

## GIUNTA PER LE AUTORIZZAZIONI

### S O M M A R I O

ESAME DI DOMANDE DI DELIBERAZIONE IN MATERIA D'INSINDACABILITÀ:	
Domanda di deliberazione in materia d'insindacabilità avanzata dal deputato Gianluca Pini, nell'ambito di un procedimento civile pendente presso la Corte d'appello di Bologna (atto di citazione del signor Ellero Morgagni) ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	3
Domanda di deliberazione in materia d'insindacabilità nel procedimento civile nei confronti di Pietro Tidei, deputato all'epoca dei fatti, pendente presso il tribunale di Roma (atto di citazione del sig. Giovanni Moscherini) ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	7
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	9
AVVERTENZA .....	9

#### ESAME DI DOMANDE DI DELIBERAZIONE IN MATERIA D'INSINDACABILITÀ

*Martedì 16 luglio 2013. — Presidenza del  
Presidente Ignazio LA RUSSA.*

#### **La seduta comincia alle 12.15.**

**Domanda di deliberazione in materia d'insindacabilità avanzata dal deputato Gianluca Pini, nell'ambito di un procedimento civile pendente presso la Corte d'appello di Bologna (atto di citazione del signor Ellero Morgagni).**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Giunta prosegue la discussione rinviata nella seduta del 25 giugno 2013.

Danilo LEVA (PD), *relatore*, richiama le precisazioni rese nella seduta dello scorso 25 giugno dal deputato interessato alla vicenda giudiziaria in oggetto.

In quella sede, l'onorevole Pini ha sottolineato di aver agito allo scopo di svolgere la sua funzione di parlamentare di quel territorio. Il collega ha quindi ritenuto suo dovere dare seguito e sostegno

alle denunce – a suo dire molto documentate – di un imprenditore locale nei confronti del vertice dell'ACER sul piano mediatico e su quello giudiziario. Secondo notizie di stampa riportate dallo stesso Pini, in relazione al suo esposto, la Procura della Repubblica si accinge adesso a chiedere il rinvio a giudizio per gli amministratori di quell'ente.

Nelle sue prospettazioni, Pini ha inoltre evidenziato come le dichiarazioni rese, al di là del loro maggiore o minore impatto offensivo, fossero collegate ad una dimensione politica, sia locale che nazionale.

In particolare – ed è questo un punto che per i profili di competenza della Giunta richiede la più attenta valutazione –, ha richiamato un proprio atto di sindacato ispettivo che muoveva dalla premessa di un esposto/denuncia all'autorità giudiziaria sulla gestione da parte dell'ACER dell'edilizia residenziale di Forlì.

L'onorevole Pini ha conclusivamente richiamato i possibili sviluppi dell'inchiesta penale relativa ai fatti oggetto delle sue dichiarazioni.

Per quanto attiene ai primi due elementi emersi nel corso dell'audizione, appare difficile fondare su di essi una dichiarazione di insindacabilità delle opinioni espresse dall'onorevole Pini.

Sul punto, richiama la giurisprudenza della Corte costituzionale ed in particolare la pronuncia n. 39 del 2012, di cui ricorda un passaggio saliente: «*Ai fini della garanzia di insindacabilità di cui al primo comma dell'articolo 68 Cost., non basta una generica identità di argomento o di contesto politico, ma è necessario un legame specifico tra l'atto parlamentare e la dichiarazione esterna, volta a renderlo noto ai cittadini*» (sentenza n. 98 del 2011). Il riferimento all'attività parlamentare o comunque l'inerenza a temi di rilievo generale (pur anche dibattuti in Parlamento), entro cui le dichiarazioni si possano collocare, non vale in sé a connotarle quali espressive della funzione». L'impegno per il proprio territorio – così come può essere una attività politica particolarmente incentrata verso la prevenzione dal rischio sismico in quella porzione del territorio nazionale – non è, secondo il giudice delle leggi, un parametro sufficiente cui ancorare il regime di operatività dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Passa quindi ad analizzare l'atto di sindacato ispettivo che aveva in premessa la notizia diffusa dalla stampa circa l'avvenuta presentazione di un esposto/denuncia all'autorità giudiziaria in relazione alla gestione da parte dell'ACER dell'edilizia residenziale di Forlì. Al riguardo, osserva che il tenore dell'atto è piuttosto distante dalle dichiarazioni oggetto della contesa giudiziaria, essendo l'interrogazione parlamentare diretta a stimolare controlli di tipo antisismico e non sembra riguardare in modo specifico l'attività precipua dell'ACER. Non sembra esservi «*neppure quella semplice comunanza di tematiche che, pure, secondo la giurisprudenza di questa Corte, non basta a fondare il "nesso funzionale" su cui si radica la garanzia della insindacabilità*» (Corte Costituzionale n. 82 del 2011).

