

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

**Doc. IV-quater
n. 6**

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE PELLEGRINI)

SULLA

APPLICABILITÀ DELL'ARTICOLO 68, PRIMO COMMA,
DELLA COSTITUZIONE, NELL'AMBITO DI UN
PROCEDIMENTO CIVILE

NEI CONFRONTI DEL SENATORE

GABRIELE LANZI

pendente dinanzi alla XVIII^a Sezione civile del Tribunale di Roma

Comunicata alla Presidenza il 9 febbraio 2022

ONOREVOLI SENATORI.- In data 15 luglio 2021 il senatore Gabriele Lanzi ha sottoposto al Senato della Repubblica la questione dell'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, in relazione ad un atto di citazione del 18 maggio 2021 (R. G. n. 32914/2021), presentato alla XVIII^a Sezione civile del Tribunale di Roma.

Il Presidente del Senato ha deferito alla Giunta tale richiesta il 16 luglio 2021 e l'ha annunciata in Assemblea in data 20 luglio 2021.

In data 13 ottobre 2021 il senatore Gabriele Lanzi ha depositato una memoria allegando la comparsa di costituzione e la risposta, unitamente alle relative produzioni documentali depositate nel giudizio pendente dinanzi al Tribunale di Roma. In data 20 ottobre 2021 lo stesso senatore è stato audito dalla Giunta ai sensi dell'articolo 135, comma 5, del Regolamento del Senato.

La Giunta ha esaminato la questione nelle sedute del 6, 20 e 26 ottobre 2021, concludendo l'esame in tale data nel senso dell'insussistenza dell'insindacabilità delle opinioni espresse a norma dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

* * *

a) Fatto

Dalla documentazione agli atti della Giunta si evince che la vicenda ha preso avvio da un *post* pubblicato su *Facebook* in data 7 dicembre 2018 con cui il senatore Lanzi ha criticato la scelta dell'onorevole Matteo Dall'Osso di abbandonare, nel dicembre 2018, il Gruppo dei deputati del MoVimento 5 Stelle (con cui era stato eletto e che in quel momento si trovava tra le forze di maggioranza) per aderire al Gruppo dei deputati di Forza Italia (partito politico in quel momento all'opposizione). Si precisa peraltro che, a decorrere dalla fine di maggio 2021, l'onorevole Dall'Osso si è successivamente iscritto al Gruppo

parlamentare Coraggio Italia.

Riferisce il senatore Lanzi che il contenuto integrale del citato *post* è il seguente: «*Ci sono delle cose che riescono ancora a sorprendermi! Sono dispiaciuto per la sua salute ed è un fardello molto pesante da portarsi dietro, ma non posso restare in silenzio di fronte a questo cambio di campo, e che campo per la miseria, che come dicevo all'inizio mi ha sorpreso e non poco. La motivazione (non mi hanno approvato un emendamento sui disabili) non sta in piedi. Ogni parlamentare nelle sue prerogative può presentare tutto lo scibile umano ma se non è concordato muore nella culla. Si deve avere l'approvazione del proprio capogruppo di Commissione, del Capogruppo e l'accordo con il Governo. È giusto così o non si concluderebbe nulla. Ci vuole pazienza tanto più che questa è la nostra prima legge di stabilità che si perfeziona avendo avuto un'estate dedicata principalmente alla tragedia di Genova. Dell'Osso ha deciso di aderire a Forza Italia avvalendosi del suo libero arbitrio. Pur nella "tragicità" di questa decisione mi conforta il fatto che forse le sue condizioni di salute non lo sostengono più di tanto facendogli fare questa ca[...]ta. Cosa devo dire? C'è poco da dire. Evidenzio questa notizia, oramai di dominio pubblico ma vi chiedo di non utilizzare insulti o male parole. Aggiunge male al suo male e questo basta e avanza. Mi raccomando, moderazione, presa atto senza indecenze oppure cancello il post. Con educazione si può scrivere tutto ma se scadiamo nel mero insulto si passa dalla parte del torto».*

L'onorevole Dall'Osso, portatore di disabilità in quanto malato di sclerosi multipla, ha ritenuto che nella condotta del senatore Lanzi si scorgessero gli estremi della diffamazione, commessa a mezzo *social network*, aggravata dal dilleggio nei confronti di una persona portatrice di disabilità. A suo avviso infatti, il giudizio espresso nei propri confronti, poi ripreso da alcune testate giornalistiche telematiche e anche dalla

stampa, avrebbe violato il suo onore, reputazione ed immagine.

