

# SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 507

## DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori **MANCINO, PECCHIOLI, GUALTIERI e MALAGODI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 OTTOBRE 1987

### Nuova disciplina delle prerogative dei membri del Parlamento

ONOREVOLI SENATORI. – L'istituto dell'immunità, non a caso, si è posto, fin dagli inizi dell'esperienza del costituzionalismo anglosassone ed europeo continentale, come una delle garanzie fondamentali per l'efficace e corretto svolgimento della funzione parlamentare. Esso, peraltro, ha assunto, nella sua lunga e complessa storia, implicazioni e significati diversi.

Nell'Inghilterra medioevale e moderna, l'immunità è servita come strumento di difesa del Parlamento, contro minacce e prevaricazioni della Corona e del potere esecutivo, e di un potere giudiziario dipendente dall'una e dall'altro.

Con la rivoluzione francese, è emersa la spinta ad ampliare la portata dell'immunità,

fino a farne una modalità di affermazione della sovranità parlamentare, e di un primato del Parlamento rispetto agli altri poteri, con il trasferimento ai parlamentari di alcuni aspetti della intangibilità e della irresponsabilità della sovranità monarchica.

Successivamente, è prevalso il collegamento fra immunità per i singoli parlamentari e tutela della libertà, della efficacia, della regolarità del funzionamento del Parlamento nel suo complesso, in un contesto di sempre maggiore eguaglianza fra i cittadini. Essa è divenuta uno degli strumenti per realizzare un equilibrio valido fra i tre poteri dello Stato, ed in particolare fra il Parlamento ed una Magistratura sempre più indipendente e sovrana, infrenando gli eventuali abusi della medesima.

È questa la *ratio* dell'articolo 68, introdotto nella Costituzione repubblicana. Si è fatta sentire in proposito anche la volontà di mettere il Parlamento al riparo dalle violenze e dall'antiparlamentarismo del fascismo, con la preoccupazione di garantire l'indipendenza e la completa autonomia delle Camere nello svolgimento delle loro funzioni, rispetto sia all'Esecutivo, sia al Giudiziario.

Indubbiamente, il sistema di garanzie fissato dall'articolo 68 ha svolto una funzione positiva per l'assestamento dei rapporti tra i poteri dello Stato. Esso, peraltro, ha manifestato alcuni limiti, sempre più avvertiti negativamente dall'opinione pubblica.

Si è così sviluppata l'esigenza di una revisione dell'articolo 68, volta a perfezionare i meccanismi dell'immunità parlamentare, al fine di rendere quest'ultima pienamente rispondente al nuovo atteggiarsi delle istanze garantiste nei rapporti dei pubblici poteri fra loro e con i cittadini, nonché alla maturazione della coscienza civile e politica dei diritti di eguaglianza e di libertà per tutti.

Per la verità, non ha mancato di farsi strada anche la convinzione della opportunità del superamento del sistema delle immunità parlamentari, nella linea presente in altri ordinamenti democratici, a consacrare il consolidamento della nostra democrazia.

È rimasta prevalente, però, la convinzione della opportunità di mantenere l'istituto della immunità parlamentare, in vista dell'ulteriore assestamento di una separazione dei poteri, finalizzata alla salvaguardia sempre più piena, rispetto ad ognuno di essi, dei diritti dei cittadini, procedendo a risolvere i problemi aperti nel dispiegamento del sistema immunitario.

Si tratta di affrontare talune contraddizioni emerse nel delicato rapporto fra Parlamento e Magistratura, avendo riguardo alla distorsione, certamente di frequenza inferiore rispetto a precedenti epoche storiche, della funzione giurisdizionale in chiave partigiana, ma anche, come è stato lucidamente precisato, «a un uso strumentale del processo penale, che sia promosso non dall'interno dell'ordine giudiziario, ma da forze e soggetti sociali esterni» (Zagrebelsky, *Le immunità parlamentari*, Torino 1979, pag. 38).

Bisogna poi darsi carico del fatto che la immunità, finalizzata appunto alla tutela della libertà e dell'indipendenza della funzione parlamentare, ha teso, in qualche occasione, a degenerare da «prerogativa» dell'istituzione parlamentare a «privilegio» del singolo parlamentare. In proposito, è da tener presente che il privilegio «inteso come erogazione di speciali favori o esonero ampio ed indiscriminato da qualsiasi responsabilità, attiene alla qualità della persona», mentre la prerogativa o la garanzia «intesa come rispetto delle norme di carattere generale da cui si deroga per ipotesi ben determinate non opinabili, attiene alla funzione esercitata dalla persona in cui favore - meglio, a cui tutela - viene disposta una differenza di trattamento rispetto alla generalità dei consociati» (*cfr.* Cass., III pen., ord. 13 gennaio 1984, n. 40).

