

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 1014

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d’iniziativa dei senatori CONSOLO, KAPPLER e MINARDI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 GENNAIO 2002

—————

Modifica dell’articolo 68 della Costituzione

—————

ONOREVOLI SENATORI. - L'intervento modificativo che con tale disegno di legge costituzionale si intende operare sul dettato dell'articolo 68 della Costituzione interessa tanto il primo che il secondo comma della norma in parola.

La riforma delle statuizioni contenute nel primo comma dell'articolo 68 della Costituzione mira a far fronte all'annosa questione dell'individuazione dei limiti oggettivi all'insindacabilità delle opinioni espresse dai membri del Parlamento - emblematicamente sintetizzata dai precedenti giurisprudenziali della Corte costituzionale rappresentati, in particolare, dalle sentenze nn. 379 del 1996 e 375 del 1997, nonché, da ultimo, n. 289 del 1998 -, questione, questa, che muove essenzialmente dalla contrapposizione tra interpretazione cosiddetta restrittiva ed interpretazione cosiddetta estensiva della disposizione di cui al primo comma della norma *de qua*.

Invero, la prima delle due teorie interpretative poggia essenzialmente sul criterio del «nesso funzionale» quale elemento di discriminare tra la sindacabilità o meno delle opinioni espresse dai membri del Parlamento, in quanto gli assertori di tale tesi ritengono che per l'insindacabilità di cui all'articolo 68 della Costituzione valga il principio che tale prerogativa non possa estendersi a tutti i comportamenti di chi sia membro del Parlamento, ma solo a quelli funzionali all'esercizio delle attribuzioni proprie del potere legislativo.

I propugnatori della teoria interpretativa estensiva ritengono, invece, fondamentale non limitare la garanzia dell'insindacabilità di cui all'articolo 68 della Costituzione all'attività legislativa *stricto sensu* o, comunque, in generale, alla sola attività parlamentare, in quanto considerano indispensabile ri-

condurre a tale scriminante di rango costituzionale l'attività politica *tout court* ovverosia anche l'attività politica cosiddetta *extra moenia* sul presupposto che il parlamentare è chiamato a svolgere la sua funzione soprattutto ed innanzitutto al di fuori delle aule del Parlamento, a contatto con gli elettori.

Con il presente disegno di legge si intende, dunque, risolvere il decennale problema ermeneutico posto dal primo comma dell'articolo 68 della Costituzione, proprio dando spazio alla teoria interpretativa cosiddetta estensiva, sul presupposto non solo che in questo modo si possa evitare (*rectius* interrompere) il progressivo svuotamento di significato della fondamentale garanzia prevista dal primo comma dell'articolo 68 della Costituzione, ma, altresì, che debba ormai ritenersi superato il principio del nesso funzionale così come elaborato dalla Corte costituzionale, principio, questo, cui, infatti, non può che essere attribuita una portata meramente contingente, alla luce del particolare momento storico in cui il Giudice delle leggi è stato chiamato ad emettere le già citate pronunzie.

Per quanto, invece, concerne la riforma che con il presente disegno di legge si intende apportare al secondo comma dell'articolo 68 della Costituzione e che potrebbe essere troppo facilmente liquidata come un tentativo di ritorno al passato, l'intento sotteso a tale disegno è proprio quello di superare gli effetti negativi che sono scaturiti dalla modificazione del secondo comma della norma in parola ad opera della legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3.

Non vi è, infatti, chi non noti come l'apertura di procedimenti penali a carico di membri del Parlamento senza il ricorso all'istituto dell'autorizzazione da parte della Camera di

appartenenza - resa possibile dopo il 1993 - sia stata costantemente oggetto di strumentalizzazioni, innanzitutto ad opera delle forze politiche, con inevitabili ripercussioni anche sul sereno svolgimento dell'attività sia della magistratura che del Parlamento.

Risulta, pertanto, indispensabile, oggi, recuperare il significato sotteso alla previsione normativa contenuta nel secondo comma dell'articolo 68 della Costituzione nella versione anteriore alla riforma del 1993. La *ratio* dell'originaria previsione dell'autorizzazione da parte della Camera di appartenenza anche per la sottoposizione di un membro del Parlamento a procedimento penale coincideva, infatti, proprio con l'intento di evitare non solo che venissero mosse verso un membro del Parlamento accuse pretestuose od infondate, ma, altresì, che un procedimento penale potesse distogliere coattivamente un parlamentare dalle sue funzioni.

Il presente disegno di legge costituzionale mira, dunque, a ripristinare una fondamentale garanzia per lo svolgimento dell'attività parlamentare; tale garanzia, lungi dal rappresentare l'introduzione nel nostro ordinamento di un «giudizio dei pari» - istituto, questo, che, in effetti, è sempre rimasto estraneo all'organizzazione istituzionale del nostro Paese -, deve essere correttamente intesa - con ciò riecheggiando l'interpretazione formulata sul punto da Costantino Mortati nell'Assemblea Costituente - come uno strumento volto ad impedire non la costituzione di un procedimento penale a carico di un membro del Parlamento, bensì il possibile scadimento di tale procedimento in conseguenze lesive per l'attività parlamentare stessa.

Sotto quest'ultimo profilo, corre, in effetti, l'obbligo di precisare come la *ratio* sottesa al presente disegno di legge costituzionale non sia quella di dare a tale garanzia una portata assoluta. Il testo novellato del secondo comma dell'articolo 68 della Costituzione vincola, infatti, l'istituto dell'autorizzazione a procedere, per quanto concerne la sottoposizione di un membro del Parlamento a procedimento penale, ad una valutazione funzionale di tale prerogativa da parte della Camera di appartenenza, allo scopo di garantire non la persona del parlamentare, bensì le funzioni da questi svolte a tutela della regolarità ed efficienza dello svolgimento dell'attività parlamentare. Viene infine previsto, per evitare che la Camera di appartenenza si sottragga alla decisione (con ciò implicitamente pronunciando in modo favorevole al parlamentare) che in caso di mancata deliberazione entro centoventi giorni dalla richiesta, l'autorizzazione si intenda concessa. L'introduzione di tale forma di «silenzio-assenso» è stata nel passato auspicata da autorevole dottrina (V., per tutti, G. Zagrebelsky, *Le immunità parlamentari, nella collana diretta da L. Violante, 1979, Einaudi editore*).

Il presente disegno di legge costituzionale, così come il disegno di legge per la riforma dell'articolo 420-ter del codice di procedura penale - anch'esso presentato da chi scrive (AS n. 497) - si inseriscono, dunque, in un quadro di riforma complessiva volta al ripristino dell'effettività della garanzia al regolare svolgimento della libertà e della funzione parlamentare e, quindi, al recupero dell'esatta finalità di tutela primaria propria dell'articolo 68 della Costituzione.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

(Modifica dell'articolo 68 della Costituzione)

1. All'articolo 68 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il primo comma è sostituito dal seguente:

«I membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni comunque espresse anche al di fuori dell'espletamento dell'attività di carattere strettamente parlamentare e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni»;

b) il secondo comma è sostituito dal seguente:

«Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a procedimento penale, ove questo determini un rilevante pregiudizio al regolare ed efficiente svolgimento dell'attività parlamentare; né può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare; né può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale, o mantenuto in detenzione, salvo che in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna, ovvero se sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza. Ove la Camera di appartenenza non si pronunci entro centoventi giorni dalla richiesta, l'autorizzazione si intende concessa».