

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **IV-ter**
N. **9-A**

RELAZIONE DELLA GIUNTA PER LE AUTORIZZAZIONI

(Relatore: **DORI**)

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 DI
ALESSIA MORANI

(deputata all'epoca dei fatti)

(procedimento n. 8186/17 RGNR - n. 5717/18 RG GIP)

PERVENUTA DAL TRIBUNALE DI BERGAMO

il 27 aprile 2022

Presentata alla Presidenza il 18 maggio 2023

1. *La richiesta di deliberazione in materia di insindacabilità proveniente dal Tribunale di Bergamo. I fatti all'origine del procedimento penale a quo.*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La Giunta per le autorizzazioni riferisce all'Assemblea in merito a una richiesta di deliberazione in materia di insindacabilità *ex* articolo 68, primo comma, della Costituzione, inviata dal Tribunale di Bergamo—Ufficio GIP-GUP e pervenuta alla Camera in data 27 aprile 2022 (XVIII Legislatura) (procedimento n. 8186/17 RGNR – n. 5717/18 RG GIP). Tale richiesta trae origine da un procedimento penale avviato a seguito di una denuncia-querela sporta il 30 giugno 2017 dal sig. Giacomo Lodovici, consigliere comunale di minoranza del comune di Lallio (BG), nei confronti dell'on. Alessia Morani, deputata all'epoca dei fatti. La Giunta ha esaminato la questione nelle sedute del 12, 19 e 27 aprile nonché del 3 e del 9 maggio 2023.

Si ricorda al riguardo che l'on. Morani è stata rinviata a giudizio per i reati previsti e puniti dagli articoli 13 della legge n. 47 del 1948 (c.d. legge sulla stampa), 30, co. 4, della legge n. 223 del 1990 (c.d. legge Mammi) e 595, commi 1, 2 e 3, c.p. perché, nel corso del programma televisivo *Matrix* – trasmesso su Canale 5 l'11 aprile 2017 – comunicando con più persone, offendeva l'onore e la reputazione di Giacomo Lodovici definendolo ripetutamente un « cretino » e più precisamente pronunciando le seguenti parole: « *non è un problema di burocrazia, è un problema di un cretino che fa una segnalazione, e una volta che la segnalazione è stata fatta poi il pubblico ufficiale non può fare altro che procedere, altrimenti si tratta di un reato. Il problema è il cretino a monte che fa la segnalazione perché queste mamme, che fanno quello che fanno tantissime mamme in tutta Italia, danno una mano per delle competizioni sportive e sono state multate ingiustamente perché un cretino ha fatto un esposto* ». Con l'aggravante di cui all'articolo 595, secondo comma, c.p. per aver attribuito alla persona offesa un fatto determinato. Con l'ulteriore aggravante di cui all'art. 595, terzo

comma, c.p. per aver commesso il fatto adoperando un « mezzo di pubblicità ».

I fatti risalgono quindi alla XVII legislatura, nella quale l'on. Morani era deputata. Nella trasmissione televisiva si discuteva di Agenzia delle entrate, di cartelle esattoriali e di burocrazia e, tra i casi esposti, vi era quello della sanzione amministrativa di oltre mille euro che era stata comminata all'Associazione genitori A.Ge. di Lallio, la cui presidente era presente in studio. L'Associazione era stata sanzionata a seguito di un esposto presentato dal consigliere Lodovici sulla verifica della regolarità delle procedure amministrative seguite nell'organizzazione, da parte della citata Associazione, di una camminata non competitiva per bambini. A seguito dell'esposto, era emerso che l'Associazione aveva omesso di presentare la Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA) per la distribuzione gratuita di merende nel punto di ristoro organizzato lungo il percorso della camminata, in violazione di quanto disposto dalla legge regionale lombarda. Nella denuncia-querela si segnala, nel merito, che l'Associazione ha prestato acquiescenza rispetto alla sanzione, formulando istanza di pagamento rateale della sanzione, salvo poi – attraverso esternazioni pubbliche della presidente – riferire la vicenda alla stampa, che se ne è occupata in termini che il querelante ritiene semplicistici e paradossali, parlando di una multa comminata per « *avere spalmato la marmellata sulle fette biscottate* ». Nella trasmissione televisiva dell'11 aprile 2017, dopo che la presidente dell'Associazione aveva raccontato la vicenda, commentata anche dal conduttore Porro, l'on. Morani è intervenuta sostenendo che non si trattava di un problema di burocrazia perché, essendo stato presentato l'esposto, il pubblico ufficiale aveva l'obbligo di procedere, altrimenti avrebbe commesso un reato. Secondo l'on. Morani si era trattato di « *un problema di un cretino che fa una segnalazione* », che aveva obbligato il pubblico ufficiale a procedere; in conseguenza di tale problema, si era determinato il fatto che le mamme dell'Associazione erano « *state multate ingiustamente ma perché un cretino ha fatto un*

esposto ». Il consigliere Lodovici, benché non espressamente nominato dalla deputata, ha sporto la denuncia-querela in quanto, essendo il fatto assurto agli « onori » della cronaca, quantomeno locale, egli risultava pienamente identificabile e oggetto di denigrazione « *pesantemente ed in modo del tutto gratuito ed ingiustificato* ».

Il 14 maggio 2018 il pubblico ministero ha ritenuto le affermazioni della deputata non coperte da insindacabilità ai sensi dell'articolo 68 della Costituzione, ma ha comunque chiesto l'archiviazione per particolare tenuità del fatto (articolo 131-bis c.p.). La richiesta di archiviazione, alla quale si è opposta la parte civile, non è stata accolta dal GIP, il quale con ordinanza dell'8 luglio 2019 ha disposto l'obbligo per il PM di formulare l'imputazione a carico dell'indagata.

2. Sulla sussistenza dei presupposti dell'insindacabilità parlamentare.

Per ciò che attiene alla sussistenza dei presupposti dell'insindacabilità parlamentare, si rammenta che — all'esito dell'udienza preliminare — il GUP ha ritenuto che « *non ricorre l'applicazione della previsione costituzionale di cui all'art. 68, primo comma, Cost. in assenza di verificabile, valido nesso funzionale, in rapporto alla condotta in epigrafe ed all'ambito fattuale/personalistico di precipuo riferimento, alla luce dei principi di cui alla nota giurisprudenza di legittimità in materia* ».

Ad uguali conclusioni — dopo l'imputazione coatta richiesta dal GIP — era pervenuto il pubblico ministero, che ha sottolineato che nella fattispecie « *non vi è spazio per l'applicazione dell'art. 68 della Costituzione, che presidia con l'immunità opinioni e voti dei membri del Parlamento della Repubblica (...), ma limitatamente all'esercizio delle funzioni (a cui è estranea pacificamente la partecipazione ad un programma televisivo del tipo rotocalco o talk show, cui manca un chiaro nesso con il concreto esercizio delle funzioni parlamentari; si richiama sul punto (...) soprattutto la sentenza della Corte costituzionale n. 120 del 2004, che intervenendo sulla legge n. 140*

del 2003 — attuativa del precetto costituzionale — preclude la possibilità di trasformare la garanzia dell'insindacabilità in un privilegio personale, cioè in un'immunità giurisdizionale a tutto campo, che copra qualsiasi dichiarazione in qualsiasi contesto »).

