

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 1734

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori FALCIER, SALZANO, PASINATO,
ARCHIUTTI, SAMBIN, TREDESE, TRAVAGLIA, MAINARDI,
COSTA, DEMASI, CARRARA, DE RIGO, RUVOLO, OGNIBENE,
MAGRI, MAFFIOLI, CICCANTI, MONCADA LO GIUDICE
di MONFORTE, PELLEGRINO, FAVARO e FRAU**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 SETTEMBRE 2002

—————

Attuazione dell’articolo 68 della Costituzione

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Il disegno di legge che si propone intende dare attuazione all'articolo 68 della Costituzione, in modo che le procedure ed i limiti d'azione nei casi di procedimenti che vertano su opinioni espresse nell'esercizio della funzione di parlamentare o nei quali si rendano necessarie la limitazione della libertà personale o l'intercettazione o sequestro di comunicazioni di parlamentari, siano positivamente indicati per l'autorità giudiziaria.

Il problema dell'attuazione dell'articolo 68, primo comma, si è posto dopo la riforma attuata dalla legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3, in quanto la Camera di appartenenza del deputato, nel vigore della precedente disciplina, veniva investita del problema dell'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, nel valutare le condizioni per l'autorizzazione a procedere previste dall'articolo 68, comma secondo (vecchio testo). Com'è risaputo, tra il 1993 ed il 1996, il Governo ha approvato diciassette decreti che regolavano la materia dal punto di vista sia sostanziale sia processuale, succedutisi senza che alcuno fosse definitivamente convertito. Dal 1993 inoltre, la Corte costituzionale, gruppi di parlamentari ed esponenti della dottrina giuridica hanno preso più volte posizione sulla materia.

Il primo problema (di natura sostanziale) posto dall'articolo 68, primo comma, riguarda l'estensione del concetto di «esercizio delle funzioni parlamentari» che giustifica l'esclusione di responsabilità nei procedimenti giurisdizionali. La formulazione della norma indica come la tutela sia collegata alla «funzione» del parlamentare come membro di una Camera e la giurisprudenza costituzionale (si vedano da ultimo le sentenze: Corte costituzionale n. 375 del 1997; n. 289

del 1998; n. 417 del 1999, e soprattutto Corte costituzionale nn. 10, 11, 56, 58, 82, 320, 321 del 2000 e n. 137 del 2001) richiede infatti l'esistenza di un «nesso funzionale» fra attività parlamentare ed opinione insindacabile espressa dal senatore o deputato.

La proposta in esame vuole esplicitare il significato di tale nesso alla luce del fondamento conservato nel tempo dalla prerogativa dell'irresponsabilità: proteggere l'indipendenza e la libertà del mandato parlamentare dal rischio che l'azione della magistratura sia strumentalizzata rispetto ad impulsi ed interessi estranei all'esercizio corretto della giurisdizione (i principi costituzionali richiedono infatti «la salvaguardia di ambiti di autonomia parlamentare sottratti al diritto comune, che valgono a conservare alla rappresentanza politica un indefettibile spazio di libertà»; così Corte costituzionale n. 154 del 1985). Il mandato parlamentare, tuttavia, non si limita più (se mai si sia limitato solo a questo) all'attività svolta nell'Aula ma si esplica in una serie di attività che si trovano in rapporto di «contestualità politica con l'attività parlamentare» (congressi di partito, discorsi agli elettori, viaggi ed attività ufficiali nel proprio collegio elettorale). La stessa Corte costituzionale ha riconosciuto, non molto tempo fa (sentenza n. 375 del 1997, parte 4), che «la funzione parlamentare ha natura generale ed è libera nel fine», il che le assegna una «dimensione peculiare nel sistema non suscettibile di tipizzazione». Sembra pertanto complicato stabilire limiti all'insindacabilità delle forme di espressione scelte da un parlamentare senza correre il rischio di limitarne le capacità di divulgazione e denuncia politica in modo o anacronistico (limitandone le prerogative ai soli edifici

parlamentari), o eccessivo (richiedendo una perfetta coincidenza testuale fra contenuto degli atti presentati nel corso dell'attività parlamentare ed espressione di opinioni relative a questi).

