



## Quello che accade in Germania, Francia Inghilterra, Spagna e negli Stati Uniti

Le norme che tutelano i parlamentari di fronte alla giustizia, che tanto fanno discutere in questi giorni in relazione al caso Previti, non sono una prerogativa dell'ordinamento del nostro paese ma in misura più o meno estesa sono presenti in tutte le democrazie parlamentari. Vediamo rapidamente come questa delicata materia è disciplinata nelle principali democrazie moderne.

**GERMANIA.** La Legge fondamentale tedesca prevede che un deputato non può essere perseguito in sede giudiziaria o disciplinare per le opinioni espresse e i voti dati in Parlamento; l'insindacabilità non si estende ai casi di diffamazione e di ingiurie. Sull'inviolabilità il deputato può essere arrestato o limitato nella sua libertà personale solo dopo l'autorizzazione della Camera. In deroga a questi principi il Bundestag rinnova all'inizio di ogni legislatura una decisione che autorizza in via generale e preventiva la magistratura all'apertura di procedure d'inchiesta per delitti e contravvenzioni dei deputati. Tale autorizzazione però non si estende fino a prevedere misure limitative o privative della libertà personale, vale a dire l'arresto.

**FRANCIA.** La Costituzione francese del 1958 prevede a favore dei parlamentari la tutela dell'insindacabilità e dell'inviolabilità. Circa l'insindacabilità «nessun membro del

Parlamento può essere perseguito, ricercato, arrestato detenuto o giudicato per le opinioni o i voti espressi nell'esercizio delle sue funzioni». Sull'inviolabilità (cioè sulla possibilità di essere arrestato) la normativa francese prevede una diversa estensione dell'immunità a seconda che il Parlamento sia o meno in sessione. Fuori sessione l'inviolabilità è più ridotta: è infatti possibile dare inizio all'azione penale nei confronti dei parlamentari senza autorizzazione. Solo l'arresto è vietato a meno che non vi sia espressa autorizzazione della Camera, il parlamentare sia colto in flagranza di delitto, o l'arresto sia stato disposto in forza di una condanna definitiva.

**INGHILTERRA.** L'immunità parlamentare rientra nel sistema costituzionale inglese nei cosiddetti «parliamentary privileges»: un complesso di fonti consuetudinarie, norme scritte e risoluzioni delle Camere di cui dispongono collettivamente ciascun ramo del Parlamento e individualmente ciascun parlamentare. Tra i «privilegi» loro riconosciuti c'è quello della non perseguibilità per gli atti compiuti nel corso dell'attività parlamentare. Non è invece prevista una specifica forma di immunità nei confronti di procedimenti penali o di provvedimenti restrittivi della libertà personale disposti per fatti non attinenti all'attività parlamentare. Le Camere in ogni caso debbono essere informate dei provvedimenti assunti nei confronti dei loro membri per poter eventualmente ravvisare intenti persecutori. Normalmente però i due rami del Parlamento irrogano sanzioni aggiuntive a carico del deputato colpito da sentenza penale (perdita dello status di parlamentare). Sulla restrizione della libertà personale i parlamentari inglesi godono dell'immunità nei casi in cui è previsto l'arresto nel corso di procedimenti civili.

**SPAGNA.** La Costituzione spagnola del 1978 prevede l'insindacabilità per le opinioni manifestate nell'esercizio della funzione di parlamentare, salvo il caso di arresto in flagranza di reato. E' inoltre necessaria l'autorizzazione delle rispettive Camere per la incriminazione e la sottoposizione a processo dei deputati e dei senatori: una volta concessa l'autorizzazione, competente nei processi a carico dei parlamentari è la Sezione Penale del Tribunale Supremo. L'irresponsabilità per i voti e le opinioni espresse nelle funzioni di parlamentare si estendono anche al periodo successivo al mandato. Se l'Assemblea non si pronuncia sulla richiesta di autorizzazione entro sessanta giorni dalla presentazione della richiesta, l'autorizzazione si intende rifiutata.

**STATI UNITI.** La Costituzione degli Stati Uniti stabilisce che «in nessun caso, salvo che per tradimento, felonìa e turbamento della quiete pubblica» i parlamentari possono essere arrestati «sia durante la sessione, sia nel recarsi a questa o nell'uscirne». Per quanto concerne l'insindacabilità dell'attività parlamentare, la Corte suprema ha elaborato una giurisprudenza che garantisce una tutela assai ampia, sancendo l'irresponsabilità civile e penale dei parlamentari per gli atti compiuti nell'esercizio delle proprie prerogative. Circa l'inviolabilità la giurisprudenza tende a riferire la norma in questione alle sole misure restrittive della libertà personale disposte nel corso di procedimenti civili. I parlamentari quindi non godono di immunità per i procedimenti penali a loro carico (la qualificazione di penale o civile è rimessa alla legislazione dei singoli Stati).

Carmelo Ursino

# Il Parlamento si difende Libertà o privilegio?

L'alterno ruolo di un istituto di garanzia  
Nella prima Repubblica l'immunità divenne un arbitrio. Evitiamo di tornare al passato

Il primo argomento a cui Palmiro Togliatti ricorse nel tracciare la biografia di Antonio Gramsci in occasione della sua morte, fu quello della immunità parlamentare stracciata dalla polizia a danno del deputato sardo. Nel fuoco degli anni '30, della crisi planetaria del capitalismo, dell'insorgenza nazista e del dispiegarsi del terrore staliniano, il capo dei comunisti italiani volle denunciare anzitutto la violazione di un principio «liberale». Non si trattò, beninteso, di un tic intellettuale ma di un riferimento molto prammatico al principio di autodifesa: per un nucleo rivoluzionario, qual era stato negli anni '20 il Pcd'I, la protezione dei suoi pochi eletti dall'arbitrio poliziesco era questione essenziale, pur nella consapevolezza che col precipitare della crisi del sistema liberal-berteriano sotto i colpi di Mussolini, nessun istituto giuridico avrebbe protetto davvero i rappresentanti dell'opposizione.