Si impone la necessità di evitare gli abusi verificatisi nell'impiego della elezione parlamentare per sottrarre alla giustizia persone già sottoposte a procedimento penale; nonché quelli connessi alle tendenze all'insabbiamento delle richieste di autorizzazione a procedere, formulate dalla magistratura nei confronti di singoli parlamentari.

Sono questi, in estrema sintesi, i principali aspetti problematici della attuale disciplina costituzionale delle garanzie parlamentari, sui quali anche, in connessione con alcune clamorose vicende degli ultimi anni, si deve maggiormente incentrare l'attenzione, al fine di rendere più coerente con l'attuale grado di sviluppo della democrazia italiana il sistema immunitario. Il che, peraltro, non comporta il sovvertimento dei principi di fondo che ispirano l'articolo 68, ma solo una integrazione, rivolta appunto a eliminare alcuni inconvenienti, che la prassi più volte ha denunciato. Si tratta, in ogni caso, di un'opera di integrazione, che richiede grande senso della misura, stretta come è tra esigenze di segno contrapposto, ma tutte meritevoli del massimo rispetto, quali appunto il principio di eguaglianza, l'officialità dell'azione penale, la libertà e l'indipendenza della funzione parlamentare.

Le difficoltà di soluzione spiegano, tra l'altro, le modificazioni che, via via, si sono succedute durante l'*iter* di formazione della legge di revisione costituzionale, ad ulteriore

prova della complessità della materia. L'impostazione di fondo, comunque, accolta in sede di Commissione affari costituzionali, è rimasta conforme all'impianto dell'articolo 68 della Costituzione, distinguendosi nettamente tra l'insindacabilità e l'immunità propriamente detta. Anche se poi, le varie soluzioni accolte si differenziano tecnicamente, in qualche caso, solo per meri motivi formali, sia rispetto al testo approvato dalla Camera dei deputati, sia rispetto al testo dell'articolo 68 della Costituzione, al quale si sono apportate sostanzialmente alcune integrazioni e specificazioni, che hanno così ampliato l'originaria formulazione.

Ma queste sono state mantenute nei limiti rappresentati dall'esigenza di evitare usi distorti dell'istituto garantistico. E così il primo comma dell'articolo è esattamente identico alla vigente formulazione dell'articolo 68, nonostante che sia la Commissione affari costituzionali, sia l'Assemblea della Camera dei deputati, avessero introdotto alcune modifiche, dirette a specificare l'area dell'insindacabilità dei parlamentari. La formulazione adottata dalla Camera dei deputati, che faceva riferimento all'insindacabilità anche per gli «atti compiuti nell'esclusivo esercizio delle funzioni parlamentari», derivava soprattutto dall'intento di evitare interpretazioni troppo restrittive della formula dell'articolo 68, che assoggettassero pertanto a responsabilità i parlamentari, anche per attività compiute, ad esempio, nelle Commissioni di inchiesta.

Era questo il caso della nota sentenza delle Sezioni unite penali della Cassazione del 12 marzo 1983, n. 4, la quale aveva testualmente stabilito che «l'assoluta immunità di cui all'articolo 68, primo comma della Costituzione, deve ritenersi estranea all'attività delle Commissioni di inchiesta: proprio perchè... l'immunità suddetta è riferita all'esercizio di funzioni avulse, per definizione, da ogni delimitazione giuridica, sì da non poter mai, di per sé, dar luogo a violazioni di legge e, quindi, ad illeciti».

Senonchè, in contrario, è stato osservato che, a prescindere dal rilievo secondo il quale «se un parlamentare nell'esercizio delle funzioni non potesse commettere illeciti, quale sarebbe la *ratio iuris* dell'insindacabilità?» (Cfr. Di Muccio, *L'insindacabilità dei parla-*

*mentari: una introduzione allo studio dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione*, in «Dir. Soc.» n. 4/1986, pag. 39), la interpretazione assolutamente predominante della formula del primo comma dell'articolo 68 vale a coprire tutti gli atti inerenti alla funzione, cioè quelli che si effettuano in seno ai vari organi parlamentari o para-parlamentari (cfr. per tutti: Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova 1975, pag. 492). L'insindacabilità cioè copre certamente i voti dati e le opinioni espresse nell'esercizio della funzione parlamentare, e quindi nell'esercizio di tutti gli atti in essa rientranti. In questo quadro, perciò l'originaria formulazione della Carta costituzionale appare perfettamente finalizzata agli scopi prefissati, senza bisogno alcuno di integrazioni o specificazioni, che invece potrebbero creare difficoltà interpretative, derivanti da una impostazione, per così dire, di tipo casistico. Ma la rinuncia alle specificazioni contenute, su questo punto, nel testo della Camera dei deputati, non può comportare alcuna indebita interpretazione restrittiva del testo della Commissione, ma solo il riconoscimento della piena validità attuale del primo comma dell'articolo 68 della Costituzione.

