

LE IMMUNITA' PARLAMENTARI: UNO SCHELETRO NELL'ARMADIO

paolo alberto artini

Dopo le rocambolesche beffe di Toni Negri e la candidatura europea di Enzo Tortora, l'articolo 68 della Costituzione torna ad essere al centro di dibattiti, critiche, proposte. Le prerogative in esso previste sono, come è noto, di due specie: sulla prima (la cosiddetta « guarentigia di insindacabilità ») non si vuole trattare in questa sede. Più interessante e densa di problematiche in sede politico-istituzionale è la seconda, la cosiddetta « guarentigia della inviolabilità ». Queste garanzie — che dovrebbero attenersi non ai singoli parlamentari ma alla funzione da essi esercitata (come tutela dell'autonomia e dell'indipendenza dell'istituto parlamentare, portatore, per il suo carattere rappresentativo, di un interesse pubblico) — si configura come una speciale tutela penale. Per effetto di questa nessun membro del Parlamento può essere, senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, sottoposto a procedimento penale, arrestato o altrimenti privato della libertà personale, o sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, salvo che sia colto nell'atto di commettere un delitto (cioè in flagrante) per il quale, però, è obbligatorio il mandato o l'ordine di cattura. Né, senza la suddetta autorizzazione, un parlamentare può essere tratto in arresto o mantenuto in stato di detenzione in esecuzione di una sentenza anche irrevocabile.

Le vicende di una tormentata garanzia

Una volta chiarita la struttura delle attuali prerogative parlamentari, è importante, per l'eventuale formulazione di proposte critiche o alternative, un approccio storico che metta in rilievo i motivi e lo spirito che ne giustificarono l'introduzione.

Le vicende di questa tormentata garanzia hanno attraversato molteplici momenti di storia parlamentare, assumendo di volta in volta valenze e significati assai diversi. Se nell'Inghilterra medioevale la loro rivendicazione era sorretta dall'esigenza molto concreta di garantirsi dalle troppo pesanti interferenze regie nell'attività parla-

mentare, nella Francia rivoluzionaria essa assume una portata ben diversamente ampia, in relazione alla sovranità e al principio rappresentativo (salvo risolversi nel periodo Termidoriano in una nevrotica e complessa disciplina delle immunità parlamentari dettata dal terrore di prevaricazioni interne ed esterne).

Le norme dello statuto albertino, per avvicinarci al nostro tempo, contenevano da parte loro guarentigie molto meno ampie delle attuali, poiché l'invulnerabilità era garantita soltanto durante la sessione dei lavori legislativi, e per il reato in flagranza si prescindeva anche dalla obbligatorietà del mandato e dall'ordine di cattura.

Oggi, finiti i brutali eventi del fascismo, è facile intendere come le garanzie parlamentari non abbiano più, per motivi di ordine storico, la funzione di scudo contro le possibili rappresaglie del potere esecutivo. Dopo l'instaurazione della « fiducia » della maggioranza parlamentare come sostegno di ogni governo, e dopo il progressivo affermarsi dell'indipendenza del potere giudiziario (la magistratura ha infatti un ruolo politico autonomo), è notevolmente mutato il panorama degli usi ed abusi possibili di queste libertà costituzionali.

Anche nelle nostre attuali istituzioni, la protezione della funzione parlamentare è lo scopo comune dell'irresponsabilità e dell'immunità parlamentari, ma è certo necessario introdurre regole interne che limitino rischi di abusi. Non è irrilevante, a questo proposito, il fatto che la disciplina dell'autorizzazione a procedere sia per molti aspetti carente, mancando innanzitutto la fissazione di un termine perentorio entro il quale le Camere dovrebbero decidere, ed in secondo luogo l'obbligo di motivazione del provvedimento.

Queste carenze favoriscono le pratiche « insabbiatorie » di una « giurisprudenza parlamentare » che tende a non esaminare le richieste di autorizzazione a procedere facendole quindi decadere con la fine della legislatura. Inoltre, aprono la strada a decisioni discrezionalmente opportunistiche, là dove la decisione circa l'opportunità o meno di concedere l'autorizzazione dovrebbe rispondere a criteri squisitamente politici. Le rare concessioni di autorizzazione a procedere rispetto alle richieste segnalano purtroppo le numerose situazioni politicizzate artificiosamente con ingiustificate personalizzazioni.

Bisognerebbe pertanto — è opinione diffusa della migliore giurisprudenza — circoscrivere al massimo l'uso di queste garanzie, ricorrendo ad esse solamente per reagire contro iniziative giudiziarie con intendimenti persecutori (il cosiddetto « fumus persecutionis ») o pretestuose (basate su indizi minimi) che determinino una turbativa nel funzionamento dell'attività parlamentare (pregiudicando, ad esempio, il plenum dell'assemblea).

