

### DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori MALAGODI, BASTIANINI, FIOCCHI,  
PALUMBO e VALITUTTI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 12 AGOSTO 1983

#### Modificazioni all'istituto dell'immunità parlamentare previsto dall'articolo 68 della Costituzione

ONOREVOLI SENATORI. — Il sistema delle prerogative parlamentari, qual è delineato dall'articolo 68 della nostra Costituzione, si è orientato, nella concreta esperienza di un trentennio di applicazione, in senso profondamente difforme dallo spirito che animò e giustificò l'introduzione — in termini ancora più ampi di quanto non prevedessero gli articoli 37 e 45 dello Statuto albertino — nel nostro ordinamento giuridico-costituzionale.

Si è così sostanzialmente travisato il fondamento e la natura delle prerogative parlamentari, le quali, da garanzia di indipendenza delle Camere da interferenze di altri poteri, si sono trasformate spesso in un privilegio personale dei singoli parlamentari.

Tale involuzione del sistema delle prerogative parlamentari, tanto più grave se posta in correlazione con il generale sistema delle garanzie costituzionali articolato nei molteplici diritti fondamentali attribuiti ai

cittadini, trova la sua causa essenziale nel concomitante operare di due diversi fattori: da un lato l'eccessiva ampiezza delle norme costituzionali nella previsione di queste immunità — le più late di ogni altra Costituzione tra le più significative europee ed extraeuropee —; dall'altro l'estensione da esse subita nella pratica interpretativa che le ha attuate con malintesa indulgenza di troppo frequente ricorso.

Il complesso delle prerogative parlamentari ha scosso così presso la pubblica opinione — talvolta assai qualificatamente manifestata — la fiducia nell'esatta valutazione che le Camere possano effettuare del fondamento politico-giuridico di tali immunità, cosicchè l'istituzione parlamentare rischia di essere danneggiata più che salvaguardata dall'istituto in oggetto, poichè la coscienza collettiva, che si esprime attraverso la pubblica opinione, ha motivi di crescente insofferenza per gli aspetti di ingiustificato, e storicamente superato, privile-

gio che in taluni casi esso, purtroppo, è venuto ad assumere.

Il problema ha acquisito ormai tali aspetti per cui qualsiasi soluzione che mirasse a sollecitare maggiori responsabilità di autolimitazione delle Camere — come, ad esempio, la modificazione delle norme regolamentari relative alla procedura d'esame delle richieste di autorizzazione a procedere — non potrebbe che risultare parziale ed insoddisfacente. Oggi, infatti, è in discussione la stessa lata configurazione che la nostra Costituzione dà all'istituto della immunità parlamentare, sicchè pare indispensabile procedere a modificazioni, dirette non tanto ad assicurare che le immunità vengano eventualmente limitatamente applicate quanto invece a limitare l'ampiezza dello stesso diritto di immunità.

Ed è questo, appunto, l'obiettivo che si propone il presente progetto di legge costituzionale che abbiamo l'onore di presentare.

L'articolo 68 della Costituzione così dispone:

« 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; nè può essere arrestato, o altrimenti privato della libertà personale, o sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, salvo che sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è obbligatorio il mandato o l'ordine di cattura.

Eguale autorizzazione è richiesta per trarre in arresto o mantenere in detenzione un membro del Parlamento in esecuzione di una sentenza anche irrevocabile ».

Ora, il nostro progetto di legge, in armonia con il fondamento giuridico dell'istituto, mantiene inalterato il primo comma dell'attuale articolo 68 della Costituzione, che prevede la garanzia della irresponsabilità « per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle funzioni », e modifica gli altri due commi. Questi, com'è noto, prevedono l'inviolabilità del parlamentare articolandola in tre distinti divieti, re-

movibili mediante apposita autorizzazione delle Camere, alle autorità esterne;

a) di sottoposizione a procedimento penale (secondo comma);

b) di provvedimenti di coercizione personale e domiciliare (secondo comma);

c) di provvedimenti di arresto per espiazione di pena (terzo comma).

