

Ordinamento generale *versus* diritto parlamentare: l'efficacia temporale della deliberazione camerale di insindacabilità per le opinioni espresse dal parlamentare

di Agatino Cariola*

(21 gennaio 2002)

La disciplina posta dall'art. 68 Cost. sembra essere destinata a porre problemi. Se nel periodo antecedente alla riforma intervenuta nel 1992, l'attenzione era prevalentemente orientata al profilo politico dell'intervento parlamentare, successivamente la stessa si è concentrata sul versante di ordine tecnico-giuridico, segnato dalle pronunzie della Corte costituzionale. Queste ultime, a loro volta, hanno fatto seguito ad un uso abbastanza disinvolto delle esternazioni da parte di qualche parlamentare ed al tentativo della Camera di tutelare in ogni caso la propria sfera di attribuzioni, dichiarando insindacabili affermazioni oggettivamente diffamatorie, quasi a volerne smussare il peso ed a ricondurre tutto nell'alveo della lotta politica. Sullo sfondo, ovviamente, di tale situazione sta il cambiamento intervenuto nel costume politico, atteso che la personalizzazione del confronto politico è stata, al tempo stesso, prodotto e causa di un'affannosa ricerca di visibilità tutta condotta sul piano della comunicazione. La consapevolezza di siffatto mutamento del contesto politico avrebbe, invero, dovuto indurre a riconsiderare molti dei tradizionali istituti del diritto parlamentare, ad iniziare dall'immunità di deputati e senatori, e la loro capacità derogatoria rispetto al diritto comune, a fronte di un'opinione pubblica che si vuole sempre più avvertita.

La crescita a dismisura della giurisprudenza costituzionale, intervenuta a definire conflitti di attribuzione promossi dal potere giudiziario avverso deliberazioni di insindacabilità adottate dal Parlamento, ha visto i giudici in prima linea nel difendere l'esercizio delle proprie funzioni, di modo che il rapporto sul quale la Corte è intervenuta, è sembrato spesso riconducibile a tre soggetti, giudice, Parlamento e la stessa Corte, laddove in ogni caso altri due soggetti sono parti necessarie e naturali di questo tipo di controversia costituzionale, ossia il parlamentare preteso diffamatore e la persona offesa dalle dichiarazioni ingiuriose.

Se, poi, si volesse tentare una categorizzazione temporale della "storia" relativa all'estensione delle immunità parlamentari (pur consapevoli che le distinzioni storiche sono spesso soggettive e funzionali alla dimostrazione di una tesi), dovrebbe dirsi che vanno individuati più periodi: quello che va sino alla sentenza 1150 del 1988; quello che intercorre tra quest'ultima data e la riforma del 1993; quello che è segnato dalla revisione dell'art. 68 e, soprattutto, dall'apparire della c.d. pregiudizialità parlamentare inventata dai decreti legge di attuazione della riforma costituzionale; ed, infine, quello che prende le mosse dalla sentenza n. 129 del 1996 e da quelle che l'hanno seguita, sino alla restrittiva "svolta" giurisprudenziale dei primi mesi del 2000, allorché si è richiesto uno stretto nesso tra le dichiarazioni del parlamentare e le funzioni dallo stesso svolte, quasi a riproporre l'inciso "nelle Camere" che per l'art. 51 dello Statuto Albertino caratterizzava allora l'insindacabilità dei parlamentari.

