

## GIUNTA PER LE AUTORIZZAZIONI

### S O M M A R I O

GIUNTA PLENARIA.

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*) ..... 7

AUDIZIONI INFORMALI:

Sulle prospettive evolutive dell'insindacabilità parlamentare alla luce delle moderne forme di comunicazione politica e in particolare dei *social media*.

Audizione del professor Giovanni D'Alessandro, Università degli studi « Niccolò Cusano » di Roma ..... 10

### GIUNTA PLENARIA

*Mercoledì 3 maggio 2023. — Presidenza del presidente Enrico COSTA.*

**La seduta comincia alle 11.50.**

### 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 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 pa-

role: « 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-calco 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 interes-

sata 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 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». 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'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 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.

**La seduta termina alle 12.**

#### AUDIZIONI INFORMALI

**Sulle prospettive evolutive dell'insindacabilità parlamentare alla luce delle moderne forme di comunicazione politica e in particolare dei *social media*.**

**Audizione del professor Giovanni D'Alessandro, Università degli studi « Niccolò Cusano » di Roma.**

L'audizione informale è stata svolta dalle 12 alle 12.50.