

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. IV-ter
n. 14-A

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE PILLON)

SULLA

**RICHIESTA DI DELIBERAZIONE IN MATERIA DI
INSINDACABILITÀ AI SENSI DELL'ARTICOLO 68, PRIMO
COMMA, DELLA COSTITUZIONE, NELL'AMBITO DI UN
PROCEDIMENTO PENALE**

NEI CONFRONTI DELL'ONOREVOLE

CARLO AMEDEO GIOVANARDI

per i reati di cui agli articoli: 81, capoverso, 110, 326, 338, 61, n. 2 e n. 9, 336 e 341-*bis* del codice penale (concorso nei reati di rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio, di violenza o minaccia ad un Corpo politico, amministrativo o giudiziario o ai suoi singoli componenti, di violenza o minaccia ad un pubblico ufficiale e di oltraggio a pubblico ufficiale)

Trasmessa dal Tribunale di Modena il 18 gennaio 2021

e pervenuta alla Presidenza del Senato il 25 gennaio 2021

Comunicata alla Presidenza il 1° febbraio 2022

ONOREVOLI SENATORI.- In data 18 gennaio 2021 il Tribunale ordinario di Modena ha trasmesso al Senato copia degli atti relativi al procedimento penale n. 1640/2020 R.G.N.R. - n. 1851/2020 R.G. Trib. a carico dell'onorevole Carlo Amedeo Giovanardi, senatore all'epoca dei fatti, per accertare se le condotte oggetto del procedimento penale *de quo* integrino o meno l'ipotesi di espressione di opinioni insindacabili a norma dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, in quanto connesse all'esercizio delle funzioni svolte da parte di un membro del Parlamento.

Il Presidente del Senato ha deferito la questione all'esame della Giunta in data 26 gennaio 2021 e l'ha annunciata in Aula in pari data.

L'onorevole Carlo Amedeo Giovanardi ha presentato una memoria con allegati in data 15 aprile 2021 ed è stato audito nel corso della seduta del 27 aprile 2021. In data 13 settembre 2021 l'*ex* senatore Giovanardi ha depositato ulteriore documentazione.

La Giunta, nelle sedute del 4 marzo 2021 e 26 maggio 2021, ha deliberato due integrazioni istruttorie, pervenute rispettivamente il 23 marzo 2021 e in data 14 settembre 2021.

La Giunta ha esaminato la questione nelle sedute del 4 e 31 marzo, 27 aprile, 5, 12 e 26 maggio, 6, 13, 20 e 26 ottobre, 11 e 16 novembre, 21 dicembre 2021 e 19 gennaio 2022, deliberando in tale data nel senso dell'insindacabilità.

* * *

1) Fatto

La vicenda nella quale si inserisce la richiesta *de qua* è già stata oggetto di esame da parte della Giunta in relazione alla richiesta di autorizzazione all'utilizzo di tabulati e di intercettazioni di conversazioni telefoniche da parte del Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Bologna (Doc. IV, n. 3); in data 1° luglio 2020 la Giunta deliberò, a maggioranza, di proporre all'Assemblea, con riguardo al profilo inerente all'utilizzo delle intercettazioni telefoniche, di accogliere la richiesta per la prima telefonata e di

respingerla per tutte le successive; per ciò che concerne l'utilizzo dei tabulati, di accogliere la richiesta dell'autorità giudiziaria. Tale proposta è stata accolta dall'Assemblea del Senato nella seduta n. 328 del 19 maggio 2021.

Si rileva altresì che gli stessi fatti hanno riguardato anche la richiesta di chiarimenti all'autorità giudiziaria deliberata dalla Giunta in data 25 novembre 2020, all'esito dell'esame della documentazione fatta pervenire dallo stesso onorevole Giovanardi (Affare assegnato n. 4), ed inerente all'utilizzo, da parte della medesima autorità giudiziaria, delle videoriprese effettuate dal signor Alessandro Bianchini.

Sul punto si ricorda che la Giunta, con delibera a maggioranza del giorno 16 novembre 2021, ha proposto all'Assemblea di promuovere conflitto di attribuzioni avanti la Corte costituzionale, per aver il Tribunale acquisito quali mezzi di prova le videoriprese effettuate nascostamente all'allora senatore Giovanardi senza aver preventivamente richiesto la necessaria autorizzazione *ex* articolo 68, terzo comma, della Costituzione.