Dal punto di vista dell'interventismo giudiziale si dovrebbe, invece, riconoscere che tali periodi vanno ricondotti a due, prima e dopo la sentenza n. 1150 del 1988, quando, cioè, il "primo" giudice non si è rassegnato alla mancata concessione da parte del Parlamento dell'autorizzazione a procedere ex art. 68, Il comma, Cost. nel testo allora vigente. La caratterizzazione non è senza significato: dietro la sentenza della Corte più volte celebrata, c'è stata l'iniziativa di un giudice (per così dire) comune, che ha escluso di doversi adeguare alla dichiarazione della Camera, la quale di fronte ad una richiesta di autorizzazione a procedere aveva pronunciato una (solita) dichiarazione di insindacabilità. Da quel momento l'attivismo giudiziale nella materia - in uno con il mutato rapporto tra ceto politico e magistratura - ha rappresentato lo sfondo di tutti gli interventi della Corte, che non si comprenderebbero, appunto, senza la considerazione del fattore che si è indicato, giacché la Corte stessa si è trovata a mediare (o ha voluto farlo, a partire dalla citata sentenza 129 del 1996 e dalla sistematizzazione data con la sentenza n. 265 del 1997) tra opposte esigenze, ritenute tutte dotate di fondamento costituzionale. Non si capirebbe, ad esempio, perché il D.L. 15 novembre 1993, n. 455, e gli altri che gli sono succeduti, abbiano tentato di vincolare il giudice alla deliberazione parlamentare di insindacabilità; né, ancora, perché la Corte abbia potuto affermare che «solo rimedio» al vincolo discendente sul giudice sarebbe la «possibilità di controllo della Corte costituzionale sulla correttezza della deliberazione» (sent. n. 126/1996), proponendosi come unico strumento disponibile al giudice per poter proseguire lo svolgimento della propria funzione istituzionale.

Il fatto è che, dapprima, i decreti legge attuativi dell'art. 68 Cost. e, successivamente, la Corte costituzionale hanno

posto una serie di oneri procedurali che gravano in misura maggiore sul giudice piuttosto che sul Parlamento. Infatti, stando al disposto del D.L. n. 455 del 1993, era il giudice che doveva richiedere alla Camera di appartenenza del Parlamentare una decisione circa la ricorrenza dell'insindacabilità ex art. 68, I comma, nel caso di specie. Ed era ancora il giudice a dover contestare la deliberazione camerale, sollevando conflitto dinanzi alla Corte. La decadenza dei decreti legge di pretesa attuazione dell'art. 68, ha portato via con sé solo l'obbligo del giudice di richiedere alla Camera una pronuncia circa la ricorrenza di un'ipotesi di insindacabilità, perché la giurisprudenza della Corte ha finito per configurare un sistema in cui comunque l'onere maggiore grava sul giudice, in quanto la deliberazione camerale - provocata dal parlamentare interessato attraverso canali non più pubblici, ma personali e/o partitici - ha efficacia inibente sulla prosecuzione della funzione giurisdizionale e solo la sollevazione di un conflitto e la successiva decisione della Corte di accoglimento dello stesso sarebbero in grado di "ridare" al giudice il pieno esercizio del suo potere.

La tenuta del sistema oggi in vigore va in futuro misurata sull'"obbedienza" dei giudici nel conformarsi a tale regola di rapporti, poiché non è escluso che qualche giudice proceda anche in presenza della dichiarazione di insindacabilità e sposti così sulla Camera l'onere di sollevare il conflitto (come già nelle vicende che hanno dato occasione alle sentenze nn. 129 del 1996 e 265 del 1997). Le vicende recenti, le quali vedono ancora una volta contrapposti ceti politico e giudici, stanno ad indicare non solo il deterioramento nella vita delle nostre istituzioni, ma anche che le soluzioni di collaborazione in gran parte unidirezionale apprestate dalla giurisprudenza costituzionale (cfr. sent. n. 225 del 2001 sul caso Previti) non appaiono capaci di affermarsi ed estendono l'area del conflitto, piuttosto che porvi fine. Si aggiunga, ancora, che la riforma dell'art. 68 Cost. ha operato in gran parte una significativa variazione dei soggetti del conflitto, giacché lo stesso intercorre oggi sempre più spesso tra Parlamento e magistrati giudicanti, piuttosto che con i pubblici ministeri: il che ha effetti deleteri ancora più forti sulla vita politica come sulla garanzia della funzione giurisdizionale.

