

CAMERA DEI DEPUTATI N. 898

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

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

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

Presentata il 1° giugno 1992

ONOREVOLI COLLEGHI! — Da alcuni decenni assistiamo ad una inaccettabile degenerazione nell'applicazione dell'immunità parlamentare di cui all'articolo 68 della Costituzione; in effetti un principio che, come più avanti vedremo, è nato come garanzia di indipendenza e come baluardo volto a tutelare i parlamentari dallo strapotere della corona, si è pian piano trasformato in un immotivato ed ingiustificato privilegio.

Ora, dopo che la degenerazione dell'istituto ha portato negli ultimi anni a con-

seguenze aberranti ed inaccettabili, è necessario che il legislatore provveda a delimitare severamente e rigidamente i confini di questo istituto, al fine di eliminare i connotati di privilegio che, di fatto è andato assumendo.

Cenni storici sull'istituto.

L'istituto dell'immunità parlamentare trae le sue origini, secondo gli studiosi, dai provvedimenti con i quali i monarchi

britannici tra il sesto e l'undicesimo secolo garantivano protezione a quanti venivano chiamati o si presentavano spontaneamente presso di loro per partecipare al consiglio dei saggi. Si trattava di una sorta di protezione per il magnate e tutto il suo seguito, che durava per quaranta giorni, pari al tempo necessario per venire e tornare dal punto, e al punto, più lontano del paese rispetto alla sede regia. Successivamente i grandi signori ottennero di essere giudicati non più da un tribunale normale, ma dallo stesso massimo sinedrio del regno del quale essi facevano parte, investito ormai anche delle funzioni di tribunale supremo.

Successivamente l'istituto dell'immunità parlamentare cominciò ad assumere i connotati attuali per mano di Robespierre, il quale suggerì l'adozione della formula tutt'ora vigente, secondo la quale un parlamentare può essere soggetto a giudizio penale soltanto se l'assemblea di cui fa parte abbia concesso l'autorizzazione a procedere; per amor di verità dobbiamo peraltro aggiungere che lo stesso Robespierre, divenuto dittatore, dopo quattro anni, cancellò l'immunità mandando a morte senza alcun processo i parlamentari dell'opposizione moderata.

Il privilegio dell'immunità fu restaurato due anni più tardi dagli uomini del Direttorio scampati al Terrore, ossessionati dalla volontà di difendere la propria solidale egemonia dai nemici interni ed esterni, i quali dedicarono ben quattordici articoli della loro Costituzione a costruire il più complesso sistema di immunità che si sia mai visto.

Successivamente, e per quanto ci riguarda, lo Statuto albertino disciplinò l'istituto dell'immunità parlamentare sul modello delle costituzioni francesi dell'età della Rivoluzione e dei regimi liberali inglesi.

La Costituzione italiana derivò l'attuale formulazione degli articoli 68, 90 e 96, a sua volta, dallo Statuto albertino e dalla Costituzione francese del 1946. È impossibile in questa sede analizzare a fondo e compiutamente le fonti storiche, ma quel che è certo è che, alla luce

dell'esperienza storica, l'immunità parlamentare, così come è oggi recepita nella nostra Costituzione, si rivela come un torvo ed ambiguo residuo del passato: o un'arma impropria di lotta politica, o un mezzo di conservazione del potere, che non hanno peraltro più ragion d'essere.

Cenni sulla storia più recente del principio dell'immunità.

È evidente, infatti, che con la scomparsa delle monarchie assolute e con la maggiore indipendenza che il potere giurisdizionale oggi ha o dovrebbe avere, è venuta a cessare la funzione storica dell'immunità parlamentare; essa infatti dovrebbe oggi avere il significato di tutela dell'indipendenza del Parlamento più che di tutela del singolo parlamentare.

È noto a tutti gli onorevoli colleghi che giurisprudenza e dottrina ritengono costantemente che l'immunità parlamentare costituisca una prerogativa irrinunciabile; è altresì noto che la questione è stata più volte oggetto di discussione davanti alla Corte costituzionale, in quanto alcuni giudici hanno ritenuto che l'istituto potesse costituire una menomazione del diritto di difesa del parlamentare, nei limiti in cui gli era impedito di tutelare le proprie ragioni con il completo svolgimento del processo. Come è noto, la Corte ha sempre ritenuto manifestamente infondata tale questione, proprio perché la immunità deve intendersi non come prerogativa della persona, bensì come tutela dell'organo nella sua integrità.

Tale nuova visione della *ratio* del principio dell'immunità non ha però impedito che di esso si facesse, negli ultimi anni, un uso distorto che ha dimostrato di essere una delle cause che hanno portato negli ultimi anni ad un inaccettabile degrado del livello qualitativo della assemblea parlamentare.

Non si può infatti dimenticare che negli ultimi anni sono stati candidati alle elezioni personaggi già sottoposti a procedimento penale, talvolta anche per reati

gravissimi, con l'evidente scopo di sottrarli alla esecuzione della pena. Senza contare poi che, dall'esame delle decisioni delle Giunte dei due rami competenti per le immunità parlamentari nonché delle Camere chiamate a pronunciarsi su richieste di autorizzazione a procedere, risulta evidente come del diniego dell'autorizzazione a procedere si sia fatto largo uso, quando non se ne è abusato.