La questione in esame è relativa alla sindacabilità delle opinioni espresse dall'onorevole Giovanardi in relazione alla medesima vicenda.

La Procura della Repubblica presso il Tribunale di Modena ha imputato l'onorevole Giovanardi per rivelazione e utilizzazione di segreti d'ufficio (articolo 326 del codice penale), violenza o minaccia ad un Corpo politico, amministrativo o giudiziario o ai suoi singoli componenti (articolo 338 del codice penale), oltraggio a pubblico ufficiale (articolo 341-bis del codice penale) e violenza o minaccia ad un pubblico ufficiale (articolo 336 del codice penale), per aver posto in essere una serie di attività volte ad ottenere, a favore delle imprese Bianchini Costruzioni S.r.l. e IOS di Bianchini Alessandro e altri, la revoca dell'esclusione dalla cosiddetta *white list* - e cioè l'elenco degli imprenditori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa, rilevante nel contesto dei pubblici appalti - operata dal Prefetto, con nuovo inserimento e ripristino delle facoltà previste per le imprese iscritte.

Secondo il Pubblico ministero, per perseguire tali finalità l'allora senatore Giovanardi avrebbe perpetrato comportamenti pressori che sempre secondo l'accusa si sostanzierebbero in vere e proprie minacce finalizzate a turbare le attività di un Corpo amministrativo (nella fattispecie il Prefetto di Modena ed il Gruppo Interforze), nonché a indurre i pubblici ufficiali destinatari di tale condotta a compiere atti contrari all'ufficio. Il tutto si sarebbe svolto nel corso dell'anno 2014.

Scorrendo il capo di imputazione si legge che secondo il Pubblico Ministero le "pressioni" e le "minacce" sarebbero consistite, sostanzialmente, in contatti reiterati con i diretti interessati, cui l'onorevole Giovanardi avrebbe paventato *"la presentazione di esposti presso l'Autorità Giudiziaria abbinata ad azioni parlamentari"*, ovvero in una *"conferenza stampa (...) a san Felice sul Panaro... in cui il senatore Giovanardi, con la ditta Bianchini... dicono peste e corna del Prefetto"*. Sempre secondo il capo di imputazione le pressioni e le minacce sarebbero consistite, tra l'altro, anche nella convocazione di *"appropriate conferenze stampa, da ultimo quella congiunta con i Bianchini del 20.10.2014, e in più occasioni criticava, anche pubblicamente, l'operato della Prefettura di Modena attraverso interviste rilasciate agli organi di stampa"*.

Sempre secondo il capo di imputazione, l'onorevole Giovanardi avrebbe preso contatto *"in accordo e piena condivisione con il capo di gabinetto dott. Ventura Mario che forniva al parlamentare (...) continui aggiornamenti e concreto appoggio anche esecutivo nell'ambito delle sue competenze"* e ciò, secondo la Procura, contribuirebbe ad integrare anche il delitto di cui all'articolo 326 del codice penale.

Secondo l'accusa infine le condotte sarebbero state realizzate *"in assenza di qualsiasi connessione, se non strumentale, con qualsivoglia attività parlamentare"*.

Dall'esame della domanda si evince che, dopo il rinvio a giudizio e dopo l'apertura del dibattimento avanti il Tribunale di Modena, all'udienza del 15 dicembre 2020, la

difesa dell'onorevole Giovanardi ha eccepito l'applicazione al caso in esame dell'esimente prevista dall'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Ritenendo il Collegio procedente che i comportamenti contestati all'imputato non ricadessero nell'alveo applicativo delle disposizioni di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione, come esplicitato dall'articolo 3, comma 1, della legge n. 140 del 2003, ha pertanto sospeso il processo trasmettendo gli atti al Senato della Repubblica per la relativa deliberazione.

Con provvedimento emesso il 16 marzo 2021 e pervenuto alla Giunta il 23 marzo 2021, il Tribunale di Modena ha fornito riscontro ad un'istanza di integrazione istruttoria deliberata dalla Giunta in data 4 marzo 2021, chiarendo che la richiesta di deliberazione in esame riguarda tutti i capi di imputazione.

