

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIX LEGISLATURA

Doc. IV-ter
n. 6-A

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE SALLEMI)

SULLA

**RICHIESTA DI DELIBERAZIONE IN MATERIA DI
INSINDACABILITÀ AI SENSI DELL'ARTICOLO 68, PRIMO
COMMA, DELLA COSTITUZIONE, NELL'AMBITO DI UN
PROCEDIMENTO CIVILE**

NEI CONFRONTI DELL'ONOREVOLE

GABRIELE LANZI

SENATORE ALL'EPOCA DEI FATTI

procedimento civile n. 32914/2021 R.G. pendente presso il Tribunale di Roma – XVIII sezione civile

Trasmessa dal Tribunale di Roma il 5 ottobre 2023

e pervenuta alla Presidenza del Senato il 5 ottobre 2023

Comunicata alla Presidenza il 7 febbraio 2024

ONOREVOLI SENATORI.- Il Giudice del Tribunale ordinario di Roma – XVIII Sezione civile, con lettera pervenuta in data 5 ottobre 2023, ha trasmesso al Senato della Repubblica, ai sensi dell'articolo 3 della legge 20 giugno 2003, n. 140 e dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, copia degli atti del procedimento civile n. 32914/2021 R.G. pendente nei confronti dell'onorevole Gabriele Lanzi, senatore all'epoca dei fatti, per accertare se le condotte oggetto del procedimento civile *de quo* integrino o meno l'ipotesi di espressione di opinioni insindacabili a norma dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, in quanto connesse all'esercizio delle funzioni svolte da parte di un membro del Parlamento.

Il Presidente del Senato ha deferito la questione all'esame della Giunta il 18 ottobre 2023 e l'ha annunciata in Aula in pari data.

La Giunta ha esaminato la questione nelle sedute del 14 novembre e del 13 dicembre 2023, nonché del 16 e del 23 gennaio 2024, deliberando in tale data nel senso dell'insindacabilità.

* * *

1) Fatto

La vicenda *de qua* è già stata sottoposta all'attenzione del Senato della Repubblica nel corso della XVIII legislatura, su richiesta dello stesso senatore Lanzi.

In data 26 ottobre 2021, la Giunta – in difformità rispetto alla proposta formulata dal relatore Paroli – ritenne non sussistente la garanzia costituzionale dell'insindacabilità di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione (Doc. IV-*quater*, n. 6).

Nel corso della seduta di Aula del 16 febbraio 2022, fu accolta la proposta di rinvio dell'esame, attesa la pendenza di trattative per la bonaria composizione della lite. Successivamente, il 5 aprile 2022, il senatore Lanzi trasmise atto di rinuncia alla deliberazione da parte del Senato, con conseguente estinzione del procedimento pendente dinanzi all'Assemblea del Senato.

Dall'ordinanza attualmente deferita all'esame della Giunta si evince che – avuto esito negativo il tentativo di bonario componimento – l'ex senatore Lanzi ha

nuovamente eccepito in giudizio l'insindacabilità delle opinioni espresse *ex* articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Il Tribunale di Roma, non ritenendo meritevole di accoglimento la predetta eccezione, ha conseguentemente trasmesso gli atti al Senato della Repubblica ai sensi dell'articolo 3, commi 4 e 5, della legge n. 140 del 2003, al fine di ottenere la relativa deliberazione.

Nella seduta di Giunta del 14 novembre 2023, la senatrice Spelgatti ha ritenuto di condividere le conclusioni della relazione per l'Assemblea depositata nella scorsa legislatura dal senatore incaricato Pellegrini, nel senso della non sussistenza, nel caso di specie, della garanzia costituzionale di insindacabilità di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Nella seduta del 13 dicembre 2023, alla luce del dibattito svoltosi dinanzi alla Giunta, la relatrice ha dichiarato di rinunciare all'incarico.

* * *

Si rammenta che – come si evince dagli atti della precedente legislatura – la vicenda ha preso avvio da un *post* pubblicato su *Facebook* in data 7 dicembre 2018, con cui l'allora senatore Lanzi criticò 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).

L'ex senatore Lanzi, nel citato *post*, si espresse in questi termini: «*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, gravemente malato, 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 onore, reputazione ed immagine. 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.

Nell'istanza con cui ha sottoposto la questione all'esame del Senato nella precedente legislatura, l'ex senatore Lanzi, nel rammentare 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 rientrava quello di svolgere attività di coordinamento e di supervisione del rispetto del Regolamento interno del Gruppo; ha richiamato peraltro 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 era 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 ha quindi sostenuto che il *post* in esame si collocasse 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 state prive di 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 – costituivano a suo avviso manifestazioni *extra moenia* del proprio pensiero politico già esplicitato in precedenza nell'esercizio delle funzioni di parlamentare.

