

Riformare l'Autodichia: giudici terzi e imparziali per un Parlamento libero e autorevole

La messa all'ordine del giorno del Consiglio direttivo del tema dell'autodichia vuole avere il significato dell'apertura di un nuovo fronte di battaglia politico istituzionale e giuridico che la nostra Associazione deve aprire.

Ne avevamo già fatto un accenno in precedenti riunioni dei nostri organi

Oggi è venuto il momento di affrontare il tema e di definire le iniziative conseguenti.

Perché proprio adesso?

C'è una ragione contingente e una ragione di fondo.

La ragione contingente è quella del punto a cui siamo arrivati sulla vicenda dei ricorsi.

Ne ha già riferito prima Peppino Gargani.

Ci torno sopra solo per mettere a fuoco il tema cruciale della terzietà e imparzialità dei giudici.

Fin dall'inizio di questa vicenda noi abbiamo sempre insistito e continuiamo a insistere sulla necessità che i giudici interni della Camera e del Senato facciano i giudici e non i commissari politici: che gli organi di tutela giurisdizionale a cui i ricorrenti si sono affidati, siano organi giudiziari e non organi politici; che nelle decisioni di tali organi prevalga la forza del diritto e non il diritto della forza; che nella controversia in atto i giudici non siano parti in causa ma giudici terzi.

La nostra insistenza su quelli che la nostra Costituzione definisce i pilastri della tutela giurisdizionale – terzietà, imparzialità, indipendenza dei giudici – è direttamente proporzionale alla nostra fondata preoccupazione che quei principi, nella realtà, non siano rispettati

Ad alimentare la nostra preoccupazione ci sono fattori esterni all'attività giudiziaria e fattori interni ad essa.

Tra i fattori esterni ricordo, innanzitutto, che la scelta di utilizzare lo strumento della deliberazione degli Uffici di Presidenza anziché quello della legge ordinaria, venne giustificata dai protagonisti politici e mediatici del ricalcolo retroattivo e contributivo dei vitalizi, come l'unica in grado di impedire che si potesse arrivare al giudizio della Corte Costituzionale.

Fin dal suo atto di nascita, cioè, la decisione era viziata dall'idea di inibire agli ex parlamentari il diritto alla stessa tutela giudiziaria riconosciuta a tutti i cittadini.

Indebite pressioni politiche sugli organi di Autodichia

Tra i fattori esterni che hanno alimentato le nostre preoccupazioni circa l'imparzialità del giudizio voglio ricordare anche le indebite pressioni della politica sull'attività giudiziaria.

Prima fra tutte quella dell'allora Capo politico del M5S, Vicepresidente del Consiglio, Luigi di Maio, che in un "faccia a faccia" televisivo con il sottoscritto affermò che i ricorsi contro le delibere degli Uffici di Presidenza sarebbero falliti vista l'appartenenza politica dei giudici alle stesse forze politiche che avevano deliberato il taglio: un esplicito invito ai giudici ad agire secondo logiche politiche e non giuridiche.

Non da meno sono state le dichiarazioni del capo politico della Lega, on. Matteo Salvini, quando minacciò pubblicamente di sanzioni disciplinari tutti quegli ex parlamentari del suo partito che avessero osato fare ricorso.

Né può essere dimenticata, in questa nostra riflessione, la minaccia esplicita di una manifestazione sotto le finestre della Presidente del Senato per ottenere l'azzeramento della Commissione contenziosa o quanto meno le dimissioni dei giudici non parlamentari di quella commissione.

Minacce poi proseguite con la convocazione, quindici giorni dopo la dichiarazione dello stato di emergenza da Covid, di una manifestazione nazionale, con pullman da tutta Italia, da parte del M5S.

Tutto ciò, come è noto, ha portato alle dimissioni di alcuni giudici e alla loro sostituzione, ritardando di almeno un anno la sentenza della Commissione Contenziosa.

Infine, tra le indebite minacce della politica vanno ricordate le dichiarazioni pesantemente polemiche dei principali leader politici nazionali contro la sentenza di 1° grado dell'organo giurisdizionale del Senato e la esplicita richiesta di ribaltarla nell'organo di secondo grado.

Regole violate, ostruzionismo e dilatazione dei tempi dei procedimenti

Quanto ai fattori interni all'attività degli organi giudiziari di Camera e Senato che hanno accresciuto le nostre preoccupazioni sull'imparzialità dei giudici, voglio

ricordare, innanzitutto, l'ingiustificata dilatazione dei tempi previsti dai regolamenti per arrivare a sentenza.