Anche la difesa del sig. Giacomo Lodovici, costituitosi parte civile, è dell'avviso che non sussistano i presupposti per l'applicazione della garanzia di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione. In particolare la persona offesa, richiamando la sentenza della Corte costituzionale n. 120 del 2004, evidenzia che « *non qualsiasi opinione espressa dai membri delle Camere è sottratta alla responsabilità giuridica, ma soltanto le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni. Il nesso funzionale — prosegue la difesa del Lodovici — è, in ultima analisi, l'elemento che circoscrive la sfera di insindacabilità e, ove si tratti di atti atipici (ossia diversi da quelli tipizzati dal comma 1 dell'art. 3 della legge n. 140 del 2003), esso sussiste nella misura in cui tali atti comunque rientrino nel campo di applicazione del c.d. diritto parlamentare, che il membro del Parlamento è in grado di porre in essere e di utilizzare proprio solo ed in quanto riveste tale carica. (...) Nel presente caso — conclude la parte civile — non vi è alcuna prova del fatto che quanto dichiarato dall'on. Morani ai danni del sig. Lodovici fosse espressione dell'attività parlamentare. Del resto, l'eccezione della difesa pare fondarsi soltanto sulla qualifica soggettiva dell'imputata. Non risulta prodotto, ad esempio, un ordine del giorno della Camera o, comunque, introdotto il benché minimo elemento da cui poter desumere che quanto dichiarato in trasmissione costituisce esternazione di attività parlamentare* ».

Sul versante opposto, la difesa dell'on. Morani ricorda che l'articolo 68, primo comma, della Costituzione « *ha introdotto un criterio funzionale in base al quale l'insindacabilità non è limitata alle opinioni espresse all'interno delle Camere, ma può anche coprire le dichiarazioni extra moenia (cosiddetto principio di « delocalizzazione »), non necessariamente connesse ad atti parlamentari, ma per le quali si ritenga sussi-*

stente un evidente e qualificato nesso con l'esercizio e la funzione parlamentare ». Nel caso di specie – prosegue la difesa dell'imputata – « l'on. Morani, presente alla trasmissione televisiva Matrix in qualità di parlamentare interessata alla soppressione di Equitalia e ai problemi burocratici determinati dalla rottamazione delle cartelle esattoriali, è stata interpellata dal conduttore – nel medesimo contesto valutativo inerente all'eccesso di burocrazia – sulla vicenda relativa all'irrogazione della sanzione amministrativa alle mamme che, senza la prescritta autorizzazione, avevano distribuito fette di marmellata ai bambini partecipanti a una gita organizzata a scopo benefico. In tale unitario contesto dialettico, l'on. Morani ha espresso il suo disappunto circa la presentazione dell'esposto che aveva determinato l'applicazione della sanzione pecuniaria e ha precisato che non si trattava di un problema di burocrazia, ma della sconosciuta decisione di chiunque (e non del sig. Lodovici, che non ha mai né conosciuto né nominato) determini l'avvio di un procedimento amministrativo inarrestabile, in assenza di concreta esigenza di tutela, al di fuori di qualsivoglia ragionevolezza ».

In conclusione, l'on. Morani sostiene che « l'espressione da lei utilizzata possa considerarsi legittima e coperta da immunità, posto che l'art. 3, comma 1, della legge n. 140 del 2003 – che dell'art. 68 della Costituzione costituisce disposizione attuativa – ne prevede espressamente l'applicabilità ad ogni attività di critica espletata anche fuori del Parlamento ».

3. La proposta di insindacabilità della Giunta per le autorizzazioni.

Così ricostruite le posizioni delle parti, prima di formulare all'Assemblea la propria proposta, la Giunta ritiene doveroso sottolineare i due aspetti che seguono:

1) Nella scorsa legislatura (13 luglio 2022) la Giunta ha deliberato all'unanimità di ritenere insindacabili le opinioni espresse dall'on. Morani; come è noto, l'Assemblea non ha poi fatto in tempo a deliberare in via definitiva a causa dello scioglimento anticipato della legislatura. La principale

argomentazione sulla quale si basava tale decisione muoveva dalla « esigenza di pervenire a un criterio ermeneutico della insindacabilità dei parlamentari che vada oltre la formalistica ricerca dell'atto tipico pregresso. In questa legislatura – affermava il relatore – la Giunta ha avuto modo di sottolineare più volte la necessità di superare tale puntiglioso formalismo, che non è assolutamente adeguato alle esigenze di un dibattito politico nel quale il parlamentare deve poter utilizzare tutti gli strumenti e i modi di comunicazione pubblica che sono propri della società attuale; modi che sono caratterizzati spesso – come nel caso della partecipazione alle trasmissioni televisive – da una necessità di immediatezza della comunicazione, che è inconciliabile con il predetto formalismo. Con riferimento al caso di specie, va rilevato che il parlamentare dovrebbe sentirsi libero di assicurare il proprio raccordo con l'opinione pubblica anche tramite l'uso dei mezzi di comunicazione, esercitando il diritto di critica nell'immediatezza dei tempi presupposti in tale contesto ».

2) Nella legislatura da poco iniziata la Giunta – che ha già avuto modo di esaminare diversi casi in materia di insindacabilità – ha in effetti ribadito in linea di principio l'argomentazione sopra sintetizzata. Si ricorda infatti che, ad esempio, in occasione della trattazione di casi precedenti, questo Organo ha convenuto in linea teorica che la tesi secondo cui l'insindacabilità sarebbe rigidamente subordinata alla necessaria presenza di un atto parlamentare precedente – del quale il deputato potrebbe solo limitarsi a divulgare *extra moenia* i contenuti – necessita di un aggiornamento che tenga conto dello « spirito dei tempi » e segnatamente dell'evoluzione delle modalità della comunicazione politica. Tale tesi, infatti, formatasi decenni or sono, non tiene conto né della velocità che contraddistingue la comunicazione politica attuale né dei nuovi mezzi informatici con cui tale comunicazione oggi avviene.

Ad avviso della Giunta, l'indirizzo interpretativo sopra ricordato va confermato nel caso di specie. L'on. Morani, infatti, invitata a una trasmissione televisiva, non

ha fatto altro che esprimere considerazioni su un tema di grande attualità e rilevanza politica qual è quello dell'eccesso di burocrazia e delle conseguenze paradossali e abnormi che tale eccesso può provocare. Si è trattato quindi di una forma di critica politica su un tema di particolare interesse pubblico, posto che l'episodio offriva l'occasione per interessanti riflessioni sul canone di ragionevolezza espresso dall'antico brocardo *summum ius, summa iniuria*.

Non può negarsi che l'espressione usata dall'on. Morani non sia delle più felici. Tuttavia, si sottolinea al riguardo – per un verso – che l'epiteto impiegato non era rivolto direttamente a una persona specifica quanto piuttosto, in generale e in astratto, a una modalità dell'agire amministrativo improntato a un patologico eccesso di zelo; e, per altro verso, che – avendo reagito, durante una trasmissione televisiva, sull'onda dell'indignazione sollevata dall'intervista alla presidente dell'Associazione genitori A.Ge. di Lallio – l'on. Morani non ha avuto la possibilità di rimodulare e riformulare le proprie dichia-

razioni e le modalità espressive in precedenza utilizzate (come invece è possibile quando ci si esprime per iscritto).

Va altresì precisato che la potenziale identificazione del soggetto offeso non può essere imputabile al parlamentare qualora lo stesso non abbia dato ulteriori nuovi elementi atti alla sua identificabilità nel contesto in cui le opinioni sono state espresse. Nel caso specifico, l'on. Morani, infatti, non ha aggiunto in alcun modo elementi (es. qualità di consigliere comunale del sig. Lodovici) idonei alla sua identificazione, proprio perché l'oggetto delle sue opinioni non era l'operato del sig. Lodovici, ma una critica generale e astratta dell'agire amministrativo improntato a un eccessivo e patologico eccesso di zelo.