In data 15 aprile 2021 l'onorevole Giovanardi ha inviato alla Giunta una memoria.

Nella seduta del 27 aprile 2021, il senatore è stato ascoltato dalla Giunta ai sensi dell'articolo 135, comma 5, del Regolamento del Senato.

In data 26 maggio 2021, la Giunta ha deliberato una richiesta di integrazione istruttoria volta a rinnovare la richiesta (già formulata nell'ambito dell'atto assegnato n. 4 e per la quale era pervenuta una risposta interlocutoria) al Tribunale di Modena di fornire un chiarimento definitivo riguardo all'utilizzo o meno, nei confronti dell'onorevole Giovanardi, della videoripresa privata effettuata dal signor Alessandro Bianchini.

In data 14 settembre 2021 il Presidente del Senato ha trasmesso alla Giunta il decreto del 9 settembre 2021 con cui il Presidente del Tribunale di Modena ha confermato che il processo, a seguito dell'invio degli atti al Senato, è stato ritualmente sospeso a norma dell'articolo 3, commi 4 e 5, della legge n. 140 del 2003, nel rispetto dei termini di legge per la preliminare deliberazione del Senato.

In data 13 settembre 2021, sono pervenuti alla Giunta, da parte dello stesso

onorevole Giovanardi, alcuni stralci della sentenza della Corte d'Appello di Bologna sul processo *Aemilia* riguardanti il signor Alessandro Bianchini.

In data 26 ottobre 2021 la Giunta, a maggioranza, ha respinto la proposta del relatore Durnwalder di dichiarare l'insussistenza dell'insindacabilità per i fatti relativi alle fattispecie contestate di rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio (articolo 326 del codice penale), di violenza o minaccia ad un Corpo politico, amministrativo o giudiziario o ai suoi singoli componenti (articolo 338 del codice penale) e di violenza o minaccia ad un pubblico ufficiale (articolo 336 del codice penale) ed altresì di riconoscere, invece, la prerogativa dell'insindacabilità di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione per i fatti relativi alla fattispecie contestata di oltraggio a pubblico ufficiale (articolo 341-*bis* del codice penale).

* * *

2) Diritto

Come noto, la giurisprudenza della Corte costituzionale (di cui, ad esempio, alle sentenze della Consulta n. 55 del 25 febbraio 2014, n. 305 del 20 novembre 2013 e n. 81 dell'8 febbraio 2011) richiede che le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare possano essere coperte dalla prerogativa dell'insindacabilità, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, solo a condizione che sia ravvisabile un nesso funzionale con l'esercizio dei compiti parlamentari, incentrato su due requisiti.

Il primo requisito, enucleato dalla Corte costituzionale, si basa sulla sostanziale corrispondenza di significato tra opinioni espresse all'esterno e opinioni espresse nelle aule parlamentari che - come precisa la Consulta - non deve necessariamente connotarsi come una pedissequa riproduzione letterale del contenuto.

Il secondo requisito richiesto 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 a quella *intra moenia*.

Ciò premesso, in relazione al primo requisito richiesto dalla Corte costituzionale per radicare l'immunità di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione, e cioè la sussistenza del nesso funzionale con atti *intra moenia*, si richiamano nel prosieguo i principali atti di sindacato ispettivo ed interventi rilevanti nel caso in esame, anche perché sul punto non possono certo essere considerate dirimenti le argomentazioni proposte dall'autorità giudiziaria, secondo cui - come detto più sopra - le dichiarazioni dell'onorevole Giovanardi sarebbero state rese in assenza di qualsiasi connessione se non strumentale con qualsivoglia attività parlamentare, sia perché non spetta all'autorità giudiziaria tale verifica, sia perché, al contrario, risultano agli atti del Parlamento numerosissime iniziative parlamentari di cui si vogliono qui richiamare le principali.

Dalla loro disamina sarà agevole riscontrare anche la sussistenza del secondo requisito, e cioè della contiguità temporale in relazione alle condotte oggetto del capo di imputazione.

In particolare, nell'interrogazione a risposta scritta n. 4-08933 del 16 gennaio 2013 relativa al rigetto della domanda di iscrizione alla *white list* della ditta F.Ili Baraldi S.p.A., l'onorevole Giovanardi ha evidenziato i danni economici subiti dalla ditta sottolineando come "*la decisione, del tutto discrezionale, della prefettura di Modena certamente non contrasta gli interessi della criminalità organizzata, mentre mette in ginocchio una stimata impresa locale aggravando ancor più i disastrosi effetti del terremoto*".

