

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1056

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**MASTRANTUONO, LABRIOLA, LA GANGA, LUCARELLI, ROMANO**

Modifica degli articoli 343 e 344 del codice di procedura penale,  
in materia di autorizzazione a procedere

*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'autonomie 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 antagonistico tra le Camere e il Governo si è

sostituita l'esigenza di assicurare l'autonomia nell'esercizio delle rispettive funzioni da parte di una pluralità di organi costituzionali equiordinati. 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 una area di garanzia rinforzata 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 preroga-

tiva 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.

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 vengano 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 determinare 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.

Occorrono pertanto alcune modifiche dell'articolo 68 Costituzione, che vengono prospettate in una contestuale proposta di legge costituzionale. A tali modifiche consegue la necessità di un adeguamento della normativa ordinaria, cui si provvede con la presente iniziativa.

Si deve infatti ricordare la disciplina con la mutata struttura del processo penale. A tale riguardo, considerato che l'autorizzazione al procedimento è costruita come una condizione di promuovibilità dell'azione penale e considerato, altresì, che la fase delle indagini preliminari è dal nuovo codice configurata come antecedente all'inizio del processo penale vero e proprio, è necessario sopprimere l'ultimo periodo del comma 1 dell'articolo 344 del codice di procedura penale, nel quale è previsto che l'autorizzazione deve essere richiesta entro trenta giorni dalla iscrizione del nome della persona interessata nel registro delle notizie di reato.

Tale disposizione risulta confliggere, in primo luogo, con i principi costituzionali quali debbono essere interpretati alla stregua della mutata struttura del rito penale, in quanto configura una sorta di autorizzazione alla prosecuzione delle indagini preliminari, determinando inoltre conseguenze negative ai fini dell'esercizio delle funzioni degli organi parlamentari, poiché, come è stato rilevato dalla Giunta per le autorizzazioni a procedere nel corso della passata legislatura, giungono in tal modo alle Camere richieste di autorizzazione sprovviste degli elementi essenziali che occorrono per valutare l'eventuale esistenza del *fumus persecutionis*.

Ulteriori modifiche alla legislazione ordinaria sembrano inoltre necessarie per adeguarla al mutato disposto dell'articolo 68 della Costituzione, quale propugnato con la proposta di legge costituzionale cui si è prima fatto cenno.

Si tratta, in particolare, di modificare l'articolo 343 del codice di procedura penale in modo da renderne il disposto pienamente conforme al mutato tenore del secondo comma dell'articolo 68 della Costituzione.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

1. I commi 2 e 3 dell'articolo 343 del codice di procedura penale sono sostituiti dai seguenti:

« 2. Fino a quando non sia stata concessa l'autorizzazione, è fatto divieto di disporre il fermo o misure cautelari personali nei confronti della persona rispetto alla quale è prevista l'autorizzazione medesima, nonché di sottoporla a perquisizione personale o domiciliare e ad ispezione personale.

3. Gli atti previsti dal comma 2 sono consentiti, anche prima della richiesta di autorizzazione, quando la persona è colta nella fragranza di uno dei delitti indicati nell'articolo 380, commi 1 e 2 ».

## ART. 2.

1. È abrogato l'ultimo periodo del comma 1 dell'articolo 344 del codice di procedura penale.