

I (latenti) conflitti fra Parlamento e Corte Costituzionale

di Giorgio Lombardi *
(agosto 2008)

“Se reato c'è, non è cosa del Tribunale dei Ministri”. Questa sul Corriere della sera del 7 agosto 2008 sarebbe la conclusione della Procura della Repubblica di Venezia a proposito del (presunto) vilipendio del Ministro Bossi all'Inno Nazionale. Bossi, se ha commesso il reato, ha agito comunque da privato cittadino non da Ministro. Spetterà quindi - prosegue il Corriere - ad una ordinaria Procura della Repubblica ed ad un normale Giudice per le indagini preliminari procedere, se del caso, nei confronti del cittadino Bossi.

D'accordo nella sostanza; ma a chi spetta stabilire se un reato sia o meno “ministeriale”? A chi spetta, in poche parole, decidere se deve essere coinvolto il Parlamento nella definizione del reato ovvero se in solitudine i giudici possono rubricare un reato come “comune” sottraendo al Parlamento la conoscenza del reato (e di riflesso diminuendo le garanzie per il Ministro)?

Non è un problema astratto. E' stato infatti sollevato nelle settimane scorse dalla Camere appena insediate un conflitto di attribuzione fra magistratura e Camera dei deputati (cui si è associato il Senato) nel corso di un procedimento penale nei confronti di un Ministro di uno dei precedenti governi. Il conflitto, dichiarato ammissibile (cfr. ordinanza n.8/2008), verrà deciso dalla Corte nel prossimo autunno.

Come è noto, dopo una storia tormentata - che aveva coinvolto anche il corpo elettorale con un referendum - era stata soppressa la famigerata Commissione inquirente, divenuta progressivamente strumento per facili assoluzioni. Il nuovo articolo 96 della Costituzione, novellato nel 1989, prevede che il Presidente del Consiglio e i Ministri, anche se cessati dalla carica, sono sottoposti, per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, alla giurisdizione ordinaria, “*previa autorizzazione*” della Camera di appartenenza (o del Senato in caso di Ministro non parlamentare”).

La legge costituzionale n. 1 del 1989, cui rinvia lo stesso articolo 96, ha altresì delimitato le ragioni che possono spingere la Camera a negare l'autorizzazione. Questa potrà essere negata non più per le generiche ragioni previste dal vecchio articolo 68 (abrogato nel 1993) ma solo se motivato dal fatto che “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”. Specifica inoltre detta legge che, compiute le indagini, gli atti debbano essere trasmessi alla Camera competente per la deliberazione. Ma anche nel caso in cui il Tribunale dei Ministri abbia disposto l'archiviazione, l'art. 8 prevede al punto 4 che il “Procuratore della Repubblica dia comunicazione dell'avvenuta archiviazione al Presidente della Camera competente”.

Nel caso che ha dato origine al conflitto gli atti erano stati correttamente trasmessi al Tribunale dei Ministri competente con un'ipotesi di reato (favoreggiamento e “rivelazione di segreto di ufficio”) ma il Tribunale ha invece deciso di spogliarsi della competenza giudicando il reato non ministeriale e inviando gli atti ad altro giudice penale. Il Procuratore della

Repubblica presso il Tribunale ordinario, senza informare, come avrebbe dovuto, la Camera di appartenenza, aveva chiesto l'archiviazione delle due fattispecie, richiesta accolta dal GIP solo per il reato di rivelazione di segreto d'ufficio, respingendo invece la richiesta per il favoreggiamento.

Il nuovo testo normativo non opera una definizione dei "reati ministeriali" non dando una risposta alla antica contrapposizione, propria degli istituti di giustizia politica, fra garanzia "*ratione personae*" (l'autorizzazione a procedere come garanzia della libertà del Ministro nell'esercizio delle sue funzioni) e garanzia "*ratione materiae*" (autorizzazione a procedere volta a verificare una possibile causa di giustificazione qualora il Ministro avesse agito nell'interesse dello Stato).

