

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA



GIUNTA DELLE ELEZIONI
E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

INDAGINE CONOSCITIVA SULLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

Resoconto dei colloqui tra la delegazione della Giunta
e i rappresentanti della House of Commons e del Bundestag

(Londra, 11 dicembre; Bonn, 12 e 13 dicembre 1985)

INDICE

1. — Premessa	Pag.	3
2. — Le immunità parlamentari in Gran Bretagna	»	5
3. — Le immunità parlamentari nella Repubblica federale di Germania	»	16
4. — Appendice: raccomandazione per la revoca dell'immunità dei membri del Bundestag	»	32
5. — Elenco delle persone	»	33

PREMESSA

Approssimandosi nella Camera dei deputati la conclusione della prima lettura dei progetti di legge di modifica dell'articolo 68 della Costituzione, la Giunta considerò che la conoscenza approfondita e completa delle prerogative dei parlamentari di alcune democrazie rappresentative fosse essenziale per fornire un contributo rilevante alla discussione nel Senato della Repubblica.

La Giunta, pur conoscendo ed apprezzando il quaderno di documentazione, lodevolmente curato dal Servizio studi nel 1984, su «La condizione del parlamentare nei paesi della Comunità europea», giudicò tuttavia indispensabile acquisire in loco notizie e informazioni sullo *status* del parlamentare mediante contatti diretti tra rappresentanti del popolo.

La Giunta ritenne di poter così soddisfare ogni esigenza conoscitiva, ponendo le domande utili ed ascoltando dalla viva voce dei colleghi stranieri in qual modo s'atteggino gli istituti in questione e come giorno dopo giorno li modellino la giurisprudenza giudiziaria e parlamentare.

Pertanto, con riferimento all'articolo 48 del Regolamento del Senato e al principio generale secondo il quale i poteri informativi delle Commissioni permanenti spettano anche alle Commissioni bicamerali e alle giunte, il 6 marzo 1985 la Giunta decise all'unanimità di svolgere un'indagine sulle immunità parlamentari, inviando una propria delegazione presso i parlamenti di Francia, Gran Bretagna, Repubblica federale di Germania,

Il 12 marzo 1985 il Presidente del Senato, attentamente considerate le ragioni della decisione e apprezzata l'ampia motivazione circa l'utilità dell'indagine, concesse la prescritta autorizzazione e stabilì che la delegazione fosse composta dall'ufficio di presiden-

za della Giunta e da un rappresentante per ognuno dei gruppi parlamentari non presenti nell'ufficio di presidenza stesso.

**

Principalmente a causa dei calendari dei lavori dei parlamenti italiano e stranieri, solo nel dicembre 1985 fu possibile effettuare il viaggio di studio in Inghilterra e Germania occidentale, escludendo momentaneamente la Francia.

La delegazione della Giunta era composta dagli onorevoli senatori: Gianfilippo BENEDETTI, presidente (PCI), Angelo CASTELLI (DC), Francesco JANNELLI (PSI), Osvaldo DI LEMBO (DC), Giorgio COVI (PRI), Vittorio SEGA (PCI), Luigi FRANZA (PSDI), Vincenzo PALUMBO (PLI), Antonio RASTRELLI (MSI-DN), Ferdinando RUSSO (Sin. Ind.).

I senatori FRANZA, JANNELLI, PALUMBO, trattenuti da altri inderogabili impegni parlamentari, non parteciparono al viaggio.

Il 10 dicembre 1985 la delegazione della Giunta si recò a Londra, dove il giorno successivo incontrò a Westminster le seguenti personalità: on. John BIFFEN, Lord Privy Seal, Leader della Camera dei Comuni e Presidente della Commissione dei privilegi; sig. Clifford BOULTON, Clerk Assistant della Camera dei Comuni e altri funzionari minori.

All'indomani la delegazione si trasferì a Bonn; il 12 e 13 dicembre nella Bundeshaus incontrò le seguenti personalità: on. dott. Philipp JENNINGER, Presidente della Dieta federale; on. Manfred SCHULTE, Presidente della Commissione per le elezioni, le immunità e i regolamenti; onorevoli Norbert LAMMERT, Konrad PORZNER, Werner BROLL, Friedrich BOHL, Julius LOUVEN, membri della

GIUNTA ELEZIONI

INDAGINE SULLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

Commissione stessa; dott. Josef BUCKER, Direttore generale della Dieta federale, e altri funzionari minori.

Il 14 dicembre 1985 la delegazione rientrò a Roma.

*
**

I colloqui intercorsi tra la delegazione e gli ospiti stranieri sono stati registrati su nastro e stenografati manualmente dalla viva voce degli interpreti. Successivamente, a Roma, sono stati dattiloscritti.

Il testo, qui riprodotto, li riporta quasi integralmente. Tuttavia, quando per vari motivi (quali l'accavallarsi delle voci o l'incertezza della versione italiana) un brano appariva troppo oscuro o contraddittorio, è

stato omissis, anche per non rischiare di attribuire agli oratori opinioni differenti, nella forma o nella sostanza, da quelle espresse. Questi tagli, non significativi per quantità o qualità, sono stati comunque ridotti all'essenziale.

L'espressione talvolta non perfettamente piana o immediatamente comprensibile è dovuta principalmente all'intermediazione dei pur ottimi interpreti, al carattere specialistico della materia, al linguaggio tecnico non sempre traducibile automaticamente. Ragioni facilmente intuibili hanno consigliato di limare soltanto la forma, senza toccare la sostanza del testo.

Pietro DI MUCCIO
*Consigliere parlamentare
del Senato della Repubblica*

Londra, 11 dicembre 1985, Westminster.

La delegazione della Giunta incontra il signor Clifford Boulton, clerk assistant della Camera dei comuni.

BOULTON. In Gran Bretagna non abbiamo una costituzione scritta, quindi io non sono in grado di indicarvi un capitolo di un testo di costituzione che parli di privilegi e immunità. Nel corso dei secoli si è creato un *modus vivendi* tra il Parlamento, da una parte, e la magistratura, dall'altra, per cui ora non esistono problemi di sconfinamenti. L'immunità fondamentale di un deputato è chiaramente la libertà di parola all'interno della Camera. Questo privilegio assoluto si estende anche alle relazioni ufficiali dei dibattiti, ma non si estende alla ripetizione al di fuori del Parlamento di cose dette in Parlamento. Similmente, se un deputato pubblica sulla stampa il testo di un discorso che ha fatto in Parlamento, in questo caso il privilegio parlamentare non si applica alla pubblicazione stessa, che perciò non è coperta da privilegio.

Il privilegio assoluto si applica anche a mozioni e ad altre attività effettuate in Parlamento da deputati. Ma tutta la nostra legislazione sui privilegi si basa sulla necessità; non si chiedono privilegi personali per i parlamentari, solo privilegi che abbiano lo scopo di consentire ai parlamentari di svolgere il loro dovere. Per esempio, i membri del Parlamento non godono di immunità rispetto alla legge penale. Se un membro del Parlamento viene arrestato, il Parlamento ne viene informato, ma il parlamentare non ha immunità. Per esempio, un parlamentare può essere fermato dalla Polizia stradale per eccesso di velocità mentre sta venendo in Parlamento; e se dice: «È essenziale che io arrivi in Parlamento perchè c'è una votazione», il poliziotto gli risponderà: «Avrebbe dovuto partire prima». Naturalmente però il parlamentare gode di libertà da molestia. È un reato contro il Parlamento cercare di impedire a un parlamentare di svolgere il proprio dovere e naturalmente qui non si tratta soltanto di interferenza fisica col parlamentare ma anche di minacce, magari minacce finanziarie.

Come è reato limitare la libertà di un parlamentare, il parlamentare non deve limitare la propria libertà raggiungendo accordi con terzi all'esterno, che ridurrebbero la sua libertà di azione in Parlamento.

Naturalmente esiste una larga sfera entro la quale i parlamentari hanno certamente accordi con enti e categorie esterni al Parlamento, per esempio sindacati o gruppi industriali d'affari. Ma non deve esistere un contratto su come poi il parlamentare dovrà comportarsi in Parlamento. Questi accordi, contratti, di cui si parla, se si riferiscono anche a denaro, devono essere registrati in Parlamento, cioè presentati ufficialmente. Infatti esiste un registro degli interessi dei membri del Parlamento, ispezionabile dal pubblico, che elenca la varie partecipazioni esterne.

Il Parlamento è in grado di prendere provvedimenti contro chi si rende colpevole di oltraggio al Parlamento. Per esempio, pubblicazioni denigratorie del Parlamento sulla stampa. Tuttavia la Camera ha deciso di usare questo suo potere il meno possibile, perchè siamo molto sensibili a non venire accusati di abusarne. In qualsiasi democrazia la parola privilegio è una parola molto delicata e quindi la Camera prende provvedimenti contro pubblicazioni diffamatorie quando si ritiene che si sia verificato un vero e reale danno o un'ostruzione ai suoi procedimenti.

La Camera ha inoltre il privilegio di determinare i propri membri.

Per esempio: può espellere un membro. L'espulso ha sempre il diritto di ripresentarsi alla successiva elezione per farsi eventualmente rieleggere. Però, se un membro del Parlamento viene condannato alla prigione per un anno o più, è squalificato per sempre dal presentarsi in Parlamento. La Camera ha passato alla magistratura il compito di esaminare elezioni sulle quali esiste qualche disputa e mi spiace dirvi che nel diciottesimo secolo queste questioni venivano decise in base alle linee di partito. Si è ritenuto poi più efficace e più giusto dare alla magistratura questo compito delicato di decidere in caso di contestazioni elettorali. Potrei dire qualcosa su quelli che sono i poteri della Camera di punire chi commette reato contro

GIUNTA ELEZIONI

INDAGINE SULLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

la Camera stessa. La Camera ha il potere di espellere un proprio membro, o di sospenderne l'appartenenza alla Camera per un certo periodo. Però se la Camera usa questo potere di sospensione, non viene interrotto lo stipendio del parlamentare.

Poi naturalmente un membro può essere anche rimproverato o ripreso pubblicamente dallo *Speaker*.

La Camera ha anche il potere di imprigionare, ma è un potere che non si usa da cento anni. La Camera dei comuni inoltre aveva, e non ha più, il potere di imporre delle multe. Invece la Camera dei Lords ha tutti i poteri di una alta corte di giustizia. Abbiamo uno strumento non affilato per imporre i nostri poteri su chi commette reati, è poco affilato, non è efficace. Per esempio, se un giornale commette un reato grave contro il Parlamento, la pena più efficace sarebbe una grossa multa, ma in pratica la pena più grave sarebbe poi un richiamo ufficiale del redattore del giornale fatto in pubblico dello *Speaker*.

Una pena più efficace è di sospendere, di togliere a quel giornale per un certo periodo, il permesso di accedere alla Camera per riferire sull'andamento dei lavori del Parlamento.

Adesso vorrei parlarvi brevemente di come si trattano le «lagnanze», le accuse non provate di abuso di privilegio o altro. L'esperienza ci mostra che alcuni deputati hanno una eccessiva facilità di esprimere lagnanze durante le sedute parlamentari, lagnanze pubbliche.

Alcuni membri si sono dimostrati forse troppo sensibili a certi attacchi personali rivolti a loro e sentendosi così toccati personalmente hanno cercato di utilizzare quello che è il loro privilegio come parlamentari per dire, in un certo senso, «qui sono stato offeso nella mia veste di parlamentare».

Quindi oggi, se un qualsiasi deputato desidera avanzare lamentele, perchè vede intacato il proprio privilegio, la procedura è che questi deve scrivere in via privata allo *Speaker* e solo se lo *Speaker* decide che la questione è sufficientemente grave, solo allora la questione potrà essere sollevata nella Camera. In tal caso si tratta quasi sempre solo di una proposta di passare la questione alla

Commissione dei privilegi. È una Commissione composta da membri anziani della Camera.

Il Presidente della Commissione è il *Leader* della Camera, che è un ministro di gabinetto.

Per concludere, debbo far riferimento a ciò che succede dopo il rapporto della Commissione sui privilegi. La procedura normale della Commissione è prima di tutto quella di cercare di ottenere che chi ha commesso il reato si scusi e, siccome i nostri poteri di punizione sono in effetti così insoddisfacenti, l'ottenere che chi ha commesso il reato se ne scusi, è sempre la soluzione più pratica. Molto spesso c'è una componente politica all'interno della lagnanza che rende molto difficile un dibattito quasi giuridico direttamente nella Camera. Di conseguenza, quindi, in questi ultimi anni abbiamo pochissimi esempi di punizione in questo senso.

Nella sfera dei privilegi abbiamo un problema che si distacca, che emerge: ossia definire i limiti, i confini precisi dell'espressione «procedure parlamentari». È chiaro che fare un discorso in Parlamento è una «procedura parlamentare», ma questo costituisce solo una minima parte delle attività di un parlamentare. Per esempio: si può definire «procedura parlamentare» se un deputato scrive una lettera a un ministro in merito a una lagnanza ricevuta da un privato, e nella lettera il parlamentare ripete le accuse che il privato lancia contro terzi? Sarebbe necessario che approvassimo una legge che definisse esattamente che cosa si intende per «procedura parlamentare», perchè, finchè questa legge non esiste, i parlamentari saranno sempre in qualche rischio, avranno sempre questo rischio che la magistratura consideri una certa questione in maniera diversa da come la considera il Parlamento, sul fatto di che cosa esattamente costituisce una «procedura parlamentare».

BENEDETTI. Questo quindi con ripercussioni sulla insindacabilità, privilegio assoluto.

BOULTON. Sì, infatti è quello che sto dicendo, perchè se la natura dei lavori parlamentari si sviluppa, possiamo essere sicuri

GIUNTA ELEZIONI

INDAGINE SULLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

che la magistratura lo comprenderà, quindi questa resta per noi una zona difficile e io personalmente vorrei che questa cosa si risolvesse per mezzo di una legge.

BENEDETTI. C'è una prima questione in materia di insindacabilità, privilegio assoluto. Se il discorso di un parlamentare è oggettivamente ingiurioso, la pubblicazione che avvenga ad iniziativa del parlamentare non è coperta dal privilegio assoluto?

