N. **86-445-529-534-620-806-841-851-854-898-1055-A**

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE SPECIALE PER L'ESAME DELLE PROPOSTE DI LEGGE CONCERNENTI LA RIFORMA DELL'IMMUNITÀ PARLAMENTARE

(Relatore: **CARLO CASINI**, *per la maggioranza*)

SULLE

PROPOSTE DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

VIOLANTE, ANGIUS, BARBERA, BARGONE, CESETTI, COLAIANNI, CORRENTI, FINOCCHIARO FIDELBO, FORLEO, IMPOSIMATO, LETTIERI, RECCHIA, ALFONSINA RINALDI, RODOTÀ, SENESE, TORTORELLA, VIGNERI (86)

Presentata il 23 aprile 1992

—

Abrogazione dei commi secondo e terzo dell'articolo 68 della Costituzione, in materia di autorizzazione a procedere nei confronti di parlamentari

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

FINI, TATARELLA, ABBATANGELO, AGOSTINACCHIO, ANEDDA, BERSELLI, BUONTEMPO, BUTTI, CARADONNA, CELLAI, GAETANO COLUCCI, CONTI, GASPARRI, IGNAZIO LA RUSSA, LO PORTO, MACERATINI, MARENCO, MARTINAT, MASSANO, MATTEOLI, MUSSOLINI, NANIA, PARIGI, PARLATO, PASETTO, PATARINO, POLI BORTONE, ROSITANI, SERVELLO, SOSPIRI, TASSI, TRANTINO, TREMAGLIA, VALENSISE (445)

Presentata il 28 aprile 1992

—

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

d'iniziativa del deputato PAPPALARDO (529)

Presentata il 4 maggio 1992

—

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

---

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BATTISTUZZI, ALTISSIMO, BIONDI, RAFFAELE COSTA, PATUELLI, ZANONE (534)

Presentata il 5 maggio 1992

—

Modifiche all'articolo 68 della Costituzione concernente l'immunità parlamentare

---

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

PIERLUIGI CASTAGNETTI, DE MITA, MATTARELLA, FRACANZANI, GITTI, VISCARDI, FRONZA CREPAZ, AZZOLINI, BIASUTTI, CIAFFI, MAZZUCONI, ROJCH, NUCCI MAURO, SILVIA COSTA, CASILLI, AGRUSTI, LUIGI GRILLO, BORRI, SANZA, LUCCHESI, DIANA, WILMO FERRARI, BACCARINI, SARETTA, SILVESTRI, CORSI, PINZA, ALAIMO, RIVERA, GIUSEPPE SERRA, MENSORIO, TABACCI, MENSURATI, NICOTRA, MATULLI, TORCHIO, BICOCCHI, DI MAURO, LUSETTI (620)

Presentata il 7 maggio 1992

—

Modificazioni dell'istituto dell'immunità parlamentare previsto dall'articolo 68 della Costituzione

---

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

ALFREDO GALASSO, PALERMO, NOVELLI, BERTEZZOLO, FERNANDO DALLA CHIESA, FAVA, GAMBALE, ROZZA GIUNTELLA, NUCCIO, ORLANDO, PISCITELLO, POLLICHINO (806)

Presentata il 20 maggio 1992

—

Modifica dell'articolo 68 della Costituzione relativo al principio dell'immunità parlamentare

---

d'iniziativa del deputato TASSI (841)

Presentata il 25 maggio 1992

—

Modifica dell'articolo 68 della Costituzione

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

PAISSAN, RUTELLI, GIULIARI, DE BENETTI, MATTIOLI, LECCESE, PECORARO SCANIO, CRIPPA, BOATO, PRATESI, BETTIN, SCALIA (851)

Presentata il 25 maggio 1992

—

Modifica dell'articolo 68 della Costituzione

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BINETTI, LIA, FRASSON (854)

Presentata il 26 maggio 1992

—

Modifica dell'articolo 68 della Costituzione

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BOSSI, AIMONE PRINA, ANGHINONI, ARRIGHINI, ASQUINI, MAURIZIO BALOCCHI, BAMPO, BERTOTTI, BONATO, BORGHEZIO, BRAMBILLA, CALDEROLI, CASTELLANETA, CASTELLI, COMINO, CONCA, DOSI, FARASSINO, FLEGO, FORMENTI, FORMENTINI, FRAGASSI, FRONTINI, GNUTTI, ALDA GRASSI, LATRONICO, LAZZATI, LEONI ORSENIGO, MAGISTRONI, MAGNABOSCO, ANTONIO MAGRI, GIANMARCO MANCINI, MARONI, MATTEJA, MAZZETTO, MEO ZILIO, METRI, MICHIELON, NEGRI, ONGARO, OSTINELLI, PADOVAN, PERABONI, PETRINI, PIOLI, PIVETTI, POLLI, PROVERA, ROCCHETTA, LUIGI ROSSI, MARIA CRISTINA ROSSI, ORESTE ROSSI, SARTORI, TERZI, VISENTIN (898)

Presentata il 1° giugno 1992

—

Modifiche all'articolo 68 della Costituzione, concernente l'immunità parlamentare

---

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MASTRANTUONO, LABRIOLA, LA GANGA, LUCARELLI, ROMANO (1055)

Presentata il 19 giugno 1992

—

Modifica dell'articolo 68 della Costituzione, concernente l'immunità parlamentare

