

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

**N. 5008**

## DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

**d’iniziativa del senatore GASPERINI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 FEBBRAIO 2001

—————

Modifica dell’articolo 68 della Costituzione

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Le recenti discussioni sorte in seguito alla interpretazione dell'articolo 68 della Costituzione in tema di insindacabilità, ed il loro continuo rinvio alla Corte costituzionale per la risoluzione del conflitto di attribuzione tra la magistratura ordinaria ed il Parlamento, inducono il legislatore ad intervenire sulla disposizione in esame.

Ora è noto che le prerogative parlamentari si sono affermate lentamente ma decisamente in Inghilterra e la loro evoluzione ha coinciso con il processo di superamento del regime assolutistico gradualmente soppiantato da quello costituzionale parlamentare.

Tali prerogative trovarono la loro giustificazione storica nell'esigenza di garantire l'autonomia di quei gruppi politici dagli attacchi ai quali erano esposti attraverso la giurisdizione amministrata in nome della monarchia.

Peraltro fu soprattutto in Europa che le immunità si svilupparono allorché si fece strada la teoria della divisione dei poteri del Montesquieu e quindi della necessità dell'autonomia del Parlamento e della sua autosufficienza funzionale.

Le immunità dunque si giustificano, in ogni tipo di regime politico ed anche in quello di sovranità popolare, in quanto la ragione d'essere delle prerogative sta nell'indipendenza di ogni Camera quale organo costituzionale dello Stato.

Ed invero l'esercizio del potere sovrano, inerente al mandato parlamentare, importa che esso sia adempiuto in condizione di assoluta indipendenza di fronte agli altri poteri dello Stato, nonché di fronte ai singoli elettori.

A questo scopo sono stabilite delle garanzie in virtù delle quali il membro del Parla-

mento è sottratto al vigore del diritto comune per essere coperto da immunità.

In definitiva l'immunità ha lo scopo di assicurare il libero svolgimento dell'attività parlamentare, permettendo ai senatori e deputati di assolvere alle loro funzioni senza essere distratti da altri poteri, e si risolve nel costruire una sfera di autonomia delle Camere nell'espletamento della funzione parlamentare.

A ciò si aggiungono, quali ulteriori corollari della prerogativa, la necessità della integrità e continuità della funzione, il diritto stesso dell'Assemblea alla sua integrale costituzione, il diritto stesso del collegio ad essere rappresentato da chi esso ha scelto, quante volte non è dichiarato ineleggibile o per condanna o per legge.

La formula usata dal legislatore con la legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3, è chiara e non lascia adito a dubbi: «I membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni».

Trattasi pertanto di un istituto che può assimilarsi alle cause di giustificazione che investono il «fatto» qualificandolo non antigiusuridico *ab origine*, per cui viene meno il presupposto indefettibile della tipicità.

Ora è evidente che, convertendosi l'immunità in una suprema garanzia della funzione parlamentare contro tutti i poteri, spetta al Parlamento decidere sulla cosiddetta «insindacabilità» dei loro membri, ossia verificare se l'attività di essi, anche svolta *extra moenia*, sia ricollegabile alle loro funzioni.

Rimane dunque nella sfera di autonomia delle Assemblee la responsabilità, anche politica, delle decisioni che esso adotta, non potendosi ipotizzare che il legislatore faccia

malgoverno dei suoi poteri e usi ingiustificatamente il principio della sua indipendenza a fini non consoni.

Se dunque il fondamento storico e giuridico della inviolabilità parlamentare è la garanzia della libertà del parlamentare singolo ma anche la garanzia della continuità della funzione dell'Assemblea nella sua integrale costituzione, è evidente e consequenziale che sia il Parlamento stesso a decidere se l'attività di un suo membro debba essere scriminata.

Proprio le novelle esperienze hanno insegnato come i due poteri, quello legislativo e quello giudiziario (il quale ultimo, peraltro, la Costituzione indica come «organo»), sono molto spesso venuti in contrasto tra loro rendendo necessario l'intervento della Corte costituzionale.

Ora non vi è dubbio sulla legittimità dell'intervento della Consulta ed anche sulle giustificazioni del ricorso alla stessa da parte della magistratura ordinaria in assenza di una espressa e chiara disposizione di legge; ma altrettanto deve riconoscersi la correttezza delle decisioni dell'organo legislativo nell'estrinsecazione del suo diritto all'autogoverno, poiché ogni sindacato esterno significa invasione di un potere sull'altro e consequenzialmente affievolimento delle prerogative della immunità.

Se si dovesse sostenere che il Parlamento possa decidere perché indotto da mere ragioni politiche, il che non appare legittimo, altrettanto potrebbe dirsi per la Corte costituzionale la quale, ragionando per assurdo ed in via del tutto ipotetica, essendo eletta in larga parte proprio dall'organo politico, non si sottrarrebbe allo stesso rilievo.

A ciò deve aggiungersi il fatto che sul Parlamento ricade la responsabilità politica delle proprie decisioni e che tutti i suoi membri sono ricorrentemente sottoposti al vaglio degli elettori, circostanza questa che non ricorre per gli altri organismi, quali la Corte costituzionale e la magistratura ordinaria.

Per concludere, come deve essere tutelata l'indipendenza dei magistrati, ugualmente deve accadere per l'autonomia del Parlamento, il quale può essere sottoposto solo ed unicamente alla suprema autorità del popolo sovrano, ai sensi dell'articolo 1 della Costituzione.

Ed è per dirimere, una volta per tutte, la *vexata quaestio*, che appare necessario intervenire sulla norma di cui all'articolo 68 della Costituzione aggiungendo un quarto comma che sancisca la competenza delle Camere a decidere, in via esclusiva, sulla insindacabilità dei loro membri.

## **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE**

---

### **Art. 1.**

1. Dopo il comma terzo dell'articolo 68 della Costituzione è aggiunto il seguente:

«Il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati sono competenti a decidere, in via esclusiva, sulla insindacabilità di un loro membro».