

La Corte rimanda (per ora) il giudizio sulla "pregiudizialità" parlamentare e ritorna sul regime costituzionale delle immunità

di Tommaso F. Giupponi *

(1 giugno 2004)

Con una pronuncia interpretativa di rigetto, la Corte ha respinto i dubbi di costituzionalità relativi all'art. 3, primo comma, della c.d. legge Boato (n. 140 del 2003). Le questioni (Tribunale Roma, Gip Tribunale Milano, Tribunale Bologna), come noto, si incentravano sul presunto contrasto tra la definizione di insindacabilità data dalla norma citata e gli artt. 3, 24, 68 e 117 Cost., anche se sostanzialmente riguardavano la presunta estensione del regime di irresponsabilità stabilito per i parlamentari attraverso una legge ordinaria, in contrasto con le norme costituzionali in materia di immunità, con il diritto di difesa e con il principio di eguaglianza. In tutte e tre le ordinanze di rinvio, inoltre, i diversi profili erano connessi con l'interpretazione funzionale data all'art. 68, primo comma, Cost, dalla stessa giurisprudenza della Corte, messa in discussione da una normativa sostanzialmente ampliativa del dettato costituzionale. In particolare, i dubbi si incentravano sulla riconduzione alla prerogativa in questione, accanto ad atti tipici, di "ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alle funzioni di parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento".

Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano, dal canto suo, aveva eccepito l'incostituzionalità non solo del primo comma, ma anche (tra l'altro) dei successivi quarto e quinto comma dello stesso art. 3, che disciplinano i meccanismi della c.d. pregiudizialità parlamentare. Sul punto, però, la Corte non entra nel merito, accogliendo l'eccezione di inammissibilità dell'Avvocatura dello Stato, non avendo il giudice sufficientemente indicato i motivi della rilevanza del dubbio in questione nella fase del giudizio innanzi a lui pendente. In questo modo, dunque, i giudici costituzionali si liberano della questione forse più spinosa, rimandandone l'esame ad un'altra occasione. Il corpo principale delle questioni di costituzionalità, invece, viene dichiarato infondato. Secondo i giudici, infatti, la legge n. 140 del 2003 si colloca in un solco di continuità con la catena dei decreti legge emanati tra la fine del 1993 e il 1996 al fine di dare attuazione alla riforma dell'art. 68 Cost., circostanza dimostrata dalla sostanziale identità di molte delle norme previste e dall'espressa scelta di convalidare gli atti e i rapporti giuridici sorti *medio tempore*.

Secondo la Corte, anche tali interventi, pur nella loro diversità strutturale, miravano sostanzialmente a dare attuazione all'art. 68 Cost. sul piano delle dinamiche processuali, istituendo la c.d. pregiudizialità parlamentare. Contemporaneamente, però, anche alla luce della prassi parlamentare assai estensiva in materia, gli ultimi decreti del 1996 avevano provveduto ad una elencazione degli atti che potevano essere collegati alla prerogativa dell'insindacabilità, ricomprendendovi le attività divulgative connesse all'esercizio della funzione parlamentare, anche se svolte fuori dal Parlamento. Ebbene anche l'art. 3, primo comma, della legge n. 140 del 2003 mirerebbe a dare una sostanziale attuazione al dettato costituzionale, non rappresentandone un'indebita estensione. La norma, infatti, secondo i giudici costituzionali, prevede comunque la necessità di una connessione di tutte le attività *extra moenia* con l'esercizio delle funzioni parlamentari, con questo riprendendo essenzialmente l'art. 68, primo comma, Cost.

La legge 140 del 2003, quindi, sul punto non innova affatto "alla predetta disposizione costituzionale, ampliandone o restringendone arbitrariamente la portata", ma si limita invece "a rendere esplicito il contenuto della disposizione stessa", adottando un criterio che prescinde da ogni "localizzazione", concordemente a quanto previsto dalla giurisprudenza costituzionale in materia. Di fronte a tale affermazione, però, la Corte chiarisce di non poter trovare, nella sua giurisprudenza, una regola generale in grado di disciplinare i rapporti tra libertà delle assemblee parlamentari ed esercizio della giurisdizione: "è vana [...] la pretesa di cristallizzare una regola di composizione del conflitto tra principi costituzionali che assumono configurazioni di volta in volta diverse e richiedono soluzioni non riducibili nei rigidi limiti di uno schema preliminare di giudizio".