Tanto premesso, la Giunta per le autorizzazioni propone all'Assemblea di stabilire che le opinioni espresse dall'on. Morani nel corso della trasmissione *Matrix* dell'11 aprile 2017 sono insindacabili ai sensi e per gli effetti dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Devis DORI, *relatore*.

ALLEGATO

**Estratto dei resoconti sommari della Giunta
per le autorizzazioni del 12, 19 e 27 aprile, del 3 e 9 maggio 2023**

Mercoledì 12 aprile 2023

**DELIBERAZIONI IN MATERIA
D'INSINDACABILITÀ**

Richiesta di deliberazione in materia d'insindacabilità nel procedimento penale nei confronti della deputata Alessia Morani, pendente presso il tribunale di Bergamo (procedimento n. 8186/17 RG NR – n. 5717/18 RG GIP) (Doc. IV-ter, n. 9).

(Esame e rinvio).

Alessandro PALOMBI, *presidente*, ricorda che l'ordine del giorno reca l'esame di una richiesta di deliberazione in materia d'insindacabilità che scaturisce da un procedimento penale promosso nei confronti di Alessia Morani, deputata all'epoca dei fatti, pendente presso il tribunale ordinario di Bergamo (procedimento n. 8186/17 RG NR – n. 5717/18 RG GIP) (Doc. IV-ter, n. 9).

Si tratta di una richiesta pervenuta dall'autorità giudiziaria il 27 aprile 2022, sulla quale l'incarico di relatore è stato affidato al deputato Dori.

Cede quindi la parola al relatore per illustrare la questione alla Giunta.

Devis DORI (AVS), *relatore*, rappresenta che il documento in titolo riguarda un procedimento penale originato dalla denuncia-querela di Giacomo Lodovici, consigliere comunale di minoranza del comune di Lallio (BG), nei confronti dell'on. Alessia Morani, deputata all'epoca dei fatti. All'on. Morani è contestato il reato di diffamazione a mezzo stampa o altro mezzo di pubblicità (articolo 595, terzo comma, del codice penale), con l'aggravante dell'attribuzione di un fatto determinato; l'intero fascicolo del procedimento è agli atti della Giunta.

Fa presente che la richiesta è pervenuta in data 27 aprile 2022 dal Tribunale di Bergamo – Ufficio GIP-GUP, dopo che il giudice per le indagini preliminari, con ordinanza del 31 marzo 2022, ha ritenuto infondata l'eccezione di insindacabilità ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione sollevata dall'indagata e ha sospeso il procedimento, disponendo la trasmissione di copia degli atti alla Camera dei deputati.

Ricorda che la denuncia-querela è stata presentata il 30 giugno 2017 dal consigliere Lodovici, che si è anche costituito parte civile, per dichiarazioni rese dall'on. Morani nel corso della trasmissione televisiva *Matrix* andata in onda l'11 aprile 2017 (che è riprodotta in un DVD allegato al fascicolo agli atti della Giunta), e che quindi i fatti risalgono alla XVII legislatura. Nella trasmissione televisiva si discuteva di Agenzia delle entrate, di cartelle esattoriali e di burocrazia. Tra i casi esposti vi era quello della sanzione amministrativa di oltre mille euro che era stata comminata all'Associazione genitori A.Ge. di Lallio, la cui presidente era presente in studio. L'Associazione era stata sanzionata a seguito di un esposto presentato dal consigliere Lodovici che chiedeva di verificare la regolarità delle procedure amministrative seguite nell'organizzazione, da parte della citata Associazione, di una camminata non competitiva per bambini. A seguito dell'esposto era emerso che l'Associazione aveva omesso di presentare la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) per la distribuzione gratuita di merende nel punto di ristoro predisposto lungo il percorso della camminata, in asserita violazione di quanto disposto dalla legge regionale lombarda. Nella denuncia-querela si evidenzia che l'Associazione avrebbe prestato acquiescenza alla sanzione, formulando istanza di pagamento rateale della stessa, salvo poi – attraverso esternazioni

pubbliche della presidente — riferire la vicenda alla stampa, che se ne è occupata in termini che il querelante ritiene semplicistici e paradossali, parlando di una multa comminata per « *avere spalmato la marmellata sulle fette biscottate* ». Nella trasmissione televisiva dell'11 aprile 2017, dopo che la presidente dell'Associazione aveva raccontato la vicenda, commentata anche dal conduttore Porro, l'on. Morani è intervenuta sostenendo che non si trattava di un problema di burocrazia perché, essendo stato presentato l'esposto, il pubblico ufficiale aveva l'obbligo di procedere, altrimenti avrebbe commesso un reato. Secondo l'on. Morani si era trattato di « *un problema di un cretino che fa una segnalazione* », che aveva obbligato il pubblico ufficiale a procedere; in conseguenza di tale problema, rappresentato dal « *cretino a monte che fa la segnalazione* » si era determinato il fatto che le mamme dell'Associazione erano « *state multate ingiustamente ma perché un cretino ha fatto un esposto* ». Il consigliere Lodovici, benché non espressamente nominato dalla deputata, ha sporto la denuncia-querela in quanto, essendo il fatto assurdo agli « onori » della cronaca, quantomeno locale, egli risultava pienamente identificabile e oggetto di denigrazione « *pesantemente ed in modo del tutto gratuito ed ingiustificato* ».

Riferisce che il 14 maggio 2018 il pubblico ministero ha ritenuto le affermazioni della deputata non coperte da insindacabilità ai sensi dell'articolo 68 Costituzione ma ha comunque chiesto l'archiviazione per tenuità del fatto. La richiesta di archiviazione, alla quale si è opposta la parte civile, non è stata accolta dal GIP, il quale con ordinanza dell'8 luglio 2019 ha disposto l'obbligo per il PM di formulare l'imputazione a carico dell'indagata.

Riporta che, nell'udienza preliminare del 3 marzo 2022, la difesa dell'on. Morani ha eccepito l'insindacabilità delle opinioni espresse dall'imputata, mentre il PM ha rilevato che non si trattava di opinioni espresse nell'esercizio della funzione parlamentare. Il GIP ha quindi invitato le parti a meglio specificare le proprie richieste e ha fissato una nuova udienza. Pertanto,

l'11 marzo 2022 la difesa dell'on. Morani ha depositato una memoria scritta. Nella memoria è evidenziato che, nel contesto di una trasmissione nella quale « *con particolare riguardo alla società di Riscossione Sicilia S.p.A.* » si discuteva degli eccessi della burocrazia, l'argomento della multa all'Associazione dei genitori di Lallio era stato introdotto dal conduttore « *in stretta connessione con l'agenzia di riscossione siciliana* » e che la deputata aveva « *semplicemente precisato che non si trattava — come invece affermato dal conduttore — di un problema di burocrazia ma della sconosciuta decisione di chiunque (e non del sig. Lodovici che non ha mai nominato) determini l'avvio di un procedimento amministrativo (...) al di fuori di qualsivoglia ragionevolezza* ». Pertanto la critica, « *riferita generalmente all'iniziativa e non alla persona del Lodovici (mai nominato né conosciuto)* », sarebbe coperta da insindacabilità in quanto l'articolo 3, comma 1, della legge n. 140 del 2003 « *espressamente ne prevede l'applicabilità ad ogni attività ... di critica ... espletata anche fuori del Parlamento* ». La difesa ha conseguentemente chiesto il non luogo a procedere per applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione oppure, in subordine, la sospensione del procedimento e la trasmissione degli atti alla Camera dei deputati ai sensi della legge n. 140 del 2003.