---

Presentata alla Presidenza il 6 luglio 1992

RELAZIONE PER LA MAGGIORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La modifica della norme costituzionali in materia di autorizzazione a procedere non è soltanto una forte domanda popolare legata all'emergere attuale e drammatico della « questione morale », con il conseguente crescente distacco tra cittadini e politici. Bisogna ricordare, infatti, che fin dalla IX legislatura il Parlamento aveva messo in cantiere la riforma, tanto che la Camera aveva già approvato un nuovo testo, sottoposto poi ad alcune correzioni da parte della Commissione affari costituzionali del Senato, ma non portato in aula in quella sede a causa dello scioglimento anticipato delle Camere. Ora la domanda si è fatta più forte, fino a esigere talora la completa abrogazione dell'istituto. Le ragioni di una così radicale domanda meritano ogni attenzione. Nel suo nucleo essenziale la critica all'articolo 68 si basa sul principio di uguaglianza. « La legge è uguale per tutti » è scritto in ogni aula di giustizia: appartiene al passato l'idea che il *princeps* sia *legibus solutus*. Oggi, in uno stato di diritto chi fa le leggi è per primo tenuto ad applicarle. È vero che la prerogativa costituzionale è stabilita non a tutela del singolo parlamentare, ma del Parlamento. Tuttavia se essa di fatto si traduce in una sorta di privilegio che impedisce l'applicazione delle leggi penali a talune persone, il *vulnus* è davvero assai grave.

Si suol replicare che il difetto non sta nell'articolo 68, che quindi andrebbe immutato, ma nella sua applicazione, che invece andrebbe corretta. In effetti è difficile negare che vi sia stato un uso non adeguato dell'articolo 68. L'elevata percentuale delle autorizzazioni negate non sembra giustificabile con un atteggiamento persecutorio altrettanto esteso della magistratura da cui bisognerebbe difendere il Parlamento. Nel sistema attuale, poi, non prendere alcuna decisione sulla domanda di autorizzazione equivale di fatto a respingerla, con l'aggravante della mancanza di una qualsiasi motivazione.

Il carettere assolutamente non eccezionale del diniego di autorizzazione ed il fatto che esso impedisca fin dalle origini qualsiasi indagine producono poi inconvenienti molto seri.

La prova dei reati risulta, nella maggioranza dei casi, dagli elementi raccolti immediatamente: il tempo disperde memoria e documenti. Perciò l'impossibilità per il giudice di compiere indagini fino a che non intervenga l'autorizzazione, quando essa è negata o continuamente rinviata, trasforma l'improcedibilità (che è temporanea, opera cioè fino al termine del mandato parlamentare) in definitiva non punibilità di fatto (destinata ad operare anche dopo il termine del mandato, per la pratica impossibilità di reperire gli elementi di prova).

La facilità del diniego e del rinvio di ogni decisione può indurre a candidature, o a ricandidature, la cui motivazione non secondaria è quella di evitare un processo penale, il che – evidentemente – riduce l'efficacia di prevenzione generale del diritto penale nei confronti di una determinata categoria di persone. E ancora: se il rifiuto di autorizzazione è un evento abituale, non legato a rigorosi parametri, facile è la tentazione che nella decisione pesino rapporti di alleanza politica, o anche di semplice amicizia, con la possibilità di scambi di favori e persino di influenza e condizionamento di aspetti più

ampi della vita politica. Perciò chi invoca la demolizione dell'articolo 68 ha solide ragioni. È ben chiaro che, pur restando immutata questa disposizione ne sarebbe possibile (e doverosa) un'applicazione più rigorosa. Tuttavia la legge non è quella che risulta dalle parole scritte, ma quella che vive concretamente nell'attuazione pratica. Se sono avvenute deviazioni è segno che le parole scritte lo consentivano e dunque è opportuno modificarle in modo da avere più robuste garanzie. Del resto alcuni rilievi critici riguardano anche la lettera dell'articolo 68.

A tutti questi argomenti resiste un diverso modo di vedere presente, in misura differente, in tutte le forze politiche.

Trattandosi di modificare la Costituzione destinata a durare nel tempo e a disciplinare delicati rapporti tra i poteri dello Stato: non potendosi escludere che in situazioni estreme la libertà del Parlamento sia l'ultima forza della democrazia, dovremmo essere molto cauti. È stato detto che « sarebbe grave e tragico errore piegarsi alla spinta emotiva suscitata dall'opinione pubblica » sicché l'abrogazione del secondo e del terzo comma dell'articolo 68 (contenuta in diverse proposte di legge) sarebbe « atto demagogico ed avventuristico ». La prima scelta da fare è dunque, quella tra abrogazione e conservazione.

Una risposta adeguata implica una rilettura dell'articolo 68 e soprattutto una rivisitazione dei suoi fondamenti logici. Essi sono due: l'esigenza di garantire la piena libertà del lavoro parlamentare senza interferenze indebite ad opera degli altri poteri dello Stato. Le prerogative contenute nell'articolo 68 trovano riscontro in istituti simili in tutti i paesi civili e non suscitarono particolari discussioni presso l'Assemblea costituente. Tuttavia l'origine storica dell'articolo 68 è legata ad un'organizzazione statuale oggi superata. Un tempo i sistemi giudiziari erano legati all'esecutivo e almeno gli organi promotori dell'azione penale erano organizzati gerarchicamente in una piramide che al vertice aveva il ministro della giustizia.

