

CAMERA DEI DEPUTATI ^{Doc. IV-ter} N. 12-A

RELAZIONE DELLA GIUNTA PER LE AUTORIZZAZIONI (Relatore: **TACCONI**)

SULLA

RICHIESTA DI DELIBERAZIONE IN MATERIA DI INSINDACABILITÀ, AI SENSI DELL'ARTICOLO 68, PRIMO COMMA, DELLA COSTITUZIONE, NELL'AMBITO DI UN PROCEDIMENTO CIVILE

NEI CONFRONTI DI

MARCO PUGLIESE

DEPUTATO ALL'ÈPOCA DEI FATTI

(atto di citazione dell'onorevole Edmondo Cirielli)

PERVENUTA DAL TRIBUNALE ORDINARIO DI AVELLINO

il 1° agosto 2013

Presentata alla Presidenza il 17 gennaio 2014

ONOREVOLI COLLEGHI! — La Giunta per le autorizzazioni riferisce su una richiesta di deliberazione in materia d'insindacabilità pervenuta dal tribunale ordinario di Avellino nell'ambito del procedimento civile intentato dall'onorevole Edmondo Cirielli nei confronti di Marco Pugliese, deputato all'epoca dei fatti.

La Giunta ha dedicato all'esame della questione le sedute del 27 novembre, del 4 dicembre 2013 e dell'8 gennaio 2014, procedendo ad acquisire informazioni, documenti e chiarimenti anche dal deputato interessato; per completezza, alla presente relazione si allegano i resoconti delle citate sedute.

Al fine di consentire ai colleghi di maturare un giudizio sul delicato bilanciamento tra l'interesse al pieno svolgimento della funzione giurisdizionale e la tutela delle prerogative costituzionali riconosciute ai parlamentari dall'articolo 68, primo comma, della Costituzione, si riassumono di seguito i principali elementi della vicenda giudiziaria da cui trae origine il presente procedimento.

La controversia origina da dichiarazioni di Pugliese, al tempo membro del Parlamento, rese in commento alla decisione assunta il 14 dicembre 2011 dalla Giunta delle elezioni della Camera dei deputati sull'incompatibilità del mandato parlamentare con taluni incarichi elettivi in enti locali.

In particolare, l'agenzia di stampa del 15 dicembre 2011 de « *il Velino* » attribuisce al parlamentare le seguenti affermazioni; « *Ho sempre denunciato pubblicamente che il malcostume del Popolo della Libertà è sempre stato quello dei 'doppi-incarichisti', persone che non solo percepivano il doppio stipendio ma che sicuramente*

non hanno mai svolto a pieno le loro funzioni per entrambi i ruoli. Infatti, mi sono sempre chiesto quali grandi doti avessero i doppi-incarichisti impegnati al Parlamento dal lunedì al venerdì e se poi ci mettiamo i lavori di Commissione non so proprio dove trovano il tempo per amministrare i loro enti. In Regione Campania la situazione è critica dato che quattro presidenti su cinque sono parlamentari: Domenico Zinzi (Caserta), Luigi Cesaro (Napoli), Cosimo Sibilia (Avellino) e Edmondo Cirielli (Salerno). In Italia, complessivamente, ce ne sono 115 ».

Pugliese è stato quindi convenuto in giudizio dall'onorevole Cirielli che gli imputa di non aver preventivamente accertato la sua immediata rinuncia all'indennità di presidente della Provincia di Salerno e di non aver tenuto in conto che, in più, al tempo risultava ai primi posti delle statistiche sulla produttività dei parlamentari (fonte « *openpolis* »). Nell'atto di citazione si afferma che la falsa notizia « ha purtroppo avuto ampio seguito, soprattutto nel collegio elettorale dell'on. Cirielli ».

La I sezione del Tribunale di Avellino — a seguito dell'eccezione di insindacabilità prodotta dal convenuto — ha trasmesso gli atti alla Camera con ordinanza che sospende il relativo procedimento in attesa della pronuncia dell'organo parlamentare.

Nel corso della sua audizione ed attraverso la documentazione prodotta, l'onorevole Pugliese ha preliminarmente segnalato l'inidoneità delle sue dichiarazioni ad arrecare alcun pregiudizio.

Esse non avrebbero infatti portata offensiva o diffamatoria né sul piano soggettivo — in quanto non indirizzate in

modo esclusivo ad una singola persona, ma riferite ad un'intera categoria — né sul piano dell'impatto mediatico — non essendo state rilanciate da organi di informazione ad ampia diffusione ma solo da un'agenzia di stampa. Soprattutto, ad avviso del loro autore, le affermazioni in questione non erano dirette a criticare la percezione di un doppio emolumento ma erano invece riferite, in via principale, alla tematica del cumulo di cariche pubbliche.

La tesi difensiva pone, altresì, in evidenza come la forma verbale che le introduce (« ho sempre denunciato *politicamente...* ») qualifichi tali dichiarazioni come espressione di un ragionamento politico su una questione ampiamente dibattuta in sede parlamentare, come anche nella società civile.

L'onorevole Pugliese riconduce quindi le sue affermazioni al suo impegno indirizzato a modificare la disciplina che consentiva di cumulare più cariche elettive. In quest'ottica, il riferimento ad alcuni deputati che ricoprivano doppi incarichi assumerebbe dunque, ad avviso del Pugliese, solo un valore esemplificativo di una certa classe politica alla quale egli imputava la responsabilità di non poter svolgere con la dovuta assiduità, per ragioni oggettive, le funzioni rappresentative che il corpo elettorale gli aveva affidato.

