

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

**Doc. IV-quater
n. 3**

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE FERRARA)

SULLA

APPLICABILITA' DELL'ARTICOLO 68, PRIMO COMMA, DELLA
COSTITUZIONE, NELL'AMBITO DI UN PROCEDIMENTO
CIVILE

NEI CONFRONTI DEL SENATORE

STEFANO ESPOSITO

pendente dinanzi al Tribunale di Roma

Comunicata alla Presidenza il 27 giugno 2016

ONOREVOLI SENATORI.- Il senatore Stefano Esposito, con lettera del 15 marzo 2016, ha sottoposto al Senato della Repubblica la questione dell'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, in relazione ad un procedimento civile pendente nei suoi confronti dinanzi al Tribunale di Roma.

Il Presidente del Senato ha deferito alla Giunta tale richiesta il 21 marzo 2016 e l'ha annunciata in Aula il 22 marzo 2016.

La Giunta ha esaminato la questione nelle sedute del 4 e 18 maggio, dell'8 e 21 giugno 2016, concludendo l'esame in tale data nel senso dell'insindacabilità delle opinioni espresse a norma dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

* * *

a) Parte in fatto

In relazione al procedimento civile in questione, si fa presente che, con atto di citazione presso il Tribunale di Roma, i signori Emilio Cera, Pietro Spirito e Giuseppe Depaoli, dirigenti di vertice dell'Atac S.p.A., hanno convenuto in giudizio il senatore Stefano Esposito, per ottenere il risarcimento dei danni che gli attori lamentano di aver subito a seguito di alcune dichiarazioni da quest'ultimo rilasciate agli organi di stampa.

Secondo i predetti attori, il senatore Esposito, divenuto assessore della Giunta di Roma Capitale nel luglio del 2015, sin dal suo insediamento, ha espresso dissensi e perplessità circa la gestione dell'Atac. A fine luglio, in occasione della sospensione di un autista della società, sanzionato per aver pubblicato su *Internet* un video di denuncia sulle cause del malfunzionamento del servizio, il senatore ha dichiarato: "La responsabilità (dell'accaduto) è tutta in capo ai vertici"; in Atac si ha "un problema di dirigenti, soprattutto quelli che guadagnano fino a 200mila euro, e una sostanziale presenza negli uffici che è sovrastimata e priva di verifiche"; circostanze che hanno fatto della società questione "il simbolo del sistema clientelare romano", in cui "ci sono troppi soggetti che operano senza titolo",

"continua a mancare la trasparenza" e ove "non c'è un gruppo di dirigenti che ha contezza dei problemi" (comunicati stampa del 30.7.2015, del 31.8.2015, del 17.9.2015 e del 7.1.2015 pubblicati nella rete condivisa "redazione@agenziamobilità.roma.it").

Successivamente, in un'intervista rilasciata il 16 ottobre 2015 ai microfoni di Radio Cusano Campus in merito allo "scandalo degli appalti" che ha coinvolto anche l'Atac, il senatore Esposito ha rimproverato alla dirigenza di fare "ostracismo alle indagini" e di "non gradire particolarmente di avere gli occhi addosso". Ciò in quanto - continua il senatore Esposito nell'ambito di altra trasmissione ("Dentro i fatti - Approfondimento di Sky tg24") - "Ad Atac c'è una situazione totalmente fuori controllo, con un gruppo dirigente che opera indipendentemente da tutto e da tutti e si occupa solo di se stesso".

