

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1076

## PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**ALMIRANTE, PAZZAGLIA, ALPINI, BAGHINO, BERSELLI, CARADONNA, DEL DONNO, FINI, FRANCHI, GUARRA, LO PORTO, MACALUSO, MACERATINI, MARTINAT, MASSANO, MATTEOLI, MAZZONE, MENNITTI, MITOLO, NANIA, PARIGI, PARLATO, PELLEGATTA, POLI BORTONE, RALLO, RAUTI, RUBINACCI, SERVELLO, SOSPIRI, STAITI di CUDDIA delle CHIUSE, TASSI, TATARELLA, TRANTINO, TREMAGLIA, VALENSISE**

*Presentata il 17 luglio 1987*

Abrogazione del secondo e del terzo comma  
dell'articolo 68 della Costituzione

ONOREVOLI COLLEGHI! — I cittadini si attendono — dal momento nel quale il tema della questione morale è divenuto per essi di particolare attenzione e preoccupazione — che i legislatori provvedano a rimuovere le cause dell'abbassamento del livello del costume e quindi ad eliminare anacronistici od assurdi privilegi dei parlamentari che fra le cause rientrano senza dubbio perché consentono maggiore spregiudicatezza nell'agire da parte di uomini di potere.

I cittadini pensano giustamente che la eliminazione delle immunità gioverebbe e non poco al ristabilimento di un costume politico essenziale, garantirebbe i citta-

dini dagli abusi dei parlamentari e restituirebbe ad essi la reale possibilità di ottenere tutela giudiziaria.

Oggi si pensa, cioè, che sono da abolire talune prerogative parlamentari.

*Cenni storici dell'istituto.*

Le prerogative parlamentari cominciarono ad affermarsi, come è noto, in Inghilterra, e subirono un'evoluzione contemporanea al superamento del regime assolutistico, soppiantato da quello parlamentare: per tutelare i membri del Parlamento appartenenti a gruppi contrari,

portatori di interessi contrastanti con la corona, li si sottraeva al sindacato delle opinioni espresse e dei voti dati; essi erano anche sottratti alla giurisdizione ordinaria (insindacabilità ed inviolabilità).

In Francia, soprattutto, si verificò un'affermazione di tali principi a partire dalla rivoluzione del 1789 e, con l'affermarsi dei principi della rivoluzione francese nel mondo europeo, essi furono trasferiti nelle norme di molte Costituzioni.

#### *Il fondamento attuale delle immunità.*

Oggi — dice il Traversa nell'*Enciclopedia del diritto* (volume XX) — « il fondamento delle immunità parlamentari viene generalmente ricondotto al concetto di indipendenza dell'organo parlamentare », e si afferma la loro necessità per assicurare un « libero esercizio della funzione parlamentare ». Essa si ritiene dettata più a tutela dell'indipendenza delle Camere che a tutela del singolo parlamentare; dal che poi si fa anche discendere la irrinunciabilità dell'immunità stessa. Altri autori ritengono che l'immunità sia legata al concetto di rappresentanza nazionale o alla necessità della integrità e continuità della funzione dell'Assemblea.

È però evidente che, con il mutare in senso più garantista delle costituzioni, delle opinioni dei cittadini e dei governanti, con l'indipendenza della magistratura, la funzione dell'immunità parlamentare non è più quella di un tempo, con la conseguenza che spesso, oggi, l'uso dell'immunità e soprattutto l'abuso del diniego dell'autorizzazione a procedere, viene visto dai cittadini e dall'autorità giudiziaria come una sorta di strumento per sottrarsi al corso necessario della giustizia.

Se è vero che l'articolo 68 della Costituzione ancora dà luogo a discussioni dottrinarie per quanto riguarda la natura giuridica dell'immunità, l'interesse protetto e la titolarità del diritto, sembra giusto ai fini nostri che venga esaminato per le due disposizioni che contiene,

quella del primo comma, che configura quella che viene definita esattamente « insindacabilità » e quella del secondo comma, che configura la « inviolabilità ».

