

SENATO DELLA REPUBBLICA

XI LEGISLATURA

Nn. 499, 119, 177, 355, 419 e 710-A

RELAZIONE DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(RELATORE RUFFINO)

Comunicata alla Presidenza il 12 febbraio 1993

SUL

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Modifica dell'articolo 68 della Costituzione (n. 499)

*approvato dalla Camera dei deputati, in sede di prima deliberazione, il
22 luglio 1992, in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge*

d'iniziativa dei deputati VIOLANTE, ANGIUS, BARBERA, BARGONE, CESETTI, COLAIANNI, CORRENTI, FINOCCHIARO FIDELBO, FORLEO, IMPOSIMATO, LETTIERI, RECCHIA, RINALDI Alfonsina, RODOTÀ, SENESE, TORTORELLA e VIGNERI (86); FINI, TATARELLA, ABBATANGELO, AGOSTINACCHIO, ANEDDA, BERSELLI, BUONTEMPO, BUTTI, CARADONNA, CELLAI, COLUCCI Gaetano, CONTI, GASPARRI, LA RUSSA Ignazio, LO PORTO, MACERATINI, MARENCO, MARTINAT, MASSANO, MATTEOLI, MUSSOLINI, NANIA, PARIGI, PARLATO, PASETTO, PATARINO, POLI BORTONE, ROSITANI, SERVELLO, SOSPIRI, TASSI, TRANTINO, TREMAGLIA e VALENSISE (445); PAPPALARDO (529); BATTISTUZZI, ALTISSIMO, BIONDI, COSTA Raffaele, PATUELLI e ZANONE (534); CASTAGNETTI Pierluigi, DE MITA, MATTARELLA, FRACANZANI, GITTI, VISCARDI, FRONZA CREPAZ, AZZOLINI, BIASUTTI, CIAFFI, MAZZUCONI, ROJCH, NUCCI MAURO,

COSTA Silvia, CASILLI, AGRUSTI, GRILLO Luigi, BORRI, SANZA, LUCCHESI, DIANA, FERRARI Wilmo, BACCARINI, SARETTA, SILVESTRI, CORSI, PINZA, ALAIMO, RIVERA, SERRA Giuseppe, MENSORIO, TABACCI, MENSURATI, NICOTRA, MATULLI, TORCHIO, BIOCCHI, DI MAURO e LUSETTI (620); GALASSO Alfredo, PALERMO, NOVELLI, BERTEZZOLO, DALLA CHIESA Fernando, FAVA, GAMBALE, ROZZA GIUNTELLA, NUCCIO, ORLANDO, PISCITELLO e POLLICHINO (806); TASSI (841); PAISSAN, RUTELLI, GIULIARI, DE BENETTI, MATTIOLI, LECCESE, PECORARO SCANIO, CRIPPA, BOATO, PRATESI, BETTIN e SCALIA (851); BINETTI, LIA e FRASSON (854); BOSSI, AIMONE PRINA, ANGHINONI, ARRIGHINI, ASQUINI, BALOCCHI Maurizio, BAMPO, BERTOTTI, BONATO, BORGHEZIO, BRAMBILLA, CALDEROLI, CASTELLANETA, CASTELLI, COMINO, CONCA, DOSI, FARASSINO, FLEGO, FORMENTI, FORMENTINI, FRAGASSI, FRONTINI, GNUTTI, GRASSI Alda, LATRONICO, LAZZATI, LEONI ORSENIGO, MAGISTRONI, MAGNABOSCO, MAGRI Antonio, MANCINI Gianmarco, MARONI, MATTEJA, MAZZETTO, MEO ZILIO, METRI, MICHIELON, NEGRI, ONGARO, OSTINELLI, PADOVAN, PERABONI, PETRINI, PIOLI, PIVETTI, POLLI, PROVERA, ROCCHETTA, ROSSI Luigi, ROSSI Maria Cristina, ROSSI Oreste, SARTORI, TERZI e VISENTIN (898); MASTRANTUONO, LABRIOLA, LA GANGA, LUCARELLI e ROMANO (1055)

(V. Stampati Camera nn. 86, 445, 529, 534, 620, 806, 841, 851, 854, 898 e 1055)