Vi è da chiedersi se in astratto la soluzione procedimentale configurata a seguito della giurisprudenza costituzionale avrebbe potuto essere diversa, se si poteva, cioè, addivenire ad un sistema in cui fosse la Camera a sollevare conflitto avverso l'attività posta in essere dal giudice. Sempre in astratto, anche siffatta soluzione avrebbe offerto quel «bilanciamento di interessi operato dal legislatore costituente» (*rectius*: dal legislatore che ha operato la revisione costituzionale), su cui la Corte ha costruito tutta l'impalcatura della sentenza n. 126 del 1996, e che ha tentato, poi, di sviluppare attraverso la richiesta del nesso funzionale tra la dichiarazione diffamatoria e l'attività parlamentare. Ancora, ed in altri termini, la "scoperta" della dichiarazione di insindacabilità con efficacia inibente non appare costituzionalmente vincolata, ma rappresenta semmai una delle possibili attuazioni di quel bilanciamento di interessi richiesto dall'art. 68, I comma, Cost. Tranne a ritenere - come pure è stato rilevato in argomento (Pace) - che la soluzione apprestata non ha nulla delle tecniche di bilanciamento e si risolve nell'aprioristica prevalenza di uno solo degli interessi in gioco e dei soggetti portatori.

La realtà è che lo schema procedimentale copre il principio di ordine sostanziale, che è quello in base al quale la prerogativa parlamentare funziona solo se l'organo alla cui tutela la stessa è prevista, gode del potere di deciderne circa l'ambito ed i limiti. Si potrebbe icasticamente affermare che il modello prevede che sia lo stesso organo a rinunciare alla prerogativa. Sono note le frasi utilizzate nella sentenza n. 1150 del 1988: «Le prerogative parlamentari non possono non implicare un potere dell'organo a tutela del quale sono disposte ... La prerogativa del comma 1 (c.d. insindacabilità) attribuisce alla Camera di appartenenza il potere di valutare la condotta addebitata a un proprio membro, con l'effetto, qualora sia qualificata come esercizio delle funzioni parlamentari, di inibire in ordine ad essa una difforme pronuncia giudiziale di responsabilità». E' anche evidente che la decisione del 1988 utilizzava lo schema di un controllo esterno sulla discrezionalità presente nella deliberazione parlamentare, assai simile a quello che il giudice amministrativo esercita sugli atti a contenuto discrezionale attraverso le figure sintomatiche dell'eccesso di potere.

Il "salto" logico nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sta nella successiva decisione del 1996, adottata in presenza dei decreti legge di attuazione dell'art. 68 Cost. In quella sentenza ciò che nella decisione del 1988 era solo spiegazione dommatica del sistema normativo siccome allora vigente (ed in particolare dell'istituto dell'autorizzazione a procedere, che nell'esperienza parlamentare assorbiva in sé la valutazione sull'insindacabilità) è divenuto principio costituzionale, e come tale necessario, quasi ad impegnare anche il futuro legislatore costituzionale. Oltretutto, a ragionare come vorrebbe la Corte, in termini di prerogativa dell'organo Parlamento, e ad intendere quindi l'insindacabilità come garanzia della funzione e dell'autonomia dell'organo medesimo, si dovrebbe estendere la competenza parlamentare anche sulle dichiarazioni diffamatorie fatte nella precedente legislatura, ad esempio dal deputato non rieletto e, persino, dal "comune" cittadino risultato poi eletto, con esiti certamente forzati.

In realtà, non si è preso in considerazione che la sentenza del 1988 aveva a che fare sotto il profilo sostanziale con il diverso istituto dell'autorizzazione a procedere (appunto, negata nell'occasione) e con una giurisprudenza parlamentare

che di fatto assorbiva il primo nel secondo comma dell'art. 68 Cost. In quell'occasione, sia pure con gli strumenti di un controllo di tipo esterno, la Corte ebbe la forza di affermare la cogenza del principio di legalità anche di fronte all'attribuzione di un potere operata direttamente dalla Costituzione del 1948. Nel 1996 si è fatta passare sotto silenzio l'intervenuta riforma dell'art. 68 Cost. (cui, non a caso, non si è dedicato alcun riferimento) e si è ipostatizzato il sistema che si era venuto formando sotto il "vecchio" testo dell'art. 68 e la lettura "combinata" nell'esperienza parlamentare del primo e del secondo comma di tale disposizione.

