

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4615

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

TAORMINA, BAIAMONTE, BALDI, BLASI, BONDI, BORRIELLO, CAMINITI, CARLUCCI, COLA, CROSETTO, DELL'ANNA, DI VIRGILIO, FALANGA, FALLICA, GAZZARA, GIGLI, GIUDICE, JANNONE, LAVAGNINI, LECCISI, LENNA, LICASTRO SCARDINO, MASSIDDA, MAURO, MILANESE, MURATORI, NAN, OSVALDO NAPOLI, NICOTRA, PALMA, PALUMBO, PITTELLI, RICCIOTTI, ROMOLI, ANTONIO RUSSO, SAPONARA, SARO, SAVO, SCHERINI, SCHMIDT, STERPA, STRADELLA, TABORELLI, TARANTINO, TRANTINO, VERRI, VIALE, ALFREDO VITO

Disciplina dell'immunità dei parlamentari dai procedimenti penali e dall'esecuzione delle sentenze di condanna

Presentata il 16 gennaio 2004

ONOREVOLI COLLEGHI! — 1. In un periodo storico di grande confusione politica ed istituzionale, che attinse persino ai rapporti tra i poteri fondamentali dello Stato, si determinò un settoriale ripensamento su una essenziale scelta effettuata dai nostri Padri costituenti. Essi, che provenivano da una esperienza poco esaltante per la democrazia e che avevano toccato con mano l'uso strumentale dei meccanismi giudiziari per finalità politiche, fra le varie soluzioni possibili per assicurare l'attuazione del principio della separazione dei poteri, dal lato della sua più delicata implicazione del rapporto tra il « giudiziario » e l'« esecutivo », optarono per l'istituto dell'autorizzazione a procedere come condizione per la sottoposizione a procedimento penale di qualunque parlamentare. La relativa valutazione, come è noto, era rimessa alla Camera di appartenenza.

Nell'applicazione pratica, pur dovendosi tenere presente qualche deviazione, talvolta sfociata nel grottesco, questa disciplina, soprattutto sul piano quantitativo, aveva dato buona prova. Non frequenti furono i casi in cui il Parlamento ebbe ad essere investito di situazioni da valutare e anche il contesto nel quale montò la polemica contro di essa, vista come strumento di assicurazione di un privilegio personale piuttosto che di garanzia della libertà della funzione e di tutela dell'autonomia e indipendenza del Parlamento, tant'è che la stessa disciplina non faceva registrare abusi o comunque apprezzabili deviazioni dalla volontà racchiusa nel secondo comma dell'articolo 68 della Costituzione. Chi può avere ricordo di quel contesto, può essere buon testimone della invalsa prassi secondo cui, sia pure senza conseguenze giuridicamente enucleabili, gli

interessati erano soliti dare il consenso o addirittura chiedere l'autorizzazione a procedere. Anzi, se critiche ci furono, esse riguardarono talvolta il Parlamento, accusato di non saper tutelare a sufficienza l'istituzione e di essere succube della magistratura.

L'abolizione dell'istituto in questione ha segnato un drammatico spartiacque tra i primi quarantacinque anni di Repubblica e quelli successivi fino ai giorni nostri. Non vi è ragione, in questa sede, di ripercorrere la storia degli ultimi quindici anni alla ricerca della dimostrazione della gravissima conflittualità instauratasi tra potere politico, genericamente inteso, e magistratura. Il dato appartiene, infatti, alle verità incontestabili, anche se è doveroso riconoscere che la sistematica violazione del principio della separazione dei poteri non è stata certo frenata dall'impatto, sconosciuto alla nostra cultura ed al nostro ordinamento, di detto principio con le conseguenze del sistema maggioritario e quindi con l'innesto nel confronto politico della contrapposizione tra « poli », ciascuno dei quali, tra l'altro, costituito da forze eterogenee, molto attente a rappresentare un utile « cartello elettorale » piuttosto che una componente sensibile alle ragioni unificanti.

Questo riferimento al « bipolarismo » permette di aggiungere una ulteriore motivazione alla esigenza di tornare a riflettere sul problema nel quadro dell'insegnamento, intriso di saggezza e di esperienza, provenutoci dai nostri Costituenti. È evidente che la « democrazia dell'alternanza », nei limiti in cui ha attuazione nel nostro tempo, peraltro in termini molto più accentuati nel concreto rispetto all'assetto istituzionale per molta parte ancora legato alla logica del consociativismo, obbliga all'approntamento, in chiave di riforma costituzionale e di regolamentazione degli istituti con legge ordinaria, di disciplina di garanzia delle « minoranze » di volta in volta destinate ad « uscire » dalle competizioni elettorali. Come, ad esempio, sarebbe inaccettabile legare provvedimenti di amnistia ed indulto ad una maggioranza semplice perché ciò racchiu-

derebbe il rischio, ad ogni mutamento di maggioranza, della cancellazione di ciò che non piace con pregiudizio incommensurabile per la legalità, così è necessaria la presenza di uno « scudo » che metta al riparo da collusioni tra settori della politica e settori della magistratura, per effetto delle quali le soccombenze di ieri siano suscettibili di trasformarsi in vendette di domani.