L'immunità si collocava dunque sul crinale che distingueva il potere legislativo da quello esecutivo, il quale poteva disporre in qualche modo anche del potere giudiziario. Il processo è sempre stato uno strumento importante per influire sulla politica e piegare i liberi Parlamenti. Gli esempi dello stalinismo e, in certa più limitata misura, del fascismo, sono eluquenti. Ancora oggi in molti ordinamenti vi è un rapporto tra esecutivo e promotori dell'azione penale, la quale, non sempre, come da noi, è obbligatoria, sicché il suo esercizio implica l'uso di criteri discrezionali, rispetto ai quali la difesa della funzione parlamentare assume un rilievo più marcato. Ma la nostra costituzione ha disegnato un sistema di completa indipendenza della magistratura, garantita da un organo di autogoverno; di obbligatorietà dell'agire penale, di garanzie per il diritto di difesa e di accertamento della verità interne al processo penale. Quest'ultimo poi è stato recentemente ridescritto, esaltando i princìpi della parità delle parti, del contraddittorio, della difesa, che dovrebbero garantire rispetto ad un uso persecutorio del potere giudiziario.

In contrasto con tali considerazioni, dopo aver riconosciuto che l'articolo 68 va modernamente valutato sul crinale del rapporto fra potere legislativo e giudiziario e non più nel rapporto tra potere esecutivo, si osserva che ragioni per mantenere le prerogative resistono, tenuto conto di possibili deviazioni appunto del potere giudiziario, che, indipendentemente dalla correttezza dei giudici, può essere eterodiretto o con denunce e offerte di prove finalizzate esclusivamente alla lotta politica o con campagne di stampa che, inevitabilmente, esercitano di fatto una influenza sulle cose giudiziarie. Un contributo alla cautela viene dal timore della asserita politicizzazione della magistratura e talora di un possibile individuale protagonismo che potrebbero, più o meno consapevolmente, spingere ad iniziative o a modalità istruttorie motivate solo dalla qualità di parlamentare dell'inquisito. Si sottolinea anche che le garanzie costituzionali sono destinate ad una lunga durata e devono preoccuparsi non solo dell'immediato, ma anche di possibili future situazioni di eccezionalità in cui la stessa vita democratica può essere messa in pericolo.

Alla luce di tutte queste osservazioni va riletto l'articolo 68 della Costituzione. Come è noto esso prevede tre diverse garanzie:

1) La insindacabilità per i voti dati e le opinioni espresse dai parlamentari. In questa ipotesi la prerogativa non opera sul piano processuale, ma su quello sostanziale. Nessun voto e nessuna opinione espressa nell'esercizio del mandato parlamentare costituisce reato. Il fondamento della norma è chiaramente la libertà del parlamentare. Si tratta di consentirgli l'esercizio della sua funzione che è tipicamente di parola, senza alcun impaccio che potrebbe derivare dal timore di persecuzioni penali.

2) L'autorizzazione agli arresti e alle perquisizioni. Qui oltre alla garanzia della libertà del parlamentare vi è come fondamento anche l'interesse alla completezza del corpo legislativo. Se uno o più membri sono in stato di detenzione si possono, al limite, alterare le maggioranze e conseguentemente la volontà popolare, quale si esprime attraverso i suoi rappresentanti. È da notare che questa giustificazione non vale per le perquisizioni il cui carattere invasivo della sfera privata è comunque evidente. Riguardo alle perquisizioni si è voluto probabilmente salvaguardare il prestigio, l'onore, la serenità del parlamentare, che si traduce in prestigio dell'intero Parlamento. Il parlamentare, poi, potrebbe conservare documenti o cose legate a vicende politiche di grande riservatezza, il cui uso potrebbe danneggiare ingiustamente l'azione politica. È da notare, quanto agli arresti, che la necessità di assicurare la completezza dell'organo legislativo non è intesa come un valore assoluto, tanto che non solo è possibile l'autorizzazione, ma neppure questa è necessaria nel caso di arresto in flagranza per reati particolarmente gravi. Nell'articolo 68, invece, si prevede la necessità dell'autorizzazione all'arresto anche in caso di condanna definitiva.

3) L'autorizzazione a procedere, prevista in via generale per qualsiasi tipo di reato è distinta dalla autorizzazione agli arresti. Il fondamento della garanzia è esclusivamente la indipendenza del Parlamento, che si esprime nella libertà del singolo parlamentare, la quale potrebbe essere turbata o da un'azione obiettivamente persecutoria della magistratura o da un collegamento stretto tra il fatto-reato e il mandato parlamentare. La natura politica del comportamento giustificherebbe una estensione della garanzia già contenuta nel principio della insindacabilità sia pure in forma attenuata: garanzia di irresponsabilità sostanziale per i voti dati e le opinioni espresse; garanzia processuale negli altri casi, subordinata al giudizio della Camera di appartenenza e alla durata del mandato.

Le critiche all'articolo 68 non riguardano la vera e propria insindacabilità; sfumano fin quasi a scomparire per quanto riguarda l'autorizzazione agli arresti; sono forti per quanto concerne l'autorizzazione a procedere. È quindi soprattutto riguardo a quest'ultima che bisogna fare una preliminare scelta di campo. Non si tratta soltanto di una scelta secca tra il mantenere tutto o l'abrogare tutto, ma, piuttosto, di stabilire l'angolo di visuale, la preoccupazione politico-legislativa prevalente che consente di scegliere anche tra varie possibili ipotesi intermedie. Tale scelta di campo, poi, condiziona anche i possibili ritocchi alle altre due garanzie. Ad esempio: una eventuale abrogazione integrale della autorizzazione a procedere potrebbe giustificare una prudente estensione della insindacabilità anche ad atti parlamentari non qualificabili facilmente come « voti » o « opinioni ».

