



P MANTINI., *Buone Regole per la “Casta”. Lodi, garanzie parlamentari, insindacabilità, conflitti di interesse e altre storie*, introduzione di Luciano Violante, Roma, Gangemi, 2008, pp. 179

La recensione di questo volume, a qualche anno dalla pubblicazione, possiede una *ratio* ben precisa.

Come il buon vino si apprezza dopo qualche anno di affinamento in botte, questa raccolta di buoni consigli, troppo spesso inascoltati dalla cosiddetta “casta”, assume oggi il valore di una grande occasione mancata di rinnovamento per tutta la classe politica.

Un’occasione perduta che ha prodotto quel “terremoto con liquefazione”, che peraltro i più attenti osservatori hanno saputo cogliere anche prima delle elezioni: penso, soltanto a titolo esemplificativo, alle predizioni di Stefano Ceccanti sul *boom* dei 5 stelle, esternate nell’ambito di alcuni incontri del Master in Istituzioni Parlamentari, nonché ad altre illustri opinioni da me ascoltate durante gli incontri del Dottorato in Diritto Pubblico, Comparato e Internazionale, tenutisi ben prima della faticosa data del 25 febbraio di quest’anno.

Si è aperta quindi la XVII legislatura, segnata fin dall’inizio dal peso simbolico del numero che porta, danneggiata fortemente dall’esistenza di un sistema politico liquido, non sorretto da un sistema elettorale capace di “ridurre il brodo”, nonché privo di contrafforti giuridici atti ad evitare lo stallo prodotto dal bicameralismo perfetto (penso anche alla necessità di operare un ripensamento, oggi, in merito ad aspetti dimensionali e forza di quei meccanismi di razionalizzazione della forma di governo, formula coniata negli anni trenta del secolo scorso da Mirkin-Guetzévich, peraltro già contenuti nell’ordine del giorno Perassi), per di più connotato da meccanismi ormai obsoleti di raccordo tra esecutivo e legislativo in merito alla produzione legislativa (penso all’obsolescenza pressoché certa di alcune norme di procedura parlamentare, su tutte il comma primo dell’art. 154 RC, co-produttore dell’infima prassi - pur spesso tristemente necessaria - del c.d. *maxi-emendamento* con fiducia su ddl di conversione di DL spesso tutt’altro che urgenti ed omogenei, con buona pace della recente giurisprudenza dei supremi giudici): questi punti critici però non esauriscono i termini della questione.

Il sistema politico è danneggiato fortemente dai suoi stessi attori, i quali non hanno saputo comprendere per tempo, nei partiti come nelle istituzioni, che un mutamento di rotta sulla questione morale era inderogabile, già ieri, ed è assolutamente impensabile che non venga attuato, sia pur in estremo ritardo, oggi.

Il Professore Pierluigi Mantini, all'epoca del libro parlamentare, ha avuto il merito indiscutibile di comprendere e denunciare, da dentro, l'incancrenirsi di partiti e istituzioni, ben prima che la situazione degenerasse al punto da favorire la grande affermazione elettorale di un soggetto politico che, peraltro, sta oggi dimostrando l'esclusiva volontà di de-strutturare, se non distruggere, senza porsi per nulla il problema di accompagnare alla *pars destruens* del discorso una necessaria - quanto assente - proposta politica strutturata e densa.

Tornando all'esame del lavoro di Mantini, si nota fin da subito una forte attenzione a Grillo, *rectius* al "grillismo" (il libro è del 2008) che allora era agli albori: al capitolo 1, infatti, l'analisi si incentra sui metodi plebiscitari, volgari, populistici utilizzati dai c.d. "Grillini" per dare risalto, nei confronti dell'opinione pubblica, a quella che, d'altra parte, si connota come un'indubbia urgenza politica.

Se quindi, da un lato, Mantini sottolinea – citando le parole del questore On. Albonetti – l'esigenza di replicare alle “semplicistiche quanto superficiali demagogie che viaggiano su web”, egli non manca però di ribadire l'esigenza di dare “risposte concrete nella lotta agli sprechi, nel processo di riduzione dei costi della macchina pubblica e nell'eliminazione di elementi non necessari, che possono apparire agli occhi dei cittadini come ingiustificati privilegi” (pag. 29).

