

CAMERA DEI DEPUTATI ^{Doc. IV-ter} N. 18-A

RELAZIONE DELLA GIUNTA PER LE AUTORIZZAZIONI

(Relatore: **MATTEO BRAGANTINI**)

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 DEL DEPUTATO

ORFINI

(procedimento n. 4576/17 RGNR — 6176/17 RG GIP)

PERVENUTA DAL TRIBUNALE DI ROMA — SEZIONE GIP — UFFICIO XXII

il 14 marzo 2017

Presentata alla Presidenza il 30 maggio 2017

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La Giunta per le autorizzazioni riferisce su una richiesta di deliberazione in materia di insindacabilità nei confronti del deputato Matteo Orfini e dei senatori Stefano Esposito e Franco Mirabelli, in relazione ad un procedimento penale pendente presso il Tribunale di Roma (procedimento n. 4576/17 RGNR — 6176/17 RG GIP).

La domanda è pervenuta il 14 marzo 2017 e la Giunta per le autorizzazioni, nella seduta tenutasi il giorno successivo, dopo avere rilevato l'incompetenza della Camera in relazione alle posizioni dei senatori Esposito e Mirabelli, ha deliberato di esaminare la questione d'insindacabilità limitatamente alla posizione del deputato Matteo Orfini (come risulta dagli allegati resoconti, che costituiscono parte integrante della presente relazione).

La Giunta ha svolto quindi l'esame nelle sedute del 29 marzo, 5 e 26 aprile, 10, 17 e 24 maggio 2017.

Occorre osservare, in primo luogo, come la questione dell'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, sia stata sollevata, nell'ambito del procedimento penale, ai sensi del comma 6 dell'articolo 3 della legge 20 giugno 2003, n. 140 e, segnatamente, dal Pubblico ministero nella fase iniziale delle indagini preliminari. La citata disposizione prevede, infatti, che «*se la questione è rilevata o eccepita nel corso delle indagini preliminari, il pubblico ministero trasmette, entro dieci giorni, gli atti al giudice, perché provveda [...]*».

Nella richiesta di deliberazione indirizzata alla Camera il Giudice per le indagini preliminari precisa come sia stato il Pubblico ministero a porre la questione dell'applicabilità dell'articolo 68 della Costi-

tuzione, trasmettendogli conseguentemente gli atti. Il GIP, evidentemente non condividendo la prospettazione del PM, ha quindi trasmesso gli atti alla Camera ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della citata legge n. 140 del 2003.

Dall'ordinanza in esame emerge come il deputato interessato sia coindagato per il reato di diffamazione, aggravato ai sensi del comma 3 dell'articolo 595 del codice penale, a causa dell'utilizzo di un mezzo di diffusione quale *internet*.

Il GIP delinea e circoscrive con precisione l'oggetto della richiesta di deliberazione, che riguarda «*[...] un commento pubblicato il 9 marzo 2016 sulla rete Twitter [...] il cui testo è il seguente: "Ostia finta antimafia esiste ha solo diffamato chi combatte la mafia. Domani conferenza stampa al Nazareno @orfini" ».*

In sostanza, l'autorità giudiziaria chiede alla Camera di valutare se sia o meno sindacabile, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, il contenuto del predetto *tweet*, con il quale si annuncia — indicandone il tema — una conferenza stampa che si sarebbe svolta il giorno seguente.

La prima questione che si è posta in Giunta ha riguardato l'adeguatezza della documentazione trasmessa dall'autorità Giudiziaria.

Come già accennato, la questione di insindacabilità è emersa nell'ambito del procedimento penale in una fase del tutto iniziale delle indagini, di tal ché gli atti trasmessi alla Camera si riducono, sostanzialmente, ad una sintetica ordinanza, nonché alla querela e ai documenti a quest'ultima allegati.

La Giunta, pertanto, nella seduta del 29 marzo 2017, ha deliberato di inoltrare al Tribunale di Roma una richiesta di integrazione istruttoria, alla quale l'autorità giudiziaria ha dato tempestivo riscontro, precisando di non disporre, allo stato, di ulteriori documenti o atti d'indagine che potessero essere trasmessi ad integrazione.

Nel corso del dibattito è peraltro emerso un orientamento prevalente, incline a ritenere che la documentazione disponibile potesse essere comunque ritenuta adeguata, tenendo conto dell'oggetto estremamente circoscritto sul quale la Camera è stata chiamata a pronunciarsi: oggetto il cui esame non sembra richiedere, come invece accaduto per altre fattispecie esaminate dalla Giunta, un particolare approfondimento del contesto della dichiarazione e, quindi, della vicenda giudiziaria sottostante.

La seconda questione affrontata dalla Giunta ha riguardato la possibilità di inquadrare il contenuto del *tweet* nell'ambito delle « opinioni espresse » *extra moenia* dal parlamentare, in quanto tali astrattamente riconducibili all'alveo dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

In base all'orientamento maggioritario formatosi in Giunta, il contenuto del *tweet*, nel delineare il tema dell'annunciata conferenza stampa, reca evidentemente in sé l'espressione di un'opinione, fatta propria dal deputato interessato: opinione secondo la quale ad Ostia esisterebbe una « *finta antimafia* » che « *ha solo diffamato chi combatte la mafia* ». Pertanto, non sembra revocabile in dubbio che oggetto di esame sia una « opinione espressa ».

Si è altresì osservato come tale opinione non sia stata manifestata con termini sconvenienti, non contenga insulti e, soprattutto, non contenga alcun riferimento a fatti specifici ovvero a soggetti direttamente identificabili. Non vi è, segnatamente, l'attribuzione ad uno specifico soggetto di un fatto determinato, oggettivamente offensivo.

La terza ed ultima questione dibattuta in Giunta ha riguardato la concreta ap-

plicabilità della prerogativa parlamentare al caso di specie e, quindi, le valutazioni relative alla sussistenza di un nesso funzionale tra l'opinione espressa e l'esercizio della funzione parlamentare.