Sottolinea, infine, che l'interrogazione è stata presentata il 29 ottobre 2009, mentre

la pubblicazione degli articoli che riportavano le dichiarazioni dell'onorevole Pini è avvenuta nei giorni 19, 20 e 27 giugno 2009 e l'atto di citazione da parte del signor Ellero Morgagni è del 7 agosto 2009. Assume, dunque, rilievo il criterio ermeneutico che la Corte costituzionale detta con riguardo al legame temporale che deve sussistere tra l'atto parlamentare tipico e la dichiarazione divulgativa del medesimo: «*atti parlamentari successivi alle dichiarazioni extra moenia del parlamentare non possono fungere da elementi di riferimento agli effetti della garanzia della insindacabilità, in quanto "risulterebbe davvero eccentrico evocare il concetto di divulgazione (...) ove la relativa attività, espletata anche fuori del Parlamento, si realizzasse in un momento antecedente alla opinione espressa dal parlamentare nell'esercizio delle funzioni tipiche"*» (sentenze nn. 82 del 2011 e 39 del 2012).

Conclusivamente, nel prendere atto dei possibili sviluppi dell'inchiesta penale relativa ai fatti oggetto delle dichiarazioni dell'onorevole Pini, che potrebbero asseverare la «veridicità» delle suddette, ribadisce come in questa sede non sia possibile invocare la scriminante della libera manifestazione del pensiero o del diritto di cronaca/critica politica.

Sul piano del giudizio civile ben può essere fatta valere la sussistenza di elementi fattuali per escludere, o mitigare, la natura diffamatoria delle dichiarazioni, anche al fine di confutare la motivazione della condanna in primo grado per la parte che riguarda la mancata dimostrazione dei fatti ascritti alla parte attrice.

Tuttavia, seppure si voglia ipotizzare che vi sono le condizioni per ravvisare nelle denunce del parlamentare «l'esercizio di un diritto», tale ambito sfugge alla cognizione della Giunta e dell'Assemblea. Al Parlamento spetta solo il compito di verificare se sussistano i requisiti di applicabilità dell'articolo 68 della Costituzione, proprio al fine di evitare che il membro del Parlamento si possa giovare di un foro speciale di applicazione del diritto di critica politica, che si tradurrebbe in un privilegio particolare in di-

spregio dell'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge (Corte Costituzionale, sentenze 81, 82 e 194 del 2011).

Per tali ragioni propone che la Giunta si esprima nel senso della sindacabilità delle opinioni espresse dal deputato Pini.

Enrico COSTA (PdL) ritiene opportuno distinguere i diversi elementi che sono oggetto della deliberazione odierna. Un primo dato – che potrebbe definirsi innegabile – è che risulta esservi stato un atto di sindacato ispettivo in cui si citano in modo specifico l'attività e la gestione dell'ACER, nei cui confronti si focalizza l'attenzione dell'interrogante. È utile peraltro sottolineare che la citata interrogazione ha superato il vaglio presidenziale di ammissibilità, è stata pubblicata, con la formulazione che è agli atti, e su di essa il Governo ha fornito la risposta di propria competenza.

Un secondo dato è emerso dall'audizione dell'onorevole Pini: questi ha, infatti, riferito di essere stato sollecitato da un imprenditore locale per porre fine ad un sistema di diffusa illiceità. Appare del tutto fisiologico che – in quanto parlamentare di quell'area territoriale – il Pini abbia inteso assumere una iniziativa squisitamente politica basata, da un lato, su una denuncia all'autorità giudiziaria delle notizie di reato e, dall'altro, sulla divulgazione presso l'opinione pubblica di quanto appreso, pur con tutte le formule dubitative e le cautele del caso.