Saggi consigli che prendono le mosse da riflessioni sul controverso rapporto tra etica e politica, che affondano le proprie radici - da una parte - nel complesso dibattito filosofico degli anni Settanta dello scorso secolo e - d'altra parte - nella concreta esigenza di dare risposte alla "deriva" politica, sociale, economica e, morale (alle pagine 38 e ss. l'autore cita ampiamente il pregevole lavoro d'inchiesta di Stella e Rizzo, ottime firme del Corsera, dell'aprile 2008).

Vengono quindi passati in rassegna i principali nodi della questione su esposta, nei tre capitoli seguenti (II, III, IV):

- alle pagine del capitolo secondo (pp. 43 - 99) è affidata l'esposizione, con disamina dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale, in merito all'abuso delle garanzie parlamentari, istituto nato con il nobile intento di salvaguardare il MP da abusi dell'autorità giudiziaria, controllata com'era dal Re, e riferibile all'insieme di norme poste a salvaguardia dell'indipendenza del Parlamento, riassumibili con una famosa frase di Trevelyan, “no king should come here by the sword”;

- il capitolo terzo (pp. 103 - 121) rimane di straordinaria attualità, in quanto affronta il tema, oggi rovente, del conflitto d'interessi, nonché casi di incandidabilità e ineleggibilità del personale politico facente parte di assemblee elettive aventi funzioni di rappresentanza in campo politico;

- nel capitolo quarto (pp. 125 - 148) è presente un pregevole - quanto sintetico - lavoro di comparazione in merito alla disciplina dei partiti politici, con particolare riguardo alla normativa europea e statunitense in materia di finanziamento dell'attività politica.

In tema di immunità, al capitolo II, l'autore parte dal semplice assunto che, stante l'obbligatorietà della norma penale di cui all'articolo 3, comma 1, CP, debbono riconoscersi dei casi, per esigenze di ordine interno ed internazionale, di sottrazione dell'oggetto della sanzione dal potere di esercizio legittimo di potestà coattiva posto in capo allo Stato nazionale, pur in deroga al generalissimo principio di eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge.

Mantini entra quindi nello specifico dell'istituto dell'immunità parlamentare, di cui all'articolo 68 della Costituzione, che vede convivere nei suoi tre commi due differenti dimensioni, sostanziale al comma 1 e processuale ai commi 2 e 3, derivanti da due impostazioni profondamente diverse, la tradizione parlamentare garantista inglese, volta a proteggere l'indipendenza del MP per quanto detto o fatto nell'esercizio delle funzioni proprie, come contrapposta all'impostazione francese, volta a sostituire l'assemblea legislativa al monarca e pertanto atta a garantire suprema protezione del parlamento nei confronti di ogni azione processuale a carico di ognuno dei suoi membri.

Non mancando di effettuare una sintetica diabasi storica concernente la normativa italiana, fino alla puntuale analisi della legge n. 140 del 2003, l'autore si muove poi agevolmente in una disamina delle esperienze di altri paesi europei, degli Stati Uniti e dell'UE. Notevole il caso della Spagna, per la sua somiglianza con la disciplina italiana previgente: risalta però, come non manca di notare Mantini, che la tutela dei diritti individuali, troppo spesso calpestati in Italia (come dimostra poi l'autore attraverso la casistica riportata, cfr. pp. 67 - 83), viene tutelata invece in Spagna attraverso il ricorso individuale (*recurso de amparo*) al Tribunal constitucional. Segue una ricca casistica di casi italiani, il cui pregio è sottolineato anche nell'introduzione del Presidente Luciano Violante.