Il deputato interessato, avvisato ai sensi dell'articolo 18, primo comma, del Regolamento della Camera, non si è avvalso della facoltà di rendere chiarimenti, personalmente o per iscritto, alla Giunta.

È risultata comunque dirimente l'acquisizione di atti parlamentari tipici, direttamente riferibili all'onorevole Matteo Orfini, il cui contenuto appare del tutto corrispondente e sovrapponibile al contenuto del *tweet*, secondo il quale — lo si rammenta — ad Ostia esisterebbe una « *finta antimafia* » che « *ha solo diffamato chi combatte la mafia* ».

Si tratta dei resoconti stenografici delle sedute del 17 febbraio e 8 marzo 2016 della Commissione di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere.

In particolare, nella seduta del 17 febbraio, il deputato interessato ha dichiarato che il fenomeno di Mafia capitale « *ha infettato anche il mondo dell'associazionismo [...], ad esempio ad Ostia, dove credo e ritengo che ci siano alcune realtà che sono state anch'esse infettate da un sistema criminale* ». Nella seduta della « Commissione Antimafia » dell'8 marzo 2016 (svoltasi il giorno precedente la pubblicazione del *tweet*, risalente al 9 marzo 2016) l'onorevole Orfini ha invece dichiarato che: « [...] *soggetti noti alle cronache ostiensi, a volte associati in pseudo-associazioni antimafia [...] hanno sistematicamente aggredito, mediaticamente, e lavorato per infangare la reputazione e la credibilità [...] soprattutto di quelli che denunciavano e combattevano in prima fila alcuni grumi di illegalità* ».

La sostanziale corrispondenza di contenuto tra il *tweet* e quanto formalmente e precedentemente dichiarato in ambito parlamentare dal deputato interessato è apparsa del tutto evidente alla maggioranza dei componenti la Giunta che, pertanto, hanno ritenuto sussistere il fondamentale presupposto di applicazione della

prerogativa parlamentare, rappresentato dal « nesso funzionale », come delineato dalla giurisprudenza Costituzionale (*si vedano, in particolare, le sentenze n. 249 e 317 del 2006; ma anche le sentenze n. 146 del 2005 e n. 347 del 2004*).

Per queste ragioni la Giunta per le autorizzazioni, nella seduta del 24 maggio

2017, con 8 voti favorevoli e 2 contrari, ha deliberato di proporre all'Assemblea di considerare non sindacabile, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, l'opinione espressa *extra moenia* dall'onorevole Matteo Orfini.

Matteo BRAGANTINI, *relatore*

ALLEGATO

Estratto dei resoconti sommari delle sedute della Giunta per le autorizzazioni del 15 e 29 marzo, 5 e 26 aprile, 10, 17 e 24 maggio 2017

Mercoledì 15 marzo 2017

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Su una richiesta di deliberazione in materia di insindacabilità pervenuta dal tribunale di Roma – Sezione GIP – Ufficio XXII.

Ignazio LA RUSSA, *Presidente*, comunica che in data 14 marzo 2017 – ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge n. 140 del 2003 – dal tribunale di Roma, Sezione del Giudice per le indagini preliminari – Ufficio XXII, è pervenuta, unitamente alla comunicazione che il procedimento è stato sospeso, copia degli atti relativi ad un procedimento penale (il n. 4576/17 RGNR – n. 6176/17 RG GIP) nei confronti del deputato Matteo Orfini e dei senatori Stefano Esposito e Franco Mirabelli affinché la Camera deliberi se i fatti per i quali si procede concernano o meno opinioni espresse o voti dati da membri del Parlamento nell'esercizio delle loro funzioni, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Tali atti sono stati quindi assegnati alla Giunta (doc. IV-ter, n. 18).

Poiché la competenza della Camera sussiste limitatamente alla posizione del deputato Orfini, propone la restituzione degli atti all'autorità giudiziaria con riferimento alle posizioni dei senatori Esposito e Mirabelli.

La Giunta concorda.

Ignazio LA RUSSA, *Presidente*, avverte quindi che l'esame della Giunta avrà ad

oggetto esclusivamente la posizione del deputato Matteo Orfini.

Nomina quale relatore l'onorevole Matteo Bragantini.

Mercoledì 29 marzo 2017

DELIBERAZIONI IN MATERIA D'INSINDACABILITÀ

(Esame e rinvio).

Ignazio LA RUSSA, *Presidente*, ricorda che il 14 marzo 2017 è pervenuta dal tribunale di Roma, Sezione del Giudice per le indagini preliminari – Ufficio XXII, una questione di insindacabilità relativa a un procedimento penale (il n. 4576/17 RGNR – n. 6176/17 RG GIP) nei confronti del deputato Matteo Orfini e dei senatori Stefano Esposito e Franco Mirabelli.

Nella precedente seduta la Giunta ha deliberato la restituzione degli atti all'autorità giudiziaria con riferimento alle posizioni dei senatori Esposito e Mirabelli, rispetto alle quali vi è un difetto di competenza della Camera.

Oggi, pertanto, inizierà l'esame della sola posizione dell'onorevole Matteo Orfini.

Prima di dare la parola al Relatore, onorevole Bragantini, ritiene opportuno fissare i termini per consentire al deputato interessato di esercitare, ove lo ritenga, la facoltà di essere audito dalla Giunta o anche di presentare memorie scritte, come previsto dall'articolo 18, primo comma, del Regolamento della Camera.

Propone, pertanto, le seguenti date: martedì 4 aprile 2017, quale termine in-

dicato all'onorevole Orfini per comunicare alla Giunta l'eventuale intenzione di esercitare la citata facoltà (intendendosi, in difetto di tale comunicazione, che l'interessato vi abbia rinunciato); mercoledì 12 aprile 2017, quale termine ultimo per l'eventuale audizione o per la presentazione di memorie difensive.