Il primo articolo di questo disegno di legge intende ribadire il principio costituzionale secondo cui la «funzione protetta» del parlamentare si svolge tanto all'interno quanto all'esterno della Camera di appartenenza ed in tutte le possibili forme di manifestazione del pensiero che assicurano libertà, pubblicità e trasparenza al rapporto fra eletti ed elettori. A questo fine vengono anche elencati esemplificativamente alcuni atti tipici in cui si esplica la funzione parlamentare. Il medesimo articolo ribadisce poi i limiti della «funzione parlamentare» protetta: un primo *discrimen* è costituito dalla natura «politica», e dunque non legata a vicende personali, delle espressioni di critica e divulgazione che il parlamentare può sostenere in modo insindacabile; le opinioni devono quindi collegarsi in qualche modo ad attività svolte dal parlamentare in quanto membro di una Camera. In quest'ottica, ogni atto parlamentare (come la presentazione di un ordine del giorno) giustifica ogni dichiarazione di divulgazione, critica e denuncia politica ad esso connesse.

Il secondo problema (di natura procedurale) posto dall'articolo 68, primo comma, della Costituzione riguarda le sue modalità di applicazione. Parte della dottrina giuridica suggerisce che l'autorità giudiziaria dovrebbe vedersi riconosciuta la piena libertà di applicare la disposizione costituzionale senza il limite della così detta «pregiudiziale parlamentare», così che l'onere di sollevare il conflitto davanti alla Corte costituzionale a difesa delle proprie prerogative spetterebbe alla Camera, allorché un provvedimento emesso dal giudice addebiti una responsabilità al parlamentare. Questo disegno di legge, come altri analogamente presentate nel corso di questa Legislatura, riprende invece l'impostazione della proposta di legge approvata

alla Camera dei deputati nel corso della XIII legislatura, la quale si rifaceva a sua volta all'interpretazione fissata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1150 del 1988 (e poi ribadita in più occasioni; confronta sentenza della Corte costituzionale n. 443 del 1993; n. 129 del 1996; n. 265 del 1997) che aveva affermato il principio della «priorità logica» della pronuncia della Camera quale titolare delle prerogative fissate nell'articolo 68 della Costituzione. L'effetto inibitorio, riconosciuto da molti interpreti alla pronuncia parlamentare assunta in applicazione dell'articolo 68 della Costituzione, trova infatti la sua giustificazione nella necessaria priorità interpretativa che deve riconoscersi al Parlamento come titolare della situazione giuridica protetta dalla norma costituzionale. Inoltre, subordinare l'intervento della Camera di appartenenza del parlamentare coinvolto nel procedimento disciplinare all'effettiva emanazione di un provvedimento di un giudice che ne riconoscesse la responsabilità, renderebbe l'azione del Parlamento tardiva rispetto al danno d'immagine prodotto all'organo dalla pronuncia del giudice. L'eventualità che si presenti una simile situazione potrebbe rendere più timorosa l'azione dei parlamentari; il che costituisce proprio uno dei rischi che l'articolo 68 intende scongiurare.

Il disegno di legge risolve inoltre il problema dell'individuazione della Camera competente a decidere sull'applicazione dell'articolo 68 nelle diverse ipotesi di cui ai commi primo, secondo e terzo. Poiché, infatti, la norma sull'insindacabilità tutela le funzioni che un parlamentare è chiamato a svolgere come componente di una Camera attraverso la garanzia di una copertura perpetua per le dichiarazioni rese come membro di quella Camera, la competenza a pronunciarsi sull'applicazione dell'articolo 68, primo comma, è della Camera di cui il parlamentare faceva parte nel momento in cui si verificò il fatto per il quale viene dichiarata l'insindacabilità (anche se questi nel

frattempo abbia cambiato Camera di appartenenza). Viceversa, le ipotesi di cui all'articolo 68, commi secondo e terzo, tutelano la funzionalità della Camera di appartenenza del parlamentare e possono per questo riferirsi a procedimenti per atti compiuti dal parlamentare in un'epoca in cui non espletava un mandato parlamentare, così come cessano con la cessazione del mandato. Pertanto, in questo caso, la competenza a deliberare ai sensi del secondo e terzo comma, sempre la Camera di appartenenza del parlamentare.

