



FONDAZIONE^{ETS}
LUIGI EINAUDI
PER STUDI DI POLITICA
ECONOMIA E STORIA

DISEGNO DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI ...

Presentato il ...

Modifica dell'Articolo 68 della Costituzione

Onorevoli colleghi!

Il testo originario dell'art. 68 cost., così come emendato dall'Assemblea Costituente veniva approvato il 20 dicembre 1947, ed entrava in vigore il 1 gennaio 1948. Il dibattito si svolgeva prevalentemente nella seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, composta da giuristi illustri quali tra i più noti si ricordano Tommaso Perassi (PRI), Piero Calamandrei (pd'A), Costantino Mortati (DC), Giovanni Leone (DC), Ezio Vanoni (DC), Emilio Lussu (pd'A), Luigi Einaudi (PLI), Giuseppe Cippi (DC), Attilio Piccioni (DC) e Bartolomeo Cannizzo (PLI).

I padri costituenti con spirito garantista, lungimiranza e competenza fissavano i principi cardine dell'immunità processuale quale garanzia insuperabile per i rappresentanti dei cittadini in Parlamento e quale principio da difendere in maniera ancora più pregnante rispetto all'insindacabilità - che viene inserita nel primo comma dell'art. 68 e nemmeno dibattuta - in quanto consideravano i profili procedurali alla base del bilanciamento dei poteri dello Stato.

La norma, dunque, così come concepita prevedeva che i deputati non potessero essere privati della libertà personale neanche in esecuzione di una sentenza

penale, senza l'autorizzazione della Camera di appartenenza.

Venivano così fissati i punti cardine del pensiero democratico liberale per cui: la libertà dei rappresentanti è condizione indefettibile per la libertà dei rappresentati e solo di fronte a fatti di grave offesa per la collettività l'esercizio del mandato parlamentare può cedere all'esigenza di tutela della legalità; veniva ristretto il campo applicativo ai soli delitti per i quali si rendeva obbligatorio il mandato o l'ordine di cattura.

La successiva revisione dell'art 68 della cost. si realizza in un periodo storico tra i più tormentati e controversi della storia repubblicana, in una fase di conflitto permanente tra Parlamento e magistratura. A seguito degli scandali succedutisi nel corso dell'IX legislatura, in cui le pressioni mediatiche e giudiziarie hanno condotto al vilipendio di deputati e senatori (si ricordi quando il pool della Procura di Milano minacciò le dimissioni per affossare un progetto di legge pendente, in disprezzo al principio di divisione dei poteri), l'uso dello strumento dell'autorizzazione a procedere sembrava finalizzato al solo scopo di impedire il regolare svolgimento dei processi; "il rifiuto" era diventato evento abituale (dal 1992 al 1994 vennero respinte più di 600 richieste di autorizzazione a

procedere) e l'improcedibilità era stata trasformata in impunità.

Quasi tutte le forze politiche dell'epoca condividevano la necessità di frenare i "sentimenti di pancia" del paese giungendo financo a cavalcare il principio che fosse necessario mutare un sistema di "apparenti" privilegi in contrasto con il principio di uguaglianza di fronte alla legge, pur tuttavia, all'evidenza inconsapevoli che l'abolizione dell'immunità parlamentare potesse segnare una deriva illiberale e antidemocratica.

Ed infatti, la pretesa "distorsione democratica", passi l'accezione, dell'art. 68 è radicata nella celata pretesa di espiare i peccati del paese attraverso la condanna di una classe politica in cui i Partiti erano responsabili di gravi scorrettezze avendo di sovente utilizzato la norma per poter perseguire i deputati avversari se sottoposti ad indagini con una richiesta di dimissioni in barba alla presunzione di innocenza, e divenendo però garantisti se l'indagato era invece un loro esponente. In buona sostanza l'interpretazione data all'art. 68 si era discostata dalla ratio originaria dei Padri fondatori di tutelare l'autonomia e l'indipendenza del Parlamento, e la norma era divenuta un mero strumento per impedire l'accertamento della responsabilità penale, in assenza anche di atti presumibilmente persecutori da parte dell'autorità

precedente – come avvenuto negli anni del regime.

