



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

**d’iniziativa dei senatori PETERLINI, BONFRISCO, Mariapia GARAVAGLIA,
LANNUTTI, MOLINARI, PINZGER, SERRA, SPADONI URBANI e SBARBATI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 FEBBRAIO 2012

Modifica all’articolo 68 della Costituzione in materia
di insindacabilità dei parlamentari

ONOREVOLI SENATORI. – In data 1° febbraio 2012, nel corso di una discussione tenutasi in Assemblea riguardo la richiesta di deliberazione in materia di insindacabilità ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, nell'ambito di un procedimento penale, sono stati numerosi i senatori, compreso il proponente, che hanno sottolineato l'esigenza, ormai improcrastinabile, di precisare i confini dell'insindacabilità, anche al fine di evitare i continui conflitti con la Corte costituzionale. La giurisprudenza «parlamentare», infatti, tendenzialmente assume l'orientamento di ritenere sempre insindacabili le espressioni del parlamentare indipendentemente dal collegamento ad un atto tipico della sua funzione con numerosissime soccombenze, circa 1.000, in sede di ricorso alla Corte costituzionale. Tale orientamento ha comportato, e continua a comportare, costi esorbitanti per il nostro Parlamento, se solo si considera che, per la costituzione in giudizio, la nomina di un difensore del libero foro da parte dello stesso Parlamento si traduce in una spesa media per il procedimento di 20.000 euro a causa: un esborso complessivamente pari, se non superiore, a circa 20 milioni di euro. Come sottolineato nell'ambito del dibattito sviluppatosi nell'Assemblea del Senato, vi è dunque sempre più la necessità di intervenire sul tema dell'insindacabilità, in modo da risolvere tale situazione aberrante. Il presente disegno di legge costituzionale si pone quale sintesi della riflessione sui criteri di applicabilità del primo comma dell'articolo 68 avviata – sin dalla scorsa legislatura – dalla Giunta per le autorizzazioni a procedere della Camera dei deputati e dalla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato, nonché della recente giurisprudenza costituzionale

sul tema. La Giunta della Camera dei deputati, in particolare, in un documento approvato all'unanimità il 18 aprile 2007, sulla questione dell'insindacabilità, afferma che non possono considerarsi collegabili alla funzione parlamentare le dichiarazioni pertinenti all'attività privata o professionale del deputato interessato, ad esempio, con ciò richiamando il criterio della connessione funzionale (lo stesso che si rinviene, peraltro, nelle pronunce della Corte costituzionale dell'ultimo periodo). La stessa Giunta ha, d'altro canto, anche evidenziato che, in presenza di nesso funzionale, l'insindacabilità sussisterebbe indipendentemente dal luogo nel quale le opinioni vengono espresse. La Consulta, nel dirimere i conflitti tra le Camere e la magistratura sull'applicazione del primo comma dell'articolo 68 della Costituzione, ha adottato un orientamento innovativo a partire dalle sentenze nn. 10 e 11 del 17 gennaio 2000 consolidato attraverso successive pronunce che hanno affrontato una casistica molto varia. La Corte costituzionale, nelle due sentenze riportate, ha sostanzialmente affermato che sono da considerarsi coperte da insindacabilità le manifestazioni di opinione che siano espressione di un'attività divulgativa del contenuto di atti parlamentari tipici, purché vi sia una sostanziale identità di contenuto tra l'atto tipico (ad esempio, un atto di sindacato ispettivo) e la manifestazione di opinione espressa fuori dalla sede parlamentare. In più occasioni la Corte ha chiarito che per configurarsi insindacabilità di opinioni manifestate al di fuori dell'attività parlamentare occorre una sostanziale identità di contenuto tra quanto precedentemente espresso nell'atto parlamentare e quanto divulgato all'esterno. In seguito, la Corte ha ribadito il criterio funzionale, quale parametro diri-

mente per individuare l'area delle manifestazioni di opinioni coperte da insindacabilità nella sentenza n. 509 del 4 dicembre 2002. Il criterio della mera «localizzazione» dell'atto non sarebbe di per sé decisivo – come riportato nella sentenza – sicché non possono ritenersi coperti dall'insindacabilità gli atti non «di funzione», anche se compiuti all'interno della sede della Camera o del Senato. Il semplice contesto politico «non può, di per sé stesso, fare presumere l'esistenza di un nesso funzionale, idoneo a rendere insindacabili le opinioni ivi espresse» (cfr. sent. cit.).

La Corte costituzionale, peraltro, in occasione della questione di costituzionalità sollevata in relazione all'articolo 3 della legge 20 giugno 2003, n. 120, concernente disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione, ha respinto qualsiasi possibilità di un'interpretazione estensiva dell'insindacabilità: ha infatti individuato, nella sentenza n. 120 del 16 aprile 2004, nella connessione con l'attività parlamentare quel «nesso fun-

zionale», frutto dell'elaborazione giurisprudenziale della stessa Corte, in presenza del quale l'opinione espressa dal parlamentare può solo considerarsi coperta da insindacabilità.

Il presente disegno di legge costituzionale di cui il proponente auspica l'esame in tempi celeri da parte del Parlamento – prendendo spunto dalle illustrate pronunce della Consulta e delle riflessioni della Giunta per le autorizzazioni della Camera dei deputati, segue l'interpretazione della Corte Costituzionale relativamente al nesso funzionale, ma nel contempo estende l'insindacabilità ai casi di opinioni espresse anche fuori dalle sedi parlamentari, nei quali non vi sia un atto tipico precedente, qualora le opinioni siano comunque espressione dell'attività parlamentare. Quanto proposto può quindi ben rappresentare un contributo per meglio precisare i confini dell'insindacabilità dei parlamentari, ad oggi purtroppo ancora terreno di contrapposizione tra Camere e Corte costituzionale.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. Il primo comma dell'articolo 68 della Costituzione è sostituito con il seguente:

«I membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni, nonché delle opinioni espresse, anche fuori dalle sedi parlamentari, quando siano identificabili quali espressione dell'attività parlamentare».