

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

Doc. XVI
n. 2

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE PAGLIARI)

SULLA

**QUESTIONE SE IL SENATO DEBBA
PROMUOVERE CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE
TRA POTERI DELLO STATO INNANZI ALLA CORTE
COSTITUZIONALE CON RIGUARDO AGLI ATTI
POSTI IN ESSERE NELL'AMBITO DEL
PROCEDIMENTO PENALE PENDENTE PRESSO IL
TRIBUNALE DI VERONA ANCHE NEI CONFRONTI
DELLA SENATRICE BONFRISCO (n. 11985/15
R.G.N.R. - n. 4994/16 R.G.- GIP)**

Comunicata alla Presidenza il 22 dicembre 2017

ai sensi dell'articolo 50, comma 1, del Regolamento, con riferimento ad una materia di competenza

ONOREVOLI SENATORI.- 1. Con nota 13.12.2017 - prot. 10286/S, il Presidente del Senato ha trasmesso alla Giunta la richiesta della sen. Anna Cinzia Bonfrisco di insindacabilità della propria attività parlamentare ai sensi dell'art. 68 Cost. La fattispecie è quella già sottoposta all'esame della Giunta per altri profili a seguito della richiesta di utilizzazione di intercettazioni telefoniche da parte della procura della Repubblica presso il Tribunale di Verona - RGNR 2015/011985; R.G. G.I.P. 2016/004994 (v. Doc. IV, n. 15).

Il procedimento è a carico della predetta sen. Bonfrisco e del sig. Zoccatelli Gaetano imputati del reato previsto dagli artt. 416, primo comma, 318 e 321 c.p.

"In particolare" - si legge testualmente nel capo di imputazione - "la Senatrice BONFRISCO Cinzia Anna indebitamente riceveva:

1. Il pagamento dell'intero soggiorno da parte di ZOCCATELLI Gaetano dal 10 al 23 agosto 2015, in Costa Smeralda, presso il Villaggio Tanca Manna, per lei oltre tre persone, sua madre CARRAFIELLO Angela, suo nipote BONFRISCO Alessandro ed una sua amica BALLINI Donatella, soggiorno già curato e prenotato da ZOCCATELLI Gaetano nel mese di luglio;
2. l'assunzione, dietro sua richiesta, di Roberto FERRARA presso la E-Global Service Spa il cui legale rappresentante era ZOCCATELLI Gaetano;
3. la corresponsione dietro sua richiesta, per conto di BENDINELLI Davide, di un bonifico pari a € 4.000, disposto in data 26 maggio 2015 da Gaetano ZOCCATELLI, per finanziare la campagna elettorale del predetto BENDINELLI alle elezioni amministrative per il Consiglio Regionale del Veneto (votazioni svoltesi il 31 maggio 2015).

Il tutto a fronte della promozione da parte della Senatrice della Repubblica BONFRISCO Cinzia Anna del sodalizio criminale costituito dalla CEV (n.d.r.: di cui Gaetano Zoccatelli era presidente) consistita nel costante e continuo appoggio politico fornito in favore di Gaetano ZOCCATELLI rappresentato in particolare:

1. dal concreto interessamento circa l'iter legislativo che consentisse al CEV di rientrare tra i 35 soggetti aggregatori a livello nazionale (cioè le 35 grandi stazioni appaltanti) presentando un emendamento a sua firma a tal fine, nonché parlando personalmente con la relatrice per il disegno di legge in questione Onorevole Raffaella Mariani al fine di garantire le modifiche favorevoli al CEV e, conseguentemente, alla società Global Power Spa e E-Global Service Spa sempre illecitamente aggiudicatarie in via automatica delle gare bandite dal CEV (come da sentenza di applicazione pena GIP Verona n. 1736/16 sopra citata);
2. dall'ottenimento del passaggio dell'emendamento da lei presentato portando conseguentemente il CEV ad essere ricompreso tra i 35 soggetti aggregatori.

Con tale condotta la Senatrice promuoveva il sodalizio criminoso fornendo un contributo decisivo allo sviluppo del CEV ed all'espansione dello stesso; sodalizio criminoso rappresentato dal CEV e dalla società Global Power Spa e E-Global Service Spa al cui apice vi era per tutte Gaetano ZOCCATELLI".

2. Questa singolare associazione a delinquere "binaria", nel senso che non è dato di comprendere chi sia il pur indispensabile terzo associato (art. 416, I comma, c.p.: "Quando tre o più persone..."), viene ipotizzata per la commissione del reato di cui all'art. 318 c.p. relativamente all'attività

legislativa, con specifico riferimento alla presentazione e all'approvazione di un emendamento.

Alla luce dell'art. 68, primo comma, Cost. è allora inevitabile chiedersi, in ragione dei principi e delle norme costituzionali, se, in quale misura e in quali condizioni sia sindacabile giurisdizionalmente l'attività legislativa fulcro della funzione e dello "status" parlamentari. E, nel caso, è chiaro che si ricade nell'ambito proprio di detta attività, quale disciplinata dai Regolamenti parlamentari in ragione dell'autonomia costituzionalmente garantita al Parlamento (art. 64 e 72 Cost). E' inutile aggiungere che trattasi di questione oggettiva, che trascende la singola situazione soggettiva e che non può essere elusa in presenza di una crescente casistica di procedimenti penali aperti con riferimento all'esercizio della funzione parlamentare. Aggiungasi che non può essere elusa perché riguarda la regola fondante di ogni democrazia: la separazione dei poteri.