La Giunta concorda.

Ignazio LA RUSSA, *Presidente*, precisa come i predetti termini non siano perentori, rispondendo all'esigenza di contemporaneamente l'esercizio della facoltà dell'interessato di interloquire con la Giunta con quella di una razionale organizzazione dei lavori di tale organo. Si tratta, dunque, di termini che la Giunta, ove necessario, potrà eventualmente modificare.

Dà quindi la parola al relatore.

Matteo BRAGANTINI (Misto-FARE !-Pri), *relatore*, osserva, in primo luogo, come la questione di insindacabilità sia stata posta ai sensi del comma 6 dell'articolo 3 della legge n. 140 del 2003 e, quindi, dal Pubblico ministero, nel corso delle indagini preliminari.

La citata disposizione prevede, infatti, che « *Se la questione è rilevata o eccepita nel corso delle indagini preliminari, il pubblico ministero trasmette, entro dieci giorni, gli atti al giudice, perché provveda [...]* ».

Nella richiesta di deliberazione indirizzata alla Camera, infatti, il giudice per le indagini preliminari rileva come sia stato il pubblico ministero a porsi la questione dell'applicabilità dell'articolo 68 della Costituzione e gli abbia, conseguentemente, trasmesso gli atti ai sensi della legge n. 140.

Il GIP precisa, altresì, che l'oggetto della richiesta di deliberazione è rappresentato da « [...] un commento pubblicato il 9 marzo 2016 sulla rete *Twitter* attraverso gli account @orfini, @stefanoesposito il cui testo è il seguente: “*Ostia finta antimafia esiste ha solo diffamato chi combatte la mafia. Domani conferenza stampa al Nazareno @orfini*” ».

Dunque, l'autorità giudiziaria chiede alla Giunta di valutare se la dichiarazione contenuta nel predetto « *tweet* » — con il quale, in sostanza, si annuncia una conferenza stampa che si svolgerà il giorno seguente, indicandone l'oggetto — sia o meno sindacabile ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Pertanto, la Giunta dovrà valutare se il *tweet* contenga l'espressione di un'opinione e se sussista eventualmente un nesso funzionale tra tale opinione e l'esercizio della funzione parlamentare da parte del deputato Matteo Orfini.

Come più volte ribadito, la Giunta non potrà invece valutare se il contenuto del *tweet* integri o meno gli estremi del reato di diffamazione, poiché ciò compete solo ed esclusivamente all'autorità giudiziaria.

Come accennato in precedenza, la questione di insindacabilità sembra essere stata posta in una fase iniziale delle indagini. Pertanto la Giunta non dispone di un capo d'imputazione e i documenti trasmessi dal Tribunale di Roma unitamente alla richiesta di deliberazione sono piuttosto scarni, esaurendosi essenzialmente nella denuncia-querela presentata dall'ingegner Andrea Schiavone e nei relativi allegati.

Dunque, mentre l'oggetto della richiesta dell'autorità giudiziaria è delineato con precisione ed è rappresentato dal contenuto di un *tweet*, non altrettanto può dirsi della vicenda che fa da cornice a quel *tweet*, della quale si conosce la sola rappresentazione del querelante che, allo stato, non appare suffragata da atti di indagine né da una ricostruzione sistematica dei fatti operata dall'autorità giudiziaria.

Dalla lettura della querela e della documentazione allegata, peraltro, è possibile desumere alcuni elementi che appaiono dotati di un certo grado di oggettività e che potrebbero, eventualmente, essere utili ai fini delle valutazioni che competono alla Giunta.

Per quanto di interesse della Giunta, in particolare, si segnala che l'intera vicenda sembra trarre origine da un comunicato stampa della Questura di Roma del 9

marzo 2016 in cui si dava notizia dell'oscuramento dei profili *Facebook* di sei indagati, fra i quali vi sarebbe anche il querelante, e della pagina *Facebook* di « Luna Nuova », ente la cui natura giuridica non appare chiara dalla lettura degli atti trasmessi alla Giunta (da una ricerca su *internet* emerge comunque che si tratterebbe di un'iniziativa di privati cittadini, in forma di associazione o comitato, impegnati nella lotta contro la mafia, con particolare riferimento all'ambito territoriale del litorale romano).

Secondo il querelante, il senatore Stefano Esposito, commissario del PD di Ostia dopo i fatti di « Mafia capitale », immediatamente dopo il comunicato della Questura, avrebbe annunciato una conferenza stampa, tramite il citato *tweet* (che risulterebbe condiviso dall'account del deputato interessato).

Il querelante, segnatamente, si duole del fatto che durante la conferenza stampa sarebbe stato rivelato il suo nome, insieme a quello degli altri indagati, mentre le indagini erano ancora in corso, nonché del contenuto a suo giudizio gravemente diffamatorio della conferenza stessa.

Occorre, tuttavia, chiarire che questi ulteriori fatti, presumibilmente ancora in corso di accertamento da parte della magistratura, non sono confluiti nella richiesta di deliberazione in materia di insindacabilità trasmessa dall'autorità giudiziaria alla Camera.

Sottolinea, quindi, come alla Camera e, quindi, alla Giunta, sia stato richiesto esclusivamente di valutare i profili di sindacabilità o insindacabilità del testo del *tweet* con il quale è stato dato l'annuncio della conferenza stampa (« *Ostia finta antimafia esiste ha solo diffamato chi combatte la mafia. Domani conferenza stampa al Nazareno @orfini* »).

Invita, quindi, tutti i colleghi ad approfondire la lettura della documentazione trasmessa dal Tribunale di Roma e ad esprimere le proprie valutazioni sulla questione oggetto dell'esame della Giunta.

