

GIUNTA PER LE AUTORIZZAZIONI

S O M M A R I O

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE:

Comunicazioni sul conflitto di attribuzione di cui all'ordinanza della Corte costituzionale n. 129 del 2013 8

ESAME DI DOMANDE DI DELIBERAZIONE IN MATERIA D'INSINDACABILITÀ:

Domanda di deliberazione in materia d'insindacabilità avanzata dal deputato Gianluca Pini, nell'ambito di un procedimento civile pendente presso la corte d'appello di Bologna (atto di citazione del signor Ellero Morgagni) (*Seguito dell'esame e conclusione*) 9

Domanda di deliberazione in materia d'insindacabilità avanzata dal deputato Aniello Formisano, nell'ambito di un procedimento penale pendente presso la corte d'appello di Torre Annunziata (procedimento n. 12075/12 RGNR) (*Seguito dell'esame e conclusione*) 10

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 14

AVVERTENZA 14

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Mercoledì 31 luglio 2013. – Presidenza del Presidente Ignazio LA RUSSA.

La seduta comincia alle 13.20.

Comunicazioni sul conflitto di attribuzione di cui all'ordinanza della Corte costituzionale n. 129 del 2013.

La Giunta prosegue la discussione rinviata nella seduta del 9 luglio 2013.

Ignazio LA RUSSA, *Presidente*, ricorda che nella scorsa seduta ha formulato la proposta di esprimere un orientamento favorevole alla costituzione in giudizio della Camera dei deputati. A suo avviso, occorre mantenere fermo il principio secondo cui è sempre opportuna la difesa in giudizio della deliberazione assunta a suo tempo dall'Assemblea; solo partecipandovi la Camera può infatti rappresentare in sede di giudizio le argomentazioni poste a fondamento delle decisioni assunte, con-

sentendo così alla Corte di disporre di tali elementi per definire il conflitto.

È consapevole di come questa impostazione non sia condivisa da quelle forze politiche che ritengono invece preferibile riprodurre anche in questa sede le posizioni espresse con riguardo alla decisione sul merito della controversia. Tuttavia, nel caso concreto, la difesa in giudizio della deliberazione trova una sua ragion d'essere anche nella piena condivisione delle sue motivazioni. Infatti, le argomentazioni adottate dall'autorità giudiziaria che ha elevato il conflitto non tengono conto del fatto, ovvio, che gli atti parlamentari tipici e le dichiarazioni rese *extra moenia* si distinguono tra loro sotto il profilo delle modalità espressive cui il dichiarante ricorre. Deve invece considerarsi assodato che il nesso funzionale sussiste ogni qualvolta si riscontri una coincidenza di contenuti e di argomenti, quand'anche le dichiarazioni *extra moenia* siano, in ipotesi, diffamatorie e non siano una mera e fedele riproduzione all'esterno delle affermazioni contenute nell'atto parlamentare.

Anna ROSSOMANDO (PD) dichiara l'orientamento favorevole del suo Gruppo alla costituzione in giudizio della Camera dei deputati. Precisa che tale posizione non discende da alcuna forma di automatismo nella tutela delle prerogative parlamentari ma tiene conto dei concreti elementi posti a fondamento della deliberazione originariamente assunta dall'organo parlamentare e della elevazione del conflitto da parte dell'autorità giudiziaria. Nel caso di specie, pur reputando non condivisibili, né nella forma né nei contenuti, le opinioni espresse dall'onorevole Barani, sembra comunque evidente la sussistenza del nesso funzionale con l'attività parlamentare tipica svolta dal medesimo deputato. Esprime, inoltre, l'auspicio che la costituzione in giudizio dell'organo possa avvenire attraverso l'Avvocatura interna, non comportando così oneri aggiuntivi a carico della Camera.

Ignazio LA RUSSA, *Presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, pone ai voti la proposta di esprimere un orientamento favorevole alla costituzione in giudizio, con le precisazioni emerse nel corso del dibattito.

La Giunta approva la proposta con 14 voti favorevoli e 3 contrari.

