

GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

Mercoledì 27 settembre 2017

Plenaria

131ª Seduta

Presidenza del Presidente

STEFANO

La seduta inizia alle ore 13,10.

IMMUNITÀ PARLAMENTARI

(Doc. IV-ter, n. 12) Richiesta di deliberazione sull'insindacabilità di opinioni espresse dal senatore Stefano Esposito per il reato di cui agli articoli 81 e 595, primo e terzo comma, del codice penale (diffamazione col mezzo della stampa)

(Seguito e conclusione dell'esame)

La Giunta riprende l'esame iniziato nella seduta del 25 luglio e proseguito nella seduta del 20 settembre 2017.

La relatrice FUCKSIA (*FL (Id-PL, PLI)*) illustra la propria proposta conclusiva, ricordando preliminarmente che il dettato dell'articolo 68, primo comma, della Carta costituzionale deve essere letto nel contesto sistematico nel quale si colloca, anche alla luce della legge n. 140 del 2003, che ne costituisce puntuale attuazione, ed in particolar modo di quanto previsto all'articolo 3, comma 1.

In particolare, il primo comma di tale disposizione individua una serie di atti ai quali deve ritenersi applicabile «in ogni caso» la garanzia dell'insindacabilità, richiamando, oltre agli «atti tipici», anche «ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento».

Con riferimento alla previsione ulteriore rispetto ai cosiddetti «atti tipici» parlamentari, la Corte costituzionale, con sentenza 16 aprile 2004, n. 120, dopo aver affermato che «la vera costante di tutte le decisioni di me-

rito sui conflitti» è l'enucleazione e l'applicazione del principio in base al quale «non qualsiasi opinione espressa dai membri delle Camere è sottratta alla responsabilità giuridica, ma soltanto le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni», per cui l'insindacabilità parlamentare «non può mai trasformarsi in un privilegio personale, quale sarebbe una immunità dalla giurisdizione conseguente alla mera qualità' di parlamentare», sottolinea che ad ogni buon conto le esternazioni dei rappresentanti delle Camere non possano sottrarsi al nesso funzionale e pertanto il criterio di delimitazione dell'ambito della prerogativa non è quello della «localizzazione» dell'atto, ma piuttosto, come già detto, quello funzionale, cioè riferibile in astratto ai lavori parlamentari.

A tal proposito la relatrice quanto riportato nell'allegato al resoconto della seduta della Giunta per le immunità della Camera dei Deputati del 14 gennaio 2009 recante «Discussione sui criteri generali di applicazione dell'insindacabilità parlamentare», alla cui stregua, in tema di insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari, si confrontano due esigenze: quella di assecondare la naturale predisposizione della politica e dei suoi esponenti parlamentari a fruire nel modo più libero e pieno della scena mediatica (e quindi di sottrarsi in qualche misura alla criteriizzazione giurisprudenziale); quella di evitare che l'applicazione concreta della regola dell'insindacabilità si trasformi in un privilegio personale, che produca proprio sul terreno mediatico un'odiosa disuguaglianza».

Quanto al nesso funzionale delle opinioni espresse *extra moenia* e l'attività parlamentare, la Corte costituzionale, con sentenza n. 144 del 2015 ha ritenuto che debbano necessariamente ricorrere due requisiti: un legame di ordine temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna (sentenze n. 55 del 2014 e n. 305 del 2013, tra le ultime) e una sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e gli atti esterni, al di là delle formule letterali usate (sentenza n. 333 del 2011).

La difficoltà insita nella valutazione dell'applicabilità della insindacabilità delle affermazioni espresse dai parlamentari al di fuori dell'Aula è evidentemente collegata alla peculiarità di questo istituto, nato non soltanto per assicurare ai rappresentanti delle Camere di poter fruire nel modo più libero e pieno della «scena mediatica» (quale strumento ormai indefettibile della comunicazione politica e, quindi, dell'esercizio delle funzioni parlamentari), ma anche e soprattutto per assicurare il legame tra eletto ed elettori.

Non è difatti un caso che, nella struttura stessa della Carta costituzionale, l'articolo 68 segua il 67, a norma del quale, come autorevole dottrina ha più volte segnalato, il rapporto rappresentativo fa capo ad ogni singolo membro delle Camere.