Essendo il tema delle incompatibilità tra pubblici incarichi a quel tempo « oggetto di numerosissimi lavori parlamentari, mozioni, votazioni e decisioni » degli organi parlamentari, il Pugliese ha ricordato come, in breve tempo — proprio al fine di superare il regime da lui criticato —, siano intervenute modifiche legislative ed una rilevante pronuncia della Corte costituzionale, da cui è originata la deliberazione della Giunta delle elezioni della Camera nel senso dell'incompatibilità del mandato parlamentare con cariche elettive a livello locale. Le sue dichiarazioni non erano altro che un positivo commento alle determinazioni assunte dal suddetto organo parlamentare il giorno precedente (14 dicembre 2011).

In estrema sintesi, la tesi dell'interessato fonda l'insindacabilità delle proprie

affermazioni rese *extra moenia* sul nesso funzionale che sussisterebbe con il dibattito politico del tempo, al quale ha partecipato con attività politica e parlamentare di vario genere da lui documentata.

Il relatore originariamente designato ha riportato gli esiti della sua istruttoria nella seduta dell'8 gennaio 2014, avanzando quindi la proposta di considerare insindacabili, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, le dichiarazioni dell'onorevole Pugliese. La suddetta proposta non ha però ottenuto la maggioranza e, pertanto, a parità di voti, è stata respinta.

Secondo la posizione espressa dal relatore e dai membri della Giunta che hanno dichiarato il voto favorevole sulla sua proposta, si dovrebbe riconoscere la rilevanza del legame che connette le opinioni espresse con specifici atti parlamentari tipici posti in essere da Pugliese, con riguardo al tema delle incompatibilità delle cariche elettive.

Segnatamente, si è richiamata la sua partecipazione alle votazioni relative alla conversione in legge del decreto-legge che ha sancito la incompatibilità tra la carica parlamentare e quella elettiva in organi di governo di enti territoriali (decreto-legge n. 138 del 2011, approvato dalla Camera nel settembre del 2011), nonché alle votazioni relative al provvedimento che delegava il Governo a modificare la disciplina in materia di incandidabilità e incompatibilità tra incarichi pubblici elettivi e altri incarichi di diversa tipologia (legge n. 190 del 2012, approvata definitivamente dalla Camera il 31 ottobre 2012).

Nel caso di specie, il nesso funzionale — ad avviso dell'originario relatore — risiederebbe nella sostanziale identità di contenuto tra le dichiarazioni rese *extra moenia* e l'atto parlamentare tipico del voto favorevole ai suddetti provvedimenti legislativi in tema di incompatibilità e di legittimazione ad assumere incarichi elettivi.

La proposta del relatore evidenziava, altresì, la connessione temporale tra le esternazioni oggetto del contenzioso civile e la determinazione parlamentare assunta

dalla Giunta delle elezioni il giorno prima, che il Pugliese — pur non partecipandovi direttamente in quanto non era membro di quell'organo — intendeva positivamente commentare come coronamento del suo impegno parlamentare manifestato nelle votazioni a sostegno dell'approvazione della norma sulle incompatibilità di alcune settimane prima (settembre del 2011).

L'orientamento che è prevalso in Giunta per le autorizzazioni è stato però di segno opposto rispetto alla proposta del relatore.

Tra gli elementi emersi nel corso del dibattito in senso avverso alla dichiarazione di insindacabilità delle opinioni espresse dall'onorevole Pugliese, si richiama preliminarmente la valutazione, formulata dal Presidente La Russa, secondo cui la questione centrale della controversia giudiziaria — lungi dal riguardare la tematica relativa al cumulo di cariche pubbliche — risiede invece in una specifica accusa che viene ingiustamente rivolta al deputato Cirielli, ovvero quella di percepire una doppia indennità. Sotto quest'angolo visuale, risulta dunque escluso qualsiasi nesso funzionale tra l'imputazione di un fatto concreto — la cui non veridicità era facilmente accertabile — e un atto parlamentare tipico posto in essere dal Pugliese.

Si è inoltre preso atto della impossibilità di reperire un atto di indirizzo che, secondo quanto preannunciato dall'interessato e riportato dagli organi di informazione del tempo ma non prodotto dinanzi alla Giunta, avrebbe riguardato gli effetti virtuosi del superamento della disciplina relativa al cumulo di cariche e relativi emolumenti.

Appare, altresì, decisiva la riscontrata insussistenza delle condizioni minime alle quali la giurisprudenza costituzionale subordina il riconoscimento della prerogativa parlamentare dell'insindacabilità di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Nel caso di specie, infatti, non si rinvenivano atti parlamentari tipici anteriori o contestuali alle dichiarazioni *extra moenia*

del parlamentare, idonei a qualificare queste ultime come mezzo di divulgazione all'esterno dell'esercizio di funzioni legate al mandato parlamentare.

Per riconoscere l'esistenza di un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare e l'espletamento delle sue funzioni di membro del Parlamento — come ribadito anche in tempi recentissimi dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 305 del 2013 — « è necessario il concorso di due requisiti: a) un legame di ordine temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna tale che questa venga ad assumere una finalità divulgativa della prima; b) una sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e gli atti esterni, al di là delle formule letterali usate, non essendo sufficiente né una semplice comunanza di argomenti, né un mero "contesto politico" entro cui le dichiarazioni *extra moenia* possano collocarsi, né il riferimento alla generica attività parlamentare o l'inerenza a temi di rilievo generale, seppur dibattuti in Parlamento, né, infine, un generico collegamento tematico o una corrispondenza contenutistica parziale ».

Nè dagli atti processuali né dai chiarimenti forniti dall'interessato emerge alcuna connessione tra « le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni » e le sue dichiarazioni esterne, che semplicemente occasionano da temi di rilievo generale dibattuti in Parlamento.

Conclusivamente, nella seduta dell'8 gennaio 2014 la Giunta per le autorizzazioni — respingendo con un numero pari di voti favorevoli e contrari la proposta del relatore originariamente incaricato — ha quindi deliberato di proporre all'Assemblea di considerare inapplicabile la prerogativa dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, alle opinioni espresse da Marco Pugliese, deputato all'epoca dei fatti, conferendo al sottoscritto il mandato di predisporre la presente relazione.