Ignazio LA RUSSA, *Presidente*, comunica che riferirà l'esito della votazione testé svolta alla Presidente della Camera, dando conto altresì delle posizioni emerse nel corso del dibattito.

ESAME DI DOMANDE DI DELIBERAZIONE IN MATERIA D'INSINDACABILITÀ

Domanda di deliberazione in materia d'insindacabilità avanzata dal deputato Gianluca Pini, nell'ambito di un procedimento civile pendente presso la corte d'appello di Bologna (atto di citazione del signor Ellero Morgagni).

(Seguito dell'esame e conclusione).

La Giunta prosegue la discussione rinviata nella seduta del 16 luglio 2013.

Danilo LEVA (PD), *relatore*, rammenta di essere stato inizialmente orientato a considerare sindacabili le opinioni espresse dall'onorevole Pini facendo leva, principalmente, sulla difficoltà di riconoscere il nesso funzionale con l'atto di sindacato ispettivo richiamato dal deputato interessato. È del resto persuaso che l'interrogazione citata affronti tematiche piuttosto distanti dalle affermazioni che costituiscono oggetto della controversia e, per di più, rileva come sia stata presentata diversi mesi dopo la loro diffusione.

Nel corso del dibattito svoltosi nell'ultima seduta sono emersi, in modo unanime, elementi di riflessione che ritiene meritevoli di essere accolti e che lo inducono a modificare la precedente impostazione.

Si riferisce, in primo luogo, al rilievo che è stato dato alla valutazione secondo cui le dichiarazioni dell'onorevole Pini vertono su materie di rilevante interesse pubblico (lo riconosce la stessa sentenza di primo grado, a lui avversa) ed al fatto che, quanto ai toni impiegati, le forme espressive non appaiono particolarmente eccessive, ma anzi del tutto congrue rispetto alla gravità dei fatti di cui era venuto a conoscenza. Peraltro, ha avuto occasione di mettere in evidenza nella sua relazione che il Pini non ha in alcun modo asseverato la loro veridicità, quanto invece opportunamente scelto formule dubitative e mantenuto le cautele del caso in attesa del vaglio giudiziario dei fatti.

Inoltre, è emerso dall'audizione come l'onorevole Pini sia stato sollecitato da un imprenditore locale per porre fine ad un sistema di diffusa illiceità. Pur non essendo questa la sede per valutare le implicazioni che assume la scelta del legislatore di qualificare il parlamentare come « pubblico ufficiale » (articolo 357 del codice penale), è tuttavia innegabile il fatto che il deputato sia stato il destinatario di una grave *notitia criminis* – a suo dire anche estremamente documentata – e che proprio per la particolare qualità di parlamentare e di rappresentante della nazione, se non avesse assunto l'iniziativa di trasferire le informazioni all'autorità giudiziaria ed alla collettività locale ben sa-

rebbe potuto essere considerato in qualche modo « connivente », sul piano politico, del sistema di illegalità a lui rappresentato, tanto più che riguardava proprio la cattiva gestione di risorse pubbliche.

Un terzo spunto di riflessione offerto dal dibattito svolto in Giunta concerne poi l'esigenza di bilanciare le previsioni costituzionali relative all'immunità parlamentare e al principio di uguaglianza, declinato con riferimento alla sottoposizione di tutti i cittadini alla legge ed alla giurisdizione civile e penale.

In quest'ottica, se da un lato non è certamente possibile riconnettere l'insindacabilità delle opinioni espresse dal parlamentare ad una generica attività politica nell'ambito del proprio collegio elettorale, perché ciò estenderebbe in modo inaccettabile la prerogativa parlamentare, è stato formulato da più parti l'auspicio di non restringere eccessivamente i criteri di verifica della sussistenza del nesso funzionale, ma di ricercare parametri di giudizio eventualmente anche più articolati rispetto a quello (puramente formalistico) attualmente definito dalla giurisprudenza costituzionale, al fine di consentire ai deputati di partecipare più liberamente al dibattito politico.