#### *Insindacabilità ed inviolabilità.*

Per quanto riguarda il primo comma, cioè l'insindacabilità, è noto che la più autorevole dottrina la interpreta nel senso che, nei casi eccezionali in cui la Costituzione consente che siano previste per legge punizioni o divieti di manifestazione del pensiero in deroga all'articolo 21, siffatte punizioni non siano ammissibili per i parlamentari. Esattamente, quindi, la dottrina dominante esclude ogni forma di responsabilità penale, civile e amministrativa dei parlamentari a causa delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni (vedansi il Mortati, il Manzella, il Romano, il Biscaretti di Ruffia, il Virga, il Traversa).

Il godimento di un potere di critica qualificata che il primo comma stabilisce a favore dei parlamentari appare giusto e necessario, soprattutto a tutela dei diritti di critica delle opposizioni, ma anche a tutela del diritto di critica dei singoli parlamentari. Pertanto, non si pone l'esigenza di una modifica della norma anzi si può chiedere all'interprete che non ci si limiti, a garantire che tale potere venga esercitato nell'ambito dell'attività propria del parlamentare, e cioè che venga riferito all'esercizio della propria funzione parlamentare, la quale — si badi — non può essere soltanto quella che si svolge nell'aula, come stabiliva a suo tempo lo Statuto albertino.

Il discorso è invece del tutto diverso per quanto attiene alla prerogativa dell'invio alla giustizia, sia sotto il profilo della sottoposizione a processo penale, sia sotto il profilo dei provvedimenti di coercizione personale e domiciliare.

Tale prerogativa è stabilita dai commi 2 e 3 dell'articolo 68 della Costituzione.

Le preoccupazioni di molti parlamentari riguardano quest'ultima prerogativa e

non la prima. Si tratta di preoccupazioni in parte fondate sul fatto che lo strapotere di alcuni magistrati dal mandato di cattura e dall'imputazione « facili », di magistrati politicizzati al servizio delle ideologie, impone alcune cautele. Tali ultime non possono, però, riguardare soltanto i parlamentari, ma anche tutti gli altri cittadini. Per reagire a questa sostanziale illegittimità del procedere di alcuni magistrati, si deve operare sull'amministrazione della giustizia in genere e non solo sulla immunità parlamentare.

Se l'amministrazione della giustizia è in crisi — e non può non esserlo in uno Stato che versa in una crisi generale — non si pensi di rafforzare o di mantenere immunità assurde, ma si pensi a por mano alla riforma generale delle istituzioni. La prerogativa della inviolabilità non riguarda l'attività strettamente funzionale. La sua eliminazione, su un piano di principi, non crea, quindi, lesione né ai diritti del Parlamento né a quelli del singolo nel suo *status* di parlamentare.

La sua eliminazione rimuove l'assurdo della inviolabilità anche per reati precedenti l'elezione parlamentare pure gravissimi (caso Toni Negri insegna).

Può ledere il diritto del singolo e la stessa funzione parlamentare soltanto ove riguardi reati politici in quanto questi ultimi possono avere connessione con l'attività parlamentare o collegarsi con le idee politiche professate dal parlamentare e condivise da una certa quantità di elettori, da quelli, cioè, che hanno espresso favore al parlamentare medesimo.

#### *Il reato politico.*

Ci è sembrato, in passato, essenziale limitare la garanzia dell'inviolabilità al reato politico. Però nel nostro ordinamento la definizione di reato politico non esiste a livello di norme costituzionali e tutte le volte che si è dovuto fare riferimento al contenuto di tale reato — come nel caso della norma sull'estradizione, che è uno dei casi più concreti di appli-

cazione — ci si è trovati di fronte a difficoltà molto rilevanti.