Il ruolo di rappresentatività deve essere assolto dal senatore (o dal deputato) attraverso i poteri che ad esso sono attribuiti dalla Costituzione, ovvero quello di iniziativa legislativa ed emendativa e quello di espressione.

Per tale motivo, da un lato, al parlamentare non può che essere assicurata una sfera d'azione libera, un campo – anche semantico – all'interno del quale lo stesso possa muoversi con il precipuo scopo di mantenere intatto quel legame profondo tra elettori ed eletto che si estrinseca proprio ed anche nelle dichiarazioni su fatti del quotidiano, di interesse e rilevanza pubblica.

Dall'altro lato, l'insindacabilità delle opinioni non può che essere intesa quale strumento volto a consentire ad un membro delle Camere di analizzare, valutare ed infine anche criticare non soltanto i fatti del quotidiano, quanto addirittura la legge vigente, seppur nei limiti dei poteri costituzionalmente sanciti.

Chiarito il ruolo e lo scopo della insindacabilità delle opinioni espresse, al fine di valutare le affermazioni dell'onorevole collega, occorre certamente rintracciare nell'attività parlamentare del senatore Esposito atti tipici che abbiano ad oggetto i medesimi argomenti, se non addirittura le medesime parole, per i quali viene richiesta la deliberazione della Giunta.

Innanzitutto, il senatore Esposito è Vice Presidente della VIII Commissione permanente del Senato della Repubblica, che ha spesso dedicato specifica attenzione e valutato i molteplici aspetti relativi alla costruzione delle linee ferroviarie ad alta velocità ed in special modo quella della Val di Susa. Nel 2012 lo stesso senatore ha scritto un libro intitolato «TAV Sì».

I commenti oggetto della richiesta di deliberazione sono immediatamente successivi agli scontri avvenuti nella notte tra il 19 ed il 20 luglio 2013 che, come ben ricorderete, sono stati caratterizzati da una forte eco mediatica in considerazione delle particolari modalità che i manifestanti hanno utilizzato per superare il perimetro di sicurezza istituito dalle forze dell'ordine attorno al cantiere della linea per l'alta velocità.

Il senatore è peraltro intervenuto in Assemblea ben prima dei fatti per cui è causa ed a più riprese nelle sedute: n. 020 dell'8 maggio 2013 «Sull'aggressione subita da un lavoratore della TAV in Val di Susa»; n. 029 del 28 maggio 2013 «Su dichiarazioni relative ai recenti scontri presso i cantieri TAV in Val di Susa»; n. 057 del 3 luglio 2013, «Su minacce ricevute da una società operante nei cantieri TAV» e «Su un episodio di violenza nei cantieri TAV in Val di Susa»; n. 064 dell'11 luglio 2013, «Su un episodio di violenza nei cantieri TAV in Val di Susa».

Da ultimo, nel corso della seduta 075 del 23 luglio 2013 il senatore Esposito è intervenuto sui fatti per cui è stato richiesto alla Giunta di esprimere la propria proposta, ribadendo tutti i concetti espressi attraverso i canali comunicativi *extra* parlamentari. Nello specifico il senatore, che ha commentato i fatti della notte in questione come un «ennesimo attacco ai cantieri TAV» posto in essere da «delinquenti» e «teppisti», ha difeso l'operato delle forze dell'ordine condannando l'atteggiamento della Signora Marta Camposano la quale non avrebbe denunciato immediatamente i lamentati maltrattamenti subiti. Il senatore ha inoltre ribadito il proprio pensiero secondo il quale la Signora avrebbe *«usato il suo corpo per inventarsi una storia, perché non sapeva come giustificare la sua presenza*

al cantiere contro la Polizia.» (resoconto stenografico della seduta n. 075 del 23 luglio 2013).

Le parole del senatore Esposito sono state proferite nel pieno rispetto del diritto di libera manifestazione del pensiero, di critica e di denuncia politica, per giunta nelle forme adeguate al ruolo costituzionale del Parlamento e alle normali regole di correttezza parlamentare, senza peraltro escludere la possibilità di una prova contraria a quanto detto. È evidente che i lavori parlamentari di iniziativa dello stesso senatore, tanto in Commissione quanto in Aula, non solo sono riferiti ai lavori di costruzione della linea alta velocità in Val di Susa, ma anche alla condanna dei conseguenti disordini provocati dai manifestanti. Da ultimo il Senatore è intervenuto proprio sulle sue espressioni contestate, ribadendole anche in Aula.