Nell'udienza del 17 marzo 2022 il PM ha rilevato che « *le dichiarazioni rese dall'imputata, contestate nel capo di imputazione, non sono minimamente riconducibili ad alcuna attività parlamentare sia pure atipica* » ma ha aderito alla richiesta della difesa di sospendere il procedimento e di trasmettere gli atti alla Camera. La parte civile ha chiesto di fissare l'udienza alla prima data utile dopo la scadenza del termine di legge per la deliberazione della Camera sull'insindacabilità.

Ribadisce che il 31 marzo 2022 il GIP, ritenendo che le dichiarazioni esulino « *sia dalla attività parlamentare propria sia da quella divulgativa connessa* », non ha accolto l'eccezione di insindacabilità e ha sospeso il procedimento disponendo la tra-

smissione di copia degli atti alla Camera dei deputati.

Fa presente che la prossima udienza è fissata l'8 giugno prossimo.

Ricorda infine che, nella scorsa legislatura, la questione era stata definita dalla Giunta il 12 luglio 2022 con una proposta di insindacabilità per l'Aula, che però non è stata esaminata a causa dello scioglimento anticipato della legislatura.

In conclusione, si riserva di avanzare una proposta dopo che l'interessata avrà fornito i chiarimenti ritenuti opportuni, personalmente o tramite l'invio di note scritte, ai sensi dell'articolo 18 del regolamento, e dopo il dibattito che ne seguirà.

Alessandro PALOMBI, *presidente*, rilevando che non vi sono interventi, comunica che provvederà, ai sensi dell'articolo 18 del Regolamento della Camera, a invitare l'interessata a fornire i chiarimenti che ritenga opportuni, personalmente in audizione innanzi alla Giunta o tramite l'invio di note difensive. Si riserva altresì di riferire dell'odierna seduta al presidente Costa, che provvederà a convocare la Giunta in una prossima seduta per svolgere la suddetta audizione, ove richiesta.

Mercoledì 19 aprile 2023

DELIBERAZIONI IN MATERIA D'INSINDACABILITÀ

Richiesta di deliberazione in materia d'insindacabilità nel procedimento penale nei confronti della deputata Alessia Morani, pendente presso il tribunale di Bergamo (procedimento n. 8186/17 RG NR – n. 5717/18 RG GIP) (Doc. IV-ter, n. 9).

(Seguito dell'esame e rinvio).

Enrico COSTA, *presidente*, ricorda che l'ordine del giorno reca il seguito dell'esame di una richiesta di deliberazione in materia d'insindacabilità che scaturisce da un procedimento penale promosso nei confronti di Alessia Morani, deputata all'epoca dei fatti, pendente presso il tribunale ordinario di Bergamo (procedimento n. 8186/17

RG NR – n. 5717/18 RG GIP) (Doc. IV-ter, n. 9).

Fa presente che nella seduta del 12 aprile scorso il relatore, deputato Devis Dori, ha illustrato la vicenda alla Giunta.

Ricorda, inoltre, che l'onorevole Morani – invitata a fornire chiarimenti ai sensi dell'articolo 18 del Regolamento della Camera – ha inviato, il 12 aprile scorso, una memoria scritta che è agli atti ed è a disposizione dei membri della Giunta per la consultazione.

Chiede, quindi, al relatore se può sintetizzare i contenuti di tale memoria.

Devis DORI (AVS), *relatore*, riferisce che nelle note trasmesse il 12 aprile scorso l'on. Morani sostanzialmente ribadisce quanto da lei sostenuto già in sede giudiziaria.

L'on. Morani, in particolare, ricorda di essere stata invitata a partecipare alla trasmissione televisiva *Matrix* su Canale 5 in qualità di parlamentare interessata alla soppressione di Equitalia e ai problemi burocratici determinati dalla « rottamazione » delle cartelle esattoriali.

Il tema affrontato nel *talk show* riguardava la società di *Riscossione Sicilia S.p.A.*, per la quale era presente in studio il Presidente. In un generale contesto in cui si discuteva dell'« eccesso di burocrazia », l'on. Morani ricorda di essere stata specificamente interpellata dal conduttore sull'operato di un Comune in provincia di Bergamo, che aveva comminato alla locale *Associazione Genitori A.GE* una multa di euro 1.032,00, in quanto alcune mamme, senza preventiva autorizzazione amministrativa, avevano distribuito fette con la marmellata ai bambini partecipanti a una passeggiata organizzata a scopo benefico.

Il conduttore televisivo Nicola Porro ha perciò posto la vicenda riguardante l'irrogazione di tale multa in stretta connessione con la questione dell'agenzia di riscossione siciliana. Egli ha infatti testualmente affermato: « sono volontari, si occupano di bambini, fanno una ficata, cioè si mettono a far correre 'sti bambini e si devono prendere 1.032,00 di multa ed io dico, nel frattempo, a Fiumefreddo, gli chiudono Equitalia ... ». Nella nota trasmessa si evidenzia che in questo momento, in tale unitario contesto

dialettico, l'on. Morani ha espresso il suo disappunto circa la presentazione dell'esposto che aveva determinato l'applicazione della sanzione pecuniaria, a suo parere eccessivamente gravosa, nei confronti delle madri organizzatrici dell'iniziativa ludica di cui si è detto. L'on. Morani, inoltre, ricorda di avere precisato che non si trattava di un problema di burocrazia, ma della sconsiderata decisione di chiunque (e non del sig. Lodovici, che non ha mai né conosciuto né nominato) determini l'avvio di un procedimento amministrativo inarrestabile, in assenza di concreta esigenza di tutela, al di fuori di qualsivoglia ragionevolezza. Ciò in quanto, come ha affermato l'on. Morani stessa in trasmissione, « una volta che la segnalazione è stata fatta, poi il pubblico ufficiale non può far altro che procedere altrimenti si tratta di un reato ».

In conclusione, l'on. Morani ritiene che la sua critica, riferita genericamente all'iniziativa dell'esposto e non alla persona del Lodovici (che ribadisce di non avere mai nominato né conosciuto e della cui identità è venuta a conoscenza solo nel momento in cui le è stata notificata la querela) non aveva alcun contenuto diffamatorio nei confronti del Lodovici stesso. L'espressione critica « colorita », utilizzata dall'on. Morani, era riferita genericamente a qualunque situazione in cui vengono proposte iniziative punitive nei confronti di cittadini che in maniera gratuita, volontaria e « innocua » organizzano eventi benefici. Nel caso di specie si trattava, per di più, di una iniziativa a scopo benefico per bambini, organizzata da una Associazione di mamme. Pertanto, l'on. Morani sostiene che l'espressione da lei utilizzata possa considerarsi legittima e coperta da immunità, posto che l'articolo 3, comma 1, della legge n. 140 del 2003 — che dell'articolo 68 della Costituzione costituisce disposizione attuativa — ne prevede espressamente l'applicabilità ad ogni attività di critica espletata anche fuori del Parlamento.

Ricorda, infine, che nella scorsa legislatura la Giunta aveva già deliberato all'unanimità nel senso della insindacabilità. Al riguardo, chiede che sia inviata ai compo-

nenti la relazione presentata per l'esame in Assemblea.

Pietro PITTALIS (FI-PPE) pur ricordando che nella scorsa legislatura la Giunta aveva deliberato all'unanimità nel senso della insindacabilità, invita i colleghi a riflettere — sotto il profilo metodologico — circa l'opportunità di individuare un criterio valevole per tutti, a prescindere dall'appartenenza politica. In particolare, rivolge il suo invito a quelle forze politiche che abitualmente mostrano una certa ritrosia a dichiarare insindacabili le opinioni dei parlamentari che pervengono all'esame della Giunta.

