

# SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI (1^)

MARTEDI' 10 GIUGNO 2003

**274<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*

PASTORE

***(1014) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - CONSOLO ed altri. - Modifica dell'articolo 68 della Costituzione***

***(1733) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - FALCIER ed altri. - Modifica dell'articolo 68 della Costituzione***

***(1852) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - COSSIGA. - Integrazione dello status dei membri del Parlamento in materia di prerogative e immunità parlamentari***

***(2304) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - PASTORE. - Integrazione dell'articolo 68 della Costituzione in tema di sospensione dei procedimenti penali nei confronti dei membri del Parlamento***

(Esame congiunto e rinvio)

Il presidente PASTORE dà conto, anzitutto, del disegno di legge n. 2304, a sua firma, che propone di premettere all'articolo 68, secondo comma, della Costituzione, un periodo che riprende nella sostanza la formula approvata il 4 giugno scorso dal Parlamento europeo, cioè che un procedimento penale nei confronti di un membro del Parlamento deve essere sospeso qualora lo richieda la Camera di appartenenza. Osserva che la norma stabilisce una garanzia diversa da quella che operò fino al 1993 in quanto prevede, da parte della Camera di appartenenza, un atto successivo all'avvio di un procedimento penale, anziché la rimozione di un impedimento generale per l'esercizio dell'azione penale e anche per lo svolgimento di indagini preliminari.

Si sofferma quindi sul disegno di legge n. 1014, che estende l'area oggettiva dell'insindacabilità all'attività politica svolta al di fuori della sfera strettamente parlamentare e reintroduce l'istituto dell'autorizzazione a procedere senza la quale nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a procedimento penale, ma solo se questo determini un rilevante pregiudizio al regolare ed efficiente svolgimento dell'attività parlamentare. Ove la Camera di appartenenza non si pronunci sulla richiesta entro centoventi giorni, l'autorizzazione si intende concessa.

Illustra poi il disegno di legge n. 1733, che riformula l'intero articolo 68 della Costituzione, al fine di chiarire lo stretto nesso funzionale tra le opinioni espresse e l'attività parlamentare, riaffermato dalla Corte costituzionale delimitando così l'ambito della insindacabilità, in modo da estendere la garanzia ad ogni altra attività di divulgazione o di critica svolta in luogo pubblico. Oltre a introdurre chiarimenti per

quanto concerne la libertà personale e la riservatezza delle conversazioni del parlamentare, il disegno di legge prevede una riserva di legge per la determinazione delle norme procedurali per la presentazione e la valutazione delle richieste di autorizzazione. Infine, commentando il disegno di legge n. 1852, che prospetta la reviviscenza delle norme del vecchio articolo 68 della Costituzione, il Presidente sottolinea la previsione dello specifico reato di attentato agli organi costituzionali dello Stato, consistente nella violazione delle disposizioni costituzionali poste a garanzia del parlamentare da parte di qualsivoglia autorità giudiziaria o della Corte costituzionale. Conclude la propria esposizione preliminare, riservandosi di integrare l'illustrazione per eventuali ulteriori iniziative legislative che sono state già preannunciate in via informale e anche di nominare un relatore.

Si apre quindi una discussione sull'ordine dei lavori.

Il senatore BASSANINI ritiene opportuno esporre fin da subito, a nome del suo Gruppo, alcune considerazioni preliminari sull'esame dei disegni di legge costituzionali in titolo.

Sottolinea, in proposito, la diversa natura di norme volte a tutelare la libertà e la funzionalità del Parlamento attraverso le opportune guarentigie parlamentari e di quelle, invece, che vorrebbero introdurre anacronistici e assurdi privilegi che si tradurrebbero in forme di immunità o anche di impunità per i parlamentari. Infatti, il principio dell'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge può essere derogato solo in virtù di guarentigie speciali e funzionali legittimamente stabilite dalla Costituzione.

La tutela della libertà e della funzionalità del Parlamento, a suo avviso, non può perseguirsi attraverso il ripristino del vecchio articolo 68 della Costituzione, proposto con il disegno di legge costituzionale n. 1852, dato che l'autorizzazione a procedere a suo tempo fu oggetto di veri e propri abusi della garanzia parlamentare e venne cancellata dall'ordinamento proprio perché, prestandosi a una interpretazione estensiva, più volte fu utilizzata per dotare i parlamentari di un salvacondotto anche nell'assoluta assenza di qualsiasi traccia di *fumus persecutionis*.

