

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3130

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del deputato MANTINI

Modifica all'articolo 68 della Costituzione
in materia di garanzie dei parlamentari

Presentata il 3 settembre 2002

ONOREVOLI COLLEGHI! — Di recente è tornato di attualità il dibattito sulla riforma dell'immunità parlamentare o, meglio, delle garanzie per i parlamentari, ai sensi dell'articolo 68 della Costituzione, nei confronti dell'esercizio dell'azione penale da parte della magistratura.

La questione, come è noto, era già stata affrontata dal Parlamento con la riforma legislativa del 1993 (legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3) che ha abrogato, in sostanza, l'autorizzazione a procedere, delineando il seguente regime di garanzie:

a) insindacabilità delle opinioni espresse (*intra moenia ed extra moenia*) nell'esercizio della funzione parlamentare;

b) libero esercizio dell'azione penale (ossia senza preventiva autorizzazione) da parte della magistratura nei confronti di parlamentari;

c) obbligo di richiedere la preventiva autorizzazione alla Camera di appartenenza per l'applicazione di misure restrittive della libertà di particolare intensità e in particolare per gli arresti, fuori dai casi di flagranza di reato, per le perquisizioni e le intercettazioni telefoniche.

Trattasi, come è agevole rilevare, di un regime normativo complesso ed equilibrato che tende a conciliare il principio costituzionale di eguaglianza dinanzi alla legge, che in uno Stato di diritto non ammette deroghe immotivate, con alcune specifiche guarentigie accordate ai parlamentari in ossequio ad antica tradizione e alla concreta necessità di salvaguardare l'autonomia e la libertà del potere legislativo dinanzi ad eventuali abusi da parte di altri poteri.

Sulla scorta dell'esperienza e della prassi attuativa, sono state avvertite, a riguardo, limitate esigenze di specifica-

zione dell'impianto costituzionale per meglio precisare alcuni profili applicativi: per esempio, in tema di insindacabilità delle opinioni espresse dal parlamentare ci si interroga ormai frequentemente circa i casi in cui in concreto ricorra l'esercizio della funzione parlamentare e i casi in cui invece, l'opinione lesiva di diritti altrui non può dirsi scriminata dall'insindacabilità (si pensi alla trasmissione televisiva « Sgarbi quotidiani »).

Ed ancora, con riferimento al secondo comma dell'articolo 68 della Costituzione, ci si chiede talvolta se l'autorizzazione debba riguardare solo le restrizioni delle libertà personali classiche o non anche altre (ad esempio misure cautelari quali la sospensione dagli uffici).

Vi sono poi esigenze di natura procedurale: ad esempio, l'opportunità di regolamentare i tempi della pronuncia dell'insindacabilità per evitare, per intuibili ragioni di economia processuale, ma anche di depotenziamento del conflitto tra poteri, che tale pronuncia intervenga in una fase molto avanzata del processo (ad esempio dopo la condanna di primo grado o di appello). Ci si chiede poi, con riferimento alle cosiddette intercettazioni indirette, nelle quali compaiano notizie derivanti da parlamentari non oggetto di intercettazione, quale debba essere la sorte di tali verbali.

Si tratta di questioni che sono state sinora regolate dalla giurisprudenza della Corte costituzionale ogni qualvolta si determini un conflitto tra il potere legislativo ed il potere giudiziario o che sono state risolte, caso per caso, sulla base delle decisioni politiche della Camera o del Senato assunte a maggioranza relativa semplice ossia con un criterio decisionale che, in generale, appare poco adeguato ad esprimere le garanzie parlamentari nel nuovo sistema maggioritario e bipolare.

A fronte di queste esigenze, già nella XIII legislatura sono state presentate alcune proposte di legge attuative dell'articolo 68 della Costituzione, allo scopo di meglio definire le principali questioni applicative.

Nel corso dell'attuale legislatura si è peraltro ritenuto di proporre, ad iniziativa della Giunta per le autorizzazioni, un regolamento per il funzionamento dei lavori della Giunta medesima e modifiche al Regolamento della Camera dei deputati che, ad opinione largamente condivisa da tutti i componenti, costituiscono strumenti efficaci per dare soluzione ai problemi richiamati.

In sostanza, si può affermare che il vigente sistema costituzionale di garanzie dei parlamentari non è meritevole di censure o critiche rilevanti e che le uniche esigenze avvertite sono quelle di una migliore definizione, in via regolamentare o tramite legge attuativa, di profili applicativi del vigente sistema costituzionale.

A tali conclusioni si perviene peraltro anche alla luce di un esame comparato dei modelli costituzionali di ordinamenti stranieri ove, nell'ambito di specifiche tradizioni storiche e politiche, viene comunque ricercato un equilibrio tra i poteri e non la prevalenza assoluta di un potere su un altro.

Nel dibattito recente si è peraltro citato il cosiddetto modello spagnolo delle immunità, che prevede l'autorizzazione a procedere: ma, anche lì, potrà risultare per taluno sorprendente il constatare che, nell'esperienza degli ultimi decenni, si è verificato un solo caso di rifiuto dell'autorizzazione da parte del Parlamento a dimostrazione di un bassissimo tasso di conflittualità tra potere politico-legislativo e potere giudiziario.

In Italia, viceversa, la conflittualità tra potere politico e magistratura risulta altissima: ed è da questo conflitto che sorgono, in sede politica, le proposte di modifica dell'attuale sistema di garanzie per i parlamentari.

