

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1055

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MASTRANTUONO, LABRIOLA, LA GANGA, LUCARELLI, ROMANO

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

Presentata il 19 giugno 1992

ONOREVOLI COLLEGHI! — Le prerogative parlamentari, tra le quali le immunità di cui all'articolo 68 della Costituzione sono sicuramente quelle di maggiore rilievo ed importanza, rappresentano garanzie intese a tutelare l'esercizio delle funzioni degli organi legislativi. Sorte inizialmente in difesa dal pericolo di attentati all'autonomia delle Camere provenienti dal potere esecutivo, nel mutato contesto della acquisita indipendenza costituzionale del potere giudiziario ed altresì del rilevante ruolo assunto dai partiti politici, il fondamento delle prerogative parlamentari è andato modificandosi, in quanto ad una visione tutta focalizzata dal rapporto antagonista tra le Camere il Governo si è sostituita l'esigenza di assicurare l'autonomia nell'esercizio delle rispettive funzioni da parte di una pluralità di organi costituzio-

nali pariordinati. Si tratta, dunque, di garanzie funzionali inserite nell'ambito di un sistema istituzionale policentrico.

Almeno entro i margini del sistema parlamentare non può dunque prescindere dalla previsione di un'area di garanzia posta a tutela delle funzioni degli organi legislativi. Dipendono certamente dal diritto positivo la configurazione e la estensione di tale area; ma la sua esistenza, e quindi il persistere delle prerogative più pregnanti e di maggiore rilievo, sono invece da ritenere, come detto, essenziali al sistema.

Queste considerazioni debbono guidare il dibattito sulla riforma delle immunità di cui all'articolo 68 della Costituzione che costituiscono — è bene sottolinearlo — garanzie funzionali facenti capo alle Camere e non ai loro membri, i quali non

hanno difatti alcuna facoltà di disporre delle prerogative ma fruiscono, in virtù di esse, di vantaggi che si riverberano sulla loro posizione in quanto mero riflesso della protezione accordata all'organo. Le critiche che hanno talora investito le immunità in questione, e segnatamente le garanzie processuali di cui ai commi secondo e terzo dell'articolo 68 della Costituzione, debbono quindi condurre non ad una liquidazione dell'istituto bensì ad una sua riconsiderazione che tenga conto dei problemi e delle disfunzioni emersi, per cercare di porvi rimedio con adeguate modifiche della vigente normativa.

La prerogativa dell'insindacabilità di cui al primo comma dell'articolo 68 della Costituzione risale alle origini del parlamentarismo, inglese prima, francese e continentale poi. Prevista già dallo Statuto albertino (articolo 51), fra le immunità di cui all'articolo 68 è quella che appare più di ogni altra immediatamente diretta alla tutela del libero esercizio della funzione parlamentare sottraendola ad ogni sindacato diverso da quello posto in essere dal corpo elettorale.

In rapporto alle forme di responsabilità, essa comporta l'assoluta immunità in sede penale, civile ed amministrativa. In ordine alla natura dell'irresponsabilità ed agli effetti che ne discendono, è assolutamente pacifico che si tratta di una garanzia di carattere sostanziale, e non meramente processuale, come sono invece quelle previste dagli altri due commi dell'articolo 68. Gli effetti trascendono quindi l'operatività temporale della prerogativa, non potendo il parlamentare essere chiamato a rispondere degli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni neanche dopo la sua cessazione dalla carica.

In sede applicativa possono sorgere problemi — e sono infatti concretamente sorti — qualora l'autorità giudiziaria non riconosca la riconducibilità alla prerogativa della condotta del parlamentare. In tal caso le Camere debbono adottare un'apposita pronuncia di insindacabilità, secondo quanto sostenuto dalla Corte costituzionale nella sentenza 29 dicembre

1988, n. 1150, di fronte alla quale l'autorità giudiziaria non può che conformarsi ovvero sollevare conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale. La dichiarazione di insindacabilità può essere adottata a seguito di una richiesta di autorizzazione a procedere, se la questione è sorta nell'ambito di un procedimento penale contro un parlamentare in carica; ovvero indipendentemente da una richiesta di tal genere, se si tratta invece di procedimenti non penali o di procedimenti penali contro membri del Parlamento cessati dalla carica.

Avendo la Corte costituzionale fornito, con la sentenza precedentemente citata, una chiara e definitiva posizione sull'argomento, tale da non rendere necessaria una dettagliata disciplina normativa, e non essendo la prerogativa in questione oggetto di critiche e contestazioni radicali, sembra opportuno accogliere la formulazione già adottata dalla Camera nella IX legislatura, inserendo il riferimento agli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni.

L'immunità dal procedimento penale, le cui prime formulazioni risalgono alle costituzioni rivoluzionarie francesi, è volta a garantire l'autonomo svolgimento delle funzioni parlamentari attraverso la tutela della libertà psichica dei membri delle Camere nei confronti degli effetti intimidatori che possono nascere dal procedimento penale. L'immunità dalla misure restrittive o inviolabilità, le cui origini si debbono al parlamentarismo britannico, protegge invece la libertà fisica dei parlamentari, essendo intesa ad impedire che l'integrità del *plenum* assembleare possa venir meno senza il consenso della Camera interessata. Entrambe le prerogative hanno carattere meramente processuale, in quanto i loro effetti vengono meno con la perdita del mandato da parte del parlamentare.

Si tratta, com'è noto, delle immunità più discusse, delle quali è stata da taluno addirittura proposta la soppressione. Conformemente alle premesse poste in precedenza, sembra invece preferibile non de-

terminare un affievolimento assai rilevante dell'area delle prerogative parlamentari con il rischio di un complessivo ridimensionamento del ruolo del Parlamento nel sistema, atteso il persistere delle accennate ragioni che giustificano l'istituto in questione. Occorre quindi far piuttosto tesoro dell'esperienza passata ed introdurre correttivi che pongano rimedio alle disfunzioni che si sono verificate, quale, soprattutto, la pratica deprecabile della non decisione sulle richieste, anche se in diminuzione nelle ultime legislature.

Per quanto attiene all'immunità dal procedimento giurisdizionale, si ritiene pertanto di dover proporre l'introduzione di un meccanismo di silenzio-assenso, prevedendo che la mancata decisione della Camera competente entro brevi termini di tempo equivalga a concessione dell'autorizzazione.

È inoltre necessario chiarire che l'ostacolo procedurale riguarda l'inizio dell'azione penale, ossia del processo vero e proprio, e non anche le indagini preliminari, che non hanno bisogno dunque di alcuna autorizzazione.

Quanto all'immunità dalle misure limitative della libertà personale, si ritiene necessario far venire meno l'autorizzazione per le misure disposte in esecuzione di sentenza irrevocabile di condanna, prevedendo conseguentemente la soppressione del terzo comma del vigente articolo 68 della Costituzione.

Occorre inoltre ricordare la disciplina con la mutata struttura del processo penale. A tale riguardo, si provvederà con una separata iniziativa di carattere ordinario, tale da incidere prevalentemente su alcune norme del codice di procedura penale.

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, 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 ».