Al di là, comunque, di considerazioni contingenti, campeggia nella questione in esame l'esigenza di garantire l'equilibrio costituzionale del nostro sistema ed allo stesso modo in cui la magistratura, a piena ragione ed a giusto titolo, rivendica con puntigliosità la propria autonomia e indipendenza, la stessa condizione deve riguardare gli altri poteri dello Stato. Non è possibile, per il già richiamato principio della separazione, istituire graduatorie di importanza tra i poteri fondamentali, ma differenze qualitative indubbiamente sussistono. Esse certamente determinano una posizione di preminenza del Parlamento della Repubblica. Si tratta, come si afferma correttamente anche con il linguaggio corrente, della istituzione centrale per un Paese democratico; si tratta di un vertice dello Stato che ripete i suoi poteri dal popolo sovrano condizionando la vita e l'opera di tutti gli altri poteri, segnatamente dell'« esecutivo ». Ed è per queste convergenti ragioni che, nel quadro di un sistema che conosce garanzie di autogoverno per i magistrati e per i giudici costituzionali, e che conosce procedure privilegiate per le responsabilità ministeriali e per quelle, nei limiti contemplati dalla Costituzione, del Presidente della Repubblica, costituisce un autentico controsenso e significa perseguire un obiettivo di assoggettamento del legislatore alla magistratura, continuare ad insistere oggi per non introdurre meccanismi di tutela del Parlamento dall'aggressione giudiziaria, allo stesso modo in cui questo assoggettamento si è suicidiariamente determinato e conseguito allorché l'articolo 68 della Costituzione fu depurato di tutte le ipotesi di autorizzazione a procedere concepite dai Padri costituenti.

2. Non è agevole individuare la disciplina adeguata a dare risposta all'interrogativo di fondo del quale ci si è fatto carico con le osservazioni che precedono.

C'è, anzitutto, la questione, fortemente sentita dall'opinione pubblica e perciò anche di buon senso, intorno alla esigenza di selezionare le situazioni rispetto alle quali fare applicazione dello strumento di garanzia. Il pensiero corre ai reati gravissimi e per di più dotati di allarme sociale o di riprovazione alta nel contesto civile. Del problema ci si deve fare carico ma il principio generale, che discende dall'inerenza della garanzia non alla persona del deputato o del senatore ma alla libertà e funzionalità delle articolazioni parlamentari, non può che essere quello della tutela dal processo, politicamente strumentalizzabile a prescindere dal tipo di reato oggetto di contestazione. La vecchia formulazione dell'articolo 68 della Costituzione postulava una lucida consapevolezza della questione, ravvisando come migliore sistema quello dell'analisi caso per caso. Già in precedenza si è detto che sarebbe poco obiettivo criticare l'istituto di garanzia dal passato per anomale applicazioni pratiche, stante la scarsità dei casi evocabili, ma di essi non ci si può dimenticare nella misura in cui sono la spia di una più ampia ragione di perplessità anche alla luce della *ratio* dell'istituto. Se esso, infatti, mira a garantire la libertà e la funzionalità del Parlamento, non possono essere le specificità delle situazioni a costituire il criterio normativo da utilizzare, perché la separazione, l'autonomia e l'indipendenza dei poteri devono costituire un fatto strumentale delle istituzioni. Per questa fondamentale ragione, cui si aggiungono esigenze politiche di eliminazione dei pericoli di politicizzazione dei criteri predetti come accadeva in passato nella logica del *fumus persecutionis*, il progetto di legge costituzionale propone, arricchendo di contenuti la specifica previsione europea dettata dall'articolo 10 del Protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee, dell'8 aprile 1965, la soluzione dell'automatismo nella sospensione e nell'attivabilità di procedimenti penali per

effetto dell'elezione del parlamentare, a seconda, cioè, della ipotesi di pendenza di procedimenti a quella data ovvero di intrapresa successiva.

