

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIX LEGISLATURA

Doc. IV-ter
n. 5-A

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE BAZOLI)

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

NICOLA MORRA

SENATORE ALL'EPOCA DEI FATTI

procedimento civile n. 280/2017 R.G.

Trasmessa dal Tribunale di Lamezia Terme il 22 novembre 2022

e pervenuta alla Presidenza del Senato il 2 dicembre 2022

Comunicata alla Presidenza il 1° agosto 2023

ONOREVOLI SENATORI.- Il Giudice istruttore del Tribunale Ordinario di Lamezia Terme - Sezione Unica Civile, con lettera pervenuta in data 2 dicembre 2022, 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. 280/2017 R.G. pendente nei confronti del dottor Nicola Morra, 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 in data 5 dicembre 2022 e l'ha annunciata in Aula in data 6 dicembre 2022.

La Giunta ha esaminato la questione nelle sedute del 16 maggio, 27 giugno, 11 e 18 luglio 2022, deliberando in tale data nel senso dell'insindacabilità.

L'onorevole Morra ha fatto pervenire alla Giunta una memoria scritta, ai sensi dell'articolo 135, comma 5, del Regolamento del Senato, depositata in data 31 maggio 2023 ed è stato audito nel corso della seduta 27 giugno 2023.

* * *

1) Fatto

Il procedimento civile da cui ha origine la vicenda è stato instaurato nei confronti dell'onorevole Nicola Morra dalla Società Cooperativa "Malgrado Tutto S.r.l.", in relazione ad alcune affermazioni da lui proferite nel corso della trasmissione televisiva *L'Arena*, in onda su RaiUno il 10 aprile 2016, ritenute dalla suddetta società diffamatorie e lesive della propria immagine.

Dall'atto di citazione si evince che la Società Cooperativa "Malgrado Tutto S.r.l.", fino al 2016, dopo aver partecipato ad un bando di gara, ha gestito un Centro di Accoglienza Straordinaria (C.A.S.) per fronteggiare l'emergenza degli sbarchi dei

migranti, in regime di convenzione con la Prefettura di Catanzaro.

Riferisce in particolare parte attrice che l'allora senatore Morra, ospite del predetto programma televisivo, dopo aver sostenuto di dover riportare un episodio relativo alla sua visita presso il centro di accoglienza che lo "lasciava molto turbato", avrebbe sostanzialmente dichiarato di aver visto personalmente alcuni "ragazzi del centro" che lavoravano ai pannelli fotovoltaici sul tetto della struttura senza alcuna protezione, in violazione della normativa sulla sicurezza. Nel corso della medesima trasmissione il senatore Morra, riferendosi al C.I.E. (Centro di Identificazione ed Espulsione) gestito dalla stessa Società Cooperativa ed al suo rappresentante legale *pro tempore*, si sarebbe domandato "*...come questa persona possa gestire, e non da oggi ma da parecchi anni, soldi pubblici ma soprattutto vite umane con così grande leggerezza. Io ricordo che il C.I.E. in questione o C.T.P. o quello che è stato ha anche avuto la tragica esperienza di vantare 5 suicidi e sempre con la Malgrado Tutto che gestiva la struttura*".

Secondo la società cooperativa tali affermazioni avrebbero riportato circostanze prive di fondamento ed attribuito alla stessa fatti mai realmente accaduti; esse rivestirebbero pertanto un carattere diffamatorio, aggravato dalla particolare posizione di senatore della Repubblica del dichiarante, peraltro ospite del programma televisivo più visto la domenica.

Il Giudice istruttore, non ritenendo di accogliere l'eccezione concernente l'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, sollevata dalla difesa dell'onorevole Morra, ha sospeso il procedimento e rimesso gli atti al Senato della Repubblica per la relativa deliberazione.

* * *

2) Diritto

Si rende opportuno rammentare che la giurisprudenza costante della Consulta (si vedano, 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.

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, di talché le dichiarazioni *extra moenia* assumano carattere divulgativo di quanto riconducibile all'attività parlamentare (*ex plurimis* si riportano le sentenze n. 265 del 2014, n. 221 del 2014, n. 55 del 2014, n. 81 del 2011).

Si è aggiunto che non è da escludere, in astratto, che nel sistema costituzionale italiano l'insindacabilità possa coprire anche dichiarazioni rese *extra moenia*, non necessariamente connesse ad atti parlamentari, ma per le quali si ritenga nondimeno sussistente un evidente e qualificato nesso con l'esercizio della funzione parlamentare (Corte costituzionale, sentenza n. 133 del 2018, richiamata anche dalla sentenza n. 241 del 2022).