Sulla base di queste conclusioni si propone di deliberare nel senso che le espressioni contestate al senatore Esposito – non venendo meno la corrispondenza sostanziale con l'attività parlamentare dello stesso – rientrano nel campo d'applicazione dell'articolo 68, primo comma, della Carta Costituzionale.

Nessuno chiedendo di intervenire, il PRESIDENTE – accertata la presenza del numero legale – pone in votazione la proposta della relatrice Fucksia di ritenere che il fatto, per il quale è in corso un procedimento penale a carico del senatore Stefano Esposito, concerne opinioni espresse da membri del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e ricade pertanto nell'ipotesi di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

La Giunta approva, a maggioranza, la proposta messa ai voti dal Presidente ed incarica la senatrice Fucksia di redigere la relazione per l'Assemblea.

Costituzione in giudizio del Senato della Repubblica in un conflitto di attribuzione sollevato dal Tribunale di Cosenza, in relazione ad un procedimento civile riguardante il senatore Antonio Gentile

(Esame e conclusione)

Il PRESIDENTE fa preliminarmente presente che con ricorso depositato l'8 febbraio 2017 il Tribunale ordinario di Cosenza – Seconda sezione civile, ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Senato della Repubblica in ordine alla deliberazione con la quale l'Assemblea, nella seduta antimeridiana del 16 settembre 2015, ha dichiarato l'insindacabilità – ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione – delle opinioni espresse dal senatore Antonio Gentile, nell'ambito di un procedimento civile pendente dinanzi allo stesso Tribunale (*Doc. IV-ter*, n. 7).

Il ricorso è stato dichiarato ammissibile dalla Corte costituzionale con ordinanza del 7 giugno 2017, n. 155, depositata in cancelleria il successivo 4 luglio.

L'ordinanza medesima, unitamente al ricorso introduttivo, sono stati notificati al Senato il 13 settembre 2017.

In data 20 settembre 2017 il Presidente del Senato ha deferito alla Giunta, ai sensi dell'articolo 34, comma 1, del Regolamento, la questione relativa alla costituzione del Senato nel giudizio per conflitto di attribuzione citato.

Si rammenta che la vicenda a monte del presente conflitto concerne un'azione risarcitoria promossa da Franco Petramala (direttore generale *pro tempore* dell'Azienda sanitaria provinciale di Cosenza) nei confronti del senatore Gentile, originata da tre articoli pubblicati a firma di quest'ultimo 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 conteneva, 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 finanche 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 concludeva 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 scriveva, 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».

Nella seduta del 29 aprile 2015 la Giunta ha iniziato e concluso l'esame della questione, ritenendo applicabile la prerogativa dell'insindacabilità di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

La Giunta ha richiamato 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 relazione al requisito – enucleato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale – afferente alla necessità di una sostanziale corrispondenza di significato tra opinioni espresse all'esterno e opinioni espresse nelle aule parlamentari, la Giunta ha ritenuto tale elemento ravvisabile soprattutto con riferimento all'atto di sindacato ispettivo del 16 settembre 2009, nel quale il senatore Gentile aveva sostenuto che il dottor Petramala non fosse 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 svolgeva i propri compiti dirigenziali ed altresì sosteneva che lo stesso, al fine di consentire la propria nomina a direttore generale, avesse reso autocertificazioni false e mendaci, volte a dichiarare il possesso di tale requisito di legge in realtà non sussistente. Il predetto atto precisava ancora che «il dottor Petramala continua (...) incredibilmente ad esercitare la sua funzione».

Rispetto invece al requisito del cosiddetto «legame temporale» – nel rilevare che il predetto atto parlamentare era 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) – la Giunta si è ricollegata a quanto affermato dalla Corte costituzionale, secondo cui la posteriorità dell'atto parlamentare tipico rispetto alla dichiarazione *extra moenia* non preclude di per sé la configurabilità dell'insindacabilità, purché tale atto risulti «prevedibile sulla base della specifica situazione». In particolare la Corte, 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».

La Giunta ha ritenuto che la sussistenza del requisito della prevedibilità potesse 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*)».

La Giunta ha ritenuto che il vocabolo «addirittura» usato dal senatore Gentile nonché il contesto logico-sistematico in cui tale dichiarazione era inserita rendessero evidente e palese la valenza fortemente critica di tale dichiarazione rispetto al querelante. Nel caso di specie a tale valenza critica si aggiungeva 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 aveva sostenuto che il querelante non avesse 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 rendeva pertanto configurabile il requisito della prevedibilità, prefigurato nella sopracitata sentenza della Corte costituzionale.