Le prime applicazioni delle apposite giunte parlamentari tendono a sovrapporre, in maniera impropria, rispetto alla ricerca della causa di giustificazione la presenza o meno della fondatezza dei fatti e l'eventuale *fumus* persecutorio (per esempio nel caso degli ex Ministri Radice e Mancino). Ma, a prescindere da questo anomalo orientamento, lo scopo dell'art. 96 è pur sempre quello di garantire il libero esercizio della funzione ministeriale sia predisponendo un giudice specializzato, formato da qualificati magistrati estratti a sorte (il Tribunale dei Ministri appunto) sia prevedendo, in caso di accertamento del reato, il possibile intervento della Camera competente volta a verificare la presenza delle condizioni che potrebbero evitare la incriminazione.

Questo è il punto sottoposto alla Corte costituzionale: può il Tribunale dei ministri derubricare il reato senza informare la Camera competente? In tal caso la prerogativa ministerial-parlamentare non diverrebbe assai labile ed evanescente? Basterebbe infatti modificare la qualificazione del reato per fare cadere la garanzia non a caso predisposta dalla Costituzione. Il fatto è sempre lo stesso ma la qualificazione dello stesso (rilevazione del segreto di ufficio o favoreggiamento) può spostare la competenza, dal Tribunale dei ministri al giudice ordinario.

Conviene al sistema costituzionale lasciare un fianco scoperto?

Premesso che sono contrario al ripristino dell'istituto dell'autorizzazione a procedere di tanto in tanto proposto per contenere l'eccesso di conflittualità fra "politica" e "magistratura", sono invece assai perplesso nel vedere che l'unica forma di autorizzazione oggi prevista, quella per i Ministri, per i reati commessi nell'esercizio della loro funzioni, possa essere svuotata ed aggirata. E se - non mi riferisco ovviamente al caso in questione - i giudici decidessero di modificare la qualificazione del reato con un intento persecutorio o, più semplicemente, per non privarsi del giudizio sul fatto, o comunque per evitare il possibile intervento del Parlamento?

Ma vi sono altri conflitti fra Parlamento e Magistratura su cui è già dovuta intervenire la Corte Costituzionale. Mi riferisco anche alla gestione delle prerogative parlamentari relative alla insindacabilità per "le opinioni espresse e i voti dati". Si tratta di conflitti ormai consueti: da un lato il Parlamento, troppo generoso nel riconoscere la insindacabilità di esternazioni dei suoi componenti. Dall'altro la Corte tesa a discernere fra effettive manifestazioni di opinioni nell'esercizio delle funzioni parlamentari ed esternazioni, che, al riparo della immunità parlamentare, e spesso da sedi improprie, insultano o denigrano persone o istituzioni (particolarmente numerose i conflitti definiti "Sgarbi o "Taormina", così etichettati dalle

esternazioni spesso inappropriate dei due parlamentari).

Le ragioni che militano a favore della innovazione giurisprudenziale della Corte sono tante ma il punto delicato è il seguente: la Corte ha progressivamente elaborato una giurisprudenza che ha portato i giudici costituzionali ad essere, in pratica, “giudice di merito” delle delibere con cui il Parlamento riconosce la insindacabilità delle opinioni espresse dai singoli parlamentari. Si era molto discusso negli anni precedenti se la immunità fosse limitata alle dichiarazioni *intra moenia* nell’esercizio stretto della funzione parlamentare (interventi nelle aule parlamentari o presentazione di documenti parlamentari) ovvero se esso coprisse genericamente tutta la attività politica del parlamentare (comizi, conferenze stampa ecc.). Fino al 1993 mettendo insieme la immunità assoluta per le opinioni e i voti espressi prevista dal primo comma dell’art. 68 e la rete di salvataggio costituita dal fatto che comunque, in base al secondo comma dello stesso articolo, non era possibile procedere nei confronti di un parlamentare se non previa autorizzazione della Camera di appartenenza, si era determinata una sostanziale ed estesa immunità per tutte le esternazioni parlamentari. Abrogato nel 1993 l’istituto dell’autorizzazione a procedere in seguito alle note vicende di Tangentopoli, acquisiva un maggiore risalto la insindacabilità di cui al primo comma eliminando la sovrapposizione procedurale fra i due tipi di immunità. Alla fine era prevalsa una prassi parlamentare particolarmente lassista ed indulgente.