Del resto la stessa legge n. 140 del 2003, che reca disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione, all'articolo 3 interpreta in modo ampio il dettato costituzionale sull'immunità per le opinioni espresse, ritendendo applicata la garanzia in discorso non solo per la presentazione degli atti parlamentari "tipici", ma anche "per ogni altro atto parlamentare, per ogni attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di

parlamentare, espletata anche al di fuori del Parlamento".

Nel caso portato all'attenzione della Giunta, in relazione alle dichiarazioni rese dall'onorevole Morra, si rinviene il nesso funzionale come individuato dalla giurisprudenza dell'alta Corte e dalla legge, in quanto in numerose interrogazioni parlamentari, che portano la sua firma, si pone l'attenzione alla questione problematica delle condizioni dei migranti ospitati nei centri di prima accoglienza, tematica di cui il senatore si è sempre assiduamente occupato nella propria attività parlamentare, anche mediante visite dirette ed ispezioni ai centri.

Si riporta a tal proposito l'interrogazione a risposta scritta n. 4-04187, di cui l'onorevole Morra era cofirmatario, presentata il 25 giugno 2015 al Ministro dell'interno, che ha ad oggetto la gestione dei centri di primo soccorso e accoglienza (CSPA) ed in particolare della struttura di Lampedusa (Agrigento) da parte della cooperativa "Lampedusa accoglienza"; nella premessa di tale interrogazione si faceva riferimento alla grave situazione sociosanitaria dei migranti - che erano stati "*disinfettati con l'idrante all'interno della struttura per evitare il contagio dalla scabbia*" - nel periodo della gestione da parte della citata cooperativa; ciò aveva determinato l'espulsione della cooperativa stessa ed il conseguente svolgimento di procedure di affidamento sulla cui legittimità si chiedevano delucidazioni al Ministro.

La gestione di una struttura di accoglienza di migranti - quella sita nell'ex caserma "Prandina" di Padova - è oggetto dell'interrogazione a risposta orale n. 3-02210, presentata al Ministro dell'interno in data 23 settembre 2015 anche dal senatore Morra, quale cofirmatario.

Dopo aver posto in evidenza diverse problematiche, tra cui la presenza nella struttura di un numero di ospiti di molto superiore alla capienza, criticità nell'erogazione dei pasti, insufficiente dotazione organica del personale e mancata adeguatezza dell'immobile e degli impianti, gli interroganti chiedevano in particolare al

Ministro quali iniziative, nell'ambito delle proprie attribuzioni, intendesse adottare al fine di *«verificare, ed eventualmente risolvere, le criticità evidenziate, nonché la sussistenza di possibili inadempimenti, tanto in capo alla cooperativa affidataria del servizio di accoglienza migranti [...], quanto alla Prefettura di Padova»* e se non reputasse opportuno *«assumere adeguate iniziative, anche mediante la definizione di linee guida, per regolare i requisiti necessari in relazione ai casi in cui le strutture ospitano un numero di migranti superiore a 150 unità, nonché per definire in maniera più chiara il ruolo e l'inquadramento di chi vi presta servizio»*.

L'interrogazione a risposta scritta n. 4-04848, presentata il 19 novembre 2015 anche a firma del senatore Morra, era finalizzata a chiedere al Ministro dell'interno quali iniziative intendesse intraprendere al fine di assegnare sostanzialmente maggiori risorse alle forze dell'ordine per fronteggiare le diverse criticità del territorio trapanese. Tra queste ultime gli interroganti avevano, in premessa, posto in luce anche il fatto che *«la provincia di Trapani da anni è in prima fila nell'accoglienza di uomini e donne richiedenti asilo politico, dove proliferano le strutture ricettive che ospitano gli immigrati, raggiungendo numeri considerevoli. Infatti, alla data del 15 settembre 2015 si contano più di 30 strutture ricettive di accoglienza tra CAS (centri accoglienza straordinari), SPRAR (sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati), centri per minori non accompagnati, dove risultano presenti oltre 2.300 ospiti, oltre ad un CIE (centro di identificazione ed espulsione) in attesa di conversione in "hotspot"»*. A fronte di un aumento dei fenomeni di criminalità in tali zone, si evidenziava tra l'altro che *«su tutto il territorio nazionale e nel trapanese si riscontrano preoccupanti condizioni socio-economiche, soprattutto l'aumento della microcriminalità e la gestione dell'«emergenza migranti» ed il Governo dovrebbe conferire maggiori risorse e dotazioni alle forze dell'ordine per il controllo del territorio nazionale e di quello di Trapani in particolare»*.