BOULTON. Non è coperta.

BENEDETTI. Chiedo due cose. La prima è più di diritto penale che di diritto costituzionale. Giudicando dal punto di vista della dottrina italiana, in questo caso manca l'antigiuridicità.

BOULTON. Vuol dire che il parlamentare sarebbe libero di pubblicare questo discorso?

BENEDETTI. Certo, perchè in Italia riesce difficile capire perchè in un caso sia coperto da un'immunità assoluta e nell'altro caso no. La seconda domanda è se questo fatto non finisca per costituire un limite all'esercizio della funzione parlamentare.

BOULTON. Non in pratica, perchè l'importanza della libertà di stampa e della libertà di informazione significa che la magistratura esigerebbe di vedere prove di malizia prima di ritenere colpevole, di condannare il deputato. Per esempio, sarebbe facile estrarre da un dibattito complessivo certe frasi offensive, ingiuriose e pubblicarle isolatamente fuori contesto, all'esterno del Parlamento, anche se sono state pronunciate in Parlamento.

BENEDETTI. In Italia la Corte di cassazione ha stabilito che i componenti delle Commissioni di inchiesta parlamentare sono coperti da immunità assoluta per le indagini politiche ma non lo sono quando procedono alle indagini con gli stessi poteri e limitazioni dell'autorità giudiziaria. La Camera dei deputati ha adottato al riguardo un indirizzo legislativo antitetico. Il Senato si dovrà pronunciare. Vorrei sapere se il problema si pone per loro.

BOULTON. No, non abbiamo il problema perchè non c'è dubbio alcuno sullo stato, sulla condizione di tutte le nostre commissioni. Sono tutte coperte dalla dottrina della «procedura parlamentare»; per esempio, hanno il potere di convocare testimoni, eccetera; è un reato molestare un testimone chiamato da una commissione.

BENEDETTI. Può dirci qualcosa sulla immunità da testimonianza? Mi riferisco al parlamentare che viene citato come teste dinanzi ad una magistratura.

BOULTON. Un parlamentare è libero di dare precedenza ai suoi doveri di partecipazione alle riunioni parlamentari rispetto alla partecipazione ai processi giudiziari. Ma se va in Tribunale, allora praticamente si offre come volontario all'autorità giudiziaria, è completamente in mano all'autorità giudiziaria, perchè è un atto volontario.

RASTRELLI. Abbiamo sentito che non c'è una normativa specifica in materia di prerogativa, però potrebbe verificarsi che il potere giudiziario operi una sorta di persecuzione del potere legislativo. Come si risolve il conflitto? Qual è la protezione?

BOULTON. Se esiste un qualsiasi dubbio che la magistratura non riconosca i privilegi di un qualsiasi parlamentare, il procuratore generale, che è sempre membro del governo, compare davanti alla magistratura come «amico della magistratura» per spiegare la posizione del Parlamento. Per esempio, in un caso recente, l'accusante cercava di usare parole pronunciate in Parlamento per rafforzare la propria posizione, e questa cosa avrebbe di per sè stessa danneggiato il parlamentare che aveva in effetti pronunciato quelle parole. Ma il tribunale decise che non era ammissibile fare uso, utilizzare questo discorso. Quindi in questo Paese non esiste un problema corrente di questo tipo.

RASTRELLI. In ipotesi potrebbe esistere. Se un magistrato vuole far male a un parlamentare e lo accusa di un fatto che non esiste?

GIUNTA ELEZIONI

INDAGINE SULLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

BOULTON. Potenzialmente, è chiaro, può sempre esistere un conflitto tra magistratura e Parlamento.

RASTRELLI. Il Parlamento non ha poteri di intervento?

BOULTON. Sì, perchè, infatti, il Parlamento potrebbe convocare quel giudice.

CASTELLI. Il Parlamento o la commissione parlamentare di fronte alla citazione di un terzo che non compare: cita a comparire come testimone una persona, nel caso specifico un giudice. Quello non viene. Il Parlamento può farlo venire con la forza?

BOULTON. In questo caso il giudice viene arrestato per autorità della Camera; un funzionario della Camera lo porta qui fisicamente.

CASTELLI. Oltre che portarlo fisicamente in Parlamento, vi è anche un procedimento penale? Come esiste il «disprezzo della corte» c'è anche il «disprezzo del Parlamento» e quindi il processo?

BOULTON. Sì, c'è il reato di oltraggio al Parlamento.

CASTELLI. E decide il Parlamento?

BOULTON. Ogni Camera separatamente. La Camera dei comuni ha il potere di richiedere la presenza di qualsiasi testimone e di punire qualsiasi testimone per oltraggio al Parlamento.

CASTELLI. Nel caso contrario, cioè se il parlamentare è citato dal giudice e decide che è più importante andare in Parlamento, il giudice lo può costringere a presentarsi davanti a lui?

BOULTON. Siamo nella sfera dei conflitti potenziali. Questi conflitti esistono, ma nessuno dei due poteri concede supremazia all'altro, ammette la supremazia dell'altro, per cui il sistema inglese è quello di dire «come facciamo ad evitare questo», cioè di evitare

che sorga il conflitto. E infatti, al momento, problemi del genere non si verificano.

SEGA. In merito ai privilegi, esiste una regolamentazione scritta?

BOULTON. Solo libri di testo che descrivono le procedure del Parlamento.

SEGA. La magistratura ordinaria non chiede assolutamente mai nessuna autorizzazione al Parlamento per procedere, per arrestare, incriminare un parlamentare?

BOULTON. No. Non hanno bisogno di farlo perchè i parlamentari non hanno immunità personale. I parlamentari non sono esenti in via personale dalla legge penale e questo vale anche per i *lords*.

SEGA. Non potrebbe configurarsi il fatto che il magistrato ordinariamente proceda nei confronti di un gruppo di parlamentari e si determini una limitazione dell'attività del parlamentare e del Parlamento?

BOULTON. Se esistono motivi per dubitare che la magistratura stia deliberatamente cercando di interferire con le procedure, con i lavori del Parlamento, allora non saremmo più nell'ambito della legge penale, cioè questa non sarebbe la procedura normale dell'applicazione della legge penale, e quindi il giudice potrebbe venire accusato di oltraggio al Parlamento.

SEGA. Si rovescia la situazione; è il Parlamento che interviene nei confronti della magistratura.

BOULTON. Sì. Se ritiene che il comportamento della magistratura è della natura che abbiamo descritto, il Parlamento interviene.

COVI. È il parlamentare che, ritenendo di essere ostacolato nella sua funzione dal giudice, chiede al Parlamento di intervenire nei confronti della Magistratura?

BOULTON. Se una situazione del genere si verificasse, sarebbe uno scandalo pubblico e

GIUNTA ELEZIONI

INDAGINE SULLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

allora qualsiasi parlamentare potrebbe richiedere al Parlamento di intervenire.

DI LEMBO. Esiste una sola commissione dei privilegi per tutte e due le Camere o esistono due commissioni?

BOULTON. Una commissione per ognuna, ce ne sono due.

DI LEMBO. Esiste una diversa giurisprudenza tra le due Camere, tra le due commissioni?

BOULTON. Sono molto simili, ma i problemi che devono affrontare sono diversi perchè la natura delle due Camere è diversa.

DI LEMBO. Per le dichiarazioni svolte da un parlamentare in Parlamento, se un cittadino dovesse riceverne un danno patrimoniale, il parlamentare può essere chiamato a risponderne?

BOULTON. No. La libertà di parola comprende la libertà di abusarne.

Londra, 11 dicembre 1985, Westminster.

La delegazione della Giunta incontra l'on. John Biffen, Lord Privy Seal, Leader della Camera dei Comuni (*), Presidente della Commissione dei privilegi.

BIFFEN. Può essere d'aiuto schematizzare innanzitutto la portata generale dei privilegi parlamentari nella Camera dei Comuni.

La definizione *standard* di «privilegi del Parlamento» è: «quei diritti che sono assolutamente necessari per la dovuta esecuzione dei poteri del Parlamento»; in altre parole, i diritti necessari affinché il Parlamento eserciti effettivamente le sue funzioni.

(*) Il *Leader of the House of Commons* appartiene al governo e prepara l'ordine dei lavori della Camera dei Comuni; a tal fine mantiene stretti contatti col gabinetto e con i *chief whips* («capi delle fruste») del gruppo parlamentare al governo e dell'opposizione (Francesco de Franchis, «*Dizionario giuridico - Law dictionary*», Milano, 1984, pag. 1104).

Esistono due principali forme di prerogative:

A) Una serie di *specifici* privilegi storici. Di più immediata importanza:

a) libertà di parola;

b) competenza esclusiva di ciascuna Camera del Parlamento sulle proprie procedure interne;

c) diritto di entrambe le Camere di arrestare e punire per oltraggio - cioè «violazione di privilegi»;

(esempi di privilegi storici ora effettivamente in disuso: immunità dall'arresto nei procedimenti civili; fino al 1770 i dipendenti dei membri del Parlamento erano coperti da questo e da altri privilegi).

B) Un indefinito e *generale* diritto di assicurare che sia mantenuta una adeguata dignità della Camera e delle sue procedure e che non siano impediti i suoi lavori.

Poichè i limiti dei privilegi parlamentari non possono essere definiti in modo da coprire tutte le circostanze o i pretesi «oltraggi» che possano verificarsi, le decisioni se particolari comportamenti integrino violazione del privilegio o «oltraggio» sono adottate dalla Camera caso per caso, generalmente su parere di una Commissione della Camera, conosciuta come la Commissione dei privilegi, alla quale la Camera rimette le querele relative agli «oltraggi», perchè siano prese in esame.

Composizione della Commissione: 17 componenti anziani nominati dall'Assemblea normalmente con la Presidenza del Leader della Camera.

La Commissione è nominata ogni sessione, ma si riunisce soltanto quando determinate querele gli sono rimesse, generalmente ogni settimana.

La procedura delle querele inizia con lo Speaker dei Comuni. Se questi reputa che il caso giustifichi priorità nella trattazione viene normalmente inserita una mozione all'ordine del giorno nella giornata successiva con la proposta che la questione sia rimessa alla Commissione delle prerogative. Se l'Assemblea è d'accordo, la Commissione prende in

GIUNTA ELEZIONI

INDAGINE SULLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

considerazione la questione e riferisce le proprie proposte all'Assemblea per l'eventuale seguito che sia considerato opportuno.

Poteri della Commissione: i poteri normali delle Commissioni *ad hoc*: ad esempio il potere di convocare e di interrogare qualsiasi testimone, richiedere documenti, eccetera; le procedure in privato sono quelle usuali.

I Comuni possono, storicamente, arrestare per oltraggio (fino alla fine della sessione: Victoria Tower), pur non essendo in uso da tempo questa misura, tranne che per la detenzione temporanea di persone che hanno provocato disturbo; non vi è potere di multare ma, su proposta della Commissione dei privilegi, lo Speaker può riprendere o ammonire chi ha causato un'offesa e, in casi gravi, che riguardano un membro del Parlamento, questo può essere espulso.

Tipi di casi esaminati negli anni recenti dalla Commissione dei privilegi:

1) diffusione di informazioni che derivano da riunioni segrete delle Commissioni *ad hoc* della Camera;

2) pretese minacce ai membri del Parlamento (o ai loro rappresentanti) destinate ad influenzare la loro attività parlamentare;

3) accuse di ubriachezza per i membri del Parlamento.

Un considerevole numero di querele è stato sollevato dallo Speaker, ma non molte (circa due/tre a sessione) sono state rimesse alla Commissione dei privilegi.

Obiettivi generali da raggiungere:

1) in conformità al rapporto fatto all'Assemblea nel 1966/1967, che suggerisce che la Camera eserciti la sua giurisdizione penale il meno possibile e solo quando non si può fare a meno di agire in quel modo per prevenire interferenze sostanziali nei confronti della Camera e dei suoi funzionari;

2) esigenza di bilanciare effettivamente la difesa dei privilegi realmente necessari con il bisogno di evitare che la Camera sia indebitamente sensibile alle critiche nei confronti delle quali sarebbe meglio che qualche volta chiudesse un occhio.

BENEDETTI. La ragione per la quale siamo qui è quella di uno scambio di esperienze

sul tema particolare dei privilegi parlamentari. C'è anche una ragione politicamente più stringente: il Parlamento italiano sta discutendo la riforma dell'istituto delle immunità parlamentari. Come sapete, noi, a differenza della tradizione inglese, abbiamo una costituzione scritta. È la nostra Costituzione che disciplina l'istituto del privilegio assoluto e quello della autorizzazione a procedere, quando la magistratura deve processare un parlamentare anche se imputato di un lievissimo reato, magari contravvenzionale. La Camera dei deputati ha già approvato il progetto di riforma costituzionale e il Senato comincerà a discuterlo tra poco. Orbene, vorremmo porre alcune domande.

A proposito dei lavori delle commissioni parlamentari, in particolar modo della «Commissione dei privilegi», sono lavori che si svolgono in privato?

BIFFEN. Di solito.

BENEDETTI. Questo significa che normalmente c'è segretezza?

BIFFEN. Dipende molto dall'argomento, ma non c'è dubbio che anche in casi di segretezza esiste sempre un buon rapporto di lavoro tra certi membri di commissione e la stampa.

BENEDETTI. Se un magistrato chiede di acquisire i verbali, nel caso si ritenga che debbano essere coperti da segretezza e la commissione dei privilegi rifiuti, chi decide il conflitto?

BIFFEN. Non lo so. Certamente non è successo nella commissione che presiedo. Credo che la situazione non si verifichi perché nella maggior parte dei casi le deposizioni sono aperte. Ma se si trattasse di deposizioni protette, nel senso che non possono essere divulgate, che il Parlamento desidera tenere per sé, penso che il Parlamento possa tenerle per sé.

BENEDETTI. Naturalmente le nostre domande riflettono la realtà italiana.

BIFFEN. Sì, e anche la situazione esplicita della Costituzione.