In sostanza si tratta di decidere se le garanzie costituzionali dell'articolo 68 siano « eccessive » e cioè tali da violare seriamente il principio di uguaglianza, ovvero giuste così come sono e magari da ampliare in rapporto a presunte invadenze del potere giudiziario. La speciale Commissione che ha adottato il testo ora sottoposto al *plenum* della Camera ha scelto il primo angolo di visuale. La revisione dell'articolo 68 fa parte di un disegno complessivo di correzione di « regole » per intervenire anche legislativa-

mente nella cosiddetta « questione morale », in modo da rafforzare la prevenzione, scoraggiando la presunzione che la qualifica di parlamentare possa evitare l'esercizio dell'azione penale. È necessario, però, farsi carico delle esigenze che ancora richiedono la tutela dell'istituto parlamentare (libertà, completezza, difesa rispetto a possibili invadenze degli organi giudiziari) stabilendo però dei punti di equilibrio che non consentano una prassi sostanziamente violatrice del principio di uguaglianza, in particolare:

a) impedendo che l'omessa decisione equivalga ad un rifiuto di autorizzazione;

b) impedendo la dispersione dei mezzi di prova;

c) rendendo eccezione il diniego di autorizzazione rispetto alla regola della concessione.

Per quanto riguarda il primo comma dell'articolo 68 (insindacabilità) l'unica correzione proposta è di carattere verbale. Il testo attuale recita che « i membri del Parlamento non possono essere perseguiti ... ». L'espressione fa pensare soltanto al processo penale, mentre la giurisprudenza ha già inteso l'insindacabilità operante, come è logico, anche in campo amministrativo e civile: la libertà di espressione del pensiero e di voto non è limitata soltanto dalla minaccia penale, ma anche dalle sanzioni disciplinari o dal risarcimento del danno. Non si innova niente, perciò, ma si rende più chiaro il testo usando l'espressione « non sono responsabili ».

Nella IX legislatura il lavoro compiuto alla Camera portò all'approvazione di un testo che includeva nell'insindacabilità, accanto al « voto » e alle « opinioni », anche gli « atti », ben si intende, compiuti nell'esercizio delle funzioni parlamentari. Una tale correzione è stata suggerita anche in seno alla Commissione speciale costituita in questa legislatura, ma non sembra opportuna. La giurisprudenza dà già una interpretazione abbastanza ampia dei voti e delle opinioni che sono coperti da insindacabilità anche se espressi in sede diverse dall'edificio del Parlamento, purché in una funzione istituzionalmente parlamentare (ad esempio Commissione di indagine). D'altra parte la categoria degli « atti parlamentari » o è pleonastica o porterebbe ad un'astensione della garanzia, cioè esattamente ad un risultato opposto a quello perseguito. In sede interpretativa, poi, la categoria scatenerebbe incertezze interpretative e possibili allargamenti. L'introduzione degli « atti » al primo comma dell'articolo 68 è sostenuta particolarmente da quanti propugnano l'integrale abrogazione dell'autorizzazione a procedere, oppure chiedendo di sostituirla con un vero e proprio giudizio di merito della Camera di appartenenza sulla sussistenza dell'« atto parlamentare » introdotto al primo comma.

Ma, sebbene inseriti come correttivo dell'abrogazione dell'autorizzazione a procedere, gli « atti » del primo comma potrebbero portare in sede applicativa ad una violazione del principio di uguaglianza ancora più grave di quella attuale, per la ragione che è assai più intenso privilegio non essere mai responsabili di un atto piuttosto che poter fruire della eventualità di un semplice rinvio del processo.

La seconda soluzione prospettata suppone che quando il giudice ordinario procede per un fatto di natura parlamentare, la Camera possa intervenire e – se decide che effettivamente la natura del fatto lo rende inerente al mandato parlamentare – pronunciare l'archiviazione. Un tale sistema finirebbe, però, per creare un abnorme giudice speciale (la Camera di appartenenza) che pronuncerebbe nel merito, con l'ulteriore complicazione che, se la Camera non ritenesse l'atto di natura parlamentare restituendo il fascicolo al giudice ordinario, resterebbe il dubbio se questi potesse o meno prosciogliere ritenendo la natura parlamentare dell'atto, creando così un conflitto con il Parlamento. Se si ritenesse vincolante il giudizio della Camera si avrebbe come conseguenza la perdita di due gradi di giurisdizione su un punto di causa decisivo. Il

conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale è viceversa il sistema più limpido per risolvere i contrasti tra giurisdizione e Parlamento circa l'esistenza o meno della insindacabilità parlamentare. Ma un tale rimedio è già presente nell'ordinamento ed è stato già concretamente esperito.

In conclusione, salva la indicata modifica terminologica, è bene lasciare intatto il primo comma dell'articolo 68.

Sulla necessità di mantenere il principio dell'autorizzazione agli arresti vi è un ampio consenso: il fondamento della guarentigie è particolarmente robusto, perché le limitazioni della libertà alterano anche la composizione del Parlamento. Inoltre la possibilità di indebite pressioni esterne è più marcata nel caso di provvedimenti cautelari sia per la loro forte incidenza sulla libertà della persona, sia perché possono essere adottati fin dalle primissime fasi dell'indagine senza contraddittorio e senza possibilità di preventiva difesa. Tuttavia va trovato un punto di equilibrio migliore tra i vari interessi in gioco.