3. La riflessione non può che partire dalla sentenza 379/1996 della Corte Costituzionale, che rappresenta un arresto mai contraddetto successivamente. Detta sentenza è stata emessa in sede di conflitto di attribuzione (sollevato dalla Camera dei Deputati e accolto) relativamente al processo intentato a due parlamentari accusati di falso ideologico in atto pubblico e di sostituzione di persona (*n.d.r.*: fattispecie non ricompresa tra i "reati contro la PA") per essersi attribuiti falsamente la qualifica e l'identità di altri due membri del Parlamento in una seduta della Camera e di aver partecipato alle votazioni di voto, attestando falsamente la presenza e l'espressione di voto da parte di questi ultimi.

3.1 La Corte costituzionale parte da un assunto di fondo: "sono coperti da immunità non tutti i comportamenti dei membri delle Camere, ma solo quelli strettamente funzionali all'esercizio indipendente delle attribuzioni proprie del potere legislativo, mentre ricadono sotto il dominio delle regole del diritto comune i comportamenti estranei alla *ratio* giustificativa dell'autonomia

costituzionale delle Camere...". E ciò in quanto "ad una visione onnipervasiva del diritto penale si oppone il principio dell'autonomia delle Camere e la correlativa garanzia della non interferenza della giurisdizione nell'attività delle istituzioni rappresentative" (artt. 64, 72 e 68 Cost.).

3.2 Su queste premesse, la Corte Costituzionale afferma:

- l'estraneità agli atti e ai comportamenti "interni" (cioè agli atti inerenti l'attività parlamentare) di tutte le attività lesive dei diritti delle persone, soggette al sindacato del giudice civile e/o penale;

- la non interferenza dell'autorità giudiziaria relativamente ai diritti, la cui titolarità ed il cui esercizio abbiano come presupposto lo *status* di parlamentare e ne connotino le funzioni. "*Tra questi comportamenti, aventi una natura squisitamente funzionale, è certamente da includersi l'esercizio del voto in Parlamento alla pari - del resto - con l'esercizio di ogni altra funzione derivante dalla disciplina dei procedimenti parlamentari o dalle norme di organizzazione che ciascuna Camera si sia data autonomamente*". Ed ancora: "*Quando i comportamenti dei membri delle Camere trovino nel diritto parlamentare la loro esaustiva qualificazione...non possono venire in considerazione qualificazioni legislative diverse...Proprio in ciò consiste, infatti, la riserva normativa - che include il momento applicativo - posta dagli artt. 64 e 72 della Costituzione, a favore di ciascuna Camera*".

E la chiosa finale è la seguente: l'insuscettibilità del diritto di voto in Parlamento e, più in generale, dei diritti connessi allo *status* di parlamentare di esser sottoposti alla tutela della autorità giudiziaria ordinaria, civile o penale, è in ogni caso momento essenziale dell'equilibrio tra i poteri dello Stato voluto dalla Costituzione.

4. Sul piano parlamentare va ricordata la decisione, pur risalente, della Giunta per le autorizzazioni a procedere in giudizio sul caso Felici (Cam. Dep. Doc. IV n. 136-B). La

relazione 24 marzo 1971 a firma dell'allora presidente on. Giuliano Vassalli (come noto, famoso penalista) nega la sindacabilità dell'attività del deputato accusato di aver ricevuto una somma di denaro per la presentazione di due proposte di legge. La tesi sostenuta fu che distinguere l'attività di presentazione dei disegni di legge da quelle antecedentemente compiuta dal parlamentare (= accordo per la presentazione dei disegni di legge) comprometterebbe l'autonomia dell'attività legislativa: "Lungo questa strada si andrebbe rapidamente vanificando la prerogativa costituzionale della insindacabilità: cosicché appare corretta una interpretazione dell'articolo 68, 1° comma, della Costituzione che sottragga al sindacato giurisdizionale non soltanto l'attività parlamentare tipica, ma anche quella che si ponga inscindibilmente collegate e strumentale rispetto alla prima, tanto da costituire l'antecedente o un momento di formazione o addirittura la motivazione, nonché quella successiva e conseguente a quella tipica del parlamentare e che si trovi con questa nello stesso rapporto di inscindibilità". Tale conclusione meglio si comprende se si tiene conto che la stessa Giunta ha premesso che l'art. 68 Cost. con l'allocuzione "opinione espresse e voti dati" comprende ed esaurisce ogni attività tipica, propria ed esclusiva dell'ufficio parlamentare, che si esplica, da parte di ogni singolo componente il consenso, mediante la pronuncia di discorsi, l'espressione del voto, la presentazione e la illustrazione di mozioni e di interpellanze, la proposizione di interrogazioni, la presentazione di proposte di legge e delle relative relazioni, le dichiarazioni di voto e, in penale, nell'uso di tutti gli strumenti previsti ed offerti dai Regolamenti delle due Camere".

