

Prefazione

L'immunità dei parlamentari e la democrazia

GLI ORDINAMENTI MODERNI, quelli che chiamiamo democratici, sono composti di più elementi di origine diversa. Sono ordinamenti misti, che abbracciano molteplici componenti. La prima è quella liberale, che comprende il riconoscimento dei diritti di libertà e la separazione dei poteri, per assicurare il mercato delle idee e il controllo reciproco. La seconda componente è quella democratica in senso stretto, che comprende elezioni ripetute e suffragio universale, per assicurare il controllo popolare sull'esercizio del potere pubblico. La terza componente è quella della temporaneità e diversità nella durata delle cariche, per evitare che la maggioranza di un momento prenda tutto. La quarta componente è quella pluralistica, per assicurare la molteplicità dei centri di potere e quindi delle democrazie (locale, regionale, nazionale, sovranazionale). La quinta componente è quella del controllo di ragionevolezza, affidato alla giurisdizione che chiamiamo costituzionale, perché anche il sovrano non sia immune da controllo. La sesta componente è quella dell'equilibrio e del contrasto tra i poteri, come nel caso dei giudici amministrativi che controllano l'esercizio del potere esecutivo. L'ultima componente è quella dell'apertura verso altri ordinamenti, per assicurare una pacifica convivenza tra le Nazioni.

All'interno degli ordinamenti, poi, vengono costituite zone di rispetto. L'indipendenza della magistratura è assicurata per evitare che il potere esecutivo interferisca nell'esercizio della funzione giurisdizionale. L'imparzialità della pubblica ammi-

nistrazione è garantita perché il governo non si intrometta nelle procedure amministrative, portandovi la propria parzialità. L'immunità dei parlamentari è assicurata perché i giudici non condizionino l'esercizio della funzione normativa. Una volta, vi erano anche altre garanzie, come la garanzia dei funzionari, ora nuovamente richiesta a gran voce dagli amministratori locali.

Ho cercato di mettere l'immunità parlamentare nella cornice giusta, quella degli ordinamenti democratici moderni, per spiegare che essa va valutata nel contesto dei sistemi democratico-parlamentari, nei quali vige un regime di competizione e di controllo reciproco (basta pensare al potere dei giudici costituzionali di dichiarare l'illegittimità costituzionale di leggi ordinarie). Anche questa competizione fa parte della democrazia, e quindi l'immunità fa parte dell'equilibrio tra poteri.

Nel 1993 l'autorizzazione a procedere è stata limitata. Da quella data, è richiesta non per sottoporre un parlamentare a procedura penale, ma solo per limitare la libertà personale, domiciliare, di corrispondenza, salvo che il parlamentare sia stato colto in flagranza di reato o sia stato condannato con sentenza passata in giudicato. Da quella data scompaiono l'autorizzazione a procedere e a eseguire il giudicato.

La modifica apportata nel 1993 ha avuto diverse motivazioni. Il gran numero di autorizzazioni negate dal Parlamento (il rifiuto era diventato un evento abituale ed è stato calcolato che nel biennio 1992-1994 sono state respinte più di 600 richieste di autorizzazione a procedere). L'osservazione che l'autorizzazione impediva fin dall'origine qualsiasi indagine, con la conseguenza che il tempo disperdeva la memoria e i documenti, cioè le prove. La circostanza che l'improcedibilità diventava impunità. La constatazione che l'ordine giudiziario, avendo conquistato piena indipendenza, poteva essere considerato perfettamente imparziale.

La situazione è poi cambiata. Innanzitutto, la durata delle indagini e la pubblicità che a esse viene data hanno fatto diventare la gogna e persino il processo una pena essi stessi:

così i parlamentari indagati sono stati screditati agli occhi dell'opinione pubblica. In secondo luogo, è molto aumentata la politicizzazione endogena dei magistrati, in particolare di quelli addetti alle procure. Quindi emerge l'errore fatto nel 1993, quello di modificare le disposizioni costituzionali, invece di dare a esse una ragionevole attuazione.

Ripercorrere il dibattito del 1992-1993 consente di ricostruire gli elementi che influenzarono una decisione affrettata. Valutare comparativamente il regime delle garanzie per i parlamentari consente di comprenderne il ruolo in tutte le democrazie moderne. Di qui il merito di questo libro, che riporta all'attenzione dell'opinione pubblica un tema importante per il futuro della nostra democrazia.

Sabino Cassese