Un terzo elemento, che ritiene meritevole di attenzione, riguarda la natura delle fattispecie illecite in riferimento alle quali si è svolta l'azione del parlamentare. Non sfugge che si tratta di notizie di reato che riguardano la cattiva gestione di risorse pubbliche e di enti che svolgono funzioni di rilevanza pubblicistica. In questa peculiare sfera di reati si può quasi ritenere che esista un diritto-dovere di chiunque assuma cariche pubbliche nell'accertare e nel contrastare ogni ipotetico illecito, a maggior ragione se si tratta di un parlamentare.

Sulla base di queste riflessioni invita i colleghi a valutare – anche al fine di

precostituire un orientamento della Giunta per le autorizzazioni in tal senso – la sussistenza del nesso funzionale, a suo parere molto evidente, tra le dichiarazioni rese e l'attività posta in essere dal parlamentare anche con atti tipici. Pertanto, dichiara il suo voto contrario alla proposta del relatore.

Matteo BRAGANTINI (LNA), nel condividere le riflessioni dell'onorevole Costa, rileva come nel corso del mandato parlamentare sia esperienza comune a ciascun deputato quella di essere sollecitato dai cittadini ad intervenire di fronte a comportamenti di abuso od illecito. Laddove si ritiene di attivarsi in sede politica e/o giudiziaria appare del tutto conseguente assumere le necessarie iniziative per rendere edotta l'opinione pubblica.

Limitare il parlamentare in questa sua funzione significherebbe sottoporlo ad un inaccettabile ricatto.

Rileva, altresì, sussistere il nesso funzionale con l'atto parlamentare tipico citato dall'onorevole Costa sia per quanto riguarda la tematica affrontata sia sul piano del legame temporale tra le dichiarazioni rese e la presentazione dell'atto che, in quanto tale, richiede sempre una preventiva ed accurata attività istruttoria.

Alessio TACCONI (M5S) si associa alle considerazioni dei colleghi circa la sussistenza di un chiaro nesso funzionale tra le dichiarazioni e l'attività parlamentare tipica del deputato Pini.

Sottopone, inoltre, all'attenzione della Giunta un passaggio della sentenza di primo grado, a suo giudizio non condivisibile, in quanto afferma che le dichiarazioni oggetto della controversia siano sì pertinenti ma prive dei requisiti della continenza e della veridicità almeno putativa. Se non vi è dubbio che i fatti attribuiti all'ACER sono sicuramente di interesse pubblico e, dunque, « pertinenti », ritiene essere altrettanto evidente che le dichiarazioni che attribuirebbero eventuali condotte illecite siano state espresse in forme non particolarmente eccessive, tenuto conto anche del contesto

politico in cui queste si inseriscono e sono, dunque, dotate del requisito della «continenza». Ma, soprattutto, non sembra che ci sia un'assoluta falsità delle circostanze che hanno originato il procedimento penale di cui in questi giorni si attendono sviluppi decisivi. Quand'anche le accuse non avessero riscontri giudiziari, vi sarebbero comunque le condizioni per ricomprendere le dichiarazioni del deputato nel diritto di cronaca e di critica politica.

Conclude, quindi, dichiarando, a nome del suo Gruppo, il voto contrario alla proposta del relatore.

Anna ROSSOMANDO (PD) rileva come dal dibattito siano emerse questioni meritevoli di approfondimento anche nell'ambito di una discussione generale, che ha già avuto occasione di sollecitare, sui criteri che la Giunta per le autorizzazioni intende assumere a fondamento dei propri orientamenti in questa legislatura. Tale riflessione appare ancor più necessaria per definire i confini del sindacato dell'organo parlamentare e relegare all'esterno del dibattito ogni elemento che attiene al merito delle controversie giudiziarie.