GIUNTA ELEZIONI

INDAGINE SULLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

BENEDETTI. Può darci qualche chiarimento in ordine al reato di corruzione del parlamentare? Per esempio, il parlamentare che riceve denaro per fare una proposta di legge?

BIFFEN. In questi casi il parlamentare sottostà alla legge normale, non è protetto.

BENEDETTI. Viene giudicato dalla Camera alla quale appartiene o dalla magistratura?

BIFFEN. Dalla magistratura.

CASTELLI. Quando la commissione ritiene di mantenere la segretezza, lo decide il presidente o la commissione?

BIFFEN. La commissione.

CASTELLI. Il presidente non può da solo?

BIFFEN. Non può decidere da solo; deve avere l'autorizzazione della commissione.

CASTELLI. I parlamentari europei inglesi godono delle immunità previste molto genericamente dal Trattato di Roma o da norme particolari inglesi?

BIFFEN. Io posso solo parlare nel contesto del Parlamento del Regno Unito o dei privilegi che esso conferisce; quindi le mie affermazioni si riferiscono solamente ai membri del Parlamento britannico.

CASTELLI. Quindi nessuna disposizione di legge c'è per i parlamentari europei.

BENEDETTI. Non è a lui che dobbiamo chiedere.

BIFFEN. Non so quali sono le procedure a Strasburgo, ma il parlamentare inglese a Strasburgo non ha *status*, non ha posizione, nel Parlamento britannico.

CASTELLI. Un parlamentare che riceva denaro per la sua campagna elettorale da una associazione o da un sindacato e poi svolga una azione a favore di questo sindaca-

to, di questa associazione e si capisca che le due cose sono in relazione, compie reato anche se ha comunicato al Parlamento che ha ricevuto queste somme?

BIFFEN. Credo che potrò rispondere meglio distinguendo: alle elezioni esiste un limite legale all'importo, alla cifra totale, che ogni candidato può spendere. Ogni candidato non può spendere per legge più di tanto. Però, sempre che questo limite non venga sorpassato, non ci sono opinioni particolari su chi è il donatore. Chiunque si trovi ad essere deputato al Parlamento — è diverso se fosse anche ministro, ma parliamo semplicemente della posizione di deputato in Parlamento — può guadagnare o ricevere entrate, ma è consuetudine che egli renda nota la fonte di queste entrate, che sono o ricevute o guadagnate. È anche consuetudine che egli dichiari i propri interessi finanziari in ogni dibattito nel quale questi interessi finanziari possano essere attinenti. Non esiste un giudizio legale esterno su quello che può essere il rapporto tra le sue entrate e il suo comportamento come parlamentare, però si prevede, si ritiene, che egli lo renda noto.

CASTELLI. La magistratura può intervenire se lui non segnala, non dichiara le proprie entrate, presenta una legge e si ritiene che abbia preso denaro per presentare la legge?

BIFFEN. No, la magistratura non può intervenire, perchè l'azione non è illegale. È estranea alle consuetudini, ma non è illegale.

CASTELLI. Lo *Speaker* può prendere provvedimenti alla Camera dei comuni?

BIFFEN. La Camera può sempre proporre una decisione quando si ritenga che lo spirito di questa consuetudine è stato violato. Infatti, circa cinque anni fa, un deputato è stato costretto a dimettersi proprio perchè in un dibattito di aggiornamento aveva omesso di dichiarare i propri interessi. Infatti, se lei guarda, questi temi non sono trattati in quelle che possono essere le regolamentazioni precise della Camera, ma in quelle che sono le *conventions*, ossia le consuetudini, le convenzioni, le usanze e queste *conventions* cioè

GIUNTA ELEZIONI

INDAGINE SULLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

le consuetudini, le usanze sono più forti, possono essere anche più forti delle regole scritte.

RASTRELLI. La composizione della Commissione dei privilegi: è formata dai più anziani in senso anagrafico?

BIFFEN. Sono deputati che in passato hanno fatto parte del Governo, oppure deputati della palude che però sono deputati da varie legislature, quindi anziani non nel senso di età, ma di esperienza.

RASTRELLI. La nostra esperienza italiana ci dice che molto spesso può sorgere un conflitto di attribuzioni tra il potere legislativo e il potere giudiziario, tra Parlamento e magistratura. In Italia esistono norme scritte che regolano la materia, eppure si genera il conflitto. Com'è possibile che in Inghilterra, dove esiste un po' di caos in questa materia, nel senso che non è tutto ben definito, non vengano fuori problemi così gravi?

BIFFEN. Perché il Parlamento è supremo. In effetti il Regno Unito è uno Stato unitario. Quindi non esiste un rapporto formale tra il Governo centrale e i governi sussidiari. Quindi questo è già un punto di conflitto che non è così evidente.

RASTRELLI. Sul piano dei rapporti con la magistratura, col potere giudiziario?

BIFFEN. La magistratura interpreta le leggi approvate dal Parlamento. Naturalmente anche noi abbiamo situazioni interessanti, per esempio il Governo promuove una legge, che poi i cittadini mettono alla prova in tribunale e l'interpretazione della magistratura è in favore del privato cittadino, non già del Governo. Ma non è un caso di magistratura che sfida il Governo, non esiste conflitto costituzionale.

DI LEMBO. Lei ha detto che il privilegio contiene anche un diritto non ben definito, molto lato, alla dignità della Camera e delle sue procedure. L'obbligo corrispondente grava sul cittadino e sul parlamentare, cioè al

diritto corrisponde un obbligo, un obbligo che è a carico del cittadino e a carico del parlamentare, cioè il rispetto del Parlamento, il rispetto della dignità del Parlamento compete sia al cittadino sia al parlamentare, per cui colpevole di aver offeso la dignità del Parlamento può essere il cittadino e può essere il parlamentare. Nel caso sia il cittadino non si genera il problema. Nel caso sia il parlamentare, tutte le sanzioni che vengono comminate a carico del parlamentare spettano alla Commissione dei privilegi o all'Assemblea su proposta della Commissione dei privilegi?

BIFFEN. È essenzialmente la raccomandazione della Commissione dei privilegi che poi il Parlamento può o non può accettare.

DI LEMBO. Durante la discussione dinanzi alla Commissione dei privilegi, può il parlamentare essere assistito da un esperto?

BIFFEN. No.

DI LEMBO. Esistono casi nella storia inglese di contrasto tra il parere della Commissione dei privilegi e l'assemblea della Camera?

BIFFEN. Sì. È un caso rarissimo che la Camera consideri casi di privilegio perché il maggior nemico dei privilegi è il buon senso politico interno, viscerale, individuale. Abbiamo avuto un caso dieci anni fa di un giornalista dell'«Economist». Questo giornalista poté vedere un progetto di riforma fiscale e la cosa fu pubblicata sull'«Economist». Non si riuscì a trovare il deputato che aveva dato al giornalista questo progetto, però bisognava trovare qualcuno che servisse da esempio e allora la Commissione dei privilegi ha suggerito l'espulsione dal Parlamento per dodici mesi del giornalista. Poi, quando questa raccomandazione della Commissione fu dibattuta dalla Camera, la Camera disse che la fonte, cioè chi gli diede queste informazioni, doveva essere tanto colpevole quanto il giornalista stesso, e quindi la cosa migliore era di non far niente. In questo caso la Camera dei comuni respinse

GIUNTA ELEZIONI

INDAGINE SULLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

la raccomandazione della commissione dei privilegi.

BENEDETTI. Quando la Camera esamina la raccomandazione della Commissione dei privilegi, il deputato interessato ha diritto di parola e di voto in Assemblea?

BIFFEN. Sì. Ma questo è molto sleale, è ingiusto. Ma non, ripeto, diritto di consiglio professionale quando si trova davanti alla Commissione. Cioè può continuare a parlare, a far cose in Parlamento, ma, quando si tratta del suo rapporto con la Commissione che l'interroga, non ha appoggi.

COVI. Vorrei passare ad un altro argomento, quello delle incompatibilità parlamentari; da noi esiste incompatibilità per motivi politici ed economici. Chiedo se esistono cose del genere in Inghilterra e se la Commissione dei privilegi ha una competenza su queste cose.

BIFFEN. Queste incompatibilità non sono materia per la Commissione dei privilegi, però esistono delle restrizioni limitate, non certamente della vastità di quelle italiane. La formula base è che non si può essere parlamentare e allo stesso tempo avere un lavoro retribuito sotto la Corona, cioè al servizio pubblico. Comunque non costituisce problema perchè è sottinteso che chiaramente si danno le dimissioni dall'uno per accettare l'altro. Non si può essere membro della Camera dei lords e poi presentarsi candidati alla Camera dei comuni.

RASTRELLI. L'impiegato della Corona, il dipendente pubblico, si deve dimettere in via definitiva o il rapporto di lavoro è sospeso?

BIFFEN. Il servizio pubblico è una cosa molto elastica. Per esempio, c'è una persona che lavora nel pubblico impiego e poi diventa parlamentare; sarà ben difficile che dopo cinque o dieci anni questo deputato se ne torni al vecchio impiego.

CASTELLI. Un parlamentare può ricevere un incarico dalla Corona, la presidenza di un ente anche se non ha un compenso?

BIFFEN. Per esempio?

CASTELLI. Presidente della Croce Rossa.

BIFFEN. C'è una legge che viene ripassata ogni anno, la quale dà le esclusioni, specifica le cose che non sono ammesse. Stiamo usando dei termini stenografici per descrivere invece una situazione molto complessa. Per esempio, il mio vicino di collegio, cioè quello che geograficamente mi sta vicino, è ufficiale dell'esercito territoriale. Questo è permesso. Quindi anche lui è un deputato, però è anche ufficiale dell'esercito territoriale. Però è *part time*. Se fosse un ufficiale a tempo pieno, di carriera, non potrebbe essere anche deputato.

CASTELLI. Ma riceve compenso dalla Corona o no?

BIFFEN. Sì.

CASTELLI. E anche l'indennità parlamentare?

BIFFEN. Ecco perchè la situazione non è precisa.

CASTELLI. È possibile limitare la libertà di espatrio di un parlamentare, cioè è possibile togliergli il passaporto da parte della Corona o da parte della magistratura?

BIFFEN. Se ha commesso un reato allora lui è come un qualsiasi altro cittadino. C'è un gran numero di parlamentari che viaggiano incessantemente...

SEGA. Quali sono i privilegi dei ministri? E chi giudica per eventuali reati compiuti dai ministri in quanto ministri?

BIFFEN. Il privilegio di cui ho parlato si riferisce ai parlamentari. Il privilegio non si estende ai ministeri governativi.

SEGA. In caso di quello che noi chiamiamo in Italia «alto tradimento» di un ministro?

BIFFEN. È al di fuori.

GIUNTA ELEZIONI

INDAGINE SULLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

COVI. Non c'è una giurisdizione speciale, un'Alta corte?

BIFFEN. Sono lieto di poterle dire che non abbiamo precedenti.

COVI. Nella composizione della Commissione dei privilegi è garantita dalla consuetudine o dal regolamento la presenza dei rappresentanti di tutti i Gruppi politici?

BIFFEN. Sì, all'inizio di ogni sessione parlamentare le varie commissioni riformulano la loro struttura in modo da riflettere la struttura dell'intero Parlamento e quindi nella Commissione dei privilegi c'è la maggioranza che appartiene al Governo e poi ci sono rappresentanti dell'opposizione, e anche il signor Steel, che è il capo del Partito liberale.

COVI. In merito al contenzioso elettorale, giudica la magistratura ordinaria o c'è una speciale competenza, uno speciale comitato del Parlamento?

BIFFEN. C'è un tribunale elettorale speciale, sempre facente parte della magistratura, ma specifico, speciale, non ordinario.

COVI. Non c'è un comitato del Parlamento che giudica?

BIFFEN. Non può esistere in Parlamento, perchè lei deve pensare alla distinzione di base che noi facciamo: il Parlamento crea le leggi, la magistratura le interpreta. Quindi il Parlamento ha creato la legge elettorale, è la magistratura che la deve interpretare, se c'è un contenzioso.

BENEDETTI. Da noi invece ciascuna Camera giudica sui titoli di ammissione dei propri componenti.

COVI. Sulla ammissibilità dei componenti della Camera c'è un giudizio della Camera stessa?

BIFFEN. C'è una legge che stabilisce chiaramente qual è l'ammissibilità, che definisce

i criteri di ammissibilità dei parlamentari. Per esempio l'altro giorno ci hanno eletto parlamentare una persona che era in prigione e per legge noi non possiamo avere un parlamentare che stia anche in prigione. È la legge che definisce l'eleggibilità, ma naturalmente si può sempre sfidare la legge, cioè si può certamente andare in tribunale.

COVI. È il Parlamento che deve promuovere un'iniziativa in tribunale...

BIFFEN. In quel caso particolare, l'uomo che era in prigione voleva restarvi e voleva essere eletto, ma non voleva assumere l'incarico.

COVI. E se avesse voluto assumerlo?

BIFFEN. La legge è chiara. Non può. È la magistratura che decide.

COVI. Non c'è insomma neanche l'esame delle condizioni di eleggibilità, che facciamo normalmente.

BIFFEN. No.

SEGA. In pratica il parlamentare si presenta solo con l'atto della magistratura.

BIFFEN. Si presenta solo con l'attestato datogli dall'ufficiale elettorale del collegio. Ma se gli oppositori di questo parlamentare ritengono che egli non abbia il diritto di essere parlamentare, sono loro poi che si rivolgono alla magistratura, la quale comincerà ad esaminare l'eventuale eleggibilità.

RUSSO. In Inghilterra il magistrato può essere eletto parlamentare?

BIFFEN. No, non può essere eletto membro della Camera perchè come giudice riceverebbe uno stipendio.

COVI. In Italia il parlamentare è obbligato, quando assume la carica e ogni anno, a

GIUNTA ELEZIONI

INDAGINE SULLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

presentare la propria dichiarazione dei redditi e la propria dichiarazione patrimoniale. In Inghilterra c'è qualcosa di analogo e, se non c'è, come giudica questo fatto italiano, positivo o no?