Il Senato approvò in via definitiva e con maggioranza qualificata dei due terzi degli aventi diritto la riforma costituzionale che stravolgeva l'art. 68. Precedentemente, la Camera si era espressa allo stesso modo e con la stessa maggioranza qualificata, rendendo così evitabile il referendum confermativo. Lo scontro parlamentare ci fu, ma con i partiti che chiedevano restrizioni dell'immunità ancora più drastiche. Nessuno votò contro la riforma. Se al Senato, nell'ultima votazione, il quorum qualificato dei due terzi fu superato di soli sei voti, con 224 approvazioni, non fu per una silenziosa resistenza ma perché in entrambe le camere la falcidia degli avvisi di garanzia lasciava puntualmente vuoti i banchi.

Con la Legge Cost. 3/1993 si modificava il dettato dell'art. 68 nella formula vigente (*I membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni. Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, né può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale, o mantenuto in detenzione, salvo che in esecuzione di una sentenza irrevocabile di*

condanna, ovvero 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 sequestro di corrispondenza). Così consentendo all'autorità giudiziaria di avviare un procedimento penale nei confronti di un deputato o di un senatore senza l'obbligo di chiedere l'autorizzazione alla Camera di appartenenza. Da quel momento, l'autorizzazione deve essere chiesta solo quando l'autorità giudiziaria ravvisa gli estremi per limitare la libertà personale, domiciliare o di corrispondenza del parlamentare, in questo caso spetta alle Camere decidere se uno dei loro membri possa essere arrestato, perquisito e sottoposto a intercettazione.

Con l'abolizione dell'autorizzazione a procedere l'Italia si è avvicinata, per quanto concerne le garanzie parlamentari, all'ordinamento anglosassone, seppure la struttura della magistratura italiana, i cui membri sono selezionati per concorso pubblico secondo criteri tecnico-burocratici, è opposta rispetto alla tradizione anglosassone in cui il modello accusatorio ha imposto la separazione delle carriere quale insopprimibile corollario del diritto di difesa; al contrario nel nostro

ordinamento il Pubblico Ministero non risponde della propria attività, è sottratto alla vigilanza degli altri poteri dello Stato ed è in grado di influenzare la giurisdizione e di sottoporre liberamente a indagine ogni membro del Parlamento.

Nel nostro paese, le indagini preliminari sono purtroppo divenute una "patologia" sotto i riflettori dei mezzi di informazione in spregio del dettato costituzionale che sancisce il principio del contraddittorio nella formazione della prova nel corso del dibattimento.

Di conseguenza, le scelte effettuate nell'esercizio dell'azione penale e anche nell'uso dei medesimi mezzi di indagine sono oggi da considerarsi di rilievo politico in quanto è proprio dal loro esercizio che discende non solo la protezione della dignità e libertà dei cittadini, ma anche la definizione di una rilevante parte delle scelte di politica criminale volte alla repressione dei delitti. Si tratta di una discrezionalità dell'organo inquirente e poi del giudicante, che a differenza di quanto avviene negli altri paesi democratici, viene in Italia esercitata in piena indipendenza da chi in nessun modo può essere chiamato, neanche indirettamente, a rispondere delle scelte politiche in assenza di poteri di rappresentanza, che invece restano in capo al legislatore fortemente

menomati dall'invadenza di altro potere dello Stato.

Inoltre, il bombardamento mediatico, che sovente trae le proprie informazioni proprio dagli uffici della Procura è altamente violativo del segreto istruttorio e, di conseguenza, dell'autonomia del Parlamento, non più libero di valutare discrezionalmente le richieste delle procure concernenti specifici atti bensì sollecitato a concedere l'autorizzazione a procedere sull'onda di una spinta meramente giustizialista.

E' infatti noto, come la narrazione giornalistica renda i cittadini convinti della colpa; come le informazioni di garanzia, fino a qualche mese fa, pubblicate a stralcio sui giornali diventano sentenze di condanna e le conferenze dei PM concludono processi ancora non iniziati.

Secoli di battaglie politiche che hanno sancito il "sacro" principio della divisione dei poteri svaniscono di fronte al dannoso sentimento di giustizialismo preventivo dove il giudice finisce per sostituire l'elettore (le recenti cronache dimostrano come alcuni magistrati non siano estranei a porre in essere iniziative politiche) e il Parlamento viene messo sotto processo.