Alessio TACCONI, *relatore*

ALLEGATO

Estratto dei resoconti sommari della seduta della Giunta per le autorizzazioni del 27 novembre, del 4 dicembre 2013 e dell'8 gennaio 2014**Mercoledì 27 novembre 2013***(Esame e rinvio).*

Matteo BRAGANTINI (LNA), *relatore*, ricorda preliminarmente che l'interessato ha chiesto di avvalersi della facoltà di essere audito dalla Giunta e ha trasmesso note difensive, che sono a disposizione dei colleghi.

Riassume, quindi, gli elementi principali della controversia giudiziaria.

Essa origina da dichiarazioni di Marco Pugliese, rese in commento alla decisione della Giunta delle elezioni della Camera dei deputati, nella scorsa legislatura, sulla incompatibilità del mandato parlamentare con incarichi in enti locali.

In particolare, nell'agenzia di stampa del 15 dicembre 2011 de « *il Velino* » sono attribuite all'allora parlamentare le seguenti parole: « *Ho sempre denunciato pubblicamente che il malcostume del Popolo della Libertà è sempre stato quello dei "doppi-incarichisti", persone che non solo percepivano il doppio stipendio ma che sicuramente non hanno mai svolto a pieno le loro funzioni per entrambi i ruoli. Infatti, mi sono sempre chiesto quali grandi doti avessero i doppi-incarichisti impegnati al Parlamento dal lunedì al venerdì e se poi ci mettiamo i lavori di Commissione non so proprio dove trovano il tempo per amministrare i loro enti. In Regione Campania la situazione è critica dato che quattro presidenti su cinque sono parlamentari: Domenico Zinzi (Caserta), Luigi Cesaro (Napoli), Cosimo Sibilia (Avellino) e Edmondo Cirielli (Salerno). In Italia, complessivamente, ce ne sono 115* ».

L'onorevole Cirielli lo ha convenuto in giudizio imputandogli di non aver preventivamente accertato la sua immediata rinuncia all'indennità di presidente della Provincia e di non aver tenuto in conto che, in più, risulta ai primi posti delle statistiche sulla produttività dei parlamentari (fonte « *openpolis* »). Nell'atto

di citazione si afferma che la falsa notizia « *ha purtroppo avuto ampio seguito, soprattutto nel collegio elettorale dell'on. Cirielli* ».

La I sezione del Tribunale di Avellino – a seguito dell'eccezione di insindacabilità prodotta dal convenuto – ha trasmesso alla Camera l'ordinanza con cui si respinge la suddetta eccezione e si sospende il relativo procedimento.

Per i profili di interesse della Giunta è opportuno sin d'ora evidenziare che la parte convenuta richiama due atti parlamentari.

Nella comparsa di costituzione e risposta si rileva che « *addirittura per la questione dei doppi incarichi vi è stato un dissidio con il PdL e poi un successivo passaggio al Grande sud, che ha votato una mozione all'ordine del giorno sul decreto spending review che impegna il Governo a considerare il sostanziale risparmio in termini economici e di efficienza nella gestione degli enti territoriali, conseguente ad un taglio di doppi e addirittura tripli incarichi istituzionali* ». A tale iniziativa parlamentare si riferisce un articolo di stampa pubblicato da « *Irpinia news* » del 7 agosto 2012. Il menzionato strumento di indirizzo, che sarebbe stato eventualmente sottoscritto da un membro della componente politica del Gruppo Misto-Grande Sud non risulta, tuttavia, agli atti.

Peraltro, dinanzi all'autorità giudiziaria è stato altresì prodotto dalla difesa dell'onorevole Pugliese un disegno di legge sottoscritto dal senatore Follini e da altri senatori appartenenti rispettivamente al PD, PdL e UdC (A.S. 1630 presentato il 23 giugno 2009), che reca disposizioni in materia di incompatibilità parlamentari.

La tesi difensiva – sostenuta nel corso del giudizio – pone in evidenza come le dichiarazioni apparse nell'articolo siano « *pura espressione di un ragionamento politico su una questione ampiamente dibattuta non solo in Parlamento ma anche e soprattutto nella società civile* ».

Sussisterebbe dunque un nesso con l'esercizio delle funzioni parlamentari testimoniato dal passaggio dell'articolo che inizia con l'espressione « *Ho sempre denunciato politicamente...* ».

Infine, richiamando la vicenda relativa alla declaratoria di incompatibilità del presidente della provincia di Salerno dell'ottobre del 2011 si precisa che « *L'on. Pugliese da anni ha portato avanti una vera e propria crociata politica contro il sistema dei doppi incarichi e ciò si può agevolmente evincere dagli articoli allegati in produzione* » e che « *la polemica dell'on. Pugliese non riguardava la questione della doppia indennità ma il doppio incarico. La questione dell'indennità è secondaria e la rinuncia alla stessa da parte di Cirielli non inficia la bontà della querelle politica avanzata non solo dal Pugliese ma da numerosissimi esponenti politici* ».

Occorre precisare che la Giunta non ha a disposizione la documentazione evocata nella comparsa di risposta, non avendola ricevuta dall'autorità giudiziaria.

Nella nota difensiva prodotta dall'interessato si specifica ulteriormente che le dichiarazioni in oggetto, non essendo indirizzate ad una singola persona bensì ad un'intera categoria, non avevano portata offensiva o diffamatoria; inoltre esse riguardavano un tema « *oggetto di numerosissimi lavori parlamentari, mozioni, votazioni e decisioni* » degli organi parlamentari competenti; infine, i contenuti delle medesime dichiarazioni trovano piena corrispondenza nell'esercizio delle sue funzioni parlamentari, « *avendo attivamente partecipato al dibattito politico* » sulle norme in materia di incompatibilità.

