

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

(N. 327)

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori ARENA, BALBO, BONALDI, BROSIO, PREMOLI e ROBBA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 AGOSTO 1972

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

ONOREVOLI SENATORI. — Il sistema delle prerogative parlamentari, quale è delineato dall'articolo 68 della nostra Costituzione, si è orientato, nella concreta esperienza di un ventennio di applicazione, in senso profondamente difforme dallo spirito che ne 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 costitu-

zione tra le più significative europee ed extra europee —; dall'altro l'estensione da esse subito 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, di talchè l'istituzione parlamentare rischia di essere danneggiata più che non salvaguardata dall'istituto in oggetto, poichè la coscienza collettiva, che si esprime attraverso la pubblica opinione, non sottace tutta la sua insoddisfazione per gli aspetti di ingiustificato e storicamente superato privilegio 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 po-

trebbe che risultare parziale ed insoddisfacente. Oggi, infatti, è in discussione la stessa lata configurazione che la nostra Costituzione dà all'istituto dell'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 disegno 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 disegno 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, removibili 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, dell'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 di una certa crisi che si sta oggi verificando nel sistema, propende per una soluzione intermedia che faccia salvi entrambi i principi suesposti non consentendo che l'uno prevalga sull'altro, di modo che il Parlamento ritrovi la sua più pura ed originaria forza che non può risiedere se non nella coscienza, nel consenso, nel rispetto della collettività.

Ed è appunto la troppa indulgenza dimostrata nel negare le autorizzazioni a procedere per gravi reati comuni che ha turbato profondamente la coscienza della collettività, inducendola a dubitare dell'essenzialità di non intaccare questo troppo esteso sistema di prerogative parlamentari.

Le considerazioni sopra esposte di ordine generale trovano conforto nella dottrina giuspubblicistica e nell'esperienza costituzionale dei principali Paesi europei ed extra europei.

Si fanno qui appresso alcune citazioni, rinviando per una più ampia disamina delle legislazioni comparate al supplemento n. 3 del Bollettino d'informazioni costituzionali e parlamentari pubblicato nel 1966 a cura del Segretariato generale della Camera dei deputati.

Francia: nella Costituzione francese si rileva all'articolo 26 che « nessun membro del Parlamento può essere perseguito, arrestato, detenuto, giudicato, per le opinioni o i voti espressi nell'esercizio delle sue funzioni ». Per quanto riguarda delitti o contravvenzioni che il parlamentare possa commettere, si distingue a seconda che ci si trovi in corso di sessione o fuori sessione dei lavori parlamentari. In corso di sessione nessun membro del Parlamento può essere perseguito o arrestato senza l'autorizzazione dell'Assemblea di cui fa parte, salvo il caso di flagrante delitto; fuori sessione nessun membro del Parlamento può essere arrestato senza autorizzazione dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea salvo il caso di flagrante delitto, di procedimento autorizzato o di condanna definitiva. Comunque, se l'Assemblea di cui fa parte lo richiede, la detenzione o il procedimento devono essere sospesi.

Sono evidenti le differenze rispetto al sistema italiano. Mentre da noi occorre sempre l'autorizzazione a procedere della Camera, con la sola eccezione che il parlamentare venga colto nell'atto di commettere un delitto per cui sia obbligatorio il mandato di cattura, ben più ampie sono le eccezioni del sistema francese. Si distingue anzitutto fra tempo di sessione aperta e chiusa; in caso di sessione aperta il sistema è pressochè simile a quello nostro, mentre in caso di sessione chiusa non occorre alcuna autorizzazione a procedere quando si verifichi una delle seguenti tre ipotesi: a) condanna definitiva; b) procedimento autorizzato; c) flagrante delitto; l'autorizzazione occorre invece sia per il giudizio che per l'arresto negli altri casi, ma si assicura la massima celerità del procedimento delegando i poteri all'Ufficio

di Presidenza dell'Assemblea. In ogni caso il principio di immunità è fatto salvo come diritto oggettivo dell'Assemblea (non cioè come privilegio del parlamentare) rilevando, all'ultimo comma dell'articolo 26, che « la detenzione o il procedimento a carico di un membro del Parlamento è sospeso se l'Assemblea di cui fa parte lo richiede ».

