

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 177

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori GUZZETTI, COLOMBO SVEVO, GIACOVAZZO, LAURIA, ROBOL, ZANGARA, COVIELLO, PINTO, DE VITO, MANZINI, GRAZIANI, FONTANA Albino, MAZZOLA, GOLFARI, MICOLINI, PISTOIA, CARPENEDO, MONTRESORI, ZECCHINO, CABRAS, RABINO, CAPPUZZO e MINUCCI Daria

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 MAGGIO 1992

Modificazioni dell'istituto dell'immunità parlamentare di cui all'articolo 68 della Costituzione

ONOREVOLI SENATORI. — L'esperienza costituzionale degli ultimi decenni ha mostrato come il sistema delle immunità parlamentari, sancito dall'articolo 68 della Costituzione, si sia in concreto orientato in senso difforme dallo spirito che ne animò l'introduzione.

Un'applicazione non corretta

Nato originariamente come garanzia del Parlamento nei confronti del potere esecutivo e di quello giudiziario, l'istituto delle immunità parlamentari ha trovato giustificazione, nelle democrazie contemporanee, soprattutto come baluardo contro il perico-

lo di un uso strumentale e partigiano della funzione giurisdizionale.

La deroga al principio di uguaglianza che esso comporta, si giustifica solamente come garanzia del libero e ordinato svolgimento delle funzioni parlamentari, che solo di riflesso ed in via mediata si riflette sull'accrescimento della sfera di libertà del singolo.

L'applicazione che di tali principi si è fatto (soprattutto di quello dell'inviolabilità, su cui si appunta la presente proposta di modifica costituzionale) ha però, nel fatto, trasformato una prerogativa della funzione parlamentare in un ingiustificato privilegio, accordato indiscriminatamente per qualsiasi responsabilità.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

I cittadini avvertono con sempre maggiore consapevolezza questa iniquità nei loro confronti e ne chiedono la fine. La deroga al principio di uguaglianza si giustifica ancora meno ove si consideri che essa si realizza non solo nei confronti dei cittadini comuni, ma anche rispetto a quelli impegnati nella gestione della cosa pubblica che svolgono funzioni rilevanti quali quelle di presidente, assessore, consigliere regionale, di sindaco, di assessore o consigliere comunale.

Per rilegittimare le Assemblee

L'uso distorto dell'istituto invece di manifestarsi come garanzia per le assemblee rappresentative, rischia così di rappresentare per esse un pericolo ancora più grave, che mina alla base la loro legittimazione nei confronti dei rappresentanti.

Proprio perchè ciò non accada, e perchè il Parlamento, rafforzato e rilegittimato, conservi la centralità che la Costituzione gli assegna, si impone oggi una migliore definizione di queste prerogative.

Si riconosce piena validità all'istituto della insindacabilità per cui «i membri del Parlamento non possono essere perseguiti per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni» (articolo 68, primo comma, della Costituzione); e si propone invece una drastica modificazione di quello dell'invulnerabilità (sancito dai commi secondo e terzo).

I parlamentari nelle passate legislature hanno avuto consapevolezza della necessità di una significativa revisione delle immunità parlamentari, ed esponenti di diversi gruppi parlamentari hanno presentato disegni di legge tesi a modificare la disciplina di tale istituto; questi sono anche sfociati nell'approvazione da parte della Camera dei deputati di un nuovo testo dell'articolo 68 della Costituzione.

La maturazione della coscienza civile e politica dei cittadini riguardo ai diritti di uguaglianza e libertà di tutti i cittadini impone ora una scelta più decisa rispetto alle proposte di revisione fin qui presentate,

anche in una linea di progressivo adeguamento alla legislazione degli altri Paesi della Comunità economica europea, che esclude, in generale, vantaggi derivanti dallo status di parlamentare.