Questo riferimento storico mi serve per mettere in luce il fatto che all'origine dell'immunità parlamentare c'è un'esigenza di libertà, cioè la garanzia per il popolo-elettore che gli uomini da lui scelti potranno esplicare la loro funzione rappresentativa

senza rischio personale e senza oppressione delle loro ragioni politiche. In questa accezione garantista l'immunità è un istituto moderno, legato alla nascita dei parlamenti elettivi e alla libertà associativa.

Va da sé che anche nei regimi precedenti, indietro nei millenni, furono sancite forme di immunità, ma si trattò di puri privilegi di casta (nell'antica Roma repubblicana l'immunità consisteva nell'esonere le cariche pubbliche dai doveri e dagli obblighi imposti alla generalità dei cittadini) e solo nel Secolo dei lumi si cominciò a limitare il suo carattere privilegiato via via che si affermava il principio di eguaglianza. E tuttavia, anche nell'accezione liberale moderna, l'immunità ha conosciuto una storia tutt'altro che limpida (a parte in casi in cui è stata violentemente liquidata insieme al libero parlamentarismo).

C'è stata anzitutto la tendenza dei parlamenti ad allargare al massimo l'area dell'immunità, cioè a comprendere reati e illeciti di varia natura, non direttamente connessi alla funzione parlamentare e all'esercizio della libertà d'opinione. E ciò non tanto tramite norme formali ma tra-

mite la prassi della non concessione dell'autorizzazione a procedere a opera di maggioranze conniventi. Questa tendenza - di cui è stata esempio proprio la disciplina in vigore nella repubblica italiana fino all'ultima riforma - non era solo da attribuire a un meschino tornaconto corporativo dei parlamentari, ma aveva anche non ignobili ragioni politiche. L'immunità infatti è un'interfaccia del codice penale: se il codice è, come è stato a lungo in Italia, un codice autoritario e illiberale, risulta difficile e talvolta impossibile stabilire se un reato è un reato volgare o un reato d'opinione. Per esempio, nella mia attività di giornalista parlamentare mi sono imbattuto su voti d'aula che avevano per oggetto reati come la «diffamazione della Patria», il «vilipendio di capo di Stato estero» (per lo più si trattava del Papa o del presidente americano), e ancor più spesso si trattava di azioni formalmente illecite ma connesse con l'attività politica di opposizione (classico esempio, il parlamentare che si frappone tra polizia e manifestanti «non autorizzati»). Ma via via che il clima politico si è fatto più normale e le libertà si sono espanse la negazione dell'autorizzazione ha assunto un più giustificato carattere garantista. Tuttavia rimaneva in piedi il fatto anomalo e reversibile che la libertà del parlamentare rispetto al codice penale era affidata non a norme certe ma alla liberalità o connivenza dei suoi colleghi.

E a questo ha messo riparo, sempre nell'ambito delle garanzie costituzionali, la riforma che restituisce anche il

parlamentare alla normale procedura penale per i veri reati comuni, sempre che non vi sia fondato sospetto di persecuzione da parte della magistratura.

Il capitolo più delicato dell'istituto dell'immunità è costituito dalla privazione della libertà per il parlamentare. Non c'è solo l'aspetto della costrizione personale (che ha bisogno di forti motivazioni cautelari eppoi di definitive ragioni sanzionatorie) ma c'è anche l'aspetto istituzionale del venire meno della completezza rappresentativa del parlamento (se va in galera un deputato, automaticamente escono dalla Camera 60-70 mila elettori). Ma questa ragione, pur nella sua rilevanza, non può precludere l'obbligo di fare giustizia, altrimenti si ricade nella vergogna antica dell'immunità come privilegio di casta.

Tutto questo quadro problematico ha subito una drammatizzazione con l'esplosione di tangentopoli e la vasta offensiva giudiziaria di Mani pulite, cioè con l'entrata in collisione tra la costituzione materiale del potere e la legalità.

Questa drammatizzazione presenta due aspetti. Il primo è stata la resistenza della vecchia classe dirigente

all'imperio della legge (vedi la negazione di un'autorizzazione a carico di Craxi da parte di un parlamento largamente sub giudice); il secondo - che è poi quello attuale - è il proiettarsi sugli assetti parlamentari della seconda repubblica di reati compiuti dal nuovo personale politico (Forza Italia) prima di scendere in campo, reati molto spesso connessi con la costituzione materiale del vecchio potere politico.

In più c'è il fatto che il nuovo personale politico si è costruito attorno ad una potenza economica privata, anzi personale, facendo esplodere l'altro fattore di scontro tra potere e legalità: il conflitto d'interessi. Dunque, dai visceri della prima Repubblica il mostro dell'arbitrio riemerge addentando un personale politico falsamente nuovo, il morto azzanna il vivo.

Conclusione: la chiusura di una fase storica (tramite un'amnistia, come qualcuno propone) è possibile solo nel momento in cui sia certo che il vecchio non è più in grado di addentare il nuovo. Questa è la sostanza storico-politica del caso Previti e degli altri di eguale natura.

Enzo Roggi