La stessa logica di mantenimento della vigente formulazione costituzionale è adottata anche a proposito del secondo comma, che, nella prima parte, è ripetitivo della corrispondente dizione dell'attuale articolo 68. Le modificazioni, peraltro, introdotte nello stesso comma, sono dovute all'esigenza di individuare con esattezza il momento procedimentale, nel corso del quale va richiesta l'autorizzazione a procedere, avendo riguardo anche alla revisione in atto del codice di procedura penale, nonchè alla esigenza di prestabilire termini certi, che possano precludere qualsiasi abuso da parte della magistratura, ed al tempo stesso qualsiasi tentazione di insabbiamento.

Va precisato che l'incertezza della identificazione di un preciso momento procedimentale, nel quale far scattare l'obbligo di richiesta di autorizzazione a procedere, deriva da una serie di esigenze, tutte meritevoli di tutela.

È chiaro, da un lato, che l'autorizzazione, per le sue finalità, deve essere richiesta in un momento necessariamente anteriore a quella della contestazione del reato, che dà sostan-

zialmente avvio al procedimento penale; ma, dall'altro lato, è chiaro anche che essa non debba essere presentata automaticamente, nei confronti di ogni *notitia criminis*, precludendo così la possibilità di compiere alcun riscontro al riguardo, in sede di indagini preliminari. È opportuno, cioè, che il Parlamento non si trovi già condizionato da un'attività istruttoria troppo ampia, che copra anche l'eventuale *fumus persecutionis*; ma è del pari opportuno che la notizia del reato non risulti manifestamente infondata.

Proprio in accoglimento di queste esigenze, sono così individuati due momenti, entro i quali scatta l'obbligo di richiedere l'autorizzazione. Di qui, fra l'altro, la scelta in chiave tuzioristica, di far richiedere l'autorizzazione a procedere in ogni caso, non oltre trenta giorni dal primo atto di indagine, considerato come primo ed inequivocabile termine *a quo*.

Va rilevato, altresì, che il recupero della formula costituzionale relativa alla sottoposizione a procedimento penale, vale pure ad evitare la *vexata quaestio* se l'autorizzazione a procedere debba configurarsi come condizione di procedibilità o di proseguibilità, su cui dovrà proseguire il dibattito dottrinale e giurisprudenziale.

Al fine poi di impedire che l'immunità parlamentare si configuri come un'anacronistica concezione di privilegio, connesso allo *status* parlamentare, è parso opportuno riprendere una soluzione già emersa nella Commissione affari costituzionale della Camera, anche se poi abbandonata in Aula. È la soluzione, in base alla quale, secondo le affermazioni del relatore Galloni, «la Camera alla quale appartiene il parlamentare soggetto a provvedimento penale deve disporre di un tempo limitato, entro il quale decidere se intervenire e motivare le ragioni di una negata autorizzazione. Trascorso questo tempo, l'autorizzazione si ritiene concessa ed il procedimento penale prosegue il suo corso naturale. L'autorizzazione perde così la sua tradizionale natura di "concessione" e diventa un atto dovuto».

Il meccanismo del cosiddetto silenzio-assenso vale a sottolineare l'eccezionalità dell'istituto e, nello stesso tempo, a garantire contro ogni forma di insabbiamento.

Tale meccanismo, che, prestabilito in 120

giorni, appare congruo per tutti quegli approfondimenti richiesti dalla delicatezza della materia, vale anche per l'ulteriore ipotesi di necessaria autorizzazione a procedere per quanto riguarda le misure restrittive e la sottoposizione del parlamentare ad ispezioni e perquisizioni, prevista al terzo comma dell'articolo 68 nel nuovo testo proposto.

Si ha qui la riproposizione di quanto disciplinato dalla seconda parte del secondo comma del vigente articolo 68 della Costituzione. La differenza, rispetto a tale previsione costituzionale, è appunto data dal meccanismo del silenzio-assenso, nonché dalla specificazione «altri atti di ispezione», diretta a tutelare l'inviolabilità parlamentare da altre forme, più sofisticate, di ispezione, come ad esempio nelle cassette di sicurezza, diverse da quelle propriamente domiciliari.