In riferimento al respingimento della domanda della Ge.Co. S.r.l., il 15 marzo 2013 nell'interrogazione a risposta scritta n. 4-08996, il senatore ha definito, nelle premesse, "*arbitrarie e non adeguatamente motivate*" le decisioni della Prefettura di Modena che avrebbero causato "*gravissimi danni*".

all'economia locale senza incidere minimamente nel contrasto alla criminalità organizzata” e ha chiesto conto al Ministro dell'interno delle modalità messe in atto dalla Prefettura per la gestione delle domande di iscrizione, e del loro eventuale rifiuto, alla *white list*.

Il 21 marzo 2013, nell'interpellanza n. 2-00002, sempre sulla Ge.Co. S.r.l., il senatore è ritornato sulla gestione delle iscrizioni alla *white list* da parte della Prefettura di Modena e ha concluso domandando se il Ministro non ritenesse “*che i provvedimenti assunti, la negazione dell'accesso agli atti e la discrezionalità a giudizio dell'interpellante assoluta delle decisioni non violino clamorosamente i principi di legalità contenuti nella nostra Costituzione*”.

Il 15 maggio 2013 ha presentato l'interpellanza n. 2-00016 riferita alla Baraldi e ai provvedimenti interdittivi della Prefettura di Modena che l'avevano colpita, sostenendo che la Prefettura aveva agito “*inopinatamente*” e “*sulla base non di prove o di un provvedimento di un magistrato, ma di meri sospetti e indizi*”, proseguendo con le seguenti considerazioni: “*mantenendo l'interdittiva ingiusta e ingiustificata nei confronti di un'impresa sana e pulita si finisce paradossalmente per favorire negli appalti pubblici altre imprese che potrebbero essere invece affiliate o contigue alla criminalità organizzata; sotto il profilo della civile convivenza, l'aspetto a giudizio dell'interpellante più grave della vicenda consiste nel fatto che il prefetto di Modena con il suo comportamento mina alla base e rompe il rapporto di fiducia che i cittadini onesti e laboriosi hanno con le istituzioni*”.

Nel suo intervento nell'Assemblea del Senato del 6 giugno 2013, illustrativo dell'interpellanza n. 2-00001 sulla cooperativa Coopsette, ha segnalato le conseguenze di tipo occupazionale legate ai provvedimenti di esclusione dalle *white list*, riferendosi anche alle vicende della Ge.Co. e della Baraldi e ha sottolineato la “*discrezionalità*” dei provvedimenti e il “*meccanismo contorto*” di gestione dei ricorsi contro le interdittive, chiudendo con le seguenti parole: “*Non vorrei che la lotta alla mafia, alla 'ndrangheta e alla*

camorra, che è sacrosanta, diventasse un favore fatto alla 'ndrangheta, alla camorra e alla criminalità organizzata. [...] Ma è questo il modo di combattere la mafia, la camorra e la 'ndrangheta? Sarebbe questo? E quando queste aziende falliranno, non è che poi verrà qualcuno a prendere il loro posto? [...] io con questa interpellanza voglio sottolineare la necessità - credo che il Governo lo stia facendo in un decreto-legge - di fissare dei paletti che non mettano in capo a una sola persona - cioè un prefetto - il diritto di vita e di morte rispetto a vicende che coinvolgono centinaia di persone e di lavoratori, in una procedura che è totalmente opaca e che non ha nessuna garanzia giurisdizionale. Ripeto: nessuna garanzia giurisdizionale. Tutto si basa su rapporti di polizia giudiziaria, che, come fanno i colleghi del Sud, troppe volte - quindi non vorrei che si esportasse anche al Nord - sono costruite su dicerie, sentito dire, rapporti familiari o l'essere stati visti al bar. Non è che su queste cose si possa costruire una vicenda che - poi - ha delle ripercussioni sul territorio che possono essere devastanti”.

Il senatore ha quindi espresso la propria soddisfazione per la risposta del Vice ministro dell'interno Bubbico, perché “*nel momento in cui il Governo afferma che dobbiamo intervenire con un decreto-legge mostra la consapevolezza che il problema è gigantesco*”.