BIFFEN. Nel Regno Unito non c'è l'obbligo di presentare la dichiarazione dei redditi. C'è una decisione del Parlamento che — come ho detto prima — richiede ai parlamentari di segnare su un apposito registro i loro interessi, perchè in questo registro i parlamentari debbono segnare il nome, la denominazione delle società, ma non l'entità della loro partecipazione e del loro interesse. Recentemente abbiamo avuto il rapporto di una commissione che ha avuto l'incarico di esaminare queste cose e questo rapporto verrà sottoposto a dibattito quanto prima e ritengo che di sarà molta discussione su questo fatto, se presentare anche le cifre o no, perchè adesso si presenta la denominazione, ma non l'entità. Ma fino ad oggi la Camera dei comuni è stata contraria alla presentazione delle cifre.

COVI. Un esempio pratico. Il parlamentare è avvocato della «British petroleum», libero professionista. È un fatto che è tenuto a dichiarare perchè potrebbe essere sospettato di rendersi portavoce degli interessi della «British petroleum»?

BIFFEN. Prima di tutto esiste la consuetudine che se questo parlamentare vuol prendere parte a un dibattito deve prima dichiarare i propri interessi e nella Camera dei comuni ci si aspetta, cioè questo non è un obbligo, che questo signore si alzi e dica: «Signori, sono un avvocato della "British petroleum"». Nel registro basta che egli abbia scritto che è avvocato e sta poi a lui, sempre per quanto riguarda il registro, decidere se è il caso di dare maggiori dettagli, di dire per chi è avvocato. Per cui la caratteristica di questo registro è l'autoregolazione.

BENEDETTI. Un parlamentare sottoposto a procedimento penale è un privato cittadino, quindi...

BIFFEN. Fino al momento in cui viene condannato, cioè ritenuto colpevole, lui è ancora parlamentare.

BENEDETTI. Però viene sottoposto a procedimento penale, quindi una corte può disporre la sua perquisizione domiciliare?

BIFFEN. È come un qualsiasi cittadino in ogni caso, perchè se lo fermano per strada per eccesso di velocità, se lo trovano al volante avendo troppo bevuto, la polizia gli va in casa e gli fa il test dell'alcool.

CASTELLI. Possono andare nell'ufficio del parlamentare?

BIFFEN. Questo parlamentare ha la stessa vulnerabilità di qualsiasi altro cittadino.

BENEDETTI. Se ha nel suo ufficio un documento parlamentare coperto, supponiamo, da segreto di stato, chi garantisce che la polizia, la corte non prendano visione di quel documento?

BIFFEN. È una circostanza affascinante, ma devo anche aggiungere che in venticinque anni di carriera in Parlamento non ho mai trovato casi di parlamentari messi sotto processo.

BENEDETTI. Potrebbe essere occasionale.

BIFFEN. C'è questo documento che sta lì, così per caso...

CASTELLI. Ci potrebbe essere un giudice che nel corso di un altro processo tenta di impadronirsi di un documento riservato.

BIFFEN. La situazione parlamentare allora è molto diversa.

BENEDETTI. Ci deve scusare le nostre domande, che sono state anche oggettivamente provocatorie, ma vengono dal profondo della nostra esperienza italiana.

BIFFEN. Sì, lo capisco.

Bonn, 12 dicembre 1985, *Bundeshaus*.

La delegazione della Giunta incontra l'onorevole Manfred Schulte, Presidente della Commissione per le elezioni, le immunità e i regolamenti della Dieta federale.

SCHULTE. Abbiamo ancorato nella nostra Costituzione, che si chiama «Legge fondamentale», il diritto di immunità ed il diritto di indennità. La differenza tra immunità e indennità è la seguente. Il diritto di immunità regola la possibilità di perseguire, mentre il diritto di indennità stabilisce che non sono perseguibili i parlamentari per dichiarazioni fatte in Assemblea.

CASTELLI. Quest'ultima noi la chiamiamo immunità assoluta, insindacabilità.

SCHULTE. Non conoscevamo il termine di insindacabilità nel senso italiano.

CASTELLI. Più esattamente, si tratta di un'impunità, di un'irresponsabilità.

SCHULTE. Per quanto concerne l'immunità, abbiamo nella nostra Costituzione l'articolo 46, che dice, nel secondo paragrafo: «A causa di un'azione, per la quale è prevista una sanzione, un deputato, solo dopo l'autorizzazione del *Bundestag*, può essere chiamato a rispondere od essere arrestato, salvo che sia arrestato nell'atto di commettere il fatto o durante il giorno successivo». Questa norma, che sorprendentemente si trova nella Costituzione stessa, dice che l'istruttoria da parte del pubblico ministero non può essere aperta senza la revoca dell'immunità del deputato. Di questa norma, il *Bundestag* ha apportato, mediante una propria decisione, una modifica sostanziale, che non sappiamo tuttora se sia conforme alle norme costituzionali. In generale, mediante una decisione del *Bundestag* presa all'inizio di ogni legislatura, abbiamo permesso al pubblico ministero di aprire una istruttoria anche senza la revoca dell'immunità del deputato. Le domande di revoca dell'immunità possono essere quindi inoltrate alla Dieta federale, nell'ambito di un'azione penale normale, soltanto se si presenta il capo d'accusa. Al *Bundestag* abbiamo preso questa decisione molto

importante per due motivi. Il primo motivo è che nella fase iniziale del procedimento penale non vogliamo intralciare l'attività istruttoria e non vogliamo rimandare a più tardi il processo. Il secondo motivo è il seguente. Vogliamo impedire che già in occasione dell'apertura dell'istruttoria l'attenzione dell'opinione pubblica sia richiamata su queste procedure che poi eventualmente vengono archiviate per i più svariati motivi: può essere la non colpevolezza dell'imputato, può trattarsi di una questione di valore minimo, può trattarsi di un caso nel quale i sospetti di aver commesso un reato non siano sufficienti. Comunque ci sono vari motivi per i quali l'istruttoria può essere chiusa prima dell'apertura dell'atto di accusa. Ora, se l'immunità del deputato fosse revocata già prima, si disporrebbe subito di un documento parlamentare, documento scritto, che può circolare liberamente, di pubblico dominio, e la stampa naturalmente sarebbe molto interessata a diffonderne il contenuto. Poi sarebbe molto difficile cercare di eliminare, soffocare i sospetti già diffusi nel pubblico. In tale senso la posizione di un parlamentare sarebbe meno favorevole di quella di qualsiasi altro cittadino, del quale questi fatti non sarebbero conosciuti.

Chiediamo però che il pubblico ministero, l'autorità che persegue penalmente, informi il Presidente del *Bundestag*, circa tutti i casi in cui il pubblico ministero ha intenzione di aprire un'istruttoria contro un deputato. Il Presidente trasmette la detta comunicazione alla nostra Commissione per le immunità e così viene portata a conoscenza dei membri della commissione stessa. Anche l'imputato viene informato dell'apertura del procedimento contro di lui, con una sola eccezione: ed è il caso nel quale il pubblico ministero è del parere che, informando l'imputato, lo scopo dell'apertura dell'istruttoria potrebbe essere pregiudicato. Abbiamo avuto dei precedenti del genere.

BENEDETTI. C'è la comunicazione giudiziaria.

SCHULTE. Si tratta soltanto della comunicazione del pubblico ministero circa il fatto che ha iniziato una procedura. Si verifica il caso della revoca dell'immunità soltanto

GIUNTA ELEZIONI

INDAGINE SULLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

qualora il pubblico ministero presenta il capo d'accusa. Per ogni passo procedurale una nuova revoca dell'immunità è necessaria. Questo vale anche per il caso di una condanna ad una pena che tolga la libertà al deputato. Anche per l'esecuzione di questa pena, di questa condanna, è necessaria un'altra revoca dell'immunità.

Un altro aspetto può essere interessante per loro, dopo le esperienze fatte con altri parlamenti europei. Noi, *Bundestag* tedesco, in via generale revochiamo l'immunità. E questo perchè a ragione non ci è permesso, anzi ci è proibito, procedere ad una valutazione delle prove. Vale a dire che, in quanto Parlamento, non possiamo verificare se esista la colpevolezza, non possiamo verificare se la procedura è giustificata. Questo, riteniamo, è il compito del terzo potere, vale a dire del potere giurisdizionale. Dato che in una democrazia è opportuno non mescolare i poteri, ci atteniamo a questa divisione dei poteri. Ho menzionato questo fatto esplicitamente perchè abbiamo notato che sempre più spesso i parlamenti stessi verificano se il reato sia in qualche modo collegato con l'esercizio del mandato politico dell'imputato e spesso i parlamenti rifiutano la revoca dell'immunità perchè vedono un nesso tra il reato e il mandato politico. A questi fatti, a questi sviluppi, noi reagiamo con la massima prudenza.

Signor Presidente, questo le sembra sufficiente come prima introduzione?

BENEDETTI. Senz'altro sufficiente. È il caso che anch'io faccia una rapida premessa.

SCHULTE. Sì, sarebbe molto interessante particolarmente sapere in quali punti la prassi italiana è diversa.

BENEDETTI. Esporrò le linee essenziali di questo istituto. La disciplina è fornita dall'articolo 68 della Costituzione italiana. È prevista innanzitutto la insindacabilità del parlamentare per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle sue funzioni. È inutile che aggiunga che il parlamentare non può essere perseguito in sede penale, civile, amministrativa, disciplinare. In conseguenza il

parlamentare, se ha espresso opinioni che oggettivamente, nell'elemento materiale, sarebbero diffamatorie (voi le chiamate ingiurie diffamanti, mi pare) anche se ha fatto questo, non è perseguibile.

SCHULTE. Anche se ha fatto queste dichiarazioni al di fuori del Parlamento?

BENEDETTI. Dipende dalle circostanze, generalmente parlando. Vorrei dire due cose. Se ben ricordo, la vostra Costituzione esclude dalla insindacabilità il caso di ingiurie diffamanti.

SCHULTE. Sì, è esatto.

BENEDETTI. A noi interesserebbe molto conoscere, sotto questo aspetto, il funzionamento e i limiti dell'istituto. Mi spiego. Esprimo un'opinione personale, se consentite. Io sono convinto che una norma di questo genere in Italia sarebbe difficilmente attuabile. Credo di poter dire che in Italia il ricorso alla querela è una cosa piuttosto diffusa e facile. Quindi noi pensiamo, ma vorremmo che ci convinceste del contrario, che l'introduzione di una norma di questo genere in Italia costituirebbe un serio elemento di turbativa per il Parlamento. Il secondo elemento è questo. Ci siamo chiesti chi decide. Credo che, una volta introdotta questa norma, la decisione dovrebbe essere senz'altro di competenza della magistratura ordinaria. Vorremmo allora sapere una cosa. Nel vostro caso, se l'autorità giudiziaria ordinaria ritiene che l'espressione di un'opinione in Parlamento sia ingiuria diffamante e se l'Assemblea parlamentare non è d'accordo, esiste la possibilità di sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, tra il giudiziario e il legislativo?

L'altra questione è questa. È stato chiesto: se il parlamentare esprime le sue opinioni fuori del Parlamento, è tutelato dalla insindacabilità?

Qui in Italia è in corso un dibattito giuridico. La Corte di cassazione ha condannato un ex parlamentare e ha stabilito che, al di fuori dell'esercizio della funzione parlamentare, non vi è insindacabilità. Il Senato nella

GIUNTA ELEZIONI

INDAGINE SULLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

IX legislatura ha stabilito, invece, che la insindacabilità sussiste quando vi sia una stretta connessione logica, giuridica, temporale tra l'opinione espressa e la funzione esercitata. C'è quindi una differenza di opinioni tra Corte di cassazione e Senato. Non è stato ancora sollevato alcun conflitto davanti alla Corte costituzionale.

L'altro aspetto dell'istituto è la inviolabilità, cioè la necessità che vi sia autorizzazione della Camera di appartenenza perchè un parlamentare possa essere sottoposto a procedimento penale, sottoposto a misure restrittive della libertà.

A questo proposito vorrei fare una domanda. La vostra Costituzione prevede, come unica eccezione al divieto di arresto senza autorizzazione, il fatto del parlamentare che sia arrestato nell'atto di commettere il fatto o durante il giorno successivo. La nostra è molto più restrittiva perchè dice soltanto: «...nell'atto di commettere un delitto...».

Darò adesso qualche rapidissimo cenno di diritto sostanziale e procedurale. La Giunta delle immunità parlamentari ascolta il senatore interessato, il quale ha facoltà di fornire chiarimenti. Gli atti della Giunta sono coperti da segreto. Recentemente abbiamo avuto un caso nel quale l'autorità giudiziaria ne ha fatto richiesta. Il Presidente del Senato ha respinto questa richiesta, ritenendo gli atti coperti da segreto.

Che valore ha per voi la richiesta dell'interessato che l'autorizzazione sia concessa, anche se contrasta con principi d'ordine generale? Per noi l'immunità non è un diritto disponibile del parlamentare interessato, però debbo dire che in linea di massima finiamo per tener conto della richiesta stessa. Abbiamo avuto almeno un caso nel quale è stato necessario derogare ad un orientamento per accogliere la richiesta dell'interessato.

Un ultimo cenno alla procedura. Nella Giunta del Senato il relatore è il Presidente, che studia gli atti processuali e li illustra alla Giunta. Poi c'è la discussione e, al termine, viene designato il relatore all'Assemblea. Il Presidente non vota. Alla Camera dei deputati il sistema è diverso, perchè il relatore viene nominato dal Presidente all'inizio della discussione; può succedere che un relatore

resti in minoranza e debba dimettersi. Al Senato invece il relatore è espressione dell'unanimità o della maggioranza che si è formata.

SCHULTE. Alcuni punti sono regolati in modo assai diverso da noi e perciò temo di non poter essere di aiuto.

