

SENATO DELLA REPUBBLICA

—XVII LEGISLATURA—

Doc. IV-ter
n. 7-A

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATRICE FILIPPIN)

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 DEL SENATORE

ANTONIO GENTILE

procedimento civile n. 218/2015 RGAC pendente presso il Tribunale di Cosenza

Trasmessa dal Tribunale di Cosenza

il 25 febbraio 2015

e pervenuta alla Presidenza del Senato il 13 marzo 2015

Comunicata alla Presidenza il 7 maggio 2015

ONOREVOLI SENATORI.- Il Tribunale di Cosenza ha trasmesso al Senato copia degli atti relativi al procedimento civile n. 218/2015 RGAC, attivato nei confronti del senatore Antonio Gentile, affinché si accerti se il fatto oggetto del procedimento civile *de quo* integri 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 alla Giunta tale richiesta il 18 marzo 2015 e l'ha annunciata in Aula il 19 marzo 2015.

La Giunta ha iniziato e concluso l'esame della questione nella seduta del 29 aprile 2015 definendo la propria proposta per l'Aula con la quale ritiene applicabile la prerogativa dell'insindacabilità.

* * *

Si fa preliminarmente presente che il documento in esame concerne un'azione risarcitoria promossa da Franco Petramala (direttore generale *pro tempore* dell'Azienda sanitaria provinciale di Cosenza) nei confronti del senatore Gentile.

La vicenda trae origine da tre articoli pubblicati a firma del senatore Gentile su il "Quotidiano della Calabria" e da un comunicato pubblicato dall'ANSA.

L'editoriale a firma del senatore Gentile dal titolo "Le gravi colpe della politica sul sistema sanitario calabrese" pubblicato da "il Quotidiano della Calabria" il 30 luglio 2009 contiene tra le altre le seguenti affermazioni: "*Ci sono due direttori, due manager, a Cosenza e Catanzaro, che amministrano senza avere i requisiti. Uno, addirittura è stato neanche candidato alle elezioni regionali, in spregio alla normativa vigente (...) Sono aumentati gli accreditamenti e si è assistito a stabilizzazioni vergognose, di gente senza titolo e senza arte che percepisce stipendi da dirigente dopo essersi autoassunta. Scandali sui quali la magistratura farà i suoi inevitabili rilievi (...). E perché mai un direttore generale senza alcun requisito continua a governare*

nell'illegalità se non per il senso di impunità che lo pervade?".

L'articolo stesso conclude con le seguenti affermazioni, riferite all'operato del Presidente della regione allora in carica: "(omissis). *Un'omissione di interventi per ripristinare la legalità laddove è stata ferita, per annullare le assunzioni illegittime e per sanare le discriminazioni subite per fatti politici, per verificare le centinaia di migliaia di euro che in alcune Asp sono volate via per autodetermine di direttori senza scrupolo, (omissis). Ha lasciato al loro posto gli uomini senza titolo e non ha cambiato una sola carta di quelle sospette (omissis).*"

A firma dello stesso senatore Gentile, in data 3 agosto 2009, l'ANSA pubblicava il seguente comunicato: "*La eco data dal più importante giornale italiano e da altri quotidiani nazionali alla gestione clientelare dell'Asp, alle autoassunzioni, agli accreditamenti facili, alle spese folli e alla veridicità di quanto più volte affermato dal centrodestra fa il paio con l'assenza di requisiti del direttore generale. Noi chiediamo che si interrompa subito questa gestione disastrosa e che si annullino, successivamente, tutti gli atti illegittimi che hanno prodotto benefici per persone senza titoli e senza diritti e che hanno dilatato ulteriormente la spesa sanitaria. ... (omissis)*".

Il 4 agosto 2009, parte del comunicato veniva pubblicato su "il Quotidiano della Calabria" con il titolo "La Polemica - Gentile: Petramala sia rimosso".

