

GIUNTA PER LE AUTORIZZAZIONI

S O M M A R I O

DELIBERAZIONI IN MATERIA DI INSINDACABILITÀ:

Richiesta di deliberazione 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 (doc. IV-ter, n. 12) (<i>Seguito dell'esame e conclusione</i>)	70
ALLEGATO (<i>Note integrative del relatore</i>)	74
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	73
AVVERTENZA	73

DELIBERAZIONI IN MATERIA DI INSINDACABILITÀ

Mercoledì 8 gennaio 2014. – Presidenza del Presidente Ignazio LA RUSSA.

La seduta comincia alle 12.40.

Richiesta di deliberazione 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 (doc. IV-ter, n. 12).

(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, prima 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. Evidenza 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.

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

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 13.10 alle 13.15.

AVVERTENZA

Il seguente punto all'ordine del giorno non è stato trattato:

Richiesta di deliberazione in materia d'insindacabilità nel procedimento civile nei confronti di Roberto Rosso, deputato all'epoca dei fatti, pendente presso il tribunale ordinario di Vercelli (atto di citazione del signor Luca Pedrale) (seguito esame doc. IV-ter, n. 13 – rel. Leone).

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 *spending 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 tema-

tico 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 riconoscere 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 diretta-

mente – 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 dall'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.