Per il Senato il tempo concesso dal regolamento per arrivare a Sentenza è di 120 giorni dal deposito del ricorso, mentre per la Camera dei Deputati è di 20 giorni dall'udienza in cui il dibattimento tra le parti si è concluso.

Come è facile constatare le regole stabilite dai Regolamenti di tutela giurisdizionale sono state ampiamenti violate, senza che vi fosse una qualche fondata giustificazione giuridica.

Si è trattato, in realtà, di una scelta politica.

Al Senato la scelta politica di far perdere tempo è il risultato di una dichiarata e rivendicata azione ostruzionistica messa in atto dalla Sen. Evangelista del M5S che dopo aver chiesto ripetutamente il rinvio della decisione con la scusa di voler approfondire la materia del contendere, si è dimessa, assieme al suo collega di partito supplente, dalla Commissione contenziosa del Senato, nel tentativo, pubblicamente rivendicato, di bloccare i lavori o comunque di ritardarne, come è avvenuto, la conclusione.

Né è possibile dimenticare dichiarazioni polemiche rese da alcuni membri della Commissione di garanzia del Senato contro la sentenza pronunciata dalla Commissione contenziosa.

Alla Camera, invece, il Consiglio di giurisdizione, a più di due anni dalla presentazione dei ricorsi, ancora non si è pronunciato conclusivamente sulle questioni fondamentali di legittimità costituzionale sollevate dagli oltre 1.400 ricorrenti.

Soltanto adesso, dopo una nostra lettera formale di diffida, il Consiglio di Giurisdizione della Camera dei Deputati, ha convocato per il 22 dicembre una udienza per decidere, anche se non sappiamo se poi questo effettivamente accadrà e in quali termini.

La composizione degli organi dovrebbe garantire imparzialità e terzietà dei giudici

Dalla nostra vicenda emergono ulteriori elementi interni alla attività giurisdizionale che alimentano i nostri dubbi e le nostre preoccupazioni circa il rispetto dei principi di terzietà, imparzialità e indipendenza dei giudici.

Mi riferisco, in particolare, alla questione della composizione degli organi giudicanti.

Come prevedono i regolamenti di tutela giurisdizionale di Camera e Senato, non tutti gli organi di primo e secondo grado dell'autodichia sono espressione diretta ed esclusiva delle forze politiche presenti in Parlamento

La commissione Contenziosa del Senato e le Commissioni giudicanti delle due Camere che trattano i problemi del personale, prevedono, accanto ai parlamentari in carica, la presenza di membri esterni purché abbiano, ovviamente, i requisiti di competenza giuridica necessaria.

Si tratta di una presenza che, in qualche modo, attenua una composizione di esclusiva origine politica, spingendo oggettivamente nella direzione di sentenze meno politiche e più giuridiche.

Di ciò ne abbiamo avuto un riscontro concreto al Senato nella netta difformità di comportamento tra giudici di primo grado e giudici di secondo grado.

La presenza di autorevoli giuristi esterni nella Commissione contenziosa del Senato è stata determinante nel pronunciamento, a maggioranza, della Sentenza n. 600/2020.

Con l'eccezione del Presidente della Commissione contenziosa, i giudici indicati dai gruppi parlamentari hanno votato, a quanto se ne sa, contro quella sentenza che, non a caso, è stata fatta oggetto di critiche e contestazioni pesantissime da parte dei leader delle principali delle forze politiche.

L'assenza di membri esterni nella Commissione di garanzia del Senato ha fatto slittare il comportamento dei giudici di secondo grado dal terreno giuridico al terreno più propriamente politico.

L'accoglimento della richiesta di sospensiva della sentenza di primo grado, avanzata dal Senato, è la manifestazione più evidente di questo slittamento.

La Commissione di garanzia non si è posta come "terza" tra le parti in conflitto.

Impedendo illegittimamente agli avvocati dei ricorrenti di prendere parte all'udienza e ignorando consapevolmente una giurisprudenza più che consolidata in materia di sospensive, la Commissione di garanzia si è fatta "parte", con buona pace dei principi di imparzialità e indipendenza.

L'esperienza che abbiamo fin qui fatto, propone una domanda di fondo.

