

GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

Mercoledì 15 luglio 2015

Plenaria

77ª Seduta

Presidenza del Presidente
STEFANO

La seduta inizia alle ore 14.

IMMUNITÀ PARLAMENTARI

(Doc. IV, n. 9) Domanda di autorizzazione all'esecuzione dell'ordinanza applicativa della misura cautelare degli arresti domiciliari nei confronti del senatore Giovanni Bilardi

(Seguito dell'esame e rinvio)

La Giunta riprende l'esame iniziato nella seduta del 2 luglio e proseguito nella seduta del 7 luglio 2015.

In apertura di seduta, il PRESIDENTE ricorda gli esiti della riunione dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, svoltasi ieri. In quella sede, si è convenuto all'unanimità la convocazione dell'odierna seduta, avente quale primo punto all'ordine del giorno, il seguito dell'esame del documento in titolo.

Il senatore PAGLIARI (PD) interviene incidentalmente per segnalare che nell'ordinanza trasmessa dal Tribunale di Reggio Calabria si sostiene che in relazione alle esigenze cautelari, con particolare riguardo al rischio di reiterazione del reato, il giudice delle indagini preliminari ha rilevato come l'attuale incarico politico-istituzionale colloca il senatore Bilardi nella situazione ideale per continuare a commettere reati della stessa specie di quelli per i quali si procede. Secondo il giudice per le indagini pre-

liminari, quindi, nella sua veste di senatore egli gode della disponibilità di ingenti fondi pubblici.

In merito a tale passaggio dell'ordinanza, ritiene fondamentale che, attraverso una specifica richiesta rivolta al Presidente del Senato, sia chiarito in punto di fatto quali somme di natura pubblica e a che titolo sono nella disponibilità dei senatori, ritenendo che tale richiesta abbia una natura preliminare che esula dal caso che riguarda il senatore Bilardi.

Il senatore AUGELLO (*AP (NCD-UDC)*), nell'associarsi alla richiesta del senatore Pagliari, prospetta alla Giunta un'ulteriore richiesta istruttoria volta a chiedere al Presidente del Gruppo parlamentare di appartenenza del senatore Bilardi una dichiarazione al fine di chiarire se tale senatore percepisce rimborsi o erogazioni dirette da parte del Gruppo, in qualche modo accostabili alle somme nella disponibilità dei Gruppi consiliari regionali.

Il senatore GIARRUSSO (*M5S*) evidenzia che la propria parte politica reputa pretestuose le richieste avanzate dai senatori Pagliari e Augello poiché è notorio che sussistano fondi nella disponibilità dei singoli senatori, fondi che sono oggetto di rendicontazione. Ritiene al contrario che una richiesta che la Giunta dovrebbe opportunamente avanzare sia quella, da trasmettere al Collegio dei senatori questori, diretta a verificare tutte le spese rimborsate dal Senato al senatore Bilardi – spese di mandato, di viaggio, di natura medica o per l'acquisto di materiale informatico – chiedendo allo stesso Collegio di segnalare alla Giunta o all'autorità giudiziaria eventuali anomalie.

Ad avviso del senatore GIOVANARDI (*AP (NCD-UDC)*) la Giunta non deve rincorrere impulsi demagogici che produrrebbero effetti disastrosi non solo nei confronti del singolo parlamentare, ma soprattutto verso l'istituzione nel suo complesso. La vicenda che coinvolge il senatore Bilardi deve essere letta nell'ambito dell'ormai ricorrente dialettica tra politica e magistratura, dialettica che purtroppo è sempre più interpretata in un'ottica pregiudizievole verso il Parlamento. Se la Giunta accedesse alla richiesta da ultimo formulata dal senatore Giarrusso, si determinerebbero, a suo avviso, conseguenze inaccettabili.

