblea entro la fine della scorsa legislatura, tale richiesta è stata mantenuta all'ordine del giorno della XIX legislatura e l'esame della questione è avvenuto nelle sedute del 17 e del 31 gennaio 2023 e nella seduta del 14 febbraio 2023.

In particolare, nella seduta del 17 gennaio 2023, il relatore, condividendo le conclusioni assunte dalla Giunta della precedente legislatura, aveva formulato la proposta nel senso del riconoscimento dell'insindacabilità.

Successivamente, con nota pervenuta alla Presidenza del Senato in data 27 gennaio 2023, l'onorevole Giarrusso ha chiesto – ai sensi dell'articolo 3, comma 7, della legge 20 giugno 2003, n. 140 – che fosse sottoposta al Senato la questione dell'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, anche con riguardo ad un procedimento penale (n. 8374/2022 R.G.N.R.) pendente nei suoi confronti dinanzi alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania. Il Presidente del

Senato, con lettera del 31 gennaio 2023, ha deferito tale richiesta alla Giunta, ai sensi degli articoli 34 e 135 del Regolamento.

Nella seduta del 14 febbraio 2023 la Giunta ha quindi esaminato congiuntamente le due richieste, in quanto, come si evince dagli atti inviati dallo stesso onorevole Giarrusso - ed in particolare dalla memoria difensiva con istanza di archiviazione, depositata dalla difesa di quest'ultimo dinanzi alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania - la vicenda penale attiene ai medesimi fatti già oggetto del procedimento civile pendente presso l'organismo di mediazione ExAequo a.d.r. di Potenza.

Come noto, il Senato ha il compito di valutare se una determinata opinione espressa da un parlamentare sia o meno insindacabile ai sensi del primo comma dell'articolo 68 della Costituzione, con la conseguenza che ove riconosca la predetta insindacabilità la stessa esclude la responsabilità del senatore sia in sede civile che in sede penale.

Essendo in tale ipotesi evidente la coincidenza del fatto, oggetto di due procedimenti pendenti in sede civile e penale, l'orientamento della Giunta non può che essere unitario.

La Giunta ha quindi concluso l'esame della questione nella predetta seduta del 14 febbraio 2023, nel senso dell'insindacabilità delle opinioni espresse a norma dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

\* \* \*

#### **a) Fatto**

Oggetto della controversia risulta essere una richiesta di risarcimento dei danni da diffamazione a seguito delle affermazioni rese dal senatore Giarrusso nel corso dell'intervista rilasciata al dottor Francesco Toscano e pubblicata sin dal 27 maggio 2020 sul canale YouTube "Vox Italia TV", ritenute lesive dell'onore, del decoro e della reputazione del dottor Francesco Basentini.

Quest'ultimo, nella memoria integrativa all'istanza di mediazione, nel rammentare di aver ricoperto l'incarico di capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (D.A.P.) fino al 30 aprile 2020, ricostruisce in primo luogo - alla luce di una panoramica della normativa di riferimento - i fatti inerenti alla questione della scarcerazione di alcuni soggetti, comunemente noti come *boss* mafiosi che, nel contesto della pandemia da Covid-19, sono stati ammessi alla detenzione domiciliare ovvero agli arresti domiciliari.

Ciò premesso il dottor Basentini sostiene che, in occasione della citata intervista, l'allora senatore Giarrusso, nel disquisire della vicenda "Bonafede - Di Matteo", si sarebbe lasciato andare a pesantissime considerazioni sul suo conto, criticandone in maniera diffamatoria l'esperienza professionale (della quale sarebbero stati richiamati in maniera falsa alcuni dettagli) ed adombrando il sospetto che, a seguito delle rivolte avvenute nelle carceri agli inizi di marzo 2020, ci sarebbe stata una nuova "trattativa Stato-mafia", di cui egli sarebbe stato l'artefice, e che avrebbe portato alla scarcerazione di "500" mafiosi.

Nella memoria vengono riportati alcuni stralci dell'intervista *de qua* ritenuti particolarmente significativi, dei quali si richiamano in questa sede i principali.