L'uso politico dell'Autodichia indebolisce il Parlamento

L'attuale assetto dell'autodichia è in grado di tutelare i diritti di quanti sono costretti a ricorrervi o, come sostengono autorevoli commentatori, l'autodichia è "il buco nero del nostro sistema costituzionale dei diritti"?

La risposta a questa domanda vede una accesa discussione tra due fronti contrapposti.

Un fronte che propone per ragioni storiche e per ragioni di principio il superamento dell'istituto dell'autodichia.

L'altro fronte che, al contrario, lo ritiene alla luce della nostra Costituzione, un istituto tutt'ora valido perché riesce a tenere in equilibrio la tutela dell'autonomia del Parlamento con la tutela dei diritti delle persone.

Non entro, in questa sede, nel merito di questa assai complessa discussione.

Mi limito soltanto a mettere in evidenza che la Corte Costituzionale, la Suprema Corte di Cassazione e la Corte Europea dei diritti dell'uomo, attraverso le loro sentenze, hanno sempre ribadito l'idoneità dell'istituto dell'autodichia a garantire, a precise condizioni, la tutela giurisdizionale dei diritti delle persone.

Questo significa che una nostra iniziativa sul tema dell'autodichia ha qualche difficoltà a svilupparsi fuori dal terreno indicato dalla giurisprudenza delle supreme magistrature.

Non solo per il dato oggettivo della difficoltà a mettere in discussione quella giurisprudenza ma anche e soprattutto per la convinzione profonda che ci ha sempre unito e ci unisce, del valore fondamentale dell'autonomia e della libertà del Parlamento contro tutte le forme di interferenza e di condizionamento dell'attività parlamentare.

Alla base della nostra battaglia contro il taglio dei vitalizi, abbiamo sempre posto la difesa e l'autonomia della funzione parlamentare come garanzia dell'autonomia e della libertà del Parlamento.

Credo che, nonostante l'uso distorto a cui è sottoposto l'istituto dell'autodichia, noi dobbiamo continuare a difendere l'autonomia del Parlamento nel regolare le proprie controversie interne.

Lo facciamo nella consapevolezza che è proprio l'uso politicamente distorto di certi istituti parlamentari ha portato alla cancellazione di prerogative e garanzie parlamentari che nel corso degli anni hanno gravemente indebolito l'autonomia del Parlamento e della funzione parlamentare.

Aver concesso o negato autorizzazioni a procedere sulla base di schieramenti di partito, ha fatto perdere di credibilità e di legittimità all'istituto dell'immunità parlamentare,

concedendo potenzialmente alla magistratura uno spazio di interferenza che, invece, la Costituzione vuole giustamente limitare.

Autodichia sì, ma la terzietà del “giudice” non è garantita da parlamentari in carica

Oggi, l'uso politico dell'autodichia può portare alla cancellazione di questo istituto e all'ulteriore indebolimento dell'autonomia del Parlamento.

Ovviamente, questo non significa rinunciare a utilizzare tutti gli spazi giuridici esterni al Parlamento per portare avanti la nostra battaglia.

In questo quadro, la questione non è autodichia sì o autodichia no, ma di quale autodichia c'è bisogno per garantire l'effettività della tutela giurisdizionale dei diritti di quanti operino o hanno operato nel Parlamento.

Dobbiamo, cioè, verificare se le attuali regole che disciplinano l'attività giurisdizionale degli organi di giustizia interni, siano in grado di garantire la tutela dei diritti.

Tutta la giurisprudenza delle supreme magistrature a cui ho fatto prima riferimento, sostiene che l'attuale assetto normativo dell'autodichia assicura il rispetto dei principi di terzietà, imparzialità e indipendenza che debbono regolare l'attività giurisdizionale.

Noi ci permettiamo di dubitarne!

La garanzia del corretto comportamento di giudici non può risiedere soltanto, come sostenuto dalla giurisprudenza costituzionale, nel regime delle incompatibilità e nella competenza professionale dei parlamentari chiamati a giudicare.

È sicuramente importante che la norma che assegnava agli uffici di Presidenza delle Camere il compito di giudicare le delibere da essi adottate, sia stata censurata e cancellata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e abbia contribuito a definire un regime di incompatibilità per i componenti degli organi di tutela giurisdizionale.

Così come è importante che i giudici dell'autodichia abbiano le competenze giuridiche necessarie a svolgere il loro lavoro.

ma si tratta, tuttavia di condizioni e di requisiti necessari ma non del tutto sufficienti a garantire processi rispettosi dei valori dei principi costituzionali.