Non è stata la prima volta che l'argomentazione della Corte su temi di diritto parlamentare risulta fondata non su dati normativi, ma su principi individuati dalla tradizione politica e assunti a parametro di legittimità, laddove sarebbe stato più opportuno (se non più corretto) valutare dapprima la sopravvivenza di tali principi all'entrata in vigore della Costituzione. Ad esempio, la nota sentenza n. 154 del 1985, sulla sindacabilità dei regolamenti parlamentari, ha giustificato il particolare regime di tali atti anche con argomenti tratti dagli stessi regolamenti e dall'esperienza, oltre che con elementi di ordine normativo e testuale, tra i quali il rilievo maggiore è stato attribuito alle stessa immunità parlamentari nel vecchio testo dell'art. 68 Cost. Ad adottare una (paradossale) prospettiva meccanicistica verrebbe da chiedersi quale sarebbe il "peso specifico" del dato tratto dall'art. 68 nella tenuta della sentenza n. 154, e se quest'ultima dovrebbe essere oggi modificata in seguito al mutamento degli elementi usati in motivazione. La sentenza n. 379 del 1996 ha adoperato una motivazione di questo tipo, collegando in sistema gli artt. 64, 68 e 72, per «affermare l'esistenza di una sfera di autonomia garantita alle camere» e delineare il principio secondo il quale l'ordinamento parlamentare risulta per molti versi separato da quello generale. Anche in quell'occasione l'immunità dei parlamentari ha giocato, come si vede, un ruolo fondamentale. Ben si comprende che la giurisprudenza costituzionale abbia voluto tener fermo un istituto che appare centrale nella sua ricostruzione delle dinamiche del diritto parlamentare.

Dal punto di vista della Corte, si potrebbe dire che in materia di immunità si sia scelta una politica di *self-restraint*, forse nella speranza di non doversi più occupare di tali vicende e che il confronto politico non continuasse a svolgersi anche sul versante dell'azione giudiziaria. I conflitti di tal genere sono, però, aumentati e la giurisprudenza costituzionale è stata chiamata a intervenire con frequenza a precisare criteri, a delimitare spazi di insindacabilità e/o di attività giurisdizionale, a limare posizioni, ad invocare decisioni parlamentari più motivate, in giudizi costituzionali che si sono posti sempre più sul piano dei fatti. Ne è risultata una ben strana combinazione di elementi, perché da un lato la vita politica ha scoperto, per così dire, la necessità di assicurare visibilità ai suoi protagonisti attraverso esternazioni a tutto campo, che incidono profondamente sul costume e sulle regole del confronto; dall'altro, la Corte si è quasi attribuita il compito di assicurare da sola un minimo di correttezza alle dichiarazioni degli esponenti politici, consentendo oppure no la via giudiziaria alla repressione delle affermazioni diffamatorie, ma finendo per snaturare la sua funzione di giudice delle leggi e per funzionare, invece, come un giudice di secondo grado.

