

Per una forma ragionevole di immunità parlamentare

di Nicolò Zanon *

(relazione tenuta a Roma, 18 gennaio 2010,
in occasione della presentazione del numero 2/2009 di *Percorsi costituzionali*)

In quale forma potrebbe essere reintrodotta in Costituzione l'immunità parlamentare, abrogata con la nota revisione del 1993? Sull'utilità di questa reintroduzione, molti hanno detto, e già diversi progetti in tal senso sono depositati presso le due Camere, fra i quali l'ormai noto ddl Chiaromonte-Compagna (*Senato della Repubblica, XVI legislatura, ddl n. 1942*). Sarebbe certo la strada maestra per ripristinare quell'equilibrio fra politica e giustizia che i costituenti avevano saggiamente delineato e che la revisione del 1993 - operata da un Parlamento timoroso ed emotivamente soggetto alle pressioni delle Procure e di un'opinione pubblica esacerbata - ebbe a turbare con incauta leggerezza.

Non mi sembra qui necessario spiegare *perché* sia opportuno e saggio, nel clima che il Paese attraversa, ripristinare quell'equilibrio: chi ha occhi per vedere lo comprende da sé, e può anche rilevare che il problema del debordare dell'azione penale di alcune Procure - oggi relativo in primo luogo al Presidente del Consiglio - ieri ha riguardato altri, e domani potrebbe travolgere persino coloro che negano l'esistenza della questione.

La questione qui ora da affrontare non concerne dunque il *perché* ma il *come*. Consiste cioè nel trovare una formulazione ragionevole per una nuova immunità parlamentare, intorno alla quale sia possibile aggregare un consenso parlamentare il più vasto possibile, onde evitare - se possibile - il passaggio dalle forche caudine di un referendum popolare il cui esito sarebbe imprevedibile, e scatenerrebbe ulteriormente nel Paese il peggior populismo giustizialista, già di per sé infaustamente attivo.

Il vecchio articolo 68 della Costituzione stabiliva che l'autorità giudiziaria, all'esito delle indagini e all'atto della richiesta di rinvio a giudizio, doveva chiedere l'autorizzazione a procedere alla camera d'appartenenza del parlamentare. La procedura doveva essere seguita per qualunque reato, anche comune, e le camere non avevano termini perentori per rispondere. Come si sa, ad orientare per l'abrogazione un legislatore costituzionale timoroso, oltre all'ondata emotiva delle inchieste di Tangentopoli, furono anche molti innegabili abusi: le camere, tranne che nell'ultimo periodo di vigenza dell'immunità, avevano per lo più assunto il costume di negare l'autorizzazione, anche quando il reato nulla aveva a che fare con le funzioni politiche del parlamentare, e anche se l'azione penale non mostrava i caratteri eclatanti della persecuzione partigiana.

Il fatto è che, anziché cercare gli strumenti per porre rimedio agli abusi, la classe politica preferì sciaguratamente cancellare la garanzia. Eppure, già allora, questi strumenti non sarebbero mancati: dal conflitto di attribuzioni sollevato dai tribunali o dal pubblico ministero contro le delibere di diniego di autorizzazione, ad interventi sui regolamenti parlamentari indirizzati ad evitare una gestione troppo disinvolta in sede parlamentare delle richieste di autorizzazione. Ad esempio, l'introduzione di norme stringenti sui termini previsti per l'esame delle richieste, ovvero relative alle modalità di voto del *plenum* sulla proposta delle Giunte (come la necessaria previsione del voto palese), oppure ancora relative alla possibilità, per il *plenum*, di rovesciare la proposta della Giunta solo a seguito di apposita ed esauriente motivazione.

In sostanza, sarebbe stato ben possibile anche allora introdurre meccanismi che tendessero a limitare eventuali manifeste arbitrarietà delle delibere parlamentari, senza toccare il cuore e la *ratio* essenziale della garanzia. Oggi, ammaestrati dall'esperienza, che fare?

La prima strada, la più semplice, consisterebbe nel ripresentare *sic et simpliciter* il testo dell'art. 68 già vigente, quello cioè introdotto dai costituenti. La proposta ha senza dubbio una sua forza logica e politica: come potrebbe essere attaccata, anche dai più strenui difensori dell'intangibilità della Carta del 1948, una previsione che s'inseriva nell'ambito del complessivo assetto dei poteri originariamente deciso dai padri costituenti?

