

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del senatore GIULIANO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 MARZO 1976

Abrogazione del secondo e del terzo comma dell'articolo 68 della Costituzione e limitazione temporale del mandato parlamentare e di quello dei Consiglieri regionali, provinciali e comunali nei comuni capoluoghi di provincia o con più di 50.000 abitanti

ONOREVOLI SENATORI. — Le critiche che da alcuni anni vengono sollevate da parte dell'opinione pubblica nei riguardi della immunità parlamentare ed i criteri seguiti dalle Camere nel negare l'autorizzazione a procedere a carico di senatori e deputati, rendono oramai urgente una revisione dell'articolo 68 della Costituzione se si vuol ridare alle istituzioni parlamentari quel prestigio e quella fiducia che sono di mano in mano scemate nel popolo italiano.

Dobbiamo doverosamente riconoscere che il principio della immunità parlamentare ha avuto in Italia, nella sua applicazione, un orientamento senza dubbio difforme dallo spirito che ne animò e giustificò, a suo tempo, l'introduzione nella Costituzione della Repubblica.

Le Camere, infatti, nel negare l'autorizzazione a procedere a carico di parlamentari, troppo spesso non hanno ubbidito alle inde-

rogabili « esigenze di tutela di un libero Parlamento di un popolo libero », ma si son fatte dominare dagli interessi di Partiti e di gruppi di potere « per assicurare ai loro membri l'intollerabile privilegio di violare la legge penale senza subire le conseguenze che essa riserva ai suoi trasgressori ».

Nei riguardi di questo ingiusto privilegio la pubblica opinione oramai è talmente esasperata da ritenere addirittura che sia proprio esso la causa di tanti mali che affliggono oggi il nostro Paese.

Questo giudizio fortemente critico e negativo sull'istituto della immunità parlamentare trova, senza dubbio, una sua valida giustificazione nelle cifre relative alle richieste pervenute ed alle concessioni rilasciate dalle Camere di autorizzazione a procedere per reati comuni commessi da membri del Parlamento.

Basta, infatti, consultare i documenti ufficiali delle Commissioni incaricate del Sena-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

to e della Camera per rendersi conto che le richieste di autorizzazione a procedere riguardano non soltanto attività politiche ma reati comuni che vanno dal peculato all'interesse privato in atti di ufficio, dalla frode alla truffa, alla emissione di assegni a vuoto ed a tutto lo sconcertante campionario di delitti comuni.

Di fronte a questa situazione non ci si può meravigliare dell'interrogativo che il cittadino italiano si pone circa la inammissibilità di una norma costituzionale che, creando, oltre tutto, una sconcertante disparità di tutti i cittadini di fronte alla legge, consente proprio al legislatore di violare impunemente quelle stesse norme che vengono emanate dal potere legislativo e che non hanno niente a vedere con l'esercizio del mandato parlamentare.

D'altra parte, però, non si può disconoscere la essenzialità di una tutela nei confronti di coloro i quali sono chiamati dalla sovranità del corpo elettorale ad esercitare quelle altissime funzioni che la Costituzione affida alla loro competenza, senza coercizioni, senza dover soggiacere a pressioni del potere esecutivo e senza incorrere nel rischio che errate valutazioni dei fatti o delle opinioni da parte dell'autorità giudiziaria possano costituire un impedimento alla stessa attività dei componenti delle Assemblee legislative. E, in epoche lontane come in quelle più recenti, fu proprio la preoccupazione di difendere da pressioni o da vendette il rappresentante della sovranità popolare che fece nascere, nei vari popoli, la prerogativa della immunità parlamentare.

In Inghilterra questo privilegio affonda le sue radici nella *Magna Charta Libertatum* del 1215 che, in un testo modificato nel 1225, è tuttora in vigore in quel Paese. In Inghilterra, però, le garanzie assicurate dapprima ai Baroni che partecipavano con il Monarca al governo del Paese, e poi a tutti i membri della Camera dei Comuni, non hanno mai impedito allo Stato di esercitare la sua azione coercitiva, a norma delle leggi uguali per tutti i cittadini, nei confronti dei parlamentari colpevoli di reati comuni.

In Francia fu la Rivoluzione ad allargare il principio di tutela dei membri degli Stati

generalmente quando si costituirono in Assemblea nazionale. L'avvertita necessità di difendere i membri dell'Assemblea nazionale soprattutto dalle vendette del Re fece nascere il principio della inviolabilità del deputato, principio in base al quale, per poter sottoporre a procedimento penale un deputato, era necessaria la preventiva autorizzazione della Assemblea nazionale.

Si può affermare che i due modelli, quello inglese e quello francese, hanno ispirato le Costituzioni di quasi tutti i Paesi del mondo.

In Italia il principio dell'immunità parlamentare fu accolto dallo Statuto Albertino ed ebbe, invero, una retta interpretazione restrittiva, nel senso che essa esercitava la propria forza giuridica nei confronti dei procedimenti che fossero connessi con l'esercizio dell'attività politica.

Nell'immediato dopo guerra 1940-1943, i membri della Costituente, influenzati anche dalle leggi del regime fascista e dall'ambiente socio-politico-morale di nuova estrazione, ritennero l'istituto della immunità parlamentare uno strumento di tutela e di rafforzamento delle istituzioni democratiche e da questa idea soggiogati inserirono nella Costituzione il secondo ed il terzo comma dell'articolo 68, portando così nella immunità parlamentare quei principi di inviolabilità che, come si è detto in premessa, da tempo vengono sottoposti ad ampie critiche ed a giuste accuse.