È sentimento comune che tali privilegi siano da abolire, ripugnando ormai alla coscienza civile l'abuso che di tale istituto si è fatto negli ultimi anni.

Il legislatore ha pertanto il dovere di cogliere questo nuovo mutato modo di sentire in merito alle prerogative parlamentari.

I principi posti a fondamento dell'istituto dell'immunità parlamentare così come è regolato dall'articolo 68 della Costituzione nella sua formulazione attuale sono quello dell'insindacabilità (primo comma) e quello dell'inviolabilità (secondo comma).

Insindacabilità.

Sulla correttezza di mantenere il principio dell'insindacabilità delle opinioni espresse dal parlamentare nell'esercizio delle proprie funzioni, *nulla quaestio*; una limitazione del potere di critica qualificata che il parlamentare ha non solo il diritto, bensì il dovere di esercitare, comporterebbe conseguenze abnormi; non si può infatti dimenticare che il parlamentare riceve un mandato dai cittadini che lo hanno votato, anche per esprimere, ove occorra, una critica, che non può venire impastoiata dalla possibilità di dover rispondere penalmente o civilmente per le opinioni espresse nell'esplicazione di tale mandato.

Ambito di applicazione.

Appare anzi necessario, per porre fine all'altalena delle opinioni giurisprudenziali in merito, che sia chiaramente delineato dall'interprete il concetto di « eser-

cizio delle proprie funzioni »; noi riteniamo che debba essere garantito il potere di critica del membro del Parlamento, non solo nel ristretto ambito fisico dell'aula, bensì con chiaro riferimento alla funzione di parlamentare. Funzione che può svolgersi anche al di fuori di tale aula, ad esempio nel corso di interviste o conferenze in cui il parlamentare intervenga in questa specifica veste o nella redazione di interrogazioni, mozioni, interpellanze ovvero, ancora, nel corso di dibattiti con altri parlamentari.

Inviolabilità.

Del tutto inaccettabile appare invece il mantenimento del principio della inviolabilità così come concepito attualmente, soprattutto per quanto attiene la sottoposizione al procedimento penale.

La devianza penale non consegue più, come nei tempi antichi, allo strapotere della corona e all'asservimento ad essa della magistratura, bensì ad una crisi generalizzata del potere giurisdizionale; crisi di cui non possiamo discutere in questa sede e alla quale non si può, peraltro, pensare di porre rimedio mantenendo dei privilegi a favore di alcune categorie di cittadini.

Ambito giurisdizionale dell'insindacabilità.

Nel primo comma della nostra proposta di legge costituzionale abbiamo ritenuto opportuno affiancare il principio di insindacabilità con il principio della non responsabilità civile dei parlamentari, per le opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Al proposito giova ricordare che spesso la responsabilità civile, quindi la sottoponibilità del parlamentare ad una richiesta di riconoscimento dei danni in sede civile per un fatto che pure non risulta punibile in virtù dell'applicazione dell'articolo 68 della Costituzione, può costituire una forte remora alla libera espressione ed alla libera critica del rappresentante del popolo.

La questione non è nuova e più volte le Giunte dei due rami del Parlamento competenti per le immunità parlamentari e le due Camere hanno ritenuto che l'effetto naturale dell'insindacabilità sanzionata per i fatti esaminati (si trattava di reato d'opinione) si estendesse alla irresponsabilità assoluta, anche civile ed amministrativa; per il che il procedimento civile nel quale il parlamentare fosse eventualmente convenuto per il risarcimento del danno, si riteneva necessariamente assorbito dalla dichiarazione di insindacabilità. Per contro, la Corte costituzionale ha ritenuto illegittime tali statuzioni. Ecco perché riteniamo opportuno che sia fatta chiarezza su questo punto, mediante modifica dell'articolo 68 della Costituzione nel senso di prevedere che i membri del Parlamento non possano essere perseguiti per le opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni né penalmente, né civilmente.

Misure detentive e di sicurezza.

Relativamente al secondo comma dell'articolo 68 della Costituzione nel testo qui proposto, pur nella sentita esigenza di eliminare gli ingiusti privilegi di fatto difesi dall'attuale secondo comma del medesimo articolo, riteniamo che i provvedimenti coercivi della libertà personale debbano incontrare una pur minima limitazione, quando i soggetti colpiti siano coloro che hanno ricevuto una investitura dai cittadini per esercitare un mandato parlamentare. Troppo facile infatti sarebbe il ricorso a ordini d'arresto disinvolti o ad applicazioni di misure di sicurezza al solo fine di coartare la volontà del parlamentare.

Ad evitare tale rischio riteniamo che il fermo, la carcerazione, l'arresto, anche domiciliare, e la sottoposizione a misure di sicurezza debbano essere autorizzate dalla Camera alla quale il parlamentare appartiene, incidendo oltretutto sulla integrità dell'organo stesso.

