

N. 1943

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore FASSONE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 GENNAIO 1997

Disposizioni per l’attuazione dell’articolo 68 della Costituzione

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i> 3
Disegno di legge	» 12

ONOREVOLI SENATORI. - Ad oltre tre anni di distanza dalla sua entrata in vigore la legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3, non ha ancora una sua stabile normativa di attuazione. Diciotto decreti-legge si sono succeduti senza trovare definitiva conversione in legge, e le numerose variazioni apportate nella serie dei vari testi documentano la difficoltà di individuare un accettabile punto di equilibrio nell'argomento. Conviene pertanto riesaminare la materia muovendo dalla successione dei testi costituzionali, e dalle pronunce della Corte costituzionale nella materia.

La procedura

1. L'articolo 68 della Costituzione, nella sua formulazione originaria, prevedeva nel primo comma l'insindacabilità dei parlamentari per le opinioni espresse ed i voti dati, senza alcuna disciplina di tipo procedurale, e con una dicitura («non possono essere perseguiti») che sembrava riferirsi essenzialmente al procedimento penale. La norma pareva pertanto rivolgersi in modo diretto soprattutto al giudice, al quale competeva valutare quando dovesse procedere, e quando invece arrestarsi in forza dell'insindacabilità. La garanzia, pertanto, era ed è di natura sostanziale e non processuale, come prova, tra l'altro, il rilievo che essa non viene meno per la perdita della qualità di parlamentare (altro, e per ora ininfluente, è il quesito se la garanzia faccia venire meno l'antigiuridicità della condotta, o solamente la sua punibilità).

Il secondo comma dello stesso articolo 68 prevedeva invece una garanzia di natura processuale, concepita a guisa di condizione di procedibilità, come autorizzazione a procedere da parte della Camera di appartenenza, nei confronti non soltanto degli atti

restrittivi della libertà personale (prerogativa dell'inviolabilità, cui si contrappongono rigorose eccezioni), ma anche della stessa soggezione processuale (prerogativa dell'immunità, con carattere temporaneo, legata all'esistenza della qualità di parlamentare).

Eguale autorizzazione era poi richiesta dal terzo comma per dare esecuzione ad una sentenza di condanna anche irrevocabile.

2. L'architettura complessiva dell'articolo 68 doveva poi essere letta anche alla luce di talune pronunce della Corte costituzionale, la quale, con specifico riferimento al tema dell'insindacabilità, aveva sentenziato che l'articolo 68, comma 1, «attribuisce alla Camera di appartenenza il potere di valutare la condotta addebitata ad un proprio membro, con l'effetto, qualora sia qualificata come esercizio delle funzioni parlamentari, di inibire in ordine ad essa una difforme pronuncia giudiziale di responsabilità» (sentenza n. 1150 del 15-29 dicembre 1988).

Dunque, nonostante l'apparente deferimento al giudice del vaglio sulla insindacabilità, il primo comma doveva essere letto nel senso che era la Camera di appartenenza la vera depositaria del giudizio relativo, salvo per l'autorità giudiziaria il potere di sollevare conflitto di attribuzione, e salvo per la Corte costituzionale il potere-dovere di risolvere il conflitto stabilendo se detto giudizio era stato correttamente esercitato.

Questo enunciato della Corte (e cioè la spettanza esclusiva al Parlamento del giudizio sulla insindacabilità) rappresenta un'«addizione» al disposto costituzionale, che non è andata immune da critiche in dottrina: ma, allo stato della giurisprudenza della Corte (che lo ha ribadito in altre pronunce: cfr. la sentenza n. 443 del 2-16 dicembre 1993) da esso non si può prescindere.

Tale proposizione avrebbe dovuto porre sin dall'inizio il problema delle modalità con cui investire la Camera della sua funzione, in caso di procedimento a carico di un parlamentare *ex* articolo 68, primo comma nonchè il problema degli effetti sul processo di una tale pronuncia. Ciò non è avvenuto - sino a che la legge costituzionale n. 3 del 1993 ha reso imprescindibile affrontare la questione - per la semplice ragione che il secondo comma dell'articolo 68, prevedendo in ogni caso l'autorizzazione a procedere, conduceva ad investire comunque la Camera della questione dell'insindacabilità, anche quando il giudice non la ravvisasse. In altri termini, sebbene la procedura prevista dall'articolo 68, secondo comma, fosse dettata da ragioni diverse, e fosse del tutto autonoma rispetto alla garanzia enunciata nel primo comma, essa finiva con il venire utilizzata anche per assicurare la tutela dell'insindacabilità: di tal che la Camera di appartenenza non valutava il caso secondo i criteri tipici dell'autorizzazione a procedere (esistenza del cosiddetto *fumus persecutionis*; manifesta infondatezza dell'accusa; sussistenza di un reato politico) ma, in questo caso, formulava un vero e proprio giudizio sull'insindacabilità, sebbene la norma costituzionale la consideri garanzia di natura sostanziale e non processuale, e come tale la affidi al giudice.