Ricorda, conclusivamente, che l'ordinanza del Tribunale respinge l'eccezione di insindacabilità motivandola nel senso che l'onorevole Pugliese, non essendo membro della Giunta delle elezioni, non era stato chiamato a rendere una propria opinione « *nella funzione* », né il parlamentare avrebbe dedotto o allegato che quella dichiarazione fosse stata resa nell'esercizio delle funzioni tipiche del parlamentare.

Il giudice ha dunque riconosciuto il contenuto obiettivamente diffamatorio delle dichiarazioni diffuse a mezzo stampa, tanto più che riferiscono di due fatti falsi e facilmente smentibili.

Ove non si ritenga utile perseguire la strada del tentativo di conciliazione stragiudiziale — come usualmente avviene quando la controversia giudiziaria coinvolga due colleghi — si riserva di formulare una proposta in relazione all'esito del dibattito e all'audizione dell'interessato.

Ignazio LA RUSSA, *Presidente*, ricorda che in una prossima seduta l'onorevole Pugliese potrà esercitare la sua facoltà di fornire i propri chiarimenti dinanzi alla Giunta in un'apposita audizione. Peraltro, egli ha già comunque avuto modo di rappresentare le proprie ragioni a sostegno di una delibera nel senso della insindacabilità delle sue opinioni dalla quale non appaiono emergere ulteriori elementi di valutazione circa il tenore della sua affermazione sul cumulo degli stipendi.

Ritiene, in ogni caso, che vi siano in ogni caso le condizioni per poter svolgere il dibattito sulla domanda in titolo, al fine di preconstituire le condizioni per una sollecita decisione.

Matteo BRAGANTINI (LNA), *relatore*, ribadisce che la memoria difensiva dell'onorevole Pugliese non smentisce il tenore delle dichiarazioni diffuse a mezzo stampa, ma pone l'accento sul carattere di non offensività delle medesime.

Ad avviso del suo autore, le affermazioni in oggetto non avevano dunque toni di critica sullo specifico profilo della percezione di più indennità da parte di un unico soggetto, ma erano piuttosto animate dall'intendimento di denunciare in termini generali la pratica diffusa del cumulo di incarichi pubblici, che non si sarebbero potuti assolvere in modo pieno.

Aggiunge, infine, di aver avuto occasione di partecipare in prima persona, nella scorsa legislatura, ad accesi dibattiti politici aventi ad oggetto questa tematica.

Alessio TACCONI (M5S) manifesta, in primo luogo, il pieno appoggio del suo gruppo alla battaglia politica che il Pugliese sostiene di aver condotto contro il sistema dei doppi incarichi, che ritiene essere un meccanismo che reca pregiudizi al corretto funzionamento dei pubblici poteri.

Deve, tuttavia, evidenziare che, al di là di generici riferimenti contenuti nella memoria difensiva, non si rinvencono atti parlamentari tipici idonei a configurare le dichiarazioni del

parlamentare interessato come una divulgazione all'esterno dell'esercizio di funzioni legate al mandato parlamentare.

Ricorda, infatti, che ai fini della sussistenza del nesso funzionale, la costante giurisprudenza costituzionale non ritiene sufficiente la mera comunanza di argomenti tra le affermazioni rese *extra moenia* e i temi dibattuti nelle sedi parlamentari.

Allo stato attuale, non sembrano dunque esservi i presupposti per una delibera di insindacabilità; tuttavia, si riserva di svolgere un'ulteriore esame della questione in esito all'audizione e alle valutazioni che saranno espresse nel corso del dibattito.

Ignazio LA RUSSA, *Presidente*, non essendovi altre richieste di intervento, rinvia il seguito dell'esame ad una prossima seduta.

Mercoledì 4 dicembre 2013.

(Seguito dell'esame e rinvio — Audizione dell'onorevole Marco Pugliese).

La Giunta riprende l'esame della richiesta in titolo, rinviato da ultimo il 27 novembre 2013.

Ignazio LA RUSSA, *presidente*, comunica che l'onorevole Pugliese — integrando la nota difensiva precedentemente inviata — ha prodotto ulteriore documentazione che è a disposizione dei colleghi.

(Viene introdotto Marco Pugliese, deputato all'epoca dei fatti)

Marco PUGLIESE ritiene che le dichiarazioni per le quali il deputato Cirielli lo ha citato in giudizio, chiedendo a titolo di risarcimento danni la somma di 50 mila euro, debbano essere ricondotte alla battaglia politica e civile in cui si è impegnato nel corso della scorsa legislatura contro il malcostume dei doppi incarichi, particolarmente diffuso tra gli amministratori pubblici della Campania. Ricorda che numerosi sindaci e ben quattro presidenti di provincia, su cinque, rivestivano contemporaneamente anche il ruolo di parlamentare e che, in alcuni casi, gli stessi soggetti svolgevano anche funzioni di coordinatori del

proprio partito nel territorio, cumulando dunque incarichi e responsabilità difficilmente conciliabili in una sola persona a meno di non possedere il dono dell'ubiquità.

Richiama all'attenzione della Giunta l'ampio dibattito sia in Parlamento sia a livello locale della questione dei doppi incarichi. È rimasto pertanto sorpreso della citazione in giudizio da parte del deputato Cirielli per le sue dichiarazioni, peraltro non riportate dagli organi di informazione a larga diffusione, ma solo in un'agenzia di stampa de *Il Velino*.

Precisa nuovamente che esse non rappresentavano in alcun modo, né per i toni utilizzati, né per il loro contenuto, un'accusa specifica nei confronti del Cirielli, che al tempo era del partito in cui egli stesso militava. Le sue considerazioni erano rivolte, infatti, genericamente ad una certa classe politica alla quale egli imputava la responsabilità di non poter svolgere per ragioni oggettive con la dovuta assiduità nessuna delle funzioni rappresentative che il corpo elettorale gli aveva affidato.