La senatrice LO MORO (*PD*) non concorda con la richiesta prospettata dal senatore Pagliari, al di là del fatto che lo specifico passaggio indicato nell'ordinanza possa essere considerato non felice. Tuttavia, la conoscibilità delle somme poste a disposizione dei senatori è resa possibile consultando le informazioni contenute nel sito *Internet* del Senato. Di conseguenza, una richiesta di chiarimenti di tale natura destinata al Presidente del Senato sarebbe da ritenersi fuorviante. Avverte quindi che a causa di concomitanti impegni istituzionali per i lavori della Commissione affari costituzionali è costretta ad allontanarsi.

Il senatore ALICATA (*FI-PdL XVII*) reputa invece opportuna la richiesta posta dal senatore Pagliari poiché il chiarimento in merito agli eventuali fondi pubblici nella disponibilità dei senatori si rende necessario, visto che evidentemente i magistrati competenti non hanno avuto modo di verificare tale dato attraverso la consultazione del sito *Internet* del Senato.

Il senatore CRIMI (*M5S*) sottolinea come la richiesta del senatore Giarrusso non intende riferirsi alle indennità di cui godono i senatori, indennità che rappresenta circa un terzo del totale delle somme disponibili per il senatore. I restanti due terzi delle voci attribuite ai parlamentari sono composte dalla diaria e dalle spese di mandato. Per quanto concerne la diaria, ricorda che viene sottratta alla quota mensile una somma in caso di assenza non giustificata dai lavori del Senato: in tal senso la diaria è configurabile come rimborso legato all'effettiva attività svolta dal senatore. Di conseguenza, ad esempio, il comportamento tenuto in Aula dai cosiddetti «pianisti» può rappresentare un'indebita appropriazione di fondi pubblici in quanto la presenza fisica in Assemblea costituisce una forma di rendicontazione.

Con riferimento poi alle spese di mandato, fa presente che esse vanno rendicontate, circostanza che avvalorata la loro natura di fondi pubblici destinati esclusivamente all'assolvimento di finalità connesse alla carica di senatore.

Pertanto, seppure può esservi qualche dubbio sulla consistenza di tali fondi posti a disposizione dei singoli senatori, appare invece incontestabile che essi abbiano natura pubblica.

Il senatore MALAN (*FI-PdL XVII*) esprime profonde riserve in merito all'espressione contenuta nell'ordinanza, ricordata in apertura di seduta dal senatore Pagliari. Coglie l'occasione per ricordare che la garanzia posta nell'articolo 68 della Costituzione rende insindacabili i voti e le opinioni espresse dai parlamentari.

Il senatore Mario FERRARA (*GAL (GS, MpA, NPSI, PpI, IdV, VGF, FV)*) reputa opportuna e intelligente la proposta istruttoria avanzata dal senatore Pagliari poiché essa è propedeutica ad accertare la sussistenza o meno del *fumus persecutionis*. In tale vicenda reputa che il *fumus persecutionis* a danno del senatore Bilardi sia rilevante poiché le esigenze cautelari che sostengono l'ordinanza sembrano essere fondate semplicemente sul fatto che egli ricopra la carica di senatore.

La richiesta del senatore Pagliari è condivisibile anche perché quanto contenuto sul sito *Internet* del Senato rappresenta una forma di pubblicità-notizia; una recente sentenza del Consiglio di Stato ha affermato che nel caso in cui una pubblicità-notizia sia eccepita – circostanza che in qualche modo ricorre nella fattispecie – essa possa essere avvalorata dall'Ente pubblico di riferimento. In tal senso è utile quindi acquisire la conferma

da parte del Presidente del Senato di quanto viene riportato nel sito *Internet* del Senato.

Coglie l'occasione poi per evidenziare che l'autorità giudiziaria non si riferisce alle indennità parlamentari poiché altrimenti non avrebbe utilizzato l'espressione «ingenti fondi pubblici». A tal riguardo, ricorda che l'indennità parlamentare si è storicamente consolidata anche per permettere a soggetti non aventi un'elevata capacità di reddito di ricoprire la carica di parlamentare. Per quanto concerne la diaria, essa si limita a rappresentare un rimborso forfettario per la presenza del senatore, somma che può essere decurtata.