3. I lavori che precedettero la legge costituzionale n. 3 del 1993 mostrano che il Parlamento volle raccogliere, da un lato, la forte sollecitazione verso il ripristino di una sostanziale parità fra i cittadini, in attuazione non solo della garanzia funzionale di cui all'articolo 68, ma anche del dettato degli articoli 3, 24, primo comma, e 112 della Costituzione, e dall'altro lato che egli volle tenere presente altresì l'insegnamento della Corte, che era venuto precisando il contenuto dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione nei termini sopra ricordati.

Per effetto di quanto sopra, è stato innanzi tutto eliminato l'istituto dell'autorizzazione a procedere, intesa come garanzia di natura processuale, ed è stata restituita all'autorità giudiziaria la piena competenza a co-

noscere eventuali reati attribuiti ai parlamentari. Sono invece restate ferme le altre tradizionali garanzie dell'insindacabilità e dell'inviolabilità (quest'ultima intesa come autorizzazione *ad acta*, arricchita di taluni contenuti, frutto dell'evoluzione delle tipologie di indagine).

Così facendo, però, la riforma ha finito con il togliere alle Camere anche il giudizio *ex* articolo 68, primo comma, che la sentenza della Corte aveva ormai introdotto additivamente nella norma costituzionale. Non esistendo più un «passaggio obbligato» davanti alle Camere al fine di procedere, non vi è più una sede nella quale la Camera sia comunque chiamata ad esprimersi in tema di insindacabilità. Perciò è necessario ristabilirla. Pur essendo opinabile la conclamata appartenenza alla Camera del potere di valutare in via primaria la sussistenza della garanzia (giacché la Corte costituzionale ha enunciato il principio sotto la vigenza di una diversa normativa; e poichè, d'altra parte, la prerogativa potrebbe essere tutelata anche ipotizzando in capo alla Camera il potere di dissentire rispetto alla decisione liberamente adottata dall'autorità giudiziaria, e di sollevare essa il conflitto di attribuzione), una disciplina attuativa dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione deve comunque farsi carico di questa lettura data dalla Corte costituzionale, e congegnare un meccanismo che da un lato non sottragga al giudice il potere-dovere di procedere, e dall'altro consenta al Parlamento di pronunciarsi.

Questo - e non altro - è l'impianto che deve essere realizzato dalla norma attuativa, a prescindere da ogni contingente inclinazione a disegnare equilibri diversi tra i vari poteri costituzionali.

4. Un meccanismo come quello sopra individuato può essere soddisfatto teoricamente in vari modi, ed in effetti sono state molteplici le soluzioni ipotizzate nella successione dei vari decreti-legge non convertiti, ma nessuna di esse ha compiutamente realizzato la duplice esigenza della quale si è detto.

Il primo snodo della procedura, comune a tutte le soluzioni, consiste nel prevedere che, quando il giudice ravvisi egli stesso l'insindacabilità, la dichiari anche d'ufficio in ogni stato e grado del procedimento. Questa ipotesi è ovviamente la più pacifica (salva la sotto-ipotesi di un contrasto giurisdizionale «interno», per il caso che l'accusa pubblica o privata, o la controparte in sede civile, impugnino la soluzione liberatoria), e rende superflua l'investitura della Camera, poichè la garanzia sostanziale ha già trovato spontanea applicazione.

Il problema sorge se a tale giudizio il giudice non perviene. In tal caso si possono astrattamente profilare varie tecniche di raccordo tra i due poteri. Si può prevedere una procedura simile al giudizio incidentale di costituzionalità delle leggi (ed è la formula introdotta dal decreto-legge 17 marzo 1994, n. 176), con vaglio di manifesta infondatezza o meno dell'eccezione di insindacabilità: nel primo caso, con prosecuzione del giudizio e mera informazione alla Camera; nel secondo caso, con sospensione del giudizio e trasmissione degli atti alla Camera. Quest'ultima rimane titolare del giudizio ultimo, ma nel primo caso avrà essa l'onere di sollevare eventuale conflitto di attribuzione, nel secondo caso sarà l'autorità giudiziaria a doverlo fare ove dissenta.

Altra formula può consistere, invece, nell'automatica sospensione del giudizio, penale o civile, e nella conseguente trasmissione degli atti alla Camera, ogni volta che sia stata sollevata l'eccezione e la stessa non sia stata direttamente accolta dal giudice.

All'estremo opposto - e cioè nel senso di riconoscere la piena autonomia *in procedendo* dell'autorità giudiziaria - si può configurare una «insensibilità» di questa all'eccezione ritenuta non fondata, e quindi un onere del parlamentare di sollecitare l'intervento (eventualmente) tutorio della Camera di appartenenza, cui far conseguire - o meno - la sospensione del procedimento.