Non può fare a meno di evidenziare che il tasso di presenza di quei parlamentari — e dello stesso Cirielli — era certamente molto al di sotto della media.

Ritiene opportuno far conoscere ai membri della Giunta un aspetto, a suo avviso singolare, della vicenda, riguardante il fatto che gli risulta che le spese processuali del Cirielli siano poste a carico della provincia di Salerno.

Riguardo alle considerazioni recate dalla relazione introduttiva svolta nella seduta del 27 novembre scorso, non può esimersi dall'evidenziare che la stessa presenta dei contenuti fuorvianti, in quanto non corrisponde a verità che l'ordinanza del tribunale abbia esplicitamente respinto la sua eccezione di insindacabilità, non potendosi assimilare ad un rigetto la mera considerazione del giudice — *sub 8*) dell'ordinanza — di non poter accogliere l'eccezione preliminare, presupposto che legittima la trasmissione di copia degli atti alla Camera e la sospensione del relativo procedimento. Né la medesima ordinanza fonda le proprie motivazioni sulla circostanza che egli non fosse membro della Giunta delle elezioni e, tanto meno, su valutazioni di merito circa il carattere obiettivamente diffamatorio delle dichiarazioni rese. Il giudice non ha espresso alcuna valutazione sulla portata offensiva delle sue dichiarazioni, né avrebbe potuto farlo perché il giudizio non è

ancora iniziato, essendosi arrestato all'eccezione di insindacabilità presentata dalla sua difesa.

Osserva, infine, che la sua battaglia civile e politica contro i « doppi incarichisti » è risultata vincente: durante la scorsa legislatura, non solo essa ha ricevuto una sanzione a livello legislativo ma è stata anche oggetto di una sentenza della Corte costituzionale sulla incompatibilità delle cariche a livello locale e della nota determinazione della Giunta delle elezioni della scorsa legislatura.

Al riguardo, pone all'attenzione della Giunta la circostanza di aver partecipato — come risulta dagli atti da lui testé depositati — all'*iter* di approvazione dei due provvedimenti legislativi aventi ad oggetto, tra l'altro, norme volte a eliminare il cumulo delle cariche e a disciplinare il regime delle funzioni incompatibili con gli incarichi pubblici elettivi: il decreto-legge n. 138 del 13 agosto 2011 e il disegno di legge C. 4434-B, approvato dalla Camera nella seduta del 31 ottobre 2012. Proprio alla luce dei voti espressi in Assemblea su tali provvedimenti, ribadisce che le sue affermazioni costituiscono espressione della funzione di parlamentare e chiede pertanto ai membri della Giunta di riconoscere l'insindacabilità delle sue dichiarazioni.

Matteo BRAGANTINI (LNA) riconosce, preliminarmente, che l'osservazione dell'onorevole Pugliese è fondata: effettivamente l'ordinanza di rimessione degli atti alla Camera non assume le motivazioni che erroneamente nella sua relazione introduttiva sono state ad essa collegate, mentre esse erano formulate dalla parte attrice.

Ritiene opportuno che resti agli atti questa correzione di quanto riprodotto nel verbale della scorsa seduta che non risponde alle risultanze documentali a disposizione della Giunta.

Invita, inoltre, l'onorevole Pugliese a produrre tempestivamente ogni altro documento comprovante il suo impegno in sede parlamentare su questi temi. Si riferisce, in particolare, alla presentazione di un atto di indirizzo su questa materia da lui richiamato nelle memorie difensive e qualificato come ordine del giorno approvato in occasione dell'esame del decreto-legge denominato « *spending review* », che non è stato però allegato agli atti.

Ignazio LA RUSSA, *presidente*, ricorda che la citazione in giudizio da parte del collega

Cirielli origina dall'accusa di aver percepito una doppia indennità e non da quella di ricoprire un doppio incarico, circostanza che può essere liberamente criticabile ma che era consentita dalle norme al tempo vigenti.

Sul punto chiede quindi all'onorevole Pugliese se, una volta preso atto dell'infondatezza dell'addebito, si sia attivato per smentire la notizia ed eventualmente per chiarire la vicenda con l'interessato. Ritiene, inoltre, doveroso precisare che Cirielli svolgeva le funzioni di presidente di Commissione, figura per la quale vige una peculiare disciplina in materia di missioni, e che questo presumibilmente incideva sul dato relativo al suo tasso di partecipazione ai lavori parlamentari.

Marco PUGLIESE chiarisce di non aver proceduto ad alcuna smentita in quanto, come ha già precisato, non ha mai rivolto tali accuse nei confronti direttamente del Cirielli, essendo stata la sua una battaglia di carattere generale contro il sistema dei doppi incarichi.

Ignazio LA RUSSA, *presidente*, invita comunque l'onorevole Pugliese a valutare la possibilità di un chiarimento con la controparte per porre fine alla controversia, tenuto conto del contesto nella quale essa è sorta.

(*Marco Pugliese, deputato all'epoca dei fatti, si allontana dall'aula*)

Ignazio LA RUSSA, *presidente*, rinvia il seguito della discussione ad una prossima seduta.

Mercoledì 8 gennaio 2014.

(*Seguito dell'esame e conclusione*).

La Giunta riprende l'esame della richiesta in titolo, rinviato da ultimo il 4 dicembre 2013.

Matteo BRAGANTINI (LNA), *relatore*, ricorda che la Giunta è chiamata a deliberare in merito ad alcune dichiarazioni del 15 dicembre 2011 dell'allora deputato Pugliese. Secondo quanto riportato da una agenzia di stampa, esse denunciavano come fenomeno di malcostume la situazione di deputati che rivestivano

anche altri incarichi e cumulavano le relative indennità.

Sospendendo il giudizio intentato dall'onorevole Cirielli, che gli imputa di non aver preventivamente accertato la sua immediata rinuncia alla indennità di presidente della Provincia di Salerno, l'autorità giudiziaria ha trasmesso gli atti alla Camera per le conseguenti deliberazioni.