Relativamente all'impresa Bianchini, colpita anch'essa da interdittiva antimafia, l'onorevole Giovanardi ha presentato un'interpellanza il 26 febbraio 2014, con cui ha definito “*incomprensibile*” l'atteggiamento dell'autorità amministrativa, la quale si sarebbe rifiutata di “*revocare le interdittive anche quando sono stati rimossi gli elementi del supposto pericolo*” e ha concluso chiedendo al Ministro dell'interno quali fossero le iniziative che intendesse assumere “*per revocare l'interdittiva antimafia che ha colpito l'impresa Bianchini e più in generale per introdurre nel nostro ordinamento i correttivi a questa normativa, a giudizio dell'interpellante surreale, che ha sinora prodotto soltanto la perdita di centinaia di posti di lavoro, intralciato la ricostruzione e neppure minimamente contrastato le attività criminose*

così come illustrato presso la Commissione d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere dal professor Fiandaca l'11 febbraio 2014”.

Sempre sulla ditta Bianchini, il 22 luglio 2014 ha presentato un'altra interpellanza, la n. 2-00182, le cui conclusioni sono le seguenti: *“A parere degli interroganti le sanzioni interdittive antimafia dovrebbero avere come scopo quello di proteggere la società e le imprese da potenziali pericoli di infiltrazioni mafiose; nel caso in questione la stessa Prefettura non mette in dubbio l'onestà dell'imprenditore che ha tempestivamente rimosso tutte le cause di sospetto indicate nell'interdittiva provvedendo ad esempio immediatamente al licenziamento dei lavoratori assunti dopo il terremoto, si chiede di sapere quali iniziative urgenti il Ministro in indirizzo intenda assumere per evitare che strumenti pensati per combattere la criminalità organizzata non producano come unico effetto quello di distruggere aziende sane, provocare disoccupazione e impedire a chi ha la sfortuna di esserne vittima, e ai propri familiari, di continuare a svolgere attività imprenditoriali”.*

Inoltre, il 21 ottobre 2014, poco dopo la conversazione con i due Ufficiali dei Carabinieri avuta a Modena, ha presentato un'ulteriore interpellanza riferita alla ditta Bianchini chiedendo *“quali iniziative il Governo intenda adottare per evitare che le interdittive antimafia comportino la distruzione delle aziende; in base a quali motivazioni, in uno stato di diritto, le supposte responsabilità dei padri coinvolgano anche i figli”.*

Pochi giorni dopo, il 29 ottobre 2014, intervenendo in Aula durante la discussione congiunta di tre relazioni della Commissione antimafia (Doc. XXIII n. 2, n. 3 e n. 4) il senatore Giovanardi ha affermato quanto segue: *“Ci troviamo di fronte ad una situazione kafkiana, specialmente al Nord, dove imprese sane e cittadini perbene vengono colpiti in modi - adesso vi leggerò come - che, secondo me, sono indegni di un Paese civile perché ci riportano alla Santa Inquisizione, visto che si tratta di situazioni nelle quali i cittadini non*

possono difendersi rispetto alle accuse che vengono sollevate nei loro confronti. [...] Come ho già detto in Commissione antimafia, ci sono intimidazioni, ci sono minacce, ricatti e scalate societarie in galera. Queste persone vengono inquisite. Ma lo Stato, i prefetti, l'interforze non devono essere percepiti dal cittadino come dei nemici. [...] I cittadini devono essere alleati nella lotta contro la criminalità organizzata; devono avere paura della mafia, della 'ndrangheta e della camorra, non possono avere paura delle istituzioni, non possono considerare le istituzioni come loro nemici. Se ci mettiamo su questo piano di fanatismo, finirà che, invece di fare un dispetto alla mafia e di combatterla, le faremo una cortesia”.

Nel caso di specie, il senatore Giovanardi riteneva con tutta evidenza che l'esclusione dalla *white list* della ditta Bianchini fosse un'ingiustizia e che tale misura fosse del tutto infondata sulla base di una propria opinione, fortemente critica rispetto all'operato dei pubblici ufficiali coinvolti.

