



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

G. BUONOMO, *Lo scudo di cartone. Diritto politico e riserva parlamentare*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, 2015, (pp. 249).

Nel volume, “Lo scudo di cartone”, l’Autore Gianpiero Buonomo, dopo una breve introduzione nella quale traccia uno studio sulle immunità parlamentari partendo da un excursus storico dalle origini delle stesse “che si fanno risalire a una sessione del Parlamento inglese che ebbe luogo nel 1397” (cfr. p. 9) e attraverso l’esperienza francese, trattando in maniera separata le guarentigie dell’insindacabilità e dell’inviolabilità, una di derivazione anglosassone e l’altra sancita dalla rivoluzione francese, giunge all’approvazione dell’art. 68 della Costituzione italiana, il quale al suo interno racchiude sia l’insindacabilità, che l’inviolabilità del parlamentare. È proprio attraverso questi due istituti, che l’Autore prova a spiegarci la fattispecie delle immunità parlamentari.

Un argomento, quello delle immunità parlamentari, analizzato attraverso un’accurata ricostruzione storica e comparatistica e che rappresenta, soprattutto nell’immaginario collettivo italiano, il conflitto tra due esigenze apparentemente contrapposte, da un lato, quella di garantire l’eguaglianza e lo stato di diritto, dall’altro, quella di garantire, ai rappresentanti del popolo eletti, quell’autonomia e indipendenza che accompagnano la funzione parlamentare.

L’Autore sostanzialmente divide il manoscritto in due parti, che possiamo sostenere, essere l’essenza stessa del libro, nella prima parte, esamina l’istituto dell’insindacabilità (cap. 1) e (cap. 2), mentre nella seconda parte del volume porge l’attenzione sull’istituto dell’inviolabilità.

L’Autore inizia la sua trattazione dell’insindacabilità (cap. 1), citando la seguente frase “Se si continua ad agire secondo stretti vincoli di maggioranza, riconoscendo sempre e comunque l’insindacabilità, si costruisce uno scudo di cartone e ritenevo doveroso denunciarlo all’Assemblea”, (cfr. p. 15). Attraverso queste parole l’Autore ci vuole spiegare la sorte in cui era precipitato un istituto antico come quello dell’insindacabilità. Il libro, quindi, sin da subito entra nel vivo della riflessione trattando la giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia, con riguardo al principio della c.d. “verifica esterna”, che si è ottenuta a partire dalla sentenza n. 1150 del 1988 della Corte

Costituzionale, e del suo “nullo valore deterrente” (cfr. p. 17), che ha portato la Corte ad estendere il proprio giudizio anche “sull’esercizio delle funzioni parlamentari, il cui ambito, trattandosi di norma costituzionale, spetta alla corte definire” (cfr. p. 18), il c.d. nesso funzionale, derivante dalle “sentenze Sgarbi” (n. 10 e n. 11 del 2000).

L’attenzione del lettore, a questo punto, viene spostata sulle principali pronunce dettate dalla Corte in materia, e quelli che sono i criteri che la Corte medesima utilizza per valutare il “nesso funzionale”, fermo restando che la medesima corte ha affermato, “dopo l’entrata in vigore dell’art. 3 della legge 20 giugno 2003, n. 140, che non ogni opinione espressa da un parlamentare rientra nella previsione dell’art. 68, primo comma, Cost., perché altrimenti l’immunità si risolverebbe in un privilegio personale confliggente in modo irrimediabile con principi costituzionali fondamentali e diritti di altri soggetti; ciò che conta è pur sempre l’esistenza del nesso funzionale tra opinione espressa e attività non genericamente politica bensì parlamentare” (cfr. pp. 21-22).

Buonomo, rileva come un’attenta valutazione dei principi stabiliti dalla Corte Costituzionale, ci aiuta a comprendere come la casistica, evidenziata in questo volume, derivi dall’abuso dell’istituto dell’insindacabilità.

A questo punto, l’istituto dell’insindacabilità, viene trattato attraverso i diversi approcci che negli anni la giurisprudenza ha cercato di dare alla materia. L’Autore, ricorda l’approccio internista, consigliato dalla stessa Corte Costituzionale prima della svolta con le c.d. “sentenze Sgarbi”, che avrebbe dovuto rinviare al regolamento parlamentare la definizione di buona parte delle modalità di esercizio delle prerogative, ma che il ricorso all’art. 3 della “legge Boato” fece fallire, soprattutto nella parte in cui è prevista la “tipizzazione” degli atti parlamentari coperti da immunità. In aggiunta alla “legge Boato”, fu un altro il motivo, indicato dall’autore, che fece fallire questo approccio, ovvero, l’enorme pressione alla quale sarebbe stato soggetto il Presidente d’Assemblea, “al quale spetterebbe prevenire l’abuso della garanzia mediante l’accorto dosaggio dell’inammissibilità (ovvero del ritiro della parola in aula)”, (cfr. p. 32).