La sintetica esposizione del Presidente, in particolare sul disegno di legge n. 2304, non consente di comprendere, a suo giudizio, la connessione che vi sarebbe con la recente pronuncia del Parlamento europeo sulla stessa materia. Infatti, quell'Assemblea ha approvato una disposizione di principio che sarà attuata solo fra diversi anni e che comunque si inquadra in un contesto ordinamentale del tutto diverso da quello nazionale.

Il sistema elettorale proporzionale proprio del Parlamento europeo, infatti, rende inconcepibile l'eventualità che una maggioranza possa tentare di assicurare l'impunità ai propri componenti; inoltre, si tratta di un consesso a cui partecipano rappresentanti di quindici paesi, che arriveranno a venticinque entro breve tempo; infine, il Parlamento europeo non ha una tradizione di interpretazione estensiva della guarentigia parlamentare, né ha mai dato adito a confusione fra il principio della tutela della libertà e della funzionalità del Parlamento e il privilegio per i propri componenti. Nel caso del Parlamento europeo, poi, si deve tener conto che manca un rapporto di stretta coesione tra la maggioranza e l'Esecutivo, la cui scelta non dipende in ogni caso dai rapporti di forza all'interno dell'Assemblea.

Dall'esposizione del presidente Pastore non risulta comprensibile, a suo avviso, il rapporto che si determinerebbe fra le proposte di modifica costituzionale e la recente approvazione da parte del Senato del disegno di legge n. 2191, attuativo del vigente articolo 68 della Costituzione, all'interno del quale la maggioranza ha voluto introdurre

la sospensione *ope legis* dei processi a carico di alcune alte cariche dello Stato, che la sua parte politica giudica illegittima e incostituzionale. Da tale punto di vista, si chiede se l'eventuale approvazione delle proposte di legge di modifica dell'articolo 68 assorbiranno la norma introdotta con l'emendamento in questione ovvero si aggiungeranno a quella misura e se, in considerazione dell'avvio dell'esame della riforma costituzionale, la maggioranza abbia intenzione di sospendere la discussione del disegno di legge di attuazione dell'articolo 68 alla Camera dei deputati, in attesa dell'approvazione di una garanzia più generale o se, infine, intende utilizzare il disegno di legge ordinario quale presupposto da utilizzare per risolvere intanto specifiche situazioni processuali.

Ribadisce, in conclusione, la netta opposizione della sua parte politica a forme di immunità o di impunità per reati comuni al di fuori dello specifico ambito della funzione parlamentare, che a suo giudizio violano gravemente il principio di uguaglianza dei cittadini davanti alla legge. Dal momento che, a suo avviso, tale dissenso è condiviso dalla grande maggioranza dei cittadini, preannuncia l'intenzione della sua parte politica di opporsi alla proposta, anzitutto nelle aule parlamentari e, successivamente, per promuoverne la valutazione finale da parte del corpo elettorale, mediante *referendum* confermativo.

Il presidente PASTORE precisa che l'esposizione preliminare dei disegni di legge ha solo l'effetto di avviare l'esame, a seguito della discussione che si è aperta sulla questione delle garanzie del parlamentare contro i possibili abusi del potere giudiziario e sul livello normativo più adatto per adeguarne la disciplina. Afferma, in proposito, che anche la recente determinazione del Parlamento europeo ha comunque una rilevanza politica e istituzionale di cui la Commissione dovrebbe tenere conto.

Si dice infine consapevole della necessità di ricercare un consenso ampio, tenendo conto di quanto è accaduto nel passato, per cui ritiene opportuno cogliere l'occasione quanto meno per avviare la discussione sulla materia, che proseguirà nella massima apertura e nella considerazione delle ulteriori iniziative legislative che sono state annunciate.

Il senatore PETRINI esprime perplessità sul modo in cui viene organizzato il lavoro della Commissione. Rileva, in proposito, che alcuni importanti iniziative, come la proposta di istituire la Commissione di inchiesta sui fatti di Genova in occasione della riunione del G8 del 2001 e il disegno di legge costituzionale volto ad abolire qualsiasi riferimento alla pena di morte nella Costituzione, sono regolarmente ignorate nella predisposizione del calendario settimanale dei lavori pur essendo all'ordine del giorno da diversi mesi, mentre improvvisamente si avvia l'esame dei disegni di legge costituzionali di modifica dell'articolo 68 subito dopo che l'Assemblea del Senato ha approvato in seconda lettura il disegno di legge di attuazione del vigente articolo 68. Pur riconoscendo che l'avvio dell'esame è stato deciso nel rispetto formale delle procedure osserva tuttavia che il confronto con i Gruppi parlamentari di opposizione sulla trattazione della materia dell'immunità parlamentare avrebbe meritato un'attenzione particolare in sede di programmazione dei lavori, considerato il chiaro significato politico della proposta. La premura con cui si è inteso avviare l'esame dei disegni di legge costituzionali in titolo a suo avviso non è giustificata e si deve perciò stigmatizzare la evidente qualificazione politica, ispirata dalle solite preferenze della maggioranza,

