

## GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

Mercoledì 29 aprile 2015

**Plenaria**

**67ª Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
STEFANO

*La seduta inizia alle ore 13,35.*

### *MATERIE DI COMPETENZA*

**Sul procedimento avviato, su denuncia di alcuni senatori, dalla Procura della Repubblica di Roma in merito ai fatti accaduti nell'Aula del Senato nel corso della seduta pomeridiana del 5 novembre 2014**

(Seguito e conclusione dell'esame)

La Giunta riprende l'esame iniziato nella seduta del 15 aprile 2015.

Il relatore, senatore MOSCARDELLI (*PD*), intervenendo in sede di replica, fa presente che non sono emersi fatti nuovi rispetto alle valutazioni da lui formulate nella precedente seduta, tanto da far presumere, verosimilmente, che il fascicolo relativo al procedimento avviato, su denuncia di alcuni senatori, resti ancora aperto presso la Procura della Repubblica di Roma.

Pertanto, nel ricordare la giurisprudenza costituzionale, nonché l'impostazione seguita dallo stesso Presidente del Senato – che ha richiesto sul caso una valutazione da parte della Giunta – ribadisce la propria proposta (illustrata compiutamente nella seduta del 15 aprile 2015) sull'opportunità che la Giunta deliberi di proporre l'elevazione di un conflitto di attribuzione di fronte alla Corte costituzionale, nell'eventualità in cui l'autorità giudiziaria continui a svolgere attività inquisitive e di accertamento, senza

assumere, con atto formale, la decisione di cessare tutte le attività investigative in questione per difetto di giurisdizione.

Il senatore CRIMI (*M5S*), a nome della propria parte politica, manifesta contrarietà rispetto alle conclusioni cui è pervenuto il relatore, soprattutto per ragioni di metodo, poiché reputa che i senatori che hanno presentato l'esposto all'autorità giudiziaria dovrebbero assumersi le relative responsabilità, anche e soprattutto con riferimento alle possibili conseguenze che possono svilupparsi per effetto di tale vicenda. Rileva altresì che il Presidente del Senato aveva già effettuato un'autonoma valutazione sul caso in esame, tanto da far apparire superfluo il successivo intervento richiesto alla Giunta. In generale, resta convinto che fatti che accadono all'interno delle Aule parlamentari, qualora siano configurabili come reati, possono essere oggetto di sindacato da parte di una magistratura indipendente, superando il principio dell'autodichia che troppo spesso è stato esercitato in modo improprio.

Il senatore GIOVANARDI (*AP (NCD-UDC)*), nel dichiararsi a favore della proposta formulata dal relatore, sottolinea che, come parlamentarista convinto, ritiene che la soluzione rappresentata dall'ipotesi di sollevare conflitto di attribuzione costituisca l'unica via percorribile per salvaguardare le prerogative del Parlamento, chiarendo, una volta per tutte, che l'autorità giudiziaria non può invadere la sfera del legittimo esercizio dell'attività politico-parlamentare, che resta oggetto dell'autogoverno attribuito esclusivamente alla valutazione del Parlamento.

Al di là di queste considerazioni di merito, si sarebbe atteso da parte dei componenti del Movimento 5 Stelle un atteggiamento diverso e più coerente rispetto a quei principi che in altre circostanze sono stati da quella forza politica così fortemente rivendicati.

Il senatore CUCCA (*PD*), nel dichiarare il voto favorevole dei senatori del Partito democratico, rileva che la proposta del relatore rappresenti la soluzione migliore per definire la vicenda in argomento, anche tenuto conto del fatto che non vi sono elementi sufficienti per sapere in che fase si trova il procedimento avviato dalla Procura della Repubblica di Roma e se vi sia stata o meno richiesta di archiviazione. Reputa, infine, non convincenti le argomentazioni di segno critico poc'anzi prospettate dal senatore Crimi.

Il senatore MALAN (*FI-PdL XVII*), nell'annunciare il voto favorevole del proprio Gruppo di appartenenza, sostiene che, a suo giudizio, l'autorità giudiziaria non doveva neppure avviare un'attività di indagine, nella quale ricorda di essere stato coinvolto da parte del competente sostituto procuratore. Reputa quindi che le conclusioni cui è pervenuto il relatore rappresentano il modo più efficace per rivendicare le prerogative del Parlamento.

Il senatore D'ASCOLA (*AP (NCD-UDC)*), nell'annunciare il proprio voto favorevole, evidenzia che l'ipotesi di sollevare conflitto di attribuzione costituisca l'unica soluzione percorribile in questa vicenda, tenuto conto di come si sono sviluppati i fatti e della circostanza che, a seguito dell'esposto presentato, l'autorità giudiziaria era obbligata a procedere.

Il senatore Mario FERRARA (*GAL (GS, LA-nS, MpA, NPSI, PpI, IdV, VGF)*), nel dichiarare il proprio voto favorevole sulla proposta del relatore, ribadisce, tuttavia, alcune riserve già espresse nella scorsa seduta, nella quale ha ricordato un precedente caso in cui fu interpellata la Giunta, rispetto però ad un evento di natura esogena e non di natura interna come la fattispecie oggetto della presente valutazione.

