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

CAMERA DEI DEPUTATI

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

(Relatore: **FILIPPO BERSELLI**, *di minoranza*)

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 DI MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Abbiamo ritenuto doveroso presentare questa relazione in quanto la Commissione speciale per la riforma dell'immunità parlamentare con una maggioranza risicatissima e puntellata dalla determinante e compiacente astensione leghista si propone di far rientrare dalla finestra le indecenti conseguenze di un istituto che soltanto a parole si pretende di aver tenuto fuori dalla porta.

Il testo al nostro esame lascia infatti sostanzialmente inalterate le cose, vanificando così le legittime attese dei cittadini, sempre più sgomenti davanti alle oramai quotidiane notizie che provengono non più solo da Milano ma ormai da tutta Italia e che confermano quello che già si sapeva e cioè che quando la magistratura comincia a fare sul serio il proprio dovere finisce per sollevare il coperchio della maleodorante pentola della partitocrazia che da cinquant'anni a questa parte si regge sulle tangenti e sul ladrocinio elevato a sistema.

I cittadini giustamente si attendono che il legislatore provveda a rimuovere la cause dell'abbassamento del livello del costume e quindi ad eliminare anacronistici ed assurdi privilegi dei parlamentari che consentono la massima 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 cittadini 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. Almeno questo è il pensiero del cosiddetto « Paese reale ».

Cenni storici sull'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 princìpi a partire dalla rivoluzione del 1789 e, con l'affermarsi dei princìpi della rivoluzione francese nel mondo europeo, essi furono trasfusi 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 ». L'immunità si ritiene dettata più a tutela dell'indipendenza delle Camere che a tutela del singolo parlamen-

tare; dal che poi si fa anche discendere la irrinunziabilità dell'immunità stessa. Altri autori ritengono che l'immunità sia legata al concetto di rappresentanza nazionale o alla necessità della integrità e continuità della funzionalità 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 vengono visti 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 nostri fini 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 (vedasi 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'inviolabilità, 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 secondo e terzo dell'articolo 68 della Costituzione.

Le « preoccupazioni » di alcuni parlamentari riguardano quest'ultima prerogativa non la prima. Si tratta di « preoccupazione » (si spera non legate ad intese di partito o di compagni ed amici di partito) 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, per evitare che si crei una vera e propria casta di intoccabili.

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 fuzionale. La sua eliminazione, su un piano di

principio, 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 (il 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 applicazione – 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 dell'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 di grazia e 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 ca-

drebbero 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 inutile 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 derivanti dagli 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.

Nella seduta della Camera del 3 luglio scorso, intervenendo sulla fiducia al nuovo Governo, l'onorevole Bettino Craxi ha testualmente affermato: « Per quante degenerazioni possa aver provocato un finanziamento irregolare e illegale, non è e non può essere considerato ed utilizzato da nessuno come un esplosivo per far saltare un sistema, per delegittimare una classe politica, per creare un clima nel quale di certo non possono nascere né le correzioni che si impongono né un'opera di risanamento efficace, ma solo la disgregazione e l'avventura ». L'onorevole Craxi a tutti ha voluto ricordare verità « arcinote », chiamando tutti ad una comune responsabilità (mal comune mezzo gaudio ?). La corruzione, l'illegalità (come preferisce chiamarla) non riguarda solo un partito, non riguarda nemmeno tutti i partiti; va assai più in là, « coinvolge il sisterma politico nel suo complesso ». « Nessuno è perfetto » sostiene l'onorevole Craxi.

L'onorevole Craxi meglio avrebbe fatto a parlare per sé e per il proprio partito ed eventualmente per quelli coinvolti direttamente o meno nelle varie inchieste giudiziarie, evitando così di fare di ogni erba un fascio coinvolgendo quanti notoriamente non sono stati nemmeno sfiorati da tanti scandali che hanno caratterizzato questo regime di ladri e di corrotti.

La peraltro opinabile ed interessata tesi secondo cui « nessuno è perfetto » porta comunque ad una conclusione obbligata.

Se il male è generalizzato, si elimini finalmente dal nostro sistema costituzionale l'istituto dell'immunità parlamentare, contribuendo davvero a bonificare quel « sistema politico nel suo complesso » di cui parla il *leader* socialista.

Si è addirittura parlato in questi ultimi giorni di una possibile amnistia per i pubblici amministratori e soprattutto per quanti hanno rubato per i rispettivi partiti.