Infine, nell'editoriale pubblicato in data 28 agosto 2009 dal medesimo quotidiano, dopo aver espresso una forte critica rispetto alla gestione della sanità calabrese, il senatore Gentile scrive, in relazione ai manager delle aziende sanitarie: "(...) *Manager senza titoli e senza requisiti, protagonisti, peraltro, di aperte violazioni di legge, lasciati impunemente a gestire un territorio malato e senza alcuna interlocuzione degna di questo nome.*"

Si fa presente che i predetti articoli a firma del senatore Gentile non sono stati prodotti dall'autorità giudiziaria e che gli estratti sopra riportati sono stati desunti

dall'atto di citazione (che deve necessariamente indicare *petitum* e la *causa petendi*) dinanzi al Tribunale ordinario di Cosenza, notificato al senatore Gentile e contenuto nel fascicolo trasmesso dal predetto organo giurisdizionale. Di conseguenza si è ritenuta inutile la prospettazione di un'apposita richiesta di integrazione documentale.

Si osserva preliminarmente che la giurisprudenza della Corte costituzionale (di cui, ad esempio, alle sentenze della Consulta n. 55 del 25 febbraio 2014, n. 305 del 20 novembre 2013 e n. 81 dell'8 febbraio 2011) richiede che le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare possano essere coperte dalla prerogativa dell'insindacabilità, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, solo a condizione che sia ravvisabile un nesso funzionale con l'esercizio dei compiti parlamentari, incentrato su due requisiti. Il primo requisito, enucleato dalla Corte costituzionale, si basa sulla sostanziale corrispondenza di significato tra opinioni espresse all'esterno e opinioni espresse nelle aule parlamentari che - come precisa la Consulta - da un lato non si risolva in una mera comunanza di tematiche o di oggetto, dall'altro non debba necessariamente connotarsi come una pedissequa riproduzione formale del contenuto.

Il secondo requisito richiesto per la configurabilità della prerogativa di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione, si basa sul cosiddetto "legame temporale" fra l'attività parlamentare e l'attività esterna, in modo che questa venga ad assumere, in relazione ad un contesto temporale circoscritto, una finalità divulgativa rispetto alla prima.

Nel caso di specie, si richiama l'attenzione su quattro atti di sindacato ispettivo, presentati dal senatore Gentile, ossia l'atto n. 4-01843 del 28 luglio 2009; atto n. 4-01949 del 16 settembre 2009; atto n. 4-02666 del 9 febbraio 2010; atto n. 4-03921 del 26 ottobre 2010.

In particolare, si ritiene opportuno incentrare l'attenzione sull'atto di sindacato ispettivo del 16 settembre 2009, nel quale il

senatore Gentile sostiene che il dottor Petramala non sia in possesso dei requisiti di legge per l'esercizio delle proprie funzioni dirigenziali, essendo stato candidato alle elezioni regionale tenutesi nel distretto nel quale il predetto funzionario svolge i propri compiti dirigenziali ed altresì sostiene che lo stesso, al fine di consentire la propria nomina a direttore generale, abbia reso autocertificazioni false e mendaci, volte a dichiarare il possesso di tale requisito di legge in realtà non sussistente. Precisa ancora il predetto atto che "*il dottor Petramala continua (...) incredibilmente ad esercitare la sua funzione*".

In definitiva, la corrispondenza sostanziale tra le dichiarazioni contenute nel predetto atto e le opinioni espresse *extra moenia*, relativamente ai manager "senza titoli" e assunti illegalmente, è ravvisabile, soprattutto con riferimento all'atto di sindacato ispettivo del 16 settembre 2009.

Rispetto al requisito del cosiddetto "legame temporale", si rileva che il predetto atto è successivo rispetto agli articoli oggetto del procedimento civile in questione, il primo dei quali risale al 30 luglio 2009 e l'ultimo al 29 agosto 2009 (ossia 15 giorni prima dell'atto di sindacato ispettivo del 16 settembre 2009).