Enrico COSTA, *presidente*, sottolinea l'opportunità che la Giunta segua un indirizzo equilibrato che, per un verso, tenga conto di quanto è stato fatto nelle precedenti legislature ma, per altro verso, sia anche attento a preservare un metodo omogeneo e coerente in occasione dell'esame dei casi trattati in questa legislatura.

Devis DORI (AVS), *relatore*, concorda con il collega Pittalis e col presidente circa l'opportunità che la Giunta segua criteri quanto più possibile omogenei nell'esame dei casi sottoposti al suo esame per evitare disparità di trattamento.

Enrico COSTA, *presidente*, non essendovi interventi, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta, nella quale il relatore — se lo riterrà — potrà formulare una proposta di deliberazione alla Giunta.

Giovedì 27 aprile 2023

DELIBERAZIONI IN MATERIA D'INSINDACABILITÀ

Richiesta di deliberazione in materia d'insindacabilità nel procedimento penale promosso nei confronti di Alessia Morani, deputata all'epoca dei fatti, pendente presso il tribunale di Bergamo (procedimento n. 8186/17 RG NR — n. 5717/18 RG GIP) (Doc. IV-ter, n. 9).

(*Seguito dell'esame e rinvio*).

La Giunta riprende l'esame della richiesta in titolo, rinviato da ultimo il 19 aprile 2023.

Enrico COSTA, *presidente*, ricorda che l'ordine del giorno reca il seguito dell'esame di una richiesta di deliberazione in materia d'insindacabilità che scaturisce da un procedimento penale promosso nei confronti di Alessia Morani, deputata all'epoca dei fatti, pendente presso il tribunale ordinario di Bergamo (procedimento n. 8186/17 RGNR – n. 5717/18 RG GIP) (Doc. IV-ter, n. 9).

Fa presente che nella seduta del 12 aprile scorso il relatore, deputato Devis Dori, ha illustrato la vicenda alla Giunta.

Ricorda, inoltre, che l'onorevole Morani – invitata a fornire chiarimenti ai sensi dell'articolo 18 del Regolamento della Camera – ha inviato una memoria scritta che il relatore ha illustrato nella seduta del 19 aprile scorso.

Chiede quindi al relatore se intende proseguire nella illustrazione del caso.

Devis DORI (AVS), *relatore*, ricorda che l'onorevole Morani è stata rinviata a giudizio per il reato previsto e punito dagli articoli 13 della legge n. 47 del 1948 (cosiddetta legge sulla stampa), 30, comma 4, della legge n. 223 del 1990 (cosiddetta legge Mammi) e 595, commi 1, 2 e 3, codice penale perché, nel corso del programma televisivo *Matrix* – trasmesso su Canale 5 l'11 aprile 2017 – comunicando con più persone, offendeva l'onore e la reputazione di Giacomo Lodovici definendolo ripetutamente un «cretino» e più precisamente pronunciando le seguenti parole: «non è un problema di burocrazia, è un problema di un cretino che fa una segnalazione, e una volta che la segnalazione è stata fatta poi il pubblico ufficiale non può fare altro che procedere, altrimenti si tratta di un reato. Il problema è il cretino a monte che fa la segnalazione perché queste mamme, che fanno quello che fanno tantissime mamme in tutta Italia, danno una mano per delle competizioni sportive e sono state multate ingiustamente perché un cretino

ha fatto un esposto». Con l'aggravante di cui all'articolo 595, secondo comma, codice penale per aver attribuito alla persona offesa un fatto determinato. Con l'ulteriore aggravante di cui all'articolo 595, terzo comma, codice penale per aver commesso il fatto adoperando un «mezzo di pubblicità».

Rammenta inoltre che, nella nota difensiva inviata alla Giunta dall'*ex* deputata in questione, si sottolinea che «l'onorevole Morani, presente alla trasmissione televisiva *Matrix* in qualità di parlamentare interessata alla soppressione di Equitalia e ai problemi burocratici determinati dalla rotamazione delle cartelle esattoriali, è stata interpellata dal conduttore – nel medesimo contesto valutativo inerente all'eccesso di burocrazia – sulla vicenda relativa all'irrogazione della sanzione amministrativa alle mamme che, senza la prescritta autorizzazione, avevano distribuito fette di marmellata ai bambini partecipanti a una gita organizzata a scopo benefico. In tale unitario contesto dialettico, l'onorevole Morani ha espresso il suo disappunto circa la presentazione dell'esposto che aveva determinato l'applicazione della sanzione pecuniaria e ha precisato che non si trattava di un problema di burocrazia, ma della sconosciuta decisione di chiunque (e non del signor Lodovici, che non ha mai né conosciuto né nominato) determini l'avvio di un procedimento amministrativo inarrestabile, in assenza di concreta esigenza di tutela, al di fuori di qualsivoglia ragionevolezza». In conclusione, l'onorevole Morani ritiene che la sua critica, riferita genericamente all'iniziativa dell'esposto e non alla persona del Lodovici (che ribadisce di non avere mai nominato né conosciuto e della cui identità è venuta a conoscenza solo nel momento in cui le è stata notificata la querela), «non aveva alcun contenuto diffamatorio nei confronti del Lodovici stesso. L'espressione critica "colorita", utilizzata dall'onorevole Morani, era invece da ritenersi riferita genericamente a qualunque situazione in cui vengono proposte iniziative punitive nei confronti di cittadini che in maniera gratuita, volontaria e "innocua" organizzano eventi benefici».

Diversamente il signor Lodovici, nelle memorie difensive depositate in sede processuale (che sono disponibili per la visione ai componenti della Giunta), evidenzia che l'intervento dell'onorevole Morani non era direttamente collegato al tema dell'abolizione di Equitalia, posto che nel frattempo era stata trattata un'altra questione (quella relativa alle modalità di impugnazione delle sanzioni amministrative). Ad avviso della difesa del signor Lodovici, l'onorevole Morani intervenne spontaneamente, e non a richiesta, su un tema in relazione al quale dichiarò di essersi in precedenza informata dai giornali. L'illustre ospite non avrebbe quindi agito di impulso, sull'onda delle emozioni, ma avrebbe preso la parola in un contesto assolutamente pacato, senza aver precedentemente ricevuto alcuna provocazione da parte dei presenti. Il fatto, poi, che il nome del Lodovici non sia stato pronunciato sarebbe irrilevante, poiché la notizia era stata diffusa da molti giornali locali e anche nazionali.

Ciò detto, per avere maggiore contezza della dinamica dei fatti, chiede al presidente se sia possibile visionare il filmato della trasmissione *Matrix* dell'11 aprile 2017, nella parte in cui interviene l'onorevole Morani, anticipando che, in occasione della prossima seduta, formulerà una proposta alla Giunta.

Enrico COSTA, *presidente*, non essendovi obiezioni, autorizza la visione del filmato.

(la Giunta procede alla visione del video sullo schermo presente nell'aula)

Enrico COSTA, *presidente*, al termine della visione, chiede se i colleghi desiderano intervenire.

Ingrid BISA (Lega) chiede se anche il dottor Fiumefreddo, amministratore unico di Riscossione Sicilia, sia stato querelato.

Enrico COSTA, *presidente*, risponde che non risulta agli atti.

Marco LACARRA (PD-IDP) ritiene che la critica dell'onorevole Morani – ancorché

formulata con un'espressione non particolarmente felice – fosse genericamente riferita all'iniziativa dell'esposto e non alla persona del Lodovici che non ha mai nominato e che non conosceva. A suo avviso, dunque, non sussisteva la volontà di offendere alcuno, ma solo di esprimere il disagio per la situazione paradossale venutasi a creare.

Ingrid BISA (Lega) sottolinea che sarebbe utile sapere se la querela sia stata sporta solo nei confronti dell'onorevole Morani o anche nei confronti del dottor Fiumefreddo, anche per valutare eventualmente l'esistenza di un *fumus persecutionis* nei confronti dell'onorevole Morani stessa.

