

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

N. 1541

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori MAIORCA, CUSIMANO, RAMPONI,
GUARRA, XIUMÈ, MULAS, PRESTI, MOLINARI, VEVANTE
SCIOLETTI, BEVILACQUA, BATTAGLIA, MARINELLI e RECCIA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 MARZO 1995

Modifiche ed integrazioni agli articoli 68, 96 e 104
della Costituzione della Repubblica

ONOREVOLI SENATORI. - L'articolo 28 delle disposizioni preliminari al codice civile, dette comunemente «preleggi», già intitolate dal 1865, nel relativo codice, «Disposizioni sulla pubblicazione, interpretazione ed applicazione delle leggi in generale», ricomprese nel testo unico approvato con regio decreto del 24 settembre 1931, n. 1256, sanciva l'efficacia delle leggi penali e di polizia esprimendosi come segue: «Le leggi penali e quelle di polizia e sicurezza pubblica obbligano tutti coloro che si trovano nel territorio dello Stato».

Allo stesso principio si richiama l'articolo 3 del codice penale il quale, nel ribadire l'assoggettamento di tutti coloro, cittadini o stranieri che si trovano nel territorio dello Stato, ha sancito, per la legge penale, eccezioni stabilite dal diritto pubblico interno e dal diritto internazionale.

Il commento dell'articolo ci è di efficace supporto per suffragare i motivi che ci hanno indotto a predisporre il presente disegno di legge costituzionale teso a modificare l'attuale procedura, la quale, mentre consente che nei confronti dei parlamentari sia iniziata l'azione penale senza alcuna autorizzazione delle Camere per i reati comuni da loro commessi, prevede, invece, l'autorizzazione per la perquisizione personale o domiciliare, per l'arresto o la privazione della libertà personale od il mantenimento in detenzione, salvo che in esecuzione di sentenza irrevocabile di condanna, ovvero quando si è colti nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza.

Nel commentare l'articolo 3 predetto, che introduce le particolari eccezioni previste dal diritto pubblico interno, sottolineo che le stesse costituiscono le cosiddette «immunità» le quali, in base all'articolo 28 delle preleggi, si riferivano alla persona del Re, considerata persona «Sacra ed inviolabile»

secondo l'articolo 4 dello Statuto Albertino, ed ai senatori e deputati limitatamente alle opinioni espresse ed ai voti dati nelle Camere, a norma dell'articolo 51 del predetto Statuto, ed oggi mantenute dagli articoli 90 e 68 della Costituzione.

Il Re non veniva chiamato a rispondere del suo comportamento, sia nell'esercizio delle sue attribuzioni, che come privato, davanti all'autorità giudiziaria perchè questa veniva considerata estrinsecazione del suo altissimo potere tant'è che la giustizia veniva amministrata in suo nome. Addirittura, nell'età feudale, il Sovrano trasferiva la sua immunità ai feudatari i quali, assumendo tutte le prerogative della sovranità, esercitavano la propria autorità in determinati settori, riscuotendo imposte, battendo moneta, amministrando la giustizia eccetera.

Dette prerogative o privilegi sono ancora ammessi negli Stati monarchici e consistono in condizioni speciali a favore di determinate persone che adempiono funzioni o ricoprono uffici di particolare importanza. Tali prerogative si riscontrano, oggi, negli articoli 68, 90 e 96 della nostra Costituzione come ieri nell'ordinamento statutario ed in altre Costituzioni ottocentesche. Quindi in Italia, dove non soltanto la giustizia è amministrata in nome del popolo ma quasi interamente l'apparato dello Stato agisce secondo i criteri del *self-government* e cioè della nomina elettiva degli amministratori da parte del popolo, sono consentiti privilegi non più ammissibili.

Infatti, oltre all'immunità dovuta al Presidente della Repubblica, altra, di tipo diverso, è stata data per tutelare le persone dei deputati, senatori e ministri nell'espletamento delle loro funzioni prevedendo, in determinati casi, la preventiva autorizzazione a procedere su richiesta della Ma-

gistratura. Immunità limitata ma sempre «privilegio»!

La dottrina, sin da quando l'esercizio dell'azione penale era subordinata in ogni caso alla concessione dell'autorizzazione a procedere della Camera, secondo l'articolo 68 non modificato, si è affaticata a spiegarne la natura giuridica di detto privilegio, ora considerandolo discendente dal fatto che tali soggetti erano ritenuti non capaci penalmente di essere imputati di alcuno illecito penale oppure, pur ammettendo la capacità, non era possibile attribuirlo all'autore e conseguentemente punirlo perchè tale capacità veniva meno nel momento del compimento del fatto costituente reato. Si considerava, ancora, la non punibilità come esenzione dalla giurisdizione e cioè impedimento processuale di esercitare l'azione penale.