Quanto alla derivata questione della esigenza di attendere ad una selezione dei procedimenti in modo da realizzare un oculato contemperamento di interessi di rilevanza costituzionale come la tutela della libertà e della funzione parlamentari, da una parte, e la garanzia di esercizio della giurisdizione, ancora una volta non sembra appropriato guardare al titolo del reato, per la pretestuosità che, come detto, potrebbe essere racchiusa nell'istaurazione di un procedimento, ad esempio, per un omicidio, né, come pure accennato, alla configurabilità di un *fumus persecutionis* giacché un simile parametro di giudizio, oltre alla ineludibile genericità che sarebbe inevitabile fonte di disparità di trattamento, di abusi e di strumentalizzazione politica, avrebbe anche il difetto di una ingerenza del Parlamento nelle valutazioni di pertinenza della autorità giudiziaria procedente.

Si è ritenuto criterio-guida nella selezione di cui si tratta, la individuazione di situazioni rispetto alle quali il cedimento della garanzia funzionale sia correlato, per un verso, al particolare *vulnus* che l'istituzione parlamentare subirebbe dal mancato svolgimento del giudizio e, per un altro verso, al rischio che l'accertamento penale e l'esercizio del magistero giurisdizionale possano essere vanificati, nella consapevolezza che le convergenti competenze delle autorità giudiziarie hanno la eminente funzione di attuazione dell'ordinamento giuridico, condizione di esistenza di uno Stato di diritto.

Sulla base di queste considerazioni, la proposta di legge costituzionale individua tre convergenti condizioni, di cui è giudice supremo la Camera di appartenenza del parlamentare, affinché i procedimenti debbano avere integrale corso.

Anzitutto si deve trattare di fatti penalmente dotati di eccezionale tasso di gravità, come i reati contro la vita, la libertà sessuale, la personalità interna e internazionale dello Stato, contro l'ordine

pubblico, contro la pubblica amministrazione e l'amministrazione della giustizia. Sarebbe vuota di significato una garanzia che avesse a cedere anche rispetto a contesti criminosi di basso disvalore sociale.

In secondo luogo, ad evitare ogni possibile strumentalizzazione, la Camera di appartenenza deve poter valutare la sussistenza di elementi rilevanti che stanno a fondamento del fatto contestato. Anche un gravissimo delitto, ad esempio un omicidio, ben può essere scarsamente supportato sul piano probatorio e, pur nella consapevolezza della delicatezza di questo aspetto valutativo, non si ravvisano alternative ad una simile previsione, a rischio di recedere nella « categoria » del *fumus persecutionis*. Insomma un secondo « caso Andreotti » non deve poter verificarsi nel nostro ordinamento democratico e questa vicenda giudiziaria è qui evocata solo al fine di chiarire le ragioni per le quali si richiede il presupposto in questione onde anche il livello di consistenza sul quale esso poggia.

Da ultimo, non devono mancare concrete esigenze processuali come la necessità di procedere celermente, la preoccupazione di dispersione delle prove, il pericolo di allontanamento definitivo dall'esercizio della giurisdizione e simili, perché i procedimenti siano sospesi o iniziati.

3. Un'ultima questione deve essere affrontata per evitare che la garanzia per la libertà e la pienezza della funzione parlamentare si traduca in odioso beneficio personale del singolo deputato o senatore. Ci si riferisce al pericolo racchiuso nella sospensione o nel mancato inizio dei procedimenti, di recidere definitivamente la possibilità di esercitare la giurisdizione, in guisa che, al termine del mandato parlamentare, allorché cioè, in ogni caso, il corso della giustizia sarebbe destinato a riprendere definitivamente, esso non abbia più motivo di riprendere per la forzata, mancata acquisizione delle prove. Come già rilevato, un sacrificio di questo genere, integrante una omessa attuazione dell'ordinamento, non sarebbe tollerabile in

nome di alcun altro interesse, nemmeno di quello alla libertà ed all'efficienza del Parlamento repubblicano.

Nulla, dunque, deve poter bloccare la acquisizione delle prove per la loro essenzialità alla formulazione del giudizio, con la conseguenza che l'elezione a deputato od a senatore sospenderà automaticamente i procedimenti in corso o impedirà l'inizio di altri per evenienze successive, ma tutto quanto integri materiale probatorio che, ove non raccolto, rischia di andare disperso ovvero può essere non ripetibile, ci si trovi in indagini preliminari ovvero in ambito strettamente processuale, deve poter essere assicurato all'accertamento penale, fermo restando il divieto di trarre la benché minima conseguenza dai relativi risultati.

L'acquisizione di prove in indagini preliminari non potrà mai tradursi nell'atto di esecuzione dell'azione penale perché ciò violerebbe la regola di non procedibilità, allo stesso modo in cui, ci si trovi in sede dibattimentale o meno, alcun tipo di valutazione anche interlocutoria potrà essere effettuata, pena la configurazione di situazioni di autentica illiceità.