1) L'attuale terzo comma dell'articolo 68 prevede l'autorizzazione anche per trarre in arresto o mantenere in detenzione un membro del Parlamento definitivamene condannato. Il sacrificio del principio di uguaglianza pare su questo punto eccessivo. La custodia cautelare prima della sentenza definitiva non è mai obbligatoria e d'altronde l'articolo 27 della Costituzione stabilisce la presunzione d'innocenza. In tale contesto si comprende che il diniego di autorizzazione possa far prevalere la garanzia di libertà del Parlamento e il principio di completezza dell'organo legislativo. Ma quando le responsabilità sono accertate definitivamente il limite non è più ammissibile, il *fumus persecutionis* non è neppure ipotizzabile. Del resto il sistema attuale è disarmonico: esso esclude la necessità dell'autorizzazione per l'arresto in flagranza, che pure è misura cautelare, evidentemente tenendo conto della consistenza della prova accusatoria, mentre la prevede per l'esecuzione di sentenza definitiva, che implica l'applicazione di una pena a seguito di un vaglio completo e non più discutibile dell'apparato accusatorio. È del tutto logico, perciò, abrogare il terzo comma dell'articolo 68.

È naturale immaginare una legge ordinaria di accompagnamento di questa riforma costituzionale per prevedere ipotesi di decadenza dal mandato o di ineleggibilità, senza che, peraltro, si possa stabilire un automatismo in rapporto all'esecuzione della sentenza definitiva di condanna o pena detentiva. Questa, infatti, potrebbe riguardare anche fatti colposi o addirittura contravvenzionali oppure la pena da scontare potrebbe essere brevissima o un residuo di antiche condanne cui erano stati applicati benefici (indulto, condizionale, eccetera) revocati per qualsiasi ragione.

2) Una questione di grande delicatezza riguarda le perquisizioni. Esse sono atti, spesso di grande efficacia probatoria, tipicamente « a sorpresa ». Se l'indiziato sapesse che si verrà nella sua casa per cercare un certo documento ed egli lo possedesse, non esiterebbe a occultarlo o a distruggerlo preventivamente. In altri termini una perquisizione annunciata è destinata a sicuro insuccesso. Stabilire un obbligo di preavviso equivale a rinunciare alle perquisizioni. Ma la richiesta di autorizzazione alle perquisizioni è una forma molto robusta di avvertimento. Perciò stabilire la necessità di autorizzazione per le perquisizioni nei confronti dei membri del Parlamento equivale sostanzialmente ad affermare che i deputati e i senatori non possono in assoluto essere destinatari di perquisizione. L'effetto di dispersione delle prove è notevole. La violazione del principio di uguaglianza grave. Per questo il relatore non ha mai nascosto la sua preferenza per l'abolizione di questa autorizzazione. Nella Commissione è peraltro prevalso l'indirizzo opposto in considerazione del carattere fortemente invasivo nella sfera privata delle perquisizioni e della loro potenzialità persecutoria. Peraltro più che conservare la garanzia costituzionale si potrebbero immaginare intense cautele nella legge ordinaria, modellate sul meccanismo e sui limiti già previsti per i difensori dal codice di procedura penale.

In ogni caso il testo proposto accetta l'orientamento maggioritario nella Commissione.

A completamento va aggiunto che non esitendo più l'obbligatorietà dell'ordine o del mandato di cattura, l'esclusione dell'autorizzazione alla privazione della libertà personale va legata ad un altro parametro: con facilità esso è offerto dai casi in cui è obbligatorio l'arresto in flagranza per un delitto.

Resta da parlare del punto più delicato, cioè dell'autorizzazione a procedere vera e propria. Non mancano coloro che vorrebbero mantenere inalterato il sistema attuale. Abbiamo già enunciato alcune delle loro motivazioni. Esse hanno un fondamento nella realtà ma è dubbio che l'antidotto giusto rispetto ai pericoli lamentati sia un'autorizzazione a procedere estesa com'è attualmente. A ben guardare, poi, le preoccupazioni di tanti colleghi sono giuste, ma si dirigono verso un obiettivo sbagliato. Giustamente essi denuciano il cinismo di una lotta politica che non esita a dare notizia sulle prime pagine dei quotidiani delle informazioni di garanzia o comunque di indagini che per legge dovrebbero restare segrete. Giustamente essi denunciano riprese televisive di perquisizioni e di arresti che lasciano immaginare possibili accordi con gli organi dell'informazione. Credo, in effetti, che una prassi siffatta, apertamente illegale perché in contrasto con precise disposizioni di legge e con il principio costituzionale di presunzione di innocenza, tanto più dannosa nei confronti dell'uomo politico il cui patrimonio principale è il consenso della gente, debba essere fermamente stigmatizzata. La questione, però, non riguarda soltanto i parlamentari, ma tutti i cittadini. La pena della gogna è istituto medievale e se il nostro codice penale prevede come pena accessoria la pubblicazione della sentenza penale di condanna, ciò significa per un verso che la notorietà delle accuse ha carattere afflittivo e, per altro verso, che l'afflizione della notorietà non dovrebbe essere applicata da organi che non hanno competenza in materia penale prima che si sia svolto il giudizio. Si tratta di una questione che investe i diritti umani fondamentali ma che non c'entra per niente con l'autorizzazione a procedere, la quale non difende affatto il deputato o il senatore rispetto ai descritti effetti perversi, ma, anzi, ne amplifica l'occasione e l'estensione per quel tanto di pubblicità che la richiesta dell'autorizzazione e la sua discussione comportano. Bisogna perciò che il legislatore operi in modo da garantire rispetto della legalità riguardo al segreto istruttorio, ma questo è discorso diverso.