Ignazio LA RUSSA, *Presidente*, esprime perplessità sulla richiesta di deliberazione

in esame e, in particolare, sul motivo per il quale si sia ritenuto di porre la questione di insindacabilità in una fase delle indagini che appare del tutto iniziale, con conseguente trasmissione alla Camera di una documentazione che si riduce, in sostanza, alla sola querela di parte e sulla quale la stessa autorità giudiziaria sembrerebbe non aver compiuto altre valutazioni se non, appunto, quelle strettamente propedeutiche all'invio al Parlamento della richiesta di deliberazione in materia d'insindacabilità.

Dopo avere osservato che tale documentazione potrebbe risultare insufficiente anche ai fini delle valutazioni di competenza della Camera, ritiene che la Giunta debba valutare l'opportunità di deliberare una richiesta di integrazione istruttoria, auspicando che *medio tempore* siano stati disposti atti d'indagine e sia stata effettuata una prima ricostruzione dei fatti che possa essere raffrontata con quella contenuta nella querela. L'acquisizione di ulteriori elementi potrebbe fornire dati utili ed oggettivi sul « contesto » e, quindi, sulla vicenda nella quale si colloca il *tweet*. Solo allora, a suo giudizio, sarebbe possibile svolgere una compiuta valutazione in termini di sindacabilità o insindacabilità.

Ritiene, inoltre, opportuno un approfondimento che abbia ad oggetto l'interpretazione e le modalità di applicazione dell'articolo 3, comma 6, della legge n. 140 del 2003, con particolare riferimento al caso in cui tale norma consenta all'autorità giudiziaria, d'ufficio, di applicare l'articolo 68, primo comma, della Costituzione anche laddove l'indagato — che potrebbe non essere a conoscenza della pendenza del procedimento penale — preferisca non avvalersi della prerogativa.

Matteo BRAGANTINI (Misto-Fare !-Pri), *relatore*, ipotizza che l'autorità giudiziaria abbia inteso subordinare la stessa prosecuzione delle indagini preliminari, ovvero la decisione circa l'eventuale archiviazione, alla previa soluzione della questione relativa all'applicazione dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione. Ri-

tiene, quindi, che alla base della scelta di trasmettere gli atti al Parlamento in una fase iniziale delle indagini possano esservi anche ragioni di economia procedurale.

Anna ROSSOMANDO (PD) nel condividere quanto ipotizzato dal relatore, osserva comunque come la richiesta di deliberazione trasmessa dall'autorità giudiziaria delinei e circoscriva con molta precisione l'oggetto sul quale la Giunta è chiamata a deliberare. Dubita che vi possano essere ulteriori atti istruttori perfezionati in tempi così brevi e ritiene che su un oggetto tanto chiaramente circoscritto la Giunta potrebbe anche deliberare sulla base della documentazione già trasmessa. In ogni caso, rileva come, se ulteriori atti istruttori fossero sopravvenuti, la relativa acquisizione potrebbe rendere i lavori della Giunta più completi ed approfonditi.

Paola CARINELLI (M5S) ritiene che un'eventuale richiesta di integrazione istruttoria non debba assolutamente comportare un rallentamento dei lavori della Giunta. Chiede, quindi, rassicurazioni in tal senso.

Ignazio LA RUSSA, *Presidente*, assicura che la Giunta proseguirà regolarmente i propri lavori, senza rallentamenti, esaminando gli atti al momento disponibili e le eventuali deduzioni del deputato interessato.

Propone quindi che la Giunta deliberi di richiedere l'acquisizione del fascicolo integrale delle indagini, comprensivo di ogni atto e documento eventualmente perfezionato o acquisito successivamente alla trasmissione degli atti alla Camera dei deputati, con particolare riferimento ad ogni atto che possa esplicitare i termini della questione di insindacabilità posta ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge n. 140 del 2003.

Non essendovi obiezioni, la Giunta approva la proposta di integrazione istruttoria.

Ignazio LA RUSSA, *Presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame.

Mercoledì 5 aprile 2017

**DELIBERAZIONI IN MATERIA
D'INSINDACABILITÀ**

(Seguito dell'esame e rinvio).

Ignazio LA RUSSA, *Presidente*, avverte che l'onorevole Matteo Orfini, avvisato della facoltà di rendere, personalmente o per iscritto, i chiarimenti di cui all'articolo 18, primo comma, del Regolamento della Camera, ha comunicato con *e-mail* l'intenzione di trasmettere alla Giunta una nota scritta, anche tenendo conto dell'esito della richiesta di integrazione documentale deliberata dalla Giunta.

Avverte, inoltre, che nel frattempo è anche pervenuto dal Tribunale di Roma un riscontro alla richiesta di integrazione documentale formulata dalla Giunta nella precedente seduta. In particolare, con lettera indirizzata al Presidente di questa Giunta, il Giudice per le indagini preliminari comunica che: « [...] *questo Ufficio ha provveduto a trasmettere alla Giunta tutti gli atti inviati dalla locale procura e che, pertanto, non risultano ulteriori atti e/o documenti* ».

Osserva quindi come tale risposta confermi le sue perplessità, già espresse nella precedente seduta. Ribadisce, segnatamente, di non comprendere ancora pienamente le ragioni per le quali si sia sentita l'urgenza di trasmettere alla Camera gli atti in una fase del procedimento penale ancora priva di qualunque indagine e senza neanche verificare se il deputato fosse interessato ad avvalersi della prerogativa. Ritiene, quindi, che la Giunta non disponga di elementi di particolare rilevanza sui quali fondare la propria decisione.

Matteo BRAGANTINI (Misto-FARE !-Pri), *relatore*, preannuncia che intende presentare la sua proposta all'esito del dibattito, dopo avere ascoltato le osservazioni dei colleghi, operandone una sintesi.