Altra caratteristica saliente dell'ordinamento francese è poi una regolamentazione dettagliata della procedura per realizzare al massimo il principio della tempestività della decisione sulla domanda di autorizzazione, onde in nessun caso far trascorrere un lasso di tempo troppo lungo tra richiesta e decisione.

A conclusione, la Costituzione francese, rispetto a quella italiana, restringe il campo dell'applicazione dell'immunità parlamentare.

Germania federale: anche nella Repubblica federale tedesca nessun membro del Bundestag può essere arrestato o perseguito senza il consenso della Camera. Ai sensi dell'articolo 46 della vigente Costituzione, un deputato non può essere perseguito giudizialmente o disciplinarmente o comunque essere dichiarato responsabile, tranne che dalla Dieta federale, per i voti dati o le opinioni espresse nella Dieta federale o in una sua commissione. Questa norma non si applica, però, ai casi di diffamazione. Per qualsiasi azione passibile di pena un deputato può essere chiamato a rendere conto o essere arrestato soltanto con l'autorizzazione della Dieta federale, a meno che non venga arrestato in flagranza o nel corso del giorno successivo. Qualsiasi procedimento penale, qualsiasi arresto o qualsiasi altra restrizione della sua libertà personale debbono essere sospesi a richiesta della Dieta federale.

Nella procedura è interessante rilevare come si preveda, pur con certe garanzie, che anche qualsiasi privato querelante è autorizzato ad inoltrare richieste per la revoca dell'immunità dietro presentazione di una copia della querela; parimenti è autorizzato il creditore nei procedimenti di esecuzione, a meno che i tribunali non siano abilitati ad agire senza la richiesta relativa: norma questa che non si ritrova in alcun altro degli ordinamenti giuridici che qui conside-

riamo e che rappresenta la punta massima di estensione dell'applicazione dell'autorizzazione a procedere.

La « Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dei Länder » ha chiaramente stabilito che l'immunità è un diritto del Parlamento e non un privilegio del deputato. Ne deriva che l'immunità non impedisce, ad esempio, interventi di polizia nei confronti di deputati, in materia di tasse, di trasgressioni punibili esclusivamente con multe, di prelievo di sangue in incidenti stradali in cui il deputato sia coinvolto anche contro la sua volontà. Il diritto di immunità ha insomma il solo scopo di garantire la funzionalità ed il prestigio del Bundestag; la decisione relativa al mantenimento o alla revoca dell'immunità è quindi una decisione esclusivamente politica, sulla base di una valutazione tra gli interessi del Parlamento e quelli degli altri poteri sovrani.

Belgio: la Costituzione belga ricalca in pieno il modello francese. È però da notare che la Commissione per le autorizzazioni a procedere è composta di soli 6 membri, mentre quella francese lo è di 15 (quella italiana addirittura di 21!) a tutto vantaggio della speditezza dei lavori.

Paesi Bassi: « La legge fondamentale del Regno dei Paesi Bassi » non prevede alcun diritto di immunità per i parlamentari delle due Camere, ad eccezione di quanto sancito all'articolo 107, per cui essi « non possono essere perseguiti giudiziariamente per quanto abbiano detto nelle sedute o abbiano comunicato all'assemblea per iscritto ». L'estrema parificazione del parlamentare al comune cittadino, per quanto riguarda la sottoposizione al proprio giudice naturale, tipica degli ordinamenti anglosassoni, trova qui piena corrispondenza.

Lussemburgo: è prevista l'immunità del parlamentare per quanto abbia detto o scritto nell'esercizio delle sue funzioni; per una violazione di norma penale è prevista l'autorizzazione a procedere per il solo periodo di sessione, chiusa la quale il parlamentare è parificato al privato cittadino; in caso di flagrante delitto, anche in tempo di sessione, non è prevista alcuna immunità.