Per il complesso delle motivazioni esposte, ritiene in conclusione che i fondi previsti per il funzionamento degli organi costituzionali non rivestano natura pubblica.

Secondo il senatore CASSON (*PD*) la richiesta del senatore Pagliari non è ammissibile perché rimettere la questione al Presidente del Senato significa sottoporre ad accertamento un tema che rientra nella esclusiva competenza della Giunta e, successivamente, del *plenum* del Senato. Peraltro, qualunque risposta fosse resa sul punto dal Presidente del Senato non avrebbe alcun valore vincolante perché ogni componente della Giunta gode di autonomia nella propria valutazione e nei propri voti. Pertanto, ogni considerazione di merito, sia pur attraverso l'autorevole intermediazione del Presidente del Senato, è preclusa alla Giunta, la quale non può neppure sindacare eventuali errori commessi dall'autorità giudiziaria, errori che possono essere esclusivamente verificati nelle sedi giurisdizionali competenti. Alla Giunta, nel caso in questione, spetta unicamente valutare la sussistenza o meno del *fumus persecutionis*.

Il senatore MOSCARDELLI (*PD*) reputa invece ammissibile e fondata la richiesta del senatore Pagliari, che a suo avviso, non implica alcuna valutazione di merito da parte della Giunta. Appare quindi necessario fare chiarezza sulle somme poste a disposizione dei senatori dal momento che le informazioni presenti sul sito *Internet* del Senato possono non essere esaustive. In ogni caso, l'elemento conoscitivo che si richiede al Presidente del Senato assume una valenza specifica poiché è funzionale alla sussistenza delle esigenze cautelari prospettate nell'ordinanza trasmessa dal Tribunale di Reggio Calabria: sono proprio gli «ingenti fondi pubblici» a motivare il provvedimento di natura cautelare emesso nei confronti del senatore Bilardi.

Il senatore PAGLIARI (*PD*) tiene a precisare che la propria richiesta istruttoria è diretta a fornire alla Giunta da parte del Presidente del Senato una certificazione preventiva, resa necessaria alla luce di un'ordinanza assai articolata e in ragione delle esigenze cautelari che in essa sono state

rappresentate. Ribadisce che fare chiarezza sulle somme messe a disposizione dei senatori rappresenta un elemento conoscitivo in punto di fatto che esula dalla vicenda che riguarda il senatore Bilardi. Coglie l'occasione poi per sottolineare come la carica di parlamentare rappresenti l'esercizio di un servizio onorario per il quale è corrisposto un trattamento economico composto da indennità e rimborso delle spese; voci che, a suo parere, hanno carattere privato e non pubblico.

Il senatore GIARRUSSO (*M5S*), su richiesta del senatore AUGELLO (*AP (NCD-UDC)*) e del PRESIDENTE, precisa che la propria istanza istruttoria deve essere destinata al Collegio dei senatori questori.

Il PRESIDENTE, nel sottolineare come egli è nelle condizioni di poter avanzare la propria proposta conclusiva, rimette alla valutazione della Giunta le tre richieste di natura istruttoria che sono state avanzate, rispettivamente, dai senatori Pagliari, Augello e Giarrusso.

Viene quindi posta ai voti la richiesta di rivolgersi al Presidente del Senato al fine di acquisire una certificazione ufficiale in ordine alle somme complessivamente ricevute dal singolo parlamentare e in ordine ai relativi titoli legittimanti.

Previa verifica del prescritto numero legale, la Giunta approva a maggioranza tale proposta.

Viene quindi posta ai voti la richiesta di rivolgere al Presidente del Gruppo parlamentare del Gruppo AP (*NCD-UDC*) informazioni circa particolari incarichi eventualmente svolti nello stesso Gruppo dal senatore Bilardi e se il Gruppo medesimo gli abbia messo a disposizione fondi a qualsiasi titolo.