5. Dalla sentenza della Corte costituzionale e dal precedente parlamentare emerge la centralità dell'autonomia della funzione legislativa in ossequio ai valori costituzionali e al principio della separazione dei poteri. Il problema sotto questo profilo è quello che la Corte costituzionale nella citata sentenza riconduce all'ambito di applicazione dei

regolamenti parlamentari, in punto al procedimento legislativo, sostenendo, al pari del precedente parlamentare citato, che tutta questa attività si sottrae - deve essere sottratta - al sindacato giurisdizionale, essendo assoggettata anche sotto il profilo della responsabilità ai Regolamenti parlamentari. Diversa conclusione - a parere del relatore - può raggiungersi solo per quei comportamenti, che anche nell'esercizio della funzione legislativa recidono, si potrebbe dire, il nesso di immedesimazione organica e che portano a considerare l'attività del parlamentare non esplicita come pubblico ufficiale (legislativo), ma come semplice cittadino.

La valutazione del ricorso di questa ipotesi non potrebbe che essere rimessa in via preliminare, se non pregiudiziale, al ramo del Parlamento competente, al suo organo disciplinare, che dovrebbe accertare la ricorrenza non di un mero illecito disciplinare, ma di un comportamento di rilevanza penale.

6. Nel caso di specie, il relatore riterrebbe sussistenti, per le ragioni esposte, i presupposti dell'insindacabilità ai sensi dell'articolo 68, primo comma, Cost. perché trattasi evidentemente di attività legislativa. Ma - consapevole della delicatezza e della complessità della problematica e della stessa rarità dei precedenti parlamentari specifici - il relatore stesso ha proposto e la Giunta ha condiviso l'ipotesi di rimettere alla Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzione la questione, se, in quali limiti e a quali condizioni sia sindacabile giurisdizionalmente l'attività legislativa e l'esercizio dei diritti inerenti allo "*status*" parlamentare, con specifico ma non esclusivo riferimento agli atti di indagine, che si sono al momento tradotti in un avviso di conclusione delle indagini preliminari (Procura della Repubblica presso il tribunale di Verona in data 29 maggio 2017), da ciò emergendo la possibile lesione delle prerogative legate allo *status* parlamentare.

Inoltre, appare doveroso dedicare anche qualche breve riflessione sullo strumento

utilizzato, vale a dire il conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato.

In particolare, sotto il profilo soggettivo, come più volte ribadito dalla stessa Corte costituzionale, non vi sono dubbi in ordine alla qualificazione come potere dello Stato anche del (solo) Senato della Repubblica (*ex multis*, ordinanza della Consulta n. 139 del 2016 e da ultimo la stessa sentenza n. 262 del 2017).

Altresì, come più volte affermato sempre dalla stessa Corte costituzionale, anche i singoli organi dell'autorità giudiziaria sono legittimati ad essere parte di un conflitto, "in quanto titolari diretti ad esclusivi dell'attività di indagine finalizzata all'esercizio obbligatorio dell'azione penale" (v. *ex pluribus* ordinanza n. 521 del 2000) e/o "in quanto gli atti impugnati sono suscettibili di incidere direttamente sul contenuto dei provvedimenti giurisdizionali che è chiamato ad emettere (il giudice competente, *sc.*)" (v. ad esempio ordinanza n. 376 del 2010).

Sotto il profilo oggettivo - se la Corte costituzionale è l'arbitro al quale spetta in via esclusiva tutelare gli "statuti di garanzia" dei singoli poteri dello Stato nell'ambito della dimensione formale dei procedimenti costituzionali mediante i quali tali organi sono chiamati ad esprimere le proprie funzioni con atti tipici ed infungibili - è evidente che la libertà di esercizio della funzione *in primis* legislativa, garantita dell'art. 68, primo

comma, Cost., potrebbe essere menomata da un esercizio della proprie facoltà (pur discendenti dalla Costituzione stessa) da parte dell'autorità giudiziaria, volto a sindacare anche con atti di indagine l'esercizio della funzione legislativa, attività libera nel fine per statuto costituzionale e per la tradizione stessa del costituzionalismo moderno.

La Giunta ha quindi reputato opportuno in via pregiudiziale proporre all'Assemblea di sollevare un conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato. ai sensi dell'art. 134 Cost., anche perché non si tratta del primo caso in questa legislatura in cui si è avuto modo di constatare l'emergere di una sorta di "sindacabilità indiretta" per via giudiziaria anche dell'attività più squisitamente parlamentare come quella legislativa.

L'esame della questione sollevata dalla senatrice Bonfrisco - relativa ad una valutazione circa la sussistenza dell'insindacabilità nel caso concreto, la quale resta allo stato impregiudicata - ha pertanto rappresentato l'*occasio* per sollecitare una pronuncia chiarificatrice da parte della Corte costituzionale intorno ad una tematica sicuramente complessa, ma altrettanto sicuramente fondamentale per il concreto funzionamento della democrazia parlamentare.

PAGLIARI, *relatore*.