Con alcune decisioni del 2000 (la 10 e la 11) finiva un’epoca: le Camere non erano più gli esclusivi arbitri delle prerogative spettanti ai propri componenti. La Corte era già intervenuta alla fine degli anni ’80 (sent. 1150/1988) al fine di consentire ai giudici di elevare conflitto di attribuzione nei confronti di Camera e Senato che avessero coperto arbitrariamente i propri parlamentari impedendo alla giustizia il suo corso ordinario. Attraverso questo strumento si era determinata uno stretto legame fra giudici e Corte che avrebbe sempre più eroso gli spazi parlamentari.

La svolta – dicevo - è avvenuta con le citate decisioni del 2000. In base ad esse la Corte si riserva di verificare se le esternazioni *extra moenia* sono “corrispondenti” ad una previa attività tipica svolta in Parlamento fino ad addentrarsi in una delicata indagine sulla qualificazione di determinate attività come proprie del parlamentare. Non solo, ma in taluni casi la Corte costituzionale è stata indotta ad escludere dagli atti insindacabili i meri insulti e le “intimidazioni”, a prescindere dalla ricerca sulla loro corrispondenza ad atti parlamentari, e si è spinta fino a sindacare attività svolte nella sede parlamentare (ma nella c.d. *bouvette*: sent. 509 del 2002).

Nel frattempo era intervenuta nel 2003 la legge 140 che non solo ha tentato di definire le manifestazioni tipiche dell’attività parlamentare ma ha altresì introdotto una sorta di “pregiudizialità parlamentare” prevedendo un preventivo giudizio della Camera di appartenenza sull’applicabilità della immunità in questione.

La Corte costituzionale aveva sostanzialmente avallato (anche in relazione ai numerosi decreti legge che avevano in precedenza tentato di disciplinare la materia) tale pregiudizialità procedurale ma l’aveva accompagnata con un sempre più penetrante controllo in sede di conflitto di attribuzione sollevato dai giudici comuni.

Secondo i dati dell'apposito Ufficio della camera -e limitandosi ai soli conflitti dichiarati ammissibili - dal solo 1996 a oggi risultano elevati dall'autorità giudiziaria nei confronti della Camera 129 conflitti nella sola materia dell'insindacabilità (più altri due elevati dalla Camera nei confronti dell'autorità giudiziaria). Di questi ne risultano decisi 119, con ordinanza o sentenza. Escluse 56 ricorsi respinti per motivi procedurali (mancato rispetto dei termini da parte dei magistrati che hanno elevato il conflitto, mancata precisazione del *petitum* ecc.) la Corte ha dato torto alla Camera dei deputati in 53 casi. A questi vanno aggiunti i conflitti che riguardano il Senato.

Rilevanti, a mio avviso, le responsabilità delle Camere nel seguire una prassi lassista, sia nel consentire l'espressione di atti lesivi nei confronti di soggetti terzi o di vilipendio nei confronti di titolari di uffici pubblici: ma, ciò premesso, occorre guardare con attenzione ai pericoli che si presentano allorché si restringono le prerogative della Camere.

I temi fin qui trattati riguardano i casi in cui la Corte costituzionale è stata o è chiamata a fare da arbitro fra la Magistratura e le Camere. Ma vi è un altro caso recente in cui la Corte è intervenuta incidendo sui poteri delle Camere, attribuendo a sé stessa poteri di antica competenza parlamentare. Mi riferisco alla valutazione dei requisiti di necessità ed urgenza dei decreti legge.

Pur avendo la Corte affermato in via di principio, nella sentenza n. 29 del 1995, che gli eventuali profili di illegittimità originaria, legati ad una mancanza dei presupposti di necessità e urgenza, avrebbero potuto considerarsi sindacabili dalla Corte stessa anche in sede di esame della legge di conversione è stata tuttavia assai attenta nell'intromettersi nel rapporto fra governo e Parlamento. Anzi con successiva sentenza n. 360 del 1996, la Corte perseguì l'obiettivo preferenziale della dichiarazione di illegittimità della prassi della reiterazione dei decreti legge da parte del Governo così salvaguardando i poteri del Parlamento. Ma tale cautela è stata ormai superata. Più recentemente la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità di disposizioni di una legge di conversione non per motivi di merito ma per *evidente mancanza* dei presupposti di necessità ed urgenza (sent. n. 171/2007 e 126/2008).