Le condivisibili conclusioni dell'autore, in merito a questo argomento, vertono sulla necessità di contemperare due esigenze contrapposte: da un lato sorge, fin dagli albori del parlamentarismo, la naturale "predisposizione della politica e dei suoi esponenti parlamentari a fruire nel modo più libero e pieno della scena mediatica"; dall'altro lato, però, Mantini segnala come, nell'applicazione concreta dell'istituto, possa l'insindacabilità trasformarsi in privilegio, capace di produrre "proprio sul terreno mediatico un'odiosa disuguaglianza" (p. 95).

Oltre all'esigenza fondamentale su richiamata, l'autore riprende - per niente a caso - il "rispetto delle *regole espressive* vigenti all'interno delle Camere" (p. 96, corsivo mio). Con una breve rassegna di casi (persino divertenti) che può essere di un certo interesse per gli appassionati di procedura parlamentare, Mantini fa notare come sia proprio la Presidenza (si pensi da ultimo al caso della seduta del 10 settembre scorso che ha visto contrapposti il Deputato M5S Di Battista - colpevole di aver dato dei "ladri" ai suoi colleghi del PD - e la Presidente Boldrini - che ha provveduto *in extrema ratio* a sospendere la seduta) ad avere il potere di richiamare all'ordine i membri delle Camere per violazione degli artt. 59, 89 e 139-*bis* RC. La questione non rimane mero affare di stile, bensì è anche un modo per tutelare chi è oggetto di offese, spesso gratuite, nonché per salvaguardare l'onore ed il decoro di Istituzioni che meritano senza dubbio più alti linguaggi.

L'agevole volume prosegue con un capitolo riguardante un tema connotato da vulcaniche temperature, nel momento in cui si scrive: il conflitto di interessi ed i casi dei condannati in Parlamento. Eviterò in questa sede ogni valutazione in merito alla Giunta delle Elezioni e se questa abbia potere di adire la Corte in via non principale, che pure stuzzica fortemente le fantasie di tutti gli addetti ai lavori (anche e soprattutto dopo la *per nulla* risolutiva, in tal senso, sentenza della Corte Costituzionale n. 259/2009), e proseguirò nell'esposizione di quanto Mantini trattò, in maniera da rimanere attuale, ben due legislature or sono.

L'autore utilizza lo strumento della comparazione, in merito al conflitto di interessi, lasciandoci osservare quanta distanza possa passare tra le varie esperienze occidentali: dal caso tedesco, che esclude ogni compatibilità tra cariche di governo ed altri uffici, mestieri e professioni, passando per l'intermedio francese, arrivando al caso statunitense - fondato evidentemente sul principio liberale della responsabilità individuale - che prevede la massima trasparenza per chi esercita cariche pubbliche, per toccare infine il caso britannico, basato su regole consuetudinarie e autoregolamentazioni rigorose, in assenza di specifica disciplina legislativa.

L'autore si sofferma quindi sulla proposta di legge, AC 1318 della XV legislatura, mirante a correggere i punti deboli evidenziati dalle relazioni semestrali di AGCOM e AGCM, effettuate in sede di applicazione della legge c.d. Frattini (legge n. 215/2004). L'Atto Camera 1318 fu modificato profondamente in Commissione I e Relatore fu proprio il Presidente Violante. Come oggi sappiamo bene, il percorso si scontrò con le avversità politiche del Governo Prodi II, colpito infine (come il Prodi I, caso ha voluto) da voto di sfiducia, caso più unico che raro nella storia repubblicana, fitta di crisi extra-parlamentari.

Ennesima occasione perduta per dare finalmente al Paese una "buona normativa sul conflitto d'interessi" (p. 112): Mantini non manca però di notare, credo a ragione, alcune criticità della proposta, soprattutto in merito all'istituto del *blind trust*, dal punto di vista della concreta efficacia, visto che non si operò *ex ante* e il conflitto di interessi "si è consolidato nella società e nell'arena politica". Molto attuali sono le parole di chiusura del paragrafo, a pagina 115: "nel nostro Paese vi è ora bisogno di un vero dialogo politico e di larghe intese sulle riforme istituzionali tra maggioranza e opposizione", un invito che è stato accolto, ma la cui praticabilità concreta vacilla sotto i colpi dell'instabilità politica attuale.