nella scelta delle priorità del lavoro della Commissione che, invece, dovrebbero tenere conto delle esigenze reali del Paese. Al riguardo, afferma che la questione delle garanzie del parlamentare non interessa affatto i cittadini italiani, per cui la celerità del nuovo *iter* parlamentare appare assurda e sospetta.

Il presidente PASTORE ricorda che l'avvio dell'esame dei disegni di legge è stato debitamente proposto e approvato durante la seduta della Commissione di mercoledì 4 giugno, nella quale erano presenti anche alcuni senatori di opposizione.

Il senatore PETRINI ribadisce che, a parte il rispetto formale delle procedure, un'attenzione maggiore verso i Gruppi dell'opposizione non sarebbe stata fuori luogo. Resta, a suo avviso, l'illogicità di trattare la modifica dell'articolo 68 della Costituzione immediatamente dopo l'approvazione da parte del Senato del disegno di legge attuativo del precetto costituzionale oggi vigente. Per cui conferma il dissenso sull'ordine dei lavori e sottolinea che il contenuto delle proposte in esame a suo avviso dimostra che le finalità della modifica sono volte esclusivamente a soddisfare specifiche esigenze processuali.

Il senatore PASSIGLI manifesta la propria sorpresa di fronte all'accelerazione dell'esame di proposte di modifica della Costituzione depositate in Parlamento ormai da diversi mesi. Le ragioni indicate dal Presidente per sostenere l'avvio dell'esame, a suo avviso, non sono fondate e, al contrario, sono del tutto estranee ai lavori della Commissione. Ricorda, in proposito, che la revisione dell'articolo 68 della Costituzione fu realizzata ben dieci anni or sono per cui l'urgenza appare determinata esclusivamente da ragioni politiche. D'altra parte, proprio la preannunciata presentazione di ulteriori iniziative legislative avrebbe dovuto indurre, a suo giudizio, a prevedere tempi diversi, anche al fine di consentire una esposizione introduttiva che tenesse conto di tutte le proposte. Sarebbe stato preferibile, inoltre, svolgere un'ampia discussione in sede di Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi sui modi e sui tempi dell'esame. In conclusione, auspica che le alterazioni continue delle prassi parlamentari che nel corso della legislatura hanno condizionato l'andamento dei lavori del Senato non abbiano a verificarsi anche in seno alla Commissione e sottolinea l'opportunità di assicurare un rispetto sostanziale per i Gruppi dell'opposizione, per i quali anche la forma e i tempi del confronto hanno una rilevanza politica.

Il senatore MANCINO sottolinea l'importanza del rapporto che si realizza fra i propositi di riforma del Regolamento, più volte manifestati dal Presidente del Senato, in funzione di un riequilibrio dei ruoli della maggioranza e dell'opposizione che tenga conto del consolidamento del sistema maggioritario, e l'esigenza di chiarire una questione assai rilevante nel dibattito politico, qual è il possibile ripristino dell'autorizzazione a procedere. In proposito ricorda che la ragione della modifica costituzionale che portò nel 1993 alla revisione dell'articolo 68 risiede anzitutto nei ripetuti abusi di quello strumento da parte di tutti i Gruppi parlamentari, che in modo arrogante avevano tentato di difendere la posizione dei propri componenti di fronte alle inchieste giudiziarie. Dunque, a suo avviso, un ritorno all'istituto dell'autorizzazione a procedere si tradurrebbe inevitabilmente in una nuova impunità per i parlamentari della maggioranza, a meno che

non si realizzi un disegno di riforma che, accanto a uno statuto della maggioranza, definisca i diritti dell'opposizione.