Con la richiesta oggi all'esame della Giunta l'Autorità giudiziaria del Tribunale di Roma – richiamando anche le conclusioni della Giunta della precedente legislatura, nonché la giurisprudenza costituzionale e di legittimità – ha ritenuto sostanzialmente che le attività compiute all'interno di un Gruppo parlamentare, come nella specie avvenuto, non possano essere considerate di per sé atti *intra moenia* ai fini del riconoscimento della prerogativa dell'insindacabilità di cui al primo comma dell'articolo 68 della Costituzione in quanto, atteso che tale qualità è ravvisabile per le attività parlamentari proprie e per gli atti parlamentari tipici, negli altri casi (tra cui quello dei Gruppi parlamentari), occorrerebbe considerare il "piano di attività", distinguendo quello "parlamentare" da quello "politico". Secondo il Giudice nel caso di specie il "piano di attività" del Gruppo parlamentare sarebbe strettamente politico e non parlamentare e non sussisterebbe pertanto alcun collegamento funzionale con le attività *intra moenia* del

Parlamento. Pertanto, ad avviso dell’Autorità giudiziaria, le dichiarazioni *extra moenia* dell’*ex* senatore Lanzi non appaiono funzionalmente collegate alla sua attività parlamentare *intra moenia*, ma piuttosto ad attività politica del Gruppo parlamentare del MoVimento 5 Stelle.

* * *

2) Diritto

Come è noto, 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 contentutistica sostanziale.

Il senatore Lanzi, negli atti depositati nel corso della precedente legislatura, 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 fosse stato introdotto esplicitamente nel Contratto di Governo tra MoVimento 5

Stelle e Lega e fosse previsto nell’ambito delle riforme costituzionali indicate nella piattaforma *Rousseau*.

Ha inoltre posto in evidenza il proprio ruolo, oltre che di delegato d’Assemblea, 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.

* * *

Tanto premesso, sono condivisibili, in riferimento al caso in esame, le conclusioni contenute nella relazione predisposta dal senatore Paroli nella scorsa legislatura, che fu illustrata dal Presidente Gasparri nella seduta di Giunta del 26 ottobre 2021.

In tal sede è stato opportunamente precisato che i Gruppi parlamentari, come evidenziato dalla dottrina, hanno natura bivalente, essendo associazioni privatistiche ma svolgendo al contempo funzioni squisitamente parlamentari e quindi pubbliche per eccellenza.

Riprendendo le stesse considerazioni svolte dal Giudice remittente nell'ordinanza relativa all'onorevole Lanzi – che a sua volta riporta la sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 3335 del 2004 – vi è infatti da evidenziare che tale impostazione risponde ad un consolidato orientamento che vede nei Gruppi parlamentari una natura giuridica composita, essendo contemporaneamente organi dei rispettivi partiti e, quindi, “riflesso istituzionale del pluralismo politico” (sentenze della Corte costituzionale n. 49 del 1998 e n. 298 del 2004), e soggetti costituzionalmente necessari, ai sensi degli articoli 72 e 82 della Costituzione, per l'organizzazione ed il buon andamento delle attività parlamentari. Come è stato osservato dalla dottrina, le Camere trovano, quindi, nei Gruppi parlamentari l'elemento cardine in base a cui strutturarsi, ricapitolare le posizioni politiche e svolgere le loro attività. Del resto, la natura e le funzioni costituzionalmente necessarie dei Gruppi parlamentari trovano una rispondenza nella disciplina che essi ricevono nei Regolamenti di ciascuna Camera del Parlamento italiano (per il Senato il Capo IV del Regolamento, per la Camera dei deputati il Capo III del Regolamento, ma per entrambi i testi normativi i richiami ai Gruppi sono disseminati in numerosi articoli). Basti pensare soltanto a due riferimenti ai Gruppi di estrema importanza per l'attività parlamentare: la composizione degli organi parlamentari interni, effettuata sulla base della consistenza dei Gruppi parlamentari, e la decisione in merito alla calendarizzazione dell'attività parlamentare, determinata dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari.

Inoltre occorre sottolineare come le recenti riforme dei Regolamenti parlamentari abbiano conferito ai Gruppi una visibilità esterna ancora più marcata, ad esempio prevedendo la trasmissione dello Statuto di ogni Gruppo al Presidente di ciascuna Camera e la pubblicazione degli stessi Statuti sui rispettivi siti istituzionali (articolo 15, commi 2-bis e 2-ter, del Regolamento della Camera e articolo 15, comma 3-bis, del Regolamento del Senato).

* * *

Nel caso specifico dell'onorevole Lanzi appare evidente, come ha rilevato anche

l'interessato negli atti presentati nel corso della precedente legislatura, che il *post* con cui egli ha criticato la scelta dell'onorevole Dall'Osso di passare a Forza Italia poco dopo l'inizio della legislatura si colloca in un più ampio contesto di divulgazione esterna dell'attività connessa con la sua funzione di parlamentare, svolta all'interno della propria Camera e del Gruppo parlamentare del MoVimento 5 Stelle, nel quale l'onorevole Lanzi rivestiva le funzioni di Segretario e membro del Comitato direttivo (organo, quest'ultimo, direttamente coinvolto nella materia delle sanzioni disciplinari per chi si comporti in modo contrario allo Statuto e al Codice etico del MoVimento).