Alcuni, peraltro, hanno da obiettare anche su questo: osservando, in particolare, che l'immunità parlamentare aveva un senso nella temperie storica post-1948, perché si trattava di proteggere l'attività politica svolta soprattutto dai parlamentari d'opposizione contro la partigianeria di una magistratura ancora conservatrice e pronta a reprimere scelte e comportamenti non allineati, mentre oggi questa *ratio* non avrebbe più senso. Ragionamento che non condivido, in primo luogo perché le regole di una Costituzione, pur formalmente immutate, acquistano nuova linfa da qualunque temperie storica riescano ad attraversare. In secondo luogo, perché la partigianeria insita in un certo uso dell'azione penale è presente oggi forse più di allora, e per ragioni, se si vuole, opposte: cioè a causa dell'esistenza di una certa magistratura che si sente in dovere di "fare opposizione", e che si fa punto d'onore nel perseguire con disinvoltura chiunque disponga, per legittimazione popolare, di potere politico o di cariche istituzionali, invocando talvolta ipocritamente il tabù dell'obbligatorietà dell'azione penale. Ciò che dimostra, semmai, come una ragione riattualizzata per la previsione di forme di immunità per la classe politica esista *a fortiori* proprio oggi.

In definitiva: ammettiamo pure (senza concederle del tutto) che i costituenti fossero sotto l'impressione di una classe giudiziaria ancora legata da forti rapporti con il potere politico, e che il loro problema fosse soprattutto quello di difendere la libertà del mandato dei parlamentari di opposizione. Resta però che questa sarebbe semmai stata soltanto l'occasione storica contingente che spinse alla previsione dell'immunità. Del resto, si dice spesso che i nostri costituenti erano presbiteri, cioè vedevano lontano. Perché mai proprio solo sulle immunità questa constatazione non dovrebbe valere? Ferma quell'originaria giustificazione storica, nulla toglie che oggi, una forma di immunità avrebbe dalla sua solide ragioni di diritto costituzionale, proprio in considerazione dell'attuale, notevolissimo, incremento dell'attivismo delle Procure, quando fiutano il possibile coinvolgimento di un politico nelle loro inchieste. Chi non crede a tutto questo, potrebbe utilmente leggere l'ultimo libro di Luciano Violante (*Magistrati*, Einaudi, Torino 2009). Troverà molti spunti di riflessione.

Se tutto ciò che precede è vero, si deve tuttavia pragmaticamente riconoscere che la mera riproposizione del vecchio testo dell'art. 68 non solo potrebbe non bastare a raccogliere quell'ampio consenso parlamentare di cui si diceva sopra, ma anche non trarrebbe utili lezioni dall'esperienza passata.

Questa è la ragione per la quale mi accingo a descrivere qui di seguito un meccanismo, che non è affatto innovativo o nuovo, ma che si limita a rielaborare, raccogliendole, varie proposte provenienti sia dal dibattito dottrinale che da quello politico, e che vedo ora in parte raccolto dalla proposta Chiaromonte-Compagna prima ricordata. Un meccanismo del quale non mi nascondo qualche limite, che pure cercherò di evidenziare.

Si potrebbe dunque delineare una procedura che ponga ragionevolmente al riparo dai rischi di abusi del passato. L'azione penale potrebbe di regola fare il proprio corso, a meno che la stessa camera d'appartenenza, opportunamente informata della procedura dalla stessa autorità giudiziaria, non chieda, entro un dato termine, gli atti d'indagine per esaminarli. Una sorta di silenzio-assenso, in altre parole: se la camera tace, il processo può proseguire senza intoppi. La proposta Chiaromonte-Compagna prevede proprio questo: quando, al termine delle indagini preliminari (che sono quindi liberamente esperibili), l'autorità giudiziaria ritenga di esercitare l'azione penale nei confronti di un membro del Parlamento, ne dà immediata comunicazione alla camera d'appartenenza,

trasmettendo gli atti del procedimento. Ed entro il termine perentorio di novanta giorni – durante i quali il procedimento resta sospeso - la camera può decidere se disporre, a garanzia della libertà della funzione parlamentare, la sospensione del procedimento per la durata del mandato.