Ciò che la Corte fa, però, è dirci cosa sicuramente non può essere ricondotto alla prerogativa in questione: "non qualsiasi opinione espressa dai membri delle Camere è sottratta alla responsabilità giuridica, ma soltanto le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni". Per questo l'insindacabilità, tramite la valorizzazione del nesso funzionale, non potrà mai spingersi a configurare un vero e proprio privilegio personale, riferito alla mera "qualità di parlamentare".

In questo senso la Corte ricorda alcune recenti decisioni in cui ha evidenziato la riconduzione alla prerogativa ex art. 68, primo comma, Cost. anche di atti "innominati", non previsti dalle norme regolamentari, purché comunque espressione dell'esercizio delle funzioni parlamentari e rientranti nel campo di applicazione del diritto parlamentare (cfr. sentt. nn. 509 del 2002, 219 e 379 del 2003). Proprio per questi motivi, la citata "attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica" non si pone in contrasto con il dettato costituzionale, perché deve comunque essere riferita ad attività caratterizzate dal nesso funzionale. E' infatti il nesso funzionale "il presidio delle prerogative parlamentari e, insieme, del principio di eguaglianza e dei diritti fondamentali dei terzi lesi".

Come evidente, la Corte non fa altro che applicare la sua giurisprudenza sul nesso funzionale all'interpretazione dell'art. 3, primo comma, della legge n. 140 del 2003, in questo modo sottraendolo ai dubbi di legittimità sollevati. Diverse, però, sembrano essere le conseguenze di una tale scelta. La prima è che la Corte sembra aver indicato ai giudici ordinari il conflitto di attribuzione come strada maestra in materia di disciplina concreta dell'insindacabilità. Se, infatti, i principi alla luce dei quali interpretare la norma in questione sono tratti dalla sua (non sempre coerente) giurisprudenza in materia di conflitti tra Parlamento e autorità giudiziaria, ecco che allora è quella la sede privilegiata.

La seconda è che, ciò facendo, i giudici si sottraggono al compito loro attribuito in sede di giudizio di legittimità costituzionale delle leggi, nel quale lo sforzo della Corte deve invece proprio mirare a "cristallizzare" un giudizio tendenzialmente astratto in merito al presunto contrasto tra una norma di legge e il dettato costituzionale; abdicando a questa funzione, infatti, la Corte ha ribadito una logica del "caso per caso" tipica del giudizio in sede di conflitto di attribuzione, non per nulla evidentemente "suggerito".

Ma altre sembrano essere le conseguenze di tale decisione. Nell'affermare che la disposizione impugnata, così come interpretata dai giudici costituzionali, non innova "affatto alla [...] disposizione costituzionale, ampliandone o restringendone arbitrariamente la portata", la decisione in commento sembra in parte suggerire la necessità che il regime delle immunità debba trovare una disciplina a livello essenzialmente costituzionale, cui la legge potrebbe solo dare attuazione conforme. La precisazione non è da poco. In questo caso, infatti, le eccezioni di costituzionalità si incentravano anche sul problema dell'intervento con legge ordinaria in materia di immunità. Ma, come nel caso deciso dalla sentenza n. 24 del 2004, tale profilo di incostituzionalità non è stato esplicitato nel *petitum*, non essendo stato indicato anche l'art. 138 Cost. tra le norme parametro. Nonostante ciò la Corte, nella sua interpretazione dell'art. 3, primo comma, Cost., sembra suggerire qualche spunto interessante sul problema della presunta "riserva costituzionale" in materia di immunità, dopo quelli (assai più problematici), contenuti nella citata decisione n. 24 del 2004. In quell'occasione, infatti, la Corte (all'interno di un ragionamento tutto "processuale"), aveva comunque stigmatizzato come l'art. 1 della legge n. 140 del 2003 avesse differenziato "per la prima volta, sotto il profilo della parità riguardo ai principi fondamentali della giurisdizione, i Presidenti delle Camere, del Consiglio dei ministri e della Corte costituzionale rispetto agli altri componenti degli organi da loro presieduti", contemporaneamente sottolineando la mancanza di ogni riferimento all'art. 3 della legge cost. n. 1 del 1948, che sembrava non essere stato fatto salvo. Ebbene, anche tali accenni sembravano sottendere comunque l'insufficienza, in merito ad eventuali differenziazioni per quanto riguarda la disciplina costituzionale delle immunità, di un intervento legislativo ordinario. Delle due, infatti, l'una: o il "lodo Maccanico" prevedeva una mera sospensione processuale, e allora quale la necessità di un'espressa (e completa) delimitazione dei suoi effetti nei confronti delle disposizioni costituzionali in materia di immunità, comunque "prevalenti"?; oppure introduceva, di fatto, una vera e propria fattispecie di immunità, da cui discendeva, però, la necessità di un suo coordinamento con (tutte) le vigenti disposizioni costituzionali in materia. In quest'ultimo caso, ovviamente, sarebbe stata evidente la necessità di un'adozione tramite il procedimento previsto dall'art. 138 della Costituzione.