5. Di queste tre soluzioni (investitura della Camera in ogni caso di eccezione; investitura solo qualora l'eccezione sia ritenuta

non manifestamente infondata; nessuna investitura da parte dell'autorità giudiziaria) si può agevolmente constatare che la prima e la seconda ripristinano l'istituto dell'autorizzazione a procedere, e perciò si pongono in contrasto con il primo dei due dettami di cui al paragrafo 3. La terza, viceversa, prevede solo in via eventuale l'investitura della Camera, e quindi elude il secondo dei due anzidetti principi. Nessuna, pertanto, è del tutto soddisfacente.

Se il meccanismo escogitando deve fare salvo il potere-dovere del giudice di procedere, ciò significa che non vi deve essere sospensione del processo. Se, dall'altro lato, esiste ormai una vera e propria «pregiudiziale parlamentare», ciò significa che la Camera di appartenenza deve essere investita della questione, e la sua decisione è vincolante per l'autorità giudiziaria.

Pertanto una prima deduzione si profila con nettezza nel senso che la Camera deve comunque essere investita della questione, quale che sia l'opinione del giudice sulla sua fondatezza, e perciò anche se egli ritenga chiaramente insussistente la copertura costituzionale *ex* articolo 68, primo comma.

Una seconda ed una terza deduzione discendono con pari forza. Una volta investita la Camera, è errato prevedere un termine di sospensione del procedimento, decorso il quale il giudice riprende la pienezza dei suoi poteri. L'improprietà di una simile sospensione discende sia dall'impossibilità di ripristinare un ostacolo a procedere, sia anche dal rilievo che, quando pure la pronuncia affermativa della Camera intervenisse dopo i novanta o centoventi giorni di sospensione, o dopo quel qualsiasi termine che si volesse ipotizzare, non per questo una decisione di insindacabilità tardiva sarebbe priva di effetti sulla giurisdizione, posto che il giudice dovrebbe comunque adeguarsi o sollevare il conflitto. Dunque, una volta stabilita la necessità di investire le Camere, il procedimento non deve essere sospeso, ma, per converso, la pronuncia delle Camere non può essere assoggettata ad un termine.

6. A questo punto nasce un'antinomia non facilmente componibile. Se è vero che la Camera deve pronunciarsi, ma il giudizio ordinario deve seguire il suo corso, le due istanze possono entrare in collisione. Può accadere, infatti, che la Camera ritardi in misura considerevole l'adozione della pronuncia, eventualmente anche senza colpa ma per effetto di manovre dilatorie del parlamentare interessato; e può accadere, quindi, che la dilazione venga a confliggere con altri diritti costituzionalmente tutelati. Un ritardo indefinito può privare la giurisdizione del potere-dovere di esercitarsi sul caso concreto; un ritardo protratto può svuotare di fatto il diritto di azione riservato al cittadino dall'articolo 24, primo comma, della Costituzione, anche nei confronti del parlamentare, quando questi operi al di fuori della tutela. La «pregiudiziale parlamentare» deve bensì precedere e condizionare il giudizio, ma non lo può impedire.

La risposta, a prima vista, parrebbe risiedere nel puro e semplice scioglimento del giudizio ordinario da ogni esigenza di attesa: il processo prosegue, e la Camera adotta la sua decisione nei tempi che si confanno al caso, certa che, data la normale durata dei processi, la sua valutazione interverrà comunque prima che si formi il giudicato.

Ma l'esistenza di una pregiudiziale parlamentare non consente agevolmente questa conclusione. Infatti, potrebbe accadere che, effettuata l'informazione alla Camera, e pervenuto il giudice alla sua decisione in difetto di un tempestivo responso di quella, intervenga poi una difforme valutazione della Camera, la quale, in ipotesi, affermi l'insindacabilità della condotta del parlamentare, laddove l'autorità giudiziaria ha espresso valutazione contraria.

Se ciò accadesse, la situazione rappresenterebbe un increscioso caso di contrasto istituzionale. È vero che la Camera potrebbe sollevare il conflitto di attribuzioni, anziché emettere il suo giudizio, ma potrebbe avvenire che i due verdetti si incrocino nel tempo, e comunque si sarebbe in presenza di un momento di forte tensione tra i poteri dello Stato, che è raccomandabile evitare (allo stato attuale della normativa non po-

trebbero essere utilmente invocati gli istituti della revisione penale o della revocazione civile, nè d'altro canto il presente testo può sopperire, essendo finalizzato alla sola attuazione del nuovo disposto dell'articolo 68 della Costituzione).

7. I vari decreti-legge non convertiti hanno ritenuto di risolvere il problema configurando un termine entro il quale la Camera di appartenenza deve pronunciarsi, e collegando a questo termine la sospensione del procedimento o del giudizio civile. Ma - secondo quanto osservato esattamente da tutta la dottrina - un simile termine può avere rilevanza in merito alla sospensione del processo (e sempre fatte salve le critiche su un surrettizio ripristino dell'autorizzazione a procedere), ma non ne può avere alcuna sulla potestà delle Camere di adottare una decisione anche successivamente allo scadere del termine stesso. E se tale decisione interviene, ancorchè tardivamente, essa non può non dispiegare effetti sull'autorità giudiziaria, che ad essa è tenuta a conformarsi.