Al di là degli estremi del reato, l'onorevole Dall'Osso, con atto di citazione notificato il 18 maggio 2021, ha quindi convenuto in giudizio il senatore Lanzi chiedendo il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale-esistenziale a lui causato. In tal sede, in particolare, da un lato ha stigmatizzato la "connessione arbitraria e pernicioso" tra il proprio stato di salute e l'opzione del ricollocamento all'interno dei Gruppi parlamentari, dall'altro ha evidenziato la "viralità" della dichiarazione lesiva ed il suo carattere di diffusività, evincibile dai successivi *post* degli utenti della rete, della quale il senatore Lanzi si sarebbe servito intenzionalmente al fine di attaccare e screditare il collega dissenziente; l'onorevole Dall'Osso ritiene infatti di essere divenuto il "bersaglio" da delegittimare al fine di evitare altre fuoriuscite dal MoVimento 5 Stelle e l'indebolimento ulteriore della forza politica.

Il senatore Lanzi, nella propria istanza, dopo aver rammentato come tra gli obiettivi del MoVimento 5 Stelle si sia sempre iscritto quello di modificare l'articolo 67 della Costituzione introducendo il vincolo di mandato, ha evidenziato in particolare il proprio ruolo di Segretario del Gruppo parlamentare del MoVimento 5 Stelle, nei cui compiti rientra quello di svolgere attività di coordinamento e di supervisione del rispetto del Regolamento interno del Gruppo; ha peraltro richiamato le proprie critiche alla decisione dell'onorevole Dall'Osso esternate in occasione della riunione del Consiglio Direttivo del Gruppo Parlamentare tenutasi il 10 dicembre 2018, nella quale si è discusso di sanzioni disciplinari con riguardo all'articolo 21 dello Statuto del Movimento, nonché un proprio intervento sulla medesima materia nel corso della seduta del Consiglio direttivo dell'8 ottobre 2018.

Il senatore ritiene che il *post* in esame si collochi in un più ampio contesto di

comunicazione all'esterno delle prerogative già da lui esercitate all'interno della propria Camera di appartenenza, in particolare in quanto membro del Direttivo del Gruppo politico del MoVimento 5 Stelle; le espressioni da lui utilizzate - le quali sarebbero prive di alcun intento denigratorio della persona dell'onorevole Dall'Osso e finalizzate esclusivamente ad addurre il caso *de quo* quale fattispecie esemplificativa dell'importanza della battaglia politica per l'introduzione del vincolo di mandato - costituirebbero a suo avviso manifestazioni *extra moenia* del proprio pensiero politico già esplicitato in precedenza nell'esercizio delle funzioni di parlamentare.

* * *

b) Diritto

Si evidenzia in via preliminare che la legge n. 140 del 2003 prevede all'articolo 3, comma 7, una modalità "speciale" di attivazione del procedimento parlamentare per la verifica della prerogativa dell'insindacabilità, consentendo che il senatore interessato possa autonomamente investire della questione la Camera di appartenenza, senza dover seguire l'*iter* "ordinario", previsto nei commi 2, 3 e 4 del medesimo articolo 3 e, quindi, senza sollevare l'eccezione in giudizio. L'unica condizione richiesta dal sopracitato comma 7 dell'articolo 3 è che sia "*in corso un procedimento giurisdizionale di responsabilità nei suoi confronti*" (come recita testualmente la norma in questione).

Nel caso di specie, alla richiesta di deliberazione è stato allegato dallo stesso senatore Lanzi l'atto di citazione dinanzi al Tribunale di Roma, notificatogli dall'ingegner Dall'Osso per l'udienza del 16 settembre 2021, nonché il decreto con cui il giudice ha differito la prima udienza al 3 novembre 2021. Essendo quindi già stato instaurato il procedimento giurisdizionale civile in questione, sussiste il requisito

richiesto dalla legge n. 140 del 2003 per l'attivazione dell'istruttoria parlamentare in titolo.