Inoltre, nell'atto di citazione, sono indicate dichiarazioni concernenti direttamente gli attori. Le prime riguardano il capo del personale Atac, dottor Giuseppe Depaoli. Nell'articolo de "Il Corriere della sera" del 4 agosto 2015 dal titolo "Esuberi fantasma, interviene Esposito. Nel mirino il capo del personale Atac" nel quale il senatore Esposito, asserendo l'esistenza di irregolarità nelle assunzioni, ha sostenuto la piena responsabilità del dottor Depaoli, "reo" di essere "arrivato in azienda (senza bando pubblico...) nell'estate del 2013, uomo di fiducia dell'ex assessore Guido Improta" sul presupposto per cui "certe operazioni non si fanno senza l'avallo di chi gestisce il personale". Nell'intervista de "La Repubblica" del 18 ottobre 2015 intitolata "*Manager strapagati e incompetenti hanno depredato l'Atac, ora vi faccio i nomi*" si è affermato che l'Atac sarebbe un "*far west*" dove in questi anni "la politica ha scorrazzato liberamente" promuovendo "*manager senza competenze che hanno qualcosa da nascondere*" e prendono decisioni in un "clima costantemente avvelenato" di "guerra permanente coi dipendenti". In particolare si legge nell'articolo: "Esposito punta il dito contro i vertici della municipalizzata", quelli

che "quando hanno saputo delle (sue) dimissioni hanno brindato (...), quei 15-20 *manager* strapagati a 200-250 mila euro l'anno cui dissi, appena arrivato qui a luglio, 'io vi romperò i ...(*omissis*)'". "Posso immaginare" continua "che un brindisi l'abbia fatto Giuseppe Depaoli, direttore del personale che mal sopportava le mie iniziative per provare a mettere un po' di pace col personale, preferendo invece lavorare in un clima di scontro permanente" e ciò in quanto "fa comodo avere questo clima per nascondere i veri problemi e dire che è colpa dei lavoratori" e conclude su Depaoli affermando che "Lui è una delle peggiori espressioni dell'azienda dal punto di vista gestionale (...) Può una municipalizzata che versa in queste condizioni permettersi *manager* così?".

Altre dichiarazioni riguardano il dottor Pietro Spirito e l'ingegner Emilio Cera. I loro nomi compaiono nell'abito di un'intervista radiofonica rilasciata a Radio Cusano il 19 ottobre 2015 e riportata dai quotidiani "La Repubblica", "Il Tempo", "Il Messaggero" e "Leggo" dove il senatore Esposito ha affermato che: "Ci sono tre dirigenti che non fanno bene il loro lavoro e che non si capisce perché stanno ancora al loro posto (...). Uno si chiama Pietro Spirito, potentissimo dirigente. Pare che sia *part-time* a 100 mila euro l'anno, va in azienda un giorno a settimana, gli altri li passa a Bologna dove è presidente dell'Interporto. Questa è l'idea di come si sta in Atac. La domanda che mi faccio è perché deve mantenere il posto in Atac se è presidente di Interporto? (...) la responsabilità della politica è quella di mantenerlo ancora al suo posto. C'è un altro signore che si chiama Cera. Dio ce ne scampi e liberi (...) Sono signori che viaggiano sui 200-220mila euro l'anno. Invece di fare il loro lavoro si permettono di scrivere *post* su *Facebook* contro l'assessore. Se si agitano così tanto, vuol dire che ho colpito nel segno. È utile raccontarlo perché dà l'idea del come sono abituati. Probabilmente sono abituati a politici che li chiamavano per consigliargli le persone da assumere, da promuovere. Di sicuro loro sono lì senza aver fatto un concorso (...).

Ancora, nell'intervento del 21 ottobre 2015 a Radio Radio durante la trasmissione "Un giorno speciale" (riportato in parte dal quotidiano "Il Tempo") il senatore Esposito parla dei dirigenti Atac, affermando che: "pensano di essere i padroni dell'azienda", che "sono stati parte di un sistema di assunzioni e promozioni clientelari" e che "bisogna mandare a casa": il primo è "il capo del personale (Depaoli) il quale "si è portato (nell'ufficio legale dell'azienda) gli avvocati di fiducia cui ha dato le cause esternamente" poi c'è "Spirito che sta a 100mila euro all'anno per andare un giorno alla settimana a lavorare" e infine "l'ingegner Cera, un altro fenomeno di quell'azienda"; "loro esistono perché sono parte del sistema della politica (...) Li sfido tutti pubblicamente".