Il corollario, allora, sembrerebbe essere quello di riconoscere all'autorità giudiziaria una facoltà bensì di procedere, ma non di decidere: il giudice può compiere tutti gli atti necessari allo svolgimento del suo compito, ad eccezione dell'atto decisionale finale, posto che esso sarebbe inutilmente reso qualora intervenisse poi una decisione difforme della Camera.

Neppure questa soluzione, però, sarebbe appagante. Il vero oggetto dell'aspettativa fatta valere nel processo (pretesa punitiva dello Stato, o domanda di condanna da parte del privato, o istanza disciplinare) è ovviamente la sentenza, e non l'attività preliminare alla medesima. Consentire il processo ma non la decisione equivale a ricollocare l'aspettativa pubblica o privata in balia dell'eventuale ritardo indefinito delle Camere, con palese pregiudizio per gli altri valori costituzionali in causa (articoli 3, 24, primo comma, e 112 della Costituzione). Se si vuole (e si deve) evitare la reintroduzione di una forma di autorizzazione a procedere, il processo deve svilupparsi sino alla conclu-

sione, e non può arrestarsi nemmeno alla soglia della stessa.

8. Una diversa soluzione potrebbe essere allora quella di configurare un termine entro il quale la Camera di appartenenza deve pronunciarsi, e definire per legge quale valore assuma la mancata pronuncia nel termine. In tal caso l'autorità giudiziaria subirebbe un ostacolo solo temporaneo allo svolgimento della sua funzione, e non vi sarebbe il pericolo di un conflitto postumo tra opposte valutazioni.

Anche tale formula, sebbene variamente auspicata dalla dottrina, non pare idonea a risolvere il problema. Ove si interpretasse la mancata pronuncia nel termine come un silenzio-rifiuto (vale a dire come equivalente di un riconoscimento dell'insindacabilità), ne seguirebbe che la Camera sarebbe addirittura dispensata dall'onere di pronunciarsi, di esprimere delle ragioni a sostegno e di assumere la conseguente responsabilità politica. Inoltre il silenzio-rifiuto, siccome tendenzialmente privativo di una potestà in danno di chi si è rivolto all'organo silente, può legittimarsi solo quando sia suscettibile di impugnativa davanti ad un organo superiore, non quando - come nel caso ipotizzato - esso sia espresso da un'istanza ultima.

Appena migliore sarebbe la soluzione opposta, del silenzio-assenso, vale a dire l'interpretazione della mancata pronuncia nel termine come equivalente ad un giudizio di inesistenza dell'insindacabilità o, meglio ancora, alla rinuncia ad affermarlo. Stabilire che il termine entro il quale la Camera deve pronunciarsi è perentorio equivale a porre un onere in capo alla Camera ed a configurare una sorta di rinuncia tacita ad affermare la garanzia. Una simile tecnica sembra trasparire dalla sentenza n. 443 del 1993 della Corte costituzionale (« ... potendo e dovendo sul punto ... pronunciarsi il giudice ordinario, ove manchi ogni pronuncia della Camera di appartenenza»), ed in effetti non vi sono obiezioni di ordine dogmatico nei suoi confronti.

Ma resta il rilievo che - una volta riconosciuta alla Camera la potestà di esprimere in via tipica e primaria il giudizio *ex artico-*

lo 68, primo comma - è difficile negare valore ad una sua pronuncia che intervenga bensì dopo il termine, ma in tempo per inserirsi in un processo non concluso, che a tale pronuncia deve uniformarsi. Il legislatore può anche accedere ad una soluzione del genere, ma resta la difficoltà di concepire una simile restrizione attraverso una legge che non sia di rango costituzionale, ed altresì il disagio politico-costituzionale di un'architettura che alla fine risulta penalizzante per il Parlamento (può essere ricordato che la Corte costituzionale, con sentenza n. 9 del 16 gennaio 1970, nell'esaminare una questione sollevata con riferimento alla mancanza di rimedi contro i ritardi del procedimento parlamentare, ha espressamente statuito che «le procedure parlamentari possono trovare regola soltanto nell'esplicazione dell'autonomia conferita alle singole assemblee»: *id est* attraverso disposizioni regolamentari).

9. Esplorate le varie ipotesi, la preferibile (se non si addivene a quella configurata per ultima) sembra allora quella di limitarsi ad un puro e semplice obbligo di informazione in capo all'autorità giudiziaria, ed un correlativo onere di attivazione in capo alla Camera di appartenenza. La prima procede, eventualmente anche sino al giudicato, senza soggiacere ad alcuna autorizzazione nè sospensione; la seconda ha, per pronunciarsi, il tempo non breve del compimento del giudizio ordinario, e, per affermare la sua primazia costituzionale, la garanzia che il giudice a tale pronuncia dovrà uniformarsi.

L'unico rischio, più teorico che reale, è che il giudicato si formi prima che la Camera si sia pronunciata. È sufficiente esperire, ad opera del parlamentare interessato, uno dei mezzi di impugnazione per scongiurarlo: ma quand'anche ciò non avvenisse, non vi sarebbero sconvolgimenti sistematici, posto che il giudicato copre ogni eventuale improprietà nell'uso degli istituti giuridici, sempre che a questi si sia potuto fare ricorso.