Si rende opportuno rammentare che la giurisprudenza costante della Consulta (vedi, tra tutte, le sentenze della Corte costituzionale n. 144 del 2015, n. 55 del 2014, n. 305 del 2013 e n. 81 del 2011) ritiene che le dichiarazioni rese *extra moenia* (in un'intervista, ad esempio) da un parlamentare siano coperte dalla prerogativa dell'insindacabilità, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, a condizione che sia ravvisabile un nesso funzionale con l'esercizio del mandato parlamentare, basato sulla corrispondenza sostanziale di contenuto tra opinioni espresse all'esterno e opinioni espresse nell'ambito di attività parlamentari. In altri termini la Corte costituzionale, recependo anche gli indirizzi interpretativi della Corte europea dei diritti dell'uomo, ritiene configurabile la prerogativa dell'insindacabilità nei casi in cui la dichiarazione "esterna" del parlamentare (alla stampa o sui *social*) abbia finalità divulgativa di opinioni espresse nel corso delle attività parlamentari. Il parametro sul quale la Corte costituzionale valuta la sussistenza o meno del nesso funzionale è appunto la sostanziale corrispondenza di contenuto fra la dichiarazione espressa all'esterno delle aule parlamentari e quella pronunciata all'interno, con la precisazione che non è necessaria una puntuale coincidenza terminologica tra i due atti (*extra moenia* e *intra moenia*), essendo invece sufficiente una corrispondenza contenutistica sostanziale.

Il senatore Lanzi, nelle sue memorie, ha rilevato come la modifica dell'articolo 67 della Costituzione e l'introduzione del vincolo di mandato imperativo per i parlamentari - finalizzato a contrastare i cambi di partito da parte di questi ultimi - sia notoriamente uno degli obiettivi del MoVimento 5 Stelle; ha sottolineato a tale proposito come tale obiettivo sia stato

introdotto esplicitamente nel Contratto di Governo tra MoVimento 5 Stella e Lega e sia previsto nell'ambito delle riforme costituzionali indicate nella piattaforma *Rousseau*.

Ha inoltre posto in evidenza il proprio ruolo, oltre che di delegato d'Aula, di Segretario del Gruppo parlamentare del MoVimento 5 Stelle a far data dal 3 luglio 2018; sotto tale profilo, ha in particolare rimarcato il legame tra tale ultima carica e l'attività inerente alle situazioni che possano dar luogo alle sanzioni previste dall'articolo 21 del Regolamento del predetto Gruppo parlamentare, le quali sono disposte dal Presidente del Gruppo, sentito il Comitato Direttivo, di cui anche i Segretari fanno parte.

Il senatore Lanzi ha allegato agli atti depositati dinanzi alla Giunta il verbale della riunione del Consiglio Direttivo del Gruppo senatori del MoVimento 5 Stelle, convocata dal Capogruppo presso Palazzo Carpegna in data 8 ottobre 2018.

Si evince da tale atto che in quella sede egli stigmatizzò il comportamento dei colleghi che, uscendo dal Gruppo parlamentare del MoVimento 5 Stelle, non si dimettevano ma passavano ad altro Gruppo; il senatore chiese, a tale proposito, che fossero attuate le procedure previste per le sanzioni comminate dal codice etico e che venissero calendarizzati i provvedimenti anche di ordine costituzionale per introdurre il vincolo di mandato.

La posizione espressa dal senatore Lanzi in tale occasione fu peraltro ribadita - citando esplicitamente proprio il caso del deputato Matteo Dall'Osso - nel corso della riunione del Consiglio Direttivo del Gruppo parlamentare del MoVimento 5 Stelle del 10 dicembre 2018.

* * *

Si evidenzia che le attività compiute all'interno di un Gruppo parlamentare (o anche di un partito o movimento) non

possono avere la valenza di per sé di atti *intra moenia* ai fini del riconoscimento della prerogativa dell'insindacabilità di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione, atteso che tale qualità è ravvisabile per le attività parlamentari proprie (in Assemblea e in Commissione o comunque avendone connessione funzionale) ed altresì per gli atti parlamentari tipici (interrogazione, interpellanza, mozione).