* * *

Tali condotte, indipendentemente dal merito, paiono realizzare pienamente i requisiti di corrispondenza e contiguità richiesti dalla Corte costituzionale per la verifica della sussistenza delle insindacabilità di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Come riportato nella *“Selezione ragionata di giurisprudenza costituzionale (2000-2021)”* non è tanto importante determinare il luogo delle dichiarazioni, ma la loro natura di *“atti di funzione parlamentare”*: *“Al riguardo, va evidenziato che la Corte – anche in base alla formulazione dell'art. 68, primo comma, Cost. – non ha mai accolto «il criterio della mera localizzazione dell'atto». Infatti, come specificato nella sentenza n. 509 del 2002, «sono coperti dall'immunità gli atti svolti all'interno dei vari organi parlamentari, o anche paraparlamentari (cfr. sentenze n. 10 e n. 11 del 2000 e n. 79 del 2002), cioè atti che si esplicano nell'ambito di lavori comunque*

rientranti nel campo applicativo del “diritto parlamentare”, in quanto proprio tale condizione connota l’esercizio di funzioni parlamentari. In base a questo criterio, dunque, si debbono ritenere coperti dall’insindacabilità gli “atti di funzione”, anche se posti in essere extra moenia, mentre invece non si possono ritenere coperti da tale immunità gli atti non “di funzione”, anche se compiuti all’interno della sede della Camera o del Senato. In definitiva, il criterio di delimitazione dell’ambito della prerogativa dell’immunità è quello funzionale e non già quello spaziale (sentenza n. 10 del 2000)». Conclusivamente, la sede nella quale è effettuata la dichiarazione da parte del parlamentare non può, di per sé sola, conferire carattere di funzione parlamentare: tale dato, infatti, non è da solo sufficiente a far presumere l’esistenza di un nesso funzionale idoneo a rendere insindacabili le opinioni ivi espresse (cfr. sentenza n. 509 del 2002)”.

Nel caso di specie è evidente *ictu oculi* che i numerosissimi atti parlamentari presentati dall’onorevole Giovanardi sono del tutto coerenti come contenuto e come forma alle ulteriori dichiarazioni rese *extra moenia*, tanto da configurarsi come veri e propri “atti di funzione” - trattandosi di attività doverose dell’azione parlamentare, e più ancora per un membro della Commissione parlamentare antimafia (di cui l’onorevole Giovanardi all’epoca faceva parte) che – a mente dell’articolo 1 della legge 27 ottobre 2006, n. 277 – può chiedere alla commissione di “accertare la congruità della normativa vigente e della conseguente azione dei pubblici poteri”.

Nel caso di specie il procedimento ha ad oggetto - tra gli altri - il capo di imputazione di cui agli articoli 341-bis (oltraggio a pubblico ufficiale) del codice penale.

In relazione a tale imputazione si concorda con le argomentazioni già esposte dal precedente relatore, il quale ha evidenziato come la fattispecie penale contemplata dal codice appaia compatibile con la definizione di “opinione espressa”, rilevando come la valenza fortemente critica di un’opinione espressa da un parlamentare possa lambire

astrattamente reati di diffamazione, ma anche reati di oltraggio a pubblico ufficiale quando l’offesa oggetto della norma incriminatrice trovi un sostrato in un’opinione atta a radicare un diritto di critica, aspra ma pur sempre con valenza funzionale orientata nella direzione della menzionata critica.

Si può infatti ritenere che la prerogativa dell’insindacabilità presupponga un rafforzamento per i parlamentari del diritto di libertà di manifestazione del proprio pensiero, riconosciuto a tutti i cittadini dall’articolo 21 della Costituzione, in relazione all’esigenza funzionale del loro ruolo ed a quella di preservarne l’autonomia, sottraendoli all’influenza e ai ricatti dei gruppi di pressione.

Il senatore Giovanardi - pur esprimendosi con locuzioni critiche molto aspre - ha inteso con tutta evidenza esprimere sia in pubblico che nella sua attività tipicamente parlamentare l’opinione secondo cui la ditta Bianchini avesse diritto ad essere inclusa nella *white list* e che l’esclusione della stessa fosse un abuso del quale dovevano rispondere tutti i pubblici ufficiali che avevano assunto tale determinazione o che avevano contribuito a tale ingiusto (a suo giudizio) esito procedimentale.