A sostegno di una larga estensione delle immunità parlamentari, da taluni si invoca il principio del *plenum* assembleare e cioè del diritto delle Assemblee parlamentari a non essere menomate nella loro composizione numerica in modo da poter svolgere con piena libertà le proprie funzioni. Non sembra, tuttavia, che tale principio del *plenum* assembleare possa essere sopravvalutato — anche in considerazione del grave fenomeno dell'assenteismo parlamentare più volte e in varie sedi lamentato — fino al punto da ritenerlo prevalente sul fondamentale principio, solennemente affermato dall'articolo 3 della nostra Costituzione, della eguaglianza dei cittadini. L'esigenza di tutela del *plenum* assembleare, nella quale suole vedersi una forma di garanzia dell'indipendenza delle Camere, quindi, deve essere mantenuta in limiti tali da ridurre al minimo le eccezioni al principio costituzionale, fondamento dello Stato democratico, della eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge.

Ai parlamentari, infatti, data la loro posizione costituzionale e la diretta investitura fiduciaria da parte del corpo elettorale titolare della sovranità, non può essere negata una protezione particolare rispetto ad ogni altro cittadino; essa deve, però, essere contenuta nella stretta misura in cui è resa necessaria dalla natura delle funzioni che la Costituzione ed il sistema democratico affidano alla loro competenza.

Sulla base di questo ordine di motivi il presente disegno di legge costituzionale, muovendo i passi dalla realtà di fatto della crisi che si sta oggi verificando nel sistema, propende per una soluzione che faccia salvi entrambi i principi suesposti, non consentendo che l'uno prevalga sull'altro,

in modo che il Parlamento ritrovi la sua più pura originaria forza che non può risiedere se non nella coscienza, nel consenso, nel rispetto della collettività.

Illustriamo le modificazioni che ci proponiamo di apportare con il presente progetto di legge costituzionale.

1. — In relazione alla possibilità di sottoposizione del parlamentare a procedimento penale, il primo comma del nostro disegno di legge capovolge il sistema attuale affermando che non è necessaria alcuna autorizzazione preventiva.

2. — Tale affermazione di principio è tuttavia attenuata dall'esplicita previsione della possibilità, da parte della Camera a cui il parlamentare appartiene, di deliberare la sospensione del procedimento penale iniziato (secondo comma). Il che trova giustificazione sul piano dei principi, oltre che della pratica politico-costituzionale, nelle seguenti considerazioni:

a) che anche oggi non si possono escludere faziosità e ostilità tali da determinare, da parte di altri organi, situazioni di attentato all'indipendenza del Parlamento e al libero esercizio delle funzioni dei suoi membri;

b) che peculiari esigenze di pubblico generale interesse o particolari gravi motivi di carattere politico possono eccezionalmente — e con le garanzie specificate — consentire delle deroghe al fondamentale principio di eguaglianza nella tutela dei cittadini, principio confermato nel primo comma del progetto di legge.

3. — A conferma di quanto sopra, la concreta operatività della deliberazione di sospensione del procedimento penale è sottoposta a determinate condizioni:

a) che sia motivata;

b) che avvenga entro 60 giorni dalla comunicazione, da parte dell'autorità giudiziaria alla Presidenza della Camera, degli atti che documentano l'avvenuto inizio dell'azione penale;

c) che sia adottata a maggioranza assoluta dei componenti la Camera ed il Senato;

d) che sia adottata a voto palese, al fine di una più chiara assunzione di responsabilità di fronte all'opinione pubblica.

4. — Al fine di evitare la discontinuità nell'operare della garanzia e per meglio tutelare l'indipendenza delle Camere in un periodo politicamente assai delicato, come è quello che immediatamente precede e segue lo scioglimento delle Assemblee, si è ritenuto opportuno introdurre la norma secondo la quale la deliberazione di sospensione può essere presa dalla nuova Camera entro 60 giorni dalla sua prima riunione, qualora, prima della scadenza dei 60 giorni decorrenti dalla comunicazione dell'inizio dell'azione, intervenga lo scioglimento della Camera alla quale il parlamentare appartiene e la deliberazione non sia stata ancora adottata. Si crea in tal modo una sospensione obiettiva *ope legis* operante nel periodo dal sessantesimo giorno antecedente lo scioglimento al giorno della prima riunione della nuova Camera e condizionata al fatto che la Camera alla quale il parlamentare appartiene non abbia già adottato una sua deliberazione nei 60 giorni antecedenti lo scioglimento.