Dal punto di vista della prassi parlamentare e del ceto politico, la riforma dell'art. 68 Cost. è stata considerata come non intervenuta: ne sono sintomatiche espressioni la circostanza che il linguaggio dei politici e dei giornalisti ha continuato a parlare di autorizzazione a procedere, ed, ancora di più, il fatto che i due rami del Parlamento non sono intervenuti a modificare, sia pure al solo fine di apportare aggiustamenti di ordine formale, le previsioni dei rispettivi regolamenti. La Camera non ha avvertito la necessità di modificare l'art. 18 del proprio Regolamento, il quale non solo parla di «giunta per le autorizzazioni richieste ai sensi dell'art. 68 Cost.», ma contiene tuttora l'inciso circa la competenza dell'organo a riferire all'assemblea «sulle richieste di sottoposizione a procedimento penale». Il Senato, da parte sua, ha lasciato inalterato il proprio Regolamento che, all'art. 19, istituisce la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, competente, quindi, ad esaminare le «domande di autorizzazione a procedere presentate ai sensi dell'art. 68 della Costituzione». A rigore, la competenza di tali giunte dovrebbe ritenersi limitata alle richieste di misure cautelari previste dal secondo comma dell'art. 68 Cost. La conseguenza - se si vuole, paradossale - è che le deliberazioni di insindacabilità inventate congiuntamente dalla prassi parlamentare e dalla giurisprudenza costituzionale in pretesa applicazione dell'art. 68, primo comma, sono (istruite e) proposte da organi che, a stretto tenore testuale delle disposizioni regolamentari loro relative, sono competenti ad intervenire solo sul diverso istituto dell'autorizzazione prevista dal secondo comma dello stesso art. 68. Il che offre ancora una volta una testimonianza estremamente significativa delle vischiosità del precedente regime (e, deve aggiungersi, della forza di resistenza e di affermazione mostrata dai suoi nostalgici).

D'altra parte, quasi per una vendetta delle ragioni di legalità sottese alla riforma costituzionale del 1993, e sconosciute dal sistema oggi presente di garanzia della prerogativa parlamentare, è presumibile che presto un nuovo problema si affacci alla ribalta della vita politica e della giurisprudenza costituzionale, riguardo a quei procedimenti penali, iniziati nella precedente legislatura, successivamente sospesi in virtù di deliberazioni parlamentari di insindacabilità, e tuttora pendenti in seguito alla sollevazione di un conflitto di attribuzione ad opera dell'autorità giudicante davanti alla stessa

Corte costituzionale.

In termini generali, cioè, si pone il problema di definire l'efficacia temporale della dichiarazione di insindacabilità adottata dal Parlamento allorché la fine della legislatura non abbia visto definito il procedimento giudiziario a carico del parlamentare.

Deve notarsi che il problema sembra anche in gran parte nuovo rispetto al passato, giacché la "vecchia" autorizzazione a procedere condizionava direttamente l'esercizio dell'azione penale che si esauriva *uno actu* con la richiesta del pubblico ministero; tale autorizzazione poteva ottenersi oppure non aversi, ma non poteva ripetersi una richiesta cui fosse stata data risposta negativa, giacché, appunto, l'azione penale si era esaurita. Il p.m. poteva semmai attendere la fine della legislatura, sperando che il parlamentare non fosse rieletto, per iniziare l'azione. Al contrario, oggi la dichiarazione di insindacabilità paralizza l'esercizio della funzione giudicante, di modo che o il giudice l'accoglie, per così dire, adeguandosi alla valutazione espressa dalla Camera, e disponendo di conseguenza l'archiviazione del procedimento penale a carico del parlamentare; oppure ne contesta presupposti e contenuti, sollevando conflitto, appunto, davanti alla Corte costituzionale.

Il dubbio riguarda, allora, gli effetti che la fine della legislatura comporta sull'efficacia della deliberazione parlamentare, *id est* sui poteri del giudice.

Ora, nella risposta a tale quesito non pare potersi prescindere dalla natura attribuita alla dichiarazione di insindacabilità. Se la stessa fosse da ritenere atto dal contenuto discrezionale (sindacabile solo dall'esterno), siffatta dichiarazione andrebbe ripetuta in ogni legislatura. In altri termini, se si calca la mano sull'attribuzione di un organo per definizione politico quale il Parlamento e sull'omogeneità delle sue attribuzioni, logica vorrebbe che la fine della legislatura comporti la necessità di rinnovare la valutazione politica perché solo in tal modo sarebbe possibile per i "nuovi" rappresentanti del volere popolare esprimere "nuove" decisioni a garanzia dell'autonomia delle istituzioni parlamentari. A ragionare in tal modo il giudice il quale non si sia ancora pronunciato sulla decisione parlamentare, perché, ad esempio, non abbia fatto in tempo, potrebbe e dovrebbe considerare come non più vigente la "vecchia" deliberazione e proseguire il suo giudizio sino alla definizione nel merito (o sino a quando non interviene una nuova dichiarazione di insindacabilità). Se il giudice avesse contestato la decisione parlamentare, ricorrendo alla Corte, il conflitto dovrebbe essere ritenuto inammissibile, ma solo perché la fine della legislatura ha fatto decadere ogni vincolo sull'esercizio della funzione giurisdizionale.