Ricorda, altresì, come nel corso della sua audizione, nonché attraverso la documentazione prodotta, l'onorevole Pugliese abbia evidenziato come le dichiarazioni non avessero portata offensiva o diffamatoria né sul piano soggettivo — in quanto non indirizzate in modo esclusivo ad una singola persona ma riferite ad un'intera categoria —, né sul piano dell'impatto mediatico — dal momento che le sue affermazioni non sono state riportate da organi di informazione ad ampia diffusione ma solo da un'agenzia di stampa —, né, infine, sul piano oggettivo, in quanto esse insistevano principalmente non già sulla percezione di un doppio emolumento quanto piuttosto sulla tematica delle incompatibilità, che era « *oggetto di numerosissimi lavori parlamentari, mozioni, votazioni e decisioni* » degli organi parlamentari competenti.

L'onorevole Pugliese riconduce, quindi, le affermazioni oggetto della controversia alla battaglia politica e civile in cui si è impegnato nel corso della scorsa legislatura per modificare la disciplina che consentiva di cumulare le cariche elettive.

Il riferimento ad alcuni deputati che ricoprivano doppi incarichi aveva dunque, ad avviso del dichiarante, solo un valore esemplificativo di una certa classe politica alla quale egli imputava la responsabilità di non poter svolgere con la dovuta assiduità, per ragioni oggettive, le funzioni rappresentative che il corpo elettorale gli aveva affidato.

Pugliese ha ricordato, infine, come il tema delle « incompatibilità » abbia avuto un ruolo centrale nel dibattito politico della scorsa legislatura. Proprio al fine di superare il regime da lui criticato, in pochi mesi sono infatti intervenute non solo modifiche legislative, ma anche una sentenza della Corte costituzionale e, in connessione con quest'ultima, un dibattito in Giunta delle elezioni che ha deliberato l'incompatibilità del mandato parlamentare con cariche a livello locale. Le sue dichiarazioni erano dunque qualificabili solo come un

positivo commento alle determinazioni assunte dal suddetto organo parlamentare il giorno precedente.

In estrema sintesi, la tesi dell'interessato fonda l'insindacabilità delle proprie affermazioni rese *extra moenia* sul nesso funzionale che sussisterebbe con il dibattito politico del tempo, al quale ha partecipato con attività politica e parlamentare di vario genere da lui documentata.

Prima di illustrare la sua proposta invita i colleghi a manifestare i propri orientamenti in ordine alle prospettazioni dell'onorevole Pugliese.

Ignazio LA RUSSA, *presidente*, osserva preliminarmente come l'interessato abbia surrettiziamente concentrato le sue tesi difensive sulla tematica relativa al cumulo di cariche pubbliche. Tuttavia la questione centrale della controversia giudiziaria risiede invece in una specifica accusa che viene rivolta al deputato Cirielli, ovvero quella di percepire una doppia indennità. Sarebbe stato corretto svolgere una verifica prima di formulare critiche a comportamenti altrui, peraltro pienamente legittimi al tempo in cui sono svolti i fatti. Invece nel caso specifico, nonostante fosse facilmente accertabile la situazione di fatto, il Pugliese ha ritenuto comunque di imputare al Cirielli un comportamento non rispondente al vero e non ha fatto seguire alcuna smentita alle sue dichiarazioni né ha aderito all'invito — che egli stesso gli aveva rivolto — di scusarsi per lo spiacevole episodio.

Alessio TACCONI (M5S), richiamando i contenuti del suo intervento svolto il 27 novembre 2013, ribadisce che la condivisione del suo gruppo alla battaglia politica che il Pugliese sostiene di aver condotto contro il sistema dei doppi incarichi non è sufficiente a orientare la sua parte politica nel senso della insindacabilità delle opinioni espresse dall'onorevole Pugliese.

Infatti, anche gli elementi contenuti nella memoria difensiva non recano indicazioni di atti parlamentari tipici idonei a configurare le dichiarazioni del parlamentare interessato come una divulgazione all'esterno dell'esercizio di funzioni legate al mandato parlamentare, come invece richiede la costante giurisprudenza costituzionale, non ritenendo a tal fine sufficiente la mera comunanza di argomenti

tra le affermazioni rese *extra moenia* e i temi dibattuti nelle sedi parlamentari.

Preannuncia quindi che il suo gruppo si esprimerà nel senso che non si applichi al caso di specie la prerogativa di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Matteo BRAGANTINI (LNA), *relatore*, invita la presidenza a valutare l'opportunità di non procedere ad immediate votazioni, atteso che sono numerosi i colleghi impegnati in altre Commissioni.

Ignazio LA RUSSA, *presidente*, ricorda che sulla questione si è già svolta una adeguata istruttoria e che aveva già a suo tempo segnalato ai gruppi l'esigenza di addivenire ad una deliberazione conclusiva. Evidenzia che in ogni caso vi sono comunque tempi sufficienti per consentire ai deputati che ne facciano richiesta di svolgere i propri interventi, a seguito dei quali non vede ostacoli per procedere alla votazione della proposta del relatore una volta che essa sia formulata.

Gianfranco CHIARELLI (FI-PdL) osserva che dalla lettura degli atti, riferiti ad una fase procedurale in cui non era ancora membro di questo organo, emerge una particolarità che lo lascia perplesso. Infatti, si chiede per quale ragione non si sia addivenuti ad una composizione amichevole della controversia che vede coinvolti due colleghi al tempo appartenenti al suo stesso partito. Se da un lato prevale in lui un orientamento favorevole a riconoscere l'insindacabilità di opinioni di tal genere, anche in ragione dell'esigenza di coerenza nelle deliberazioni della Giunta, dall'altro lato non comprende tuttavia per quale ragione il Pugliese non abbia voluto smentire la sua dichiarazione nonostante non corrispondesse alla realtà dei fatti.