Conclusivamente, prende atto che il dibattito svolto in Giunta si è radicato sul convincimento che nell'espletamento delle funzioni di membro del Parlamento – che proprio in virtù della sua qualità soggettiva di rappresentante della Nazione riceve una circostanziata *notitia criminis* su un diffuso sistema di illegalità nella gestione della cosa pubblica – rientra indissolubilmente il compito di assumere l'iniziativa politica di trasferire le informazioni all'autorità giudiziaria e alla collettività locale. Siffatta attività divulgativa si configura funzionalmente connessa all'esercizio delle attribuzioni parlamentari.

Per tali ragioni, auspicando una votazione unanime, formula una proposta nel senso della insindacabilità delle opinioni espresse dal deputato.

Anna ROSSOMANDO (PD), nel ritenere pienamente condivisibile l'impostazione

seguita dal relatore, che ha proficuamente approfondito gli elementi di riflessione sollevati nel corso del dibattito, dichiara il voto favorevole del suo Gruppo.

La Giunta approva, all'unanimità, la proposta del relatore di considerare le opinioni espresse dal deputato Pini insindacabili ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, e conferisce al relatore l'incarico di predisporre la relazione per l'Assemblea.

Domanda di deliberazione in materia d'insindacabilità avanzata dal deputato Aniello Formisano, nell'ambito di un procedimento penale pendente presso la corte d'appello di Torre Annunziata (procedimento n. 12075/12 RGNR).

(Seguito dell'esame e conclusione).

La Giunta prosegue la discussione rinviata nella seduta del 9 luglio 2013.

Franco VAZIO (PD), *relatore*, ad integrazione di quanto illustrato nella scorsa seduta, ritiene utile richiamare le precisazioni che, nel corso della sua audizione nonché in una nota integrativa, l'onorevole Aniello Formisano ha fornito alla Giunta.

Merita evidenziare come, ad avviso dell'onorevole Formisano, le sue dichiarazioni vadano collocate nel quadro di una sua critica complessiva al « sistema di potere » che si diramava negli enti locali della Campania e che aveva il suo rappresentante di vertice in Cosentino. Tale era l'identificazione tra quest'ultimo e gli amministratori locali di sua fiducia – quale era in particolare il sindaco di Torre del Greco Borriello – che non esitavano ad autodefinirsi rispettivamente « padrino » e « figlioccio politico ».

In questo senso, il collega ritiene che vi sia una evidente assimilazione sul piano politico della sua attività di denuncia politica nei confronti dell'uno e dell'altro, anche perché, sempre a dire dello stesso, dai successivi approfondimenti è emerso in modo inequivocabile la strettissima connessione tra l'amministrazione Borriello e

il « sistema Cosentino », con particolare riguardo agli appalti concessi dal comune alle imprese di Casal di Principe.

Peraltro, l'onorevole Formisano ha anche voluto precisare che la frase da lui utilizzata « *delinquente di centro-destra* » – lungi dal comportare una volontà di differenziare il giudizio su un delinquente in base alla sua collocazione politica – denota come si sia espresso, in toni certamente forti, ma pur sempre nell'ambito di un ragionamento e di un giudizio squisitamente politico.

Il dibattito svolto, anche al fine di elaborare criteri condivisi sul tema dell'insindacabilità parlamentare, si è concentrato in particolare sugli atti e sulle espressioni manifestate « *extra moenia* », confrontando due esigenze, ben individuate e descritte nella relazione discussa durante la XVI legislatura ed approvata all'unanimità il 14 gennaio 2009, ovvero « *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 « *quella di evitare che l'applicazione della regola dell'insindacabilità si trasformi in un privilegio personale* ».

Nel richiamare i contenuti dell'articolo 3, comma 1, della legge n. 140 del 2003, ricorda come il giudizio sulla conformità di tale norma con i precetti costituzionali sia stato fondato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 120 del 2004) sull'affermazione che « *non elimina il nesso funzionale e non stabilisce che ogni espressione dei membri delle Camere (...) sia per ciò solo assistita dalla garanzia dell'immunità (...) giacché il criterio di delimitazione (...) non è quello della localizzazione dell'atto, ma piuttosto come detto, quello funzionale, cioè riferibile in astratto ai lavori parlamentari* ».