Se mai, possono essere introdotte delle forme di raccordo tra i due poteri, al fine di

ridurre al minimo le ipotesi di contrasto. La Camera può richiedere al giudice gli atti e le informazioni provenienti dallo sviluppo delle indagini dopo la trasmissione della notizia, per una migliore valutazione della situazione. Il magistrato può essere tenuto ad informare la Camera anche degli snodi essenziali del processo (rinvio a giudizio, ovvero precisazione delle conclusioni in sede civile, come propedeutici entrambi ad una decisione prossima); e può, all'occorrenza, invocare un ritardo nella *discovery*, se questa è suscettibile di arrecare pregiudizio alle indagini.

Il principio della «leale cooperazione» (formalizzato, tra l'altro, dalla nota pronuncia n. 379 del 1992 della Corte costituzionale) può essere il giusto sfondo di relazioni costituzionali di questo livello.

A tacitare ogni eventuale dubbio di «lesa prerogativa parlamentare», infine, è sufficiente ricordare che - secondo quanto rilevato da autorevole dottrina - la Camera di appartenenza viene comunque investita del potere di esprimere la prima (e tendenzialmente la definitiva) parola sul merito dell'insindacabilità, posto che anche un eventuale controllo della Corte costituzionale, sollecitato da un conflitto di attribuzioni, essendo limitato alla sola correttezza e non arbitrarietà dell'*iter* logico seguito, finisce con il far prevalere la valutazione dell'organo che si è pronunciato per primo.

L'unica forma di sospensione del processo che può essere legittimamente stabilita è quella che consegue allo scioglimento delle Camere, o della Camera interessata: in questo caso, infatti, la sospensione non si risolve in un'attesa di autorizzazione a procedere, ma in un necessario rispetto dell'*impasse* nel quale versa momentaneamente la Camera. L'evolversi del processo deve correlarsi ad una costante possibilità di esprimersi in capo alla Camera: per cui, difendendo questa, è corretto arrestare quello.

L'oggetto della tutela

10. La tutela apprestata dal primo comma dell'articolo 68 della Costituzione inve-

ste un oggetto inequivoco (le opinioni ed i voti) ed una sede, sia pure non topograficamente definita (l'esercizio delle funzioni parlamentari). Una normativa di attuazione della legge costituzionale n. 3 del 1993, che sul punto non ha innovato alcunchè, non pare abbia valide ragioni per occuparsi di definire meglio tali nozioni: come che si vogliano interpretare i due concetti, o si finisce nella parafrasi, o si approda a dilatazioni non consentite del disposto costituzionale.

Cionondimeno, è inevitabile farsi carico di una stratificazione normativa che, attraverso i numerosi decreti-legge non convertiti e l'inevitabile adeguamento della giurisprudenza maturato nei tre anni decorsi, ha finito con l'articolare le due nozioni in una pluralità di esemplificazioni di tipo casistico.

Questa articolazione può essere recepita, ma solo sino al perimetro del dettato costituzionale, poichè vi è il forte sospetto che in taluni testi normativi la legge ordinaria sia andata oltre il medesimo.

Può allora essere ripresa la casistica di «presentazione di disegni o proposte di legge, emendamenti, ordini del giorno, mozioni e risoluzioni... interpellanze e interrogazioni... qualsiasi espressione di voto comunque formulata» (secondo l'elencazione contenuta nell'ultimo e più ampio decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 555), perchè - pur trattandosi, obiettivamente, di condotte diverse dalla «opinione espressa» in senso stretto - anche queste attività ricadono innegabilmente nell'esercizio della funzione parlamentare, e meritano la tutela apprestata dalla Costituzione. Ancora più evidente è la garanzia in merito agli «interventi nelle assemblee e negli altri organi delle Camere», poichè questi rappresentano già per di per sè una inequivoca manifestazione di «opinione».

Diversa deve essere, invece, la conclusione a proposito di attività che - secondo il decreto-legge ora richiamato - vengono considerate «collegate» alla funzione parlamentare. Se con ciò si vuole affermare che un'attività parlamentare può essere svolta anche fuori del luogo fisico in cui la funzio-

ne si esercita tipicamente, il principio è condivisibile, ma l'enunciato lascia intendere che vi sia un collegamento con la funzione diverso dall'esercizio della funzione medesima, e con ciò stesso il primo si pone al di là della copertura costituzionale.

Viceversa, ciò che merita di essere evidenziato è che vi sono attività parlamentari tipiche (che la casistica può elencare, ma con probabile rischio di perenne incompletezza) ed attività atipiche o esterne: anche per queste la tutela costituzionale non discende da un'individuazione preventiva di tipo analitico, ma dalla loro intrinseca collocabilità nell'esercizio della funzione parlamentare.

Appare allora sufficiente, e non valicabile, una formula di chiusura generica che, dopo una casistica orientativa, faccia salva ogni altra attività, espletata anche fuori del Parlamento, costituente esercizio della funzione parlamentare.