Nel corso della X legislatura, il Parlamento ha eliminato i privilegi fino ad allora concessi ai ministri, togliendo ad essi la loro immunità, e restituendo al giudice ordinario la competenza a giudicare i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni. Il legislatore, in quella occasione ha riconosciuto che l'interesse pubblico ad accertare la verità e a fare giustizia con le procedure ordinarie prevale su ogni altro vantaggio derivante dal mantenimento di tali garanzie. La strada aperta con tali provvedimenti di riforma costituzionale a maggior ragione va percorsa per le immunità parlamentari.

La proposta

Si è ritenuto che la formulazione del primo comma del testo in vigore non sia bisognosa di ulteriori specificazioni o integrazioni. Ciò perchè - accogliendo la dottrina dominante - la si considera sufficientemente ampia da garantire l'irresponsabilità «per le opinioni espresse ed i voti dati» in seno a tutti gli organi parlamentari e para-parlamentari (non escludendo, ad esempio, le Commissioni d'inchiesta, come da alcuni sostenuto).

Casi in cui è richiesta l'autorizzazione a procedere

L'autorizzazione a procedere viene richiesta solo per l'adozione di «misure restrittive della libertà personale», e non più per la sottoposizione a procedimento penale e a perquisizione personale e domiciliare, ritenendo questi atti di indagine non lesivi delle prerogative parlamentari, ma solo diretti ad acclarare i fatti su cui si indaga.

Si dispone poi che l'autorizzazione non è richiesta, oltre che nel caso in cui il parlamentare «sia colto nell'atto di compiere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio», anche quando «si debba dare

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

esecuzione ad una sentenza irrevocabile di condanna». Caso, quest'ultimo, sicuramente non rientrante nelle ipotesi di intento persecutorio o di attentato al libero esercizio delle funzioni parlamentari.

Il silenzio-assenso

Il terzo comma introduce il meccanismo del silenzio-assenso nella concessione dell'autorizzazione a procedere. Esso tende ad evitare l'«insabbiamento» - già verificatosi - delle richieste di autorizzazione, a causa dell'inerzia parlamentare.

Si è ritenuto congruo il termine di sessanta giorni, che si pensa di far decorrere «dalla ricezione della domanda di autorizzazione», e non, come pure in passato si era proposto, dalla richiesta del magistrato. Quest'ultima formulazione rischiava infatti di imputare al Parlamento un ritardo di cui non è responsabile.

Il regolamento delle Camere

Il quarto comma del testo proposto, pur nel rispetto della «riserva di regolamento»

delle Assemblee parlamentari, indica la necessità che apposite norme regolamentari disciplinino sia il diritto del parlamentare interessato ad una tempestiva audizione da parte della propria Camera, sia i moduli procedurali per le delibere in oggetto.

La revisione costituzionale qui proposta si inquadra nella complessiva opera di riforma istituzionale che le Camere sono oggi chiamate ad operare con indifferibile impegno. Mira in particolare ad adattare alle esigenze attuali una garanzia che l'applicazione distorta degli ultimi anni ha reso iniqua. Con ciò non si vogliono indebolire le istituzioni parlamentari, ma anzi rafforzarle, soprattutto di fronte al corpo elettorale da cui traggono origine e che rappresentano.

Se si desidera che il Parlamento mantenga il ruolo centrale che la Costituzione gli assegna, è necessario innanzi tutto che chi è chiamato a comporlo offra ai cittadini sicure garanzie riguardo alla propria moralità e rettitudine, indispensabili presupposti per l'alto compito che con il voto gli è stato affidato.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

L'articolo 68 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 68. - I membri del Parlamento non possono essere perseguiti per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a misure restrittive della libertà personale senza l'autorizzazione della Camera alla quale appartiene, salvo che sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio, ovvero si debba dare esecuzione ad una sentenza irrevocabile di condanna.

Qualora la Camera non si pronunci entro sessanta giorni dalla ricezione della domanda di autorizzazione, questa si intende concessa.

Il regolamento di ciascuna Camera garantisce la tempestiva audizione dell'interessato a l'adozione delle deliberazioni da parte dell'Assemblea.