Vorrei parlare del caso nel quale un deputato al di fuori del Parlamento abbia fatto una dichiarazione in base alla quale potrebbe essere perseguito sia in via penale che in via civile. Al momento della presentazione della domanda di revoca dell'immunità poniamo il quesito di sapere se la dichiarazione è stata *strictu sensu* una dichiarazione di carattere politico, se sia stata fatta per esempio nell'ambito di una campagna elettorale. Se la risposta è affermativa, non revochiamo l'immunità, e chiediamo poi anche se la dichiarazione sia di natura tale da rasentare praticamente la calunnia. Se invece si tratta di una dichiarazione fatta privatamente, che abbia il carattere di un'ingiuria senza connessione politica, o che costituisca per esempio una calunnia con conseguenze negative per un'azienda, per un'impresa, in tale caso revochiamo l'immunità.

Per rispondere alla sua seconda domanda, lei ha chiesto quale sarebbe la nostra reazione se un deputato esprimesse il desiderio di revoca della propria immunità, anche nei casi in cui l'autorizzazione non verrebbe data. Prima di tutto vorrei dire che non ricordo nessun caso specifico di questo tipo, mai un deputato ha presentato una domanda di questo tipo, ma comunque, se lo facesse, non gli daremmo retta perchè mai in un caso simile chiediamo il parere del deputato, non lo ascoltiamo e questo indipendentemente dalla questione di sapere se la sua immunità sarà revocata o meno. Però non abbiamo mai avuto un caso di questo tipo.

Vorrei completare quanto è stato detto alla luce di un caso specifico relativamente attuale. È già stato affermato che il diritto di immunità è considerato un mezzo di tutela del Parlamento, non un diritto del deputato. Alcuni pubblici ministeri hanno maneggiato la procedura nei confronti del Parlamento in una maniera per noi non accettabile. Questi

GIUNTA ELEZIONI

INDAGINE SULLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

pubblici ministeri partono dall'idea che il Bundestag e la Commissione per le immunità siano semplicemente una segreteria del pubblico ministero e che soltanto per ragioni formali debbano apporre il proprio timbro sulla domanda del tribunale di revocare l'immunità. Questo ha comportato che, in Germania, dei pubblici ministeri hanno comunicato i risultati delle loro inchieste nell'ambito di conferenze stampa, annunciando che avrebbero sporto accusa presso il tribunale ancora prima che la domanda di revoca dell'immunità del deputato fosse pervenuta alla Camera. Quando finalmente, in tali casi, la domanda di revoca dell'immunità ci è giunta, abbiamo notato che il contenuto era insufficiente; secondo il nostro parere mancava l'elemento di trasparenza. Già abbiamo detto che non ci spetta il compito di verificare la fattispecie, ma in quei casi era carente la trasparenza, non vedevamo la plausibilità del fatto che fosse stata sporta accusa. In queste circostanze si è verificato un conflitto tra il diritto del Parlamento e gli interessi dell'imputato a veder concluso il processo. Ci siamo trovati nella situazione sgradevole di giudicare che cosa consideravamo più importante. In un primo tempo avevamo spontaneamente la tendenza di respingere la domanda di revoca dell'immunità. Ma dopo una matura riflessione abbiamo, malgrado tutto, fatto valere gli interessi del Parlamento, anche se questo è andato a discapito degli interessi del deputato interessato. Però questa situazione non è soddisfacente, in un modo o nell'altro. Vorrei aggiungere alcune precisazioni sui quesiti specifici, relativi alla fattispecie dell'ingiuria e della calunnia. Nel nostro diritto penale distinguiamo tre categorie: l'ingiuria semplice, la calunnia, la diffamazione. È spesso difficile stabilire nettamente il limite tra queste tre categorie.

Nelle sue domande, signor Presidente, ha avuto una grande importanza il fatto di sapere se le dichiarazioni in questione siano state fatte nel Parlamento o fuori del Parlamento. Ho già avuto l'occasione di menzionare che le dichiarazioni di questo tipo fatte in Parlamento sono soggette alla insindacabilità, che noi chiamiamo indennità. Già da anni ho l'occasione di occuparmi di questa

problematica e non ricordo un singolo caso nel quale un deputato sia stato perseguito per dichiarazioni fatte in Parlamento. Dunque non abbiamo casi che rientrano nell'ipotesi della indennità. E forse questo pare loro sorprendente, ma devo confessare francamente che non so a che cosa sia dovuto questo fatto perchè, naturalmente, anche da noi sia in Assemblea plenaria, sia nelle discussioni in commissione vengono utilizzate espressioni che possono essere qualificate come ingiuriose. Questo è certamente dovuto anche al fatto che in seduta plenaria il Presidente, qualora fosse fatta una dichiarazione di carattere ingiurioso, esprimerebbe immediatamente un rimprovero.

La situazione è assai diversa per quanto concerne le dichiarazioni fatte al di fuori del Parlamento. Su questo piano naturalmente abbiamo molte esperienze. Vorrei dire che la Commissione, nel caso di dichiarazioni ingiuriose, ha proceduto in maniera piuttosto generosa nel negare la revoca dell'immunità. Di tanto in tanto, secondo il parere di alcuni membri della Commissione per le immunità, siamo andati troppo lontani valutando una denigrazione come ingiuria di carattere politico. Ci siamo proposti di ridiscutere la questione dei criteri in base ai quali valutare se un'offesa abbia carattere politico oppure no, benchè ci rendiamo tutti conto che sia estremamente difficile stabilire un limite preciso. Ma senza alcun dubbio in tutti i casi di calunnia revocheremmo l'immunità.

Per quanto concerne la partecipazione dell'imputato alla procedura, vorrei aggiungere che nel passato, contrariamente a quanto è stato detto prima, dei deputati interessati hanno richiesto pubblicamente o rivolgendosi direttamente a noi la revoca della propria immunità. Questo lo hanno fatto basandosi su una posizione difensiva. Il collega, sapendo che comunque la sua domanda non sarebbe stata considerata accettabile, voleva indicare la propria innocenza chiedendo al Bundestag di revocare la propria immunità. Dunque domande di questo tipo sono state presentate varie volte, ma non sono mai state accolte. Ho già richiamato la loro attenzione sul fatto che, dal punto di vista giuridico, l'interessato, il collega, non ha

alcuna parte, alcun ruolo nell'ambito del procedimento. Non direi naturalmente che la sorte di un nostro collega ci lasci indifferente. È vero che abbiamo il compito di proteggere il Parlamento, il suo funzionamento, la sua reputazione, ma cerchiamo attraverso la procedura di non imporre un onere troppo pesante sui nostri colleghi. Ma non vi sono audizioni dei colleghi. Le audizioni non hanno luogo e forse è interessante per loro sapere che abbiamo stabilito un'intesa non scritta nell'ambito della nostra Commissione in base alla quale i membri della Commissione, che appartengono allo stesso gruppo parlamentare dell'imputato, sono richiesti, e vorrei formulare le cose in questo modo, di assistere, di occuparsi del loro collega e di informarlo circa l'andamento della procedura; di farlo a meno che dei problemi di ricerca della verità non vi si oppongano.

Era stata posta la questione del conflitto tra decisione del magistrato e decisione della commissione o del Parlamento: nei casi in cui l'immunità viene revocata, prevale naturalmente la decisione del tribunale.

Una parola, adesso, sul flagrante delitto. La nostra norma, l'articolo 46, paragrafo secondo della Costituzione, va oltre la norma italiana perchè prevediamo sempre una connessione tra il reato e il momento dell'arresto.

Importante è il fatto che il Presidente del nostro Parlamento ha il cosiddetto diritto di casa, in base al quale un magistrato non può senz'altro entrare nell'edificio del Parlamento e procedere ad arresti; esiste l'immunità territoriale della sede e non si può quindi procedere ad interventi nell'ambito del Parlamento stesso. Potrei forse a tale proposito illustrare loro un conflitto molto interessante che in realtà è in corso tuttora tra Parlamento e pubblica accusa. Nell'ambito dell'inchiesta giudiziaria il pubblico ministero può tra l'altro procedere a sequestri, a perquisizioni di domicilio e può anche ascoltare le telefonate.

BENEDETTI. Senza autorizzazione?

SCHULTE. È proprio questo il punto che vorrei illustrare.

BENEDETTI. Anche con riferimento all'eventuale apertura di cassette di sicurezza da parte del pubblico ministero?

SCHULTE. Anche questo ne fa parte. I pubblici ministeri sostengono la tesi in base alla quale essi avrebbero nell'ambito delle loro inchieste il diritto di procedere a sequestri, a perquisizioni e all'apertura di cassette di sicurezza anche nei casi in cui l'immunità del parlamentare imputato non venga revocata. La motivazione della magistratura è la seguente: il Bundestag ha comunque dato il via alle inchieste senza richiedere che previamente sia revocata l'immunità; quindi questa autorizzazione generale vale anche per tutte le azioni connesse all'inchiesta penale. Al contrario il Bundestag tedesco è unanime nel ritenere che le misure che pregiudicano la libertà di un parlamentare non possono essere prese senza una previa revoca della sua immunità. In queste ipotesi, quindi, revochiamo l'immunità del deputato, ma nel caso di una perquisizione del domicilio o dell'ufficio dell'imputato, e specialmente nel caso di sequestro di documenti scritti, il Presidente del Parlamento ordina che un funzionario del Parlamento e un membro dello stesso gruppo parlamentare del deputato inquisito siano presenti alle perquisizioni per accertare che il pubblico ministero non ponga sotto sequestro documenti politici che non hanno nulla a che vedere con l'imputazione. Questo contrasto però non è ancora risolto, dato che per comporlo sarebbe necessaria una esplicita riforma normativa che purtroppo il Parlamento non ha ancora deliberato. Il motivo per il quale i parlamentari si oppongono ad una ragionevole disciplina della materia è che la semplice idea che il pubblico ministero possa ascoltare le loro telefonate ha seminato il panico tra i deputati. Quindi tutti gli sforzi volti a disciplinare in modo ragionevole la detta materia sono finora falliti a causa dell'opposizione dei parlamentari stessi.

DI LEMBO. Signor Presidente, in primo luogo vorrei sapere come viene richiesta alla Commissione l'autorizzazione a procedere o revoca dell'immunità. In secondo luogo, non

GIUNTA ELEZIONI

INDAGINE SULLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

ho ben capito una cosa. All'inizio, il Presidente nel suo discorso ha detto che la Commissione non può nè indagare sulle prove fornite dalla magistratura, nè sulla procedura adottata dalla magistratura. Allora in quali casi può essere negata l'autorizzazione a procedere, cioè, così come dite voi, può essere negata la revoca dell'immunità? In terzo luogo, nel caso di insindacabilità, indennità, quando il parlamentare cessa dalla carica, resta imperseguibile o il procedimento riprende? E, infine, poichè è difficile stabilire qual è la funzione del parlamentare (perciò si discute se le opinioni debbano essere manifestate all'interno del Parlamento o all'esterno) nel caso di dichiarazioni del parlamentare alla stampa o in pubblici comizi su cose che sono state oggetto del suo potere ispettivo, cioè di interrogazione, interpellanza o mozione, il parlamentare stesso può essere perseguito solo perchè queste dichiarazioni sono fatte all'esterno, pure se sono in connessione con la sua attività di rappresentante del popolo? Il parlamentare è perseguibile per gli atti che compie?

SCHULTE. Credo che sia molto importante stabilire o rendersi conto della distinzione tra i reati, nel senso generale della parola, e i reati di ingiuria. Noi facciamo una distinzione di carattere fondamentale tra queste due categorie. Si può dire che quasi automaticamente accettiamo una domanda di revoca dell'immunità nei casi di delitto normale, di delitto comune, che può andare da una infrazione contro la legge fiscale fino all'assassinio. In questi casi, e mi pronuncio in modo prudente, quasi automaticamente, come ho detto, revochiamo l'immunità, perchè siamo del parere che non possiamo trattare il parlamentare in modo differente da qualsiasi altro cittadino. Ma, come abbiamo già detto, chiediamo e domandiamo che la domanda presentata dal pubblico ministero sia motivata e che il suo contenuto ci sia comprensibile. Rifiuteremmo senz'altro una domanda di revoca dell'immunità del pubblico ministero qualora il pubblico ministero si limitasse a chiedere la revoca dell'immunità senza motivazione. Pretendiamo che a grandi linee la domanda di revoca dell'immunità

contenga una descrizione della fattispecie. Distinguiamo nettamente da questi casi di reati comuni i cosiddetti delitti di ingiuria. Vorrei ripetere ancora una volta che ci sarebbe difficile parlar loro della nostra esperienza pratica fatta con i casi di insindacabilità, o di indennità come la chiamiamo noi, perchè è vero che abbiamo regole per questi casi, ma in pratica non si sono mai dovute applicare ad eccezione di un solo caso; un caso assai critico la cui presentazione riesce anche difficile. Nell'ipotesi però delle ingiurie espresse al di fuori del Parlamento, siamo di solito molto restrittivi, non siamo molto generosi con la revoca dell'immunità. Abbiamo avuto il caso seguente. Un deputato in forma di domanda nell'esercizio del suo diritto di interpellanza, ha pronunciato delle dichiarazioni considerate ingiuriose da parte di una impresa industriale che si credeva sospettata. Ora, se il parlamentare si fosse limitato a fare queste dichiarazioni unicamente nel contesto della sua interpellanza in seno al Parlamento, il quadro non sarebbe stato problematico. Ma, prima di presentare l'interpellanza in Parlamento, si è rivolto alla stampa, rendendo dunque di dominio pubblico questa sua dichiarazione. E adesso si è posto il quesito di sapere se si trattasse in questo caso di una dichiarazione fatta in Parlamento o fuori del Parlamento. Per giudicare questo fatto visono vari criteri di valutazione. Si può adottare un criterio semplicemente spaziale: se la dichiarazione è stata fatta nell'edificio parlamentare, non va revocata l'immunità; se viene fatta entro il cosiddetto miglio (dunque un chilometro e mezzo) che circonda il Parlamento, in questa zona viene considerato come un caso di dichiarazione fatta in seno al Parlamento e neanche viene revocata l'immunità; negli altri casi va considerata come una dichiarazione fatta fuori, una dichiarazione extraparlamentare, e allora l'immunità deve essere revocata. Ma vi è anche un criterio di valutazione della sostanza, del merito, e in questo caso è molto più difficile stabilire la differenza e la dichiarazione può essere considerata come fatta nel Parlamento perchè fatta nell'esercizio delle funzioni parlamentari, indipendentemente dal fatto se sia stata pronun-

ciata in una sala del Parlamento o fuori dell'edificio. Non abbiamo ancora risolto definitivamente questa questione e non sarei in grado di dire oggi qual'è il parere prevalente in seno alla nostra Commissione. Questo perchè è estremamente difficile trovare dei criteri obiettivi. Io ritengo però a titolo personale che nell'interesse del parlamentare, del funzionamento del Parlamento, la tutela dell'immunità dovrebbe essere ridisciplinata in modo assai largo. Vorrei precisare che non si tratta in quest'ultimo caso di una questione di generosità, ma di operare nell'interesse del deputato e nell'interesse dell'espletamento dei suoi compiti. Io tendo a considerare che bisogna piuttosto valutare in primo luogo la connessione tra dichiarazioni e compiti del parlamentare e non la questione di sapere se una dichiarazione sia stata fatta entro le mura del Parlamento o fuori. In questo caso non si tratta di generosità.