L'abrogazione del secondo comma dell'art. 68 della cost. traduce il concetto populista dell' "uno vale uno": ovvero il

parlamentare quale cittadino eguale agli altri deve essere privo di garanzie processuali.

Eppure, se ci si adopera ad una riflessione più attenta sul tema viene spontaneo evincere che è proprio il principio di uguaglianza ad imporre di disciplinare in modo uguale fattispecie uguali e disciplinare in modo diverso fattispecie diverse; le prerogative per i rappresentanti dei cittadini sono nate dalla speciale necessità di difendere la funzione che gli stessi esercitano ed il legislatore non può dimenticare l'eccezionalità della funzione pubblica, il cui corretto e libero esercizio inevitabilmente incide sulla vita e sugli interessi di ogni singolo cittadino.

Ci si chiede dunque come si possa sostenere che un membro del parlamento eserciti una funzione "uguale" a quella degli altri? Come si può ritenere che la sua libertà di azione non debba essere tutelata? La risposta è semplice: volendo "ridisegnare" il ruolo che ricopre e puntando all'abbattimento per via processuale dei parlamentari, ossia del Parlamento.

In una democrazia rappresentativa: uno non varrà mai uno!

L'istituto delle guarentigie parlamentari è affermato anche a tutela dei membri del Parlamento Europeo, nel Protocollo n. 7 sui privilegi e le immunità dell'Unione

Europea, pubblicato in Gazzetta ufficiale il 16 dicembre 2004. In particolare, per quanto concerne l'immunità processuale, che qui ci occupa, si legge all'art 9:

“Per la durata delle sessioni del Parlamento europeo, i membri di esso:

g) beneficiano sul territorio nazionale, delle immunità riconosciute ai membri del Parlamento del loro Stato,

h) non possono, sul territorio di ogni altro Stato membro, essere detenuti né essere oggetto di procedimenti giudiziari.

L'immunità non può essere invocata in caso di flagrante delitto e non può pregiudicare il diritto del Parlamento europeo di togliere l'immunità ad uno di essi”.

La norma prevede dunque una disciplina multilivello, secondo il territorio dell'autorità procedente. Qualora, infatti, il parlamentare sia destinatario di una richiesta di autorizzazione nel proprio Stato di appartenenza, si applica la legge del medesimo. Dunque, nel nostro ordinamento fonte di regolazione sarebbe l'art. 68 cost.. Allorquando, invece, il membro del Parlamento europeo fosse sottoposto a processo in altro Stato membro sarebbe esclusa la possibilità di arresto, salvo che in flagranza di reato, e il prosieguo del procedimento giudiziario.

E' evidente che la soluzione adottata, nel rispetto delle tradizioni giuridiche nazionali, possa risultare discriminatoria.

Ed infatti, il parlamentare europeo, eletto in Italia, potrebbe godere di garanzie affievolite nel paese di origine (in Italia) e di più significative in altro Stato dell'UE.

Detta incongruenza deve essere necessariamente evidenziata.

Il clima degli anni della Legge Cost. n. 3/1993 e l'evidente responsabilità delle stesse Camere condussero a riformare l'istituto dell'autorizzazione a procedere, così da renderlo un'autorizzazione ad acta. Per punire una classe dirigente colpevole di condotte inadeguate si è umiliato il ruolo del rappresentante politico, i cui giudizi di valore sono frequentemente rimessi ai giudici.

Il sistema sorto nella stagione di “Mani Pulite” è ormai sommerso dalle macerie; rimane la revisione di una norma costituzionale, quella in esame, che ha provocato un profondo e pericoloso squilibrio tra potere legislativo e potere giudiziario tale da rendere deputati e senatori spesso succubi della connivenza tra Procure e la macchina dei media: il noto circuito mediatico – giudiziario.

La finalità perseguita dal Mortati, Calamandrei, Einaudi e dagli altri Padri della Repubblica non era certo quella di garantire l'impunità ad un collega di partito bensì quella di attribuire all'elettore la valutazione insindacabile dell'operato del

politico, che esercita la funzione più importante per la vita della cittadinanza.