Proposte restrittive ma non troppo

A sottolineare come gli organi del potere legislativo non abbiano sempre fatto un uso corretto delle norme sull'inviolabilità penale dei parlamentari, queste ultime sono spesso discusse con sospetto e riprovazione non solo da parte dell'opinione pubblica ma anche delle stesse forze politiche. A questo proposito è bene dare, anche se in estrema sintesi, un panorama delle varie modifiche proposte dai diversi partiti politici nelle scorse ed in quest'ultima legislatura. La tendenza comune dei numerosi disegni e proposte di legge costituzionale è orientata naturalmente in senso restrittivo nei confronti del contenuto e nell'ambito della esistente inviolabilità penale. Nell'impossibilità di esaminare in questa sede la ricchezza delle proposte, è bene rilevarne l'impostazione di fondo (proveniente peraltro da partiti differenti). I punti qualificanti tali disegni sono: la sostituzione dell'autorizzazione preventiva a procedere con la sospensione del procedimento, adottata dall'assemblea in un termine perentorio (di 60 o 90 giorni, anche in caso di scioglimento); la limitazione dell'immunità ai soli reati di natura politica; l'applicazione dell'immunità soltanto per i procedimenti penali iniziati nel corso del mandato parlamentare. E' stato altresì ultimamente suggerito, con evidente riferimento agli ultimi folkloristici episodi, che l'elezione a deputato non interrompa né il procedimento né l'eventuale stato di detenzione del nuovo eletto.

Al di là dei numerosi elementi positivi di tali ed altre proposte — quali l'abolizione dell'autorizzazione per le contravvenzioni, per le perquisizioni personale e domiciliare, l'esclusione dell'autorizzazione a procedere per i casi di flagranza e per l'esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna — rimane evidente il disfavore generale del Parlamento (seppure con qualche eccezione) per una abolizione completa delle garanzie di inviolabilità penale, che pur servirebbe, in ossequio al principio di uguaglianza e di legalità, a parificare il parlamentare al privato cittadino.

Se l'immunità diventa impunità...

Da quanto si è detto si comprende come una modifica dell'art. 68 della Costituzione appaia non più differibile: in un ordinamento che tutela la libertà personale e la libertà di domicilio dei cittadini, che concede alla magistratura le più ampie garanzie di indipendenza nei confronti degli altri poteri, non si vede la ragione in base alla quale i parlamentari debbano godere della garanzia aggiuntiva dei-

l'autorizzazione. Senza contare che, tentando un confronto con l'istituto in questione quale è disciplinato nei principali Paesi europei, si nota immediatamente come esso ha nel nostro ordinamento margini più ampi di applicazione che appaiono privi di giustificazione. Per prendere in considerazione solo alcuni Paesi, nella Costituzione francese si distingue a seconda che il parlamentare si trovi o no in corso di sessioni di lavoro, nei riguardi dei membri del Bundestag anche un privato querelante può inoltrare richiesta per la revoca dell'immunità, nella legislazione britannica l'immunità dall'arresto è garantita solo per cause civili.

L'atteggiamento di fondo con il quale bisogna, a mio parere, concordare, è quello che in ultima analisi vuole impedire che l'immunità del parlamentare si trasformi in impunità attribuita ad una cerchia di privilegiati il cui « status » sia inammissibilmente estraneo agli interessi pubblici di uno Stato.

Come è evidente, il problema dell'immunità parlamentare oggi non si può limitare o risolvere in una soluzione di tecnica « micro-giuridica » nei termini di scadenze e sanzioni, ma investe e impegna tutta la funzione e la coscienza civile e morale del parlamentare. Anzi, in quest'epoca in cui sembrano essere i partiti i veri soggetti dell'immunità, egli, rendendosi autonomo da una posizione di semplice fiduciario del partito, dovrebbe poter far valere il diritto di essere giudicato, rinunciando alla sua immunità, ed ottenendo un riconoscimento in sede giuridica di questa azione.

I numerosi episodi di « svendita » delle funzioni del parlamentare non dovrebbero farci dimenticare il suo ruolo più genuino, che, come tale, è inconciliabile con una attività politico-professionale privilegiata (di fronte alla massa politicamente passiva) in vista di obiettivi egoistici e privatistici.

Il parlamentare, se da un lato dovrebbe porsi — al di là di una concezione ingenua della politica — in costante collegamento con le esigenze individuali, private ed economiche dei membri della società civile, dall'altro, in una dimensione non più recettiva ma attiva, dovrebbe sentire la sua importanza di germe della vita politico-sociale; quel germe — si perdoni l'espressione hegeliana — che reca in sé tutta la natura dell'albero ed il gusto e la forma dei frutti. Questo non piacerà ai faccendieri ed ai « tecnici » della politica per i quali la « *Schöne Sittlichkeit* » nella sfera politica, quella vita bella ed armoniosa che era tipica del mondo greco, non è che un sogno da dimenticare. Eppure un tempo anche i sogni ci hanno indicato la strada. ■