Un giudice scelto tra i parlamentari in carica su indicazione del gruppo parlamentare come può garantire la sua “terzietà” se è contemporaneamente parte in causa in quanto appartenente a uno schieramento politico che ha deciso o avversato la deliberazione oggetto del contendere?

Non siamo di fronte a un evidente conflitto di interesse?

Che garanzia di imparzialità e di indipendenza può dare un giudice la cui carriera politica e parlamentare può essere stroncata o agevolata in base alla distanza esistente tra la sentenza pronunciata e le direttive del suo partito?

È legittimo designare a far parte di organi giudiziari interni delle Camere parlamentari in carica che fanno parte di raggruppamenti politici che si battono e propongono la cancellazione dell'articolo della Costituzione sul divieto di vincolo di mandato o che, addirittura, hanno iscritto, come accade per il M5S, negli statuti dei gruppi parlamentari norme che aboliscono di fatto la libertà di mandato che la Costituzione sancita dall'art. 67 della Carta ?

È per noi evidente che comporre con i parlamentari in carica gli organi di giudizio interni, non garantisce, sul piano oggettivo, il rispetto dei principi di terzietà, imparzialità e indipendenza richiesti dalla Costituzione italiana.

Autodichia, urgente riformare la composizione degli organi e dare tempi certi ai processi

È chiara, allora, la necessità di procedere a una riforma dei regolamenti di tutela giurisdizionale di Camera e Senato in modo che i canoni fondamentali dell'attività giudiziaria interna, sanciti dalla Costituzione, siano rispettati.

Due nodi, in particolare, vanno affrontati: il nodo della composizione degli organi dell'autodichia e quello dei tempi del processo.

Ci sono altri nodi minori che potrebbero essere affrontati, ma solo a valle di quelli maggiori.

Sulla composizione degli organi la soluzione di escludere da essi i parlamentari in carica è l'unica che appare efficace.

Si eliminerebbe in radice l'inevitabile conflitto di interessi che oggettivamente affligge gli organi giudicanti interni e che, a mio parere, rende incompatibile con la funzione giudiziaria la presenza di parlamentari in carica.

Rimanendo in capo alle Camere il potere di nomina dei giudici, non vi sarebbe alcuna violazione del principio costituzionale della loro autonomia.

Il modello a cui fare riferimento potrebbe essere quello degli organi di autodichia della Presidenza della Repubblica.

Quanto al nodo dei tempi previsti per la presentazione dei ricorsi, per il dibattito e per la conclusione del procedimento, l'esperienza ci dice che la sistematica violazione dei termini temporali prescritti impone che quei termini non siano più "ordinatori" ma siano resi "perentori" e che la loro ingiustificata violazione comporti formali e ben definite responsabilità dei giudici.

La formulazione di una nuova proposta di regolamento, penso che debba avvenire al termine di un dibattito pubblico approfondito.

In gioco ci sono valori costituzionali fondamentali di una democrazia parlamentare che richiedono l'apertura di un confronto serio con i più significativi esponenti e della scienza giuridica costituzionale e del diritto parlamentare.

L'Associazione promuova un confronto sull'Autodichia con giuristi e forze politiche

La proposta che avanza al CD è quella di costruire con il mondo del diritto parlamentare e costituzionale un convegno – seminario per rispondere alle domande e agli interrogativi che abbiamo sollevato.

Abbiamo, inoltre, la necessità che a questo convegno–seminario faccia seguito l'apertura di un confronto con le forze politico-parlamentari che dovranno decidere sull'accoglimento o meno delle proposte che scaturiranno alla luce del confronto con il mondo della scienza giuridica che intendiamo aprire.

Dobbiamo, infine, considerare la possibilità di aprire sui regolamenti vigenti, in ragione della loro inidoneità a garantire terzietà, imparzialità e indipendenza, un vero e proprio fronte di azione giuridica, verificandone con i costituzionalisti e gli avvocati la fattibilità.

Sono convinto che proprio sul terreno della mancanza oggettiva dei requisiti fondamentali sempre richiamati dalla giurisprudenza costituzionale, esista lo spazio giuridico necessario a portare la questione di fronte alle supreme magistrature italiane ed europee.

Se l'azione giudiziaria in corso si concluderà in modo insoddisfacente rispetto alle questioni di legittimità costituzionale sollevate dai ricorrenti, noi lavoreremo per portare la nostra battaglia oltre l'autodichia.