Alla luce dei numerosissimi e documentati atti *intra moenia* di cui sopra, tutti caratterizzati dalla sussistenza sia del nesso funzionale che del cosiddetto legame temporale (considerando che i fatti contestati risalgono all’ottobre 2014, e gli atti *intra moenia* sono stati presentati entro lo stesso mese di ottobre), si concorda con la conclusione esposta dal precedente relatore, il quale ha ritenuto sussistente, per l’imputazione di oltraggio (articolo 341-bis del codice penale), la prerogativa di cui all’articolo 68, primo comma, della Costituzione, precisando che la fattispecie di cui alla sentenza della Corte costituzionale n. 137 del 2001 (citata dal Tribunale a sostegno della propria richiesta) è sicuramente diversa da quella di cui al documento in titolo atteso che, come chiarisce la Consulta, nel caso del 2001 era ravvisabile solo un “generico collegamento con un contesto politico indeterminabile del tutto avulso dall’esercizio di funzioni parlamentari

suscettibili di essere concretamente individuate” (brano riportato testualmente dalla predetta sentenza della Corte). Nel caso in esame, invece, il collegamento non è affatto generico, ma al contrario inerisce a specifici atti e attività *intra moenia*, in grado di radicare quindi il nesso funzionale.

In relazione agli altri capi di imputazione, l'autorità giudiziaria nella propria autonomia ha ritenuto di rubricare tali condotte – oggettivamente unitarie – sotto più capi per reati differenti, individuando a carico del senatore Giovanardi le fattispecie di rivelazione e utilizzazione di segreti d'ufficio (articolo 326 del codice penale), violenza o minaccia ad un Corpo politico, amministrativo o giudiziario o ai suoi singoli componenti (articolo 338 del codice penale), oltraggio a pubblico ufficiale (articolo 341-*bis* del codice penale) di cui si è già detto, e violenza o minaccia ad un pubblico ufficiale (articolo 336 del codice penale).

Spetta ovviamente all'autorità giudiziaria tale compito di rubricazione, e non è certo in capo al Parlamento il potere di sindacare sulla correttezza o meno di tali definizioni. Tuttavia, ferma restando la rubricazione individuata, il Parlamento, ai soli fini della verifica *ex* articolo 68, primo comma, della Costituzione, può valutare se le condotte oggetto dell'imputazione, indipendentemente dal *nomen iuris* adottato, siano riferite o riferibili al concetto di “opinioni” e dunque ricadano o meno nell'ambito di applicazione della garanzia *de qua*.

In altre parole, la valutazione della sussistenza della insindacabilità non può essere solo riferita all'astratto dato nominalistico della fattispecie incriminatrice, ma deve essere ancorata al concreto dato naturalistico della condotta incriminata *ex se*; solo tale prospettiva – beninteso senza mai entrare nel merito – consente una più corretta e pregnante disamina circa la sussumibilità di un fatto nella cornice delle “opinioni espresse” che il costituente ha voluto proteggere.

Diversamente opinando, sarebbe agevole – in ipotesi meramente astratta –

utilizzare la rubricazione in modo da eludere la garanzia costituzionale.

Si rileva inoltre che, sul piano comportamentale, la condotta *extra moenia* del senatore Giovanardi era unitaria e, soprattutto, caratterizzata da un profilo teleologico e “funzionale” unitario, essendo finalizzata in particolare (come sopra evidenziato) ad opporsi ad una situazione a suo giudizio di abuso da parte della Prefettura e dei Carabinieri, che avevano escluso (a suo avviso) ingiustamente l'impresa Bianchini dalla *white list*.

Il senatore Giovanardi in altre parole, come peraltro emerge proprio dagli atti allegati alla richiesta del Tribunale di Modena, ha posto in essere una serie di plurime dichiarazioni che sono state espresse in pubblico, in privato, mediante la proposizione di atti parlamentari, durante conferenze stampa, durante riunioni o incontri con i diretti interessati e con le autorità locali, tutte per ribadire - sia pure con toni accesi e aspri - la propria opinione in merito alla esclusione delle aziende modenesi dalla cosiddetta *white list*.