Analoghe considerazioni si debbono fare quanto all'affermato rischio derivante dalla cosiddetta « politicizzazione » dei magistrati. Posto che il fenomeno sia davvero reale, esso costituirebbe un danno per tutti i cittadini e non soltanto per i parlamentari e perciò andrebbe combattuto non solo lo scudo dell'autorizzazione a procedere, ma incidendo sui meccanismi di carriera dei magistrati e sui sistemi elettorali relativi agli organi del loro autogoverno. È anzi auspicabile, ad avviso del relatore, che siano assunte iniziative nelle direzioni ora indicate in concomitanza con la riforma dell'articolo 68 della Costituzione.

Tutto ciò premesso, non si può negare che l'autorizzazione a procedere conserva ancora oggi un carattere di garanzia residuale che dovrebbe essere utilizzata soltanto in pochi casi eccezionali. La riforma deve anche impedire che continui rinvii della decisione equivalgano al rifiuto di autorizzazione a procedere ed altresì che il congelamento delle indagini porti alla dispersione della prova. Per rispondere alla prima di queste due esigenze è sufficiente stabilire un termine perentorio entro il quale la Camera deve adottare la decisione e fissare la conseguenza della mancata decisione nel venir meno di qualsiasi impedimento al processo. Questo sistema può essere realizzato o con lo schema dell'autorizzazione e del silenzio-assenso se il procedimento è bloccato automaticamente per tutto il termine, ma inizia o riprende alla scadenza del termine se non è intervenuta alcuna decisione, oppure con lo schema del potere di sospensione attribuito al Parlamento (nel termine stabilito esso può ordinare la so-

spensione del procedimento, che peraltro prosegue indisturbato se e fino a che la sospensione non interviene e che comunque non trova più alcun impaccio dopo la scadenza del termine). L'obiettivo di non consentire la dispersione delle fonti di prova dipende sia dal meccanismo prescelto (l'attribuzione di un potere di sospensione non blocca le indagini) sia dal momento iniziale da cui comincia a decorrere il termine. Nella Commissione speciale si è lungamente discusso su questo tema. Si potrebbe immaginare una riforma che fa scattare il meccanismo dell'autorizzazione solo dopo il compimento delle indagini preliminari. In tal modo potrebbe essere rinviato il dibattimento, ma nessun elemento di prova sarebbe disperso. L'ulteriore vantaggio sarebbe che la Camera di appartenenza avrebbe a disposizione un materiale completo per valutare seriamente il carattere politico del comportamento incriminato ovvero l'esistenza di un *fumus persecutionis*. L'ulteriore vantaggio sarebbe che molti parlamentari innocenti, sarebbero rapidamente prosciolti nella fase delle indagini preliminari e sarebbe così meglio tutelato il diritto al processo e al rispetto della loro onorabilità. Oggi la necessità di chiedere l'autorizzazione a procedere prima delle indagini comporta la difficoltà di raccogliere anche le prove a discarico e lascia a lungo sul parlamentare innocente un'ombra che si trasforma in ombra per l'intero Parlamento. Questo sistema presenta, però, un inconveniente grave che lo pone in contraddizione con la *ratio* dell'istituto. L'autorizzazione a procedere vuole difendere il parlamentare rispetto a possibili persucuzioni giudiziarie. Ma la garanzia massima per ogni imputato innocente è la verità e non abbiamo ancora trovato uno strumento migliore del processo penale per accertare la verità. Il momento processuale in cui massime sono le garanzie per l'imputato (contraddittorio, pienezza di difesa, pubblicità degli atti) è quello del giudizio, mentre la fase delle indagini preliminari, condotte da una persona singola e con garanzie minori, è quella dove più facilmente può dispiegarsi un intento persecutorio. Collocare perciò l'autorizzazione a procedere al termine delle indagini preliminari rischia, per un verso, di privare l'imputato innocente del beneficio di un rapido accertamento della verità e, per altro verso, di privare il Parlamento di ogni reale potere di contrasto nei confronti di iniziative indebitamente invasive in ramo politico. Va anche aggiunto che in un testo costituzionale si definisce male il momento in cui si concludono le indagini preliminari, in quanto non è possibile far riferimento ad un codice che è legge ordinaria e può esercitare il potere di sospensione. Nel frattempo gli organi inquirenti possono compiere tutti gli accertamenti ritenuti utili e persino procedere a giudizio se ciò è tecnicamente possibile. Ma la Camera può intervenire a bloccare anche le indagini preliminari ove ne ravvisi l'opportunità. La flessibilità dell'intervento implica i seguenti vantaggi:

a) le prime indagini sono sempre compiute, non essendo immaginabile, anche per semplici ragioni organizzative, un intervento sospensivo che le anticipi completamente;

b) il Parlamento potrà intervenire o non intervenire man mano che le indagini si dispiegano, potendosi l'intento persecutorio rivelare in momenti successivi alla semplice registrazione della *notitia criminis*;

c) il magistrato procedente è stimolato ad una più grande correttezza, sapendo che il procedimento può essere arrestato nel caso di compimento di atti non giustificabili.