La Cassazione a Sezioni Unite, nell'ordinanza n. 3335 del 2004, ha chiarito che i Gruppi parlamentari hanno natura bivalente, distinguendo tuttavia «due piani di attività: uno squisitamente "parlamentare", in relazione al quale i gruppi costituiscono gli strumenti necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie del Parlamento, come previsto e disciplinato dalle norme della Costituzione, dalle consuetudini costituzionali, dai regolamenti delle Camere e dai regolamenti interni dei gruppi medesimi; l'altro, più strettamente politico, che concerne il rapporto, "molto stretto, ed in ultima istanza di subordinazione", del singolo gruppo con il partito di riferimento [...]

Con riferimento a tale secondo piano di attività, i gruppi parlamentari sono da assimilare ai partiti politici, ai quali va riconosciuta la qualità di soggetti privati, dato che nel nostro assetto costituzionale e nel generale quadro ordinamentale i partiti politici assumono la configurazione e il profilo di soggetti privati, ai quali si applicano, come associazioni non riconosciute, le norme relative alle persone giuridiche private» (brano tratto integralmente dalla predetta ordinanza).

Orbene, alla luce di tale prospettazione appare evidente che, nel caso di specie, il "piano di attività" era strettamente politico e non parlamentare e comunque slegato dalla funzione autonoma di espressione delle idee. Le dichiarazioni del senatore Lanzi riguardano, infatti, un tema politico trattato dal Gruppo e dal MoVimento

5 Stelle, essendo quindi le stesse del tutto estranee alle procedure parlamentari e, infatti, non documentate e non documentabili da nessun atto pubblicato dal Senato, né in un resoconto stenografico né in un resoconto sommario.

Il senatore Lanzi non ha pronunciato le espressioni all'interno delle Conferenza dei Capigruppo o all'interno di un Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi di una Commissione parlamentare e quindi non è ravvisabile, neanche in maniera indiretta, un collegamento funzionale con le attività *intra moenia* del Parlamento.

Essendo, pertanto, le affermazioni pronunciate durante le riunioni del proprio Gruppo classificabili come *extra moenia*, lo si ribadisce senza un apparente profilo funzionale, non può configurarsi il nesso richiesto dalla giurisprudenza della Consulta, mancando del tutto uno dei due "cardini" dello stesso, ossia l'atto *intra moenia*.

È appena il caso di ricordare che la Corte costituzionale ha sempre ribadito che un collegamento con le attività politiche non è in alcun modo sufficiente a radicare la prerogativa di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione, occorrendo a tal fine un'attività "interna" alle Camere, che possa assumere una connotazione "parlamentare".

Come la Giunta ha già avuto modo di rilevare in occasione di un procedimento esaminato nella precedente legislatura, l'attinenza della dichiarazione esterna ad una disputa politica rileva su un piano diverso da quello dell'insindacabilità di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione ossia, eventualmente, sul piano della scriminante dell'esercizio di un diritto ai sensi dell'articolo 51 del codice penale (nella specie, del diritto di critica politica).

Le cause oggettive di esclusione del reato (o cause di giustificazione o, anche, scriminanti) sono particolari situazioni in presenza delle quali un fatto, che altrimenti sarebbe da considerarsi reato, tale non è

perché la legge lo consente, lo impone o lo tollera (articoli 51 e seguenti del codice penale). Le scriminanti, quindi, si fondano sul principio di non contraddizione secondo il quale un ordinamento giuridico non può, ad un tempo, consentire e vietare uno stesso fatto.

Rispetto ad un reato di diffamazione, la scriminante dell'esercizio del diritto (e nella specie dell'esercizio del diritto di critica politica) esclude la configurabilità del reato, ossia esclude che il fatto accertato possa essere qualificato come penalmente rilevante.