In alcuni passaggi degli interventi dei colleghi ha colto giudizi assolutamente condivisibili se svolti nell'ambito di una sede giurisdizionale. In particolare, si potrebbe sicuramente ragionare su quali siano i presupposti per riconoscere la natura diffamatoria di talune dichiarazioni. In questa sede, tuttavia, il compito dell'organo parlamentare consiste esclusivamente nel riconoscere se vi sono margini per affermare la giurisdizione su determinate fattispecie o se, invece, se ne deve negare l'esercizio in virtù della tutela di una prerogativa parlamentare costituzionalmente sancita. Nell'assumere tale decisione occorre avere una particolare sensibilità nel bilanciare le previsioni costituzionali, e segnatamente quella relativa all'immunità parlamentare e quella relativa al principio di uguaglianza, declinato con riferimento alla sottoposizione di tutti i cittadini alla legge ed alla giurisdizione civile e penale. Il parlamentare gode del peculiare privilegio di non essere sottopo-

sto all'azione penale e civile per le opinioni espresse ma solo nei confini strettamente definiti dalla Corte costituzionale in cui le dichiarazioni medesime siano divulgative dell'attività parlamentare contestualmente posta in essere.

Il caso di specie è invece caratterizzato dall'attribuzione di fatti determinati – asseritamente illeciti – avvenuta nel giugno 2009 e non risulta esservi alcuna attività parlamentare pregressa in materia ma solo un atto di sindacato ispettivo presentato diversi mesi dopo. Peraltro, le dichiarazioni oggetto della controversia giudiziaria non possono pienamente essere considerate 'divulgative' della citata interrogazione parlamentare che, oltre ad essere successiva, appare avere un diverso oggetto. Né risulta alcun dibattito parlamentare o politico connesso ai fatti posti ad oggetto della vicenda giudiziaria.

Per quanto da parte sua vi sia piena disponibilità a riflettere su quali siano i criteri di verifica della sussistenza del nesso funzionale, anche in termini più ampi rispetto a quelli attualmente definiti dalla consolidata giurisprudenza costituzionale, non risulta convincente la tesi secondo cui potrebbe ravvisarsi un nesso funzionale anche con una generica attività politica nell'ambito del proprio collegio elettorale, perché ciò estenderebbe in modo inaccettabile la prerogativa dell'insindacabilità.

Conclusivamente, chiede alla presidenza – a nome del suo Gruppo – un rinvio del seguito dell'esame alla prossima settimana al fine di poter approfondire gli spunti di riflessione emersi nel corso del dibattito.

Matteo BRAGANTINI (LNA) precisa che è da lungo tempo all'attenzione delle Camere la tematica oggetto dell'interrogazione parlamentare, con particolare riferimento ai profili di prevenzione del rischio sismico degli immobili. Su simili argomenti, su cui l'opinione pubblica è particolarmente attenta e sensibile sembrerebbe auspicabile un allargamento delle strette maglie delle immunità parlamentari, così come attualmente interpre-

tate, al fine di consentire ai deputati di partecipare più liberamente al relativo dibattito politico.

Ignazio LA RUSSA, *Presidente*, non essendovi obiezioni all'accoglimento della richiesta dell'onorevole Rossomando, rinvia il seguito dell'esame ad una prossima seduta.

**Domanda di deliberazione in materia d'insindacabilità nel procedimento civile nei confronti di Pietro Tidei, deputato all'epoca dei fatti, pendente presso il tribunale di Roma (atto di citazione del sig. Giovanni Moscherini).**

(Esame e rinvio).

Daniele FARINA (SEL), *relatore*, riferisce sulla domanda in titolo che riguarda affermazioni dell'allora deputato Tidei risalenti al mese di ottobre 2009, diffuse a mezzo stampa su una vicenda (definita dai mezzi d'informazione « *Cubagate* ») che ha avuto ampio spazio nella cronaca locale in quanto relativa a due esponenti politici – originariamente provenienti dalla medesima area – avvicendatisi nella carica di sindaco di Civitavecchia.

La questione viene all'esame della Giunta in quanto, con ordinanza dello scorso 16 maggio 2013, l'autorità giudiziaria – nel respingere l'eccezione sollevata in giudizio dall'interessato volta a far valere l'insindacabilità delle medesime affermazioni – ha trasmesso gli atti alla Camera per le conseguenti deliberazioni.

