

Immunità parlamentari *versus* autorità giudiziaria: il caso dell'illecito penale*

di Alessandro Gigliotti**

(14 aprile 2015)

Nel corso della seduta pomeridiana del 1° aprile 2015, il Presidente del Senato Pietro Grasso ha reso edotta l'Aula di un procedimento penale avviato dalla Procura della Repubblica di Roma – a seguito di denuncia presentata da nove senatori di diversa estrazione – nei confronti di alcuni senatori del gruppo del Movimento 5 Stelle che avrebbero impedito, violando in tal modo l'art. 289 del codice penale, il regolare funzionamento dell'organo costituzionale in occasione della conversione in legge del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (c.d. «sblocca Italia»). Grasso ha quindi riferito di aver chiesto alla Procura, acquisito l'avviso unanime di capigruppo, vicepresidenti e questori, di arrestare il procedimento e non dare ulteriore seguito alla convocazione di testimoni, tra i quali figurano due senatori questori. L'attività posta in essere all'interno delle assemblee parlamentari, secondo il Presidente del Senato, non può infatti costituire oggetto di attività inquisitiva del pubblico ministero né di accertamento da parte del giudice, dato il *difetto assoluto di giurisdizione* della magistratura ordinaria sui comportamenti dei senatori nell'esercizio delle loro funzioni e prerogative.

Alla luce dei resoconti, i fatti si possono così riassumere: nella seduta anti-meridiana del 5 novembre 2014 il Governo pone la questione di fiducia sull'approvazione dell'articolo unico del disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge poc'anzi citato (AS 1651), nel testo approvato e trasmesso dalla Camera. Nel pomeriggio, al momento di votare la fiducia, alcuni senatori del gruppo M5S si posizionano presso i banchi del Governo per impedire agli altri senatori di accedere al banco della Presidenza ed esprimere il voto. Nonostante i richiami del Presidente Grasso, la pratica ostruzionistica continua e ne deriva una conseguente *bagarre*. Grasso, a quel punto, avverte i senatori che potranno esprimere il voto anche dal proprio scranno, senza avvicinarsi al banco della Presidenza. Quindi, in un clima a dir poco incandescente, la votazione procede e giunge, seppure con difficoltà, a conclusione. Proclamato l'esito, il Presidente ricorda all'Assemblea il contenuto dell'art. 289 del codice penale, che punisce il delitto di attentato contro un organo costituzionale, e richiama i responsabili del tumulto, per i quali il Consiglio di Presidenza valuterà eventuali provvedimenti disciplinari (puntualmente adottati nei giorni seguenti).

* Scritto sottoposto a *referee*.

Le affermazioni di Grasso sul difetto assoluto di giurisdizione, pur ineccepibili, offrono uno spunto per alcune brevi considerazioni e precisazioni. L'incompetenza della magistratura ordinaria sull'attività delle Camere poggia su due principi costituzionali: l'insindacabilità parlamentare di cui al primo comma dell'art. 68 Cost., in base alla quale l'attività posta in essere dai membri del Parlamento nell'espletamento delle funzioni è coperta da irresponsabilità assoluta, e l'autonomia regolamentare (art. 64 Cost.), cui si ricollegano i poteri di controllo e polizia interna accordati al Presidente d'Assemblea e l'immunità delle sede. Più in dettaglio, al Presidente compete il ruolo di garante del rispetto del regolamento (art. 8 RC; art. 8 RS) e di responsabile dell'ordine delle sedute (art. 58 ss. RC; art. 66 ss. RS) e della polizia interna, sicché le forze della pubblica sicurezza, ivi compresa la polizia giudiziaria, possono accedere all'aula solo su suo ordine, dopo che la seduta sia stata sospesa o tolta, e pari disciplina si applica anche per accedere alla sede della stessa Assemblea ed a tutti i locali ed edifici in cui sono ubicati organi ed uffici parlamentari (art. 62 RC; art. 69 RS).

È noto che sull'estensione dell'insindacabilità la dottrina si è divisa a seconda che si sia posto l'accento sul *criterio personale* – è insindacabile tutta la sfera di attività posta in essere dal parlamentare, prescindendo dalla sede, con esclusione degli atti meramente privati –, su quello *spaziale* – è insindacabile tutto ciò che avviene *intra moenia*, sindacabile tutto il resto – o su quello *funzionale*, secondo cui è insindacabile l'attività, svolta *intra* o *extra moenia*, purché collegata funzionalmente con l'esercizio del mandato. È noto altresì che la Corte costituzionale ha da tempo risolto la questione individuando nel criterio funzionale il discrimine tra le attività compiute in qualità di parlamentare – in quanto tali coperte da irresponsabilità – e quelle estranee, nei cui confronti valgono solo le guarentigie di cui all'art. 68 Cost., commi secondo e terzo. Ebbene, proprio dall'adozione del criterio funzionale ne consegue che non tutte le attività poste in essere *extra moenia* siano in quanto tali estranee all'esercizio delle funzioni e, parallelamente, che non tutte le attività compiute *intra moenia* siano, per ciò stesso, funzionali (da ultimo, Corte cost., sentenza n. 120/2004). Può sembrare fin troppo ovvio, ma è bene precisarlo.