COVI. Vorrei proporre un esempio concreto, per sapere quale sarebbe il comportamento della Commissione tedesca di fronte a un caso avvenuto in Italia. Un parlamentare, illustre direttore di un grande quotidiano di opposizione, nel suo giornale ospita un articolo di violenta critica nei confronti di una sentenza di un magistrato. La magistratura lo incrimina, su querela del magistrato; e lo incrimina come direttore del giornale, insieme all'autore dell'articolo. La nostra Giunta, a maggioranza, pur rilevando che si trattava di esercizio di attività politica, ha ritenuto di dover dare l'autorizzazione a procedere sulla base di due considerazioni: la richiesta del parlamentare, che aveva interesse a continuare la propria battaglia politica, e la presenza del coimputato; si volle evitare una disparità di trattamento tra l'imputato parlamentare e l'imputato non parlamentare. Di questo fatto, cioè della coimputazione di più persone, la Commissione tedesca tiene conto o no?

SCHULTE. È un caso molto interessante, ma devo confessare che non abbiamo mai avuto un precedente di questo tipo. Ma il caso che si è presentato in Italia è particolarmente interessante perchè si tratta di una

dichiarazione fatta in un giornale non con la penna del deputato stesso ma dal redattore capo o da un giornalista che scrive in questo giornale. Evidentemente non si tratta della stessa persona. Secondo la nostra valutazione, se si fosse trattato di un caso di calunnia o di ingiuria, avremmo incriminato soltanto l'autore, e non il deputato: direi che probabilmente l'immunità del deputato non sarebbe stata revocata da noi in primo luogo perchè si tratta di un deputato e secondo perchè non è stato lui a scrivere l'articolo. Questo sempre a condizione che l'articolo fosse firmato col nome dell'autore.

Generalmente parlando, è opportuno aggiungere che il tribunale in Germania forse non avrebbe incriminato nessuno anche in caso di articolo violentemente ingiurioso.

Bonn, 13 dicembre 1985, Bundeshaus

La delegazione della Giunta incontra il dottor Josef Buckner, direttore generale della Dieta federale

BUCKNER. Signor Presidente, signori senatori, nella mia qualità di direttore o segretario generale del Bundestag tedesco, porgo un cordiale benvenuto questa mattina. Siamo lieti che noi funzionari abbiamo pure l'occasione di essere a loro disposizione per rispondere alle loro domande. Credo che il punto che interessa maggiormente è quello della protezione e della tutela dell'immunità del parlamentare. Ma vi è un altro principio vigente nel Bundestag, probabilmente anche nel Parlamento italiano, che è quello della discontinuità. Mi spiego. Mentre i parlamentari con ogni nuova legislatura ricominciano da capo il loro lavoro e rappresentano quindi l'elemento della discontinuità, noi funzionari rappresentiamo l'elemento della continuità.

Siamo interamente a loro disposizione per rispondere ai loro quesiti e pregherei il Presidente della delegazione italiana di dirigere i nostri lavori.

BENEDETTI. Grazie, signor Direttore generale. Lei ha posto un problema che ci è comune. È chiaro che i funzionari, i consi-

GIUNTA ELEZIONI

INDAGINE SULLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

glieri parlamentari, nel loro insieme che io definirei un ordinamento interno agli organismi parlamentari, rappresentano la continuità. Diciamo meglio sono i custodi e i testimoni della formazione di quella branca del diritto, il diritto parlamentare, che regola i lavori delle Assemblee legislative.

Questa non è la sede, nè io ne ho l'autorità, per risolvere il quesito sulla autonomia scientifica del diritto parlamentare. Tendenzialmente pensiamo in Italia che si possa parlare ormai del diritto parlamentare come di una disciplina fornita di sufficiente grado di autonomia scientifica. Una cosa comunque è certa ed è che almeno il cinquanta per cento, credo, del diritto parlamentare, è diritto non scritto. Ritengo che in questo versante si dispieghi la essenziale capacità di testimonianza e di elaborazione dei funzionari parlamentari.

L'altro aspetto, che è una componente anch'essa istituzionale del problema, è la lealtà, il dovere di lealtà istituzionale che il funzionario ha nei confronti del parlamentare e del Parlamento.

Non voglio andare oltre e penso che possiamo senz'altro iniziare i nostri lavori. Certamente i senatori italiani avranno tante questioni da porre e siamo sicuri che avremo risposte interessanti ed esaurienti.

BUCKER. La ringrazio, signor Presidente. Vorrei proporle ora che da parte italiana si facciano le domande.

COVI. Io vorrei avere qualche notizia di carattere procedurale. Qual è il rapporto tra il giudice e il Parlamento?

La domanda di autorizzazione a procedere è inoltrata al Parlamento direttamente o, come da noi, attraverso il ministero di grazia e giustizia? In secondo luogo, esiste un termine entro il quale la Commissione e poi l'Assemblea devono deliberare sulla domanda? Questo termine è ordinatorio o perentorio, nel senso che, se entro quel termine il parlamento non delibera, l'immunità si intende revocata?

BUCKER. Per rispondere alla sua prima domanda, vorrei premettere che, in base alla procedura penale tedesca, in ogni caso il

pubblico ministero, e non il giudice, avvia la procedura. Si può dire che il pubblico ministero domina, per così dire, la procedura prima dell'accusa ed è il pubblico ministero che deve presentare la domanda di revoca dell'immunità. Se la revoca dell'immunità è necessaria e non viene concessa al pubblico ministero un'autorizzazione generale a procedere all'inchiesta, il pubblico ministero presenta al Parlamento la domanda attraverso le vie gerarchiche, vale a dire dal pubblico ministero passa al pubblico ministero generale, poi al procuratore generale, poi al ministero della giustizia del Land, infine al ministero della giustizia della Repubblica federale, che la trasmette al Presidente del Parlamento. La risposta, la decisione del Parlamento torna pure al pubblico ministero attraverso la stessa via gerarchica. Vorrei completare la risposta alla prima domanda. La nostra prassi è caratterizzata dal fatto che in linea generale le inchieste da parte del pubblico ministero sono soggette ad una autorizzazione di carattere generale che vale fino al momento dell'accusa. Vale a dire che all'inizio di ogni legislatura viene accordata, viene presa una decisione circa un'autorizzazione generale che copre quasi tutti i tipi di inchiesta, ad eccezione di un'inchiesta nei casi di ingiuria politica.

Il pubblico ministero competente che desidera avviare l'inchiesta, prima dell'inizio dell'inchiesta stessa, ne notifica l'intenzione al Presidente del Parlamento; trascorsi due giorni dalla spedizione di questa notifica al Presidente del Parlamento, può iniziare l'inchiesta. Si parte dalla finzione che il Parlamento nell'ambito dell'autorizzazione generale ammette queste azioni di inchiesta. Dato il breve periodo di tempo che trascorre tra l'invio della notifica e l'inizio dell'inchiesta, la via gerarchica non viene rispettata in questo caso, ma la notifica è fatta direttamente dal pubblico ministero al Parlamento.

Vorrei rispondere alla sua seconda domanda. Primo, non esiste un termine entro il quale il Parlamento sia obbligato a prendere una decisione, quindi il problema dello spirare del termine non si pone. Ma, in base al regolamento interno, la Commissione delle immunità è tenuta a mettere immediatamente all'ordine del giorno la revoca dell'im-

GIUNTA ELEZIONI

INDAGINE SULLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

munità, e questo però nell'ambito dello svolgimento normale dei propri lavori e tenendo conto delle esigenze del Parlamento, non delle esigenze del tribunale. Secondo, in ogni caso di revoca dell'immunità la decisione della Commissione viene trasmessa sotto forma di raccomandazione all'Assemblea plenaria. Dunque la Commissione raccomanda all'Assemblea plenaria di approvare o respingere la revoca dell'immunità. In ambedue i casi, la raccomandazione è pubblicata in un documento scritto, senza motivazione. Ve ne consegno un esemplare (*). Nel documento scritto figura il nome del deputato, ma non il reato per il quale si desidera aprire una procedura penale. Il documento è firmato dal Presidente della Commissione e dal relatore designato per questa causa.

COVI. All'Assemblea va la richiesta della Commissione senza una relazione scritta, come accade in Italia?

BUCKER. Sì. Questa è la procedura. La Commissione trasmette all'Assemblea una raccomandazione di decisione, come potete constatare dal modulo appena mostratovi.

COVI. L'Assemblea dovrà pur essere informata sui fatti, per poter deliberare se revocare l'immunità oppure no. Quanto meno una relazione orale da parte di qualcuno dovrà essere fatta all'Assemblea perchè giudizi della congruità della raccomandazione della Commissione.

BUCKER. La questione è stata oggetto di una grande disputa. È molto controversa da parecchi anni. Vi sono infatti state alcune Diete, alcuni parlamenti di singoli Länder, che hanno deciso semplicemente la revoca dell'immunità di un deputato senza indicarne il nome. Il Parlamento federale ha ritenuto che una raccomandazione della Commissione circa la revoca dell'immunità o meno, di questo tipo, nella quale non figurino nemmeno il nome della persona in questione, del deputato, non sia accettabile. Il Bundestag

(*) L'esemplare di tale documento, in tedesco e in italiano, è nell'Appendice (pag. 32).

ha chiesto che la raccomandazione della Commissione contenga almeno il nome e l'indicazione del reato. Da almeno cinque legislature il Presidente del Bundestag accetta una raccomandazione relativa ad una decisione emanante dalla Commissione unicamente a condizione che la grande maggioranza della Commissione abbia preso la decisione nel senso indicato. Laddove si trattava di una decisione controversa nell'ambito della Commissione, il Presidente restituisce la raccomandazione, chiedendo alla Commissione di continuare la discussione, sforzandosi di addivenire ad un consenso unanime. La motivazione della raccomandazione non viene comunicata direttamente all'Assemblea, neanche oralmente, ma i colleghi dello stesso gruppo parlamentare del deputato, di cui si tratta, hanno la possibilità di consultare i propri colleghi dello stesso gruppo parlamentare in seno alla Commissione delle immunità. Il dovere di tutelare il deputato vale non soltanto fino al momento in cui è stata revocata la sua immunità, ma anche fino al momento della condanna, dato che al momento in cui viene revocata la sua immunità non è ancora condannato ed è considerato non colpevole.

Sappiamo d'altra parte che la stampa ha tendenza ad avvalersi di questi fatti ed a considerare il deputato come condannato già a partire dal momento in cui è revocata la sua immunità. Chiamiamo questo fenomeno la «precondanna».

COVI. Allora è per questo che la stampa non ha mai fatto scandalo sulle decisioni del Bundestag, perchè sono assolutamente riservate?

BUCKER. Questi casi vengono messi ufficialmente all'ordine del giorno del Bundestag. Nei casi più clamorosi, la stampa e i membri del Bundestag sanno tutti di cosa si tratta. Abbiamo avuto un piccolo problema che ci ha preoccupato per anni e a proposito del quale non eravamo riusciti ad ottenere una chiarificazione con i ministeri della giustizia dei Länder. Il pubblico ministero è il padrone della procedura. Ma vi sono anche casi di processi civili e, fino alla quinta

GIUNTA ELEZIONI

INDAGINE SULLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

legislatura, la parte civile in un tale processo poteva chiedere direttamente al Parlamento la revoca dell'immunità di un parlamentare. Ma si sono verificati numerosi casi nei quali era palese che il rimprovero non fosse plausibile, ragione per la quale si sono verificate molte difficoltà, di modo che, a partire dalla VI Legislatura in poi, abbiamo deciso che anche in questi casi di cause civili il tribunale debba rivolgere al Parlamento la domanda di revoca dell'immunità.

Avranno forse notato, leggendo il documento, che la domanda di revoca dell'immunità è richiesta unicamente per una determinata procedura, che si riferisce ad un'accusa concreta. Questo non significa che tutte le altre procedure possibili possano essere svolte. Si precisa nel testo della raccomandazione che la revoca dell'immunità concerne il procedimento penale che si riferisce ad un preciso reato.

BENEDETTI. C'è un punto che forse non abbiamo capito bene. Abbiamo sentito parlare di causa civile. Da noi l'istituto dell'immunità copre soltanto il procedimento penale. La cosa ci interessa molto da vicino perchè abbiamo in discussione un caso di questo genere. Se un cittadino conviene in giudizio un deputato, chiedendo il pagamento di una somma a titolo di risarcimento del danno, oppure, altro caso, se un avvocato (voi sapete che gli avvocati sono iscritti agli Ordini professionali) che sia anche deputato, viene sottoposto da parte del suo ordine professionale a procedimento disciplinare per violazione dell'etica professionale, non a procedimento penale, ebbene in questi casi, opera l'istituto della immunità?

BUCKER. Bisogna distinguere. Noi consideriamo le cause civili pure come un tipo di procedura penale. Non si tratta di cause civili, ma di una accusa privata.

RUSSO. Nell'ordinamento tedesco esistono processi che sono istaurati, promossi da un privato, i quali assomigliano grosso modo ai nostri reati perseguibili a querela di parte.