L’Autore continua la sua riflessione sull’insindacabilità attraverso la narrazione di casi concreti, come quello riguardante il “rinvio a giudizio per corruzione e finanziamento illecito di partiti per il deputato Silvio Berlusconi, già Presidente del consiglio e capo dell’opposizione all’epoca dei fatti, - dietro compenso pecuniario – ottenuto dall’allora senatore Sergio De Gregorio, eletto nello schieramento opposto, il tradimento di quello schieramento, nel quadro di un disegno, di erosione della ridotta maggioranza governativa in Senato, che sarebbe stato poi coronato da successo con la caduta del governo Prodi nel gennaio 2008” (cfr. p. 42). Altre vicende prese in considerazione dall’Autore, in cui lo “scudo” dell’insindacabilità è stato in qualche modo chiamato in causa, riguardano il Presidente di un consiglio regionale, le cui attività hanno orientato diverse nomine, e i voti dati derivanti da patti collusivi o da corruzione, “se per i voti dati possono intendersi tutte le manifestazioni di volontà con le quali il singolo parlamentare concorre a formare la volontà degli organi collegiali ai quali appartiene, appare alquanto forzato il negare sempre il privilegio della insindacabilità, laddove l’esercizio della funzione costituisca elemento integrativo di una fattispecie di reato” (cfr. p. 41). Attraverso queste parole l’Autore affronta un aspetto diverso dell’insindacabilità, ovvero,

quello riguardante le attività precedenti l'esercizio del voto e quella linea sottile che separa il "diritto politico" dal "diritto parlamentare".

L'Autore, prendendo in esame la giurisprudenza costituzionale, osserva come viene confermato il pensiero secondo il quale, sia il nesso funzionale lo strumento utilizzato per decidere, tralasciando la qualificazione giuridica che del fatto potrebbe essere data. Di conseguenza, "la ricorrenza dell'insindacabilità del parlamentare non tocca l'oggettiva illiceità dell'atto, con la conseguenza che sussiste la responsabilità civile dei terzi che abbiano concorso col parlamentare nel diffondere, a mezzo della stampa, il contenuto degli indicati atti che sia lesivo dell'altrui reputazione" (cfr. p. 53).

Tutto ciò porta al rischio che l'insindacabilità non sia più soltanto un diritto esercitabile dal parlamentare, ma si trasformi in un privilegio attraverso la mancata punibilità. Come evidenzia bene nel volume, Gianpiero Buonomo, sostiene l'ormai fragilità dell'istituto, attraverso l'abuso della guarentigia (lo scudo di cartone).

Conclusasi la prima parte sull'insindacabilità, l'Autore apre la seconda parte (cap. 2) trattando la guarentigia in maniera diversa, ovvero sull'attribuzione tra i diversi poteri dello stato a chi spetti giudicare, tracciando, in questo modo "l'origine storica della procedura disposta dall'art. 3 comma 3 della legge n. 140, che crea una vera e propria «pregiudiziale parlamentare»: ciò significa che la Camera di appartenenza deve essere investita della questione, e la sua decisione è vincolante per l'autorità giudiziaria" (cfr. p. 62).

Gianpiero Buonomo, nella seconda parte del volume tratta l'altro aspetto cardine delle immunità parlamentari, ovvero, l'inviolabilità. Parte nella trattazione dell'argomento dall'inviolabilità come obbligo di richiedere l'autorizzazione parlamentare, sostenendo che la scarsa propensione di alcuni parlamenti ad accordare l'autorizzazione ha provocato diverse polemiche, invece, "laddove questa prassi non si è riscontrata, come in Germania, l'istituto dell'autorizzazione resta saldo, mentre esso è stato travolto dalle revisioni costituzionali italiana del 1993 e francese del 1995, mantenendo soltanto il «nocciolo duro» autorizzatorio concernente le misure cautelari e gli atti invasivi (cfr. p. 86).