Lo stesso senatore Morra, nella memoria depositata in Giunta il 31 maggio 2023, ha rammentato che con l'interrogazione a risposta scritta n. 4-01168, pubblicata il 22 novembre 2013, di cui egli era cofirmatario, si chiedeva conto ai Ministri competenti riguardo alla situazione del CIE di Milo (Trapani), la cui gestione era stata affidata alla cooperativa "L'Oasi" tramite bando del Ministero dell'interno. Gli interroganti, nel porre in dubbio che il criterio di aggiudicazione della gara secondo il prezzo più basso fosse adeguato alla gestione del CIE, evidenziavano un'insufficienza dei servizi erogati dalla citata cooperativa, anche sotto il profilo igienico-sanitario, tale da determinare per gli ospiti condizioni ambientali incompatibili con il rispetto della dignità umana.

Nella stessa memoria l'onorevole Morra ha inoltre citato l'interrogazione a risposta scritta n. 4-03599, pubblicata il 10 marzo 2015, rivolta al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro dell'interno (anche in tal caso in qualità di cofirmatario) con cui si sollecitava la risposta del Governo in merito alla procedura di aggiudicazione del Centro di accoglienza per richiedenti asilo situato nel Comune di Mineo (Catania), che ad avviso degli interroganti appariva viziata da diversi profili di illegittimità.

Si può peraltro rilevare come la gestione dei centri di accoglienza e del fenomeno migratorio sotto diversi profili – il rispetto dei diritti civili dei migranti e la pratica del caporalato (interrogazione a risposta scritta n. 4-01169 del 22 novembre 2013), l'intensificazione degli sbarchi e l'immigrazione clandestina (interrogazione a risposta orale n. 3-00379 del 19 settembre 2013), la gestione e la situazione delle strutture di accoglienza e le politiche migratorie nel loro complesso (interrogazioni a risposta scritta n. 4-00939 del 2 ottobre 2013 e n. 4-03159 del 16 dicembre 2014), le procedure di asilo, le condizioni dei migranti nei diversi centri di accoglienza, la modifica delle normative di riferimento e la necessità di incremento delle risorse (mozione n. 1-00068 del 13 giugno 2013) – abbia costantemente caratterizzato l'attività parlamentare del senatore Morra.

Risulta dunque evidente che fra le opinioni espresse negli atti parlamentari tipici e le dichiarazioni rese nell'intervento televisivo, oggetto del giudizio pendente davanti al giudice, sussiste una sostanziale corrispondenza di contenuti, così come richiesto dalla Corte Costituzionale (*ex plurimis*, sentenza n. 420 del 2008).

* * *

Non è tuttavia sufficiente il requisito della corrispondenza contenutistica tra atto *intra moenia* ed atto *extra moenia*, essendo necessario anche un secondo elemento, enucleato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, ossia il cosiddetto “legame temporale” fra l'attività parlamentare e la simmetrica attività esterna. Tale requisito è ravvisabile innanzitutto nei casi in cui l'atto *intra moenia* preceda, in un arco temporale ragionevolmente limitato, l'atto *extra moenia* (tra le tante, si confrontino le sentenze nn. 55, 221, 222 e 265 del 2014 e n. 144 del 2015).

Dall'elencazione degli atti parlamentari presentati dall'onorevole Morra risulta il carattere di conseguenza logico-temporale tra gli stessi e l'intervento televisivo oggetto di contestazione. Basti confrontare le date degli interventi riportati, per non parlare della corposa attività precedente cui si è accennato e di cui si dà conto anche nella citata memoria presentata dall'onorevole Morra alla Giunta.

Va inoltre osservato che, come ha specificato la Consulta, 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*» laddove l'atto sia «*prevedibile sulla base della specifica situazione*».

A tal proposito occorre riportare l'intervento del senatore nell'ambito dello svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata sulle misure di pubblica sicurezza volte a prevenire e contrastare il terrorismo di matrice fondamentalista e sul sistema nazionale di accoglienza dei migranti, svoltosi in Senato nell'ambito della seduta n. 671 del

28 luglio 2016 (si veda il resoconto stenografico della medesima seduta). Nel corso delle interrogazioni il senatore Morra interveniva rivolgendosi al Ministro dell'interno per sottolineare che i fenomeni migratori, quando non regolamentati e non trasformati da semplice accoglienza in integrazione culturale e sociale, costituiscono un'arma potenziale per le organizzazioni terroristiche; chiedeva dunque quali fossero le iniziative del Governo allora in carica per fronteggiare l'emergenza migratoria in modo strutturale ed organico «*magari dirottando mezzi finanziari che rappresentano attrattiva per operatori improvvisati cui sovente le prefetture concedono in affidamento diretto la gestione di Centri di accoglienza straordinaria (CAS) che successivamente risultano chiusi dalle prefetture stesse o, peggio, da procure della Repubblica*».

