

Dal vecchio al nuovo art. 68 cost. e ritorno

di Paolo Veronesi*

La recente proposta (una provocazione mal compresa?) del Vicepresidente del CSM, Giovanni Verde, di reintrodurre, nell'art. 68 Cost., quell' 'autorizzazione a procedere' (per i processi penali) che aveva, assai poco dignitosamente, abbandonato la scena a seguito della l. cost. n. 3 del 1993, ha suscitato l'ennesimo dibattito su una questione che sembrava morta e sepolta. Molti ricorderanno il palpabile, diffuso malcontento (e la meno metaforica, e non certo elegante, pioggia di monetine) che seguì alcune decisioni parlamentari le quali negavano alla magistratura la possibilità di indagare su reati contestati a deputati, senatori e 'statisti' più o meno in auge. In questo contesto, il legislatore costituzionale pensò bene di porre mano all'art. 68, abrogando l'istituto *de quo* e così equiparando la posizione del parlamentare-imputato a quella del comune mortale (salve le deroghe - nient'affatto di dettaglio - comunque rimaste ai commi 2 e 3 della stessa disposizione). L'attuazione legislativa della nuova norma costituzionale visse, in seguito, periodi più o meno incerti (in alcuni casi, addirittura miranti a replicare surrettiziamente l'istituto scomparso e sempre rimpianto) sino a giungere all'attuale punto di equilibrio: di fatto, la magistratura ora alacramente procede nei confronti di un membro del Parlamento sin quando la Camera d'appartenenza non prova a sostenere (spesso, forse, per autoironia) che l'atto contestato al suo componente dovrebbe in realtà rientrare sotto la copertura del primo comma dell'art. 68 (insindacabilità assoluta delle opinioni e dei voti espressi dal parlamentare nell'esercizio delle sue funzioni). Ne segue una delibera destinata a bloccare l'attività della magistratura, la quale, a sua volta, reagisce sollevando (*ex art. 134 Cost.*) conflitto di attribuzione tra poteri avanti alla Corte costituzionale; quest'ultima, poi, nella maggioranza dei casi, avalla le ragioni dei magistrati e annulla l'atto parlamentare, così precisando che l'insindacabilità non è, nel caso di specie, assolutamente invocabile. Ormai, tale prassi ricorda la stanca ripetizione di un rito e gli esempi di volta in volta riportati nel *Taccuino della giurisprudenza costituzionale* di questa *Rivista* sono numerosissimi

In base a tali premesse, il ritorno dell'autorizzazione a procedere - specie se dotata, come si vorrebbe, di effetto retroattivo - equivarrebbe a un bel colpo di cimosa. In altri termini, essa rappresenterebbe un ottimo strumento per fare piazza pulita di tutti i processi che avessero per parte un parlamentare (specie se impegnato in attività di governo, o comunque esponente della maggioranza); vicende che, come noto, stimolano il perenne, comprensibile ma fisiologico conflitto tra politica e magistratura. La proposta sottende quindi la perfetta (e diabolicamente fondata) equivalenza tra 'autorizzazione a procedere' e 'impunità'. Basterebbe, insomma, una delibera dell'Assemblea che negasse l'autorizzazione *de qua* per bloccare, senza rimedio alcuno, qualsiasi procedimento solo perché così soggettivamente caratterizzato. Senza richiamare qui alcuni, eclatanti esempi che hanno illuminato la vigenza del 'vecchio' art. 68, è, in realtà, l'attuale prassi parlamentare a generare più d'un sospetto (*rectius*: di una preoccupante certezza) ove, in futuro, la minacciata revisione costituzionale diventasse realtà. Mi spiego meglio: è oggi costante, come si è accennato, il tentativo delle Assemblee di dilatare a dismisura l'ambito di applicazione dell'art. 68, comma 1, sino a sostenere tesi di dubbio fondamento costituzionale: si pensi - solo per citare qualche recente esempio - alla delibera con cui il Senato ha dichiarato l'insindacabilità dei parlamentari Gnutti e Speroni, a fronte della contestazione di *fatti*, e non parole, "diretti a disciogliere l'unità dello Stato italiano attraverso la disgregazione del suo territorio" anche mediante "la formazione di un'organizzazione para-militare" (cfr. ord. n. 380/2001), oppure al tentativo di invocare l'insindacabilità dei parlamentari che, durante la perquisizione di una sede della Lega nord, avevano insultato e alzato le mani nei confronti di pubblici ufficiali (v. sent. n. 137/2001), oppure alla 'catena di Sant'Antonio' delle delibere d'insindacabilità aventi ad oggetto affermazioni diffamatorie pronunciate dal deputato Sgarbi durante trasmissioni televisive per cui era sotto contratto (si vedano le note alla scheda della sent. n. 289/2001, in questa *Rivista* 2002, p. ... e n. 137/2001, in questa *Rivista* 2001, p. 662). Tutto ciò risponde all'evidente fine (già menzionato) di vanificare la ricordata modifica del comma 2 dell'art. 68 (peraltro a suo tempo voluta dallo stesso Parlamento): va da sé che reintrodurre l'istituto dell'autorizzazione a procedere equivarrebbe a lasciare, sul punto, la mano assolutamente libera alla discrezionalità 'malata' del Parlamento. Che il potere non ami i 'contropoteri' è un dato ovvio dell'esperienza, oltre che della filologia, e la reintroduzione dell'istituto in esame avrebbe proprio, all'evidenza, lo scopo di eliminare, in un colpo solo, due soggetti che, per definizione, sono portati a contrapporsi alle decisioni della politica: la magistratura (che, a fronte di una negata autorizzazione, sarebbe costretta all'immobilismo) e la Corte costituzionale (alla quale non rimarrebbe che riscontrare, dopo l'eventuale impugnazione in conflitto di una siffatta delibera, il rispetto, tutto 'esterno', della procedura stabilita da un resuscitato art. 68, comma 2). A fronte delle decisioni parlamentari, caratterizzate nel senso di cui s'è detto, stanno infatti (oggi) le frequenti prese di posizione della Corte, la quale ha formalizzato, nelle sentenze-manifesto n. 10 e n. 11 del 2000, i tratti (condivisibili) del proprio intervento, teso a smascherare le attestazioni di falsa insindacabilità. Anche per questo appare paradossale che a proporre il recupero dell'istituto in esame sia stato l'autorevole componente di un contropotere per