Rileva che, ove si pretendesse una totale e completa sovrapposizione della comunicazione e divulgazione « *extra moenia* » rispetto ai lavori parlamentari, si colpirebbe, limitandone oggettivamente le prerogative e le azioni politiche, il parlamentare che, onestamente e senza doppi fini, conduca un'azione convinta e

trasparente nelle sedi parlamentari rispetto a chi invece, preordinatamente all'azione di divulgazione politica, ne faccia precedere una di carattere strettamente istituzionale.

Ritiene, pertanto, imprescindibile un bilanciamento tra l'interesse protetto dalla previsione costituzionale dell'insindacabilità ed il principio di uguaglianza di tutti i cittadini dinanzi alla legge ed alla giurisdizione.

In quest'ottica, non è certamente possibile riconnettere l'immunità parlamentare ad opinioni espresse nel quadro di una generica attività politica, perché ciò estenderebbe in modo inaccettabile la prerogativa parlamentare. È però auspicabile non restringere eccessivamente l'operatività dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, consentendo che la verifica della sussistenza del nesso funzionale – senza essere formalisticamente ancorata alla pregressa attività parlamentare realizzata con atti tipici – tenga invece conto della multiforme e complessa funzione parlamentare, che si esplica nelle sedi istituzionali come anche nelle sedi di diretto ed immediato contatto con i cittadini e che si qualifica come apporto essenziale ed irrinunciabile al processo di decisione politica.

Per i profili di interesse della Giunta e per il caso in esame, assume quindi particolare rilievo il legame con le opinioni espresse dal deputato *intra moenia*.

Come già ricordato nel corso della relazione introduttiva, l'onorevole Formisano ha presentato una interrogazione a risposta immediata sul contrasto alla diffusione ed al radicamento della camorra in Campania, il cui testo chiama in causa le istituzioni nazionali e locali.

Proprio ad esplicitare il riferimento al sistema di poteri locali, nella relativa discussione del 5 novembre 2008, il medesimo deputato pronunciava parole riferibili agli uomini delle istituzioni nazionali e degli enti locali, su cui dalle inchieste giudiziarie emergevano indizi gravi.

Di certo, siffatta attività parlamentare testimonia attenzione per le questioni legate alla legalità sul territorio campano ed,

evidentemente, manifesta un atteggiamento critico rispetto al ruolo di quei rappresentanti istituzionali colpiti da sospetti di collusione con i poteri criminali.

Non è revocabile quindi in dubbio il legame oggettivo tra le dichiarazioni rese in sede istituzionale e quelle espresse – sia pure in modo estemporaneo e con tinte forti – nel corso del dibattito televisivo. Vi è una sostanziale coincidenza di tematiche, che risiede nella denuncia di « zone grigie, equivoci e situazioni poco chiare » (così si esprime l'interrogazione) originate da comportamenti dei rappresentanti politici locali e nazionali.

Ed invero, la medesima campagna politica condotta a livello locale – di cui l'onorevole Formisano ha fornito ampia documentazione durante l'audizione – trova la sua ragion d'essere proprio nel contrasto alla diffusione di un sistema di potere che il medesimo Formisano asserisce essere colluso con ambienti malavitosi, la cui emersione sembrava risiedere nella penetrazione negli appalti dell'ente locale.

Appare, invero, più incerto il legame « soggettivo », ma anche qui va notato che le affermazioni del parlamentare – sia quelle rese in sede istituzionale, sia quelle espresse nell'intervento televisivo – coincidono anche nel requisito « negativo » di non avere un esplicito destinatario, in quanto entrambe si inseriscono in un contesto di riflessione e di denuncia politica ad ampio raggio.