Infine ci sono le affermazioni all'Assemblea pubblica del 29 ottobre 2015 aperta a tutti i lavoratori dell'Atac e ripresa da Radio Radicale in cui il senatore Esposito, parlando di "un'azienda fuori controllo", ha fatto espresso riferimento al dottor Depaoli, accusandolo di essere "un capo del personale che pensa di affrontare il problema mettendo un sindacato contro l'altro (...) o a far lavorare il suo avvocato di riferimento (...) inadeguato" e "che pensa di poter fare quello che vuole" e afferma che "vanno cacciati: Depaoli, Spirito e compagnia, mandati a casa, sono stati zero: un'azienda che consente a un dirigente (Spirito) di fare un altro lavoro e gli dà 100mila euro per accompagnarlo alla pensione è un'azienda che non funziona, chi gli ha firmato quel contratto andrebbe cacciato e non importa che sia professore eccetera; a me importa la pratica".

* * *

b) Percorso motivatorio condotto alla luce dei criteri enucleati dalla "giurisprudenza parlamentare"

Alla luce dei criteri elaborati dalla "giurisprudenza parlamentare" per la valutazione delle insindacabilità, al senatore Esposito risulta sicuramente applicabile la prerogativa di cui all'articolo 68, primo comma della Costituzione.

Si ritiene utile soffermarsi su tali criteri di matrice parlamentare. Si ricorda, in particolare, che la Giunta per le autorizzazioni della Camera dei deputati, nella seduta del 14 gennaio 2009, a conclusione di una discussione sui criteri generali di applicazione dell'insindacabilità parlamentare, ha approvato una relazione con la quale ha elaborato - prendendo a riferimento un precedente analogo documento approvato dalla Giunta all'unanimità nella XV legislatura - alcune linee guida in materia.

In particolare, la Giunta ha precisato sul piano definitorio l'attività di critica, quale attività con cui si sottopongono a valutazione e giudizio la condotta, l'opera e l'idea altrui.

Se da un lato tale attività è stata distinta dalla satira, dall'altro è stato evidenziato il diritto alla riservatezza quale limite del diritto di critica, precisando che restano però punibili "le espressioni inutilmente volgari, umilianti o dileggianti".

Si è quindi ulteriormente ribadito che, secondo le regole del diritto di cronaca, eventuali narrazioni di fatti richiedono che essi siano veri, di pubblico interesse e correttamente esposti e che i modi della critica siano "corretti e proporzionati".

Per ciò che concerne la polemica politica, la Giunta ha rilevato che, "specie in periodo elettorale, possa attingere a toni assai marcati e coloriti"; tuttavia, "è di comune opinione che il linguaggio nel dibattito scientifico debba attenersi a criteri più corretti e rispettosi".

Con particolare riguardo all'insindacabilità, la Giunta ha evidenziato che nella riflessione svolta si sono confrontate due esigenze: "1) quella di assecondare la naturale predisposizione della politica e dei suoi esponenti parlamentari a fruire nel modo più libero e pieno della scena [...]; 2) 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".

Nel prendere atto dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale al momento raggiunta (sentenze nn. 10, 11, 56, 58, 82, 320, 321 e 420 del 2000; nn. 137 e 289 del

2001; nn. 50, 51, 52, 79, 207, 257, 283, 294 e 521 del 2002; nn. 219 e 379 del 2003; nn. 246, 347 e 348 del 2004; nn. 28 e 176 del 2005; nn. 331 e 335 del 2006) - che aveva affermato come gli atti tipici dell'attività parlamentare svolti *extra moenia*, potessero essere ritenuti insindacabili solo se e nella misura in cui fossero fedele riproduzione all'esterno, e dunque divulgazione e rappresentazione, dei contenuti di attività parlamentari tipiche (proposte di legge, atti di sindacato ispettivo, interventi nelle varie sedi parlamentari, eccetera) - la Giunta ne ha criticato l'eccessivo formalismo e schematicità, ritenendo tra l'altro non accettabile "l'ulteriore curvatura restrittiva presente in alcune recenti sentenze [...] secondo le quali - per riconoscere l'insindacabilità - non basterebbe più la corrispondenza sostanziale di contenuti tra atti parlamentari propriamente detti e dichiarazioni *extra moenia*, ma occorrerebbe una vicinanza cronologica tra i primi e le seconde".