Domenico ROSSI (PI) chiede al relatore di precisare se le dichiarazioni dell'onorevole Pugliese siano effettivamente ed inequivocabilmente rivolte all'indirizzo dell'allora presidente della Provincia di Salerno, onorevole Cirielli e, inoltre, se il deputato interessato abbia dato seguito all'invito del relatore di produrre agli atti il testo dell'ordine del giorno, richiamato nelle sue memorie difensive.

Matteo BRAGANTINI (LNA), *relatore*, conferma che l'agenzia di stampa che riporta le dichiarazioni di Pugliese — e che non risulta in alcun modo smentita — reca un espresso riferimento ai nominativi di quattro dei cinque presidenti delle provincie campane, tra cui evidentemente compare Cirielli tra coloro che ricoprono un doppio incarico. Non è stata invece data risposta alla sua richiesta di produrre il testo dell'ordine del giorno, atteso che le indicazioni fornite non sono state sufficienti a reperirlo.

Domenico ROSSI (PI), alla luce dei chiarimenti del relatore, preannuncia che voterà nel senso di dichiarare non applicabile la prerogativa della insindacabilità.

Anna ROSSOMANDO (PD) rileva preliminarmente che nel caso di specie si pone in termini problematici la valutazione del nesso funzionale tra le dichiarazioni dell'onorevole Pugliese e le deliberazioni che, nel medesimo periodo storico erano oggetto di esame parlamentare. In quel contesto sono stati indubbiamente compiuti dall'interessato atti parlamentari coerenti con le dichiarazioni da lui rese. Vale, al riguardo, sottolineare che le affermazioni oggetto della controversia giudiziaria sono direttamente ed immediatamente collegate alla decisione della Giunta delle elezioni della Camera in tema di incompatibilità del mandato parlamentare con altre cariche elettive assunte in enti territoriali.

Tale elemento appare decisivo per ritenere, in coerenza con le posizioni espresse in questa legislatura dalla Giunta nelle precedenti occasioni, che le dichiarazioni dell'onorevole Pugliese siano coperte dalla insindacabilità di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Matteo BRAGANTINI (LNA), *relatore*, preso atto degli orientamenti espressi dai rappresentanti dei gruppi, formula la proposta di dichiarare insindacabili, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, le opinioni espresse dall'onorevole Pugliese e chiede alla presidenza di allegare al resoconto della seduta odierna una nota esplicativa di tale proposta (*vedi allegato*).

Ignazio LA RUSSA, *presidente*, nell'accogliere la richiesta del relatore di allegare una

nota integrativa del suo intervento, esprime il proprio convincimento contrario alla proposta del relatore, ribadendo che non ritiene sussistere alcun nesso funzionale tra l'accusa ingiustamente mossa nei confronti dell'onorevole Cirielli di percepire una doppia indennità con atti parlamentari tipici posti in essere dal Pugliese.

Non essendovi altre richieste di intervento, pone in votazione la suddetta proposta.

La Giunta respinge la proposta a parità di voti, deliberando, pertanto, nel senso che ai fatti oggetto del procedimento non si applichi il primo comma dell'articolo 68 della Costituzione. Conferisce quindi — su proposta del presidente La Russa — al deputato Tacconi il mandato di predisporre la relazione per l'Assemblea.

La seduta termina alle 13.10.

ALLEGATO

NOTE INTEGRATIVE DEL RELATORE

Per i profili di interesse della Giunta, assume particolare rilievo la valutazione del legame tra le opinioni espresse e gli atti parlamentari tipici che Pugliese richiama, ovvero:

la sua partecipazione alle votazioni relative al decreto-legge che ha sancito la incompatibilità tra la carica parlamentare e quella elettiva in organi di governo di enti territoriali (decreto-legge n. 138 del 2011, approvato dalla Camera nel settembre del 2011), nonché alle votazioni relative al provvedimento che delegava il Governo a modificare la disciplina in materia di incandidabilità e incompatibilità tra incarichi pubblici elettivi e altri incarichi di diversa tipologia (legge n. 190 del 2012, approvata definitivamente dalla Camera il 31 ottobre 2012);

una specifica iniziativa parlamentare — documentata da articoli di stampa comparsi il 7 agosto 2012 su organi di informazione a dimensione territoriale (*Infosannio*; *Irpinia news* e *Irpinia oggi.it*) — riferita alla presentazione, in relazione al decreto-legge denominato *spending review* con la sua componente politica « Grande Sud », di un ordine del giorno « che impegna il Governo a considerare il sostanziale risparmio in termini economici e di efficienza nella gestione degli enti territoriali, conseguente ad un taglio di doppi e addirittura tripli incarichi istituzionali ».

Per il richiamato atto di indirizzo — prima ancora di valutarne la « assimilabilità » con i contenuti delle dichiarazioni oggetto del giudizio — occorrerebbe verificarne l'effettiva presentazione: l'ordine del giorno non risulta agli atti, né a firma dell'onorevole Pugliese né a firma di altri membri della componente politica « Grande Sud », con riferimento al decreto-legge n. 95/2012 (denominato « decreto *spen-*

ding review 2 »), approvato in via definitiva dalla Camera il 7 agosto 2012.

Nel formulare la proposta alla Giunta ritengo necessario richiamare sia le posizioni della giurisprudenza costituzionale, sia le argomentazioni che questo stesso organo ha adottato nei due precedenti casi esaminati (riferiti ai deputati Pini e Formisano).

Secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, ribadita anche nella recente pronuncia n. 305 del 2013, « per l'esistenza di un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare e l'espletamento delle sue funzioni di membro del Parlamento — al quale è subordinata la prerogativa dell'insindacabilità di cui all'articolo 68, primo comma, Cost. — è necessario che tali dichiarazioni possano essere identificate come espressione dell'esercizio di attività parlamentare.