Infine, con riguardo al legame temporale, apparentemente significativo alla luce delle decisioni della Corte Costituzionale, le opinioni espresse dal deputato nel corso del dibattito parlamentare del novembre del 2008 e le dichiarazioni *extra moenia* del luglio del 2012 sono in evidente continuità; è indubbio come l'impegno del parlamentare rispetto alle tematiche sottese all'attività tipica non si esaurisce certamente nella illustrazione dell'interrogazione parlamentare, ma prosegue, connota e qualifica anche le successive forme di divulgazione esterna del-

l'azione politica di contrasto delle infiltrazioni delinquenziali negli enti locali della Campania.

Esprime, infine, una riflessione e – in termini garbati – una critica, non solo nei confronti del deputato Formisano, ma anche di una prassi sempre più seguita, per l'utilizzo di espressioni che appaiono comunque non consone ad una corretta dialettica politica né adeguate ad un ruolo di altissima rilevanza istituzionale quale è quello del Parlamentare. I toni di critica, pur se aspri, non dovrebbero mai trascendere verso espressioni irrispettose e potenzialmente offensive nei confronti dell'avversario politico. Ricorda come la funzione istituzionalmente devoluta all'organo parlamentare non sia certamente quella di giudicare il merito delle questioni, né di esprimere valutazioni sui fatti, ma solo quella di operare una verifica sulla sussistenza o meno di un legame funzionale ai sensi dell'articolo 68 della Costituzione che – nel caso concreto – conduce ad un esito positivo.

Per tali ragioni propone di dichiarare l'insindacabilità delle opinioni espresse dal deputato Aniello Formisano.

Giulia GRILLO (M5S), pur apprezzando il lavoro del relatore, ritiene preliminarmente che sarebbe stato opportuno approfondire i termini del dibattito televisivo nel corso del quale l'onorevole Formisano ha utilizzato la frase ritenuta diffamatoria nei confronti del Borriello. Osserva, poi, che tale dichiarazione nella sua essenza appare legata più ad un contesto di propaganda elettorale – peraltro condotta con toni assolutamente discutibili – che non ad una opinione politica connotata dal nesso funzionale con l'attività *intra moenia* del parlamentare. Non condivide pertanto le conclusioni del relatore e annuncia che il suo Gruppo voterà contro la proposta avanzata dal relatore stesso.

Marco DI LELLO (Misto-PSI-PLI) ritiene che il caso in esame testimoni quanto sia opportuno dar seguito alla richiesta dell'onorevole Rossomando di de-

dicare apposite sedute della Giunta all'elaborazione di criteri generali di applicazione dell'insindacabilità parlamentare cui fare riferimento nello svolgimento dei compiti istituzionali della Giunta. Si tratta, infatti, di una vicenda paradigmatica che può fare giurisprudenza nell'accertamento del nesso funzionale. Ricorda che per giurisprudenza consolidata della Corte costituzionale la prerogativa parlamentare opera solo se vi è un legame tra le attività dei parlamentari *extra moenia* e le attività tipiche. Nel caso di specie, quanto agli atti tipici, viene in rilievo – oltre alla partecipazione del Formisano alle sedute dell'Assemblea dedicate alle domande di autorizzazione riferite a Cosentino – il citato atto di sindacato ispettivo.

Quanto, invece, all'attività divulgativa, sono da far rientrare a pieno titolo nell'attività di parlamentare anche le manifestazioni del proprio orientamento politico rese in contesti quali la partecipazione ad una trasmissione televisiva.

Valuta, inoltre, come la questione in esame debba essere approfondita sotto il profilo soggettivo posto che l'affermazione oggetto della controversia non è univoca quanto al destinatario e non può certo, a suo avviso, essere riferita in alcun modo al Borriello. Basti pensare, infatti, che quest'ultimo non era a capo di una coalizione di centro-destra, ma era divenuto sindaco con l'appoggio di una lista civica ed, anzi, era originariamente un esponente dell'Italia dei Valori per poi successivamente legarsi a Nicola Cosentino, al punto tale da riconoscerlo come suo padrino politico. Non è assolutamente dimostrato che il Borriello sia stato danneggiato, in quanto non è dimostrabile che egli fosse il destinatario di quelle affermazioni. Né si può pretendere che sia Formisano a fornire tali evidenze probatorie costituendo ciò una situazione paradossale di inversione di onere della prova. Peraltro, la giunta guidata dal sindaco Borriello ha subito accertamenti proprio con riguardo all'aggiudicazione di appalti a favore di ditte di Casal di Principe.