Se, al contrario, la dichiarazione di insindacabilità fosse intesa come una specie di ricognizione strettamente ancorata alla fattispecie di fatto e quasi naturalisticamente predeterminata, di modo che il contenuto volitivo della stessa fosse quasi nullo, non si spiegherebbe perché attribuire al Parlamento una decisione simile, e non affidarla direttamente al giudice, come per qualsiasi altra causa di giustificazione o scriminante (ad esempio, l'esercizio del diritto). La dichiarazione avrebbe sì efficacia per sempre, coprirebbe per così dire il fatto e su di esso vincolerebbe ogni altro soggetto, sia il giudice come una successiva diversa maggioranza parlamentare. Ma a questo punto, apparirebbe ben strano che a decidere su un fatto dai contorni piuttosto definiti sia l'organo politico per antonomasia e non il giudice comune con gli strumenti di cognizione abitualmente adoperati. Per non dire, che l'attribuzione parlamentare richiederebbe una previsione costituzionale ben più esplicita di quella che la Corte ha preteso di ricavare dall'interpretazione dell'art. 68 novellato.

Il problema circa la proiezione temporale della dichiarazione parlamentare di insindacabilità, in altri termini, ripropone da una prospettiva particolare il tema circa il significato dell'attribuzione alle Camere del potere di sottrarre i propri membri allo svolgimento della funzione giurisdizionale, finendo per presentare il punto di crisi e di superamento del modello elaborato dalla giurisprudenza costituzionale. Nel tentativo di limitare gli abusi dei parlamentari, la Corte ha sviluppato una nozione di insindacabilità (e del correlativo potere della Camera di affermarla) che si muove sul piano oggettivo del fatto. Ciò, oltretutto, dovrebbe allontanare la deliberazione parlamentare dallo schema di una tipica decisione di maggioranza potenzialmente attenta alle posizioni di una parte contro quelle di un'altra, e per così dire renderla obiettiva, *id est* indipendente dalle variazioni politiche e dalla contrapposizione partitiche. Il rigido ancoramento al nesso funzionale, inoltre, dovrebbe consentire di attenuare la lesione che la sottrazione alla giurisdizione ordinaria della competenza a conoscere degli eventuali reati provoca al principio di eguaglianza ed alla tutela dei diritti. Ma a questo punto, ritorna ancora una volta l'inesplicabilità del fatto di aver attribuito al Parlamento una decisione che potrebbe essere comunque - e bene - assunta dal giudice ordinario, i cui sbagli andrebbero corretti attraverso i normali mezzi di impugnazione.

Potrebbe apparire ingenuo sperarlo, ma a siffatta soluzione potrebbe giungere la stessa Corte, che ha preferito disattendere la riforma costituzionale del 1993, e quasi ripartire daccapo nell'individuazione di criteri che dovrebbero assistere il Parlamento nel coprire la responsabilità dei suoi membri. Se il grado di rigidità di tali criteri dovesse pervenire al livello dell'accertamento (mero) con un contenuto di forte obiettività, la ragione di attribuire alle Camere la garanzia dei suoi componenti perderebbe di peso e ciò dovrebbe indurre ad abbandonare il sistema sinora utilizzato, a favore, appunto, della competenza piena del giudice ordinario, e riservando, semmai, alla Corte medesima (solo) il ruolo dell'ultima istanza di decisione.

Forum di Quaderni Costituzionali

Costituzionali