

## La forma è sostanza. Quando il ministro parla *dall'emiciclo del Senato*\*

di Federico Girelli \*\*  
(27 marzo 2019)

Mercoledì 20 marzo in Senato è stata discussa la proposta di diniego dell'autorizzazione a procedere nei confronti del Ministro dell'Interno formulata dalla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari.

È intervenuto anche l'interessato: il senatore Matteo Salvini, ministro dell'interno *pro tempore*.

Per svolgere il suo intervento, com'è prassi, il ministro lascia i banchi del Governo: «*Il ministro Salvini si sposta sul suo scranno di senatore*», così si legge nel resoconto stenografico della seduta.

Dunque il ministro ha svolto il suo intervento dal suo scranno di senatore all'interno dell'emiciclo.

Il rilievo fondamentale della prassi nell'attività parlamentare è noto.

Eppure nel vedere in televisione (e poi anche sul sito *web* del Senato) il ministro che spiegava (legittimamente) le ragioni della bontà della sua azione *di governo* qualcosa stonava.

Il ministro parlava circondato dai suoi colleghi di partito, fra le postazioni riservate appunto ai parlamentari, ma parlava *non da parlamentare*, ma *in quanto ministro*.

L'intervento del ministro (senatore) Salvini veniva svolto, infatti, nell'ambito della procedura ex art. 96 Cost. relativa ai reati ministeriali.

Si discuteva, quindi, delle prerogative a lui spettanti quale ministro, *non* quale senatore della Repubblica. Perché allora parlare *dall'emiciclo* e non *all'emiciclo del Senato*?

L'immunità ministeriale, così come quella parlamentare, ha natura funzionale, non protegge la persona, ma è preordinata a salvaguardare le funzioni proprie della carica ricoperta.

Ed è proprio in ragione di tale natura che qualora la medesima persona possieda sia lo *status* di ministro sia quello di parlamentare a maggior ragione è necessario tener ben distinte le prerogative dell'uno e dell'altro *status*. Questa esigenza, del resto, è stata messa in luce anche dalla giurisprudenza costituzionale nell'ambito di un'intricata vicenda, definita poi con la sentenza n. 29/2014, che aveva visto (indebitamente) sovrapporsi le garanzie di cui agli artt. 68, comma 1, Cost. e 96 Cost. nel corso dell'*iter* processuale avviato in sede penale e civile nei confronti di un senatore membro del Governo.

Il ministro dell'interno nella seduta del 20 marzo rendeva conto al Senato, rappresentativo del popolo sovrano, della sua azione di governo: se in questa veste parlava, dai banchi del Governo avrebbe dovuto esporre le sue ragioni da sottoporre al previsto vaglio parlamentare, che investe, appunto, l'operatività della prerogativa governativa.

L'autorizzazione a procedere per i reati ministeriali in realtà è un'autorizzazione *sui generis*, ben diversa dalle prerogative ex art. 68 Cost. stabilite per deputati e senatori.

Intanto è un'autorizzazione che pare assistita da una presunzione *iuris tantum* di concessione. Per negarla, infatti, non basta la maggioranza semplice, ma è necessario raggiungere la maggioranza assoluta nella Camera competente a deliberare (il Senato nel caso che ci occupa); inoltre, le (sole) due ipotesi per cui è consentito negare l'autorizzazione a procedere sono previste direttamente dall'art. 9 della legge

---

\* Scritto sottoposto a *referee*.

costituzionale n. 1 del 1989: qualora «l'inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo».

La deliberazione parlamentare è indubbiamente connotata da discrezionalità politica: è la stessa legge costituzionale a qualificarla come «valutazione insindacabile» della Camera interessata; nondimeno, è altresì evidente come la disciplina recata dalla legge costituzionale medesima sia volta a sensibilmente "irreggimentare" tale discrezionalità.

Si potrebbe ricordare, poi, che i regolamenti parlamentari prescrivono che qualora la Giunta (*per le autorizzazioni, alla Camera, delle elezioni e delle immunità parlamentari, al Senato*) si pronunci nel senso della concessione dell'autorizzazione, in assenza di proposte di segno contrario, l'Assemblea non debba nemmeno procedere al voto, poiché si intendendo approvate le conclusioni della Giunta (artt. 18-ter, comma 8, R. C. e 135-bis, comma 8, R. S.).