Osservo per inciso che la precisazione “per la durata del mandato” è di questi tempi opportuna, anche se forse superflua, perché già nel caso del meccanismo autorizzatorio previsto dal vecchio art. 68 cost. s’intendeva che il diniego d’autorizzazione avrebbe coperto solo per la durata del mandato.

In ogni caso, la camera potrebbe dunque ritenere, all’esito del proprio esame, che nell’azione penale siano ravvisabili intenti persecutori (a questo allude il riferimento alla “garanzia della libertà della funzione parlamentare”: criterio forse generico, ma necessariamente tale, perché non può che limitarsi ad enunciare l’obiettivo finale della prerogativa, mentre criteri più stringenti potrebbero non essere adeguati a coprire lo spettro possibile delle iniziative giudiziarie persecutorie). Resta certo da esaminare se tale decisione possa essere assunta solo con maggioranze qualificate, e quanto qualificate. I regolamenti parlamentari, a seguito della modifica costituzionale, dovrebbero inoltre incaricarsi di stabilire una disciplina stringente, disponendo (come del resto deriverebbe già dal testo costituzionale) che il mancato rispetto del termine perentorio di 90 gg. comporti l’inevitabile proseguimento della procedura in sede giudiziaria. E introducendo anche regole precise quanto alle modalità di voto e al rapporto tra proposta di Giunta e votazione finale del *plenum*, ad esempio richiedendo esplicitamente una motivazione che dia conto di eventuali rovesciamenti di volontà. Modello di quest’ultima innovazione potrebbe essere quanto previsto dal regolamento del Senato, ove vige – in materia di verifica dei poteri e in particolare con riferimento ai casi di annullamento dell’elezione - il principio della cd. “deliberazione implicita”, per cui l’assemblea, chiusa la discussione, vota solo se almeno venti senatori formulano proposte difformi da quella della Giunta e motivate (art. 135 *ter* r.s., modificato in tal senso nel 1992 proprio per evitare che le proposte della Giunta, basate su istruttorie complesse, venissero ribaltate in assemblea, senza motivazione).

Ritengo che da una procedura così delineata si recupererebbe almeno un grande vantaggio. Il Parlamento dovrebbe assumersi chiaramente la responsabilità politica di valutare l’attività giudiziaria con una propria iniziativa, senza nascondersi dietro ad automatismi normativi. Come dicevo, il procedimento giudiziario farebbe normalmente il proprio corso, a meno che la camera d’appartenenza non deliberi esplicitamente, entro i 90 gg., di volersene occupare, in ipotesi ravvisando in esso elementi di persecuzione. In altre parole, non si avrebbe più, automaticamente, una necessaria delibera parlamentare su “richieste” di autorizzazione a procedere: la camera dovrebbe invece autonomamente attivarsi, assumendo su di sé in modo chiaro la responsabilità politica del proprio agire.

Ho parlato fin qui sulla falsariga della proposta Chiaromonte-Compagna. A questo punto, qualcuno ipotizza (l’ho fatto anch’io) l’aggiunta di un ulteriore correttivo, particolarmente incisivo. La delibera con la quale venga ravvisata la persecutorietà dell’azione penale – cioè l’esistenza di quel che si denominava il cd. “*fumus persecutionis*” - non avrebbe di per sé un potere decisivo di blocco sul procedimento, ma comporterebbe la trasmissione degli atti ad un organo terzo, chiamato effettivamente a decidere. La camera dovrebbe cioè chiedere, con la propria delibera, sempre entro un termine prefissato, a un organo come la Corte costituzionale, una decisione definitiva.