Nel descrivere i fatti, ricorda che l'8 ottobre del 2009 la stampa locale e nazionale diffondeva la notizia secondo cui l'allora sindaco di Civitavecchia, Giovanni Moscherini, sarebbe stato colpito da un provvedimento giudiziario di espulsione da Cuba per aver commesso il reato di corruzione di minori.

Già nei due giorni successivi gli articoli di stampa evidenziavano elementi circa la falsità del documento giudiziario e quindi della notizia. Quest'ultima veniva invece rilanciata l'11 ottobre 2009 in un'intervista del Tidei pubblicata dall'edizione locale de

*Il Messaggero* titolata « Invece è tutto vero ». La titolazione interna proseguiva « io non c'entro ma quel documento è vero » e nel corpo dell'articolo si attribuiva all'onorevole la frase « *quel documento è vero e lui è stato espulso da Cuba. La città ha interesse a sapere se è un pedofilo o no* ». Il successivo 14 ottobre 2009 sulla stampa era poi riportata la notizia che Tidei preannunciava una interrogazione parlamentare su tale vicenda e ulteriori commenti con cui in tono dubitativo il Tidei accreditava la notizia riferita al Moscherini. Quest'ultimo lo conveniva in giudizio per il risarcimento dei danni conseguenti alle dichiarazioni « *che si considerano particolarmente offensive, ingiuriose e diffamatorie (...)... sia per la provenienza qualificata (..) sia per il contenuto* », quantificati in un milione di euro.

Nella propria difesa in giudizio, Tidei precisa di non aver mai accusato di pedofilia Moscherini, di non aver diffuso la notizia in prima persona e di non essersi mai espresso nel senso della veridicità del documento che aveva originato lo scandalo, come invece si desumerebbe dalla sintesi giornalistica che sarebbe, dunque, a suo avviso erronea.

La I sezione del Tribunale di Roma – a seguito dell'eccezione di insindacabilità prodotta dal convenuto – ha disposto in data 16 maggio 2013 la separazione della causa pendente tra Moscherini e Tidei e ha contestualmente trasmesso alla Camera l'ordinanza con cui si respinge la suddetta eccezione e si sospende il relativo procedimento.

Per i profili di interesse della Giunta è opportuno sin d'ora evidenziare che, nella comparsa di costituzione e risposta, si afferma « *il diritto-dovere di Tidei, unico parlamentare eletto nel comprensorio di Civitavecchia, di promuovere e favorire la moralizzazione dei costumi della classe politica, animato dalla viva preoccupazione di porre un freno al degrado in cui versa la società attuale, finalità annoverabili senz'altro tra quelle afferenti il mandato parlamentare, preannunciando anche un'eventuale interrogazione parlamentare ai ministeri competenti* ».

Viceversa, l'ordinanza del Tribunale di rielezione della eccezione di insindacabilità si esprime nei seguenti termini: « *le dichiarazioni rese dal convenuto Tidei nei confronti del Moscherini, salva ogni valutazione nel merito circa l'effettiva natura diffamatoria delle stesse, riguardavano le abitudini sessuali del Moscherini e dunque una questione non di natura politica e in ogni caso non collegata a iniziative ovvero opinioni espresse dal Tidei in sede parlamentare, iniziative ovvero opinioni di cui, stando agli atti atti difensivi, e all'esito della concessione dei termini ex articolo 183 c.p.c., non vi è traccia* ».

Si riserva pertanto di formulare una proposta in relazione all'audizione dell'interessato ed all'esito del dibattito.

*(Viene introdotto Pietro Tidei, deputato all'epoca dei fatti).*

Pietro TIDEI precisa preliminarmente che la controversia giudiziaria affonda le radici nelle sue costanti iniziative politiche di approfondimento, di monitoraggio e di controllo sulla gestione dell'autorità portuale di Civitavecchia, per lungo tempo diretta dal Moscherini. In numerose occasioni, con propri atti di sindacato ispettivo (di cui consegna copia alla presidenza), aveva attirato l'attenzione sulle infiltrazioni malavitose nelle attività portuali e – in termini più generali – sulle inadempienze del titolare della suddetta autorità, con il quale evidentemente non erano mancati attriti. Successivamente, le divergenze si sono acuite in conseguenza della contesa politica con il Moscherini, con il quale si è avvicinato nella carica di sindaco di quel comune.