Per rafforzare il carattere eccezionale dell'intervento sospensivo si potrebbe attribuire al parlamentare inquisito il potere di promuoverlo. A sostegno di questa tesi si osserva che lui più di ogni altro può essere l'antenna adatta a percepire l'intento persecutorio e che, d'altronde, egli ha un diritto al processo che potrebbe essere violato da un blocco del procedimento. La Commissione ha ritenuto peraltro prevalenti le osservazioni fatte in direzione opposta: se la guarantigia è posta a difesa

del Parlamento e non del singolo, è il Parlamento che deve assumere in pienezza le sue responsabilità senza attendere l'impulso del singolo componente, il quale, fra l'altro, si troverebbe gravato di una responsabilità non adeguata alle esigenze della sua difesa potendosi interpretare il suo appello al Parlamento come indizio di colpevolezza.

Onorevoli colleghi, il sistema proposto è naturalmente perfettibile e può essere anche radicalmente cambiato. La materia è delicatissima e, controllando gli atti della IX legislatura, si può verificare quanti cambiamenti, aggiustamenti ed integrazioni ebbe la proposta di riforma dell'articolo 68 nei vari passaggi parlamentari. Quel che al relatore pare certo è che sia decisamente utile una parziale demolizione dell'autorizzazione a procedere per un maggior rispetto del principio di uguaglianza, per un rafforzamento della funzione di prevenzione generale del diritto penale, per rendere l'istituto più trasparentemente adeguato alle sole esigenze di tutela del Parlamento. È necessario che l'innovazione non sia piccola e tanto meno soltanto apparente. Il sistema proposto ha certamente queste caratteristiche fortemente innovative. Non è poca cosa stabilire un breve termine per la decisione del Parlamento in mancanza della quale il processo penale non può avere più alcun disturbo. Già questa innovazione risolve il problema degli effetti paralizzanti dei rinvii o delle omesse decisioni. Non è piccola innovazione consentire indagini preliminari che, come gli operatori pratici ben sanno, sono efficaci di regola solo nei primissimi giorni in ordine alla raccolta delle fonti di prova. Occorreranno certamente riforme anche nel campo della legge ordinaria e dei regolamenti parlamentari, ma il presupposto di ciò è, prima di tutto, la riforma dell'articolo 68 della Costituzione.

CARLO CASINI,
Relatore per la maggioranza.

TESTO UNIFICATO
DELLA COMMISSIONE

—

Modifica dell'articolo 68 della Costituzione.

ART. 1.

1. L'articolo 68 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 68. – I membri del Parlamento non sono responsabili per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, a misure restrittive della libertà personale, salvo che in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna, ovvero se sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza.

Di ogni procedimento penale a carico di un membro del Parlamento l'autorità giudiziaria procedente dà immediatamente comunicazione alla Camera alla quale egli appartiene, che può disporre con deliberazione motivata la sospensione del procedimento nel termine perentorio di sessanta giorni dalla comunicazione ».

TESTO DELLE PROPOSTE DI LEGGE COSTITUZIONALE

N. 86

ART. 1.

1. Sono abrogati i commi secondo e terzo dell'articolo 68 della Costituzione.

N. 445

ART. 1.

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

N. 529

ART. 1.

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

N. 534

ART. 1.

1. Il secondo e il terzo comma dell'articolo 68 della Costituzione sono sostituiti dai seguenti:

« Nessuna autorizzazione è necessaria per sottoporre a procedimento penale un membro del Parlamento.

La Camera alla quale il parlamentare appartiene può tuttavia deliberare la sospensione del procedimento penale. La deliberazione deve essere motivata e adottata, entro sessanta giorni dalla comunicazione dell'avvenuto inizio dell'azione penale, a maggioranza assoluta dei componenti la Camera e con voto palese. Qualora prima della scadenza dei sessanta giorni intervenga lo scioglimento della Camera alla quale il parlamentare appartiene, senza che sia stata adottata la deliberazione di sospensione, questa può essere presa dalla nuova Camera entro sessanta giorni dalla sua prima riunione.

Senza l'autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale, salvo che sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale la legge preveda la pena della reclusione non inferiore nel minimo a tre anni o superiore nel massimo a cinque anni, ovvero si debba dare esecuzione a una sentenza irrevocabile di condanna.

Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano ai procedimenti penali già in corso prima dell'inizio del mandato parlamentare.

La successiva elezione a membro del Parlamento non interferisce nel procedimento penale che prosegue nelle forme ordinarie, né interrompe l'eventuale stato di detenzione ».

N. 620

ART. 1.

1. L'articolo 68 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« Art. 68. — I membri del Parlamento non possono essere perseguiti per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a misure restrittive della libertà personale senza l'autorizzazione della Camera alla quale appartiene, salvo che sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio, ovvero si debba dare esecuzione ad una sentenza irrevocabile di condanna.

Qualora la Camera non si pronunci entro sessanta giorni dalla ricezione della domanda di autorizzazione, questa si intende concessa.

Il regolamento di ciascuna Camera garantisce la tempestiva audizione dell'interessato e l'adozione delle deliberazioni da parte dell'Assemblea ».

N. 806

ART. 1.

1. L'articolo 68 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 68. – I membri del Parlamento non possono essere perseguiti per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Nessuna autorizzazione è necessaria per sottoporre a procedimento penale un membro del Parlamento. Quando un membro del Parlamento è sottoposto a procedimento penale, l'autorità giudiziaria ne dà comunicazione alla Camera cui il parlamentare appartiene.

Senza l'autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale, salvo che sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale la legge preveda l'arresto obbligatorio in flagranza. Qualora la Camera non si pronunci entro il termine di sessanta giorni, l'autorizzazione si ritiene concessa.

