

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 *ex* articolo 3, comma 7, della legge n. 140/2003, avanzata dal senatore Alessandro Morelli, deputato all'epoca dei fatti, nell'ambito di un procedimento penale pendente nei suoi confronti presso il Tribunale di Milano (proc. n. 11770/2019 RG NR – n. 630/2021 RG GIP) (*Seguito dell'esame e conclusione*)

4

GIUNTA PLENARIA

DELIBERAZIONI IN MATERIA D'INSINDACABILITÀ

Mercoledì 15 febbraio 2023. — Presidenza del presidente Enrico COSTA.

La seduta comincia alle 8.40.

Richiesta di deliberazione in materia d'insindacabilità *ex* articolo 3, comma 7, della legge n. 140/2003, avanzata dal senatore Alessandro Morelli, deputato all'epoca dei fatti, nell'ambito di un procedimento penale pendente nei suoi confronti presso il Tribunale di Milano (proc. n. 11770/2019 RG NR – n. 630/2021 RG GIP).

(Seguito dell'esame e conclusione).

La Giunta riprende l'esame della richiesta in titolo, rinviato da ultimo il 31 gennaio 2023.

Enrico COSTA, *presidente*, ricorda che l'ordine del giorno reca il seguito dell'esame di una istanza di deliberazione in materia d'insindacabilità proveniente dal senatore Alessandro Morelli, deputato all'epoca dei fatti, che scaturisce da un pro-

cedimento penale promosso nei suoi confronti e attualmente pendente presso il Tribunale di Milano (n. 11770/2019 RG NR – n. 630/2021 RG GIP). Nel ricordare che la segreteria della Giunta ha inviato a tutti un promemoria contenente gli approfondimenti in ordine ai precedenti in cui la Giunta stessa e la Corte costituzionale si sono occupate del tema della insindacabilità con riferimento ai parlamentari che ricoprivano all'epoca anche cariche di Governo, chiede ai colleghi se intendono intervenire.

Devis DORI (AVS) sottolinea che le dichiarazioni dell'on. Morelli, oggetto di imputazione, pur se confluite in un unico procedimento penale, restano distinte: quella del 18 marzo 2019 e quella dell'11 maggio 2021. In relazione alla prima, pur non condividendone i toni, ritiene che nel complesso possano rintracciarsi i presupposti per dichiararne l'insindacabilità: sembrano sussistere a suo avviso sia il nesso temporale sia la sostanziale corrispondenza di contenuti con gli atti di sindacato ispettivo presentati dall'interessato. Più complessa gli appare invece la fattispecie riguardante le dichiarazioni dell'11 maggio 2021. Ciò, essenzialmente per tre motivi: innanzitutto, perché gli atti di sindacato ispettivo che

dovrebbero fornire la « copertura » alle pro-palazioni ritenute diffamatorie sono stati presentati non dall'on. Morelli ma dall'on. Iezzi; al riguardo, ricorda la costante giurisprudenza della Corte costituzionale secondo cui la verifica del nesso funzionale tra dichiarazioni rese *extra moenia* ed attività parlamentari deve essere effettuata con riferimento alla stessa persona. In secondo luogo, sottolinea che le dichiarazioni dell'11 maggio sono state rese a una distanza di tempo eccessiva rispetto all'interrogazione del 7 aprile; dal che si desume l'assenza della finalità divulgativa richiesta dalla Corte costituzionale. In terzo luogo, fa presente che al quesito che l'on. Iezzi ha posto con l'interrogazione del 7 aprile (che aveva ad oggetto il caso della nomina del Capo dei vigili urbani di Milano) fu data subito una risposta esaustiva da parte del Governo il successivo 8 aprile e, ciò nonostante, l'on. Morelli ha riproposto i propri dubbi sulla medesima vicenda nel video pubblicato l'11 maggio, peraltro il giorno prima dell'udienza che trattava la querela sul primo caso.