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 23 luglio 1992*

E SUI

DISEGNI DI LEGGE COSTITUZIONALE

Abrogazione della autorizzazione a procedere
nei confronti di parlamentari (n. 119)

d'iniziativa dei senatori **TOSSI BRUTTI, SALVI, BRUTTI, DANIELE GALDI, SCIVOLETTO, BUCCIARELLI, BETTONI BRANDANI, PELLEGATTI, PELLEGRINO, ANDREINI, BACCHIN, TADDEI, PIERANI, D'ALESSANDRO PRISCO, LONDEI, FRANCHI, BRESCIA, CHIARANTE, PECCHIOLI, ALBERICI, RUSSO Michelangelo, BOLDRINI, BORATTO, ROGNONI, GIOVANOLLA, PEZZONI, BORRONI, CAVAZZUTI, LAMA, TEDESCO TATÒ, SPOSETTI, LORETO, BARBIERI, MASIELLO,**

**FORCIERI, PINNA, BRATINA, TRONTI, RANIERI, STEFANO,
GAROFALO, VISCO, BRINA, BENVENUTI, MINUCCI Adalberto, NERLI,
ANGELONI RODANO, LUONGO e PAGANO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 APRILE 1992

Modificazioni dell'istituto dell'immunità parlamentare
di cui all'articolo 68 della Costituzione (n. 177)

**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, MINUCCI Daria e FOSCHI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 MAGGIO 1992

Modificazioni all'istituto dell'immunità parlamentare
previsto dall'articolo 68 della Costituzione (n. 355)

**d'iniziativa dei senatori COMPAGNA, CANDIOTO, MARTELLI,
PAIRE e SCOGNAMIGLIO PASINI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 GIUGNO 1992

Revisione dell'articolo 68 della Costituzione (n. 419)

**d'iniziativa dei senatori MAISANO GRASSI, MOLINARI,
PROCACCI e ROCCHI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 LUGLIO 1992

Abrogazione del secondo e del terzo comma dell'articolo 68
della Costituzione (n. 710)

**d'iniziativa dei senatori PONTONE, DANIELI, FILETTI, FLORINO,
MAGLIOCCHETTI, MEDURI, MININNI-JANNUZZI, MISSERVILLE,
MOLTISANTI, POZZO, RASTRELLI, RESTA, SIGNORELLI, SPECCHIA,
TURINI e VISIBELLI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 OTTOBRE 1992

*dei quali la Commissione propone l'assorbimento
nel disegno di legge costituzionale n. 499*

INDICE

Relazione	Pag.	6
Parere della 2ª Commissione permanente	»	8
Disegno di legge n. 499, testo approvato dalla Camera dei deputati e testo proposto dalla Commissione	»	10
Disegno di legge n. 119, d'iniziativa dei senatori Tossi Brutti ed altri	»	11
Disegno di legge n. 177, d'iniziativa dei senatori Guzzetti ed altri	»	12
Disegno di legge n. 355, d'iniziativa dei senatori Compagna ed altri	»	13
Disegno di legge n. 419, d'iniziativa dei senatori Maisano Grassi ed altri	»	14
Disegno di legge n. 710, d'iniziativa dei senatori Pontone ed altri	»	15

ONOREVOLI SENATORI. - Il disegno di legge costituzionale n. 499, già approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura, deriva dalla unificazione delle undici proposte di legge presentate in quel ramo del Parlamento che, nel concordare sul mantenimento del primo comma dell'articolo 68 della Costituzione, divergevano circa le disposizioni di cui al secondo e al terzo comma, proponendone ora la mera abrogazione, ora la modifica. Del pari articolate sono le proposte contenute nei cinque disegni di legge presentati al Senato ed esaminati congiuntamente al n. 499, dei quali la Commissione affari costituzionali propone l'assorbimento.

Quanto alle singole disposizioni di cui si tratta, il testo del primo comma dell'articolo 68, come approvato dalla Camera dei deputati - che la Commissione propone di confermare - preferisce all'attuale formulazione della norma costituzionale («I membri del Parlamento non possono essere perseguiti per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni»), quella per la quale i parlamentari «non possono essere chiamati a rispondere» per le medesime ipotesi. Il disegno di legge n. 499 copre dunque un'area più ampia dell'attuale primo comma dell'articolo 68, facendo riferimento non solo alla responsabilità penale, ma anche a forme di responsabilità civile ed amministrativa. Per quanto riguarda invece il secondo comma del nuovo testo dell'articolo 68 pervenuto dalla Camera dei deputati, le differenze dall'attuale formulazione del secondo comma della corrispondente norma costituzionale appaiono rilevanti. Il testo approvato dalla Camera dei deputati, infatti, riforma completamente il sistema vigente, riaffermando la necessità della autorizzazione della Camera di appartenenza per le perquisizioni