E’ chiaro che, a seguire quest’ulteriore innovazione, si otterrebbe, a prima vista, un secondo vantaggio: il Parlamento non potrebbe decidere definitivamente in causa propria, dovendo rimettersi alla valutazione di un organo “imparziale”. Si eviterebbe così la facile tentazione di derive auto-assolutorie, che creano fastidio nell’opinione pubblica e minano l’autorevolezza delle camere. Accogliendo una procedura del genere, il Parlamento

darebbe in tal modo un buon esempio, rinunciando a decidere definitivamente della sorte dei propri membri, pur riuscendo ad affermare l'autonomia della politica dalle incursioni giudiziarie più disinvolve e sciagurate. E si potrebbe anche sperare che un tale esempio faccia scuola, orientando verso riforme costituzionali che, ad esempio, eliminino altre forme di insopportabile "auto-perdonismo", come quello che il Consiglio Superiore della Magistratura pratica talvolta in tema di responsabilità disciplinare dei magistrati ordinari. Non mi nascondo, naturalmente, gli aspetti critici di questa eventuale ulteriore fase della procedura.

Vi sono in primo luogo criticità di natura pratica. Secondo la prospettiva Chiaromonte-Compagna, la delibera del *plenum* disporrebbe la sospensione del procedimento per la durata del mandato, e i tempi per rendere utile un sindacato della Corte potrebbero anche essere molto brevi. Ma al di là del problema dei tempi, potrebbe anche obbiectarsi che adire l'organo di giustizia costituzionale per valutare la ragionevolezza di una mera sospensione sarebbe irragionevole.

Vi sono poi problemi relativi alla stessa natura dell'eventuale processo costituzionale. Si tratterebbe cioè di approfondire attraverso quali modalità la Corte potrebbe essere investita della questione. Una trasmissione *automatica* degli atti, senza che sia cioè necessaria la previsione di un potere di impugnazione di un qualche soggetto, implicherebbe presumibilmente che la Corte sarebbe investita della valutazione sull'intera vicenda, e quindi dell'esame di tutti gli atti, processuali e parlamentari. In questa prospettiva, la Corte dovrebbe sottoporre a sindacato sia la delibera parlamentare che dispone la sospensione, sia gli atti d'indagine e la richiesta di rinvio a giudizio. Non nascondo qualche perplessità su una procedura così costruita. In particolare, un penetrante sindacato di merito della Corte su atti d'indagine finirebbe per incidere sull'indipendente esercizio dell'azione penale e certo configurerebbe un tipo di giudizio particolarmente eterogeneo rispetto alle competenze di cui l'organo di giustizia costituzionale è investito attualmente.

Se viceversa la trasmissione degli atti non fosse automatica, ma su impulso, ad esempio, di un certo numero di parlamentari, lo scenario potrebbe forse cambiare (ferme le perplessità pratiche di cui dicevo), giacché sarebbe il ricorso stesso a delineare l'oggetto del sindacato costituzionale. Il che comporterebbe semmai la necessità di trovare un equilibrio fra le maggioranze richieste per una delibera che dispone la sospensione e la quota di parlamentari abilitati a investire la Corte costituzionale.

Altra seria perplessità attiene al fatto che il Parlamento verrebbe spogliato dell'attribuzione a decidere definitivamente su una prerogativa che, come riconobbe proprio la Corte costituzionale, non può non comportare una sua autonoma valutazione (sentenza n. 1150 del 1988), dovendola necessariamente sottoporre all'esame inappellabile di un organo "terzo", col rischio di essere smentito. Qui, per vero, si potrebbe contro-obiettare che un'autonoma valutazione, sia pur con effetti non direttamente preclusivi del successivo corso dell'azione penale, viene pur sempre affidata alla camera d'appartenenza, e che il rischio della sconfessione di fronte alla Corte costituzionale farebbe parte del gioco ed è anzi insito nei rapporti Parlamento-Corte da quando esiste un organo di giustizia costituzionale.

Più in generale, potrebbe non convincere il ricorso (o la fuga!) verso un organo "terzo e imparziale" come la Corte costituzionale. Non tanto perché qualcuno potrebbe nutrire dubbi persino sulla reale terzietà dell'organo così invocato, ma piuttosto perché la fuga alla ricerca di improbabili "neutralizzazioni" e "spoliticizzazioni" – per parlare un linguaggio schmittiano – gira intorno alla questione di fondo: se la camera d'appartenenza, oltretutto, in ipotesi, a maggioranza qualificata, valuta come persecutoria o ingiusta l'iniziativa giudiziaria nei confronti di un suo componente, perché mai svalutare senso e portata di tale esplicita pronuncia, affidandola ad un ulteriore esame di un ulteriore organo?