eccellenza; quel CSM già da Paladini assai efficacemente incardinato nell'orbita dei c.d. "correttivi della forma di governo parlamentare".

La situazione appena delineata neppure migliorerebbe ove venisse recuperato quel fantomatico 'modello spagnolo' dell'immunità parlamentare di cui taluno ha auspicato l'adozione anche in Italia. In base a tale schema, i procedimenti riguardanti i parlamentari andrebbero sospesi (anche nei termini di prescrizione) per tutta la durata del mandato. La *ratio* sottesa a una simile disciplina sarebbe in pratica equivalente a quella connessa all'idea, avanzata da una dottrina minoritaria, secondo la quale andrebbe comunque riconosciuta al Presidente della Repubblica l'improcedibilità (peraltro affatto prevista nella nostra Carta) per tutti i reati compiuti al di fuori dell'esercizio delle funzioni ad esso riservate. Così come si obietta a tale tesi di non raggiungere comunque lo scopo che si propone - ossia evitare un indebolimento dell'autorità del Presidente, minata dal processo in corso, la quale di certo non si eliminerebbe solo impedendo a quel medesimo processo di concludersi - lo stesso può dirsi della prevista codificazione di un simile istituto a vantaggio dei parlamentari. Senza soffermarsi poi sull'inevitabile effetto a catena (già sperimentato in passato, ma anche ai giorni nostri) che ciò comporterebbe, potendosi sin d'ora prevedere 'assalti alle diligenze' dei seggi sicuri da parte di chi più teme o già sta sperimentando la dura (ma non sempre ingiusta) esperienza di un processo pendente. Peraltro, l'intera discussione in atto, pare viziata da un equivoco di fondo, formulabile in un semplice interrogativo: esiste davvero un "modello spagnolo" in questa materia? Quando si acquista una merce è infatti sempre bene accertarsi, prima ancora della sua qualità, della sua effettiva esistenza. Ebbene, nella Costituzione spagnola di questo istituto non si rinviene affatto traccia: non all'art. 71, comma 2, in cui è disciplinata una forma di autorizzazione a procedere sostanzialmente simile a quella vigente in Italia *ante* riforma; non all'art. 102, in cui si individua nella sezione penale del Tribunale Supremo l'organo competente a giudicare della responsabilità (appunto penale) dei membri dell'Esecutivo. Chi, prima di parlare, sentisse magari la necessità di verificare ciò che dice, potrebbe, a tal riguardo, leggersi (tra le tante) le sentenze n. 243/1988 e n. 124/2001 del Tribunale costituzionale spagnolo (e ivi ulteriori e cospicui riferimenti giurisprudenziali).

E' quindi molto più serio auspicare un'azione sull'art. 68 Cost. che - accantonando la poco nobile idea di un 'colpo di spugna', da praticarsi mediante interventi legislativi di rango costituzionale (a questo si è ormai ridotto il procedimento di revisione) - ne colmi una lacuna assai evidente. Alludo qui all'ipotesi dell'intervento del 'terzo' ad integrazione del contraddittorio che s'instaura nei conflitti tra poteri ex art. 68 Cost., ovvero nei conflitti intersoggettivi ex art. 122, comma 4, Cost. La Corte ha già dato prova di una certa sensibilità al problema: nella sentenza n. 76 del 2001 - argomentando anche dall'introduzione del nuovo art. 111 Cost. - essa ha infatti ribadito il proprio orientamento restrittivo, affermando "che nei giudizi per conflitto tra poteri o tra enti non possono intervenire soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere conflitto", ma si è poi aperta alla novità, sottolineando che tale principio non rileva allorché la sua applicazione finirebbe per compromettere "la stessa possibilità per la parte di agire in giudizio a tutela dei suoi diritti". Tale discorso vale, ovviamente, per le varie 'parti civili' partecipanti ai giudizi da cui scaturiscono i conflitti già menzionati, ovvero per lo stesso parlamentare-consigliere regionale, il cui comportamento produce il contenzioso giacente davanti alla Corte. Consentire a costoro di partecipare alla dialettica del giudizio costituzionale può, da un lato, contribuire alla completezza del contraddittorio e, dall'altro, consentire una più efficace tutela delle posizioni soggettive comunque coinvolte dalla decisione richiesta alla Corte.

* r.u. di Diritto costituzionale - Università di Ferrara - vrp@unife.it