Devis DORI (AVS), *relatore*, riprendendo quanto affermato dall'onorevole BISA, chiede agli uffici di verificare, nei limiti del possibile, se il signor Lodovici abbia sporto querela anche nei confronti del dottor Fiumefreddo. Invita poi i membri della Giunta a riflettere sull'opportunità di individuare un criterio omogeneo e uniforme, da applicare anche ad altri casi in cui la Giunta dovrà valutare la sussistenza del nesso funzionale in presenza di insulti o parolacce.

Dario IAIA (FDI) rappresenta di aver consultato il fascicolo e di non aver trovato querele nei confronti del Fiumefreddo; circostanza che avrebbe peraltro dato origine a un procedimento che sarebbe stato riunito a quello in esame.

Sottolinea che agli atti risulta che il GIP di Bergamo ha rigettato la richiesta di archiviazione originariamente presentata dal PM per particolare tenuità del fatto (articolo 131-bis codice penale) e disposto l'imputazione coatta. Ciò sulla base del rilievo che l'offesa al signor Lodovici è stata recata durante lo svolgimento di una trasmissione televisiva di primario rilievo nazionale. Evidenzia, quindi, che nel caso di specie manca il nesso funzionale richiesto dall'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Concorda con l'onorevole Dori circa l'opportunità di individuare criteri omogenei, da impiegare per decidere casi analoghi.

Enrico COSTA, *presidente*, sottolinea l'importanza di individuare criteri omogenei e

di trattare in maniera uniforme casi analoghi. Ciò, sia per tutelare la credibilità della Giunta sia per far conoscere agli interessati i parametri di giudizio su cui essa si basa. Nella consapevolezza che ogni caso presenta le proprie particolarità, auspica che si possano condividere ad ampia maggioranza criteri ermeneutici *standard* da applicare, senza distinzioni politiche, alle fattispecie che la Giunta sarà chiamata a valutare in futuro. Ciò, in particolare per quanto attiene alla portata del nesso funzionale e alla continenza del linguaggio.

Non essendovi altri interventi, rinvia il seguito dell'esame della richiesta in titolo alla prossima seduta nella quale il relatore – se lo riterrà – potrà formulare una proposta alla Giunta.

Mercoledì 3 maggio 2023

DELIBERAZIONI IN MATERIA D'INSINDACABILITÀ

Richiesta di deliberazione in materia d'insindacabilità nel procedimento penale promosso nei confronti di Alessia Morani, deputata all'epoca dei fatti, pendente presso il tribunale di Bergamo (procedimento n. 8186/17 RG NR – n. 5717/18 RG GIP) (Doc. IV-ter, n. 9).

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Giunta riprende l'esame della richiesta in titolo, rinviato da ultimo il 27 aprile 2023.

Enrico COSTA, *presidente*, ricorda che nella seduta del 12 aprile scorso il relatore, deputato Dori, ha illustrato la vicenda alla Giunta.

Ricorda inoltre che l'onorevole Morani – invitata a fornire chiarimenti ai sensi dell'articolo 18, primo comma, del Regolamento della Camera – ha inviato una memoria difensiva e che il relatore, nelle sedute del 19 e del 27 aprile scorsi, ha illustrato la vicenda alla Giunta.

Chiede quindi all'on. Dori di intervenire per formulare, se ritiene, una proposta di deliberazione.

Devis DORI (AVS), *relatore*, ricorda preliminarmente che l'on. Morani è stata rinviata a giudizio per il reato previsto e punito dagli articoli 13 della legge n. 47 del 1948 (cosiddetta legge sulla stampa), 30, comma 4, della legge n. 223 del 1990 (cosiddetta legge Mammì) e 595, commi 1, 2 e 3, codice penale perché, nel corso del programma televisivo *Matrix* – trasmesso su Canale 5 l'11 aprile 2017 – comunicando con più persone, offendeva l'onore e la reputazione di Giacomo Lodovici definendolo ripetutamente un « cretino » e più precisamente pronunciando le seguenti parole: « non è un problema di burocrazia, è un problema di un cretino che fa una segnalazione, e una volta che la segnalazione è stata fatta poi il pubblico ufficiale non può fare altro che procedere, altrimenti si tratta di un reato. Il problema è il cretino a monte che fa la segnalazione perché queste mamme, che fanno quello che fanno tantissime mamme in tutta Italia, danno una mano per delle competizioni sportive e sono state multate ingiustamente perché un cretino ha fatto un esposto ». Venivano inoltre ravvisate l'aggravante di cui all'articolo 595, secondo comma, codice penale per aver attribuito alla persona offesa un fatto determinato e l'ulteriore aggravante di cui all'articolo 595, terzo comma, codice penale per aver commesso il fatto adoperando un « mezzo di pubblicità ».

Rammenta, inoltre, che il GUP ha ritenuto che « non ricorre l'applicazione della previsione costituzionale di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione in assenza di verificabile, valido nesso funzionale, in rapporto alla condotta in epigrafe ed all'ambito fattuale/personalistico di precipuo riferimento, alla luce dei principi di cui alla nota giurisprudenza di legittimità in materia ». Ad uguali conclusioni – dopo l'imputazione coatta richiesta dal GIP – era pervenuto il pubblico ministero, che ha sottolineato che nella fattispecie « non vi è spazio per l'applicazione dell'articolo 68 della Costituzione, che presidia con l'immunità opinioni e voti dei membri del Parlamento della Repubblica (...), ma limitatamente all'esercizio delle funzioni (a cui è estranea pacificamente la partecipazione

ad un programma televisivo del tipo roto-calcio o talk show, cui manca un chiaro nesso con il concreto esercizio delle funzioni parlamentari; si richiama sul punto (...) soprattutto la sentenza della Corte costituzionale n. 120 del 2004, che intervenendo sulla legge n. 140 del 2003 – attuativa del precetto costituzionale – preclude la possibilità di trasformare la garanzia dell’insindacabilità in un privilegio personale, cioè in un’immunità giurisdizionale a tutto campo, che copra qualsiasi dichiarazione in qualsiasi contesto) ».

Fa presente che anche la difesa del sig. Giacomo Lodovici, costituitosi parte civile, ha espresso l’avviso che non sussistano i presupposti per l’applicazione della garanzia di cui all’articolo 68, primo comma, della Costituzione. In particolare, la persona offesa, richiamando la sentenza della Corte costituzionale n. 120 del 2004, evidenzia che « non qualsiasi opinione espressa dai membri delle Camere è sottratta alla responsabilità giuridica, ma soltanto le opinioni espresse nell’esercizio delle funzioni. Il nesso funzionale – prosegue la difesa del Lodovici – è, in ultima analisi, l’elemento che circoscrive la sfera di insindacabilità e, ove si tratti di atti atipici (ossia diversi da quelli tipizzati dal comma 1 dell’articolo 3 della legge n. 140 del 2003), esso sussiste nella misura in cui tali atti comunque rientrino nel campo di applicazione del c.d. diritto parlamentare, che il membro del Parlamento è in grado di porre in essere e di utilizzare proprio solo ed in quanto riveste tale carica. (...) Nel presente caso – conclude la parte civile – non vi è alcuna prova del fatto che quanto dichiarato dall’on. Morani ai danni del sig. Lodovici fosse espressione dell’attività parlamentare. Del resto, l’eccezione della difesa pare fondarsi soltanto sulla qualifica soggettiva dell’imputata. Non risulta prodotto, ad esempio, un ordine del giorno della Camera o, comunque, introdotto il benché minimo elemento da cui poter desumere che quanto dichiarato in trasmissione costituisca esternazione di attività parlamentare ».

