

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 1222

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori CANNARIATO, MANCUSO e FERRARA Vito

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 MAGGIO 1993

Modifica dell'articolo 68 della Costituzione relativo al
principio dell'immunità parlamentare

ONOREVOLI SENATORI. - L'immunità parlamentare concepita dal Costituente quale garanzia di indipendenza della funzione parlamentare si è rivelata un immotivato privilegio concesso ai membri del Parlamento. Nelle intenzioni del legislatore costituenti del 1947, infatti, l'immunità parlamentare era posta a garanzia di libertà nell'esercizio della funzione legislativa. L'istituto aveva lo scopo di evitare che il singolo parlamentare venisse perseguito per le opinioni espresse nello svolgimento della propria attività.

L'autorizzazione a procedere aveva poi la funzione di impedire un uso strumentale e persecutorio del procedimento penale, e ad assicurare quindi l'indipendenza degli organi legislativi dagli altri poteri dello Stato.

L'autorizzazione a procedere non assolveva certo al compito di creare una sfera di impunità per qualsiasi reato commesso dai parlamentari.

Al contrario, l'autorizzazione avrebbe dovuto esser sempre concessa in presenza di reati comuni e viceversa negata per i reati connessi all'esercizio dell'attività parlamentare e per i reati di opinione che in generale mal si conciliano con libertà fondamentali garantite dalla Carta costituzionale, quali la libertà di manifestazione del pensiero e di critica politica.

Da anni si assiste ad una applicazione dell'istituto della immunità parlamentare in senso profondamente difforme dai principi che ne avevano sollecitato l'introduzione.

L'immunità si è trasformata da specifica garanzia della funzione parlamentare ad ingiustificato privilegio individuale, in palese spregio del principio di uguaglianza sancito dall'articolo 3 della Costituzione.

Spesso si è fatto ricorso alla elezione parlamentare per sottrarre alla giustizia persone sottoposte a procedimento penale

e si è negata l'autorizzazione a procedere richiesta dalla magistratura nei confronti di singoli parlamentari accusati di reati comuni.

La decisione di negare o concedere l'autorizzazione a procedere è stata sovente dettata da meri criteri di opportunità politica; l'applicazione concreta dell'istituto ha travalicato i limiti pur desumibili in base ad una corretta interpretazione del dettato costituzionale e si è risolta, in concreto, nella creazione di una sorta di «zona franca» di ingiustificata impunità per reati che nulla hanno a che vedere con la libertà dei parlamentari nell'esercizio delle proprie funzioni.

La presente proposta nasce dall'esigenza di porre fine all'uso distorto che dell'immunità parlamentare viene fatto e si prefigge l'obiettivo di capovolgere il principio sancito dall'attuale articolo 68 della Costituzione, svincolando il giudizio penale da qualsiasi autorizzazione preventiva delle Camere. Si riafferma il principio secondo cui «i membri del Parlamento non possono essere perseguiti per le opinioni espresse e per i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni». Tale garanzia è volta ad impedire che dalle opinioni espresse o dai voti manifestati possano farsi discendere conseguenze giuridiche negative di qualsiasi genere per i parlamentari. Il tutto in armonia con quanto previsto dagli articoli 21 e 67 della Costituzione in materia di libertà di manifestazione del pensiero e divieto di mandato imperativo.

Si ritiene opportuno mantenere l'autorizzazione a procedere solo per le misure restrittive della libertà personale (terzo comma del nuovo testo proposto per l'articolo 68), fino alla condanna definitiva e salvo i casi di flagranza per i reati più gravi.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Non si prevede, invece, alcuna forma di autorizzazione per le perquisizioni personali o domiciliari nè per ogni mezzo di prova o di ricerca della prova. Ne risulta perciò drasticamente ridimensionato l'ambito delle attività che, ai sensi dell'articolo 343 codice di procedura penale, non possono essere compiute dalla magistratura fino alla concessione dell'autorizzazione a procedere. La norma ha lo scopo di rafforzare entro l'ambito circoscritto dalle misure cautelari coercitive la tutela della libertà personale in considerazione della peculiarità della funzione parlamentare. Questa esigenza non sussiste quando la restrizione della libertà personale è disposta con sentenza definitiva di condanna (ultimo comma). Il breve termine fissato a pena di decadenza per la delibera autorizzativa tende a rendere

spedito il corso del procedimento e a rimarcare l'eccezionalità della deroga alla disciplina generale.

Il penultimo comma ha lo scopo di evitare che l'elezione a membro del Parlamento venga strumentalmente utilizzata per sottrarsi al procedimento penale o all'esecuzione di provvedimenti restrittivi della libertà personale. Si prevede dunque che questi ultimi restino efficaci e che il procedimento già iniziato prosegua regolarmente anche nell'ipotesi che il destinatario sia successivamente eletto.

Il termine entro il quale le misure coercitive devono essere disposte è quello della presentazione della candidatura non quello dell'elezione. Ciò allo scopo di evitare che il provvedimento restrittivo intervenga nel corso della campagna elettorale, turbandone il buon andamento.

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 per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Nessuna autorizzazione è necessaria per sottoporre a procedimento penale un membro del Parlamento. Quando un membro del Parlamento è sottoposto a procedimento penale, l'autorità giudiziaria ne dà comunicazione alla Camera cui il parlamentare appartiene.

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 l'arresto obbligatorio in flagranza. Qualora la Camera non si pronunci entro il termine di sessanta giorni, l'autorizzazione si ritiene concessa.

Ove il candidato venga eletto membro del Parlamento le misure di restrizione della libertà personale disposte precedentemente alla candidatura non perdono efficacia nè sono sottoposte ad autorizzazione.

Nessuna autorizzazione è necessaria per l'esecuzione della pena disposta con sentenza definitiva».