In proposito la Giunta della Camera ha ritenuto che occorresse "partire dal dato normativo contenuto nell'articolo 3, comma 1, della legge n. 140 del 2003 secondo il quale l'insindacabilità vale in ogni caso per la presentazione di proposte di legge, emendamenti, ordini del giorno, mozioni e risoluzioni, interpellanze e interrogazioni, interventi nelle Assemblee e negli altri organi delle Camere, per qualsiasi espressione di voto comunque formulata e per ogni altro atto parlamentare e ogni attività di ispezione, divulgazione, critica e denuncia politica connessa alla funzione parlamentare, espletata anche fuori dal Parlamento", ritenendo che "ai parlamentari dovrebbe essere consentito di esternare le proprie opinioni con maggiore efficacia, incisività e puntualità, per rispondere meglio alle esigenze della moderna comunicazione politica, al riparo dal sindacato giurisdizionale, senza essere costretti al previo esercizio di attività parlamentare tipica che assumerebbe altrimenti una funzione meramente strumentale e intaserebbe il lavoro parlamentare, già intenso".

Ponendo in evidenza che l'ambito di applicazione dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione debba considerarsi in parte sovrapposto a quello dell'articolo 49 della stessa, e mettendo in luce il nesso stretto - riconosciuto anche dalla Corte costituzionale - tra l'attività parlamentare e quella interna ai partiti, in relazione anche alla funzione dei gruppi parlamentari, la Giunta ha in tal sede affermato che "ne deve conseguire che la proiezione esterna dell'attività funzionale al mandato elettivo vive e si materializza anche nella vita dei partiti". Per questi motivi l'organo della Camera ha ritenuto di dover adottare "un criterio per cui anche le attività interne di partito, ove collegate con l'attività parlamentare, rientrino nella garanzia dell'insindacabilità parlamentare".

In tale contesto di libertà espressiva, la Giunta ha ritenuto tuttavia di dover precisare anche il limite della stessa, rappresentato dal rispetto dell'insieme dei principi desumibili da svariate regole vigenti all'interno delle Camere (tra i quali gli articoli 59, 89 e 139-bis del Regolamento della Camera, come pure gli articoli 42, 58, 60 dello stesso Regolamento, citando peraltro le corrispondenti norme del Regolamento del Senato).

In questo contesto, la Giunta ha quindi constatato un tessuto normativo che testimonia l'esistenza di un principio generale per cui l'esercizio della funzione parlamentare necessita di forme corrette (v. ad esempio il «Parere sullo svolgimento di richiami al Regolamento o per l'ordine dei lavori e sull'osservanza dei limiti di correttezza negli interventi», approvato all'unanimità dalla Giunta per il Regolamento della Camera in esito alla seduta del 24 ottobre 1996 il quale, proprio con riferimento alla prerogativa di cui all'articolo 68 della Costituzione, ha richiamato ad un vigilante senso di responsabilità da parte dei titolari affinché essa non si trasformi in arbitrario strumento per ledere diritti e posizioni soggettive, di persone fisiche e giuridiche come di organi dello Stato, parimenti garantiti da norme di rango costituzionale).

Se quindi, secondo la Giunta, gli stessi

Regolamenti parlamentari e la relativa prassi di attuazione contengono norme volte a disciplinare le forme espressive del mandato parlamentare, appare "evidente che l'esercizio delle funzioni rappresentative non può assumere *extra moenia* forme lessicali più disinvolte, licenziose e aspre di quelle consentite *intra moenia*".

La menzionata relazione ha quindi concluso che "la Giunta e l'Assemblea potrebbero adottare il criterio per cui le affermazioni e le dichiarazioni a stampa di carattere politico-parlamentare rese da un deputato sono in sé generalmente collegate alla funzione, purché non debordino nell'insulto o nell'espressione che non sarebbe consentita nelle formali sedi della Camera.

Non possono considerarsi collegabili alla funzione parlamentare le dichiarazioni pertinenti all'attività privata o professionale del deputato interessato né possono esserlo le attribuzioni di fatti determinati oggettivamente diffamatori e indimostrati. Risulta così sindacabile non già la manifestazione di pensiero politico ma la sua espressione debordante ed eccessiva.