Va tuttavia evidenziato che l'accertamento della presenza o meno di una scriminante è demandato all'esclusiva competenza dell'autorità giudiziaria, l'unica alla quale nel nostro ordinamento costituzionale è attribuito il potere di accertare la sussistenza degli elementi costitutivi del reato (anche di quelli "negativi", ossia l'assenza di scriminanti).

Né può trarre in inganno l'attinenza della scriminante in questione alla critica politica, atteso che alla Giunta non spetta la valutazione della sussistenza di siffatto "elemento negativo" del reato, quanto semmai la valutazione che la dichiarazione espressa *extra moenia* dal parlamentare sia o meno riconducibile all'esercizio di funzioni parlamentari (e peraltro non politiche *sic et simpliciter*).

L'ambito teorico e metodologico delle due predette situazioni solo apparentemente risulta simile, essendo in realtà molto diverso, e in particolare nel primo caso incentrato sulla valutazione della sussistenza o meno del reato (attraverso la valutazione della configurabilità di un "elemento negativo" dello stesso, ossia della presenza o meno di una scriminante), nel secondo caso incentrato invece sulla corrispondenza tra la dichiarazione resa *extra moenia* e quella espressa *intra moenia*, ossia nelle aule parlamentari.

Per un principio di divisione dei poteri, l'accertamento relativo al primo dei

due profili richiamati spetta all'esclusiva competenza dell'autorità giudiziaria, mentre il secondo spetta alla competenza della Camera di appartenenza del parlamentare.

È appena il caso di precisare che la giurisprudenza ha connotato una serie di diritti di critica (oltre ovviamente al diritto di critica politica): si pensi, solo a titolo esemplificativo, al diritto di critica sindacale, riconosciuto appunto ai rappresentanti sindacali dalla giurisprudenza, sia penale che lavoristica, al diritto di critica giornalistica, corollario del cosiddetto diritto di cronaca, al diritto di satira, eccetera. Le relative scriminanti, in quanto tali, devono essere fatte valere in sede processuale dal sindacalista, dal giornalista, dal politico che non sia parlamentare (ad esempio dal sindaco di un Comune) ed infine dallo stesso politico parlamentare qualora non sia configurabile l'esercizio di funzioni parlamentari (ma solo appunto l'esercizio di un diritto di critica politica). Va a tal proposito rilevato che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 144 del 2015, relativamente al perimetro di applicazione della prerogativa dell'insindacabilità, afferma testualmente: *«Va, dunque, ribadita l'inaccoglibilità della tesi sostenuta dal Senato nella memoria di costituzione, secondo la quale il perimetro dell'insindacabilità parlamentare per le opinioni espresse extra moenia andrebbe rimodulato in senso estensivo, in considerazione del mutato atteggiarsi del mandato parlamentare, fino a ricomprendervi tutte quelle occasioni in cui il parlamentare raggiunga il cittadino, illustrando opinioni imputabili o riconducibili alla carica ricoperta e non riferibili alla propria sfera privata di interessi. Tale tesi appare, "proprio per la eccessiva vaghezza dei termini e dei concetti impiegati, non compatibile con il disegno costituzionale: da un lato, infatti, essa si concentra su un'attività (quella 'politica') non necessariamente coincidente con la funzione parlamentare, posto che, tra l'altro,*

questa si esprime, di regola, attraverso atti tipizzati (non è un caso che l'art. 68 Cost. circoscriva l'irresponsabilità dei membri del Parlamento alle 'opinioni espresse' ed ai 'voti dati' 'nell'esercizio delle loro funzioni') [omissis]».

Il confine tra critica politica in senso ampio - non idonea a radicare la prerogativa dell'insindacabilità - ed esercizio della specifica funzione parlamentare emerge a chiare lettere dalla sopracitata sentenza, che peraltro riprende un orientamento costante della Consulta.

* * *

Per tali motivi la Giunta ha deliberato, a maggioranza, di proporre all'Assemblea di ritenere che il fatto, per il quale il senatore Gabriele Lanzi ha ricevuto un atto di citazione (n. 32914/2021) pendente presso la XVIII^a Sezione civile del Tribunale di Roma, non concerne opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e che, pertanto, non vige nel caso di specie la garanzia costituzionale di insindacabilità di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

PELLEGRINI, *relatore*