Secondo l'ex senatore Giarrusso, il ministro Bonafede si sarebbe «*circondato di un'intera banda di Palamara... banda che mette i brividi... perché il dr. Basentini, che è stato nominato al Dap senza avere nessuna esperienza... il dr. Basentini che, come importante esperienza, ha un disastro epocale che è l'indagine Eni, quella di Tempa Rossa, perché dico disastro? Perché si arriva a far dimettere il Ministro Guidi... e poi l'indagine sull'Eni viene archiviata, non vengono assolti... la stessa Procura che ha fatto dimettere un Ministro ha detto "non c'è nulla", prende ed archivia*». In un altro passaggio dell'intervista riportato nella

memoria viene affermato che *"Un soggetto che ha gestito quest'indagine sull'Eni e poi viene nominato al Dap... lascia sorgere dei sospetti gravissimi su come sia arrivato al Dap, su cosa è il Dap per questa persona... che è un cambio di status non indifferente... passa da uno stipendio di 80-90 mila euro l'anno ad un stipendio di 320 mila euro l'anno che manterrà a vita... è legittimo sospettare che dietro ci sia un do ut des fa..."*.

Nel prosieguo del suo intervento l'allora senatore Giarrusso esterna il suo sospetto circa una *"trattativa Stato-mafia di nuovo e di nuovo partendo dalle carceri"* riferendo che *"... ci sono state delle rivolte e la risposta di Basentini e dello Stato qual è stata? Non la fermezza che bisognava dimostrare contro la criminalità organizzata... ci sono state 8.000 scarcerazioni di cui 500 mafiosi..."*. Dopo aver fatto riferimento all'incontro del dottor Basentini con Michele Zagaria, ristretto in regime di *41-bis*, presso il carcere de L'Aquila, l'ex senatore Giarrusso mette in relazione le rivolte nelle carceri con la *"circolare"* del 21 marzo 2020, dalla quale sarebbero scaturite le predette scarcerazioni: *«che cosa ci faceva Basentini da Zagaria, prima della scarcerazione di Zagaria? Era andato a trovarlo in carcere e non c'è andato da solo... è andato con un'altra persona che non era del Gom, non era della Polizia penitenziaria e che era quest'altra persona che lo accompagnava da Zagaria e perché è andato da Zagaria?... c'è stata una trattativa? Qualcuno ha detto ai mafiosi "va bene, cosa volete per finirla con le rivolte nelle carceri? Volete la scarcerazione e ve la diamo... E ne è uscita la famigerata circolare numero 21... circolare che viene firmata di sabato... lavoravano febbrilmente per tradire lo Stato..."*».

Il dottor Basentini eccepisce la contrarietà al vero e la portata offensiva di tali dichiarazioni.

Con riguardo alle affermazioni riguardanti l'indagine Eni-Tempà Rossa

l'istante precisa che tale procedimento, a lui assegnato, dopo una serie di importanti misure cautelari, confermate anche presso la Corte di Cassazione, venne definito con richiesta di rinvio a giudizio e sarebbe ancora pendente dinanzi al Tribunale di Potenza. Nega peraltro che corrisponda al vero quanto sostenuto dall'allora senatore Giarrusso in merito al compenso previsto per il capo del D.A.P.

Contesta infine la ricostruzione operata dall'*ex* senatore in relazione alla sua presenza presso il carcere de L'Aquila, ove sarebbe avvenuto l'incontro con Michele Zagaria, nonché il collegamento insinuato tra le rivolte verificatesi all'interno delle carceri e le direttive contenute nell'ordinanza del 21 marzo 2020, disposta in attuazione della normativa di riferimento.

Occorre rilevare che la vicenda in esame presenta caratteri di analogia con quella già esaminata a proposito del Doc. IV-*quater*, n. 3. Tale documento originava da un'intervista resa dall'allora senatore Giarrusso e pubblicata sul quotidiano "La Verità" l'8 giugno 2020, intitolata "Nel ministero Bonafede comanda la banda Palamara", il cui sottotitolo recitava "*Basentini, ex capo del Dap, aveva incontrato in carcere il boss Michele Zagaria. Subito dopo sono stati scarcerati i mafiosi. Che cosa si saranno detti?*", a seguito della quale era stato instaurato un procedimento civile dinanzi al Tribunale di Potenza. In tal sede la Giunta, acclarata l'esistenza di un'interrogazione a risposta scritta dell'onorevole Giarrusso, senatore all'epoca dei fatti, del 28 maggio 2020, dal contenuto coincidente con l'atto *extra moenia*, ha dichiarato la sussistenza dell'insindacabilità di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione. La proposta è stata confermata dall'Assemblea (seduta del 16 febbraio 2022).