CASTELLI. Si riferisce all'azione civile esperita in modo alternativo all'azione penale.

BUCKER. Si tratta di un processo penale promosso da un privato. Se un cittadino presenta un'istanza presso un tribunale per ottenere che un deputato venga condannato al pagamento di una determinata somma di denaro in base a una sentenza del tribunale, il deputato non è coperto dall'immunità. Normalmente, nell'ambito di una procedura penale è il pubblico ministero che presenta l'accusa sotto forma di accusa pubblica. Ma vi sono dei casi di reati nei quali vengono lesi soltanto degli interessi privati e non degli interessi pubblici ed in questi casi il pubblico ministero può rinunciare a presentare l'accusa pubblica, per cui la persona lesa può rivolgersi direttamente al giudice penale con una accusa privata. Ed è in questo caso che un'accusa privata può pretendere una procedura penale...

BENEDETTI. È una sorta di azione penale di cui è titolare, in una certa misura il privato...

BUCKER...e nella prassi si tratta normalmente di casi di ingiuria o di lesione personale non grave: in tali ipotesi l'immunità non giuoca.

COVI. Se un deputato ordina una merce ad un fornitore, non lo paga e viene citato per il pagamento...

BUCKER. No, non viene coperto.

CASTELLI. Una ipotesi di fronte alla quale noi ci troviamo è quella che voi chiamate indennità, e noi chiamiamo insindacabilità, oppure non punibilità. Si è verificato il caso in cui alcuni magistrati, ritenendosi lesi dalle dichiarazioni di un parlamentare, hanno promosso una azione civile per risarcimento del danno. Vi è mai capitato un caso di questo tipo? Se vi capitasse, come lo risolvereste alla luce delle vostre norme?

BUCKER. Questo è un caso molto interessante che però, finora, non si è ancora presentato da noi. Esiste però un caso parallelo, altrettanto interessante, in Gran Bretagna, dove un membro della Camera dei comuni ha accusato, con termini molto violenti, ca-

GIUNTA ELEZIONI

INDAGINE SULLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

lunniandola, la ditta Leyland, un'impresa di armamenti. Se queste dichiarazioni fossero state fatte al di fuori del Parlamento, avrebbero certamente dato luogo ad una procedura penale, mentre essendo state fatte entro il Parlamento, non si è potuto procedere. La ditta Leyland ha invitato lo stesso deputato coperto dall'immunità a ripetere le sue dichiarazioni fuori del Parlamento per poter intentare un'azione contro di lui. Naturalmente il deputato non l'ha fatto. Adesso vorrei dire una cosa sulla situazione in Germania. L'articolo 46, paragrafo primo, della Costituzione, offre la tutela della cosiddette indennità e lo scopo di questa clausola è quello di garantire la libertà di parola e la libertà decisionale del deputato. Per questo motivo è esclusa dalla tutela dell'immunità esclusivamente la calunnia, perchè si tratta di una ingiuria fatta benchè si sappia che questa non corrisponda ai fatti. Ma al di sotto di questa soglia il Presidente del Parlamento dispone dei poteri per mantenere l'ordine delle sedute e perciò può prendere un determinato numero di misure assai gravi, di cui il Parlamento si è però avvalso assai raramente, provvedimenti che giungono fino all'esclusione di un deputato dal Parlamento per più giorni, fino ad un massimo di trenta giorni. Finora, durante questa legislatura, solo un deputato è stato escluso per alcuni giorni, mentre casi del genere si sono verificati durante la prima e la seconda legislatura.

Siamo dunque del parere che le cose funzionino bene con questa clausola di indennità, ma naturalmente un terzo che si considerasse offeso potrebbe al di fuori del Parlamento intentare una causa civile per ottenere che si interdisca al deputato di fare queste dichiarazioni o che venga obbligato a ritrattarle.

CASTELLI. Forse è opportuno chiarire. Secondo l'articolo 68 della nostra Costituzione, i membri del Parlamento non possono essere perseguiti per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni. Nel caso di fronte al quale ci troviamo, la magistratura ha interpretato la disposizione costituzionale nel senso che essa vieta la persecuzione penale, non vieta la richiesta di risarci-

mento dei danni. Al parlamentare italiano che aveva fatto le dichiarazioni offensive, i diffamati hanno domandato un risarcimento che, in valuta tedesca, ammonterebbe a circa mezzo milione di marchi. Nel vostro ordinamento, una azione civile di questo tipo, potrebbe essere promossa o no? L'indennità, come voi la chiamate, copre anche questo tipo di azioni giudiziarie?

BUCKER. Non abbiamo una giurisprudenza definitiva, nel senso che possa chiarire in modo definitivo questo caso. Finora non abbiamo avuto precedenti davanti alla Corte costituzionale federale di modo che non abbiamo l'interpretazione definitiva dell'articolo 46 della Costituzione. Ma questo articolo dice che in determinati casi al deputato non può essere chiesto di rispondere dei propri atti. Una clausola analoga figurava già nella Costituzione di Weimar. Non abbiamo quindi una giurisprudenza definitiva, ma abbiamo la dottrina prevalente. Parte dall'ipotesi che la imperseguibilità si riferisca esclusivamente al diritto penale, che comprende anche il diritto in materia disciplinare, ma non alle cause civili. È dottrina prevalente che le azioni civili non sono coperte dalla indennità. Questo vale dunque per azioni di risarcimento dei danni. Non esiste quindi, riassumo, una giurisprudenza fissa, ma la dottrina prevalente è del parere che quest'ultimo caso non è coperto da immunità.

RASTRELLI. Un fatto illecito può avere rilevanza penale e rilevanza civile. Nell'ordinamento italiano, la competenza penale ha prevalenza sulla civile e generalmente le due azioni non possono procedere contemporaneamente. Se nel diritto germanico vigesse il medesimo principio, quando fosse in corso un'azione penale, non potrebbe essere proposta un'azione civile. Se si verifica l'ipotesi che la parte danneggiata, la parte lesa, l'accusa privata come la chiamate, agisca in via privata, civilistica, senza sollecitare i poteri del giudice penale, questa azione è coperta o no dalla vostra forma di immunità?

BUCKER. Nel diritto tedesco non esiste una prevalenza della decisione penale nei confronti del processo civile. Può quindi te-

GIUNTA ELEZIONI

INDAGINE SULLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

nersi un processo civile anche mentre è in corso una procedura penale.

RASTRELLI. Contemporaneamente?

BUCKER. Sì. Non c'è un legame tra un processo penale e un successivo processo civile.

RASTRELLI. Dunque potreste trovarvi dinanzi ad uno stesso fatto che il magistrato penale e il magistrato civile giudichino in modo opposto?

BUCKER. Questo è possibile. È chiaro che il processo penale ha un certo effetto. Una volta che il giudice penale ha emesso una sentenza, questo naturalmente è interessante per il giudice civile, ma non è vincolante, non è cogente. Vorrei rispondere in modo completo alla sua domanda. Il processo civile in nessun caso rientra sotto la copertura dell'immunità.

CASTELLI. Prima domanda: supponiamo che sia in corso un'azione penale nei confronti di un cittadino tedesco, che questo cittadino tedesco venga eletto al Parlamento. Che succede dell'azione penale? È necessario chiedere la revoca dell'immunità o no? Se l'azione penale è all'inizio o se si è già al giudizio, cambia la situazione? Cosa succede se vi è un arresto?

BUCKER. Se un cittadino tedesco viene eletto al *Bundestag*, dal momento della sua entrata al Parlamento gode della protezione dell'immunità. Se una inchiesta è in corso contro di lui, in un primo tempo tutte le azioni di inchiesta vengono bloccate e il tribunale si rivolge al Presidente del *Bundestag* comunicando questo fatto. Se è già in corso l'azione penale, dunque la fase successiva, questa azione deve essere sospesa e deve essere presentata al Parlamento una domanda di autorizzazione a procedere e questo si svolge attraverso la procedura già indicata poco fa, dunque attraverso una raccomandazione della Commissione per le immunità circa la decisione da prendersi in Assemblea.

CASTELLI. L'ultima domanda era: se l'imputato è in stato di arresto, cosa succede?

BUCKER. Se è già in stato di arresto, in un primo tempo deve essere lasciato in libertà.

CASTELLI. Il caso Negri succederebbe anche in Germania?

BUCKER. Bisognerebbe chiedere al *Bundestag* una nuova autorizzazione ad arrestarlo, ma questo è un caso che non si è mai verificato ed è poco probabile.

CASTELLI. In Italia, una volta.

BUCKER. A Berlino abbiamo un caso analogo, a Berlino ovest.

CASTELLI. Ancora su questo argomento. La revoca dell'immunità in casi del genere è quasi automatica, è un atto formale oppure esistono precedenti in cui è stata rifiutata la revoca dell'immunità per fatti anteriori alle elezioni? Cioè, per illeciti commessi da un parlamentare prima di essere eletto, è stata rifiutata la revoca dell'immunità?

BUCKER. Abbiamo avuto un caso di questo tipo proprio nella presente legislatura. Ma il rifiuto di revocare l'immunità si basava sul fatto che il reato era un'ingiuria di carattere politico. Abbiamo avuto un deputato, nuovamente eletto in questa legislatura, contro il quale era stata intentata in precedenza una procedura penale per dichiarazioni nell'ambito della campagna elettorale, vale a dire prima di entrare nel *Bundestag*. In questo preciso caso, trattandosi di dichiarazioni ingiuriose di carattere politico, la sua immunità di deputato non è stata revocata.

CASTELLI. Non vi sembra che questa sia un'applicazione retroattiva dell'immunità, in quanto l'immunità parlamentare finisce per coprire la persona che non era ancora deputato?

BUCKER. La nostra prassi parlamentare è stabilita da lungo tempo e d'altronde è analoga a quella del Parlamento europeo. Lei

GIUNTA ELEZIONI

INDAGINE SULLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

chiama questo tipo di protezione una tutela retroattiva. Ora in base alla nostra concezione del diritto parlamentare, le cose dovrebbero essere viste in modo un po' diverso. La funzione dell'immunità parlamentare è quella di proteggere il deputato contro manipolazioni di carattere politico all'apertura di una procedura penale da parte del giudice penale. Lo scopo quindi è quello di proteggere il deputato contro manipolazioni di carattere politico che potrebbero indurre un giudice ad intentare un processo penale. Vorremmo in questi casi impedire che il processo penale venga avviato, il processo penale anche per atti compiuti prima dell'entrata in Parlamento. Si tratta di una decisione politica del Parlamento circa la questione di sapere se una procedura penale, che il deputato ha, per così dire, portato con sé al Parlamento con la sua elezione, debba essere proseguita o avviata durante la sua permanenza in Parlamento. Può darsi che si consideri che non sia opportuno proseguire con la procedura durante la sua permanenza in Parlamento. E questo vale dunque anche per atti compiuti prima, perchè consideriamo che in entrambi i casi il deputato possa meritare una protezione. Secondo il nostro modo di vedere le cose, la protezione, il diritto d'immunità protegge in primo luogo il Parlamento e solo conseguentemente anche il parlamentare. Quindi, secondo noi, non si può parlare di retroattività in questo caso, dato che quello che ci preme essenzialmente è il fatto che il lavoro parlamentare possa continuare indisturbato e che il nuovo parlamentare possa consacrare la sua forza lavorativa all'attività parlamentare.

CASTELLI. Ringrazio per le chiare argomentazioni, anche se, chiedo scusa, non le condivido. D'altro canto, sul punto non sono d'accordo neppure con i miei amici della Giunta e quindi non è un fatto nuovo. Appartenendo al partito di maggioranza, vuol dire che qualche volta sento la vocazione della minoranza in sede giuridica.

Passo all'ultimo argomento. Ieri già si è parlato di una autorizzazione generale all'inchiesta penale, prima che si decida sulla revoca della immunità parlamentare. Non vi pare che questa inchiesta, sempre che venga

svolta in modo analogo all'ordinamento giuridico italiano, sia l'occasione per eventuali manipolazioni politiche? In Italia questa fase del procedimento penale viene svolta col rito inquisitorio, senza praticamente la presenza della difesa in questa parte preliminare, in segreto. L'istruttore può cucire una determinata istruttoria addosso al parlamentare e quindi, quando la Commissione deve pronunciarsi, ha tra le mani un'istruttoria manipolata; almeno esiste questo pericolo. Ma esistono anche altri pericoli nel corso dell'istruttoria. Il magistrato può strumentalmente adoperare perquisizioni, intercettazioni telefoniche, altri atti istruttori per ottenere dei risultati di natura politica, sollevando una imputazione nei confronti di una determinata persona investita di autorità. Non vi pare che questo pericolo esista?

BUCKER. Vorrei brevemente rispondere riprendendo la sua premessa, la sua affermazione preliminare. Lei afferma che si trova nella minoranza con la sua concezione. Vorrei dirle a tale proposito che la questione di sapere se l'immunità copra il deputato anche per reati compiuti prima della sua elezione, è dibattuta anche nella dottrina giuridica tedesca. Ciò che le abbiamo esposto è la nostra prassi, ma nel campo scientifico la questione è controversa anche da noi.

Per rispondere alla sua seconda domanda, l'inchiesta del pubblico ministero, dunque l'istruttoria, è una fase che si svolge prima dell'accusa ed è coperta effettivamente da una autorizzazione generale per un gran numero di reati accordata dal Parlamento all'inizio della legislatura. L'avvocato difensore in un procedimento penale le darà certamente ragione dicendo che effettivamente il risultato dell'istruttoria indicò già l'orientamento generale dell'esito del processo. Quanto a sapere se è possibile che il pubblico ministero faccia una manipolazione del risultato dell'istruttoria attraverso determinati atti della istruttoria stessa, vorrei rispondere che, in base alla legislazione tedesca, limiti assai stretti sono imposti al giudice istruttore. Anche per quanto concerne le perquisizioni a domicilio vi è un contrasto tra il parere del Parlamento e il parere del giudice. Il Parlamento è del parere che l'autorizzazione

GIUNTA ELEZIONI

INDAGINE SULLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

generale per l'istruttoria non copre le perquisizioni a domicilio, mentre i tribunali sono del parere che invece queste perquisizioni rientrino sotto l'ambito dell'autorizzazione generale. Per quanto concerne le intercettazioni telefoniche, l'autorizzazione può essere accordata soltanto nel caso di determinati reati, specialmente laddove si tratta di attentati contro la sicurezza dello Stato. L'intercettazione telefonica non viene autorizzata, per esempio, per reati di carattere fiscale, per diritti economici, eccetera.