Mantini prosegue poi la sua rassegna delle patologie della "Casta" toccando il tasto dolente dei "condannati in parlamento", oggetto dei "vaffa" di Grillo e - soprattutto - della c.d. legge Severino, legge n. 190/2012, che è, nel momento in cui si scrive, bersaglio di terribili polemiche (anche in merito a presunti profili di incostituzionalità) di cui non si farà ulteriore cenno, non essendo oggetto di questo scritto.

Lo stesso autore non mancò di presentare una proposta di legge, "assai precedente alle esternazioni di Grillo e Di Pietro": non si riuscì ad addivenire ad una approvazione e nel bel mentre, cosa grave per Mantini (come per chi scrive), si è permesso che proprio Grillo avesse "redatto elenchi di proscrizione" anche per reati lievi o fatti colposi, "pur avendo avuto una condanna in via definitiva per omicidio colposo" (p. 119). Non si può, pertanto, non concordare con l'idea che la tardiva azione (se non la totale inazione) abbia prodotto uno scivolamento dell'onorabilità delle istituzioni tale da scatenare un'inevitabile sentimento di ripulsa da parte di parte della cittadinanza nei confronti dei propri legittimi rappresentanti.

Mantiene grande attualità anche il capitolo quarto, che affronta il tema della disciplina dei partiti politici, da sempre scottante in Italia, a partire dal dibattito spigoloso tenutosi in Costituente, di cui furono celebri protagonisti il socialista Lelio Basso, il comunista Palmiro Togliatti, ed il costituzionalista Costantino Mortati (DC).

La *vexata quaestio* dell'interpretazione della locuzione "metodo democratico", di cui all'articolo 49, già frutto di un equilibrismo tale da renderla fumosa come una domenica mattina londinese, viene affrontata con moderazione, seppur ponendo la giusta attenzione alle conseguenze che l'interpretazione prevalente (propendente per l'esclusiva "rilevanza esterna" del "metodo democratico", che mantiene irrilevante - sotto il versante pubblicistico - la presenza o meno di istituti di democrazia interna) comporta in un sistema dominato da partiti "carismatici" e personali (non credo faccia difetto a tale categoria il M5S, in merito al quale rinvio semplicemente alla lettera dell'articolo 3 del c.d. "Non Statuto").

Quanto concerne il finanziamento può apparire superata, alla luce dell'approvazione della legge 6 luglio 2012, n. 95, recante norme in materia di finanziamento dell'attività politica e delega al governo per la stesura di un TU (segnalo brevemente che la delega rimane inevasa), nonché a causa della presenza di un ddl governativo attualmente all'esame del parlamento; di pieno interesse restano invece i paragrafi attinenti la disciplina del partito politico, quello strano animale famelico di risorse, è vero, che pur sempre mantiene una straordinaria funzione democratica ed è espressione della necessità delle persone di aggregarsi attorno a tale strumento al fine di ragionare insieme di politica e concorrere in tal modo a determinare la linea politica del Paese, attraverso tutti gli strumenti democratici e le garanzie esistenti nelle Forme di Stato a democrazia pluralista.

Mantini insiste, ed è questo il punto di grande importanza del capitolo, a mio modesto avviso, supportato dal ben rilevante parere espresso dal Presidente Violante in introduzione, in merito

all'importanza di aprire una discussione scevra di pregiudizi sullo statuto giuridico ed economico del principale attore delle vita politica e parlamentare delle democrazie contemporanee.

Per le ragioni appena esposte, ritengo ancora attuale ed importante questo volume, caratterizzato da un'esposizione attenta e misurata di temi che andavano e, ahimè, vanno ancora affrontati con urgenza dal decisore politico, al fine di ridare stabilità e coerenza alle strutture ed al contempo garantire il diritto di ogni singolo cittadino ad avere maggiore trasparenza con riguardo alla formazione dei processi decisionali ed alla selezione della classe dirigente nel nostro Paese.

Stefano Spina