Peraltro, successivamente alla conclusione dell'esame da parte della Giunta, la stessa autorità giudiziaria aveva trasmesso

una richiesta di deliberazione sui medesimi fatti. Il relativo Doc. IV-*ter*, n. 17, è stato pertanto considerato assorbito nella pronuncia relativa al primo documento.

Come sopra precisato, il procedimento origina invece da un'intervista resa dall'onorevole Giarrusso, senatore all'epoca dei fatti, rilasciata al dottor Francesco Toscano e pubblicata sin dal 27 maggio 2020 sul canale YouTube "Vox Italia TV" e risulta pendente dinanzi all'Organismo di Mediazione ExAequo a.d.r. di Potenza.

In data 7 aprile 2022 l'allora senatore Giarrusso ha inviato alla Giunta una memoria con allegati.

Infine, come sopra ricordato, in data 27 gennaio 2023 è pervenuta alla Presidenza del Senato la nuova richiesta dell'onorevole Giarrusso in relazione agli stessi fatti qui illustrati ma con riferimento ad un procedimento pendente innanzi alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania (n. 8374/2022 R.G.N.R.). Unitamente alla richiesta di insindacabilità ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, l'*ex* senatore ha allegato la memoria difensiva con istanza di archiviazione, depositata dalla propria difesa presso la procura del Tribunale di Catania.

\* \* \*

#### **b) Diritto**

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.

Nel caso di specie si osserva che, nell'interrogazione a risposta scritta del 28 maggio 2020, l'allora senatore Giarrusso ricorda le dimissioni di alcuni dirigenti del Ministero della giustizia, tra i quali il dottor Francesco Basentini ed ipotizza un legame tra le rivolte nelle carceri e le scarcerazioni avvenute in seguito. Inoltre, fa un esplicito riferimento alle circostanze di cui al procedimento di mediazione: «*Alcune delle richieste dei rivoltosi sembrerebbero essere confluite nella successiva circolare del DAP del 21 marzo 2020, che porterà alla scarcerazione di quasi 500 mafiosi; da quanto riportato dall'articolo dalla testata giornalistica on line "Juorno" il 19 maggio 2020, Francesco Basentini avrebbe incontrato presso il penitenziario in cui è detenuto, Michele Zagaria, fratello di Pasquale Zagaria e figura apicale del clan dei Casalesi, accompagnato dal direttore del carcere e da una terza figura di cui non sarebbero note le generalità*». L'interrogazione si conclude con le seguenti richieste al Ministro della giustizia: "*se il Ministro in indirizzo fosse informato*

*dell'incontro di Basentini con il boss Michele Zagaria e dell'oggetto dello stesso; se fosse informato della presenza di una terza persona all'incontro; se possa indicare l'identità della terza persona presente all'incontro e se la stessa faccia parte o meno dei servizi; se possa rendere noti eventuali altri incontri del capo del DAP con boss mafiosi; se sia a conoscenza dello svolgimento di una qualche trattativa tra il DAP e i detenuti rivoltosi al fine di far cessare le rivolte nelle carceri e se sì, quale sia il contenuto e se la circolare del DAP del 21 marzo 2020 sia stata emanata a seguito di tale trattativa*".

Appare evidente che il requisito del nesso funzionale nel caso di specie sussiste, atteso che la dichiarazione *extra moenia* appare funzionalmente connessa con l'atto *intra moenia* citato (ossia l'interrogazione del 28 maggio 2020), attesa la coincidenza contenutistica tra le due predette dichiarazioni, emergente *ictu oculi* ed in maniera indubbia.

Non è tuttavia sufficiente il requisito della corrispondenza contenutistica tra atto *intra moenia* ed atto *extra moenia*, essendo necessario anche un secondo requisito, enucleato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, ossia il cosiddetto "legame temporale" fra l'attività parlamentare e la simmetrica attività esterna

Come ha specificato la Consulta in particolare nella sentenza n. 335 del 2006, il rapporto di "*sostanziale contestualità*" tra interventi esterni ed atti tipici è "*in linea di principio ipotizzabile anche tra esternazioni extra moenia ed atti tipici ad esse successivi [...]*".

Si ricorda che l'attore, nella memoria integrativa all'istanza di mediazione, ha precisato che l'intervista rilasciata al dottor Toscano è stata pubblicata sul canale YouTube "Vox Italia TV" sin dal 27 maggio 2020.