L'impegno nel senso della trasparenza nella gestione dei centri di accoglienza ha costituito quindi il *leit motiv* dell'attività parlamentare e politica dell'onorevole Morra, che del resto era stato invitato alla trasmissione televisiva “L'Arena” proprio sulla scorta di tale impegno, come sottolineato dallo stesso *ex* senatore nella memoria difensiva.

* * *

Infine, un ulteriore argomento difensivo enucleato dall'onorevole Morra nella memoria riguarda la giurisprudenza della Giunta del Senato riguardo alla ricomprensione nel novero delle attività parlamentari dei momenti di aggregazione politica attraverso i quali i partiti politici organizzano la propria presenza nelle Camere, attraverso i Gruppi parlamentari, «*che si configurano come una “proiezione” del partito in ambito parlamentare*» (si veda la relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del 7 marzo 2023, Doc. IV-ter, n. 3-A); in tal modo si concretizza quella specifica sinergia tra le articolazioni periferiche del partito e le strutture centrali, correlate all'attività dei Gruppi parlamentari – ai quali la Costituzione e i Regolamenti parlamentari demandano una serie di attività in ambito istituzionale – e si realizza il disposto

dell'articolo 49 della Costituzione sui partiti politici (*“concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale”*).

Pertanto le dichiarazioni rese nel corso di riunioni politiche territoriali rivestono, in quanto proiezione locale delle iniziative dei Gruppi parlamentari, *«la caratteristica di opinione connessa strettamente allo status di parlamentare, considerati i collegamenti funzionali “ontologici” e in qualche modo “intrinseci e necessitati” tra tale status e le opinioni espresse da un senatore o da un deputato nell’ambito delle riunioni dei Gruppi e di partiti politici»* (si veda la relazione citata). Diversamente opinando al parlamentare verrebbe preclusa la libertà di azione e di critica politica nelle riunioni e negli eventi di partito e di Gruppo, con tutte le conseguenze paradossali di tale preclusione sulla prerogativa di cui all'articolo 68 della Costituzione e sulle finalità che tale immunità persegue.

A tal proposito l'onorevole Morra evidenzia nella memoria difensiva che, con specifico riguardo alla gestione dei centri di accoglienza nella Regione Calabria e del CAS gestito dalla Società Cooperativa “Malgrado Tutto”, egli aveva discusso e rendicontato gli esiti della visita allo stesso Centro (da egli condotta in prima persona il 29 marzo 2016 insieme con un rappresentante regionale di *Amnesty international* e altri attivisti) durante gli incontri con gli iscritti e i simpatizzanti del Movimento Cinque Stelle avvenuti nei giorni successivi all'ispezione, per evidenziare la totale inadempienza alle minime prescrizioni in tema di sicurezza sul lavoro rilevate nel corso del sopralluogo.

Secondo l'onorevole Morra, anche tale visita al Centro si inquadra nell'ambito della complessiva attività politico-parlamentare del senatore sopra descritta, improntata all'attenzione alle condizioni dei migranti nei centri di accoglienza e ai meccanismi di

gestione degli stessi centri, attività in virtù della quale l'onorevole Morra era stato dunque invitato come “parlamentare esperto” del tema nella trasmissione televisiva in questione, come sopra ricordato.

* * *

Alla luce di tali considerazioni, e in particolare della circostanza che è fuori discussione che il tema dell'adeguatezza e legalità del sistema di accoglienza fosse al centro dell'attività politica e parlamentare del senatore Morra, come documentato dai plurimi atti di natura squisitamente parlamentare depositati e dalle numerose visite ispettive effettuate nei centri di accoglienza, si ritiene corretto concludere che anche le dichiarazioni rese nel corso della trasmissione televisiva, sia pure non esattamente coincidenti, a livello terminologico e testuale, con gli atti menzionati, debbano essere ricomprese nell'ambito della insindacabilità coperta dall'articolo 68 della Costituzione, pena una irragionevole limitazione della garanzia che assicura la piena libertà di mandato al parlamentare, sussistendo, nel caso di specie, tutti i requisiti richiesti dalla giurisprudenza della Consulta per la configurabilità dell'insindacabilità.

* * *

Per tali motivi la Giunta propone, a maggioranza, all'Assemblea di deliberare che le dichiarazioni rese dall'onorevole Nicola Morra, 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.

BAZOLI, *relatore*