Osserva, inoltre, che l'esame dei disegni di legge costituzionale in titolo dovrebbe essere proseguito una volta verificata la compatibilità costituzionale della norma sulla sospensione dei processi per le alte cariche dello Stato, che la maggioranza intende introdurre attraverso la legge ordinaria. Infatti, se contrariamente a quanto ritiene la sua parte politica quella disposizione dovesse essere ritenuta coerente al dettato costituzionale, allora non vi sarebbe, a suo avviso, la necessità di intervenire sulla materia delle guarentigie del parlamentare con legge costituzionale poiché, dato il precedente, si potrebbe agevolmente legiferare per via ordinaria.

Conclude, auspicando che l'organizzazione dei lavori della Commissione non costringa i parlamentari ad affrontare, come nel luglio dello scorso anno, un confronto dirompente a ridosso della pausa estiva e che dunque il seguito dell'esame dei disegni di legge costituzionale in titolo sia rinviato a settembre, il che consentirebbe anche di acquisire eventuali, ulteriori iniziative legislative.

Il senatore MANZELLA ricorda fra gli argomenti in attesa di esame da parte della Commissione anche il messaggio del Presidente della Repubblica che auspica un riequilibrio del confronto fra maggioranza e opposizione e il ripristino di condizioni sostanziali di pluralismo nell'informazione, assegnato e non discusso dalla Commissione ormai da un anno, un tempo emblematicamente diverso da quello che intercorre fra l'approvazione del disegno di legge attuativo del vigente articolo 68 della Costituzione e l'inizio dell'esame delle proposte di modifica della stessa disposizione costituzionale. Ricorda, inoltre, la vicenda della integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti regionali e locali, prevista da norma costituzionale e invocata da tutti i governi territoriali, sospesa fin dall'inizio della legislatura.

Il confronto con il tempo dedicato ad altri provvedimenti rende incomprensibile, a suo giudizio, la fretta con cui si procede poiché è palesemente inconsistente la minaccia persecutoria che penderebbe sui parlamentari.

La comparazione addotta dal Presidente richiamando la deliberazione recente del Parlamento europeo a suo avviso dovrebbe essere più cauta e meriterebbe di essere verificata nell'incontro che si svolgerà in settimana con una delegazione della Commissione per gli affari giuridici e il mercato interno del Parlamento europeo. Inoltre, la modifica apportata nel 1993 all'articolo 68 della Costituzione fu determinata dall'abuso scandaloso e protratto nel tempo dell'istituto dell'autorizzazione a procedere, piuttosto che dalla presunta soggezione che secondo alcuni ebbero in quel momento i parlamentari.

In realtà, alcune delle proposte di modifica costituzionale in titolo implicano lo spostamento dell'immunità dalle specifiche misure del procedimento penale al processo in sé e dunque si prospettano, a suo giudizio, come una alterazione degli equilibri fra i poteri dello Stato.

In conclusione sottolinea la necessità di evitare ulteriori asprezze nel confronto fra la maggioranza e l'opposizione, dovute a un delirio di onnipotenza della maggioranza che, a suo giudizio, non ha motivo di esistere specie dopo i più recenti risultati elettorali.

Il senatore VILLONE conferma il rifiuto della sua parte politica verso l'idea che con legge costituzionale si possa introdurre qualunque contenuto e che il richiamo alle deliberazioni del Parlamento europeo possa fugare ogni dubbio di legittimità e di opportunità.

Si rivolge quindi al Presidente affinché chiarisca formalmente le determinazioni da assumere per il seguito dell'esame dei disegni di legge in titolo, anche in considerazione delle ulteriori proposte che sono state preannunciate. Chiede, inoltre, che il Governo dia conto della propria posizione in materia.

Il presidente PASTORE assicura che l'esame dei disegni di legge in titolo sarà ripreso non prima di tre o quattro settimane, in attesa che siano presentate le ulteriori proposte legislative già annunciate: successivamente, l'Ufficio di Presidenza deciderà se avviare la discussione generale ovvero rinviarla ulteriormente. Assicura, quindi, che i Gruppi saranno espressamente informati quando la questione sarà trattata dall'Ufficio di Presidenza. Per quanto riguarda i disegni di legge il cui esame è stato sollecitato dal senatore Petrini, ricorda che la proposta di inchiesta parlamentare sui fatti di Genova è già pervenuta alla fase della votazione finale, mentre l'esame del disegno di legge costituzionale sull'abolizione della pena di morte sarà ripreso, come richiesto, nelle prossime sedute della Commissione.

Il sottosegretario BRANCHER dichiara che il Governo, per il momento, non intende assumere proprie iniziative sulla materia della modifica dell'articolo 68 della Costituzione e si riserva di intervenire al termine della discussione generale.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.