Nel caso di specie il rapporto di sostanziale contestualità sussiste quindi

senza ombra di dubbio, atteso che l'atto di sindacato ispettivo è stato pubblicato il 28 maggio 2020, ossia il giorno appena successivo a quello dell'atto *extra moenia* oggetto dell'azione risarcitoria (che risale, come detto, al 27 maggio 2020); tale circostanza rende *ictu oculi* evidente una sostanziale contestualità tra atto *intra moenia* e atto *extra moenia*, secondo le indicazioni nella sopracitata sentenza della Consulta n. 335 del 2006.

Peraltro va evidenziato che la presentazione ad un solo giorno di distanza potrebbe infatti essere ascritta anche ai tempi tecnico-burocratici per la pubblicazione dell'atto di sindacato ispettivo: ipotizzando la presentazione dell'interrogazione nella tarda serata del giorno prima, è verosimile ritenere che la pubblicazione venga fatta dalla Camera di appartenenza la mattinata successiva. Diversamente opinando, sarebbe addirittura necessario che la Camera competente annotasse l'orario preciso in cui un atto di sindacato sia stato depositato, al fine di consentire di comprendere con formalistica (ed irragionevole) puntualità l'antioriorità o meno di tale atto rispetto alla dichiarazione *extra moenia*. Tale approccio non solo si porrebbe in contrasto con canoni di ragionevolezza, ma risulterebbe altresì incompatibile con l'impostazione seguita dalla Corte costituzionale nella sopracitata sentenza n. 335 del 2006, nella quale il criterio della sostanziale contestualità - come detto ipotizzabile anche nell'ipotesi di atto tipico, *intra moenia*, successivo ad atto *extra moenia* - prevale sul criterio puramente formalistico dell'antioriorità assoluta ed inderogabile dell'atto *intra moenia*, che richiederebbe un riscontro (anch'esso meramente formalistico) di date e addirittura di orari di deposito dell'atto tipico parlamentare.

In ogni caso, solo ove l'atto *intra moenia* fosse stato invece presentato diverso tempo dopo (anche solo alcuni giorni dopo), sarebbe potuta venir meno la connotazione di

sostanziale contestualità tra i due atti. Nel caso di specie, invece, la ravvicinata successione temporale tra atto *extra moenia* del 27 maggio 2020 e atto *intra moenia* del 28 maggio 2020 rende evidente e palese la sussistenza del requisito del cosiddetto legame temporale "sostanziale" (in altri termini della "sostanziale contestualità", come prefigurato dalla Consulta nella predetta sentenza n. 335 del 2006).

Per quanto concerne il procedimento pendente presso la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania, come indicato nell'esposizione introduttiva, la Giunta ha rilevato che esso attiene ai medesimi fatti per i quali l'onorevole Giarrusso era stato convenuto in sede civile innanzi all'organismo di mediazione. Dovendo la Giunta pronunciarsi in ordine alla insindacabilità delle opinioni espresse, e rilevando tale insindacabilità - stabilita dall'articolo 68, comma 1, della Costituzione - per l'ordinamento giuridico nel suo complesso, essa si riverbera allo stesso tempo sui profili civili e penali dell'azione del parlamentare e pertanto l'orientamento della Giunta non può che essere unitario ed univoco in relazione all'episodio considerato. Tale principio dell'estensione dell'insindacabilità a qualunque sede giurisdizionale ed in relazione a qualsiasi forma di responsabilità si rinviene del resto nella giurisprudenza costituzionale (Corte Costituzionale, sentenza 18-23 luglio 1997, n. 265), in quanto «*l'ormai consolidata accezione del "nesso funzionale" appare dotata di una portata necessariamente integrale, non suscettibile di ottenere diversi effetti ove riferita ai medesimi fatti*» (Corte Costituzionale, ordinanza 19-30 settembre 2011, n. 259).

\* \* \*

Per tali motivi la Giunta ha deliberato, all'unanimità, di proporre all'Assemblea di ritenere che il fatto, per il quale l'*ex* senatore

Mario Michele Giarrusso ha ricevuto l'istanza di mediazione n. 041/2021 - presentata in data 19 febbraio 2021 presso l'organismo di mediazione ExAequo a.d.r. di Potenza - e per il quale è altresì pendente un procedimento penale (n. 8374/2022 R.G.N.R.) dinanzi alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania concerne opinioni espresse da un

membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni. Pertanto vige nel caso di specie la garanzia costituzionale di insindacabilità di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

SCALFAROTTO, *relatore*