

**Immunità, improcedibilità... incostituzionalità?  
L'attuazione dell'art. 68 Cost. e il "Iodo Maccanico".**

di Tommaso F. Giupponi \*

(30 maggio 2003)

Il disegno di legge Boato (n. 2191 S) relativo all'attuazione dell'art. 68 Cost., offre lo spunto per qualche considerazione in merito all'attuale dibattito sullo scottante tema delle immunità costituzionali. La sua attuale redazione, infatti, suscita alcuni dubbi di compatibilità con le disposizioni costituzionali, oggi rafforzati alla luce della presentazione dell'emendamento relativo al c.d. "Iodo Maccanico".

Sul campo, come è noto, si scontrano esigenze costituzionali contrapposte: da un lato l'esercizio della funzione giurisdizionale, collegato all'obbligatorietà dell'azione penale e alla tutela dei diritti fondamentali; dall'altro l'indispensabile autonomia dei titolari di cariche politiche, garantita dalle prerogative di immunità costituzionalmente previste. Il giusto bilanciamento tra i diversi interessi costituzionali in gioco, anche alla luce del fondamentale principio di eguaglianza, sta nell'individuazione di sfere di immunità a tutela della complessiva funzione esercitata, e non certo della persona titolare dell'organo in questione. In una battuta, le immunità devono rappresentare delle prerogative costituzionali, e non dei meri privilegi.

Se questo è vero, allora il ragionevole bilanciamento tra le opposte esigenze costituzionali dovrebbe quindi trovare all'interno della stessa Carta costituzionale la sua concreta disciplina, potendo la legge ordinaria andare a specificare solamente i relativi aspetti procedurali, non certo ampliare o (eventualmente) restringere le stesse disposizioni costituzionali. Per questo motivo il disegno di legge n. 2191 S, approvato dalla Camera il 9 aprile 2003 e attualmente in discussione al Senato, pone qualche perplessità.

In primo luogo è la stessa configurazione dell'insindacabilità parlamentare contenuta nel d.d.l. che pone più di un problema. L'art. 2, comma primo, infatti, dopo un'elencazione (meramente indicativa) degli atti parlamentari cui sarebbe da ricollegarsi la prerogativa in questione, afferma che essa copre anche "ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento". Tale inciso, nell'estendere la tutela a generiche attività connesse all'esercizio della funzione parlamentare, sembra porsi in contrasto con la più recente giurisprudenza costituzionale in materia la quale, come sappiamo, ha escluso dalla tutela dell'art. 68, primo comma Cost., l'attività politica in senso lato dei parlamentari o le affermazioni rese in particolari contesti politici, ritenendo necessario che il contenuto delle affermazioni di deputati e senatori sia "sostanzialmente corrispondente" a quello di previati atti parlamentari tipici (cfr. sentt. 10 e 11 del 2000). Inoltre, con una recentissima decisione (cfr. sent. n. 509 del 2002), la Corte ha collegato la tutela dell'insindacabilità parlamentare all'ambito di "applicazione del diritto parlamentare", restringendo ulteriormente l'estensione della prerogativa. A prescindere dal merito delle scelte operate dalla Corte successivamente a quella che è stata definita una vera e propria svolta giurisprudenziale, un dato è certo: la configurazione dell'insindacabilità così come prevista nel d.d.l. n. 2191 S, appare in contrasto con la giurisprudenza costituzionale in materia.

Venendo agli aspetti più propriamente procedurali, la disciplina in questione presenta ulteriori problemi. Lo stesso art. 2, commi 4 ss., infatti, reintroduce una sorta di "pregiudizialità" parlamentare, così come già delineata dai diversi decreti legge di attuazione adottati successivamente alla riforma del 1993. In pratica, il giudice che non dovesse ritenere fondata l'eccezione di insindacabilità sollevata dal parlamentare, deve sospendere il giudizio e richiedere alla Camera di appartenenza di esprimersi in materia, attraverso l'adozione di un'eventuale delibera di insindacabilità. A tale proposito si ripropongono tutti i dubbi già sollevati all'epoca della reiterazione dei citati decreti legge, e relativi alla stessa configurazione della prerogativa di cui all'art. 68, comma primo, Cost.: norma riferita ai giudici o al Parlamento? La seconda soluzione, in qualche modo avallata dalla stessa Corte costituzionale con la sent. n. 1150 del 1988, non sembra tuttavia irreversibile e costituzionalmente obbligata. La stessa giurisprudenza della Corte, infatti, ha successivamente specificato (cfr. sentt. nn. 443 del 1993 e 265 del 1997) come il diritto di ricorrere in sede di conflitto di attribuzione spetti, sostanzialmente, a entrambi: il giudice procedente, di fronte all'adozione di una delibera parlamentare che non ritenga fondata, o la Camera di appartenenza, di fronte all'eventuale mancato rispetto della delibera medesima da parte del giudice (fattispecie ben più difficile). Per tutti questi motivi la configurazione di una sorta di pregiudizialità, che blocca l'attività dei magistrati a prescindere dall'adozione di una delibera di insindacabilità, suscita

qualche dubbio, anche se è comunque previsto un termine entro il quale la Camera si deve pronunciare (90 giorni, eventualmente prorogabili).