4. È difficile ritenere che il sistema di garanzia della libertà e dell'efficienza della funzione parlamentare possa operare a dovere limitandone il raggio d'azione alla immunità dai procedimenti penali. Esso deve essere esteso anche alla attuazione delle sentenze di condanna, secondo lo schema che aveva guidato i Padri costituenti, i quali avevano sancito l'esigenza dell'autorizzazione a procedere anche per l'esecuzione degli ordini di carcerazione. La follia abrogatrice del 1993 spazzò via anche questa garanzia.

Basterebbe, però, pensare al modo in cui lo svolgimento dei processi, dal punto di vista temporale, è suscettibile di essere governato e comunque alla importanza che anche una unità dei componenti può rivestire per le deliberazioni dell'intera Camera di appartenenza del parlamentare, per comprendere agevolmente che non c'è sostanziale differenza di problematiche da affrontare a seconda che si discuta dell'autorizzazione alla esecuzione di una

ordinanza di custodia cautelare ovvero di un ordine di carcerazione, laddove la questione sia riguardata dall'obbiettivo angolo visuale della salvaguardia delle esigenze dell'istituzione.

Anche a questo proposito è necessario, però, attendere all'opportuno temperamento dei vari interessi, di quello dell'attuazione dell'ordinamento con l'esecuzione dei giudicati da cui dipende l'autorità del potere giurisdizionale e di quello alla funzionalità del Parlamento ove si forma la volontà popolare. La proposta di legge costituzionale, sulla scia di quanto ritenuto con riferimento alla immunità dai processi, prende in considerazione, per le ragioni già esposte, l'eccezionale gravità dei fatti per i quali vi è stata condanna definitiva, con l'integrazione relativa alla entità della pena da scontare. Sembra logico che una pena breve, tenendo conto delle alternative alla detenzione compatibili con l'esercizio del mandato parlamentare, non sia ragione sufficiente per privare l'istituzione di un suo membro, mentre il coniugarsi di una pena di lunga durata con il rilievo penale del fatto commesso, di cui si è detto in precedenza, può costituire motivo valido per il cedimento della immunità.

5. Onorevoli colleghi, ogni proposta di legge nasce per essere anzitutto momento

di riflessione e quindi per essere integrata, modificata, migliorata. Questa proposta di legge costituzionale è presentata nella consapevolezza che non diversa ne sarà la sorte. Con essa, però, si ritiene di aver approntato un sistema rispettoso di ogni interesse tra quelli che vengono in rilievo. La necessità di ricondurre ad equilibrio i rapporti tra politica e giustizia è ormai sentita da tutti, opposizione e maggioranza, con la stessa intensità e con il medesimo senso di responsabilità e non è seriamente contestabile che lo snodo essenziale sia rappresentato dalla questione trattata nella presente proposta di legge costituzionale. Nell'ottica, poi, di processi che comunque saranno celebrati alla scadenza del mandato e della operatività della sospensione dei termini di prescrizione, sembra che, attraverso l'individuazione di criteri selettivi in virtù dei quali potrà verificarsi il cedimento delle immunità dai procedimenti penali e dall'esecuzione delle sentenze definitive, i due poteri dello Stato che vengono in rilievo, il « giudiziario » e il « legislativo », abbiano ricevuto equivalente considerazione, sia dal lato del sacrificio funzionale sia dal lato della riaffermazione della loro essenzialità nell'ordinamento costituzionale vigente.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

ART. 1.

1. Dopo il primo comma dell'articolo 68 della Costituzione sono inseriti i seguenti:

« I deputati e i senatori non possono essere sottoposti a procedimenti penali e quelli pendenti al momento della elezione non proseguono fino alla scadenza del mandato. Tuttavia, il giudice può chiedere alla Camera alla quale appartiene il parlamentare l'autorizzazione a procedere per l'eccezionale gravità del fatto delittuoso, per la elevata rilevanza degli elementi acquisiti e per la sussistenza di speciali esigenze processuali. In ogni caso, l'improcedibilità non pregiudica l'assunzione degli elementi di prova urgenti o non ripetibili.

Nessun membro del Parlamento può essere tratto in arresto o mantenuto in detenzione in esecuzione di una sentenza, anche irrevocabile, fino alla scadenza del mandato. Il pubblico ministero può chiedere alla Camera di appartenenza l'autorizzazione alla esecuzione dell'ordine di carcerazione per la eccezionale gravità dei fatti delittuosi e per la rilevante entità della pena da scontare ».

2. Al secondo comma dell'articolo 68 della Costituzione, le parole: « in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna, ovvero se » sono soppresse.

PAGINA BIANCA

€ 0,30



14PDL0056980