A questo punto, l'attenzione si concentra sulla dialettica tra Parlamento e autorità giudiziaria, in particolar modo sulla giurisprudenza parlamentare, la quale ha portato, nel tempo, al superamento dell'idea che l'inviolabilità sia un istituto meramente politico, di conseguenza producendo una sempre maggiore giuridicizzazione dell'istituto stesso, grazie ad un progressivo controllo esterno effettuato dalla Corte costituzionale, la quale ha portato il "*fumus persecutionis*" ad essere determinante nel giustificare l'autorizzazione stessa. Buonomo, nel suo volume intende dimostrare che "il criterio del *fumus persecutionis* - per le caratteristiche con cui fu costruito - è inestendibile alle altre autorizzazioni rimaste, cioè quelle alle misure cautelari e alle perquisizioni, e vieppiù alle nuove istituite, cioè quelle per gli atti invasivi della libertà di comunicazione del parlamentare" (cfr. p. 90).

L'Autore, per ciò che concerne il rilascio delle autorizzazioni alle misure cautelari personali, analizza il criterio del bilanciamento dell'interesse cautelare con l'integrità del plenum. Il "criterio da seguire è quindi quello di un bilanciamento tra gli elementi che i magistrati hanno indicato nell'ordinanza cautelare (come gravi indizi di colpevolezza per

reati di particolare gravità, e come dimostrazione dell'esistenza di esigenze cautelari) e l'esigenza di mantenere il plenum dell'Assemblea. Attraverso l'analisi di casi concreti l'Autore ci spiega come "l'unico criterio, con cui negare l'arresto di un parlamentare, è il bilanciamento delle esigenze cautelari con l'integrità del plenum" (cfr. p. 95).

Si sottolinea come sia sempre l'integrità del plenum, e non il *fumus persecutionis*, alla base dell'invulnerabilità del parlamentare per ciò che riguarda la tutela dai c. d. atti invasivi. Buonomo partendo nuovamente da un excursus storico e comparatistico arriva a spiegarci l'acceso dibattito che gli atti invasivi, le perquisizioni principalmente, suscitavano già all'interno dell'Assemblea costituente, infatti, già all'epoca c'era una tangibile preoccupazione che la prerogativa sfociasse in abuso, ma al tempo stesso bisognava garantire, il libero esercizio dell'attività politica. Ora, nel volume, l'attenzione si sposta sull'attualità e sulle modifiche introdotte dalla revisione costituzionale del 1993 e dalla successiva giurisprudenza in materia, ricordando una sentenza della Corte di Cassazione su un abuso edilizio di un Senatore e del proprio coniuge. Dalla sentenza della Corte, "sembrerebbe quindi emergere una nozione del bene del domicilio del parlamentare, costituzionalmente protetto, con caratteristiche di unicità, di indivisibilità e di assolutezza" (cfr. p. 115), quindi una interpretazione estensiva del domicilio del parlamentare, che è stata confermata anche dalla giurisprudenza costituzionale.

Sempre attraverso una attenta analisi della giurisprudenza (vedi sentenza n. 58 del 2004 e n. 225 del 2001), nel volume vengono analizzati tutti i vari aspetti degli atti invasivi, come le perquisizioni e le ispezioni manuali ai varchi aeroportuali e le intercettazioni telefoniche.

Esplendo le diverse tesi che negli anni si sono succedute, soprattutto a riguardo le intercettazioni dirette e indirette che riguardano il parlamentare, si giunge alla conclusione che si "la tesi intermedia, accolta dal Legislatore, che l'ha recepita nell'articolo 6 della legge 20 giugno 2003, n. 140, ad essere l'unica in grado di tutelare il parlamentare, per quanto riguarda questo aspetto dei c.d. atti invasivi.

Attraverso le pagine del volume si denota come istituti, quali le immunità parlamentari, nati a protezione dei parlamentari in tempi molto diversi dagli attuali, non possono non mutare in conformità ai cambiamenti avvenuti negli anni, altrimenti questi non saranno più delle prerogative a tutela degli organi per cui sono nate, il Parlamento e il suo plenum, ma saranno solo dei privilegi per coloro che ne fanno parte. Si è molto discusso, infatti, dell'utilità delle immunità parlamentari, divenute ormai fragili e sotto alcuni aspetti delegittimate, quasi da apparire, come l'Autore sostiene nel volume, di cartone. Infine, tenendo ben presente ciò che l'Autore intende dirci attraverso le pagine del suo volume, ovvero, l'importanza e il mantenimento degli istituti previsti dalla Costituzione, bisognerebbe attuare un approccio diverso, per quanto riguarda le immunità parlamentari, in modo da evitare che queste si trasformino, attraverso l'abuso che il singolo possa farne, da garanzia in privilegio.

Giuseppe Storsillo