In conclusione, esprime il suo voto favorevole sulla proposta del relatore.

Ignazio LA RUSSA, *Presidente*, concorda con il relatore circa la sussistenza sul piano squisitamente oggettivo del nesso funzionale tra gli atti parlamentari e i contenuti delle opinioni espresse. Tuttavia manifesta perplessità sull'effettivo destinatario di tali affermazioni e, dunque, sulla sussistenza del nesso funzionale anche sul piano soggettivo. In ragione di ciò, preannuncia il proprio voto di astensione

Leonardo IMPEGNO (PD) manifesta apprezzamento per il lavoro svolto dal relatore, di cui condivide le conclusioni, e ricorda come non sia compito della Giunta sindacare nel merito le frasi oggetto di censura, anche se si può ritenere certamente opinabile la forma espressiva utilizzata. In merito alla sussistenza del nesso funzionale, segnala all'attenzione dei colleghi che il contesto nel quale tali dichiarazioni sono state pronunciate non è riferibile ad un momento di contesa elettorale, come invece asserito dalla collega Grillo, quanto piuttosto ad una riflessione di più ampio raggio sul posizionamento delle forze politiche nel territorio campano dopo le elezioni comunali svoltesi alcuni mesi prima. Esprimendo il proprio convinto sostegno alla proposta del relatore, ribadisce che la questione non può essere circoscritta alle vicende connesse alla campagna elettorale.

Anna ROSSOMANDO (PD), nel condividere le valutazioni del relatore, rileva come sia corretto distinguere tra le argomentazioni esposte dall'onorevole Formisano e l'analisi puntuale ed oggettiva relativa alla connessione tra attività *intra moenia* ed *extra moenia*. La suddetta connessione è, dunque, a suo avviso rinvenibile proprio nell'impegno al contrasto di una paventata penetrazione dei clan camorristici nell'amministrazione degli enti locali.

Evidenzia come al giudizio della Giunta debbano rimanere estranee le valutazioni sui toni e sulle modalità espressive.

Con riferimento, infine, alle considerazioni dell'onorevole Di Lello circa l'opportunità di procedere all'elaborazione di

criteri generali di applicazione dell'insindacabilità parlamentare, ricorda che la Giunta ha ritenuto di utilizzare la Relazione approvata nella scorsa legislatura quale testo base, affidando ad alcuni componenti – tra cui lei stessa, che ha già avviato un'attività istruttoria – il compito di valutare eventuali integrazioni o aggiornamenti da proporre al *plenum* della Giunta.

La Giunta approva, con 11 voti favorevoli, 3 voti contrari e un voto di astensione, la proposta del relatore di considerare le opinioni espresse dal deputato Formisano insindacabili ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, e conferisce al relatore l'incarico di predisporre la relazione per l'Assemblea.

La seduta termina alle 14.05.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.05 alle 14.10.

AVVERTENZA

I seguenti punti all'ordine del giorno non sono stati trattati:

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE SUL CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE DI CUI ALL'ORDINANZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 151 DEL 2013.

SEGUITO DELL'ESAME DI UNA DOMANDA DI DELIBERAZIONE IN MATERIA D'INSINDACABILITÀ NEL PROCEDIMENTO CIVILE NEI CONFRONTI DI PIETRO TIDEI, DEPUTATO ALL'EPOCA DEI FATTI, PENDENTE PRESSO IL TRIBUNALE DI ROMA (ATTO DI CITAZIONE DEL SIG. GIOVANNI MOSCHERINI) (REL. DANIELE FARINA).