Il dibattito svoltosi in Senato verteva dunque su di una prerogativa governativa, che non va certo confusa con le immunità riconosciute ai membri del Parlamento, ed il ministro dell'interno *in quanto titolare del dicastero* è intervenuto per spiegare appunto all'aula del Senato perché, dal suo punto di vista, sussistessero i presupposti previsti dalla legge costituzionale per negare l'autorizzazione a procedere.

Qual è allora la ragione per cui il ministro non si è rivolto dai banchi del Governo all'Assemblea, ma ha parlato in seno a quest'ultima, dal «*suo scranno di senatore*»? Forse perché quando si tratta di votare sulla concessione o meno dell'autorizzazione a procedere che lo riguarda personalmente torna ad essere senatore? Questa prospettazione non appare convincente, perché non coerente con la logica propria delle immunità che le vuole a presidio delle (alte) funzioni che il singolo viene chiamato a svolgere e non certo le intende quali privilegi personali, tant'è che i singoli non ne possono disporre.

Le immagini dell'intervento del ministro svolto *nell'emiciclo* non hanno giovato a far cogliere il giusto senso del dibattito parlamentare, che per via di quel posizionamento anomalo, seppur conforme alla prassi, si è plasticamente trasformato in una sorta di "giudizio dei pari".

La prerogativa in discussione sembrava spettare alla persona, che è sia ministro sia senatore, in una indistinzione di ruoli, resa appunto da quelle immagini, che ai più poteva impedire di percepirne la funzionalizzazione esclusiva alla salvaguardia dell'azione di governo.

Proprio oggi che il Parlamento sembra essere davvero diventato una "casa di vetro", al punto che è possibile vedere le sedute non solo in televisione, ma anche *on line*, a maggior ragione bisognerebbe evitare di ingenerare equivoci in chi osserva l'attività parlamentare.

In una materia così delicata, quali sono «le immunità della politica», ed invero così spesso "indigesta" per l'opinione pubblica, le immagini, soprattutto nell'epoca in cui viviamo, svolgono un ruolo determinante.

Si pensi, ad esempio, proprio all'Aula del Senato: le postazioni per il pubblico sono quelle più elevate. Per ragioni pratiche è ovvio: nell'emiciclo si svolge l'attività parlamentare e, stando in alto, ci si trova nel miglior punto di osservazione, ma si ponga mente anche al fatto che quei posti, non a caso *in alto*, sono quelli riservati al popolo sovrano.

E così un ministro, quando giustifica la sua azione di governo, dai banchi del Governo deve farlo per "far vedere" che al Parlamento, rappresentativo del popolo sovrano, riferisce e al Parlamento rimette il giudizio politico, nei termini detti sopra, sul suo operato.

Il discorso fatto dallo scranno senatoriale rischia invece di ingenerare a livello visivo una indebita confusione fra le prerogative costituzionali del senatore e del ministro, che sembrano così a lui riconosciute quali privilegi personali in contraddizione con la loro autentica natura.

Resta fermo, come detto, il ruolo eminente della prassi nell'ambito dell'attività parlamentare.

Le Giunte per il Regolamento dei due rami del Parlamento, allora, potrebbero avviare una riflessione sulla bontà di questa prassi, acquisendo magari anche le valutazioni della Giunta per le autorizzazioni e della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari.

Si tratterebbe di uno sforzo del Parlamento diretto a salvaguardare anche le proprie legittime prerogative, lontano da ogni demagogia, e nella consapevolezza anzi che la logica del mandato rappresentativo vuole che ogni singolo parlamentare non sia *del* popolo, ma sempre *per* il popolo.

Non s'intende, quindi, accondiscendere ad (ingiustificate, ma comprensibili) insofferenze verso le (giuste) prerogative costituzionali, ma suggerire di fermarsi un momento a pensare all'immagine che la democrazia parlamentare dà di sé e del proprio funzionamento.

Per il caso poi del ministro, che non sia parlamentare, non si vede da dove mai potrebbe intervenire, nel corso di un'eventuale procedura ex art. 96 Cost., se non dai banchi del Governo, plastica rappresentazione del suo ruolo istituzionale così come definito dalla Costituzione.

\*\* Ricercatore e professore aggregato di diritto costituzionale nell'Università degli Studi Niccolò Cusano – Telematica Roma.