RUSSO. L'autorizzazione generale al giudice per compiere atti istruttori è concessa per reati individuati, e quali?

BUCKER. L'autorizzazione generale accordata all'inizio di ogni legislatura copre, in via di principio, tutti i reati, ad eccezione delle misure privative di libertà. Le eccezioni figurano in una decisione del Bundestag, che è inserita in un allegato al Regolamento interno, nella quale si dice che non può essere data l'autorizzazione per un'accusa pubblica nelle procedure in base alla legge di contravvenzione contro l'ordine pubblico e poi viene aggiunto che l'autorizzazione a procedere non può essere accordata per le misure privative o limitative della libertà. Il Bundestag si richiama a queste disposizioni anche nell'ambito del caso di cui ha parlato il senatore Castelli, cioè nell'ipotesi delle perquisizioni a domicilio. Le perquisizioni a domicilio rientrano sì nella autorizzazione generale, ma, come è stato spiegato ieri, con determinate condizioni, vale a dire che devono essere fatte in presenza di un rappresentante del Presidente del Parlamento e di un membro dello stesso gruppo parlamentare della persona il cui domicilio viene perquisito. Il Bundestag si richiama dunque a queste dette disposizioni anche nel caso delle perquisizioni a domicilio. Si può quindi dire, in via generale, che, in tutti i casi che sono a conoscenza del Bundestag, il parere del Bundestag ha sempre prevalso nei confronti del parere del tribunale. Ma questo in realtà non vale per tutti i casi, ma soltanto per i casi conosciuti dal Bundestag, dato che il Bundestag non ha conoscenza di tutti i casi.

RUSSO. Quando chiede la revoca della immunità, il pubblico ministero espone solo il capo di imputazione o narra anche i fatti?

BUCKER. Il pubblico ministero deve narrare anche i fatti. Nel passato questo problema ha avuto una certa importanza. La Commissione delle immunità, durante la presente legislatura, ha avuto motivo di contestare la narrazione dei fatti di un pubblico ministero, che non riusciva completa e plausibile, per motivare la revoca dell'immunità. E per questo motivo la detta Commissione in alcuni rari casi ha chiesto al pubblico ministero di completare la sua narrazione dei fatti, fornendo informazioni supplementari. Anche in conseguenza di queste contestazioni della Commissione per le immunità, l'amministrazione federale della giustizia ha adottato direttive concernenti una disposizione che obbliga il pubblico ministero a fare una narrazione dei fatti completa e plausibile.

RUSSO. Quando la Commissione, come ho sentito dire ieri, valuta la trasparenza e la plausibilità della richiesta di revoca dell'immunità, inevitabilmente affronta anche il merito della questione penale...

BUCKER. Questa valutazione viene evitata da parte della Commissione, che non deve valutare le prove. Abbiamo una disposizione in questo senso nelle direttive, che il Bundestag ha dato a sè stesso; essa afferma esplicitamente che il Bundestag non può procedere alla valutazione delle prove, ma, nella prassi, naturalmente è difficile talora stabilire limiti esatti.

SEGA. Se ho capito bene, c'è l'istituto dell'immunità anche per i singoli Länder.

BUCKER. Sì, esiste l'istituto dell'immunità anche per i deputati dei parlamenti dei Länder ma la materia è disciplinata dalla Costituzione del relativo Land e dalle disposizioni dei regolamenti interni.

SEGA. Esiste un regime, una giurisdizione speciale o specifica per i reati ministeriali? Faccio questa domanda perchè in Italia i

GIUNTA ELEZIONI

INDAGINE SULLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

reati ministeriali sono soggetti e perseguiti solo da una speciale commissione e giudicati dalla Corte costituzionale, riunita in Alta corte di giustizia.

BUCKER. Nella Repubblica federale di Germania i ministri sono quasi sempre anche deputati del Bundestag. Nel gabinetto attuale ci sono soltanto due ministri che non appartengono al Parlamento. In regola generale dunque i ministri tedeschi (ministri federali e ministri dei Länder in quanto membri del loro rispettivo Parlamento) godono soltanto della immunità parlamentare in quanto deputati, non beneficiano di una protezione speciale contro il perseguimento penale. Questo, ripeto, vale per i ministri del gabinetto federale come per i ministri del gabinetto dei Länder. Esiste per loro dunque soltanto il meccanismo dell'immunità parlamentare. Un ministro che non appartenga anche al Parlamento può essere perseguito come una qualsiasi altro cittadino e non esiste una competenza giurisdizionale speciale per questi ministri. Un ministro che sia stato imputato di un reato può essere coperto quindi soltanto dall'immunità parlamentare. Se non è deputato, non gode di questa protezione e di nessun'altra. Se l'immunità parlamentare gli viene revocata può essere perseguito come qualsiasi altra persona. Abbiamo attualmente un caso, il caso dell'ex ministro dell'economia, che è stato imputato di aver commesso dei reati durante il periodo in cui era ministro. Adesso non è più ministro, ha dato le dimissioni, è un semplice deputato al quale è stata revocata l'immunità: ebbene, è sotto accusa davanti al tribunale di Bonn.

SEGA. La Commissione ha facoltà di chiedere copia degli atti processuali?

BUCKER. Sì, la possibilità l'abbiamo, ma di solito non lo si fa.

SEGA. Riprendo il caso dei coimputati, già sollevato. Se un deputato è accusato, per esempio di furto, assieme ad altre tre persone, come si comportano la magistratura e la Commissione delle immunità?

BUCKER. In questo caso la procedura penale normale verrebbe svolta contro le tre persone non membri del Bundestag. Nel caso del deputato verrebbe prima richiesta l'autorizzazione a procedere ed in regola generale, specialmente nel caso di furto, questa verrebbe accordata.

SEGA. C'è un'espressione ricorrente nella prassi parlamentare italiana: «*fumus persecutionis*», la quale designa l'intendimento persecutorio del magistrato o del privato cittadino contro i parlamentari. Esiste da voi qualcosa del genere e, soprattutto questa è la domanda, quante volte la revoca dell'immunità viene negata con il motivo del «*fumus persecutionis*»?

BUCKER. L'espressione non viene utilizzata nella nostra Commissione e non so se comprendo bene il concetto di «*fumus persecutionis*». Ma so che, probabilmente a partire dall'Italia, questo concetto ha assunto una grande importanza nella prassi del Parlamento europeo, dove riveste un ruolo dominante. Si tratta quindi anche per noi di una questione molto importante. E io considero che si può parlare di «*fumus persecutionis*» laddove esiste il sospetto che qualcuno cerca di agire contro un deputato per motivi di carattere politico, e il qualcuno può essere un privato, un concorrente dell'uomo politico, anche un ente pubblico. Per il Parlamento tedesco è quindi molto importante sapere se esiste questo «*fumus persecutionis*». Quando un cittadino sporge una denuncia penale in base alla quale si desidera aprire un'istruttoria, se la Commissione ha il sospetto che i motivi della denuncia siano ingiustamente di carattere politico (questo è tanto più chiaro se il capo d'imputazione ha qualche connessione con l'attività politica del deputato) la Commissione è naturalmente diffidente e può darsi che malgrado ciò, malgrado i suoi sospetti, dia l'autorizzazione ad aprire l'istruttoria sotto il tetto dell'autorizzazione generale. Ma questo è dovuto non al fatto che la Commissione non abbia sospetti, bensì che il Parlamento è fiducioso che presso il tribunale finiranno per prevalere i criteri di carattere obiettivo. Però po-

GIUNTA ELEZIONI

INDAGINE SULLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

trebbe darsi che, laddove esiste effettivamente il «*fumus persecutionis*», come conseguenza a titolo eccezionale l'immunità del parlamentare non sia revocata. Vi sono però dei casi limite, specialmente dove si tratta di delitti relativi alla libera espressione d'opinione; per esempio, casi di ingiuria di carattere politico. In tali casi può darsi che il Parlamento rifiuti di dare l'autorizzazione a procedere e con questo rifiuto implicitamente indichi che ha un sospetto di «*fumus persecutionis*» anche se questo sospetto non viene espresso chiaramente. Per ponderare adeguatamente le cose, occorre anche tener presente che mentre esiste nel Parlamento una certa fiducia nei tribunali, nella cultura politica della Germania vengono manifestati invece giudizi negativi contro privilegi eccessivi accordati ai parlamentari. Questo è un pericolo che deve essere evitato, come deve essere evitato anche il pericolo contrario, che è quello di accordare ai deputati un trattamento meno favorevole di quello concesso ai cittadini normali.

BENEDETTI. Noi siamo molto interessati ai criteri che il Bundestag ha stabilito. Penso che la adozione di criteri sarebbe una cosa molto difficile nel Parlamento italiano. È proprio per questa ragione che ci interessa di capire i tempi e le modalità attraverso le quali il Bundestag è arrivato alla adozione dei criteri. In particolar modo vorremmo sapere: vi sono stati accordi tra i gruppi? Vi è stato un organismo istruttorio che ha curato la redazione dei criteri?

BUCKER. Posso rispondere subito alla sua seconda domanda. Tutti i principi e tutte le

decisioni relative a questioni di immunità fanno parte del regolamento interno. È quindi la stessa nostra Commissione, che si occupa della verifica dei poteri, delle immunità e del regolamento interno, che elabora le regole che saranno poi approvate dal Bundestag in materia di immunità, come in tutte le altre materie del regolamento interno. Per rispondere alla sua prima domanda, laddove la nostra Commissione emana delle raccomandazioni relative alle decisioni da prendersi da parte del Bundestag è normale che delle intese tra i gruppi parlamentari intervengono per quanto concerne poi l'approvazione da parte dell'Assemblea. Abbiamo in progetto, ma non siamo ancora in grado di dire a che momento sarà terminato questo lavoro, abbiamo in progetto una revisione di tutte le regole che disciplinano il diritto in materia di immunità, e molte questioni che oggi non sono ancora risolte potrebbero essere risolte nell'ambito di una decisione del potere legislativo. Ma questo lavoro potrà essere casomai iniziato nella prossima legislatura dando dei poteri supplementari per l'emanazione di queste regole. Per quanto concerne questo secondo lavoro non sono in grado di far promesse dato che non so a che epoca sarà terminato, ma per quanto concerne il diritto vigente in materia di immunità, posso comunicar loro la documentazione che desiderano, sia tramite l'ambasciata o anche direttamente. D'altra parte non abbiamo criteri in materia di immunità parlamentare fissati al di fuori di quelli che figurano nel regolamento interno.

BENEDETTI. La ringrazio, signor Direttore generale.

APPENDICE

RACCOMANDAZIONE PER LA REVOCA DELL'IMMUNITÀ
DEI MEMBRI DEL BUNDESTAG

Deutscher Bundestag 10. Wahlperiode	Drucksache 10/4408 29.11.85	Bundestag tedesco X Legislatura	Documento 10/4408 29.11.85
Beschlußempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (1. Asschuß)		Raccomandazione di decisione della Com- missione per le elezioni, le immunità e i regolamenti (1. Commissione)	
Aufhebung der Immunität von Mitgliedern des Deutschen Bundestages		Revoca dell'immunità dei membri del Bun- destag tedesco	
HIER: Genehmigung zur Durchführung eines Ehrengerichtsverfahrens gegen den Bunde- stagsabgeordneten Hans-Christian Ströbe- le gemäß Schreiben des Bundesministers der Justiz vom 30. August 1985 – Az.: 1044/1 E – 94/85 –		OGGETTO: Approvazione per l'effettuazione di un procedimento giudiziario d'onore con- tro il deputato del Bundestag Hans-Chri- stian Stroebale conformemente alla lettera del ministro federale della giustizia del 30 agosto 1985 – Az.: 1044/1 E – 94/85	
Der Bundestag wolle beschließen:		Il Bundestag voglia decidere:	
Die Genehmigung zur Durchführung eines Ehrengerichtsverfahrens gegen den Bunde- stagsabgeordneten Hans-Christian Ströbe- le gemäß Schreiben des Bundesministers der Justiz vom 30. August 1985 – Az.: 1044/1E – 94/85 – wird Il erteilt.		L'approvazione dell'effettuazione di un pro- cedimento giudiziario di onore contro il deputato del Bundestag Hans-Christian Stroebele conformemente alla lettera del Ministro federale della giustizia del 30 Agosto 1985 – Az.: 1044/1 E – 94/85 – viene concessa –	
Bonn, den 28. November 1985		Bonn, 28 novembre 1985	
Der Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung		La Commissione per le elezioni, le immunità e i regolamenti	
SCHULTE (Unna) Vorsitzender	Dr. SCHWENK (Stade) Berichterstatter	SCHULTE (Unna) Presidente	Dr. SCHWENK (Stade) Relatore

ELENCO DELLE PERSONE

(il numero indica la pagina)

BENEDETTI	3, 6, 7, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 23, 25, 31
BIFFEN	4, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15
BOHL	4
BOULTON	4, 5, 7, 8, 9
BROLL	4
BUCKER	4, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 21
CASTELLI	3, 8, 11, 13, 15, 16, 25, 26, 27, 28
COVI	3, 8, 13, 14, 15, 22, 23, 24, 25
DI LEMBO	3, 9, 12, 21
FRANZA	3
JANNELLI	3
JENNINGER	4
LAMMERT	4
LOUVEN	4
PALUMBO	3
PORZNER	4
RASTRELLI	3, 7, 8, 12, 13, 26, 27
RUSSO	3, 14, 25, 29
SCHULTE	4, 16, 17, 20, 21, 22
SEGA	3, 8, 13, 14, 29, 30