Questi criteri consentirebbero ai parlamentari di fruire di un'immediatezza espressiva non necessariamente legata al previo formale passaggio parlamentare, ma anche di preservare la finalità vera dell'insindacabilità, che consiste nel tutelare i membri delle Camere da iniziative giudiziarie pretestuose e insidiose, portate da centri di potere - pubblici o privati - contro il singolo volte a condizionarlo o a intimidirlo. È chiaro infatti che se il parlamentare usa un linguaggio sconveniente e gratuito, volto solo a dileggiare la figura morale di terzi, l'iniziativa giudiziaria cessa di essere futile o pretestuosa e assume un fondamento reale, anche a tutela dei cittadini terzi.

Resterebbe fermo evidentemente che sono sempre insindacabili le divulgazioni di contenuti di atti parlamentari tipici già svolti e che non lo sono invece i meri comportamenti materiali (percosse, accessi abusivi in luoghi altrui, ricezioni indebite di danaro, formazione di atti falsi, eccetera)".

Tutto ciò premesso sul piano dei

criteri individuati dalla "giurisprudenza parlamentare", si rileva che, nel caso del senatore Esposito, la riconducibilità dell'opinione espressa ad un ambito attinente alla sfera politica rende evidente il collegamento teleologico della stessa con l'esercizio delle funzioni parlamentari, che in quanto tali implicano necessariamente un diritto di critica politica, configurabile non solo quando il parlamentare si esprima *intra moenia*, ma anche quando le opinioni politiche vengano esplicitate al di fuori delle aule parlamentari.

L'unico limite sussistente rispetto all'applicabilità della prerogativa dell'insindacabilità attiene alle opinioni espresse dal parlamentare in un ambito non politico ma personale e, in quanto tale, non riconducibile in alcun modo all'esercizio delle funzioni inerenti al proprio mandato. Si pensi a titolo meramente esemplificativo al caso in cui un parlamentare offenda un vicino di casa per una lite condominiale, evidentemente in un ambito non ricollegabile affatto all'esercizio del mandato parlamentare e assoggettato quindi alla disciplina penalistica comune.

In conclusione, seguendo un percorso motivatorio incentrato sui criteri elaborati dalla "giurisprudenza parlamentare", si può sicuramente affermare che le opinioni espresse dal senatore Esposito sono insindacabili ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

* * *

c) Percorso motivatorio condotto alla luce di criteri elaborati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale

Ad analoga conclusione in ordine applicabilità della prerogativa dell'insindacabilità alle opinioni espresse dal senatore Esposito si può giungere utilizzando un percorso motivatorio diverso, incentrato sui criteri elaborati dalla Corte costituzionale che, come è noto, divergono e in parte contrastano con quelli enucleati dalla "giurisprudenza parlamentare".

La giurisprudenza costante della

Consulta (vedi, tra tutte, le sentenze della Corte costituzionale n. 144 del 2015, n. 55 del 25 febbraio 2014, n. 305 del 20 novembre 2013 e n. 81 dell'8 febbraio 2011) ritiene che le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare siano coperte dalla prerogativa dell'insindacabilità, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, a condizione che sia ravvisabile un nesso funzionale con l'esercizio del mandato parlamentare, basato sui due seguenti requisiti: il primo consiste in una corrispondenza di contenuto tra opinioni espresse all'esterno e opinioni espresse nelle aule parlamentari, che tuttavia non deve necessariamente risolversi nella pedissequa e testuale riproduzione di enunciati di atti parlamentari, essendo a tal fine sufficiente una corrispondenza contenutistica di tipo sostanziale; il secondo requisito riguarda la sussistenza di un "legame temporale" fra l'attività parlamentare e la simmetrica attività esterna, in modo tale che quest'ultima assuma una sorta di ruolo divulgativo rispetto alla prima.