A parte alcune considerazioni sulla legislazione attuale occorre dire che tutta la materia del delitto politico ha bisogno di una definizione in sede costituzionale, per giungere alla quale si può anche partire da un esame sistematico dei contenuti di cui all'articolo 8 del codice penale che fissa due categorie. La prima ricomprende tra i delitti politici (che è categoria limitata rispetto ai reati politici) quelli che offendono un interesse politico dello Stato, ovvero un diritto politico del cittadino; la seconda i delitti determinati in tutto o in parte da motivi politici. Si tratta di due categorie amplissime, considerate dal codice al fine di una possibilità di repressione, nel caso fosse stata ritenuta opportuna da parte del ministro della giustizia.

Queste definizioni potrebbero infatti essere accettate come base di discussione, e dovrebbero valere per limitare le immunità ai reati politici (non poi tanti), cioè per limitare la garanzia dell'inviolabilità del parlamentare al solo caso del reato politico.

Discussione peraltro impossibile in questa sede e che abbiamo iniziato per dire che sarebbe accettabile dai cittadini soltanto una « inviolabilità » per i delitti politici.

Quell'alone di idealità che all'inizio del diciannovesimo secolo, circondava i delinquenti politici e l'indulgenza che veniva ad essi riservata è peraltro cosa molto vecchia, alla quale certamente noi non ci richiamiamo. Vorremmo chiedere che vengano garantiti i parlamentari accusati di reati politici e non quelli accusati di reati comuni. Si tratta di azioni di natura assolutamente diversa: mentre per il delitto politico si tratta, in sostanza, di garantire la insindacabilità, per il delitto comune si tratta di ben altro, che non ha nulla a che vedere con l'autonomia o con le garanzie riservate al Parlamento né con le garanzie concernenti il singolo parlamentare la cui osservanza è assicurata, sufficientemente, dalla cosiddetta insindacabilità o irresponsabilità.

*Superare le assurdità.*

Però occorre soprattutto far cessare gli abusi. Non debbono più esservi discriminazioni, quelle discriminazioni che hanno visto i parlamentari appartenenti a partiti maggiori coperti dalla immunità per reati comuni e parlamentari appartenenti a partiti minori rinviati a giudizio per reati politici e, in particolare, per reati di opinione. Queste sono le verità che traspaiono dall'uso distorto dell'immunità, dovute all'esistenza di una norma che consente queste discriminazioni e prevaricazioni da parte della maggioranza.

Ed allora anche l'importante differenza fra reato politico e reato comune può essere superata dalla esigenza di porre fine a privilegi assurdi.

Si ha timore di modificare sostanzialmente l'istituto dell'immunità perché cadrebbero molti scudi. Noi consideriamo la modifica che proponiamo ancor oggi come fonte di moralizzazione della vita pubblica. La elezione alle Camere non può servire per coprire malefatte né per essere autorizzati a commetterle. È inu-

tile se non ridicolo mutare soltanto le regole della procedura per la concessione dell'autorizzazione a procedere sia perché esisterebbero poche garanzie di rispetto della procedura sia perché le ingiustizie di anacronismi di un istituto si eliminano soltanto abolendo l'istituto.

Crediamo quindi che occorra agire in profondità. Di fronte alla crisi delle istituzioni la peggiore soluzione alla quale si potrebbe giungere sarebbe quella di non decidere alcunché di veramente innovativo.

Il parlamentare sia giudicato dal giudice ordinario come ogni altro cittadino.

Questa proposta tende appunto ad affrontare sul piano più serio il tema della eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge ed a combattere i privilegi che sono scudi impenetrabili di chi, con le complicità di un largo numero di parlamentari, si può sottrarre alla giustizia.

La società italiana è cambiata dai tempi della Costituzione e chiede al legislatore di assecondare il suo sentire.

Confidiamo pertanto nell'approvazione di questa proposta di legge.

**PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE**

—

**ART. 1.**

1. Il secondo e il terzo comma dell'articolo 68 della Costituzione sono abrogati.