11. La nozione di «voti dati» non richiede ulteriori delucidazioni (ed in effetti nessuno dei vari testi normativi le ha proposte): può essere utile ricordare, tuttavia, che, se il voto è insindacabile in quanto tale, non si sottrae al vaglio giudiziario nella parte che lo precede ed eventualmente lo determina (ad esempio, nel caso di voto manifestato in un certo modo a causa di corruzione).

12. L'esercizio delle funzioni, a sua volta, trova sufficiente determinazione dallo sganciamento della condotta rispetto alla sede topografica. Sul punto si contrappongono, come è noto, una tesi restrittiva (secondo la quale l'immunità copre gli atti strettamente inerenti alla funzione, e perciò solo quelli che si effettuano in seno ai vari organi parlamentari o para-parlamentari, e non fuori di essi, a meno che non discendano da missioni inerenti alla carica), ed una tesi estensiva (secondo la quale la copertura costituzionale riveste anche gli atti non tipici della funzione parlamentare, e perciò realizzati fuori delle sedi istituzionali, ma connessi con la funzione).

Il fatto che la Costituzione vigente abbia sostituito la dizione presente nell'articolo 51

dello Statuto («I Senatori e i Deputati non sono sindacabili per ragione delle opinioni da loro emesse e dei voti dati nelle Camere») con un esplicito richiamo alla funzione piuttosto che al luogo del suo esercizio, appare argomento importante per optare per la seconda delle tesi anzidette.

Tutto rimanda pertanto all'interpretazione del concetto di funzione: e questa, a sua volta, non può non essere orientata dal rilievo che la norma di cui all'articolo 68, primo comma, è disposizione di carattere derogatorio, e quindi eccezionale, che suggerisce in ogni caso una lettura di stretta aderenza al testo. Ciò significa che, pur dovendosi accordare la tutela anche alle attività di divulgazione, compiute dal parlamentare al di fuori della sede istituzionale, la garanzia opera per esse solo in quanto l'attività sia fedele e reale comunicazione dell'attività parlamentare tipica. Non può invece essere invocata la garanzia quando si tratti di attività politica in senso ampio, poichè in tal caso si opererebbe una ingiustificata disparità di trattamento nella contesa politica, a svantaggio di coloro che non rivestono la qualità di parlamentari.

L'inviolabilità

13. Per quanto concerne la garanzia dell'inviolabilità (che si è tradotta, con la legge costituzionale n. 3 del 1993, nel mantenimento di una procedura autorizzativa *ad acta*) l'elaborazione prodottasi nei vari decreti-legge non convertiti può essere condivisa solamente in parte, avendo essa rifiutato di tenere conto delle innovazioni introdotte rispetto al testo costituzionale precedente.

L'articolo 68, secondo comma, nella sua versione originaria, unificava sotto il comune denominatore dell'autorizzazione a procedere sia la semplice soggezione al processo, sia l'inviolabilità fisica (arresto o sottoposizione a qualsiasi privazione della libertà personale), sia talune restrizioni connesse all'espletamento dell'attività di indagine (perquisizione personale o domiciliare).

La legge costituzionale n. 3 del 1993 ha innanzi tutto operato una diversa distribuzione delle varie categorie di atti fra un secondo ed un terzo comma (il terzo comma previgente, destinato all'esecuzione delle sentenze di condanna irrevocabili, è stato correttamente inglobato nell'esonero da ogni autorizzazione): eliminata l'autorizzazione a procedere, i singoli atti per i quali permane necessaria l'autorizzazione, sebbene unificati sotto questo profilo procedurale, sono stati suddivisi in due classi. Ed a questa distinzione occorre indubbiamente attribuire un significato.

La legge costituzionale, infatti, ha individuato gli atti di diretta invasività della libertà fisica del parlamentare (perquisizione personale o domiciliare, arresto o privazione della libertà personale comunque attuata); ed ha distinto da quelli, esigendo una *analoga* autorizzazione (laddove il testo previgente parlava di *eguale* autorizzazione), gli atti di indagine che non interferiscono nella libertà personale ma nella riservatezza delle comunicazioni (intercettazioni di conversazioni o comunicazioni e sequestro di corrispondenza).

Non appare corretto, pertanto, riservare la stessa disciplina attuativa ad entrambe le categorie di atti: per l'intuitiva considerazione che, se così si fosse voluto, tutti gli atti sarebbero stati elencati nella medesima disposizione; e per l'ancor più evidente rilievo che, riferendosi il terzo comma ai cosiddetti atti a sorpresa, una procedura autorizzativa del tipo ordinario, quando pur si concludesse positivamente, priverebbe l'atto di ogni efficacia. Anzi, è del tutto legittimo affermare che la distinzione fra le due categorie di atti è stata voluta proprio per evidenziare la loro diversa natura, e quindi il loro diverso regime autorizzatorio.