Tutto ciò premesso, si rileva che con l'interrogazione a risposta scritta n. 4-00059 al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, pubblicata il 10 aprile 2013, a firma tra gli altri anche del senatore Esposito, gli interroganti si soffermano sulle criticità relative al servizio di trasporto pubblico locale, con particolare riguardo al profilo dei riflessi negativi determinati dal taglio delle risorse ad esso destinate; essi vengono individuati nella caduta quantitativa e qualitativa dei servizi erogati, nella crisi finanziaria delle aziende che operano in tale settore, mettendo a rischio una parte del tessuto economico ed occupazionale del Paese, nonché nell'accrescimento degli aspetti negativi sul versante dell'inquinamento ambientale e dell'incidentalità stradale.

L'interrogazione a risposta orale n. 3-00361 ai Ministri delle infrastrutture e dei trasporti e dell'economia e delle finanze, pubblicata il 12 settembre 2013 e svolta nella seduta n. 43 dell'8^a commissione del 5 dicembre 2013, a firma tra gli altri anche del senatore Esposito, riguarda la condizione del

trasporto pubblico locale su gomma e del trasporto ferroviario regionale della regione Piemonte, sotto il profilo del progressivo depauperamento in termini sia quantitativi che qualitativi dei servizi; gli interroganti fanno peraltro riferimento alle difficoltà economiche degli enti locali soggetti di delega (Comuni e Province), che non consentono più agli stessi di far fronte agli obblighi finanziari verso le aziende di trasporto; tutto ciò viene imputato ai ritardi, da parte della regione Piemonte, nel trasferimento delle risorse dovute e nella redazione del piano di rientro di cui all'articolo 11, comma 6, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito con modificazioni dalla legge 6 giugno 2013, n. 64.

Nell'interrogazione a risposta orale con carattere d'urgenza n. 3-00698 al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, pubblicata il 4 febbraio 2014, a firma anche del senatore Esposito, si rappresenta - sempre in relazione alla situazione del trasporto pubblico locale piemontese - l'ulteriore aggravamento della situazione del settore sopravvenuto a seguito della sentenza del TAR Piemonte che ha sancito l'illegittimità dei tagli al trasporto pubblico operati dalla stessa regione e dell'inadeguatezza del piano da quest'ultima predisposto.

Tutti i predetti atti di sindacato ispettivo, a firma del senatore Esposito (insieme ad altri cofirmatari) denotano un'attività parlamentare continua relativa alla tematica del trasporto pubblico locale, ma non sono da sole sufficienti a consentire la configurabilità della prerogativa dell'insindacabilità, atteso che la Corte costituzionale nella sentenza n. 144 del 2015 ha precisato che «il "contesto politico" o comunque l'inerenza a temi di rilievo generale, anche dibattuti in Parlamento, entro cui le dichiarazioni esterne si possano collocare, non vale in sé a connotarle come espressive della funzione, ove esse, non costituendo la sostanziale riproduzione delle specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell'esercizio delle proprie attribuzioni, siano non già il riflesso del particolare contributo che ciascun deputato e

ciascun senatore apporta alla vita parlamentare mediante le proprie opinioni e i propri voti (come tale coperto dall'insindacabilità, a garanzia delle prerogative della Camera, e non di un privilegio personale conseguente alla mera qualità di parlamentare), bensì una ulteriore e diversa articolazione di siffatto contributo, elaborata ed offerta alla pubblica opinione nell'esercizio della libera manifestazione del pensiero assicurata a tutti dall'art. 21 Cost.» (come riportato testualmente nell'ambito della predetta sentenza).

Orbene, tutte le dichiarazioni *extra moenia* oggetto del procedimento civile in questione contengono critiche aspre ai dirigenti dell'Atac, che non coincidono integralmente - sia pure su un piano sostanziale e non quindi meramente testuale - con i contenuti dei predetti atti di sindacato ispettivo.