In un tale contesto ben si comprende il tentativo di tenere in vita un istituto, quello dell'immunità parlamentare, che si dissolve per i partiti e per i loro peggiori rappresentanti, nella migliore e forse ultima autodifesa.

È quindi indispensabile mantenere in essere il primo comma dell'articolo 68 della Costituzione tutelando il principio della cosidetta insindacabilità secondo cui si debbano tutelare le opinioni ed i voti dati dal parlamentare nell'esercizio delle sue funzioni.

Sono invece da abrogare i commi secondo e terzo di tale articolo senza possibilità di reintrodurne surrettiziamente i princìpi mediante il testo predisposto dall'onorevole Casini. Si deve, in sostanza, eliminare alla radice il principio della inviolabilità consentendo non soltanto che si proceda nei confronti del parlamentare senza autorizzazione di sorta, ma che lo si possa arrestare. Basti pensare alla odiosa disparità di trattamento a cui abbiamo assistito con la inchiesta di Milano sulle tangenti. I parlamentari per i quali è stata richiesta l'autorizzazione a procedere sarebbero stati sicuramente arrestati, come avvenuto per tutti gli altri inquisiti, se non fosse esistito il secondo comma dell'articolo 68 della Costituzione.

Né ci si venga a dire che in tutti gli altri Paesi tale principio è sostanzialmente in vigore.

A parte il fatto che il degrado morale del nostro mondo politico rappresenta davvero un *unicum* irrepetibile nell'intero

universo, tale da dover venire affrontato con specifiche e peculiari misure, rileviamo che, ad esempio, nel Regno Unito e negli Stati Uniti le cose vanno in modo diametralmente opposto.

Anche nel Regno Unito i parlamentari non possono essere perseguiti per gli atti compiuti nel corso dell'attività parlamentare ma non è invece prevista una specifica forma di immunità nei confronti di procedimenti penali o di provvedimenti di restrizione della libertà personale disposti per fatti non attinenti le attività parlamentari. Le Camere debbono in ogni caso essere informate dalla magistratura di tutti i provvedimenti assunti nei confronti di loro membri (inizio dell'azione penale, arresto, condanna definitiva). In linea teorica rientra nei priviligi delle Camere, qualora ravvisino intenti persecutori nei procedimenti penali iniziati nei confronti di un loro membro, promuovere un'azione penale per oltraggio al Parlamento nei confronti del giudice responsabile. Normalmente si verifica tuttavia il caso inverso: l'irrogazione da parte della Camera di appartenenza di una sanzione aggiuntiva (perdita dello *status* di parlamentare) a carico del deputato colpito da sentenza penale.
arlamentari godono tuttavia in ogni caso dell'immunità da particolari misure di restrizione della libertà personale: l'arresto previsto dal diritto inglese nel corso di procedimenti civili.

Negli Stati Uniti il primo comma della sezione 6 della Costituzione stabilisce che senatori e membri della Camera dei rappresentanti non possono « in nessun caso, salvo che per tradimento, fellonia e turbamento della quiete pubblica » essere arrestati « sia durante la sessione, sia nel recarsi a questa o nell'uscirne », né possono, per i discorsi pronunziati o per le opinioni sostenute nelle rispettive Camere, essere sottoposti a interrogatori in alcun altro luogo.

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.

Quanto all'inviolabilità, l'interpretazione elaborata dalla giurisprudenza del disposto costituzionale va nel senso di riferire la norma in questione alle sole misure restrittive della libertà personale disposte nel corso di procedimenti civili. I parlamentari non godono pertanto di alcuna particolare forma di immunità rispetto alla promozione nei loro confronti di procedimenti penali. Va inoltre segnalato che la qualificazione penale o civile di un illecito è in linea di massima rimessa alla legislazione dei singoli stati, per cui un deputato accusato ad esempio di una violazione del codice della strada potrà avvalersi dell'immunità parlamentare solo negli stati in cui tale infrazione sia perseguita nell' ambito di un procedimento di carattere civile.

Stando così le cose, anche in Italia il parlamentare deve essere giudicato dal giudice ordinario come ogni altro cittadino.

Con la nostra proposta di legge costituzionale n. 445, primo firmatario l'onorevole Fini, abbiamo affrontato il tema della doverosa eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge combattendo 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.

È ora di cambiare la Costituzione.

FILIPPO BERSELLI,
Relatore di minoranza.