Venendo al caso di specie, chiarisce di non aver mai in alcun modo diffuso in prima persona notizie riferite alla vicenda cubana del Moscherini né di averne accreditato la veridicità. La notizia è stata infatti divulgata da un esponente locale di SEL e nelle dichiarazioni rilasciate ai giornalisti egli si è limitato ad esprimere preoccupazione – non certo sulla veridicità di un fatto che attiene alla sfera personale di ciascuno – ma solo con

riguardo alle possibili pregiudizievoli ricadute istituzionali che tale vicenda avrebbe potuto avere nella gestione del comune, tanto più che i reati di cui si parlava sono perseguibili anche nel territorio nazionale. Proprio in ragione dei profili legati al suo interesse per il buon andamento della amministrazione comunale, aveva preannunciato uno specifico atto di sindacato ispettivo, desistendo da tale proposito in quanto era stata diffusa la notizia che fosse in corso un procedimento penale per accertare i profili della vicenda. Ricorda, infine, che si è dimesso dal mandato parlamentare prima della fine della XVI legislatura proprio in connessione alla sua rielezione a sindaco di Civitavecchia in contrapposizione con Moscherini.

Daniele FARINA (SEL), *relatore*, richiama un articolo pubblicato nell'edizione de *La Provincia* del 16 ottobre 2009, cui fa riferimento l'atto di citazione, secondo cui egli avrebbe sostenuto « *di essere stato tirato in ballo inopinatamente in una questione legata a "vizietti privati"* » ai quali non era interessato e ciò sarebbe alla base della decisione di non presentare alcuna interrogazione parlamentare. Chiede se abbia mai smentito tali affermazioni.

Pietro TIDEI ricorda di aver immediatamente fatto pervenire la sua smentita. Ribadisce, dunque, di non aver dato corso alla sua intenzione di formulare un atto di sindacato ispettivo solo perché c'era già un'indagine in corso e perché successivamente si è dimesso da deputato.

Alessio TACCONI (M5S) chiede di precisare se la vicenda oggetto della controversia si sia sviluppata in prossimità della campagna per le elezioni amministrative del comune.

Pietro TIDEI osserva che la contesa politica con il Moscherini è risalente nel tempo, ma che la sua rielezione a sindaco è avvenuta nel 2012.

Andrea COLLETTI (M5S) chiede di precisare per quale ragione abbia dichia-

rato al quotidiano *La Provincia*, nell'edizione del 14 ottobre 2009, che l'accusa che avrebbe colpito l'allora sindaco di Civitavecchia « *si riferisce a fatti di cui da anni parlano un mucchio di persone* ».

Pietro TIDEI, nel precisare che non è attribuibile a lui in alcun modo la diffusione del documento che dava origine allo scandalo, ricorda che la relativa notizia è stata invece diffusa in una apposita conferenza stampa, la cui cronaca giornalistica riferiva di una « *“questione cubana” su cui si mormorava da tempo* ».

*(Pietro Tidei, deputato all'epoca dei fatti, si allontana dall'aula).*

Daniele FARINA (SEL), *relatore*, si riserva di formulare una proposta in una successiva seduta.

Ignazio LA RUSSA, *presidente*, non essendovi obiezioni, rinvia quindi il seguito dell'esame.

**La seduta termina alle 13.15.**

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO  
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 13.15 alle 13.20.

**AVVERTENZA**

I seguenti punti all'ordine del giorno non sono stati trattati:

*SEGUITO DELLA DISCUSSIONE SULLE COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE SUL CONFLITTO D'ATTRIBUZIONI DI CUI ALL'ORDINANZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 129 DEL 2013*

*SEGUITO DELL'ESAME DI UNA DOMANDA DI DELIBERAZIONE IN MATERIA D'INSINDACABILITÀ AVANZATA DAL DEPUTATO ANIELLO FORMISANO, NELL'AMBITO DI UN PROCEDIMENTO PENALE PENDENTE PRESSO IL TRIBUNALE DI TORRE ANNUNZIATA (PROCEDIMENTO N. 12075/12 RGNR) (REL. VAZIO)*