Altro elemento a sostegno di quanto ora detto si ravvisa nel disposto dell'articolo 10 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, in tema di reati ministeriali: in quel caso, tutti gli atti in questione rimasero unificati sotto la previsione di un'unica modalità di autorizzazione. sebbene includesero tipologie di atti nuovi rispetto all'allora vigente articolo 68 della Costituzione (e l'ar-

ticolo 68 fu, in effetti, espressamente dichiarato inapplicabile dalla legge costituzionale, di pari livello). Il fatto che, diversamente, la legge costituzionale n. 3 del 1993 abbia adottato questa nuova tecnica di scansione degli atti in due categorie deve essere interpretato come intenzionale, e come volontà di riservare alle norme attuative una procedura idonea a salvaguardare l'efficacia degli atti a sorpresa (essendo stata da più parti lamentata la sostanziale irrisoluzione del dettato costituzionale, là dove si configuravano atti a sorpresa preceduti da ampia notorietà).

Compete al legislatore ordinario individuare la tecnica in forza della quale la norma costituzionale non sia svuotata. Se un'intercettazione od un sequestro, in ipotesi legittimi, devono avere una qualche possibilità di sortire effetti, occorre che l'interessato ne rimanga ignaro sino ad effettuazione compiuta. Se l'autorizzazione viene espressa in esito alla consueta procedura, è impossibile che l'interessato rimanga ignaro, posto che egli appartiene al consesso che la delibera. Dunque la deliberazione deve provenire, in questi casi, da un organo diverso da quello assembleare, ristretto e tenuto al segreto investigativo.

Una soluzione di questo genere può essere rinvenuta individuando nella presidenza della Camera di appartenenza l'ufficio competente in questa specifica materia. Possono anche essere individuati altri soggetti destinati ad affiancare il Presidente, per non gravare su un singolo il peso di una decisione. Ma, si ripete, deve trattarsi di un numero ristrettissimo di persone, di vincolarle al segreto, e di prevedere per la decisione un termine particolarmente ristretto.

Interventi di questa natura, peraltro, non possono venire compiuti se non attraverso modifiche dei regolamenti delle due Camere. E poichè la procedura di approvazione dei regolamenti è parzialmente difforme da quella di approvazione delle leggi ordinarie (articolo 64, primo comma, della Costituzione), ne discende che questo disegno di legge ordinaria deve limitarsi a definire la necessità di una formula diversa,

affidando alla modifica regolamentare gli indifferibili passaggi successivi.

14. Appare non solo inopportuna, ma addirittura scorretta, l'introduzione in questa sede di una disciplina speciale relativa all'utilizzabilità o meno di intercettazioni telefoniche aventi ad oggetto utenze diverse da quelle del parlamentare, ma alle quali questi si sia rivolto per conversazioni, o, più ancora, nelle quali il nome del parlamentare sia stato fatto da persone estranee (come ha invece disposto il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 555, non convertito).

Non solo l'attuazione della legge costituzionale n. 3 del 1993 non implica affatto un intervento in questa materia, ma, e più ancora, la Costituzione non assegna al parlamentare alcuna posizione di privilegio in argomento, e quindi la tutela - pur doverosa -

del cittadino di fronte alla possibile divulgazione di notizie che lo riguardano, contenute in telefonate intercettate, deve essere affrontata nel quadro di una disciplina generale delle intercettazioni telefoniche, nella quale il parlamentare deve ricevere la stessa protezione che viene accordata ad ogni altro cittadino.

Poichè in questa materia risulta già presentato un elaborato disegno di legge governativo, è in quella sede che deve essere compiuta ogni utile valutazione.

15. Possono infine essere richiamate le disposizioni del decreto-legge 23 ottobre 1996 n. 555, per quanto attiene la necessaria modifica dell'articolo 343 del codice di procedura penale e l'estensione della normativa alla materia disciplinare.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

1. Nel comma 3 dell'articolo 343 del codice di procedura penale il secondo periodo è sostituito dal seguente: «Tuttavia, quando l'autorizzazione a procedere o l'autorizzazione al compimento di determinati atti sono prescritte da disposizioni della Costituzione o di leggi costituzionali, si applicano tali disposizioni e le relative norme attuative, nonché, in quanto compatibili con esse, quelle di cui agli articoli 344, 345 e 346».

Art. 2.

1. L'articolo 68, primo comma, della Costituzione si applica per la presentazione di disegni o proposte di legge, emendamenti, ordini del giorno, mozioni e risoluzioni, interpellanze e interrogazioni, per gli interventi nelle Assemblee e negli altri organi delle Camere, per qualsiasi espressione di voto comunque formulata, per ogni altra attività parlamentare, e per qualsiasi attività strettamente divulgativa della medesima, anche se svolta fuori del Parlamento.

Art. 3.

1. Quando in un procedimento penale è rilevata o richiesta l'applicazione dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, il giudice, se ritiene versarsi in taluna delle situazioni considerate nell'articolo 2, lo dichiara con sentenza, in ogni stato e grado del processo, a norma dell'articolo 129 del codice di procedura penale. Se la questione è proposta nel corso delle indagini preliminari, il giudice pronuncia decreto di archiviazione, ai sensi dell'articolo 409 del medesimo codice.