Sostanzialmente, quindi, egli ha espresso *extra moenia* il proprio pensiero politico esplicitato nell'esercizio delle sue funzioni di parlamentare, con particolare riferimento alle tematiche inerenti all'introduzione del vincolo di mandato, citando il caso dell'onorevole Dall'Osso quale caso esemplificativo di un tema sul quale il MoVimento è molto impegnato, e che ha altresì riflessi immediati sull'attività parlamentare.

Tale conclusione è avvalorata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale che, in un caso analogo, ha considerato atto *intra moenia* la nota scritta da un parlamentare al proprio Presidente di Gruppo, poi divulgata in una conferenza stampa (Corte costituzionale, n. 298 del 2004).

* * *

Non è tuttavia sufficiente il requisito della corrispondenza contenutistica tra atto *intra moenia* ed atto *extra moenia*, essendo necessario anche un secondo requisito, enucleato dalla giurisprudenza della Corte, ossia il cosiddetto “legame temporale” fra l'attività parlamentare e la simmetrica attività esterna, in modo tale che quest'ultima assuma una sorta di ruolo divulgativo rispetto alla prima. In tale prospettiva l'atto *extra moenia* deve essere susseguente rispetto all'atto *intra moenia* o sostanzialmente contestuale rispetto allo stesso.

Nel caso di specie, il requisito del legame temporale appare sicuramente rispettato in relazione all'intervento del senatore Lanzi nella riunione del Consiglio direttivo del Gruppo dei senatori del

MoVimento 5 Stelle presso Palazzo Carpegna in data 8 ottobre 2018, che risulta essere precedente rispetto alla pubblicazione del *post* su *Facebook* (7 dicembre 2018).

Tuttavia, come ha specificato la Corte costituzionale, in particolare, nella sentenza n. 335 del 2006, il rapporto di sostanziale contestualità tra interventi esterni ed atti tipici è “*in linea di principio ipotizzabile anche tra esternazioni extra moenia ed atti tipici ad esse successivi... [e] presuppone che l’atto di funzione sia già preannunciato nelle prime o prevedibile sulla base della specifica situazione*”.

In particolare la Consulta, nel caso in cui l’atto *intra moenia* sia successivo all’atto *extra moenia*, incentra il legame temporale su due requisiti, alternativi tra loro, ossia il preannuncio nell’ambito della dichiarazione esterna della futura presentazione di un atto parlamentare o, in alternativa rispetto a tale fattispecie, la prevedibilità di un atto parlamentare “*sulla base della specifica situazione*”.

Il primo requisito, ossia quello del preannuncio, non sussiste nel caso di specie e pertanto occorre concentrare l’analisi sul secondo requisito, al fine di valutare se la presentazione di un atto parlamentare fosse o meno prevedibile sulla base della specifica situazione.

La verifica che occorre effettuare si basa necessariamente su canoni di verosimiglianza e di ragionevolezza, atteso che la prevedibilità si sostanzia ontologicamente in un giudizio prognostico *ex ante* ed in quanto tale necessariamente ancorato a criteri valutativi “probabilistici”.

La Corte costituzionale configura quindi un apposito criterio valutativo rispetto a tale fattispecie, stabilendo che il predetto giudizio prognostico *ex ante* debba essere incentrato sulla “*specifica situazione*” ed in tal modo richiedendo che i presupposti valutativi prognostici siano incentrati non su situazioni

generiche, quanto su situazioni connotate da specificità e quindi articolate secondo elementi puntuali e circostanziati.

Come osservato nella sopracitata relazione del 26 ottobre 2021, nel caso in esame, atteso il ruolo del senatore Lanzi di Segretario del Gruppo parlamentare e membro del Comitato direttivo nonché le posizioni già chiaramente espresse nella materia *de qua* nella riunione del Consiglio direttivo del Gruppo del MoVimento 5 Stelle dell’8 ottobre 2018, era ragionevolmente prevedibile che la fuoriuscita dell’onorevole Dall’Osso dal MoVimento 5 Stelle, oggetto del *post* all’origine della vicenda, avrebbe costituito argomento di un suo intervento nella medesima sede.

Pur essendo quindi sufficiente, per la configurabilità della prerogativa dell’insindacabilità nel caso di specie, l’intervento del senatore Lanzi in data 8 ottobre 2018, si può altresì ritenere sussistente il requisito temporale richiesto dalla Corte costituzionale anche con riferimento al secondo intervento del senatore Lanzi nel Consiglio direttivo del Gruppo parlamentare del MoVimento 5 Stelle, svoltosi appena due giorni dopo la pubblicazione del *post*, e cioè il 10 dicembre 2018.

* * *

Per tali motivi la Giunta propone, a maggioranza, all’Assemblea di deliberare che le dichiarazioni rese dall’onorevole Gabriele Lanzi, senatore all’epoca dei fatti, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell’esercizio delle sue funzioni e ricadono pertanto nell’ipotesi di cui all’articolo 68, primo comma, della Costituzione.

SALLEMI, *relatore*