Come è stato osservato anche in occasione dell'esame da parte della Giunta del documento relativo al senatore Giovanardi, la Corte costituzionale ha ritenuto che la posteriorità dell'atto parlamentare tipico rispetto alla dichiarazione *extra moenia* non preclude di per sé la configurabilità dell'insindacabilità sotto il profilo del requisito del "legame temporale", purché tale atto risulti "*prevedibile sulla base della specifica situazione*". In particolare, la Corte costituzionale nella sentenza n. 335 del 2006 precisa testualmente: "*il rapporto di sostanziale contestualità che la Corte ha ritenuto, in linea di principio, ipotizzabile anche tra esternazioni extra moenia ed atti tipici ad esse successivi, idoneo a giustificare la dichiarazione di insindacabilità, presuppone che l'atto di funzione sia già preannunciato nelle prime o prevedibile sulla base della specifica situazione, mentre non è*

sufficiente la brevità del lasso di tempo intercorrente tra le opinioni espresse fuori del Parlamento e gli atti di funzione".

Il primo dei requisiti (alternativi) indicati dalla Consulta nella predetta sentenza attiene alla circostanza che l'atto parlamentare sia già preannunciato al momento della dichiarazione. Tale requisito non è riscontrabile nel caso di specie, non essendo emersa dall'istruttoria alcuna dichiarazione dell'interessato atta ad annunciare (contestualmente alla dichiarazione resa *extra moenia*) la prossima presentazione di un'interrogazione sui profili in questione.

Richiama invece l'attenzione sul requisito della prevedibilità, alternativo rispetto al primo, come si evince dalla locuzione "o" usata dalla Consulta.

La sussistenza del requisito della prevedibilità può essere desunta dalla dichiarazione, contenuta nel primo atto ispettivo del 28 luglio 2009 (anteriore rispetto alla dichiarazione *extra moenia*), nel quale il senatore Gentile, nel censurare la mancata stabilizzazione di un addetto stampa "notoriamente impegnato in politica con il Popolo della libertà", rilevava, al fine di sottolineare la posizione non imparziale del dirigente in questione: "*il direttore generale dell'ASP di Cosenza, dottor Franco Petramala, ha addirittura costituito un movimento politico (omissis)*".

Il vocabolo "addirittura" usato dal senatore Gentile nonché il contesto logico-sistematico in cui tale dichiarazione è inserita rendono evidente e palese la valenza fortemente critica di tale dichiarazione rispetto al querelante. Ma nel caso di specie a tale valenza critica si aggiunge anche una connessione oggettiva tra tale dichiarazione e quelle riportate nell'atto di sindacato ispettivo del 16 settembre 2009, con le quali il senatore Gentile sostiene che il querelante non aveva i requisiti per la nomina a direttore generale proprio a seguito dell'attività politica espletata

dallo stesso e nella specie a seguito di una sua candidatura alle elezioni regionali.

La predetta connessione oggettiva rende configurabile il requisito della prevedibilità, prefigurato nella sopracitata sentenza della Corte costituzionale. Peraltro nel caso di specie si è assunto un criterio interpretativo restrittivo rispetto al predetto requisito di prevedibilità, evincendo la stessa esclusivamente da elementi sorti *intra moenia* (ossia da un pregresso atto di sindacato ispettivo del 28 luglio 2009).

Si evidenzia poi che, secondo le indicazioni contenute nella predetta sentenza della Consulta n. 335 del 2006, nel caso di specie è ravvisabile il rapporto di sostanziale contestualità tra opinioni espresse *extra moenia* e opinione espressa nell'atto di sindacato ispettivo del 16 settembre 2009 in quanto lo stesso, pur essendo successivo rispetto agli articoli di stampa, era tuttavia prevedibile, sulla base di elementi "embrionali" contenuti nell'atto di sindacato ispettivo del 28 luglio 2009 (anteriore rispetto alle dichiarazioni di stampa).

Peraltro, i successivi atti di sindacato ispettivo del 9 febbraio 2010 e del 26 ottobre 2010 ribadiscono in tutto o in parte le opinioni *intra moenia* espresse nell'atto del 16 settembre 2009.

* * *

Per tali motivi la Giunta ha deliberato, all'unanimità, di proporre all'Assemblea di ritenere che il fatto, per il quale è in corso presso il Tribunale di Cosenza il procedimento civile a carico del senatore Antonio Gentile, concerne opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e che, pertanto, vige nel caso di specie la garanzia costituzionale di insindacabilità di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

FILIPPIN, relatrice