Nel caso di specie, scorrendo le condotte riportate dal capo di imputazione più sopra riassunte, si deve dunque convenire che - impregiudicata ogni valutazione sulla loro liceità o meno - si tratti in primo luogo di condotte plurime volte a realizzare un medesimo fine, peraltro espressamente richiamato e ribadito, di talché si può serenamente sostenere la loro sostanziale unitarietà. In secondo luogo si riscontra altrettanto pacificamente che si tratta in tutti i casi di condotte volte all'espressione di opinioni, di punti di vista, di convinzioni, il tutto mediante comunicazioni, dichiarazioni o altre forme di comunicazione. La nozione di “opinioni espresse” non può essere certo interpretata univocamente in relazione al veicolo di tali espressioni, ma anzi, la tutela deve intendersi destinata alle opinioni in quanto tali, indipendentemente dal fatto che le stesse siano veicolate mediante convegni, incontri, conferenze stampa, interlocuzioni dirette pubbliche o private con altri esponenti delle istituzioni. Come da giurisprudenza

costante della Corte costituzionale, “L’immunità riguarda non già solo l’occasione specifica in cui le opinioni sono manifestate nell’ambito parlamentare, ma il contenuto storico di esse, anche quando ne sia realizzata la diffusione pubblica, in ogni sede e con ogni mezzo. La pubblicità, infatti, e anzi la naturale destinazione, per così dire, alla collettività dei rappresentati, che caratterizza normalmente le attività e gli atti del Parlamento, proprio per assicurarne la funzione di sede massima della libera dialettica politica, comporta che l’immunità si estenda a tutte le altre sedi ed occasioni in cui l’opinione venga riprodotta al di fuori dell’ambito parlamentare”.

Come che sia, è in definitiva la stessa legge 20 giugno 2003, n. 140, all’articolo 3 a ricordare che l’articolo 68, primo comma, della Costituzione “si applica in ogni caso [...] per ogni attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento”.

Tali certamente sono da considerarsi le attività poste in essere dal senatore Giovanardi, e portate avanti con più azioni esecutive di un medesimo disegno politico anche se rubricate nel capo di imputazione come reati di natura differente.

* * *

Da quanto esposto si ritiene di aver accertato che: prescindendo dal *nomen iuris*, tutto quanto contestato al senatore Giovanardi nel capo di imputazione è palesemente riferibile a una condotta unitaria, rappresentata da più azioni tutte interdipendenti e tutte atte a manifestare opinioni funzionali all’attività parlamentare; mai al senatore Giovanardi viene contestato il passaggio a vie di fatto o ad atteggiamenti (diversi dall’espressione verbale) che evidentemente non potrebbero essere coperti dalla prerogativa parlamentare (cfr. sentenza Corte costituzionale n. 137 del

2001, red. Neppi Modona); deve escludersi – sempre in relazione al capo di imputazione – che le condotte ivi contestate possano essere riconoscibili come oggettivamente espressione di parole “sconvenienti” (cfr. sentenza Corte costituzionale n. 249 del 2006, red. Silvestri) o come “dileggio, insulto gratuito, ingiuria” (cfr. sentenza Corte costituzionale n. 421 del 2002, red. Flick), o comunque come turpiloquio, caratteristiche tutte che porterebbero di per se stesse all’esclusione della garanzia; deve parimenti escludersi che le espressioni, indipendentemente dalla qualificazione *sub* articoli 326, 338, 341-*bis* o 336 del codice penale, siano da considerarsi estranee alla nozione di “opinione”, viste le loro modalità, il loro tenore letterale come riportato nello stesso capo di imputazione e la loro reiterazione in tutti i contesti funzionali all’attività parlamentare.

In definitiva, ogni condotta riportata nel capo di imputazione è sempre riferibile a opinioni espresse dal medesimo senatore Giovanardi, o a sue attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica connesse alla sua funzione parlamentare, espletate dentro e fuori il Parlamento in esecuzione di una azione politica unitaria, teleologicamente finalizzata e funzionalmente coerenti con la sua attività parlamentare.

* * *

Per tali motivi la Giunta propone, a maggioranza, all’Assemblea di deliberare che le dichiarazioni rese dall’onorevole Carlo Amedeo Giovanardi, senatore all’epoca dei fatti, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell’esercizio delle sue funzioni e ricadono pertanto nell’ipotesi di cui all’articolo 68, primo comma, della Costituzione.

PILLON, *relatore*