Il punto di maggiore perplessità, però, è rappresentato dall'art. 5, che stabilisce la necessità di un'autorizzazione parlamentare ai fini dell'utilizzazione processuale delle intercettazioni c.d. "indirette", o dei relativi tabulati. Tale autorizzazione, infatti, estende di fatto le prerogative dei parlamentari e, per i motivi citati, dovrebbe trovare in un'apposita norma costituzionale il suo fondamento, essendo assai ardui i tentativi di interpretazione evolutiva (o addirittura estensiva) in relazione a disposizioni "speciali" come quella costituzionali in materia di immunità.

Il panorama così brevemente richiamato è ulteriormente complicato dalla presentazione del già citato emendamento relativo al c.d. "lodo Macchiano". Tale emendamento (n. 1500, Schifani e altri) prevede che "non possono essere sottoposti a processi penali per qualsiasi reato, anche riguardante fatti antecedenti l'assunzione delle cariche o delle funzioni fino alla cessazione delle medesime il Presidente della Repubblica, salvo quanto previsto dall'articolo 90 della Costituzione, il Presidente del Senato della Repubblica, il Presidente della Camera dei deputati, il Presidente del consiglio dei ministri, salvo quanto previsto dall'articolo 96 della Costituzione, il Presidente della Corte costituzionale. Dalla data di entrata in vigore della presente legge sono sospesi nei confronti dei soggetti di cui al comma 1 e salvo quanto previsto dagli articoli 90 e 96 della Costituzione, i processi penali in corso in ogni fase, stato o grado per qualsiasi reato, anche riguardanti fatti antecedenti l'assunzione della carica o della funzione fino alla cessazione delle medesime. Nelle ipotesi di cui ai commi precedenti si applicano le disposizioni dell'articolo 159 del codice penale".

La norma proposta, infatti, suscita più di una perplessità. Nel merito, pur rappresentando un tentativo di bilanciamento tra le esigenze costituzionali già evidenziate, essa accomuna organi assai diversi tra loro in una disciplina di automatica sospensione dei "processi" in pendenza del mandato, accompagnata dalla contestuale sospensione dei termini di prescrizione dei reati. La scelta per l'improcedibilità, infatti, se può apparire condivisibile per quanto riguarda un organo monocratico *super partes* come il Presidente della Repubblica, sembra meno convincente in relazione ai presidenti delle Camere e della Corte costituzionale, e lo è ancor meno nei riguardi del Presidente del consiglio. In tutti questi casi, infatti, sarebbe preferibile la previsione di meccanismi autorizzatori o (meglio) di tipo sospensivo in capo agli organi collegiali di riferimento: Camere, Corte costituzionale e Consiglio dei ministri. Con una precisazione, per quanto attiene al Presidente del Consiglio: in nessun ordinamento (e sottolineo nessuno, neanche nella citatissima Spagna in cui, per i parlamentari, è stabilita la sola autorizzazione a procedere mentre, per i membri del Governo, è previsto solo un privilegio di giurisdizione in capo al *Tribunal supremo*) viene tutelata l'attività di governo in quanto tale, tanto meno attraverso l'improcedibilità. Sono a volte previste (come anche in Italia) particolari modalità di attivazione delle responsabilità penali funzionali dei membri di Governo, oppure stabiliti "privilegi" di giurisdizione. Il fatto, però, che spesso i membri del Governo siano anche parlamentari, e godano quindi delle relative prerogative, fa in modo che essi siano comunque tutelati, anche se (almeno) formalmente i piani dovrebbero rimanere differenti (cosa assai complicata).

A prescindere dal merito, e tralasciando l'esplicito riferimento dell'emendamento citato ai soli "processi" (con esclusione, sembrerebbe, delle indagini; ma un'indagine adeguatamente "pubblicizzata" non può essere pregiudizievole come un dibattito?), decisive appaiono comunque le perplessità in relazione alla scelta della legislazione ordinaria per prevedere tali "nuove" sfere di immunità. Spetta, infatti, al legislatore costituzionale la scelta di un ampliamento delle sfere di immunità dei titolari di cariche pubbliche, non potendo il "pacchetto costituzionale" essere surrettiziamente ampliato per via ordinaria. Non a caso, in tempi più o meno recenti, hanno suscitato forti contrasti alcune previsioni ordinarie che, di fatto, sembrano proprio aver riconosciuto ulteriori prerogative a determinati organi costituzionali (si pensi all'art. 32 *bis* della legge n. 195 del 1958, in relazione ai membri del C.S.M., o all'art. 7, comma terzo, della legge n. 219 del 1989 in merito alla responsabilità del Capo dello Stato).

Nel complesso, quindi, scelte di questo tipo, che cozzano con il fondamento democratico del moderno costituzionalismo, incardinato sul principio di eguaglianza e sulla responsabilità del pubblico potere, e che incidono fortemente su alcuni principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, devono trovare in una legge costituzionale la loro (eventuale) disciplina, rimanendo comunque impregiudicata la questione relativa alla legittimità, nel merito, dell'equiparazione di organi così differenti.

\* Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Bologna e Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Urbino, [giupponi@giuri.unibo.it](mailto:giupponi@giuri.unibo.it)