2. Se l'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione è richiesta e ritenuta nel corso di un processo civile, il giudice adotta i provvedimenti necessari alla sua definizione e pronuncia sentenza; le parti sono invitate a precisare immediatamente le conclusioni ed i termini previsti dall'articolo 190 del codice di procedura civile per il deposito delle comparse conclusionali e delle memorie di replica sono ridotti rispettivamente a dieci e cinque giorni. Il giudice provvede analogamente in ogni altro procedimento giurisdizionale, anche d'ufficio, in ogni stato e grado del medesimo.

3. Se non ritiene applicabile l'articolo 68, primo comma, della Costituzione, il giudice adotta senza ritardo ordinanza non impugnabile con la quale trasmette direttamente copia degli atti alla Camera alla quale il membro del Parlamento appartiene o apparteneva al momento del fatto. Se l'eccezione è sollevata in un processo civile, l'ordinanza, ove non sia pronunciata nell'udienza, è adottata entro cinque giorni.

4. Se la questione è rilevata o eccepita nel corso delle indagini preliminari, il pubblico ministero entro dieci giorni trasmette gli atti al giudice, perchè provveda ai sensi dei commi 1 e 3.

5. La questione dell'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione può essere sottoposta alla Camera di appartenenza anche direttamente da chi assume che il fatto per il quale è in corso un procedimento giurisdizionale di responsabilità nei suoi confronti concerne opinioni espresse o voti dati nell'esercizio delle funzioni parlamentari.

Art. 4.

1. La Camera, ricevuti gli atti, provvede senza ritardo alle valutazioni di sua competenza. Essa può altresì chiedere all'autorità giudiziaria procedente ulteriori elementi di giudizio da questa eventualmente raccolti.

2. Nel caso di scioglimento della Camera alla quale il parlamentare appartiene, il processo è sospeso per il tempo intercor-

rente tra il decreto di scioglimento e la ricostituzione dell'organo parlamentare deputato alla valutazione.

3. In ogni caso in cui è investita della questione, la Camera trasmette all'autorità giudiziaria la propria valutazione. Se in essa viene dichiarato applicabile l'articolo 68, primo comma, della Costituzione, il giudice adotta senza ritardo la conseguente pronuncia, ai sensi dei commi 1 e 2 dell'articolo 3, salvo che ritenga di sollevare conflitto di attribuzione.

4. Le disposizioni di cui ai commi da 1 a 3 si applicano, in quanto compatibili, anche ai procedimenti disciplinari, sostituita al giudice l'autorità investita del procedimento.

Art. 5.

1. Quando occorre eseguire nei confronti di un membro del Parlamento una perquisizione personale o domiciliare, ovvero procedere al fermo, o adottare una misura cautelare personale, o disporre il suo accompagnamento coattivo, o applicare misure di sicurezza o di prevenzione aventi natura personale, o adottare qualsiasi provvedimento privativo della libertà personale, l'autorità giudiziaria competente richiede direttamente l'autorizzazione della Camera alla quale il parlamentare appartiene.

2. L'autorizzazione è richiesta dall'autorità che ha emesso il provvedimento da eseguire. In attesa dell'autorizzazione l'esecuzione del provvedimento è sospesa.

3. La Camera, ricevuti gli atti, delibera entro sessanta giorni e trasmette senza ritardo la propria deliberazione all'autorità giudiziaria richiedente.

4. L'autorizzazione non è richiesta se il membro del Parlamento è colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza, ovvero si tratta di eseguire una sentenza irrevocabile di condanna.

Art. 6.

1. Quando occorre sottoporre un membro del Parlamento ad intercettazione, in qual-

siasi forma, di conversazioni o comunicazioni, ovvero procedere a sequestro di corrispondenza, l'autorità giudiziaria che ha emesso il provvedimento da eseguire richiede l'autorizzazione direttamente al Presidente della Camera cui il membro del Parlamento appartiene. Questi delibera in merito entro trenta giorni, secondo la procedura dettata dal regolamento della propria Camera. Nell'attesa dell'autorizzazione l'esecuzione del provvedimento rimane sospesa.

2. I regolamenti delle Camere stabiliscono la composizione dell'organo ristretto chiamato a deliberare ai sensi del comma 1 e la procedura relativa. I suoi componenti sono tenuti al segreto sul contenuto della richiesta e degli atti ricevuti, nonchè del provvedimento adottato, ai sensi degli articoli 329 del codice di procedura penale e 326 del codice penale.

Art. 7.

1. Con l'ordinanza di cui all'articolo 3 e con la richiesta di autorizzazione di cui agli articoli 5 e 6 l'autorità giudiziaria enuncia il fatto per il quale è in corso il procedimento, indicando le norme di legge che si assumono violate, e fornisce alla Camera gli elementi su cui si fondano, rispettivamente, l'imputazione o la domanda fatta valere e la richiesta di autorizzazione.