Gran Bretagna: nell'ordinamento giuridico inglese il privilegio della libertà dall'ar-

resto è limitato alle cause civili e non si è mai permesso che interferisse con l'amministrazione della giustizia penale o con l'applicazione di leggi straordinarie. Gli sviluppi dell'istituto hanno mostrato la tendenza ad una sua sempre maggiore limitazione, escludendo non soltanto ogni specie di casi di carattere penale, ma anche di casi che pur non essendo strettamente penali hanno natura più penale che civile. Per di più, ove accordato, il privilegio è strettamente limitato al tempo della sessione più un periodo di 40 giorni prima e dopo. Alla base del sistema del Regno Unito rimane il principio affermato nel 1641, a Camere dei Comuni e dei Lords riunite: « Il privilegio del Parlamento (diritto di immunità) è accordato in considerazione del servizio alla comunità e non deve essere usato per recare pericolo alla comunità stessa ».

Stati Uniti: il diritto di immunità è previsto nella seconda parte del primo comma della sezione dell'articolo 1 della Costituzione federale. Infatti i senatori e i rappresentanti in tutti i casi, tranne quelli di « tradimento, fellonia e turbamento dell'ordine pubblico », sono immuni dall'arresto durante la loro presenza nella sessione delle rispettive Camere e del viaggio di andata e ritorno dalle stesse. Secondo il precedente inglese, all'eccezione di « tradimento, fellonia e turbamento dell'ordine pubblico » è stato attribuito il significato più esteso per comprendervi ogni procedimento penale; il privilegio sarebbe quindi limitato alle sole questioni civili, ma in questa sede l'arresto è raro fin da quando è stata abolita la prigione per debiti. Di conseguenza l'autorizzazione a procedere in giudizio non esiste e il parlamentare per quanto riguarda la sua sottomissione all'impero della legge è considerato al livello di un comune cittadino.

URSS: l'articolo 52 della Costituzione del 1936 rileva che « nessun deputato al Soviet supremo dell'URSS può essere tradotto in giudizio nè arrestato senza il consenso del Presidium del Soviet ».

Sistema che ricorda molto da vicino quello francese.

Visto, sia pure per sommi capi, come si articoli il diritto d'immunità nei principali Paesi europei ed extraeuropei, è opportuno illustrare le modificazioni che ci proponiamo di apportare con il presente disegno 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 — sul modello francese — che non è necessaria alcuna autorizzazione preventiva.

2. — Tale affermazione di principio è tuttavia attenuata dall'esplicita previsione della possibilità, da parte della Camera 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 appresso specificate — consentire delle deroghe al fondamentale principio di eguaglianza nella tutela dei cittadini, principio confermato nel primo comma del disegno 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;

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 (ultima parte del secondo comma) 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 penale, 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. — Il terzo comma del nostro disegno di legge introduce un'altra norma, innovativa rispetto al dettato dell'articolo 68 della Costituzione, che prevede l'ipotesi di precedente penale a carico di persona che venga eletta a membro del Parlamento. Per rendere pure qui operante la possibilità, per la Camera a cui l'imputato appartiene, di deliberare la sospensione dell'azione penale, si è stabilito che a quest'ultima sia comunicata notizia degli atti del procedimento da parte dell'autorità giudiziaria.

Con questa norma si intende dare uniformità di trattamento a tutti i parlamentari per quanto riguarda anche il nuovo istituto della sospensione da noi proposto.

6. — 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 19 settembre 1946, pagine 226 e seguenti).

7. — 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 l'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 rispettivamente dagli articoli 314, 315, 317, 519, 575, 625, 628, 629, 630 e 643 del codice penale e che restavano esclusi secondo la precedente sistematica dell'articolo 68 della Costituzione, che faceva 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 — come il senatore Giovanni Leone già sostenne, nella seconda Sottocommissione della Costituente.

Con questo disegno di legge costituzionale, da noi già presentato nella passata legislatura, e che invitiamo gli onorevoli colleghi 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 ravvisi motivi di opportunità politica generale di certa e rilevante consistenza.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE*Articolo unico.*

Il secondo e 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 a 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.

Se è stato già instaurato procedimento penale contro persona eletta membro del Parlamento, l'autorità giudiziaria deve dare notizia degli atti del procedimento alla Camera a cui l'imputato appartiene e la Camera può deliberare la sospensione del procedimento nelle forme e nei termini previsti dal comma precedente.

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 ».