Appare superfluo commentare il resto della disposizione, che fa salva la facoltà di applicazione di misure coercive perso-

nali, nel caso di flagranza di reato per il quale sia prevista l'applicazione di tale misura. Non appare invece superfluo commentare la previsione della possibilità di sottoposizione a tali misure qualora il reato per cui si procede sia uno di quelli cosiddetti contro la pubblica amministrazione.

Non è che si voglia fare qui della facile demagogia approfittando del momento particolare attraversato dalle istituzioni, sconvolte a tutti i livelli dalla raffica di arresti e avvisi di garanzia contro pubblici amministratori, alcuni dei quali purtroppo facenti parte di questa Camera.

La ragione per la quale abbiamo ritenuto di non prevedere la necessità dell'autorizzazione della Camera per la sottoposizione a misure restrittive della libertà personale di parlamentari che siano indagati per delitti contro la pubblica amministrazione, risiede nella ripugnanza che suscita il solo sospetto che chi è stato eletto dal popolo per rappresentarlo nell'assemblea parlamentare, possa approfittare di tale mandato per procurarsi un ingiusto profitto; d'altro canto appare altresì necessario che in tali casi la magistratura possa muoversi senza subire i ritardi conseguenti alla necessità di richiedere l'autorizzazione alle Camere, che potrebbero portare ad un inquinamento se non ad una sottrazione delle prove.

Termini per le rispettive pronuncie.

Abbiamo ritenuto necessario inserire una serie di termini, il primo dei quali riguarda proprio la decisione della Camera che deve essere assunta entro venti giorni, decorsi i quali la richiesta si intende respinta. Abbiamo così inserito in una norma costituzionale un istituto che è tipico del diritto amministrativo ed in questo già largamente accettato: il silenzio rifiuto; vana sarebbe stata infatti in questa sede la definizione del termine come perentorio, essendo comunque l'eventuale inerzia della Camera priva di sanzione o comunque di conseguenze sull'atto. Riteniamo invece che, versando in

un'ipotesi di misure i cui effetti potrebbero essere vanificati dal troppo ritardo nella loro applicazione, sia necessario il massimo rigore nell'osservanza dei termini.

Per la medesima ragione si è inserito il termine di venti giorni entro il quale il giudice può fare ricorso alla Corte costituzionale avverso la pronuncia di diniego dell'autorizzazione (e in tal caso il termine decorre dalla data di comunicazione della pronuncia) ovvero richiedere che la Corte conceda quell'autorizzazione che la Camera abbia tacitamente negato (in tal senso il termine decorre dalla data di scadenza del termine di venti giorni concesso alla Camera per esprimersi).

Abbiamo infine introdotto un termine di venti giorni entro il quale la Corte costituzionale deve a sua volta decidere sul ricorso presentato dal giudice; pur essendo consci della anomalia di prevedere, in una norma costituzionale, un termine entro il quale la Corte costituzionale debba emettere la propria decisione, riteniamo che ciò sia necessario a tutela della certezza del diritto. Infatti da un lato il giudice, dall'altro il parlamentare contro il quale si procede, hanno diritto di non vedere protrarsi *sine die* una situazione di incertezza in merito alla possibilità l'uno di applicare, l'altro di essere sottoposto ad un provvedimento di tale gravità qual è ogni provvedimento che comporti una restrizione della libertà personale.

Non incidenza della successiva elezione sullo stato di restrizione della libertà personale o sulla misura di sicurezza disposte fuori dall'elezione.

È apparso necessario inserire tale previsione al fine di evitare il ripetersi di situazioni aberranti quali quelle già viste in Parlamento, allorché venivano candi-

date ed elette persone la cui responsabilità in gravissimi delitti era già stata accertata in via definitiva.

Termine per le Camere.

La mancanza di un termine entro il quale le Camere devono pronunciarsi sulla richiesta di autorizzazione, nel caso in cui questa è prevista, comporterebbe il ripetersi di situazioni di incertezza già più volte affrontate dalla giurisprudenza costituzionale in materia. Anche se, come ha più volte affermato la Corte costituzionale, il regolamento della Camera, così come quello del Senato, prevedono dei rimedi contro la eventuale lungaggine del ramo del Parlamento chiamato ad esaminare le singole questioni, riteniamo insufficiente lasciare al regolamento di disporre in una materia tanto delicata.

Tenuto presente infatti che, nella proposta che presentiamo, l'autorizzazione è necessaria solamente per i casi di sottoposizione a misure detentive o di sicurezza, appare più che mai necessario porre un termine entro il quale il magistrato inquirente sappia se può o non può procedere all'applicazione della misura stessa. Ciò anche all'evidente fine di limitare al massimo la possibilità di sottrazione o inquinamento di prove.

Ricorribilità da parte del magistrato.

Appare infine equo offrire una possibilità di correttivo all'eventuale eccessivo garantismo delle Camere nei confronti dei loro componenti, consentendo la ricorribilità da parte del magistrato alla Corte costituzionale, avverso la pronuncia che eventualmente neghi l'autorizzazione a procedere all'applicazione della misura detentiva o di sicurezza.

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 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 ».