Previa astensione da parte del senatore Casson, tale proposta viene approvata a maggioranza.

Viene infine posta ai voti la richiesta di rivolgersi al Collegio dei senatori questori per verificare tutte le somme richieste a titolo di rimborso dal senatore Bilardi, affinché siano segnalate alla Giunta e all'autorità giudiziaria eventuali anomalie che fossero riscontrate in merito.

Previa astensione delle senatrici Pezzopane e Ginetti e del senatore Malan, la Giunta respinge a maggioranza tale proposta.

Il PRESIDENTE si riserva quindi di inoltrare al Presidente del Senato e al Presidente del Gruppo AP (*NCD-UDC*) le richieste istruttorie che sono state accolte dalla Giunta.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

Richiesta di deliberazione sull'insindacabilità delle opinioni espresse, avanzata dal signor Piergiorgio Stiffoni, senatore all'epoca dei fatti, in relazione al procedimento civile n. 3804/2013 pendente nei suoi confronti presso il Tribunale di Treviso

(Seguito e conclusione dell'esame)

La Giunta riprende l'esame iniziato nella seduta del 20 maggio 2015.

Il relatore GIARRUSSO (*M5S*) evidenzia preliminarmente che, come precisato anche dall'*ex* senatore Stiffoni nella memoria scritta depositata il 21 maggio 2013, per i medesimi fatti la professoressa Faion ha presentato formale querela presso il Tribunale di Padova, a seguito della quale è stato attivato il procedimento penale n. 8026/11 RG GIP, conclusosi con richiesta di archiviazione del pubblico ministero del 23 giugno 2011 e, a seguito di atto di opposizione, con decreto di archiviazione del Giudice per le indagini preliminari del 18 giugno 2013, a firma della dottoressa Chiara Ilaria Bitozzi.

Nel predetto decreto di archiviazione, adottato dal Giudice per le indagini preliminari (trasmesso alla Giunta dal senatore Stiffoni con lettera del 2 agosto 2013 e richiamato anche nell'ambito della memoria scritta depositata il 21 maggio 2015) si legge testualmente: «ritenuta l'irrilevanza delle indagini suppletive invocate dall'opponente atteso che, già allo stato delle indagini svolte, emerge l'insindacabilità delle esternazioni effettuate dal senatore Stiffoni nell'ambito di operatività offerto dall'articolo 68 Cost.».

Atteso che nel procedimento penale n. 8026/11 RG GIP l'autorità giudiziaria ha ravvisato d'ufficio l'insindacabilità delle opinioni espresse dall'*ex* senatore Stiffoni nei confronti della professoressa Faion, avvalendosi della facoltà prevista al comma 3 dell'articolo 3 della legge n. 140 del 2003 e archiviando conseguentemente le indagini, l'unico procedimento oggetto del sindacato della Giunta rimane quello civile n. 3804/2013 RG, inerente ai medesimi fatti, in relazione al quale il predetto *ex* senatore chiede il pronunciamento del Senato ai sensi del comma 7 dell'articolo 3 della legge n. 140 del 2003.

Tutto ciò premesso e rinviando per quel che concerne il contenuto delle dichiarazioni alla ricostruzione dei fatti già effettuata nella seduta del 20 maggio 2015, si osserva che la giurisprudenza della Corte costituzionale 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, basato su due presupposti. Il primo presupposto consiste nella sostanziale corrispondenza di significato tra opinioni espresse all'esterno e opinioni espresse nelle aule parlamentari, mentre il secondo requisito si basa sul cosiddetto «legame temporale» fra l'attività parlamentare e l'attività esterna.