personali o domiciliari e per le misure restrittive della libertà personale, ed escludendo che l'autorizzazione sia necessaria allorchè occorra eseguire una sentenza irrevocabile di condanna, ovvero quando il membro del Parlamento sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza. Negli altri casi, peraltro, sarebbe eliminata la necessità di una autorizzazione espressa, sebbene la Camera di appartenenza possa deliberare la sospensione del procedimento entro novanta giorni dalla comunicazione concernente l'esercizio dell'azione penale da parte dell'autorità giudiziaria. Pertanto il terzo comma dell'articolo 68, nel testo riformulato dalla Camera dei deputati, prevede che, per dar corso all'azione penale nei confronti di un parlamentare, non sia più necessario, come dispone la norma vigente, una richiesta di autorizzazione a procedere. L'autorità giudiziaria, allorchè ritenga di esercitare l'azione penale, avrebbe dunque solo l'obbligo di informarne tempestivamente la Camera di appartenenza, con effetto sospensivo del procedimento per novanta giorni. Entro tale termine perentorio la Camera dovrà decidere, con deliberazione motivata adottata a maggioranza assoluta dei componenti, se disporre o meno la sospensione del procedimento penale per l'intera durata del mandato.

Il testo che la Commissione affari costituzionali propone all'Assemblea del Senato reca una modifica al predetto secondo comma, volta a mantenere nella formulazione attualmente vigente la disposizione relativa alla necessità dell'autorizzazione da parte della Camera di appartenenza per i provvedimenti di arresto o comunque di privazione della libertà personale laddove la Camera dei deputati - come già rilevato - prospettava l'obbligo dell'autorizzazione

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

per le «misure restrittive della libertà personale». La Commissione, pertanto, ritiene più soddisfacente, sul punto, la formulazione dell'articolo 68 nel testo vigente.

Molto più sensibile è l'innovazione che si propone di introdurre con riguardo al terzo comma.

Si prospetta, in proposito, la conferma di un regime autorizzatorio per l'esercizio dell'azione penale, escludendo gli atti preliminari e prodromici a tale momento processuale, con un effetto di silenzio-assenso in ordine all'inerzia della Camera competente protratta per 120 giorni dalla comuni-

cazione della richiesta formulata dall'autorità giudiziaria. Si tratta, in sostanza, di ribadire che i parlamentari possono essere processati in sede penale - a parte il caso di cui al primo comma (immunità per le opinioni e i voti) - solo su autorizzazione della Camera di appartenenza; di escludere da tale autorizzazione gli atti istruttori che precedono l'esercizio dell'azione penale nelle sue diverse forme; di prescrivere che l'autorizzazione interviene *ipso iure* qualora la Camera competente non si pronunci negativamente entro il termine perentorio di centoventi giorni.

RUFFINO, *relatore*

PARERE DELLA 2ª COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA)

(Estensore: BARGI)

27 gennaio 1993

La Commissione, esaminato il disegno di legge, per quanto di propria competenza, esprime parere favorevole con le seguenti osservazioni:

1) quanto al primo comma del nuovo articolo 68 della Costituzione, ad evitare possibili dubbi interpretativi, sarebbe bene fosse chiarito espressamente nel testo che l'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati può essere fatta valere in ogni sede penale, civile, amministrativa o disciplinare;

2) nello stesso comma, poi, si dovrebbe far riferimento alle opinioni espresse ed ai voti dati non solo nell'«esercizio» ma anche «a causa» delle funzioni parlamentari, al fine di evitare una possibile, ingiustificata interpretazione restrittiva;

3) per quanto riguarda il secondo comma, invece, sarebbe consigliabile tornare in parte alla vigente formulazione del testo costituzionale, adeguando comunque la disciplina alla recente modifica del codice di rito. Il testo approvato dalla Camera dei deputati, infatti, non contiene più l'inciso «o altrimenti privato della libertà personale» e può quindi condurre a ritenere non sottoposti ad autorizzazione tutti quegli atti di indagine non espressamente richiamati che risultino limitativi della libertà della persona ma non concretizzino un vero e proprio stato di detenzione;

4) il primo periodo del terzo capoverso dovrebbe essere riformulato prevedendo che l'autorità giudiziaria eserciti l'azione penale nei confronti di un membro del Parlamento previa autorizzazione della Camera alla quale egli appartiene; con ciò si eviterebbe ogni dubbio circa il fatto che l'autorizzazione debba essere richiesta - una volta esaurita la fase delle indagini preliminari - all'atto della formulazione dell'imputazione o della richiesta di rinvio a giudizio;