Sul versante opposto, riporta che la difesa dell’on. Morani ritiene che l’articolo 68, primo comma, della Costituzione « ha

introdotto un criterio funzionale in base al quale l’insindacabilità non è limitata alle opinioni espresse all’interno delle Camere, ma può anche coprire le dichiarazioni extra moenia (cosiddetto principio di “delocalizzazione”), non necessariamente connesse ad atti parlamentari, ma per le quali si ritenga sussistente un evidente e qualificato nesso con l’esercizio e la funzione parlamentare ». Nel caso di specie – prosegue la difesa dell’imputata – « l’on. Morani, presente alla trasmissione televisiva Matrix in qualità di parlamentare interessata alla soppressione di Equitalia e ai problemi burocratici determinati dalla rotamazione delle cartelle esattoriali, è stata interpellata dal conduttore – nel medesimo contesto valutativo inerente all’eccesso di burocrazia – sulla vicenda relativa all’irrogazione della sanzione amministrativa alle mamme che, senza la prescritta autorizzazione, avevano distribuito fette di marmellata ai bambini partecipanti a una gita organizzata a scopo benefico. In tale unitario contesto dialettico, l’on. Morani ha espresso il suo disappunto circa la presentazione dell’esposto che aveva determinato l’applicazione della sanzione pecuniaria e ha precisato che non si trattava di un problema di burocrazia, ma della sconsigliata decisione di chiunque (e non del sig. Lodovici, che non ha mai né conosciuto né nominato) determini l’avvio di un procedimento amministrativo inarrestabile, in assenza di concreta esigenza di tutela, al di fuori di qualsivoglia ragionevolezza ». In conclusione, l’on. Morani sostiene che « l’espressione da lei utilizzata possa considerarsi legittima e coperta da immunità, posto che l’articolo 3, comma 1, della legge n. 140 del 2003 – che dell’articolo 68 della Costituzione costituisce disposizione attuativa – ne prevede espressamente l’applicabilità ad ogni attività di critica espletata anche fuori del Parlamento ».

Così ricostruite le posizioni delle parti, prima di formulare alla Giunta la propria proposta, ritiene doveroso sottolineare i due aspetti che seguono:

1) Anzitutto, nella scorsa legislatura (e più precisamente nel periodo di giugno/luglio 2022) la Giunta ha deliberato all’u-

nanimità di ritenere insindacabili le opinioni espresse dall'on. Morani; come è noto, l'Assemblea non ha poi fatto in tempo a deliberare in via definitiva a causa della fine anticipata della legislatura. La principale argomentazione sulla quale si basava tale decisione muoveva dalla « esigenza di pervenire a un criterio ermeneutico della insindacabilità dei parlamentari che vada oltre la formalistica ricerca dell'atto tipico pregresso. In questa legislatura — affermava il relatore — la Giunta ha avuto modo di sottolineare più volte la necessità di superare tale puntiglioso formalismo, che non è assolutamente adeguato alle esigenze di un dibattito politico nel quale il parlamentare deve poter utilizzare tutti gli strumenti e i modi di comunicazione pubblica che sono propri della società attuale; modi che sono caratterizzati spesso — come nel caso della partecipazione alle trasmissioni televisive — da una necessità di immediatezza della comunicazione, che è inconciliabile con il predetto formalismo. Con riferimento al caso di specie, va rilevato che il parlamentare dovrebbe sentirsi libero di assicurare il proprio raccordo con l'opinione pubblica anche tramite l'uso dei mezzi di comunicazione, esercitando il diritto di critica nell'immediatezza dei tempi presupposti in tale contesto ».

2) In secondo luogo, nella legislatura da poco iniziata la Giunta — che ha già avuto modo di esaminare diversi casi in materia di insindacabilità — ha in effetti ribadito in linea di principio l'argomentazione sopra sintetizzata. Ricorda infatti che, ad esempio, in occasione della trattazione di casi precedenti, la Giunta ha convenuto in linea teorica che la tesi secondo cui l'insindacabilità sarebbe rigidamente subordinata alla necessaria presenza di un atto parlamentare precedente — del quale il deputato potrebbe solo limitarsi a divulgare *extra moenia* i contenuti — necessita di un aggiornamento che tenga conto dello « spirito dei tempi » e segnatamente dell'evoluzione delle modalità della comunicazione politica. Tale tesi, infatti, formatasi decenni or sono, non tiene conto né della velocità che contraddistingue la comunicazione politica attuale né dei nuovi mezzi

informatici con cui tale comunicazione oggi avviene.

L'indirizzo interpretativo sopra accennato va a suo avviso confermato nel caso di specie. L'on. Morani, infatti, invitata a una trasmissione televisiva, non ha fatto altro che esprimere considerazioni su un tema di grande attualità e rilevanza politica qual è quello dell'eccesso di burocrazia e delle conseguenze paradossali e abnormi che tale eccesso può provocare. Si è trattato quindi di una forma di critica politica su un tema di particolare interesse pubblico, posto che l'episodio offriva l'occasione per interessanti riflessioni sul canone di ragionevolezza espresso dall'antico brocardo *summum ius, summa iniuria*.

Per quanto riguarda l'espressione usata dall'on. Morani, sottolinea al riguardo — per un verso — che l'epiteto impiegato non era rivolto direttamente a una persona specifica ma esprimeva piuttosto, in generale e in astratto, una critica politica a una modalità dell'agire amministrativo improntato a eccessiva rigidità; e, per altro verso, che — avendo reagito, durante una trasmissione televisiva, sull'onda dell'indignazione sollevata dall'intervista alla presidente dell'Associazione genitori A.Ge. di Lallio — l'on. Morani non ha avuto la possibilità di rimodulare e riformulare le proprie dichiarazioni e le modalità espressive in precedenza utilizzate (come invece è possibile quando ci si esprime per iscritto).

Precisa altresì che la potenziale identificazione del soggetto offeso non può essere imputabile al parlamentare qualora lo stesso non abbia dato ulteriori nuovi elementi atti alla sua identificabilità nel contesto in cui le opinioni sono state espresse. Nel caso specifico, l'on. Morani, infatti, non ha aggiunto in alcun modo elementi (es. qualità di consigliere comunale del sig. Lodovici) idonei alla sua identificazione, proprio perché l'oggetto delle sue opinioni non era l'operato del sig. Lodovici, ma una critica generale e astratta dell'agire amministrativo improntato a un patologico eccesso di zelo.

Tanto premesso, formula la sua proposta nel senso che le opinioni espresse dall'on. Morani nel corso della trasmissione

Matrix dell'11 aprile 2017 sono insindacabili ai sensi e per gli effetti dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Enrico COSTA, *presidente*, non essendovi altri interventi, rinvia il seguito dell'esame della richiesta in titolo alla prossima seduta nella quale si procederà a votare la proposta del relatore.

Martedì 9 maggio 2023

DELIBERAZIONI IN MATERIA D'INSINDACABILITÀ

Richiesta di deliberazione in materia d'insindacabilità nel procedimento penale promosso nei confronti di Alessia Morani, deputata all'epoca dei fatti, pendente presso il tribunale di Bergamo (procedimento n. 8186/17 RG NR – n. 5717/18 RG GIP) (Doc. IV-ter, n. 9).

(Seguito dell'esame e conclusione).

La Giunta riprende l'esame della richiesta in titolo, rinviato da ultimo il 3 maggio 2023.