5. — Si è esclusa la necessità dell'autorizzazione per procedere ad atti di perquisizione personale e domiciliare — necessità che del resto non è avvertita dalla legislazione, presente e passata, degli altri Paesi democratici — perchè essa, disponendo una ingiusta disparità di trattamento tra parlamentari e cittadini, senza d'altro canto rispondere alla fondamentale esigenza di garantire l'indipendenza delle Camere, è stata a ragione ritenuta « non una prerogativa, ma un odioso privilegio, vero anacronismo aristocratico della nostra Costituzione democratica ». Gli stessi lavori preparatori non giustificano adeguatamente l'introduzione di tali privilegi (cfr. *Atti Assemblea Costituente*, II Sottocommissione, seduta del 19 settembre 1946, pa. 226 e seguenti).

6. — Il principio dell'inviolabilità del parlamentare sotto il profilo della sottoposizione ad arresto o a qualsiasi altra privazione della libertà personale è riaffermato nell'ultimo comma del presente disegno di legge che, peraltro, ne limita la estensione fissando, entro limiti più precisi, ulteriori eccezioni alla regola della necessità dell'autorizzazione della Camera cui il parlamentare appartiene.

In particolare, questa autorizzazione (da darsi, a differenza della deliberazione prevista per la sospensione del procedimento giudiziario, nelle forme consuete) non è richiesta:

a) nell'ipotesi di flagranza di delitto per il quale la legge preveda, alternativamente, la pena della reclusione non inferiore nel minimo a tre anni o superiore nel massimo a cinque (vi rientrano, ad esempio, il peculato, la malversazione a danno di privati, la concussione, la violenza carnale, l'omicidio, il furto aggravato, la rapina, l'estorsione, il sequestro di persona a scopo di rapina o estorsione, la circonvenzione di persone incapaci; reati previsti dagli articoli 314, 315, 317, 519, 575, 625, 628, 629, 630 e 643 del codice penale e che non rientrano nell'attuale sistematica dell'articolo 68 della Costituzione, che fa esclusivo riferimento alla flagranza di delitti per i quali è obbligatorio il mandato o l'ordine di cattura,

delitti previsti dall'articolo 253 del codice di procedura penale);

b) nell'ipotesi in cui si debba dare esecuzione ad una sentenza irrevocabile di condanna.

7. — Si precisa infine che l'immunità si applica solo per i procedimenti penali iniziati nel corso del mandato parlamentare e che l'elezione successiva a membro del Parlamento non interrompe il procedimento penale nè l'eventuale stato di detenzione del nuovo eletto.

Ciò per evitare l'uso strumentale dell'immunità parlamentare, abuso che vulnera il principio di uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge.

Con questo disegno di legge costituzionale, da noi già presentato nelle passate legislature e che invitiamo gli onorevoli senatori ad approvare, noi riteniamo non già di limitare i diritti delle Assemblee bensì di porli meglio in evidenza, ottenendo al tempo stesso l'effetto pratico di rendere assai improbabile ogni eccessiva indulgenza. È chiaro, infatti, che, dovendosi la Camera rendere attiva per deliberare sulla richiesta di sospensione del procedimento giudiziario, questo verrà concretamente sospeso solo nell'ipotesi in cui la Camera stessa ravvisi motivi di opportunità politica generale di certa e rilevante consistenza.

**DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE***Articolo unico.*

Il secondo e il terzo comma dell'articolo 68 della Costituzione sono sostituiti dai seguenti:

« Nessuna autorizzazione è necessaria per sottoporre a procedimento penale un membro del Parlamento.

La Camera alla quale il Parlamentare appartiene può tuttavia deliberare la sospensione del procedimento penale. La deliberazione deve essere motivata e adottata, entro sessanta giorni dalla comunicazione dell'avvenuto inizio dell'azione penale, a maggioranza assoluta dei componenti la Camera e con voto palese. Qualora prima della scadenza dei sessanta giorni intervenga lo scioglimento della Camera alla quale il parlamentare appartiene, senza che sia stata adottata la deliberazione di sospensione, questa può essere presa dalla nuova Camera entro sessanta giorni dalla sua prima riunione.

Senza l'autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale, salvo che sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale la legge preveda la pena della reclusione non inferiore nel minimo a tre anni o superiore nel massimo a cinque anni, ovvero si debba dare esecuzione a una sentenza irrevocabile di condanna.

Le presenti norme non si applicano ai procedimenti penali già in corso prima dell'inizio del mandato parlamentare.

La successiva elezione a membro del Parlamento non interferisce nel procedimento penale che prosegue nelle forme ordinarie, nè interrompe l'eventuale stato di detenzione ».