5) inoltre, nello stesso terzo comma, sarebbe opportuno allungare congruamente il ristretto termine di novanta giorni nel corso dei quali il procedimento penale rimane sospeso: a questo proposito si sottolinea peraltro come, nel corso della discussione, da più parti sia stata condivisa l'opinione - espressa dal rappresentante del Gruppo repubblicano - che la stessa previsione di una sorta di «silenzio-assenso» debba essere rimossa, in quanto può prestarsi ad abusi strumentali, soprattutto in danno dei parlamentari appartenenti a Gruppi di minoranza;

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

6) è poi di tutta evidenza l'opportunità della soppressione dell'obbligo di motivare la deliberazione adottata, del tutto incompatibile con la natura assembleare del procedimento in parola, da sempre incentrato sull'accoglimento o sulla reiezione del mero dispositivo delle conclusioni adottate dalla Giunta competente a riferire;

7) infine si è registrato un prevalente orientamento contrario a che la sospensione del procedimento penale debba essere deliberata dalla maggioranza assoluta dei componenti della Camera di appartenenza del parlamentare inquisito.

**DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE
N. 499**

APPROVATO DALLA CAMERA DEI DEPUTATI

Art. 1.

1. L'articolo 68 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 68. - I membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, a misure restrittive della libertà personale, o mantenuto in detenzione, salvo che in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna, ovvero se sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza.

L'autorità giudiziaria, quando ritenga di esercitare l'azione penale nei confronti di un membro del Parlamento, ne dà immediata comunicazione alla Camera alla quale egli appartiene. Entro il termine perentorio di novanta giorni, nel corso dei quali il procedimento è sospeso, la Camera, con deliberazione motivata e a maggioranza assoluta dei componenti, decide se disporre, a garanzia della libertà della funzione parlamentare, la sospensione del procedimento per la durata del mandato».

**DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE
N. 499**

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

Art. 1.

1. *Identico:*

«Art. 68. - *Identico.*

Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, **nè può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale**, o mantenuto in detenzione, salvo che in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna, ovvero se sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza.

L'autorità giudiziaria **esercita** l'azione penale nei confronti di un membro del Parlamento **previa autorizzazione della Camera** alla quale egli appartiene. **L'autorizzazione si intende concessa qualora la Camera, entro il termine perentorio di centoventi giorni dalla comunicazione, non decida di negarla** a garanzia della libertà della funzione parlamentare».

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE
N. 119

D'INIZIATIVA DEI SENATORI TOSSI BRUTTI
ED ALTRI

Art. 1.

1. I commi secondo e terzo dell'articolo
68 della Costituzione sono abrogati.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE
N. 177

D'INIZIATIVA DEI SENATORI GUZZETTI ED ALTRI

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».

**DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE
N. 355**

D'INIZIATIVA DEI SENATORI COMPAGNA ED ALTRI

Art. 1.

1. Il secondo e il 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 con 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.

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.

Le presenti norme non si applicano ai procedimenti penali già in corso prima dell'inizio del mandato parlamentare.

La successiva elezione a membro del Parlamento non interferisce nel procedimento penale che prosegue nelle forme ordinarie, nè interrompe l'eventuale stato di detenzione».

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE**N. 419****D'INIZIATIVA DEI SENATORI MAISANO GRASSI
ED ALTRI****Art. 1.**

L'articolo 68 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«I membri del Parlamento, anche se cessati dalla carica, non possono essere perseguiti, in sede penale, civile ed amministrativa, per le opinioni espresse, i voti dati e gli atti compiuti nell'esercizio delle loro funzioni.

Quando un membro del Parlamento è sottoposto a procedimento per fatti che ritenga coperti dalla prerogativa di cui al primo comma, l'interessato può chiedere alla Camera, cui appartiene che sia fatta valere tale condizione. Ove l'Assemblea, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, accolga l'istanza, il procedimento è archiviato. L'istanza si intende respinta se la Camera non si pronuncia entro sessanta giorni dalla sua presentazione.

Nessun membro del Parlamento può essere arrestato, o comunque sottoposto a misure limitative 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 obbligatorio l'arresto in flagranza, ovvero si debba dare esecuzione a una sentenza irrevocabile di condanna».

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

N. 710

D'INIZIATIVA DEI SENATORI PONTONE ED ALTRI

Art. 1.

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