È alla luce di tali premesse che deve essere letto il ricorso presso la Procura della Repubblica di Roma. Di per sé, è certamente inopportuno che il potere giudiziario penetri, in modo pervasivo e costante, nel cuore della vita e dell'attività parlamentare (Corte cost., sentenza n. 379/1996). Come si è visto, d'altro canto, i regolamenti affidano al Presidente d'Assemblea l'onere di sovrintendere non soltanto al rispetto delle stesse norme regolamentari, ma anche al mantenimento dell'ordine delle sedute con l'ausilio dei questori e dell'Ufficio di Presidenza, cui compete l'adozione di eventuali provvedimenti disciplinari. Si noti peraltro che la cronaca politica è ricca di precedenti nei quali le sedute si sono tramutate in veri e propri tumulti, con tanto di parlamentari ed assistenti finiti al pronto soccorso.

Ciò non significa, però, che tali guarentigie siano prive di limiti e che le assemblee parlamentari siano esentate dal rispetto delle norme vigenti, né che i poteri di controllo e polizia attribuiti al Presidente, pur di estrema delicatezza, escludano sempre e comunque un'attività di accertamento da parte del giudice. In tema di regolarità dell'*iter legis*, in particolare, la Corte costituzionale ha da tempo avuto modo di precisare che le eventuali violazioni della Costituzione, compiute dalle Camere nel corso dei lavori, determinano un vizio del procedimento, vizio rilevabile dalla stessa Corte a prescindere dal contenuto del messaggio del Presidente d'Assemblea che ne attesti la correttezza (sentenza n. 9/1959). Nel caso di violazione di norme penali durante i lavori parlamentari, difficilmente si potrebbe argomentare nel senso che l'autonomia e l'indipendenza degli organi costituzionali annullino *in toto* i poteri dell'autorità giudiziaria. Tali caratteri, infatti, non attenuano minimamente lo stato di diritto né conferiscono alle Camere lo *status* di organi *legibus soluti*. Ben potrebbe ammettersi, dunque, un'attività di indagine da parte di una Procura qualora in aula si verificasse un fatto penalmente rilevante: si pensi, a titolo di esempio, ad una rissa tra due o più parlamentari nel corso della quale uno di questi provochi una grave ferita ad un collega, ovvero ad un funzionario, o addirittura ne cagioni la morte. In tali ipotesi, infatti, sarebbe del tutto inconferente il richiamo alla guarentigia dell'insindacabilità, poiché essa tutela il parlamentare per atti ed attività compiuti nell'espletamento delle funzioni, ma non si estende ad eventuali comportamenti ultronei per il solo fatto di essersi verificati nel corso di una seduta. Lo stesso principio dell'immunità della sede, del resto, verrebbe meno qualora fosse in gioco un interesse costituzionalmente rilevante, come ad esempio l'incolumità di soggetti presenti nei palazzi parlamentari di fronte ad una concreta minaccia.

Le immunità parlamentari, si riferiscano esse alla sfera del singolo oppure ai lavori complessivamente intesi, trovano pertanto un limite fisiologico nell'esercizio delle funzioni. In tutti i casi in cui un comportamento si ponga al di là di esse, la guarentigia non può operare, tanto nelle ipotesi poc'anzi descritte tanto in presenza di altri fatti penalmente rilevanti come dichiarazioni gravemente ingiuriose o diffamatorie rese durante un intervento in aula. Il fatto che queste vengano pronunciate da un parlamentare nel corso di una seduta non sempre basta a renderle insindacabili: un conto è esprimere un giudizio politico con toni critici e severi, altro è apostrofare un soggetto con offese personali che nulla hanno a che vedere con l'esercizio delle funzioni.

Nella stragrande maggioranza dei casi, in realtà, sono più che sufficienti gli istituti previsti dai regolamenti parlamentari e non c'è ragione alcuna di scomodare l'autorità giudiziaria. È infatti opportuno che l'intervento della magistratura ordinaria sia limitato a episodi particolarmente gravi, una sorta di *extrema ratio* cui ricorrere principalmente quando i rimedi interni non siano esaustivi. In tale ottica vanno intesi i poteri affidati al Presidente e parimenti in tal senso va letto il

precedente dei parlamentari «pianisti», nell'interpretazione datane dalla Corte con la sentenza n. 379/1996. Ma è d'uopo precisare che vi è difetto assoluto di giurisdizione della magistratura ordinaria *unicamente* per atti e comportamenti legati all'attività parlamentare da un nesso funzionale e che non tutto ciò che accade *intra moenia* è per ciò stesso tale.

Il vero problema è, piuttosto, quello di individuare con precisione il discrimine che intercorre tra gli atti coperti dall'immunità e quelli che, per loro natura, sono estranei all'attività parlamentare. Nel dubbio, non resta che affidarsi alla Corte costituzionale, cui il giudice o la stessa Assemblea possono eventualmente rivolgersi nella sede del conflitto tra poteri, come suggerisce la già richiamata sentenza n. 379/1996. Di fronte all'attività di una Procura che svolga indagini su un'ipotesi di reato, infatti, non basterebbe una dichiarazione del Presidente d'Assemblea volta a certificare che i fatti in questione rientrino nell'esercizio delle funzioni. In simili ipotesi, spetta pertanto alla Corte giudicare sull'esistenza del nesso tra l'atto contestato e la funzione parlamentare, sul modello di quanto avviene per le delibere di insindacabilità.

** Dottore di ricerca in *Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate*, Università di Roma "La Sapienza" (alessandro.gigliotti@uniroma1.it).