Va sottolineato tuttavia che il Presidente della Commissione lavori pubblici, comunicazioni, senatore Altero Matteoli, con missiva pervenuta al Presidente della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari in data 26 maggio 2016, ha attestato che "il senatore Esposito ha richiesto l'indizione di riunioni [dell']Ufficio di presidenza dedicate all'audizione dei vertici di Roma Capitale, della Regione e dell'Atac sia per comprendere la situazione complessiva dell'azienda, sia per avere un *focus* puntuale sui gravi disagi della linea Roma-Lido e delle linee metropolitane della capitale", e ciò nelle seguenti riunioni dell'Ufficio di presidenza: 12 maggio 2015, riunione n. 75, nella quale si è svolta l'audizione informale di Siremar sul problema della sospensione dei collegamenti tra la Sicilia e le isole minori; 12 maggio 2015, riunione n. 76, nella quale si è svolta l'audizione informale dell'amministratore delegato di NTV nell'ambito dell'esame dell'atto del governo n. 159 (attuazione direttiva 2012/34/UE spazio ferroviario europeo unico - rifusione); 13 maggio 2015, riunione n. 77, nella quale si è svolta l'audizione informale del Presidente della Rai nell'ambito dell'esame congiunto dei disegni di legge nn. 1880 e connessi (riforma della

Rai); 20 maggio 2015, riunione n. 82, nella quale si è svolta l'audizione informale dell'ordine dei giornalisti nell'ambito dell'esame congiunto dei disegni di legge nn. 1880 e connessi (riforma della Rai); 20 maggio 2015, riunione n. 83, nella quale si sono svolte le audizioni informali dell'Usigrai, della Fnsi e dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato nell'ambito dell'esame congiunto dei disegni di legge nn. 1880 e connessi (riforma della Rai); 3 giugno 2015, riunione n. 86, nella quale si è svolta l'audizione informale della società Arriva Italia Rail s.r.l. nell'ambito dell'esame dell'atto del governo n. 159 (attuazione direttiva 2012/34/UE spazio ferroviario europeo unico - rifusione).

Secondo quanto attestato dal Presidente Matteoli, nel corso di tali riunioni dell'Ufficio di Presidenza - del quale il senatore Esposito è membro, in virtù della carica di Vice Presidente della Commissione 8^a - riunioni aventi ad oggetto audizioni in ordine a varie tematiche (anche diverse dal trasporto) - il suddetto senatore prendeva quindi la parola sistematicamente, in una sorta di intervento sull'ordine dei lavori, sollecitando lo svolgimento di audizioni dei vertici dell'Atac.

Il Presidente Matteoli ha infine precisato che "l'Ufficio di Presidenza ha accolto tale richiesta e sono tuttora in corso le audizioni relative alla situazione sia di Atac sia, in particolare, della linea Roma-Lido".

Va precisato che, in base al Regolamento del Senato, le riunioni dell'Ufficio di Presidenza non sono assoggettate ad alcun regime di pubblicità, non essendo prevista per le stesse la resocontazione sommaria, obbligatoria invece per le sedute in sede plenaria. Di conseguenza l'attestazione del Presidente Matteoli costituisce l'unico documento a disposizione della Giunta, idoneo a certificare la natura ed i contenuti sommari delle dichiarazioni *intra moenia* espresse in quelle sedi dal senatore Esposito.

D'altra parte sarebbe irragionevole differenziare le dichiarazioni *intra moenia* effettuate in sedute assoggettate al regime di

pubblicità del resoconto sommario (o in taluni casi anche stenografico) - pacificamente idonee a radicare la prerogativa dell'insindacabilità - dalle dichiarazioni effettuate in sedi per le quali non viene prevista alcuna forma di pubblicità (nemmeno il resoconto sommario), le quali tuttavia costituiscono forme di esercizio della funzione parlamentare e come tali - alla stregua di un approccio ermeneutico incentrato sulla *ratio legis* dell'insindacabilità ex articolo 68 della Costituzione - da tutelare, anche quando riprodotte *extra moenia*.

L'attestazione del Presidente Matteoli a tal proposito è chiara e circostanziata, sottolineando che il senatore Esposito "è reiteratamente intervenuto nel dibattito avente ad oggetto la situazione finanziaria e gestionale dell'azienda pubblica di trasporto Atac". Ha precisato che in alcuni di questi interventi, lo stesso senatore ha segnalato taluni dirigenti dell'azienda criticando in maniera anche aspra l'attività da loro svolta e le conseguenze negative sia sulla gestione dell'azienda sia sul servizio erogato ai cittadini.