Più in particolare, per la configurabilità del nesso funzionale è necessario il concorso di due requisiti:

a) un legame di ordine temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna tale che questa venga ad assumere una finalità divulgativa della prima;

b) una sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e gli atti esterni, al di là delle formule letterali usate, non essendo sufficiente né una semplice comunanza di argomenti, né un mero « contesto politico » entro cui le dichiarazioni *extra moenia* possano collocarsi, né il riferimento alla generica attività parlamentare o l'inerenza a temi di rilievo generale, seppur dibattuti in Parlamento, né, infine, un generico collegamento tematico o una corrispondenza contenutistica parziale ».

Nell'applicare i principi costituzionali ai casi concreti esaminati dalla Giunta in questa

legislatura (riferiti ai colleghi Pini e Formisano), si è cercato il giusto punto di equilibrio tra le due esigenze che vengono a confrontarsi in questa materia:

quella di assecondare la naturale predisposizione della politica e dei suoi esponenti parlamentari a fruire nel modo più libero e pieno della scena mediatica;

quella di evitare che l'applicazione della regola dell'insindacabilità si trasformi in un privilegio personale.

Coerentemente con gli orientamenti della Corte costituzionale, si è dunque riconosciuto come non sia possibile riconnettere l'immunità parlamentare ad opinioni espresse nel quadro di una generica attività politica, perché ciò estenderebbe in modo inaccettabile la prerogativa.

Nel contempo è apparso, però, auspicabile non restringere eccessivamente l'operatività dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, dovendosi ritenere che il nesso funzionale possa risiedere nella sfera della multiforme e complessa funzione parlamentare, che si esplica nelle sedi istituzionali come anche nelle sedi di diretto ed immediato contatto con i cittadini.

In altri termini, il nesso tra le dichiarazioni del deputato e la funzione che egli esplica può anche non essere formalisticamente ancorato alla pregressa attività parlamentare realizzata con atti tipici, purché sia « riferibile in concreto » allo specifico impegno parlamentare del deputato, senza però pretendere una totale e completa sovrapposizione della comunicazione e divulgazione *extra moenia* rispetto ai lavori parlamentari.

Si è infatti osservato che si rischierebbe, in caso contrario, di premiare coloro che fossero più scaltri nella strumentalizzazione di atti tipici e di colpire invece — limitandone oggettivamente le prerogative e le azioni politiche — il parlamentare che onestamente e senza doppi fini, conduca un'azione convinta e trasparente di divulgazione politica.

Nel caso di specie, si ravvisa una sostanziale identità di contenuto tra le dichiarazioni rese *extra moenia* ed il più solenne tra gli atti parlamentari, ovvero la partecipazione alle votazioni di provvedimenti legislativi.

Ci si riferisce a quelle deliberazioni parlamentari aventi ad oggetto l'introduzione di una nuova disciplina sulle incompatibilità e sulla

legittimazione ad assumere incarichi elettivi: il decreto-legge n. 134 del 2011 (votato tre mesi prima delle esternazioni di Pugliese) e la legge n. 190 del 2012 (il cui voto si è svolto il 31 ottobre 2012, dunque circa un anno dopo).

Né vale a recidere la sussistenza del nesso funzionale l'argomento secondo cui la dichiarazione di Pugliese è contestata in giudizio esclusivamente per i profili che riguardano l'accusa di percepire una doppia indennità, ingiustamente rivolta all'onorevole Cirielli.

Chi abbia partecipato la scorsa legislatura all'ampio dibattito sulle incompatibilità tra incarichi istituzionali è ben consapevole di come esso sia stato frequentemente e sistematicamente affrontato anche nell'ottica delle sue ripercussioni sul « taglio ai costi della politica », questione che non a caso ha animato il dibattito e le votazioni di due provvedimenti d'urgenza denominati *spending review* 1 (D.L. 52/2012) votato il 3 luglio 2012 e *spending review* 2 (decreto-legge 95/2012) approvato in via definitiva dalla Camera il 7 agosto 2012. Entrambi sono stati approvati con il voto favorevole dell'onorevole Pugliese.

Quanto al legame di ordine temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna (« tale che questa venga ad assumere una finalità divulgativa della prima », secondo l'indicazione fornita dalla Corte costituzionale nella citata pronuncia n. 305 del 2013), si può facilmente rilevare che le esternazioni oggetto del contenzioso civile sono immediatamente riferite ad una determinazione parlamentare assunta dalla Giunta delle elezioni il giorno prima. Non poteva Pugliese parteciparvi direttamente — non essendo membro della Giunta — ma non è revocabile in dubbio che il Pugliese vi abbia ravvisato il coronamento di una battaglia politica (contro il cumulo della cariche elettive) che ha incrociato la sua attività parlamentare, trovando espressione nell'atto (parlamentare tipico) delle votazioni a sostegno dell'approvazione della norma sulle incompatibilità, posto in essere solo alcune settimane prima (nel settembre del 2011).

Ritengo pertanto che possa affermarsi la sussistenza di un legame specifico — che si esplica sia sul piano oggettivo che sul piano temporale — tra la posizione politica assunta dall'onorevole Pugliese in sede parlamentare (con le votazioni riferite ai suddetti provvedimenti) e la coerente divulgazione delle ragioni che sostenevano la suddetta posizione politica,

cui si riconnette evidentemente anche l'attività di critica e denuncia politica indirizzate verso quelle situazioni difformi alle nuove regole sulle incompatibilità.

Ciò premesso si ravvisa la sussistenza del nesso funzionale delle opinioni espresse dal-

l'on. Marco Pugliese con l'attività tipica posta in essere nell'esercizio delle proprie attribuzioni di membro del Parlamento.

Per tali ragioni la proposta del sottoscritto relatore è nel senso della dichiarazione di insindacabilità.

PAGINA BIANCA

€ 1,00



170043002010