Infine, il disegno di legge, recependo le indicazioni della recente giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 375 del 1997) ba-

sata sui principi generali dell'ordinamento giuridico, specifica che la pronuncia della Camera competente deve essere motivata, in modo da consentire la trasparente individuazione dei motivi della decisione ed il suo scrutinio in sede di controllo, nel caso sia sollevato un conflitto innanzi alla Corte costituzionale.

Le restanti norme del disegno di legge intendono risolvere il problema dell'applicazione dell'articolo 68, commi secondo e terzo. In particolare, sembra opportuno ribadire ed attuare il principio costituzionale dell'inviolabilità delle comunicazioni in cui sia coinvolto un parlamentare, salvo autorizzazione della Camera di appartenenza.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. L'articolo 68, primo comma, della Costituzione si applica a tutte le opinioni espresse dai membri del Parlamento nell'ambito dei lavori parlamentari e nel corso di ogni altra attività ispettiva o divulgativa esterna collegata alla loro funzione. Il parlamentare non risponde, in particolare, delle opinioni espresse nei disegni e nelle proposte di legge, negli ordini del giorno, nelle mozioni e risoluzioni, nelle interpellanze e interrogazioni, negli interventi negli organi delle Camere e nelle dichiarazioni di divulgazione, critica e denuncia politica, riconducibili ad una di tali iniziative assunta nella Camera di appartenenza.

2. L'articolo 68, primo comma, della Costituzione si applica a tutte le espressioni di voto formulate dal parlamentare.

Art. 2.

1. Qualora in un procedimento giurisdizionale sia rilevata o eccepita l'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, il giudice, anche d'ufficio, dispone l'immediata separazione del procedimento stesso da quelli eventualmente riuniti.

2. Nei casi previsti dall'articolo 1 ed in ogni altro caso in cui ritenga applicabile l'articolo 68, primo comma, della Costituzione, il giudice provvede in ogni stato e grado del processo penale, ai sensi dell'articolo 129 del codice di procedura penale; nel corso delle indagini preliminari pronuncia decreto di archiviazione ai sensi dell'articolo 409 del codice di procedura penale. Nel processo civile, se il giudice ritiene applicabile l'arti-

colo 68, primo comma, della Costituzione, pronuncia sentenza adottando i provvedimenti necessari alla definizione del giudizio; le parti sono invitate a presentare immediatamente le conclusioni ed i termini previsti dall'articolo 190 del codice di procedura civile per il deposito delle comparse conclusionali e delle memorie di replica sono ridotti, rispettivamente, a quindici e a cinque giorni. Analogamente il giudice provvede, anche d'ufficio, in ogni altro procedimento giurisdizionale, in ogni stato e grado.

3. Se non ritiene di accogliere l'eccezione proposta da una delle parti concernente l'applicabilità dell'articolo 6, primo comma, della Costituzione, il giudice provvede senza ritardo con ordinanza non impugnabile, trasmettendo direttamente copia degli atti alla Camera alla quale il membro del Parlamento apparteneva al momento del fatto. Se l'eccezione è sollevata nel corso di un processo civile, dinanzi al giudice, questi pronuncia il decreto nella stessa udienza.

4. Nei procedimenti penali, se la questione relativa alla applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, viene rilevata o eccepita nel corso delle indagini preliminari, il pubblico ministero trasmette gli atti al giudice affinché provveda ai sensi dei commi 2 e 3.

