SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

N. 1733

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori FALCIER, SALZANO, PASINATO, ARCHIUTTI, SAMBIN, TREDESE, TRAVAGLIA, MAINARDI, COSTA, CICCANTI, DEMASI, FRAU, CARRARA, DE RIGO, RUVOLO, OGNIBENE, MAGRI, MAFFIOLI, MONCADA LO GIUDICE di MONFORTE, PELLEGRINO e FAVARO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 SETTEMBRE 2002

Modifica dell'articolo 68 della Costituzione

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1300)

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge costituzionale intende mdificare l'articolo 68 della Costituzione e dunque risolvere i problemi interpretativi cui ha dato adito l'applicazione della legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3.

Il primo problema, di natura sostanziale, posto dall'attuale testo dell'articolo 68, comma primo, riguarda l'estensione del concetto di «esercizio delle funzioni parlamentari» che giustifica l'esclusione di responsabilità nei procedimenti giurisdizionali. La formulazione della norma indica come la tutela sia collegata alla «funzione» del parlamentare come membro di una Camera e la giurisprudenza costituzionale richiede infatti che esista un «nesso funzionale» (si vedano da ultimo le sentenze: Corte costituzionale n. 375 del 1997; n. 289 del 1998; n. 417 del 1999; e soprattutto Corte costituzionale nn. 10, 11, 56, 58, 82, 320, 321 del 2000 e n. 137 del 2001) fra attività parlamentare ed opinione insindacabile. Tuttavia, il riferimento al concetto di nesso ha finito per favorire interpretazioni troppo restrittive della prerogativa che ne vincolano (anacronisticamente) l'esercizio alle sole Aule delle due Camere del Parlamento o che richiedono una perfetta coincidenza testuale fra contenuto degli atti presentati nel corso dell'attività parlamentare e loro divulgazione esterna (così che la «divulgazione di una scelta politica» è tutelata ai sensi dell'articolo 68 della Costituzione solo se si sia tradotta in «puntuali atti funzionali» (Corte costituzionale n. 375 del 1997); è quindi richiesta «l'identità sostanziale di contenuto tra opinione espressa in sede parlamentare e quella manifestata nella sede esterna» (Corte costituzionale n. 10 del 2000). Il mandato parlamentare, tuttavia, si esplica in una serie di attività che si trovano in rapporto di «contestualità politica con l'attività parlamentare». La stessa Corte costituzionale ha riconosciuto, non molto tempo fa (si veda Corte costituzionale n. 375 del 1997 pt. 4 motivazione), che «la funzione parlamentare ha natura generale ed è libera nel fine», il che le assegna una «dimensione peculiare nel sistema non suscettibile di tipizzazione». La tutela *dell'indipendenza* e *libertà del mandato* parlamentare dal rischio che l'azione della magistratura sia strumentalizzata rispetto ad impulsi ed interessi estranei all'esercizio corretto della giurisdizione (i princìpi costituzionali richiedono infatti «la salvaguardia di ambiti di autonomia parlamentare sottratti al diritto comune, che valgono a conservare alla rappresentanza politica un *indefettibile spazio di libertà»;* così Corte costituzionale n. 154 del 1985), richiede dunque una nuova definizione dei contenuti e dei limiti della prerogativa.

Il disegno di legge esclude pertanto che tali limiti debbano essere rinvenuti in rapporto di stretta identità fra quanto pronunciato in Aula e nell'attività di divulgazione o critica politica esterna; il nuovo primo comma dell'articolo 68 fa rientrare invece nella prerogativa tutte le espressioni del pensiero giustificate da una necessità politica (questo era anche l'indirizzo della Corte fino al 1996; confronta fra le altre Corte costituzionale n. 443 del 1993, n. 129 del 1996 e ordinanza n. 130 del 1996).

Pertanto, gli stessi limiti posti per definire la «prerogativa parlamentare» protetta sono di natura «politica» ed escludono, innanzi tutto, le manifestazioni del pensiero legate a vicende meramente personali. Inoltre, le prerogative del mandato parlamentare trovano il loro limite nella protezione della

sfera giuridica di terzi, qualora ci si trovi di fronte a calunnie o diffamazioni in mala fede, che non sono mai assistite da una necessità politica (un indirizzo parzialmente analogo si rinviene anche nella Carta fondamentale tedesca: si veda l'articolo 46, comma 1).

Il secondo problema, di natura procedurale, posto dall'articolo 68, primo comma, come oggi formulato, riguarda le sue modalità di applicazione. Parte della dottrina giuridica suggerisce che l'autorità giudiziaria dovrebbe vedersi riconosciuta la piena libertà di applicare la disposizione costituzionale senza il limite della così detta «pregiudiziale parlamentare», così che l'onere di sollevare il conflitto davanti alla Corte costituzionale a difesa delle proprie prerogative spetterebbe alla Camera, allorchè un provvedimento emesso dal giudice addebiti una responsabilità al parlamentare. Questa proposta di riforma costituzionale esplicita invece nella costituzione l'interpretazione fissata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1150 del 1988 (e poi ribadita in più occasioni; cfr. Corte costituzionale n. 443 del 1993; n. 129 del 1996; n. 265 del 1997) che aveva affermato il principio della «priorità logica» della pronuncia della Camera quale titolare delle prerogative fissate nell'articolo 68. L'effetto inibitorio riconosciuto da molti interpreti alla pronuncia parlamentare assunta in applicazione dell'articolo 68, trova infatti la sua giustificazione nella necessaria priorità interpretativa che deve riconoscersi al Parlamento come titolare della situazione giuridica protetta dalla norma costituzionale. Questa chiarificazione esclude che si possa ancora parlare di «insindacabilità impropria» in riferimento alla decisione del Parlamento in merito all'applicazione dell'articolo 68, primo comma.

La modifica del secondo comma dell'articolo 68 è invece giustificata dalla diffusa sensazione che la riforma realizzata dalla legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3, sia stata dettata da esigenze contingenti, piuttosto che dalla meditata riflessione sul significato dell'immunità parlamentare. L'istituto dell'inviolabilità penale intende infatti principalmente evitare che la composizione delle Camere, e dunque la loro capacità di funzionamento ed il loro equilibrio interno, sia alterata nel corso della legislatura per le vicende penali dei suoi componenti, in assenza di una verifica sull'esistenza di un disegno preordinato che voglia scientemente conseguire tale sbilanciamento.

L'esigenza di evitare un tale pericolo sembra ancora giustificare una norma costituzionale che assicuri che gli atti che modificano la composizione della Camera debbano passare al vaglio della stessa.

Non si ritiene invece necessario ripristinare l'autorizzazione a procedere per l'esercizio dell'azione penale; mentre sembra opportuno conservare i limiti relativi alle indagini, non autorizzate, compiute sulla corrispondenza del membro del Parlamento.

L'ultimo comma dell'articolo 68 ribadisce il principio secondo cui la competenza a pronunciarsi sulle prerogative fissate nell'articolo 68 spetta alle Camere e rinvia ad una legge ordinaria organica l'indicazione delle regole procedurali che regolino i rapporti fra autorità giudiziaria e Parlamento.

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 chiamati a rispondere per le opinioni espresse o i voti dati nell'esercizio del proprio mandato, inteso come attività parlamentare, e nel corso di ogni altra attività di divulgazione o di critica svolta in luogo pubblico.

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

Analoga autorizzazione è richiesta per sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequesto di corrispondenza.

La legge determina le norme procedurali per la presentazione e la valutazione delle richieste di autorizzazione».