Carla GIULIANO (M5S) nel preannunciare il voto contrario del proprio Gruppo alla proposta del relatore, sottolinea come manchino nella fattispecie i requisiti che la Corte costituzionale richiede affinché possa ritenersi operante la prerogativa di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione. In particolare, con riguardo alla prima dichiarazione del 18 marzo 2019, sottolinea come difetti la sostanziale corrispondenza di contenuto tra dichiarazioni *extra moenia* e gli atti di sindacato ispettivo depositati. In questi ultimi, infatti, l'on. Morelli si limitava a esporre l'inopportunità politica ed economica dell'eventuale ingresso del Governo saudita nel consiglio di amministrazione del teatro alla Scala. Tuttavia, non faceva il minimo accenno né all'ipotizzata mancanza di trasparenza dell'operazione né tantomeno al fatto che il sindaco Sala avesse commesso illeciti nel portare avanti tale progetto. Temi, questi, che sono invece contenuti – e peraltro esposti in maniera molto polemica – nel *post* su Facebook del 18 marzo 2019. Per quanto invece concerne le dichiarazioni dell'11 maggio 2021, ritiene

a più forte ragione che non ricorrano i requisiti di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione. A suo avviso, manca la sostanziale identità di contenuti con atti parlamentari precedenti: il video nel quale sono contenute le dichiarazioni incriminate si riferisce essenzialmente ai fatti oggetto della prima querela e al relativo processo, di cui sarebbe stata celebrata la prima udienza il giorno successivo. Le affermazioni contenute in tale video fanno anche cenno alla vicenda della nomina del nuovo capo dei vigili urbani di Milano, ma non si agganciano ad alcun atto parlamentare precedentemente adottato dall'on. Morelli. Né le sembra possibile menzionare utilmente le interrogazioni presentate dall'on. Iezzi, appartenente al medesimo Gruppo parlamentare dell'on. Morelli, in considerazione della consolidata giurisprudenza costituzionale che esclude qualsiasi forma di « insindacabilità di Gruppo ». Più in generale, richiama infine tutti i colleghi a valutare attentamente quando ricorrano le condizioni per l'applicazione dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione. Diversamente si rischierebbe di svilire la portata e la funzione di tale importante prerogativa costituzionale.

Marco LACARRA (PD-IDP), nel preannunciare che il Gruppo voterà per la sindacabilità delle opinioni espresse dall'on. Morelli, evidenzia che le dichiarazioni oggetto di incriminazione – quella del 18 marzo 2019 e quella dell'11 maggio 2021 – andrebbero trattate in modo separato, in quanto esse sono distinte e autonome. In relazione alla prima, salvo le valutazioni di merito cui farà cenno dopo, potrebbe in linea teorica anche riconoscersi l'esistenza del nesso funzionale. Ciò, però, non vale in relazione alle affermazioni dell'11 maggio 2021, che gli appaiono come un tentativo di condizionare impropriamente l'esito del processo relativo alle prime dichiarazioni. Tentativo che, peraltro, gli sembra assolutamente inopportuno, se si considera che esso è stato posto in essere da un parlamentare. Riferendosi poi al merito delle dichiarazioni rese il 18 marzo 2019, sottolinea come i parlamentari, pur se tutelati dalle garanzie costituzionali, non pos-

sono accusare altri di aver commesso reati, come è accaduto nel caso in esame in cui l'on. Morelli ha chiaramente adombrato l'idea che il sindaco Sala avesse commesso atti illeciti.

Chiede, infine, che la votazione sull'istanza presentata dall'on. Morelli sia votata per parti separate: la prima avente ad oggetto le dichiarazioni del 18 marzo 2019 e la seconda avente ad oggetto le dichiarazioni dell'11 maggio 2021.

Enrico COSTA, *presidente*, accoglie la richiesta di votazione per parti separate proveniente dall'on. Lacarra, anche in considerazione dell'esistenza di precedenti in materia.