Nell'esprimere la propria personale opinione ritiene, comunque, che il caso sia molto atipico, trattandosi di dover valutare la sindacabilità o meno di un semplice *tweet*, come tale particolarmente succinto. Pur riservandosi di compiere ulteriori approfondimenti, ritiene difficile immaginare che l'articolo 68, primo comma, della Costituzione possa essere interpretato in modo tanto restrittivo da ritenere che non sia applicabile al caso in esame. Auspica, infine, che la Giunta possa cogliere l'occasione per precisare con maggiore certezza quali siano i confini di una garanzia che ha una ben precisa ragione di esistere, consentendo al parlamentare di svolgere la propria attività con trasparenza, serenità e senza interferenze o pressioni di alcun genere.

Paola CARINELLI (M5S) pur comprendendo la posizione del relatore, sottolinea come, a suo giudizio, non si tratti di interpretare in modo estensivo o restrittivo la garanzia costituzionale, né di riconoscerne o disconoscerne il valore e la *ratio*. Manifesta, infatti, perplessità sulla possibilità stessa di qualificare il contenuto del *tweet*, che consiste nel semplice annuncio di una conferenza stampa, quale espressione di un'opinione. E poiché l'articolo 68, primo comma, della Costituzione si riferisce alle opinioni espresse nell'esercizio della funzione parlamentare, ritiene che il caso di specie potrebbe non rientrare nell'ambito di applicazione della norma.

Maino MARCHI (PD) ritiene che il caso in esame presenti più di una anomalia e che debba essere approfondito con particolare attenzione.

Ignazio LA RUSSA, *Presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame.

Mercoledì 26 aprile 2017

**DELIBERAZIONI IN MATERIA
D'INSINDACABILITÀ**

(Seguito dell'esame e rinvio).

Ignazio LA RUSSA, *Presidente*, ricorda come nelle precedenti sedute sia stata

svolta la relazione introduttiva e come l'onorevole Orfini, avvisato ai sensi dell'articolo 18, primo comma, del Regolamento della Camera, della facoltà di rendere alla Giunta – personalmente o per iscritto – i chiarimenti ritenuti opportuni, si sia riservato di trasmettere alla Giunta medesima una nota scritta, anche tenendo conto degli esiti della richiesta di integrazione documentale deliberata dalla Giunta nella seduta del 29 marzo scorso.

Fa quindi presente come la citata norma regolamentare si limiti a stabilire che la Giunta, prima di deliberare, invita l'interessato a fornire i chiarimenti che egli ritenga opportuni. Si ritiene, pertanto, che l'interessato sia titolare della « facoltà » di fornire i chiarimenti sino al momento della deliberazione della Giunta, potendo quindi decidere di non esercitarla. La Giunta ha invece l'obbligo di trasmettere all'interessato l'invito ad esercitare la predetta facoltà e, in linea di principio, una volta adempiuto tale obbligo, potrebbe deliberare anche senza avere previamente acquisito i chiarimenti. D'altra parte, quest'ultimo deve essere posto nelle condizioni di esercitare agevolmente ed in tempi adeguati la sua facoltà, senza che ciò pregiudichi l'esigenza della Giunta di organizzare in modo razionale i tempi dei propri lavori. Per tali ragioni, si ritiene generalmente opportuno indicare, contestualmente all'invito a fornire i chiarimenti, un congruo termine, di natura ordinatoria, per l'esercizio della predetta facoltà, con lo scopo di fissare una data oltre la quale la Giunta, sempre che abbia trasmesso l'invito di cui alla citata norma regolamentare, potrà deliberare anche senza avere previamente acquisito i chiarimenti dell'interessato. La scadenza del termine indicato dalla Giunta, pertanto, non estingue la facoltà dell'interessato di fornire i chiarimenti fino al momento della deliberazione della Giunta medesima, ma fa sì che la Giunta possa deliberare in qualunque momento anche in assenza di tali chiarimenti, dopo avere concesso all'interessato tempi congrui per l'esercizio della facoltà. Ricorda quindi come, nel

caso di specie, nel corso della seduta del 29 marzo scorso, la Giunta abbia indicato all'interessato il termine del 12 aprile 2017 per esercitare la sua facoltà.

Ricorda altresì come, riscontrando la richiesta di integrazione documentale deliberata dalla Giunta, l'autorità giudiziaria abbia risposto che non risultano ulteriori atti o documenti da trasmettere.

Chiede quindi se vi siano interventi sul merito della questione d'insindacabilità.

Paola CARINELLI (M5S) ricorda di avere espresso l'orientamento del proprio gruppo nella precedente seduta e ritiene che già nella seduta odierna si dovrebbe concludere l'esame della questione d'insindacabilità.

Ignazio LA RUSSA, *Presidente*, fa presente come sia necessario acquisire anche l'orientamento degli altri gruppi.

Matteo BRAGANTINI (Misto-FARE !-Pri), *relatore*, si riserva di presentare una proposta alla Giunta all'esito del dibattito, come normalmente accade, e dopo avere letto l'eventuale nota che l'interessato si è riservato di produrre. Ricorda come compito del relatore sia quello di ascoltare le osservazioni dei gruppi e formulare una proposta che sintetizzi l'orientamento della maggioranza. Precisa che qualora ciò non fosse possibile potrebbe rinunciare al ruolo di relatore.

Ignazio LA RUSSA, *Presidente*, ricorda che, essendo scaduto il termine del 12 aprile, la Giunta può decidere anche in assenza dei chiarimenti dell'interessato. Invita quindi i colleghi ad intervenire sul merito della questione di insindacabilità.

Anna ROSSOMANDO (PD) si riserva di intervenire, a nome del proprio gruppo, nel corso della prossima seduta.

Paola CARINELLI (M5S) non si oppone all'eventuale rinvio del dibattito alla prossima seduta, ma sottolinea come i lavori della Giunta debbano svolgersi secondo scadenze e tempi certi.

Ignazio LA RUSSA, *Presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, appreziate le circostanze, auspica che nel corso della prossima seduta possa concludersi il dibattito e che sussistano le condizioni perché il relatore possa formulare una proposta alla Giunta. Rinvia quindi il seguito dell'esame.