Nel negare la reiterabilità dei decreti legge non convertiti la Corte costituzionale aveva indubbiamente favorito il pieno esercizio delle funzioni parlamentari ma con queste due sentenze ha invece fortemente inciso su tradizionali funzioni parlamentari. È evidente, come effetto di questo orientamento, uno spostamento di equilibri fra poteri costituzionali che possono incidere sulla stessa forma di governo. Il Parlamento, infatti, non è più il soggetto competente a valutare in via esclusiva la sussistenza dei requisiti di necessità ed urgenza all'atto della conversione in legge del decreto legge, peraltro assunto dal governo "sotto la sua responsabilità". Il vecchio "*bill di indennità*" era stato previsto dal Parlamento di Westminster per salvaguardare le proprie attribuzioni rispetto ai provvedimenti di urgenza del Governo. Proprio guardando a Westminster il Costituente repubblicano aveva introdotto in Italia l'istituto della "conversione in legge" da parte delle Camere. Tale "conversione" avrebbe dovuto avere una duplice funzione: da un lato dare definitiva "forza di legge" al decreto, dall'altro esonerare da responsabilità il Governo riconoscendo la sussistenza dei requisiti di necessità ed urgenza. Questa ultima funzione

viene invece di fatto assunta dalla Corte costituzionale. Fino a che punto il Parlamento - in realtà finora poco reattivo - potrà accettare questa espropriazione di un proprio tradizionale potere?

Finora il Parlamento non ha reagito ma non tarderà ad accorgersi della lesione delle proprie prerogative allorchè vedrà smentite dalla Corte le proprie decisioni sulla sussistenza dei requisiti di necessità ed urgenza.

C'è un altro conflitto, invece, fra Parlamento e Magistratura che è sotto i riflettori dell'opinione pubblica.

Come è noto proprio nei giorni scorsi il Parlamento ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti della Corte di Cassazione per il doloroso caso di Eluana Englaro. La Cassazione ha *interpretato* i principi dell'ordinamento ovvero ha *creato* nuovo diritto? Anche questo lo dirà la Corte costituzionale con una decisione che sarà delicatissima (ancora più delicata perché c'è stata sul punto una spaccatura tra maggioranza e opposizione).

Ho voluto citare questi motivi di possibile attrito fra Parlamento e Corte costituzionale perché vedo l'ombra di un non lontano conflitto. Nel 1998, con la Sentenza 361, la Corte costituzionale aveva dichiarato la illegittimità costituzionale della legge n. 267 del 1997 con cui il Parlamento, con larga maggioranza, aveva introdotto una nuova formulazione del delicatissimo articolo 513 del codice di procedura penale relativo alla parità delle parti nel dibattimento. La sentenza presentava un non inconsueto carattere additivo ("norma illegittima nella parte in cui non prevede che") ma la reazione del Parlamento, in quasi tutte le sue componenti politiche, sia di maggioranza che di opposizione, fu pronta ed aspra. Si pose mano ad una nuova formulazione dell'art. 111 della Costituzione introducendo il principio del "giusto processo" ed aggirando così l'orientamento della Corte. Non ci si fermò qui; si andò oltre e si ebbero degli strascichi polemici: vennero presentati progetti di legge da parte di diversi parlamentari di quasi tutti i gruppi volti ad escludere per il futuro sentenze interpretative ritenute di carattere "manipolativo" o volte comunque a ridurre la tipologia di sentenze fin qui accumulate nella giurisprudenza della Corte costituzionale (sarebbero state consentite solo sentenze di mero accoglimento o di mero rigetto).

Quest'ultima reazione ha avuto il fiato corto e per fortuna i progetti non giunsero mai alla discussione ma evidenti furono i segni di una battaglia sul "diritto all'ultima parola" combattuta fra Parlamento e Giudici costituzionali.

Ma allora forse si esagerò. I conflitti fra legislatore e Corte sono nell'ordine delle cose. La creazione di un "giudice delle leggi" porta con sé la potenzialità di un conflitto. Ma i casi da me citati hanno natura diversa; toccano non l'attività del legislatore ma le prerogative stesse delle Camere e possono incidere - come accennavo - sulla stessa forma di governo. Nell'interesse superiore della Repubblica è bene che conflitti siffatti siano contenuti e, se possibile, evitati.

* Ordinario Dir. Pubblico Comparato, Università di Torino