Dario IAIA (FI-PPE) preannuncia il voto favorevole del suo gruppo alla proposta del relatore in relazione a entrambe le dichiarazioni rese dall'on. Morelli. Nel ricordare i due principi sanciti dall'articolo 68 (insindacabilità parlamentare) e dall'articolo 21 della Costituzione (libertà di manifestazione del pensiero), sottolinea che entrambe le dichiarazioni espresse dall'on. Morelli concernono fatti di interesse pubblico, non solo locale ma anche nazionale. Evidenzia che, a suo avviso, la Giunta deve garantire i deputati – e quindi anche l'organo cui essi appartengono – da iniziative giudiziarie pretestuose, infondate e intimidatorie. Condivide il rilievo esposto dall'on. Pittalis nella propria relazione, secondo il quale la velocità della comunicazione politica attuale spesso non è compatibile con i tempi dell'attività parlamentare (e segnatamente con quelli legati alla presentazione degli atti di sindacato ispettivo). Anch'egli ritiene quindi necessario adeguare la portata della prerogativa della insindacabilità alle più moderne esigenze comunicative. Soffermandosi sulle dichiarazioni dell'on. Morelli dell'11 maggio 2021, prende atto di due orientamenti interpretativi diversi in ordine alla portata dell'insindacabilità, quando questa sia invocata da parlamentari che ricoprono anche cariche di Governo: da un lato, quello più estensivo della Giunta che tiene conto del fatto che il parlamentare/membro del Governo non può

svolgere un'attività parlamentare piena; dall'altro, quello più restrittivo della Corte costituzionale, per la quale tale circostanza non rileva ai fini dell'applicazione dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione. Anche a nome del Gruppo che rappresenta, considera preferibile l'orientamento più estensivo prima ricordato, in quanto garantisce massimamente la libertà di espressione del pensiero del parlamentare ed evita ingiustificate e paradossali limitazioni in capo a chi riveste anche cariche governative. Per tali ragioni, esprime l'avviso che debba prevalere il criterio sostanziale di interpretazione della prerogativa dell'insindacabilità, che tenga conto del contesto politico, della rilevanza pubblica e della contenenza verbale delle opinioni espresse dal parlamentare.

Laura CAVANDOLI (Lega) soffermandosi innanzitutto sulla problematica connessa all'estensione della prerogativa dell'insindacabilità dei deputati che siano al contempo membri del Governo, ritiene inaccettabile la tesi secondo cui questi potrebbero svolgere un'attività parlamentare limitata: sul tema occorrerebbe un ripensamento *de iure condendo*.

Nel condividere le osservazioni svolte in precedenza in ordine alle nuove modalità di comunicazione politica, è convinta che ricorrano i requisiti della insindacabilità in entrambe le dichiarazioni espresse dall'on. Morelli. Nel caso delle dichiarazioni del 7 aprile 2021, ritiene che il fatto che atti di sindacato ispettivo siano stati presentati da altri esponenti del Gruppo non osti al riconoscimento dell'insindacabilità.

Infine, si associa alla richiesta di voto per parti separate e preannuncia il voto favorevole del suo gruppo sulla proposta del relatore.

Ingrid BISA (Lega) nel concordare con quanto detto dalla collega Cavandoli, ricorda in primo luogo che la Giunta deve limitarsi a verificare l'applicabilità dell'articolo 68 della Costituzione senza entrare nel merito penalistico delle vicende oggetto del giudizio. In secondo luogo, afferma di non condividere il contenuto della sentenza

della Corte costituzionale n. 304 del 2007, laddove essa afferma che la coincidenza nella stessa persona dei ruoli di parlamentare e di ministro non giustifica un'applicazione estensiva della insindacabilità quando questi esercita funzioni attinenti alla carica di Governo. Tale interpretazione, tuttavia, non sembra conciliarsi col fatto che, anche ieri, alcuni deputati che rivestono cariche di Governo hanno liberamente esercitato il proprio diritto di voto – garantito proprio dall'articolo 68 della Costituzione – esprimendo la fiducia su un provvedimento del Governo.

Conclude sostenendo che l'articolo 68 della Costituzione dovrebbe coprire interamente anche le opinioni espresse dal deputato che sia poi chiamato a far parte del Governo.

Pietro PITTALIS (FI-PPE), *relatore*, apprezza il dibattito che ha portato alla luce aspetti problematici. Molti dei dubbi vengono sciolti, a suo parere, dalla relazione che accompagna la sua proposta di insindacabilità.

