

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 969

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del senatore GRECO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 FEBBRAIO 1993

Revisione dell'articolo 68 della Costituzione

ONOREVOLI SENATORI. - Non c'è davvero bisogno di ripercorrere la storia degli istituti giuridici della irresponsabilità e della immunità parlamentare, e di ricordare l'originaria ragion d'essere, quali garanzie della libera esplicazione dell'attività parlamentare nei confronti dei possibili arbitri del Governo e di una magistratura da esso controllata o influenzata; nè di ricordare a quali abusi queste garanzie costituzionali si siano prestate, nel momento in cui, come è purtroppo noto, si sono diffuse forme degenerative dell'attività politica, di cui i clamorosi procedimenti giudiziari oggi in corso danno una ennesima prova.

In questa situazione, il Parlamento ha giustamente avvertito la necessità di una profonda revisione dell'articolo 68 della Costituzione, che disciplina appunto queste garanzie. Non sembra però che il testo trasmesso dalla Camera dei deputati, e le modifiche ora proposte dalla competente Commissione permanente del Senato della Repubblica (atti Senato n. 499 e 4991A) valgano ad offrire una soluzione soddisfacente del problema; e nemmeno le proposte più radicali, contenute nei disegni di legge del Partito democratico della sinistra (atto Senato n. 119, atto Camera n. 86) sono, a ben vedere, del tutto soddisfacenti.

Il testo approvato dalla Camera dei deputati sopprimeva, come è noto, l'istituto dell'autorizzazione a procedere. Esso prevedeva invece che, al termine delle indagini preliminari, l'autorità giudiziaria dovesse comunicare alla Camera di appartenenza del parlamentare inquisito la sua intenzione di esercitare l'azione penale: la Camera avrebbe potuto, entro il termine perentorio di novanta giorni, disporre la sospensione del procedimento per la durata del mandato. Il testo modificato dalla 1ª Commissione del Senato ripristina l'istituto dell'autorizza-

zione a procedere, con il correttivo del silenzio-assenso allo scadere del termine di centoventi giorni. La differenza non è così sostanziale come si è detto.

Radicalmente diversa era l'iniziale proposta del PDS, che, abrogando il secondo e il terzo comma dell'articolo 68 della Costituzione, rimetteva in definitiva alla stessa autorità giudiziaria l'interpretazione della garanzia contenuta nel primo comma, e con essa l'esatta delimitazione della prerogativa parlamentare. Il salto di qualità esistente tra questa proposta e quella della Camera dei deputati è molto maggiore di quello riscontrabile tra la proposta della Camera e la proposta della 1ª Commissione permanente del Senato.

Il limite della proposta del PDS consisteva invece nel lasciare intatta la formulazione del primo comma dell'articolo 68, che viceversa era tale da suscitare varie perplessità.

In primo luogo, si era da tempo discusso circa l'esatta portata dell'espressione «i membri del Parlamento non possono essere perseguiti»: ci si era infatti chiesti se essa fosse tale da escludere, oltre la responsabilità penale, anche quella civile. Il testo approvato dalla Camera, adottando la più generica espressione «non possono essere chiamati a rispondere», risolveva il problema nel senso di una estensione della irresponsabilità. Si può invece affermare che la soluzione più corretta sarebbe stata quella opposta, con l'esplicita restrizione dell'irresponsabilità al campo penale.

La Camera, viceversa, ha perso l'occasione di correggere una formulazione di cui era già stata rilevata l'ambiguità: «le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni». In primo luogo, si era osservato che nell'attività parlamentare non rientrano soltanto opinioni e voti: si

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

pensi, in particolare, all'attività dei titolari di organi non collegiali, quali le presidenze di Commissione. Sotto questo profilo, sarebbe stato meglio parlare di «atti compiuti» (e va da sé che quella di «atti» è una nozione giuridica, che non comprende in alcun modo i «gesti»!).

Il problema più delicato era peraltro quello della delimitazione dell'«esercizio delle loro funzioni» (cioè delle funzioni parlamentari). Una prassi ormai consolidata ha portato ad una interpretazione estensiva di questa espressione, in cui si sono voluti ricomprendere atti di ogni genere, comunque connessi con l'attività politica: comizi, articoli di stampa e via dicendo. Questa estensione, quali che siano state le sue origini, porta oggi ad attribuire al parlamentare una condizione privilegiata in ordine ad attività che altri cittadini, spesso suoi avversari politici, svolgono con identica modalità ma senza godere di identiche garanzie: essa non risponde più, pertanto, alle richieste che provengono dalla pubblica opinione.

Un altro punto ambiguo della formulazione vigente dell'articolo 68, che nemmeno il testo approvato dalla Camera (ma ora modificato dalla 1ª Commissione del Senato) chiariva a sufficienza, era quello della estensione dell'immunità, che può apparire eccessivo in ordine alla *ratio* storica dell'istituto. L'immunità tutela infatti il parlamentare nei confronti di provvedimenti

restrittivi della libertà personale e di perquisizioni personali e domiciliari. È noto, e confermato da clamorosi episodi recenti, che le perquisizioni sono spesso necessarie ai fini dell'acquisizione di prove: non si vede perchè, sotto questo profilo, il parlamentare debba godere di garanzie superiori a quelle che sono concesse alla generalità dei cittadini. Del resto, già si ritiene che l'immunità non valga ad escludere la possibilità di intercettazioni telefoniche (disposte, come tutti auspichiamo, nel rigoroso rispetto della legislazione vigente in materia), trattandosi di materia attinente alla libertà delle comunicazioni di cui all'articolo 15 della Costituzione, e non già alla libertà personale e alla inviolabilità del domicilio, di cui rispettivamente agli articoli 13 e 14 della Costituzione stessa.

Si può dunque ritenere che la risposta più corretta alle istanze di riforma provenienti oggi dall'opinione pubblica sarebbe stata quella di abrogare ogni forma di interferenza del Parlamento nel processo penale, sia con il mantenimento (voluto dalla 1ª Commissione del Senato) dell'istituto dell'autorizzazione a procedere, sia con la disposizione davvero anomala che era stata approvata dalla Camera dei deputati, secondo cui la Camera di appartenenza del parlamentare inquisito avrebbe potuto senz'altro «disporre» la sospensione del procedimento, con una clamorosa deroga al principio della separazione dei poteri.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

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

«Art. 68 - I membri del Parlamento non possono essere perseguiti penalmente per gli atti compiuti nell'ambito dell'attività parlamentare».