E' proprio condividendo gli alti principi ed ideali dei Padri costituenti che riteniamo necessario provvedere a reintrodurre l'originaria formulazione del secondo comma dell'art. 68, lasciando eventuali migliorie e aggiornamenti, anche alla luce della legislazione vigente, al confronto parlamentare così come avvenuto nel corso del dibattito alle Camere del 92'-93' (Cfr. La proposta di Legge Costituzionale – posta in votazione dal Vicepresidente Sen. Gino Scevarelli (PSI) e adottata al Senato il 18 febbraio 1993, con 194 Senatori Presenti, 110 voti favorevoli, 83 voti contrari, 1 astenuto – che prevedeva di posticipare la richiesta di autorizzazione a procedere al termine delle indagini preliminari: "l'autorità giudiziaria quando, al termine delle indagini preliminari, ritenga di esercitare l'azione penale nei confronti di un membro del Parlamento, né da immediata comunicazione alla camera di appartenenza, trasmettendo gli atti del procedimento"). L'attuale formulazione dell'art. 68 della nostra Costituzione costituisce un *unicum* nella realtà occidentale: da un lato un giudice burocrate, dall'altro l'assenza dell'immunità parlamentare. Per di più la mancata previsione della separazione delle carriere permette agli organi requirenti di esercitare pressioni sugli organi giudicanti

attraverso una rappresentanza politica assai significativa all'interno del CSM e di ANM.

Lo stesso si dica per l'autovalutazione dei magistrati che allo stato è solamente formale: nel triennio 2017-2021 le valutazioni positive sono state 7.394 pari al 99,2 %; le valutazioni negative in totale sono state 54 pari allo 0,5% (dati forniti dalla Ministra Cartabia in risposta all'interrogazione a risposta immediata n. 3-02552 presentata dall'On. Enrico Costa).

Si è, dunque, scelto e attuato un sistema spurio inidoneo a garantire un equilibrio in assenza di adeguati contrappesi all'oggettivo pericolo di derive del potere degli organi giudiziari, all'interno dei quale sono fisiologicamente presenti, come in ogni gruppo di individui, eccellenze, mediocrità e devianze.

Il limite della riforma dell'art. 68 Cost., come spiega Sabino Cassese, Giudice emerito della Consulta, è dovuto all'uso che le procure hanno fatto dei procedimenti penali, che hanno dato luogo a quella che viene chiamata correntemente "la gogna", ma più precisamente si può definire una procedura di *naming and shaming*, connessa ad una forte politicizzazione delle procure.

Se il Parlamento, aveva fatto un cattivo uso delle autorizzazioni a procedere, le procure hanno fatto un cattivo uso dei

procedimenti penali, una volta aperta la strada dalla modifica dell'art. 68. Alcuni casi di richieste di autorizzazione sono diventati veri e propri campi di battaglia.

Quando il rapporto tra poteri dello Stato diviene conflitto per i cittadini ne derivano solo pregiudizi ed è nel solco del principio di divisione dei poteri che si evolve e si manifesta una democrazia. Lo spirito di leale collaborazione tra le istituzioni deve essere preservato ponendo confini chiari per proteggerne la reciproca indipendenza.

In conclusione, l'assenza di qualsivoglia forma di responsabilità e valutazione, anche solo professionale dei magistrati e la riforma costituzionale del 1993 hanno cagionato indubbe e gravissime distorsioni all'ordine democratico costituzionale a cui bisogna necessariamente porre rimedio, facendo "un passo indietro" per farne uno in avanti.

La principale preoccupazione che ci sollecita a chiedere la riforma del secondo comma dell'art. 68 della Costituzione con il ripristino del testo originario è la salvaguardia del Parlamento formato da coloro che i cittadini hanno eletto per essere rappresentati.

DISEGNO DI LEGGE

Articolo 1

L'Art. 68 della Costituzione è sostituito con il seguente:

“I membri del Parlamento non possono essere perseguiti per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a procedimento penale; né può essere arrestato, o altrimenti privato della libertà personale, o sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, salvo che sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è obbligatorio il mandato o l'ordine di cattura.

Eguale autorizzazione è richiesta per trarre in arresto o mantenere in detenzione un membro del Parlamento in esecuzione di una sentenza anche irrevocabile.”