Mercoledì 10 maggio 2017

**DELIBERAZIONI IN MATERIA
D'INSINDACABILITÀ**

(Seguito dell'esame e rinvio).

Ignazio LA RUSSA, *Presidente*, ricorda che il 14 marzo 2017 è pervenuta dal tribunale di Roma, Sezione del Giudice per le indagini preliminari – Ufficio XXII, una questione di insindacabilità relativa un procedimento penale (il n. 4576/17 RGNR – n. 6176/17 RG GIP) nei confronti del deputato Matteo Orfini e dei senatori Stefano Esposito e Franco Mirabelli.

Ricorda altresì che il Gruppo del M5S ha già espresso il proprio orientamento nelle precedenti sedute. Invita, pertanto, gli altri gruppi ad esprimersi sulla questione di insindacabilità in esame.

Anna ROSSOMANDO (PD) rileva, in primo luogo, come la questione presenti taluni profili inusuali, atteso che, normalmente, la magistratura trasmette gli atti alla Camera dopo il rinvio a giudizio o quantomeno dopo l'avviso di conclusione delle indagini, mentre, nel caso di specie, il procedimento penale sembra essere in una fase molto iniziale.

Rileva, inoltre, come l'ordinanza trasmessa dal Tribunale di Roma delimiti e circoscriva l'oggetto della questione con precisione, chiedendo in sostanza alla Camera di pronunciarsi sulla sindacabilità o meno dell'annuncio di una conferenza stampa, avvenuto con un sintetico messaggio diffuso tramite un noto *social network*: « Ostia finta antimafia esiste ha solo dif-

famato chi combatte la mafia. Domani conferenza stampa al Nazareno orfini ».

Da queste prime considerazioni consegue che la Giunta, a suo giudizio, non dovrà compiere valutazioni sulle dichiarazioni rese successivamente, nel corso della conferenza stampa, poiché estranee all'oggetto dell'esame, né basare le proprie valutazioni sulla allegata querela, che costituisce un mero atto di parte. Precisa, inoltre, come la valutazione della Giunta non possa investire, se non incidentalmente, la generale tematica dell'uso dei *social networks* da parte dei parlamentari. Ribadisce, infatti, come oggetto di esame sia esclusivamente l'annuncio di una conferenza stampa, su un tema di rilevanza politica, da parte di un parlamentare e come il mezzo attraverso il quale tale annuncio è stato diffuso abbia una rilevanza secondaria. Nel caso di specie è stato utilizzato *Twitter*. Ma se fosse stata utilizzata una *e-mail*, un fax o qualunque altro mezzo di comunicazione, i termini della questione sarebbero rimasti invariati.

Ritiene che il *tweet* in questione contenga un'esternazione *extra moenia* e che il suo contenuto, riferito alla tematica di una futura conferenza stampa, sia senza dubbio qualificabile come « opinione » (« Ostia finta antimafia esiste ha solo diffamato chi combatte la mafia [...] »). Osserva, inoltre, come il *tweet* non appaia diffamatorio e non contenga l'attribuzione di fatti determinati direttamente attribuibili a specifici soggetti.

La fattispecie, quindi, sembra rientrare pienamente nell'ambito concettuale dell'articolo 68, primo comma della Costituzione, che si riferisce alle « opinioni espresse ».

Quanto al nesso con l'esercizio della funzione parlamentare ritiene che, nel caso di specie, trattandosi di mero annuncio di una conferenza stampa, non sia necessario andare a ricercare un atto parlamentare collegato. Richiamando la *ratio* dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, rileva come il nesso tra l'annuncio di una conferenza stampa su un tema di rilevanza politica e la funzione parlamentare sia del tutto evidente, sus-

sistendo in *re ipsa*. A suo giudizio si tratta di una dichiarazione, formulata in modo generico, non diffamatorio e contenente un'opinione che certamente ogni parlamentare potrebbe esprimere.

Ricorda di essere stata sempre molto attenta e rigorosa sull'interpretazione del termine « funzione » parlamentare. Ritiene, tuttavia, che voler cercare anche in questo caso la corrispondenza di contenuto con un atto parlamentare tipico si tradurrebbe in un'eccessiva restrizione dell'ambito di applicazione dell'insindacabilità.

Dichiara, quindi, che per questi motivi il Gruppo del PD è orientato nel senso dell'insindacabilità.

Vittorio FERRARESI (M5S) ritiene che la Giunta non dovrebbe mai argomentare in termini di contenuto diffamatorio o non diffamatorio delle dichiarazioni *extra moenia*, poiché tale valutazione compete esclusivamente all'autorità giudiziaria, ma limitarsi a verificare la sussistenza del nesso funzionale che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale e di questa Giunta, consiste solo nel collegamento tra la dichiarazione e un atto parlamentare tipico. E poiché nel caso di specie un simile collegamento non esiste, ritiene che il contenuto del *tweet* sia pienamente sindacabile.

Ignazio LA RUSSA, *Presidente*, ritiene opportuno intervenire in quanto è stata sollevata una questione di carattere generale, che può essere rilevante nel corso dell'esame di ogni questione d'insindacabilità. Sottolinea, in particolare, come a suo giudizio nulla vieti alla Giunta di dichiarare l'insindacabilità ove ritenga che l'opinione espressa dal deputato non sia diffamatoria. Non ritiene che questa affermazione sia contraddetta dalla giurisprudenza costituzionale e non condivide la convinzione secondo la quale la Giunta debba decidere della sindacabilità o insindacabilità secondo vincoli prestabiliti. Anche la Giunta, quindi, può valutare profili della fattispecie che attengano all'offensività ed alla rilevanza penale delle dichiarazioni.