L'aggravamento della procedura – già caratterizzata dall'obbligo esplicito di attivarsi in capo al ramo del Parlamento – potrebbe a questo punto apparire irragionevole ed eccessivo¹.

Mi rendo ben conto di tutti questi problemi, e li lascio alla riflessione politica. Osservo peraltro che degli errori del passato è necessario far tesoro, anche in funzione della necessità di raccogliere intorno alla proposta il più ampio consenso parlamentare.

Resterebbe semmai da decidere se consentire la praticabilità di una simile procedura per tutti i reati di cui il parlamentare sia sospettato, ovvero solo per quelli ragionevolmente connessi alla sua attività politica. L'alternativa consisterebbe nel lasciar decidere alla "giurisprudenza parlamentare", ovvero – se fosse previsto il suo intervento - alla Corte, che sul punto ha già maturato un'ampia esperienza, in sede di valutazione delle residue garanzie parlamentari previste dall'attuale articolo 68 cost. Ed è in effetti chiaro che se il testo costituzionale non contenesse distinzioni, ben difficilmente le Giunte parlamentari o la Corte si esimerebbero dall'introdurre in via pretoria criteri di massima, come del resto la seconda ha ampiamente fatto nella sua giurisprudenza sull'insindacabilità.

Aggiungo, ancora, sulla scorta dell'esperienza del *Bundestag*, che non sarebbe una cattiva idea, proprio nell'ottica da ultimo richiamata, se i regolamenti parlamentari imponessero alle Giunte, in via preventiva – ad esempio all'inizio di ogni legislatura – di prevedere criteri di orientamento sulle tipologie di reato da "coprire" o indici sintomatici delle modalità persecutorie delle iniziative giudiziarie che orienterebbero la camera verso la sospensione, allo scopo di evitare il più possibile decisioni arbitrarie o orientate solo dalla peculiarità del caso singolo.

Infine, un'osservazione nient'affatto secondaria: è evidente che si sta qui ragionando di prerogative di membri del Parlamento. E per i titolari di funzioni governative non parlamentari? Così com'è concepita, la proposta Chiaromonte-Compagna non fornisce ovviamente indicazioni. La questione merita di essere posta. Nel dibattito attualmente in corso, la proposta citata sembra porsi in alternativa a quella della previsione di uno scudo costituzionale per le alte cariche, compreso il Presidente del Consiglio: ma questo è un elemento che scaturisce in via di fatto, dalla nota circostanza per cui l'attuale Presidente del Consiglio è anche parlamentare. Tuttavia, in un'ottica più generale e staccata dalle evidenze dei casi concreti ben noti, è emersa all'attenzione di molti la circostanza per cui nell'odierna temperie istituzionale – caratterizzata (è un'osservazione oggettiva e non valutativa) da una certa preminenza dell'esecutivo - potrebbe avere senso interrogarsi proprio su prerogative e garanzie (rispetto ad iniziative giudiziarie) relative ai membri di quest'ultimo, prima o indipendentemente rispetto a quelle dei parlamentari.

Il tema meriterebbe riflessioni ampie, che in questa sede non è possibile svolgere. Segnalo soltanto che il testo della proposta Compagna-Chiaromonte difficilmente potrebbe essere integrato, allo scopo qui evocato, con la previsione di un ruolo – ad esempio – del Senato, per i membri del Governo non parlamentari (sulla falsariga di quanto previsto dall'art. 96 cost.). Infatti, la *sedes materiae* per un intervento a garanzia dei componenti l'esecutivo non potrebbe essere ovviamente l'art. 68 cost.

Ma, ripeto, quella della previsione di forme d'immunità per i membri dell'esecutivo, distinte rispetto a ciò che già prevede l'art. 96 cost. in tema di reati ministeriali, è un'altra storia.

* Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Milano.

¹ Troverei invece meno convincenti obiezioni legate ad un ipotetico eccessivo carico di lavoro rovesciato sulla Corte costituzionale. Le tappe procedurali delineate sin qui, presumibilmente, renderebbero piuttosto difficile il verificarsi effettivo, e quindi la frequenza, di simili vicende, sicché è pensabile che il numero dei casi di cui la Corte dovrebbe occuparsi non sarebbe eccessivo.