L'atto di sindacato ispettivo n. 4-00077, a firma del senatore Stiffoni, del 29 maggio 2008 contiene una critica molto accesa nei confronti della preside Faion (in occasione degli episodi di spaccio di droga verificatisi) rispetto alla quale si legge testualmente: «l'interrogante chiede di sapere: (*omissis*) alla luce dei fatti avvenuti e delle carenze nella vigilanza da parte del dirigente scolastico, evidenziate in premessa, se non ritenga necessario interessare gli organi competenti al fine di sollevare dall'incarico la preside del liceo classico Canova di Treviso».

La corrispondenza di contenuto tra le dichiarazioni *extra moenia*, oggetto del procedimento civile in questione, e il predetto atto di sindacato ispettivo risulta quindi evidente, anche alla luce della circostanza che, come ha precisato la giurisprudenza della Consulta (vedi, fra tutte, la sentenza della Corte costituzionale n. 55 del 25 febbraio 2014) non è in alcun modo necessaria una puntuale e pedissequa corrispondenza dei testi, essendo sufficiente una corrispondenza sostanziale, ossia di significato, tra le espressioni usate *extra moenia* e le opinioni espresse *intra moenia*.

Rispetto al requisito del cosiddetto «legame temporale», si rileva che il predetto atto di sindacato ispettivo è successivo di circa due mesi rispetto al primo articolo di stampa del 21 marzo 2008 e comunque successivo (di tre giorni) anche rispetto all'articolo apparso su «La tribuna di Treviso» del 25 maggio 2008.

Come è stato osservato anche in occasione dell'esame da parte della Giunta del documento relativo al senatore Gentile (Doc. IV-ter, n. 7), 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.

Si richiama invece l'attenzione sul requisito della prevedibilità, alternativo rispetto al primo, come si evince dalla congiunzione «o» usata dalla Corte costituzionale.

La sussistenza del requisito della prevedibilità può essere nel caso di specie desunta dalla circostanza, emersa anche nelle dichiarazioni riportate sul «Corriere del Veneto» del 21 marzo 2008, nel quale si legge che: «(omissis) Quello che è successo è un fatto gravissimo: forse dovrebbe pensare meno alla campagna elettorale (omissis)».

La partecipazione della preside alla campagna elettorale, unita al verificarsi dei fatti di cronaca verificatisi nella sua scuola legati alla droga, rendevano ragionevolmente prevedibile, in base ad un giudizio prognostico *ex ante*, che un parlamentare del luogo appartenente a forza politica diversa da quella della professoressa Faion potesse presentare (soprattutto, ripetesi, in un contesto di competizione elettorale) un'interrogazione sulla vicenda *de qua*, rispetto alla quale le dichiarazioni *extra moenia* costituivano solo un'anticipazione di contenuti.

In definitiva, la «specifica situazione» richiamata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 335 del 2006 può essere ravvisata nel caso di specie proprio nella campagna elettorale, alla quale partecipava proprio la preside Faion, alla luce della quale è configurabile il requisito della prevedibilità, prefigurato nella sopracitata sentenza della Consulta e riconosciuta implicitamente, peraltro, anche dal Giudice per le indagini preliminari, con riferimento al procedimento penale attivato per i medesimi fatti.

Alla luce di quanto sopra, il relatore prospetta l'opportunità che la Giunta deliberi di proporre all'Assemblea che le dichiarazioni espresse *extra moenia* dall'*ex* senatore Stiffoni – oggetto del procedimento civile *de quo* – rientrano nell'ambito dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione e sono pertanto insindacabili.

Si apre quindi la discussione generale.

Il senatore GIOVANARDI (*AP (NCD-UDC)*) si rammarica per la posizione assunta dal senatore Giarrusso, nelle vesti di relatore, in quanto non coerente con le valutazioni espresse dallo stesso senatore in merito ad altre richieste sulla insindacabilità delle opinioni espresse, con particolare riferimento alla vicenda che lo ha direttamente interessato e sulla quale la Giunta ritenne sindacabili le proprie opinioni (Doc. IV-ter, n. 6).