Il quarto comma del testo, che risulta innovativo rispetto all'articolo 68 della Costituzione, si preoccupa, anche sulla scorta di recenti episodi, di trovare un punto di equilibrio tra il principio del primato della elezione parlamentare, ed il principio della pari sottoposizione dei cittadini alla giustizia. Il conflitto tra queste due esigenze, che talvolta può risultare acuito se, di fatto, si privilegia il criterio della elezione parlamentare come metodo di liberazione dei rei «politici» o presunti tali, deve trovare una sua soluzione sul presupposto che, nel nostro ordinamento, non sempre è stabilita l'ineleggibilità per molti reati. La soluzione adottata, pertanto, che assicura il primato dell'elezione parlamentare rispetto alle esigenze di giustizia, subisce tuttavia una eccezione nel caso di sentenza di condanna, poichè qui entra in gioco il valore del principio del giudicato. Ma anche in questo caso, la tendenza è quella di assicurare il primato dell'elezione parlamentare, poichè, salvo espressa pronuncia della Camera stessa, ha il significato di consentire, in conformità alla regola generale, la perdita di efficacia delle misure restrittive.

Il quinto comma del testo proposto dalla Commissione concerne l'esecuzione delle misure restrittive della libertà personale nei confronti di un membro del Parlamento condannato con sentenza passata in giudicato: la formulazione accolta risponde alla *ratio* dell'ultimo comma

del vigente articolo 68 della Costituzione, con una importante innovazione: l'autorizzazione della Camera di appartenenza si intende concessa quando manchi la deliberazione nel quindicesimo giorno successivo alla ricezione della domanda di autorizzazione.

Un ultimo punto, infine, è innovativo rispetto al vigente testo dell'articolo 68: ed è quello che, rispettando rigorosamente la «riserva di regolamento» delle Assemblee parlamentari, indica la necessità che apposite norme regolamentari disciplinino, sia il diritto del parlamentare interessato ad una tempestiva audizione da parte della propria Camera, sia i moduli procedurali per le delibere in oggetto.

Onorevoli colleghi, la revisione dell'immunità parlamentare, che qui viene proposta, deve essere vista anche come un contributo a quella riforma del Parlamento, sulla quale si va concentrando l'impegno delle Camere, e

delle forze politiche in esse operanti. Il perfezionamento del sistema immunitario, che accresca le garanzie di trasparenza ed efficacia nello svolgimento dei compiti del parlamentare, e del Parlamento nel suo complesso, diventa un elemento prezioso per l'opera di potenziamento del ruolo di quest'ultimo, in vista di un corretto ed incisivo funzionamento della nostra forma di governo parlamentare.

Così, anche l'approvazione di questo disegno di legge viene a porsi come un tassello significativo per un adeguamento del Parlamento, e dell'intero sistema politico istituzionale, alle aspirazioni dei cittadini, che faccia progredire le conquiste della democrazia repubblicana, in tema di sovranità e partecipazione popolare, e di sviluppo dei diritti di libertà ed eguaglianza.

In tale spirito, raccomandiamo all'Assemblea l'approvazione del disegno di legge.

**DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE**

## Art. 1.

1. L'articolo 68 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 68 - I membri del Parlamento non possono essere perseguiti per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a procedimento penale. L'autorizzazione va richiesta prima della contestazione del reato ed in ogni caso non oltre il trentesimo giorno dal primo atto di indagine. L'autorizzazione si intende concessa quando manchi la deliberazione della Camera nel centoventesimo giorno successivo alla ricezione della domanda di autorizzazione.

Nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a misure restrittive della libertà personale, nonchè ad ispezioni o perquisizioni personali o domiciliari o ad altri atti di ispezione, senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, salvo che sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è obbligatorio il mandato o l'ordine di cattura. L'autorizzazione si intende concessa quando manchi la deliberazione della Camera nel centoventesimo giorno successivo alla ricezione della domanda di autorizzazione.

Le misure di restrizione della libertà personale dell'eletto, disposte prima dell'elezione, perdono efficacia, salvo quando sia intervenuta sentenza di condanna, nel qual caso la Camera di appartenenza delibera entro quindici giorni dalla sua prima riunione. Qualora la Camera non si esprima nel termine indicato, le misure restrittive perdono efficacia.

Le misure restrittive della libertà personale nei confronti di un membro del Parlamento, condannato con sentenza passata in giudicato, non possono essere eseguite senza autorizzazione. L'autorizzazione si intende concessa quando manchi la deliberazione della Camera nel quindicesimo giorno successivo alla ricezione della domanda di autorizzazione.

Il regolamento di ciascuna Camera garantisce tempestivamente l'audizione dell'interessato e l'adozione delle deliberazioni da parte dell'Assemblea».