Ove il candidato venga eletto membro del Parlamento le misure di restrizione della libertà personale disposte precedentemente alla candidatura non perdono efficacia né sono sottoposte ad autorizzazione.

Nessuna autorizzazione è necessaria per l'esecuzione della pena disposta con sentenza definitiva ».

N. 841

ART. 1.

1. Il secondo comma dell'articolo 68 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere perseguito per reati di opinione e per tutti i reati che non comportino offesa fisica alla persona o detrimento del patrimonio, determinati da motivi politici. Non necessita autorizzazione alcuna per i reati comuni ».

2. Il terzo comma dell'articolo 68 della Costituzione è abrogato.

N. 851

ART. 1.

1. L'articolo 68 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 68. – I membri del Parlamento non possono essere perseguiti, in sede civile, penale ed amministrativa, per le opinioni espresse, i voti dati e gli atti compiuti nell'esercizio delle loro funzioni.

Quando un membro del Parlamento è sottoposto a procedimento per fatti che ritenga coperti dalla prerogativa di cui al primo comma, l'interessato può chiedere alla Camera alla quale appartiene che sia fatta valere tale condizione. Ove l'assemblea, a maggioranza assoluta dei componenti, accolga l'istanza, il procedimento è archiviato. L'istanza si intende respinta se la Camera non si pronuncia entro sessanta giorni dalla sua presentazione.

Nessun membro del Parlamento può essere arrestato, o comunque sottoposto a misure limitative della libertà personale, senza l'autorizzazione della Camera alla quale appartiene, salvo che sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è obbligatorio l'arresto in flagranza, ovvero si debba dare esecuzione a una sentenza irrevocabile di condanna ».

N. 854

ART. 1.

1. L'articolo 68 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 68 – I membri del Parlamento non possono essere perseguiti per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a procedimento penale.

L'autorizzazione di cui al secondo comma, qualora il membro del Parlamento sia indagato per il delitto di peculato o di concussione o di corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, non è necessaria per la fase delle indagini preliminari. In tale ipotesi la domanda di autorizzazione deve essere presentata dal pubblico ministero entro il termine massimo di trenta giorni dal deposito della richiesta di rinvio a giudizio.

Nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a misure cautelari personali o comunque sottoposto a misure restrittive della libertà personale, senza l'autorizzazione della Camera alla quale appartiene, salvo che sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è obbligatorio l'arresto in flagranza ovvero si debba dare esecuzione ad una sentenza irrevocabile di condanna.

Nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare senza l'autorizzazione della Camera alla quale appartiene, salvo che sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è obbligatorio l'arresto in flagranza ovvero sia indagato per uno dei delitti di cui al terzo comma.

Qualora la Camera alla quale il membro del Parlamento appartiene non si pronunci entro sessanta giorni dalla ricezione

della domanda di autorizzazione, questa si intende accolta.

Ciascuna Camera disciplina con apposito regolamento il procedimento relativo alla pronuncia sulla domanda di autorizzazione a procedere, nel rispetto delle garanzie di difesa dell'interessato.

Il giudice che procede, qualora la Camera non conceda l'autorizzazione a procedere di cui al secondo comma, può, su richiesta del pubblico ministero, elevare conflitto di attribuzione sul quale giudica la Corte costituzionale.

Il giudizio della Corte costituzionale è diretto a verificare se la richiesta di autorizzazione a procedere non sia manifestamente pretestuosa e non si ispiri a motivazioni palesemente persecutorie e se il rifiuto opposto dalla Camera non sia arbitrario ».

N. 898

ART. 1.

1. L'articolo 68 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 68. — I membri del Parlamento non possono essere perseguiti penalmente e civilmente per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Nessun membro del Parlamento può essere fermato, arrestato, o comunque sottoposto a misure detentive o a misure di sicurezza, senza l'autorizzazione della Camera alla quale appartiene, salvo che sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio, ovvero si debba dare esecuzione ad una sentenza di condanna passata in giudicato, ovvero nel caso in cui gli siano contestati i reati di peculato, malversazione, concussione, corruzione, abuso d'ufficio.

Le Camere devono decidere sulla richiesta di autorizzazione entro venti giorni dalla data di trasmissione della richiesta. Trascorso tale termine, la richiesta di autorizzazione si intende respinta.

Contro il diniego di autorizzazione delle Camere, espresso o tacito, è ammesso, da parte del giudice penale, ricorso alla Corte costituzionale, da trasmettersi entro venti giorni dalla comunicazione della pronuncia ovvero entro venti giorni dallo spirare del termine di cui al terzo comma.

La Corte costituzionale deve decidere sul ricorso entro venti giorni dalla data di trasmissione del ricorso stesso. Trascorso tale termine, il ricorso si intende respinto.

La successiva elezione a membro del Parlamento non interrompe l'esecuzione delle misure di detenzione o di sicurezza disposte precedentemente all'elezione, né occorre alcuna autorizzazione delle Camere per la loro prosecuzione ».

N. 1055

ART. 1.

1. L'articolo 68 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 68. — I membri del Parlamento non possono essere perseguiti per le opinioni espresse, i voti dati e gli atti compiuti nell'esercizio delle loro funzioni.

Non può essere iniziata l'azione penale nei confronti di un membro del Parlamento senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene; l'autorizzazione si intende concessa se la decisione non interviene entro novanta giorni dalla richiesta.

Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a misure limitative della libertà personale, salvo che in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna a pena detentiva ovvero se sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza. Uguale autorizzazione è richiesta per procedere a perquisizioni personali o domiciliari o ad ispezioni personali ».