Si deve ritenere che l'ampia immunità di cui gode, per l'articolo 90 della Costituzione, il Presidente della Repubblica sia estesa al Presidente del Senato quando, ai sensi dell'articolo 86, esercita le funzioni del Presidente della Repubblica. Per l'articolo 96, modificato con legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, è parzialmente concessa, invece, al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Ministri per i quali occorre l'autorizzazione a procedere del Senato o della Camera soltanto per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, anche quando siano cessati dalla carica, su richiesta della Magistratura ordinaria e non più della Corte costituzionale.

Non disquisendo giuridicamente e quindi uscendo dai meandri della giurisprudenza ci si chiede: qual'è il vero significato di detto principio dell'immunità che pur ha formato oggetto di tante discussioni ed opinioni di illustri costituzionalisti?

I comportamenti, poichè sono per loro natura politici, si ritiene non possano essere sindacati, in tutti i casi, da giudici ordinari ma giudicati dal politico che è più capace di valutare gli atti del soggetto. Ciò, sempre, nella supposizione, che può essere considerata fondata, che potrebbero esistere prevaricazioni del potere giudiziario

con grave pregiudizio per le decisioni del potere politico.

Oggi, però, ed i fatti di «Tangentopoli» ne costituiscono prova inconfutabile, non sempre si è potuto verificare prevaricazione del potere giudiziario, per cui l'immunità è considerata dalla pubblica opinione concessione di ingiustificate ed inammissibili vantaggi per chi esercita una funzione pubblica in rappresentanza del popolo.

Infatti, se è vero il timore che il potere giudiziario sovrasti quello politico, è vero, altresì, che si sono riscontrati veri e propri scandali da giustificare ampiamente la concessione dell'autorizzazione a procedere nei confronti degli autori degli illeciti. E detti fatti sono avvenuti quando, invece, non si sarebbero dovuti verificare, atteso che, per garantire l'indipendenza parlamentare, nella supposizione che l'azione giudiziaria potesse essere, a volte, esercitata per fini di persecuzione politica, venne promulgata il 2 maggio 1974, e più volte modificata, la legge n. 195 sul finanziamento pubblico dei partiti politici, la quale, purtroppo, si è rivelata improduttiva, del tutto, degli effetti voluti.

Pertanto, ove si consideri che il finanziamento è avvenuto e avviene con soldi tratti ai cittadini, è giustificabile che il politico che si renda colpevole di un illecito penale venga, in qualunque caso, sottoposto a procedimento giudiziario dietro valutazioni non affidate, per i motivi che spiegherò, al Parlamento.

La legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3, sulla preventiva autorizzazione a procedere ha eliminato, nell'articolo 68 della Costituzione, l'impedimento esistente dell'immediato inizio dell'azione penale nei confronti di parlamentari indiziati di reato. Quindi, oggi, come si è detto, per i reati comuni, cioè per quelli che possono essere compiuti da privati cittadini, può essere iniziata, senza autorizzazione delle Camere, l'azione penale nei confronti di parlamentari e ministri mentre altri provvedimenti dell'autorità giudiziaria, indicati negli articoli 68 e 96 della Costituzione, modificati come si è detto, non possono essere adottati senza la concessione dell'autorizzazione

a procedere, autorizzazione che potrebbe essere negata nel caso si ritenga che non sussistano motivi giuridici validi per sottoporre il politico a giudizio penale oppure che il magistrato possa avere agito sotto la spinta di fini prettamente politici. D'altra parte, non può escludersi, e si dà quindi per certo, che la funzione giurisdizionale, amministrata in nome del popolo, a norma dell'articolo 101 della Costituzione, venga esercitata dal giudice in maniera del tutto imparziale in quanto guidato nelle sue decisioni soltanto dalla legge. Allora, nel dubbio che detta imparzialità non vi sia e che a sua volta l'autorizzazione non venga concessa per gli stessi motivi, si ritiene sia necessario la creazione di un organismo estraneo al Parlamento ed alla magistratura ordinaria, il quale con assoluta competenza, serenità ed obiettività possa esprimere il proprio parere sulle richieste di autorizzazioni a procedere. Tale organo sarebbe certamente in grado di valutare i motivi della richiesta del giudice e la sua legittimità nonchè di rilevare eventuali responsabilità del magistrato per l'eventuale adozione di provvedimenti a suo carico.