Enrico COSTA, *presidente*, ricorda che l'ordine del giorno reca il seguito dell'esame di una richiesta di deliberazione in materia d'insindacabilità che scaturisce da un procedimento penale promosso nei confronti di Alessia Morani, deputata all'epoca dei fatti, pendente presso il tribunale di ordinario Bergamo (procedimento n. 8186/17 RG NR – n. 5717/18 RG GIP) (Doc. IV-ter, n. 9).

Ricorda, inoltre, che nelle sedute del 12, 19 e 27 aprile il relatore, deputato Dori, ha illustrato la vicenda alla Giunta e che, nella seduta del 3 maggio, ha formulato la propria proposta nel senso della insindacabilità delle opinioni espresse dall'on. Morani.

Ricorda, infine, che l'onorevole Morani – invitata a fornire chiarimenti ai sensi dell'articolo 18, primo comma, del Regolamento della Camera – ha inviato una memoria difensiva, che il relatore ha illustrato alla Giunta nella seduta del 19 aprile.

Chiede al collega Dori se desidera aggiungere altre considerazioni alla sua proposta.

Devis DORI (AVS), *relatore*, ribadisce la propria proposta nel senso della insindacabilità delle opinioni espresse dall'on. Morani, in particolare in ragione di due principi che ritiene torneranno utili anche per i prossimi casi all'esame della Giunta:

1) anzitutto, per quanto riguarda l'espressione usata dall'on. Morani, sottolinea che l'epiteto impiegato non era rivolto direttamente a una persona specifica ma esprimeva piuttosto, in generale e in astratto, una critica politica a una modalità dell'agire amministrativo improntato a eccessiva rigidità, con riferimento quindi a un tema attuale e di interesse pubblico;

2) in secondo luogo, evidenzia che la potenziale identificazione del soggetto offeso non può essere imputabile al parlamentare qualora lo stesso non abbia dato ulteriori nuovi elementi atti alla sua identificabilità nel contesto in cui le opinioni sono state espresse. Nel caso specifico, l'on. Morani, infatti, non ha aggiunto in alcun modo elementi (es. qualità di consigliere comunale del sig. Lodovici) idonei alla sua identificazione, proprio perché l'oggetto delle sue opinioni non era l'operato del sig. Lodovici, ma una critica generale e astratta dell'agire amministrativo improntato a un patologico eccesso di zelo.

Enrico COSTA, *presidente*, chiede ai colleghi se intendono intervenire per formulare dichiarazioni di voto sulla proposta del relatore.

Carla GIULIANO (M5S) ringrazia il relatore sia per i contenuti della relazione sia per l'enunciazione dei principi in essa contenuti.

Afferma che si tratta di un caso particolare, in quanto, pur essendo vero che le espressioni usate dall'on. Morani non risultano direttamente riconducibili al consigliere Lodovici, ma piuttosto articolate come una forma di critica politica all'agire amministrativo, tali espressioni risultano comunque sconvenienti. Ritiene poi di do-

ver inserire il caso in esame all'interno della riflessione complessiva che la Giunta sta svolgendo, tramite una serie di audizioni informali, sul perimetro dell'insindacabilità parlamentare, dal momento che nel caso di specie non vi è un pregresso atto parlamentare tipico, quanto una critica politica estemporanea.

Alla luce di quanto sopra, e in attesa dell'esito delle audizioni informali attualmente in corso presso la Giunta, afferma che il proprio Gruppo esprimerà un voto di astensione.

Dario IAIA (FDI) concorda sul fatto che il caso in esame rappresenta, per la Giunta, l'occasione per riflettere circa il perimetro della insindacabilità, anche alla luce delle audizioni in corso. Ricorda, ad esempio, che da ultimo il prof. Giovanni D'Alessandro, audito presso la Giunta, ha parlato della necessità di superare il rigido formalismo legato alla presenza di un nesso funzionale tra atto parlamentare tipico e dichiarazione resa dal parlamentare *extra moenia*.

Ricorda, inoltre, che durante la scorsa legislatura la Giunta aveva già deliberato all'unanimità di ritenere insindacabili le opinioni espresse dall'on. Morani, nonostante l'Assemblea non abbia poi fatto in tempo a deliberare in via definitiva a causa della fine anticipata della legislatura.

In tal senso, fa presente che l'articolo 3, comma 1, della legge n. 140 del 2003 – che costituisce disposizione attuativa dell'articolo 68 della Costituzione – ne prevede espressamente l'applicabilità ad ogni attività di critica espletata anche fuori del Parlamento. Anche la Corte costituzionale, con sentenza n. 133 del 2018, ha affermato che « *Non è dunque da escludere, in astratto, che nel sistema costituzionale italiano l'insindacabilità possa coprire anche dichiarazioni rese extra moenia, non necessariamente connesse ad atti parlamentari ma per le quali si ritenga nondimeno sussistente un evidente e qualificato nesso con l'esercizio della funzione parlamentare* ».

Ribadisce che le espressioni usate dall'on. Morani nel caso all'esame della Giunta, per quanto non particolarmente felici nella loro formulazione testuale, sono espres-

sione di una generica critica politica, e non consentono di per sé l'identificazione di un soggetto leso.

Conclusivamente, conferma il voto favorevole del proprio gruppo alla proposta del relatore.

Antonella FORATTINI (PD-IDP) ringrazia il relatore e condivide le motivazioni da lui portate. Preannuncia il voto favorevole del proprio gruppo alla proposta della insindacabilità delle dichiarazioni rese dall'on. Morani.

Pietro PITTALIS (FI-PPE), esprimendo la propria condivisione della proposta del relatore, nonché delle argomentazioni enunciate dal collega on. Iaia, conferma che il caso Morani è emblematico dell'esigenza di rimeditare la giurisprudenza della Corte costituzionale, nel senso di una interpretazione dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione che tenga conto non soltanto, in termini formalistici, dell'esistenza di un nesso funzionale tra atto parlamentare tipico e dichiarazioni rese *extra moenia*, ma piuttosto della connessione di tali dichiarazioni alla complessiva attività parlamentare del soggetto coinvolto.

Manifesta inoltre apprezzamento per la posizione assunta dai colleghi del M5S, che a suo avviso stanno dando prova di superare alcune rigidità ermeneutiche inizialmente manifestate.

Da ultimo, conferma il voto favorevole del proprio gruppo alla proposta del relatore.

Ingrid BISA (Lega) esprime il voto favorevole del proprio Gruppo alla proposta del relatore, facendo proprie anche le dichiarazioni espresse dal collega on. Iaia. Sottolinea, in particolare che, nel caso concreto – a quanto consta – la querela sembra essere stata sporta solo nei confronti della parlamentare presente alla trasmissione televisiva in oggetto e non anche di altre persone che, nella medesima trasmissione, hanno impiegato uguali epiteti. Ritiene che tale circostanza, pur se non decisiva, rappresenti comunque un indice rivelatore della sussistenza di un certo *fumus*

persecutionis, che non deve invece condizionare i lavori della Giunta.

Da ultimo, preannuncia il voto favorevole del proprio gruppo alla proposta del relatore.

Enrico COSTA, *presidente*, non essendovi altri interventi, pone in votazione la proposta del relatore secondo la quale le dichiarazioni dell'on. Alessia Morani, oggetto del procedimento penale pendente presso il Tribunale di Bergamo (procedimento n. 8186/17 RGNR – n. 5717/18 RG GIP), costituiscono opinioni espresse nel-

l'esercizio della funzione parlamentare ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

La Giunta approva la proposta del relatore.

Enrico COSTA, *presidente*, avendo la Giunta approvato la proposta dell'on. Dori secondo la quale ai fatti oggetto del procedimento in esame si applica il primo comma dell'articolo 68 della Costituzione, dà mandato al medesimo relatore di predisporre la relazione per l'Assemblea.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



190043036850