In particolare si sostiene, da parte di alcune forze politiche, che l'esistenza di processi penali che vedono imputati esponenti dell'attuale maggioranza e lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri determinerebbe un *vulnus* nell'assetto democratico del Paese, un tentativo di delegittimazione del voto liberamente espresso dal popolo; o peggio, si sostiene che l'eser-

cizio dell'azione penale nei confronti di membri autorevoli del Parlamento e del Governo costituirebbe una sorta di « *golpe* » per via giudiziaria, un sovvertimento delle regole fondamentali della democrazia.

Da tali tesi nascono le proposte oggetto di dibattito nel periodo più recente: da quella della sospensione totale dell'azione penale nei confronti dei parlamentari a quella della reintroduzione dell'autorizzazione preventiva a procedere, ma per i soli reati cosiddetti politici (distinti cioè dai reati definiti comuni).

Le proposte avanzate muovono tutte dalla preoccupazione di esorcizzare il cosiddetto « *golpe* giudiziario » ossia il rischio che eventuali sentenze di condanna del Presidente del Consiglio dei ministri in carica e di altri esponenti di rilievo possano determinare un sovvertimento del risultato elettorale.

Una preoccupazione per il vero molto enfatizzata e non condivisibile atteso che in ogni Stato di diritto il potere politico non è irresponsabile nei confronti della legge e che comunque anche l'ipotesi eventuale di una condanna di primo grado del Presidente del Consiglio dei ministri, o di suoi collaboratori, non può e non deve causare alcuna conseguenza sul legittimo risultato elettorale, in presenza del principio costituzionale di non colpevolezza fino alla sentenza definitiva.

Ciò nonostante il dibattito sulla riforma del cosiddetto sistema delle immunità parlamentari muove da questa preoccupazione talvolta espressa in modo ossessivo.

Pur essendo convinti, come detto, della sostanziale correttezza dell'attuale sistema delle garanzie delineato dall'articolo 68 della Costituzione, che merita attenzione ulteriore solo per talune questioni attuarie, si ritiene utile avanzare una proposta di riforma dell'articolo 68 della Costituzione che tenga conto del dibattito in corso e della tesi, certamente non condivisa, secondo cui da un'eventuale condanna di primo grado del Presidente del Consiglio dei ministri in carica o di altri esponenti di rilievo dell'attuale maggio-

ranza potrebbe derivare un *vulnus* per il Governo e per la democrazia.

La presente proposta di legge costituzionale di modifica dell'articolo 68 della Costituzione si fa carico di tale preoccupazione ed affida alla singola responsabilità del parlamentare, oggetto di azione penale, la richiesta al ramo del Parlamento di appartenenza, di sospensione dell'azione penale per l'intera legislatura corrente.

La pronuncia della Camera, assunta con il criterio decisionale della maggioranza assoluta, determina la sospensione automatica dell'azione penale e del processo, fatti salvi i termini di prescrizione, per l'intera legislatura.

Per converso ne consegue che il processo riprenderà al termine della legislatura e che la richiesta di sospensione determina l'incandidabilità al Parlamento fino al termine del processo.

Con la proposta in esame, che modifica l'articolo 68 della Costituzione poiché la norma costituzionale attualmente non prevede una tale rilevante differenziazione del regime processuale, si offre una soluzione equilibrata alle preoccupazioni innanzi richiamate di possibile « sovversione per via giudiziaria » del voto elettorale, ponendo al riparo dagli effetti processuali i parlamentari eletti e nel contempo garantendo, attraverso l'incandidabilità successiva, che il processo possa comunque svolgersi senza compromettere in via definitiva le esigenze di giustizia.

La proposta di legge costituzionale in esame consente anche di delimitare l'influenza della situazione processuale sull'esercizio del mandato parlamentare o dell'eventuale incarico istituzionale di governo garantendo il pieno rispetto del voto popolare e differendo ad un tempo successivo, ma certo nel tempo, le esigenze di giustizia.

A riguardo, infatti, non possono essere condivise quelle soluzioni tese alla sospensione *sine die* del processo penale, condizione questa che si verificherebbe ove si consentissero elezioni successive senza soluzione di continuità.

Si avrebbe in tale ipotesi un'assoluta prevalenza del voto politico sulle esigenze di giustizia, determinando in pratica una sostanziale immunità, anche vitalizia, alterando il gioco e l'equilibrio dei valori costituzionali e dequalificando l'autorevolezza ed il prestigio stesso del Parlamento che verrebbe percepito come una sorta di rifugio degli impuniti.

Una tale immunità assoluta, che porrebbe i parlamentari più volte eletti addirittura al di sopra o al di fuori della

legge, non esiste peraltro in alcun ordinamento democratico straniero.

La soluzione avanzata nella presente proposta di legge costituzionale tende invece ad un corretto equilibrio tra le diverse esigenze, lasciando peraltro al parlamentare, secondo un approccio liberale, la facoltà di scelta circa il regime di garanzie applicabile, ossia se affrontare il processo nel corso della legislatura o differirne lo svolgimento alla successiva, nei limiti precisati.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

ART. 1.

1. All'articolo 68 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« Il membro del Parlamento rinviato a giudizio in un processo penale, con esclusione dei senatori a vita e dei casi di flagranza di reato, può chiedere che sia deliberata dalla Camera alla quale appartiene, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, la sospensione dell'azione penale nei suoi soli confronti per l'intera durata della legislatura, salvi i termini di prescrizione. La deliberazione di sospensione determina l'incandidabilità al Parlamento fino al termine del processo ».

€ 0,26



14PDL0034540