Ribadisce, inoltre, le sue perplessità circa l'interpretazione data dal Tribunale di Roma all'articolo 3, commi, 4, 5 e 6, della legge n. 140 del 2003. Quando, infatti, il pubblico ministero solleva la questione d'insindacabilità, se il giudice la ritiene fondata non trasmette gli atti alla Camera e, sul piano processuale, trae le conseguenze dell'applicabilità dell'articolo 68 della Costituzione. Ma se non la ritiene fondata, la trasmissione degli atti alla Camera deve essere necessariamente corredata da una sia pure succinta motivazione. Nel caso di specie non vi sono né atti d'indagine che la Giunta possa valutare, né una motivazione che possa spiegare le ragioni per le quali il giudice riterrebbe insussistenti i presupposti per applicare l'articolo 68 della Costituzione. Anche tenendo conto del fatto che la Giunta non è tenuta a svolgere una funzione di mera consulenza nei confronti dell'autorità giudiziaria, la soluzione a suo giudizio più corretta sarebbe la restituzione degli atti al Tribunale di Roma, con eventuale precisazione che, ove il giudice ritenesse di trasmettere nuovamente gli atti alla Camera, la relativa ordinanza dovrebbe essere adeguatamente motivata.

Matteo BRAGANTINI (Misto-FARE !-Pri), *relatore*, ritiene che la soluzione della restituzione degli atti all'autorità giudiziaria, come prospettata dal Presidente, meriti di essere approfondita in via preliminare e con estrema attenzione.

Qualora, invece, si ritenesse di proseguire l'esame di merito, rileva sin d'ora come la ricostruzione della vicenda in termini d'insindacabilità possa trovare una base normativa direttamente nel dettato dell'articolo 3, comma 1, della legge n. 140 del 2003, secondo il quale l'articolo 68, primo comma, della Costituzione si applica, tra l'altro, per ogni attività di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento. L'annuncio di una conferenza stampa, purché la conferenza verta su un tema di oggettiva rilevanza politica, sembra infatti

costituire un'attività di divulgazione (o, quantomeno, prodromica alla divulgazione), tipicamente e necessariamente connessa alla funzione parlamentare. Inoltre, nel caso di specie, il contenuto del *tweet* — che esplicita l'oggetto della conferenza stampa — sembra riconducibile ad uno dei temi « classici » della denuncia politica.

Ignazio LA RUSSA, *Presidente*, nessun altro chiedendo d'intervenire, rinvia il seguito dell'esame.

Mercoledì 17 maggio 2017

**DELIBERAZIONI IN MATERIA
D'INSINDACABILITÀ**

(Seguito dell'esame e rinvio).

Ignazio LA RUSSA, *Presidente*, ricorda che nella precedente seduta si era iniziato a discutere della possibilità di restituire gli atti all'autorità giudiziaria, tenuto conto, in particolare, del fatto che l'ordinanza di trasmissione degli atti alla Camera è sostanzialmente priva di motivazione.

Chiede quindi se vi siano interventi.

Anna ROSSOMANDO (PD) dopo avere illustrato la disciplina dell'articolo 3 della legge n. 140 del 2003, osserva come il giudice, anche qualora la questione dell'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione — come nel caso di specie — sia sollevata dal pubblico ministero nel corso delle indagini preliminari, abbia due sole opzioni. Se condivide la prospettazione del pubblico ministero e, quindi, ritiene anch'egli applicabile la garanzia costituzionale, dispone l'archiviazione; se invece non la condivide, provvede con ordinanza non impugnabile e trasmette copia degli atti alla Camera competente. *Tertium non datur*.

Osserva quindi come l'ordinanza contenga tutti gli elementi costitutivi necessari e desumibili dalla normativa in questione e come, espressamente richiamati i commi 4, 5 e 6, dell'articolo 3 della legge n. 140

del 2003, il giudice, evidentemente non condividendo la prospettazione del pubblico ministero, abbia correttamente disposto la trasmissione degli atti alla Camera. In sostanza, la formulazione stessa della disciplina richiamata, che pone il giudice in un contesto di scelta rigidamente vincolato, spiegherebbe la sinteticità dell'ordinanza.

Ignazio LA RUSSA, *Presidente*, ritiene invece estremamente rilevante il fatto che il giudice non abbia voluto illustrare le ragioni per le quali non ha disposto l'archiviazione, ponendosi così in contrasto con le indicazioni del pubblico ministero.

Anna ROSSOMANDO (PD) osserva come non sia la prima volta che la Giunta si trovi ad esaminare richieste di deliberazione in materia di insindacabilità trasmesse con ordinanze caratterizzate da una certa « asciuttezza » della motivazione sul punto relativo al rigetto della questione d'insindacabilità sollevata in giudizio da una delle parti. Osserva come, in effetti, questa estrema sinteticità sia l'unico appunto che si potrebbe muovere all'ordinanza. Tuttavia, come già accennato, proprio perché il citato articolo 3 della legge n. 140 del 2003 pone il giudice in un contesto di scelta rigidamente vincolato, ritiene anche che l'espresso richiamo alla predetta disciplina consenta di considerare il provvedimento, per quanto sintetico, comunque completo e legittimo.

Ignazio LA RUSSA, *Presidente*, ritiene che il giudice avesse comunque il preciso dovere di motivare la sua scelta e che la questione richieda ulteriori approfondimenti.

Anna ROSSOMANDO (PD) riferendosi più in generale alla restituzione degli atti all'autorità giudiziaria, ricorda come questa sia stata disposta solo in casi abnormi, qualora si sia ravvisato addirittura un difetto di competenza della Camera e, in particolare, qualora la fattispecie in esame avesse ad oggetto comportamenti materiali, in quanto tali non qualificabili come

« opinioni espresse o voti dati » e quindi non riconducibili all'alveo dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Nel caso di specie, ritiene indubbio che il contenuto del *tweet* in questione contenga un'opinione, sia pure espressa in modo generico.