È proprio la critica aspra, espressa nel corso delle sopracitate riunioni (e quindi *intra moenia*) ad essere stata riprodotta *extra moenia* dal senatore Esposito. Infatti, queste ultime dichiarazioni - ha sottolineato la Consulta - non devono necessariamente risolversi nella pedissequa e testuale riproduzione di enunciati di atti o interventi parlamentari, essendo a tal fine sufficiente una corrispondenza contenutistica di tipo sostanziale.

In relazione all'idoneità dell'attestazione del Presidente Matteoli a certificare l'attività parlamentare del senatore Esposito, si rileva che anche nelle sedute plenarie di Commissione non è previsto un resoconto stenografico (salvo che per talune attività, quali ad esempio l'esame in sede deliberante di disegni di legge), ma solo un resoconto sommario, che descrive appunto sommariamente e quindi sinteticamente il contenuto degli interventi. Non si può disconoscere che la lettera del Presidente Matteoli reca una sintesi, e quindi una

"atipica" ricostruzione sommaria del contenuto degli interventi del senatore Esposito sui vertici Atac.

Peraltro, pur essendo nell'ordinamento parlamentare attribuita efficacia certificativa ai resoconti parlamentari, ciò non esclude la possibilità per il Presidente di una Commissione di attestare, a determinati e specifici fini, i contenuti di attività non assoggettate al regime di pubblicità e quindi per le quali non sia prevista alcuna resocontazione.

Si evidenzia inoltre che nell'espletamento di attività parlamentari per le quali non sia prevista una resocontazione, l'attestazione del Presidente di tali organi collegiali costituisce l'unica forma idonea a consentire la conoscibilità di eventuali dichiarazioni *intra moenia* espresse in tali sedi istituzionali, ai fini dell'applicazione dell'insindacabilità. Se non si riconoscesse l'utilizzabilità di un'attestazione del Presidente di tali organi (analoga a quella trasmessa dal Presidente Matteoli), tali attività parlamentari, pur essendo tipiche e istituzionali e quindi configurando in modo indubbio esercizio di funzioni parlamentari, resterebbero tuttavia senza alcuna protezione e le opinioni espresse da un senatore nel corso delle stesse, se divulgate all'esterno, non potrebbero beneficiare in alcun modo della prerogativa dell'insindacabilità.

In conclusione, si rileva che alla luce della ricostruzione sommaria, effettuata dal Presidente Matteoli, la corrispondenza sostanziale tra dichiarazione *intra moenia* e dichiarazione *extra moenia* è nel caso di specie ravvisabile e conseguentemente può ritenersi sussistente il primo requisito necessario per la configurabilità del nesso funzionale.

Quanto al secondo requisito, ossia quello del legame temporale, si rileva che le dichiarazioni *extra moenia* in questione si susseguono nel periodo che va dal 30 luglio

2015 (data della prima dichiarazione) al 29 ottobre 2015 (data dell'ultima dichiarazione). Le riunioni dell'Ufficio di Presidenza nelle quali, secondo quanto attestato dal Presidente Matteoli, si sono svolti gli interventi sull'Atac del senatore Esposito partono dal 12 maggio 2015 (riunione n. 75, nella quale si è svolta l'audizione informale di Siremar sul problema della sospensione dei collegamenti tra la Sicilia e le isole minori). Il legame temporale è pertanto pienamente ravvisabile atteso che fin dalla prima dichiarazione *extra moenia* del 30 luglio 2015 il senatore Esposito divulgava i contenuti sostanziali di un'attività parlamentare posta in essere nel corso della riunione dell'Ufficio di presidenza svoltasi appena due mesi e mezzo prima, ossia il 12 maggio 2015.

Alla luce di tali elementi istruttori emersi dalla comunicazione inviata dal Presidente Matteoli e seguendo un percorso motivatorio incentrato sui criteri elaborati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, si può sicuramente considerare applicabile al caso di specie la prerogativa dell'insindacabilità, alla luce dell'articolo 68 primo comma della Costituzione.

* * *

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

FERRARA, *relatore*