5. La questione di cui al comma 4 può essere sottoposta alla Camera competente anche direttamente dal parlamentare in carica o cessato per cui si procede dinanzi agli organi giurisdizionali.

6. Se il giudice dispone la trasmissione degli atti alla Camera di appartenenza, ai sensi del comma 3, il relativo procedimento, penale o civile, resta sospeso fino alla adozione della delibera da parte della medesima Camera e, comunque, non oltre il termine di novanta giorni dalla ricezione degli atti trasmessi dall'organo giurisdizionale. Qualora la Camera sia impossibilitata a deliberare nei termini indicati, dispone, prima della scadenza del termine stesso, una proroga per un periodo non superiore a trenta giorni. De-

corso l'eventuale termine di proroga, il processo, se permangono le condizioni di procedibilità, deve essere ripreso. In ogni caso, la sospensione non impedisce, nel procedimento penale, il compimento degli atti non ripetibili e, negli altri procedimenti, degli atti urgenti. In caso di scioglimento della Camera, i termini indicati nel presente comma sono interrotti per l'intero periodo dello scioglimento e riprendono a decorrere dal trentesimo giorno successivo alla prima seduta di insediamento della Camera nella nuova composizione. L'eventuale convocazione in via straordinaria durante il periodo di scioglimento della Camera, prima della elezione della nuova composizione, non determina una nuova decorrenza del termine anzidetto. La Camera può richiedere al giudice la sospensione del procedimento anche quando viene investita della questione relativa alla applicabilità dell'articolo 68, primo comma della Costituzione, direttamente dal parlamentare ai sensi del comma 5.

7. La Camera competente, comunque investita della questione, assume la propria deliberazione in relazione alla applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione e trasmette la deliberazione motivata all'organo giurisdizionale dinanzi al quale il parlamentare è stato chiamato a rispondere delle opinioni espresse.

8. Nel caso in cui la deliberazione adottata dalla Camera ai sensi del comma 7 ritenga applicabile ai fatti per i quali è in corso il procedimento la prerogativa prevista dall'articolo 68, primo comma, della Costituzione, il giudice adotta, senza ritardo, i provvedimenti indicati al comma 2.

9. Se la deliberazione della Camera, di cui al comma 7, interviene in costanza di un procedimento penale nella fase delle indagini preliminari, il provvedimento medesimo è trasmesso al pubblico ministero che, conseguentemente, presenta al giudice richiesta di archiviazione.

10. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano, in quanto compatibili, ai

procedimenti disciplinari, intendendosi sostituito il giudice con la diversa autorità giudicante investita del procedimento.

Art. 3.

1. Quando occorre eseguire nei confronti di un membro del Parlamento perquisizioni personali o domiciliari, ispezioni personali, intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o di comunicazioni, sequestri di corrispondenza, ovvero quando occorre procedere al fermo, all'esecuzione di una misura cautelare personale o all'esecuzione dell'accompagnamento coattivo, nonché di misure di sicurezza o di prevenzione aventi natura personale e di ogni altro provvedimento limitativo della libertà personale, l'autorità competente richiede direttamente l'autorizzazione della Camera alla quale il parlamentare appartiene.

2. L'autorizzazione di cui al comma 1 è richiesta dall'autorità che ha emesso il provvedimento da eseguire; in attesa dell'autorizzazione l'esecuzione del provvedimento rimane sospesa.

3. L'autorizzazione di cui al comma 1 non è richiesta se il membro del Parlamento è colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza ovvero se si tratta di eseguire una sentenza irrevocabile di condanna.

Art. 4.

1. Con l'ordinanza prevista dall'articolo 2, comma 3, e con la richiesta di autorizzazione prevista dall'articolo 3, l'autorità competente enuncia il fatto per il quale è in corso il procedimento, indicando le norme di legge che si assumono violate e trasmette alla Camera competente a deliberare sull'applicazione dell'articolo 68, primo comma, o a concedere l'autorizzazione, gli atti e i documenti del procedimento rilevanti per la decisione.