La Giunta ha poi ritenuto, secondo le indicazioni contenute nella predetta sentenza della Consulta n. 335 del 2006, che nel caso di specie fosse 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 «embriionali» contenuti nell'atto di sindacato ispettivo del 28 luglio 2009 (anteriore rispetto alle dichiarazioni di stampa).

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

In data 16 settembre 2015 l'Assemblea del Senato ha approvato la proposta formulata dalla Giunta nella seduta del 29 aprile 2015.

Ad avviso del Tribunale di Cosenza, nel caso di specie difetta in primo luogo il legame temporale, in quanto le espressioni esterne sono antecedenti all'attività parlamentare ritenuta rilevante dal Senato. Nel rammentare che la Corte costituzionale ha riconosciuto la possibilità che l'atto funzionale segua alle dichiarazioni esterne entro un arco talmente compreso da poter affermare la «sostanziale contestualità» fra l'uno e le altre, negando ad esempio la ricorrenza di tale ipotesi in un caso in cui vi era uno iato temporale di dieci giorni tra dichiarazione apparsa sulla stampa e attività parlamentare, il Tribunale sottolinea che, nella specie, l'attività parlamentare valorizzata dal Senato si colloca a distanza di 48 giorni dalla prima esternazione e di 19 dall'ultima.

L'autorità giudiziaria ha peraltro ritenuto non condivisibile quanto argomentato dalla Giunta a proposito della prevedibilità dell'atto funzionale.

Si è posto in rilievo che il requisito della prevedibilità – che secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 335 del 2006 consente in linea di principio di ravvisare il nesso funzionale anche tra opinioni manifestate *extra moenia* ed atti tipici ad esse successivi – debba risultare dal tenore delle prime, eventualmente valutato alla luce del contesto più ampio in cui si inseriscono, in modo tale che il collegamento tra esse e la successiva attività parlamentare risulti palese all'esterno. Soltanto in tal caso, secondo il Tribunale, potrebbe rinvenirsi nell'attività esterna quella «finalità divulgativa» che consente di ravvisare il nesso funzionale.

L'evidenziato distacco temporale tra esternazioni ed atto funzionale del 16 settembre è tale, secondo il Tribunale, da escludere l'ipotizzabilità di detta finalità divulgativa.

Viene peraltro escluso che si possa ravvisare alcuna «connessione oggettiva» tra l'atto ispettivo del 28 luglio 2009 e le dichiarazioni contenute nell'atto ispettivo del 16 settembre 2009.

Ferme le considerazioni in punto di collegamento temporale, il Tribunale ritiene peraltro che difetti anche il requisito della corrispondenza contenutistica in quanto nell'atto del 16 settembre 2009 viene affrontata unicamente la tematica dell'insussistenza dei requisiti di legge per la nomina del dottor Petramala a direttore generale, mentre le esternazioni oggetto della richiesta risarcitoria hanno un contenuto più ampio, investendo vari aspetti dell'attività gestoria svolta dallo stesso in qualità di direttore generale dell'ASP cosentina.

L'autorità giudiziaria ritiene peraltro che si possa escludere qualsiasi corrispondenza contenutistica tra l'atto parlamentare del 28 luglio 2009 e le dichiarazioni *extra moenia*, anche in considerazione del fatto che il Senato stesso ha ancorato il nesso funzionale giustificativo dell'insindacabilità ad un atto parlamentare successivo alle esternazioni (quello del 16 settembre 2009), pur in presenza di un'attività tipica antecedente alle stesse.

Tutto ciò premesso, si prospetta l'opportunità – in base alla prassi costante seguita in tali casi – che la Giunta riferisca all'Assemblea in senso favorevole alla costituzione del Senato nel conflitto di attribuzione in questione.

Nessuno chiedendo di intervenire, il PRESIDENTE – previa verifica del numero legale – pone ai voti la proposta di riferire all'Assemblea in senso favorevole alla costituzione in giudizio del Senato nel conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale di Cosenza.

La Giunta approva – con i voti favorevoli di tutti i presenti, salvo un'astensione – la proposta messa ai voti dal Presidente.

La seduta termina alle ore 13,35.