

CAMERA DEI DEPUTATI N. 854

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BINETTI, LIA, FRASSON

Modifica dell'articolo 68 della Costituzione

Presentata il 26 maggio 1992

ONOREVOLI COLLEGHI! — Secondo l'attuale formulazione dell'articolo 68 della Costituzione, i membri del Parlamento non possono essere perseguiti per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni. Inoltre, senza l'autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a procedimento penale, né può essere altrimenti privato della libertà personale o sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, salvo che sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale sia, secondo la nuova disciplina processuale, obbligatorio l'arresto in flagranza di reato (vedi articoli 343, commi 2 e 3, e 380 del codice procedura penale).

Le prerogative in questione si collegano strettamente all'articolo 67 della Co-

stituzione, in quanto individuano alcuni dei modi necessari per assicurare l'indipendenza di ogni membro del Parlamento, il quale rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato.

L'insieme delle disposizioni previste dalla Costituzione rappresenta un complesso di guarentigie tipiche degli organi costituzionali ed in particolare va sottolineato che le « immunità » non sono privilegi, perché l'esenzione del singolo dal diritto comune è qui attuata in dipendenza della particolare funzione esercitata.

La primaria finalità cui le immunità rispondono è di preservare la genuinità delle manifestazioni degli organi rappresentativi della sovranità popolare; solo in via riflessa e mediata tali prerogative hanno risvolti sulle sfera delle libertà del

parlamentare accrescendone l'ambito entro cui le stesse possono svolgersi.

Le prerogative sancite dall'attuale articolo 68 della Costituzione, immunità per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle funzioni (primo comma) e necessità di autorizzazione a procedere nel caso in cui il parlamentare commetta un reato comune (secondo comma), perdono, dunque, il loro carattere di eccezionalità per divenire uno strumento necessario ed indispensabile per l'adempimento delle funzioni affidate alle Camere dalla Costituzione.

La garanzia prevista dal secondo e terzo comma non è una « immunità », come confusamente si afferma, bensì una condizione di carattere meramente processuale che perdura soltanto, in costanza di carica, sia per i fatti compiuti dopo l'assunzione del mandato, sia per i fatti pregressi.

Va ricordato che fino a quando non è concessa autorizzazione a procedere e comunque sino a quando, qualora sia stata negata, il soggetto rivesta la carica parlamentare, la legge penale sospende espressamente i termini di prescrizione del reato (articolo 159 del codice penale).

L'organo competente deve anzitutto valutare che non venga chiamata in causa la responsabilità del parlamentare per atti riconducibili alla funzione; in secondo luogo va accertato che la richiesta non sia manifestamente pretesuosa e che non si ispiri a motivazioni palesemente persecutorie. Nelle autorizzazioni relative all'arresto del parlamentare viene in considerazione una esigenza ulteriore, l'interesse alla conservazione oppure, a seconda dei casi, alla ricostituzione dell'integrità del collegio nella sua composizione originaria.

Gli organi parlamentari, secondo l'attuale prassi applicativa, sono chiamati anche a misurare la possibile prevalenza delle ragioni della giustizia su quelle politiche cosiddette « ragioni di Stato ».

La casistica offerta dalle relazioni con cui le Giunte ragguagliano le rispettive assemblee in merito alle domande da esse prese in esame, è la più varia, non sufficientemente consolidata in filoni unitari

ed in proposito va osservato, come efficacemente rilevato dalla più attenta dottrina, che l'apprezzamento di carattere politico è incontrovertibile per queste vicende ed esso costituisce anzi la giustificazione dell'istituto.

L'autorizzazione non può e non deve essere considerata un atto giurisdizionale, sebbene essa sia destinata a svolgere determinati effetti nel processo; normalmente essa è anzi definita come atto politico.

La degenerazione nasce quando l'autorizzazione scade a strumento per l'autotutela di categoria o, talvolta, ad arbitrio di parte e, comunque, diventa uno strumento per « insabbiare » determinate, delicate indagini da parte dell'autorità giudiziaria.

Ed è, dunque, per evitare questa degenerazione che può intervenire con appropriate modifiche della norma costituzionale.