Il principio della inviolabilità, invero, nello spirito dei nostri costituenti si prefiggeva il duplice scopo di evitare le persecuzioni e le vessazioni dovute a ragioni politiche e di impedire che il parlamentare venisse distratto dalle sue funzioni per motivi di scarsa importanza, quali i reati minori o anche per effetto di un atto dell'autorità giudiziaria o di polizia, ispirato da una valutazione o da un orientamento politico. Questo orientamento dei costituenti, purtroppo, nella pratica attuazione della norma, ha subito un grave ed esteso sfaldamento portando le Camere a negare l'autorizzazione a procedere anche per gravi reati comuni e spesso con motivazioni addirittura aberranti quali, ad esempio, « ignoranza della legge penale », o a non decidere sulla richiesta, il che ha assi-

curato al parlamentare una immunità di fatto che, senza dubbio, è altrettanto grave e dannosa quanto le negate autorizzazioni.

Abbiamo motivo di ritenere che l'exasperazione della pubblica opinione circa la immunità parlamentare così come è oggi configurata, non sia tanto derivata dalla norma costituzionale che riconosce al parlamentare un diritto di inviolabilità anche per reati comuni, quanto dalla maniera, non sempre giusta e serena, con la quale si sono comportate le Commissioni parlamentari e il Parlamento stesso nell'istruire e decidere le pratiche relative alle richieste di autorizzazione a procedere avanzate dalla autorità giudiziaria a carico di parlamentari responsabili di reati comuni.

Potremmo, cioè, affermare che il Parlamento italiano, comportandosi in maniera ben diversa di come si sono comportati i parlamenti di altri Paesi, ha vanificato lo scopo, giusto e sano, al quale si era ispirata l'Assemblea Costituente con il secondo e terzo comma dell'articolo 68 della Costituzione, dando quasi prova di immaturità democratica e concorrendo a diffondere il convincimento che quella norma più che rappresentare, come era nella intenzione dei costituenti, una salvaguardia del potere legislativo di fronte al potere esecutivo ed al potere giudiziario, rappresentava invece una tutela a favore di quegli uomini politici, non certo fra i più degni di far parte delle Camere, che, strumentalizzando la norma costituzionale ed il potere politico conquistato con il voto popolare, si ritenevano, come si ritengono, autonomizzati a poter impunemente violare anche le leggi dello Stato.

Di fronte ad una situazione come questa, constatato, peraltro, che con il passare degli anni parte della classe politica non ha certo dato prova di migliorare la sua maturità democratica dimostrandosi degna delle norme contenute nell'articolo 68 della Costituzione, che anzi è scivolata sempre più verso il mal costume, verso una corruzione spregiudicata e verso un comportamento di fronte alle norme del codice penale alcune volte persino arrogante, non resta oramai da fare altro che rivedere le norme costituzionali relative alla immunità parlamentare.

Da quanto abbiamo esposto possiamo dedurre, concludendo, che per noi risulta pienamente giustificato il principio in base al quale il parlamentare deve poter esercitare il proprio mandato senza limitazioni e soprattutto senza la preoccupazione che debba rispondere a chicchessia del proprio operato nei limiti della sua attività parlamentare, ma non riteniamo che la maturità democratica e politica della quale, in questi 30 anni di Repubblica abbiamo dato prova, possa giustificare, mantenendolo ulteriormente in vita, il principio in base al quale il parlamentare che ha violato le norme del diritto comune debba trovarsi di fronte alla legge in una posizione di privilegio, per altro verso antidemocratica, rispetto a tutti gli altri cittadini.

Per altro, riteniamo, anche sulla esperienza vissuta in questi 30 anni di vita della nostra Repubblica, che una classe politica, per essere sempre in linea con i tempi, ha bisogno di rinnovarsi, e, per rinnovarsi, ha bisogno che vi sia sul serio, concretamente, la possibilità per i giovani di entrare a far parte delle leve di comando, senza dover ricorrere a guerre o a rivoluzioni. Ma perchè ciò possa avvenire, ed oramai ce ne siamo convinti sempre sulla esperienza di questi 30 anni di vita repubblicana, è necessario che nella nostra Costituzione sia inserita una norma in forza della quale nessun cittadino può ricoprire per più di un determinato numero di legislature continuative l'incarico parlamentare a livello nazionale, regionale, provinciale nonché quello di Consigliere comunale nei Comuni capoluogo di provincia o con più di 50 000 abitanti.

Ciò premesso il presente disegno di legge costituzionale, nel suo articolo unico, propone di ridurre la sfera di azione dell'articolo 68 della Costituzione al solo primo comma e di introdurre una nuova norma in forza della quale nessun cittadino può ricoprire per più di tre legislature continuative la carica di senatore o di deputato, ad eccezione dei senatori di diritto ed a vita di cui all'articolo 59 della Costituzione. Uguale norma viene proposta per i Consiglieri regionali, provinciali e comunali, limitatamente per questi ultimi ai Comuni capoluoghi di Provincia o con più di 50.000 abitanti.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE*Articolo unico.*

Il secondo e terzo comma dell'articolo 68 della Costituzione della Repubblica sono abrogati.

Il mandato parlamentare dopo tre legislature continuative deve essere interrotto almeno per una legislatura, con eccezione per i senatori di diritto ed a vita di cui all'articolo 59 della Costituzione della Repubblica.

La stessa norma di ineleggibilità, almeno per una legislatura, dopo tre legislature continuative, va applicata anche ai Consiglieri regionali, provinciali e comunali, limitatamente per questi ultimi ai Comuni capoluoghi di provincia o con una popolazione che superi i 50.000 abitanti.