In sintesi, la richiesta del giudice potrebbe sfociare nel parere di concessione o diniego dell'autorizzazione e anche nella proposta di sottoporre a provvedimenti penali o disciplinari il magistrato nel caso fossero emersi elementi non sufficienti per l'incriminazione dei parlamentari o ministri o addirittura che lasciavano presumere il tentativo del magistrato di prevaricazione per motivi politici.

L'organo più adatto a valutare le richieste potrebbe essere, a mio avviso, il Consiglio superiore della magistratura, però con composizione diversa da quella stabilita dalla legge 24 marzo 1958, n. 195, successivamente modificata dalla legge 18 dicembre 1967, n. 1198, cioè «allargata» nel momento dell'esame delle richieste di autorizzazione a procedere.

Si tratterebbe di un organo consultivo perfettamente neutrale, rappresentato, per l'esame di tali problemi, pariteticamente da componenti delle varie forze sociali: magistrati, politici, professori universitari in materie giuridiche ed avvocati dopo quindici anni di esercizio. Detta composizione dovrebbe essere, in particolari casi, integrata da esperti, con funzioni di periti, ove l'esame della richiesta verta su reati oggetto di violazione di leggi speciali. L'organo per tali sedute sarebbe presieduto sempre dal Presidente della Repubblica o da chi ne farebbe le veci, ma senza diritto a voto.

In caso di parità di voti nelle decisioni il parere dovrebbe essere considerato contrario alla concessione dell'autorizzazione a procedere.

Al parere dovrebbero conformarsi la Camera od il Senato per emettere il provvedimento positivo o negativo di cui agli articoli 68 e 96 della Costituzione ed in caso di provvedimento negativo il magistrato inquirente. L'organo consultivo sarebbe, così, garante dell'indipendenza del Parlamento e del Governo e dell'imparzialità della magistratura ordinaria.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. L'articolo 68 della Costituzione della Repubblica, già modificato con legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3, è sostituito dal seguente:

«I membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, nè può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale, o mantenuto in detenzione, salvo che in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna, ovvero se sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza.

Analoga autorizzazione è richiesta per sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza.

La Camera concede o nega l'autorizzazione a procedere, sentito il parere motivato del Consiglio superiore della magistratura, al quale, salvo necessità di ulteriore istruttoria, dovrà conformarsi».

Art. 2.

1. L'articolo 96 della Costituzione della Repubblica, modificato con legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, è sostituito dal seguente:

«Il Presidente del Consiglio dei ministri ed i Ministri, anche se cessati dalla carica, sono sottoposti, per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, alla giuri-

sdizione ordinaria, previa autorizzazione del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati secondo le norme stabilite con legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1.

Il Senato o la Camera concedono o negano l'autorizzazione a procedere sentito il parere motivato del Consiglio superiore della magistratura al quale devono conformarsi, salvo necessità di ulteriori istruttorie».

Art. 3.

1. L'articolo 104 della Costituzione della Repubblica è sostituito dal seguente:

«La Magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere.

Il Consiglio superiore della magistratura è presieduto dal Presidente della Repubblica.

Ne fanno parte di diritto il primo Presidente e il procuratore generale della Corte di cassazione.

Gli altri componenti sono eletti per due terzi da tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie, e per un terzo dal Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati con almeno quindici anni di esercizio dell'attività professionale.

Il Consiglio elegge un vice-presidente fra i componenti designati dal Parlamento.

I membri eletti del Consiglio durano in carica quattro anni e non sono immediatamente rieleggibili.

Non possono, finchè sono in carica, essere iscritti negli albi professionali, nè far parte del Parlamento o di un Consiglio regionale.

Al Consiglio superiore della magistratura sono attribuite le funzioni indicate nell'articolo 105, nonchè le funzioni consultive in materia di richiesta di autorizzazione a procedere nei confronti di membri del Parlamento secondo l'articolo 68, modificato in legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3, e dal Presidente del Consiglio dei ministri e dei Ministri secondo l'articolo 96, modifi-

cato con legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1.

Per l'espletamento di dette funzioni la composizione del Consiglio è allargata con rappresentanza paritetica di magistrati, politici, professori universitari in materie giuridiche ed avvocati dopo quindici anni di esercizio.

Detta composizione può essere integrata da esperti, con funzioni di periti, ove l'esame della richiesta verta su reati oggetto di violazione di leggi speciali.

Il Consiglio superiore esprime il parere motivato in merito all'oggetto della richiesta di autorizzazione a procedere riferendo alla Camera od al Senato.

La Camera od il Senato devono conformarsi al suddetto parere, salvo richiesta motivata di ulteriore istruttoria.

Al provvedimento negativo dell'autorizzazione a procedere emerso dalla Camera o dal Senato deve conformarsi il magistrato inquirente».