Inoltre, ricorda che il Presidente del Senato ha esercitato in autonomia le proprie prerogative in un altro caso relativo alla costituzione del Senato come parte civile in merito ad un procedimento penale attivato presso il Tribunale di Napoli.

Il PRESIDENTE, previa verifica del prescritto numero legale, pone ai voti la proposta formulata dal relatore Moscardelli (illustrata compiutamente nella seduta del 15 aprile 2015).

La Giunta approva, a maggioranza, tale la proposta.

#### *IMMUNITÀ PARLAMENTARI*

***(Doc. IV-ter, n. 7) Richiesta di deliberazione sull'insindacabilità di opinioni espresse dal senatore Antonio Gentile, in relazione al procedimento civile n. 218/15 RGAC pendente presso il Tribunale di Cosenza***

(Esame e conclusione)

La relatrice FILIPPIN (*PD*) fa preliminarmente presente che in data 13 marzo 2015 il Tribunale di Cosenza – II sezione civile ha trasmesso al Senato copia degli atti relativi al procedimento civile n. 218/2015 RGAC (originato dal procedimento n. 4391/2011 RGAC), in cui il senatore Antonio Gentile è parte in qualità di convenuto, affinché si accerti se il fatto *de quo* integri o meno l'ipotesi di espressione di opinioni insindacabili a norma dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione. Il Presidente del Senato ha deferito alla Giunta tale richiesta il 18 marzo 2015 e l'ha annunciata in Aula il 19 marzo 2015.

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.».*

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 dinanzi al Tribunale ordinario di Cosenza, notificato al senatore Gentile e contenuto nel fascicolo trasmesso dal predetto organo giurisdizionale.

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, 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, 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 regionali 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 pre-

cisa 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 la relatrice ha 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).

Nel ribadire che il Tribunale di Cosenza nel caso di specie non ha trasmesso copia degli articoli di stampa in questione, evidenzia tuttavia che il contenuto degli stessi è desumibile dall'atto di citazione, che necessariamente deve indicare il *petitum* e la *causa petendi*. Di conseguenza ritiene inutile la prospettazione di un'apposita richiesta di integrazione documentale.

La relatrice 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.

Alla luce di quanto fin qui evidenziato, la relatrice prospetta l'opportunità che la Giunta deliberi di proporre all'Assemblea che le dichiarazioni *extra moenia* rese dal senatore Gentile, oggetto del procedimento civile in questione, rientrano nella prerogativa dell'insindacabilità di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Il senatore Mario FERRARA (*GAL (GS, LA-nS, MpA, NPSI, PpI, IdV, VGF)*), nel condividere le valutazioni e le conclusioni della relatrice, esprime il proprio convincimento che l'attività parlamentare non debba essere necessariamente coperta da atti tipici che si svolgono nelle aule parlamentari, dal momento che le denunce e le opinioni politiche hanno un indubbio valore sociale.

Il senatore GIOVANARDI (*AP (NCD-UDC)*), nell'annunciare il proprio voto favorevole, reputa che la vicenda in esame sia in qualche modo esemplare: infatti, di fronte ai rilevanti poteri che sono attribuiti all'autorità giudiziaria o che possono essere di fatto esercitati da dirigenti di aziende sanitarie, si pone la facoltà dei parlamentari di poter avanzare denunce di natura politica, facoltà che, a suo giudizio, non può essere limitata. Trattandosi, pertanto, di dichiarazioni politiche, le opinioni espresse nella fattispecie da parte del senatore Gentile rientrano senz'altro nella prerogativa dell'insindacabilità riconosciuta dall'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Il senatore D'ASCOLA (*AP (NCD-UDC)*), nell'annunciare il proprio voto favorevole sulla proposta della relatrice, sottolinea l'esigenza che la giurisprudenza costituzionale in tema di insindacabilità parlamentare, pur essendo chiara e rispettabile, possa tuttavia evolversi, al fine di evitare interpretazioni limitative con riferimento, in particolare, al nesso tra esternazioni *extra moenia* ed atti tipici ad esse successivi. Infatti, ritiene che il parlamentare eserciti legittimamente le proprie funzioni ogni qual volta svolga la propria attività politica, indipendentemente dal fatto che abbia espresso le proprie opinioni e valutazioni all'interno del perimetro fisico di un'Aula parlamentare.

In tal senso, come peraltro argomentato in occasione della richiesta di deliberazione in materia d'insindacabilità riferita al senatore Turigliatto

(Doc. IV-ter, n. 5-A), occorrerebbe soltanto valutare la ricorrenza di determinati parametri – ossia che i fatti richiamati dalle valutazioni del parlamentare sono veritieri, che le stesse opinioni non siano formulate in termini sconvenienti e che vi sia una rilevanza politico-sociale degli stessi fatti – per riconoscere automaticamente la sussistenza della prerogativa dell'insindacabilità, costituzionalmente prevista.

Il PRESIDENTE, accertata la presenza del numero legale, pone in votazione la proposta della relatrice Filippin di ritenere che il fatto, per il quale è in corso il procedimento a carico del senatore Gentile, concerne opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e ricade pertanto nell'ipotesi di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

La Giunta approva, all'unanimità, la proposta messa ai voti dal Presidente ed incarica la senatrice Filippin di redigere la relazione per l'Assemblea.

*La seduta termina alle ore 14,30.*