Si ritiene che non possa pensarsi ad una soppressione dell'istituto bensì a correttivi in quanto, come efficacemente segnalato dall'onorevole Mortati in sede di Assemblea costituente, la delicatezza della funzione svolta e la irrinunciabile affermazione contenuta nell'articolo 67 della Costituzione, secondo cui « ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione », impongono che vi siano delle guarentigie che consentano al parlamentare di svolgere in massima ed ampia libertà, senza tema di persecuzioni pretestuose e ingiustificate, la funzione che la Costituzione gli affida. Peraltro, se da un lato è necessario evitare degenerazioni dell'istituto e limitare la deroga al principio di eguaglianza, dall'altro non può essere revocata in dubbio la necessità di preservare il parlamentare, cui dall'ordinamento costituzionale è affidato il ruolo di rappresentare la Nazione, da eventuali abusi ed usi strumentali dell'esercizio dell'azione penale.

Il rapporto tra potere legislativo e potere giudiziario, oggi tutt'altro che equilibrato, conosce chiusure corporative o pericoli di abusi e sconfinamenti da entrambi i versanti per cui vi è l'esigenza di regole certe a tutela dell'autonomia sovrana dell'uno e dell'altro potere.

Ferma restando la validità sia dell'istituto dell'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle funzioni parlamentari sia dell'istituto dell'autorizzazione a procedere come enunciazione di carattere generale, si propone che qualora il parlamentare sia indagato per alcune specifiche ipotesi delittuose di indiscutibile gravità e più aperte a possibili abusi, quali peculato, concussione e corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio, il pubblico ministero possa svolgere l'attività di indagine e fare ricorso a qualsivoglia mezzo di ricerca della prova senza richiedere, come invece attualmente previsto, l'autorizzazione a procedere.

Qualora all'esito della attività di indagine il pubblico ministero ritenga di richiedere il rinvio a giudizio per uno dei delitti dianzi indicati, dovrà presentare, nel termine di trenta giorni dal deposito della richiesta di rinvio a giudizio, domanda di autorizzazione a procedere. Viceversa se l'indagine, che il pubblico ministero deve svolgere non esclusivamente per la ricerca di elementi di colpevolezza ma anche d'innocenza dell'indagato, evidenzia l'infondatezza della accusa, senza necessità alcuna di richiedere l'autorizzazione a procedere, si potrà pervenire ad un provvedimento di archiviazione.

La previsione che si propone da un lato consentirà di svolgere, in ossequio al principio di eguaglianza, l'attività di indagine nei confronti del parlamentare per delitti che destano particolare allarme sociale senza limitazione alcuna e dall'altro, eviterà che l'attesa dell'autorizzazione a procedere possa ritardare ingiustificatamente una pronuncia d'innocenza.

Non pare possa essere modificato il sistema attuale che richiede per la sottoposizione del membro del Parlamento a misura restrittiva della libertà personale

l'autorizzazione della Camera competente, salvo che il parlamentare sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale il nuovo codice di procedura penale prevede l'obbligatorietà dell'arresto in flagranza. La ragione di tale divieto, come si è innanzi precisato, è dovuta alla necessità anzitutto di garantire l'interesse alla conservazione ed alla ricostituzione della integrità del collegio nella sua composizione ed in secondo luogo di accertare se la misura non sia manifestamente pretestuosa e palesemente persecutoria e diretta a comprimere ingiustificatamente la funzione del parlamentare.

Non vi è ragione, viceversa, di lasciare permanere l'attuale necessità di richiedere autorizzazione per la esecuzione di condanna a pena detentiva divenuta irrevocabile.

In tal caso, infatti, manca del tutto l'intento persecutorio e la volontà di limitare l'esercizio delle libertà parlamentari.

Nell'ottica di riduzione della degenerazione dell'istituto in parola è irrinunciabile la previsione di un termine (che si ritiene congruo determinare in sessanta giorni dalla ricezione della domanda), entro cui la Camera competente deve pronunciarsi sull'autorizzazione a procedere, attribuendo al silenzio il significato di assenso.

Sempre nella stessa ottica ed allo scopo di verificare se il rifiuto della autorizzazione sia stato ingiustificato, si propone la previsione di uno strumento che, nell'ambito della fisiologia del sistema, possa consentire da parte delle Corti costituzionale la verifica sia della non manifesta pretestuosità e persecutorietà dell'azione penale promossa ovvero della arbitrarietà del rifiuto opposto dalla Camera competente alla concessione della autorizzazione a procedere.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

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 manifestazione pretestuosa e non si ispiri a motivazioni palesemente persecutorie e se il rifiuto opposto dalla Camera non sia arbitrario ».