La fattispecie che investe l'*ex* senatore Stiffoni dovrebbe rappresentare l'ennesima occasione per suggerire alla Giunta una diversa impostazione dei propri lavori affinché essi non siano condizionati da argomentazioni non attinenti al merito delle questioni trattate, anche al fine di evitare che vicende analoghe siano decise in modo contraddittorio.

Il PRESIDENTE interviene incidentalmente per rimarcare con orgoglio l'operato della Giunta che ha sempre trattato le questioni senza criteri di giudizio prestabiliti. Nel caso che riguarda l'*ex* senatore Stiffoni, un elemento sicuramente rilevante è rappresentato dal fatto che, nel connesso procedimento penale, l'autorità giudiziaria ha ravvisato d'ufficio

l'insindacabilità delle opinioni espresse dall'ex senatore Stiffoni.

La senatrice GINETTI (PD), nel sottolineare come le determinazioni della Giunta devono sempre essere assunte secondo canoni di coerenza, ritiene utile che il relatore chiarisca se esiste un atto di sindacato ispettivo da parte dell'ex senatore Stiffoni con il quale si sono confermate – sia pur non in un contenuto strettamente letterale – le dichiarazioni precedentemente rese dallo stesso in ambito *extra moenia*.

Il senatore Mario FERRARA (GAL (GS, MpA, NPSI, PpI, IdV, VGF, FV)) richiama l'attenzione della Giunta sulla giurisprudenza costituzionale che ha posto un confine troppo sottile ai fini della verifica della corrispondenza della dichiarazioni *intra* ed *extra moenia*. In particolare, occorre evitare l'effetto perverso che l'attività di natura parlamentare sia impiegata strumentalmente al solo fine di coprire le dichiarazioni *extra moenia*.

Soffermandosi nel merito, reputa non condivisibile il percorso argomentativo utilizzato dal relatore poiché esso ha meccanicamente aderito alla giurisprudenza costituzionale, senza fornire un'autonoma valutazione, atteso che compito della Giunta è la difesa dell'istituzione parlamentare, senza conformarsi acriticamente alle pronunce dell'autorità giudiziaria.

Non essendovi ulteriori interventi in discussione generale il PRESIDENTE cede quindi la parola al relatore per la replica.

Il relatore, senatore GIARRUSSO (M5S), precisa che l'atto di sindacato ispettivo dell'ex senatore Stiffoni è stato presentato a distanza di due mesi dalle dichiarazioni da lui rese *extra moenia*, con un contenuto tematico che, seppur non pedissequo, era sostanzialmente riconducibile alle stesse dichiarazioni.

Interviene quindi per dichiarazione di voto il senatore GIOVANARDI (AP (NCD-UDC)), che ribadisce come la proposta che il relatore ha prospettato alla Giunta sia difforme in modo irragionevole con le determinazioni assunte dalla Giunta stessa in una vicenda di insindacabilità che lo ha riguardato. In quest'ultimo caso ricorda che nonostante i propri interventi come Ministro competente e in sede parlamentare, la Giunta ritenne sindacabili le proprie opinioni espresse. Nonostante tale inaccettabile incoerenza riscontrata in due fattispecie analoghe, dichiara comunque che voterà a favore della proposta avanzata dal relatore.

Il senatore CASSON (PD) dichiara che non parteciperà al voto.

Il PRESIDENTE, accertata la presenza del numero legale, pone in votazione la proposta del relatore Giarrusso di ritenere che il fatto, per il quale è in corso il procedimento a carico del signor Stiffoni, senatore all'epoca dei fatti, concerne opinioni espresse da un membro del Parla-

mento nell'esercizio delle sue funzioni e ricade pertanto nell'ipotesi di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

La Giunta approva la proposta messa ai voti dal Presidente ed incarica il senatore Giarrusso di redigere la relazione per l'Assemblea.

La seduta termina alle ore 15,25.