

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori GRAY e NENCIONI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 MAGGIO 1966

Modificazione della norma sulle immunità parlamentari contenuta nell'articolo 68 della Costituzione

ONOREVOLI SENATORI. — L'articolo 68 della Costituzione, come è noto, riproduce una forma assai antica.

Scriveva Vittorio Emanuele Orlando nel 1889 (« Principii di Diritto costituzionale », pag. 157):

« Hanno queste (le immunità) un rapporto con le origini storiche della forma rappresentativa: allora però quelle immunità facevano parte di tutto un sistema di privilegi; loro fine principale era il difendere l'indipendenza dei membri del potere legislativo dalle pressioni che non di rado nel fatto si verificavano da parte del potere esecutivo. Questa ragione può dirsi che per diritto moderno sia venuta meno, sebbene l'opinione dominante la creda ancora sussistente. Ma noi non possiamo più ammettere che la portata di un istituto sia la diffidenza e la gelosia reciproca tra i due poteri e la presunzione che uno di essi intenda eccedere dalla propria sfera giuridica: vecchio pregiudizio da cui bisogna liberare la scienza nostra. Sufficiente fondamento giuridico di questa immunità parlamentare può essere l'applicazione generale del concetto di prerogativa ».

Si può dire ora che la diffidenza verso il Potere esecutivo non abbia più a trovare la sua espressione nell'istituto dell'autorizzazione a procedere. Questo, infatti, è diretto,

per gran parte, a tutelare il parlamentare nei riguardi della funzione giurisdizionale. Nei passati ordinamenti questa come è noto, anche se in misura via via minore, era influenzata dall'esecutivo.

Allora, poteva immaginarsi che i magistrati si prestassero a servire il Governo.

Tale non è, almeno istituzionalmente, la situazione del nostro sistema costituzionale. La separazione dell'Esecutivo e il suo autogoverno rappresentano elementi nuovi non trascurabili. In termini esatti all'Assemblea costituente il relatore onorevole Patricolo scriveva: « Il fatto è che l'indipendenza dei poteri e quindi, per quanto ci riguarda, l'autonomia del potere giudiziario, importa tutto un orientamento nuovo nell'ordinamento giuridico dello Stato che urta contro categorie e istituti di tradizioni secolari.

Tuttavia l'indipendenza del potere giudiziario, inserita nell'ordinamento costituzionale di uno Stato, è la migliore garanzia dell'attuazione della giustizia ». (Atti Comm. Cost., Vol. 2°, pag. 219 s.).

Il problema va impostato in termini più adeguati. Ora le ragioni storiche dell'autorizzazione consistono: a) nell'evitare le persecuzioni e le vessazioni dovute a ragioni politiche; b) evitare che il parlamentare

venga distratto dalle sue funzioni per motivi di scarsa importanza, quali i reati minori.

Questo è l'insegnamento svolto da Orlando nello scritto « Immunità parlamentare ed organi sovrani », in « Diritto pubblico generale », Giuffrè, 1954, p. 461.

Le stesse ragioni richiamava alla Costituente l'onorevole Leone osservando che l'attuale disposizione dell'articolo 68, secondo comma, della Costituzione doveva intendersi diretta ad impedire « che un atto dell'autorità giudiziaria o di polizia possa essere ispirato da una valutazione o da un orientamento politico » ed avere lo scopo di rendere possibile « ... la libera esplicazione del ... mandato parlamentare ».

Il presente disegno di legge, pertanto, mira a dare una aggiornata espressione ai suddetti principi. Si tratta di una modifica che rimane entro la logica del sistema ed anzi rispetto ad essa ci sembra più coerente:

a) sembra che le massime esigenze di garanzia dei parlamentari trovino soddisfazione se limitate ai fatti costituenti reati politici o di opinione. Si dà piena soddisfazione all'avviso espresso dal Mortati in seno alla seconda Sottocommissione dell'Assemblea costituente (Pres. II Sottocomm., II, p. 229): « L'attività del deputato (o del senatore) abbia una sfera più ampia e non si esaurisca in quella svolta nell'ambito della Aula della Camera »;

b) l'estensione della prerogativa ai procedimenti per i reati comuni rappresenta un

residuo storico, che si traduce in sfiducia solo verso la Magistratura ordinaria. Si suggerisce, perciò, di abolirlo;

c) sarebbe rendere inefficace l'innovazione lasciare le Assemblee parlamentari arbitre della prerogativa, proponendo di prescrivere all'autorità giudiziaria competente di comunicare alla Camera di appartenenza l'apertura dei procedimenti penali per fatti comuni. E lasciando alla Camera stessa la potestà di deliberare la sospensione del giudizio;

d) rimane fermo il principio che per qualsiasi azione coercitiva, arresto, perquisizione, tranne che nei casi di flagranza, occorre l'autorizzazione a procedere. Così pure per l'esecuzione di sentenze penali.

In tal modo è garantita la persona del parlamentare contro ogni violenza, e si rispetta la storica esigenza di evitare che i parlamentari, per motivi non importanti vengano ad essere sottratti alle loro funzioni;

e) si propone di evitare che la situazione delle prerogative possa valere nella ipotesi di fatti compiuti prima dell'eventuale entrata in vigore del provvedimento proposto.

Ciò non per un errato modo di concepire il principio di irretroattività della legge penale. È pacifico, infatti, che l'autorizzazione non è esenzione da responsabilità, ma solo condizione del procedimento; si rimuove un ostacolo di ordine processuale.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Articolo unico.

L'immunità prevista e regolata dall'articolo 68, primo e secondo capoverso, della Costituzione, dall'entrata in vigore della presente legge costituzionale, è esclusa per i reati comuni.