Il punto, però, sicuramente più ambiguo della sentenza n. 120 del 2004 è la decisione grazie alla quale la Corte si è liberata della questione relativa alla pregiudizialità parlamentare, eccependo un difetto di motivazione in punto di rilevanza. Non si capisce, infatti, in che modo le norme impuginate possano riguardare "fasi ulteriori" del giudizio, essendo strettamente connaturate all'eventualità che il giudice procedente non ritenga fondata l'eccezione in giudizio dell'art. 68, primo comma, Cost. da parte del parlamentare. Le alternative offerte, infatti, sono o il proscioglimento del soggetto, ex art. 129 c.p.p. o la sospensione del processo e la trasmissione degli atti alla Camera perché si pronunci in merito alla sussistenza della prerogativa in questione. Se, però, il dubbio investe proprio tale previsione, la questione è rilevante non appena il giudice ritenga di non dover prosciogliere il parlamentare, e si ponga quindi il problema della legittimità della c.d. pregiudiziale parlamentare.

In ogni caso, è probabile che non mancheranno le occasioni alla Corte per riaffrontare il problema. In questo senso la dichiarazione di "conformità a Costituzione postuma" dei decreti legge di attuazione non sembra rappresentare un

ostacolo insuperabile, essendo comunque un sostanziale *obiter dictum*, tra l'altro attinente più agli aspetti sostanziali che a quelli processuali della disciplina di attuazione. Una cosa è certa: salva la potestà inibente della pronuncia della Camera in merito alla riconducibilità delle opinioni espresse da un parlamentare alla garanzia dell'art. 68, primo comma, Cost. (sent. 1150 del 1988), non sembra possa considerarsi conseguenza obbligata la configurazione di un meccanismo (di fatto) automatico di sospensione delle attività processuali di fronte all'eccezione, da parte del parlamentare, di operatività della prerogativa (non condivisa dal giudice).

Gli strumenti perché il parlamentare si attivi nei confronti della Camera di appartenenza, infatti, non mancano, e non appena essa avrà deciso, al giudice non rimarrà che prosciogliere il deputato o il senatore. Perché, allora, anticipare la soglia inibente dell'intervento parlamentare, non riconoscendo all'autorità giudiziaria alcun effettivo potere di interpretazione diretta dell'art. 68, primo comma, Cost, salva la possibilità della Camera di deliberare l'insindacabilità e, se del caso, di ricorrere alla Corte costituzionale? In questo senso, spunti interessanti giungono dalla successiva sentenza n. 154 del 2004, che (anche se in relazione all'art. 90 Cost.) sancisce la titolarità in prima battuta in capo al potere giudiziario dell'interpretazione della prerogativa in questione, salva la possibilità di un ricorso per conflitto di attribuzione da parte del Presidente della Repubblica. Non è forse questo un modo ulteriore per "spersonalizzare" le prerogative parlamentari ed evitare di trasformarle (di fatto) in un vero e proprio privilegio?

* Dottore di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Bologna - Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Urbino -