Riferendosi al « caso Ronchi », deciso nella XVI legislatura, ricorda che la Giunta ritenne meritevole di tutela – sotto il profilo della fruizione della garanzia in discorso – il deputato che ricopriva una carica di Governo. Diversamente opinando – sottolineava la Giunta – la funzione di ministro finirebbe per « inibire la tutela offerta dall'articolo 68, primo comma, della Costituzione, e costituirebbe addirittura una limitazione all'esercizio di diritti fondamentali come l'espressione del libero pensiero e il diritto di critica, pur in presenza della contestuale carica di parlamentare ». Il che gli sembrerebbe paradossale.

Con riguardo alla sentenza della Corte costituzionale n. 304 del 2007, sottolinea poi che questa si è limitata a stabilire il principio secondo cui « La coincidenza, nella stessa persona, della posizione di parlamentare e di ministro non giustifica in alcun modo l'applicazione estensiva al ministro della garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione, propria del parlamentare, quando questi esercita funzioni attinenti alla carica di Governo ». Ciò, nonostante « Il fatto che

il parlamentare chiamato a ricoprire la carica di ministro si trovi in una condizione parlamentare particolare, per non essere in grado di svolgere un'attività parlamentare piena ». Nel caso a suo tempo esaminato dalla Consulta (caratterizzato dalla mancanza di attività parlamentare connessa alle opinioni oggetto di incriminazione), la difesa del Senato aveva necessariamente insistito sulla tesi per cui, in caso di coincidenza della posizione di parlamentare con quella di ministro, la garanzia dell'insindacabilità dovrebbe coprire le dichiarazioni *extra moenia* del parlamentare-ministro, anche se non ascrivibili a funzioni parlamentari tipizzate, per il solo fatto di essere riferibili o connesse alla carica ministeriale e alla realizzazione dell'indirizzo politico che con essa si manifesta.

Nel caso oggi all'esame della Giunta, invece, evidenzia che l'on. Morelli – con riferimento alle dichiarazioni dell'11 maggio 2021 – aveva divulgato *extra moenia* i contenuti di atti di sindacato ispettivo previamente concordati con il proprio collega di Gruppo, Igor Iezzi. Egli, pertanto, non invoca l'insindacabilità per il fatto in sé che, all'epoca, rivestiva una carica di Governo, ma perché ritiene che le opinioni espresse fossero comunque connesse all'esercizio della funzione parlamentare (sia pure esplicita « in concorso » con l'on. Iezzi).

È consapevole che la giurisprudenza della Corte costituzionale ritiene che la verifica del nesso funzionale tra dichiarazioni rese *extra moenia* e attività tipicamente parlamentari debba essere effettuata con riferimento alla stessa persona. Cionondimeno, è dell'avviso che tale orientamento vada superato per le ragioni che ha esposto nella precedente seduta del 31 gennaio scorso. A tali ragioni aggiunge che l'on. Morelli, all'epoca dei fatti, era – sì – membro del Governo, ma al contempo anche consigliere comunale di opposizione presso il capoluogo lombardo. Pertanto, egli, per un verso, non poteva sottoscrivere atti di sindacato ispettivo ma, per altro verso, riteneva necessario, e persino doveroso, stigmatizzare politicamente una vicenda di rilievo nazionale.

Alla luce delle predette considerazioni, conferma la proposta alla Giunta di deliberare l'insindacabilità delle opinioni espresse dall'on. Morelli sia il 18 marzo 2019 sia l'11 maggio 2021.

Enrico COSTA, *presidente*, non essendovi altri interventi ed essendo stata richiesta la votazione per parti separate, pone in primo luogo in votazione la proposta del relatore secondo la quale le dichiarazioni dell'on. Morelli del 18 marzo 2019 (querela di Giuseppe Sala del 28 marzo 2019) costituiscono opinioni espresse nell'esercizio della funzione parlamentare ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

La Giunta approva la proposta del relatore.

Enrico COSTA, *presidente*, pone quindi in votazione la proposta del relatore secondo la quale le dichiarazioni dell'on. Morelli dell'11 maggio 2021 (querela di Giuseppe Sala dell'8 luglio 2021) costituiscono opinioni espresse nell'esercizio della funzione parlamentare ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

La Giunta approva la proposta del relatore.

La seduta termina alle 9.50.