Art. 5.

1. Fuori dai casi previsti dall'articolo 3, i verbali e le registrazioni di conversazioni o comunicazioni alle quali hanno preso parte membri del Parlamento, intercettate in qualsiasi forma nel corso di un procedimento penale, sono immediatamente distrutte e comunque inutilizzabili in ogni stato e grado del procedimento per quanto riguarda il parlamentare intercettato.

2. Qualora, su istanza del pubblico ministero, sentiti i difensori delle parti nei termini e nei modi di cui all'articolo 268, comma 6, del codice di procedura penale, ritenga necessario utilizzare le intercettazioni di cui al comma 1, il giudice per le indagini preliminari richiede, entro dieci giorni, l'autorizzazione della Camera alla quale il membro del Parlamento appartiene o apparteneva al momento in cui le conversazioni o le comunicazioni sono state intercettate.

3. La richiesta di autorizzazione è trasmessa direttamente alla Camera competente. In essa il giudice per le indagini preliminari enuncia il fatto per il quale è in corso il procedimento, indica le norme di legge che si assumono violate e gli elementi sui quali la richiesta si fonda allegando altresì copia dei verbali e delle registrazioni.

4. Decorsi sessanta giorni dalla richiesta di autorizzazione senza che la Camera competente abbia provveduto, il giudice per le indagini preliminari su istanza del pubblico ministero può reiterarla. L'autorizzazione si intende concessa se il diniego non interviene nei successivi sessanta giorni.

5. In caso di scioglimento delle Camere, la richiesta di autorizzazione perde efficacia e può essere rinnovata e presentata alla Camera competente all'inizio della successiva Legislatura.

6. Se l'autorizzazione viene negata, o il giudice per le indagini preliminari non ritiene di reiterare la richiesta ai sensi del comma 4, la documentazione delle intercetta-

zioni di cui al comma 1 è distrutta immediatamente, e comunque non oltre i dieci giorni dalla comunicazione del diniego o dalla scadenza del termine di cui al citato comma 4.

7. Tutte le intercettazioni e le comunicazioni acquisite in violazione degli articoli 3 e 4 sono dichiarate inutilizzabili dal giudice in ogni stato e grado del procedimento.

8. Le pene previste dagli articoli 617-*sexies* e 326 del codice penale sono aumentate fino al doppio se il fatto riguarda conversazioni o comunicazioni alle quali hanno preso parte membri del Parlamento.

Art. 6.

1. Il secondo periodo del comma 3 dell'articolo 343 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente: «Tuttavia, quando l'autorizzazione a procedere o l'autorizzazione al compimento di determinati atti sono prescritte da disposizioni della Costituzione o di leggi costituzionali, si applicano tali disposizioni, nonché, in quanto compatibili con esse, quelle di cui agli articoli 344, 345 e 346».

Art. 7.

1. Nei procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, le disposizioni di cui all'articolo 5 si applicano solo se le intercettazioni non sono già state ammesse come prove in giudizio.

Art. 8.

1. Restano validi gli atti ed i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti che si sono prodotti ed i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti-legge 15 novembre 1993, n. 455, 14 gennaio 1994, n. 23, 17 marzo 1994, n. 176, 16 maggio 1994, n. 291, 15 luglio 1994, n. 447, 8 settembre

1994, n. 535, 9 novembre 1994, n. 627, 13 gennaio 1995, n. 7, 13 marzo 1995, n. 69, 12 maggio 1995, n. 165, 7 luglio 1995, n. 276, 7 settembre 1995, n. 374, 8 novembre 1995, n. 466, 8 gennaio 1996, n. 9, 12 marzo 1996, n. 116, 10 maggio 1996, n. 253, 10 luglio 1996, n. 357, 6 settembre 1996, n. 466, e 23 ottobre 1996, n. 555.

Art. 9.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