A tale proposito, tenuto conto che l'onorevole Orfini, come noto, si è occupato specificamente del tema della criminalità organizzata a Roma, fa presente di avere compiuto ulteriori approfondimenti per verificare l'eventuale esistenza di atti parlamentari tipici collegabili alla dichiarazione *extra moenia* dell'interessato.

Chiede quindi che sia disposta l'acquisizione agli atti della Giunta di copia dei resoconti delle sedute della Commissione Antimafia del 17 febbraio e 8 marzo 2016 nel corso delle quali l'onorevole Matteo Orfini, audito dalla Commissione, nel relazionare sui fatti di « Mafia capitale », tocca direttamente il tema dell'associazionismo antimafia e dell'attività di critica articolata da talune associazioni che si porrebbero in contrasto con chi combatte la mafia.

Sottolinea come entrambe le sedute si siano svolte prima della pubblicazione del *tweet*, avvenuta il 9 marzo 2016, ed auspica che i colleghi possano prendere visione dei relativi resoconti.

Ignazio LA RUSSA, *Presidente*, non essendovi obiezioni, dispone l'acquisizione dei documenti indicati dalla collega Rossomando. Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame.

Mercoledì 24 maggio 2017

**DELIBERAZIONI IN MATERIA
D'INSINDACABILITÀ**

(Seguito dell'esame e conclusione).

Ignazio LA RUSSA, *Presidente*, avverte che vi è una richiesta di inversione dell'ordine del giorno presentata dal collega Bragantini. Non essendovi obiezioni, per-

tanto, la Giunta inizierà la seduta odierna proseguendo l'esame della questione di insindacabilità relativa al deputato Matteo Orfini.

Matteo BRAGANTINI (Misto-FARE !-Pri), *relatore*, ritiene che l'esame sinora svolto dalla Giunta sia esaustivo e che sia quindi possibile presentare la sua proposta.

Osserva come nelle precedenti sedute taluni colleghi abbiano posto in dubbio l'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, in quanto il contenuto del *tweet* in questione non sarebbe qualificabile come « opinione » espressa dal parlamentare. A suo giudizio, invece, il contenuto del *tweet*, nel delineare il tema dell'annunciata conferenza stampa sembra contenere l'espressione della seguente opinione, fatta propria dal deputato interessato: esisterebbe una « finta antimafia » che « ha solo diffamato chi combatte la mafia ».

Non ritiene, quindi, che possa essere posto in dubbio che la Giunta si stia occupando dell'espressione *extra moenia* di un'opinione. Piuttosto, ritiene opportuno sottolineare come tale opinione non sia espressa con termini sconvenienti, non contenga insulti e, soprattutto, non contenga alcun riferimento a fatti specifici o a soggetti specifici. Non vi è, segnatamente, l'attribuzione ad alcuno specifico soggetto di un fatto determinato, oggettivamente offensivo.

Da quanto emerso nel dibattito in Giunta, inoltre, vi sono atti parlamentari tipici, direttamente riferibili al deputato Orfini, il cui contenuto appare del tutto corrispondente e sovrapponibile al contenuto del *tweet*. Si tratta, in particolare, dei resoconti delle sedute del 17 febbraio e 8 marzo 2016 della Commissione di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere. Siamo, dunque, nell'ambito applicativo della ben nota giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di sussistenza del « nesso funzionale », più volte ribadita da questa Giunta.

Di conseguenza, sussistendo tutti i presupposti per l'applicazione dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, formula una proposta nel senso della insindacabilità.

Paola CARINELLI (M5S), nel ribadire l'orientamento già espresso in Giunta, preannuncia il voto contrario del suo Gruppo sulla proposta del relatore.

Ignazio LA RUSSA, *Presidente*, pur esprimendo apprezzamento per la proposta del relatore, al quale riconosce di avere svolto un lavoro particolarmente serio e approfondito, ribadisce di nutrire dubbi consistenti sulle modalità non chiare con le quali l'autorità giudiziaria ha trasmesso la questione alla Camera. In assenza di una specifica motivazione dell'ordinanza, la Giunta può solo « intuire » come il pubblico ministero, sostanzialmente, abbia proposto l'archiviazione e come a tale archiviazione il giudice per le indagini preliminari si sia invece opposto, disponendo perciò la trasmissione degli atti alla Camera. Ritiene importante chiarire come orientarsi nel senso dell'insindacabilità significhi dare ragione al PM e torto al GIP. Ritiene, tuttavia, che la Giunta non disponga di tutti gli elementi che sarebbero necessari per esprimere una compiuta valutazione della questione e non si meraviglierebbe se in futuro, nel corso del procedimento penale, emergessero nuovi elementi che potrebbero mettere nuovamente in discussione la vicenda sotto il profilo dell'applicabilità o meno dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Preannuncia che non parteciperà alla votazione.

Anna ROSSOMANDO (PD) nel richiamarsi ai propri precedenti interventi, ribadisce come l'ordinanza, per quanto sintetica, sia completa e delinei con estrema precisione il *thema decidendum*. Inoltre, poiché l'oggetto sul quale la Giunta è chiamata a pronunciarsi non è un articolato capo d'imputazione, bensì il breve testo di un *tweet*, ritiene che la documen-

tazione di cui si dispone possa essere considerata sufficiente.

Ai fini dell'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione ritiene dirimente il fatto che il deputato Orfini, nel corso delle sedute della Commissione Antimafia del 17 febbraio e 8 marzo 2016 – quest'ultima risalente al giorno anteriore alla pubblicazione del tweet – si sia espresso, per ben due volte e diffusamente, sul tema specifico delle associazioni antimafia presenti ad Ostia.

Essendo orientata nel senso della insindacabilità, preannuncia il voto favorevole del suo Gruppo sulla proposta del relatore.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Giunta approva la proposta del relatore, con otto voti favorevoli e due voti contrari.

Al relatore, onorevole Matteo Bragantini, si intende altresì conferito il mandato a predisporre la relazione per l'Assemblea.



170043019560