

RESOCONTO STENOGRAFICO

Presidenza del Presidente Milano

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge costituzionale n. 1080B, dal titolo "Modifica all'articolo 68 della Costituzione in materia di immunità parlamentare dei membri del Parlamento" già approvato, in prima deliberazione, dalla Camera dei Deputati e dal Senato della Repubblica e, in seconda deliberazione, dalla Camera dei Deputati. Ricordo che, ai sensi dell'articolo 123 del Regolamento, in sede di seconda deliberazione, il disegno di legge costituzionale, dopo la discussione generale, sarà sottoposto solo alla votazione finale per l'approvazione nel suo complesso, dopo eventuali dichiarazioni di voto. Ricordo altresì che per la votazione del disegno di legge è richiesto il voto favorevole della maggioranza assoluta o il voto favorevole della maggioranza qualificata dei componenti del senato. Il relatore, senatore Lerose, ha chiesto l'autorizzazione a svolgere la relazione orale. Non facendosi osservazioni, la richiesta si intende accolta. Pertanto, ha facoltà di parlare il relatore.

LEROSE, relatore. Signor Presidente, spero che il provvedimento venga approvato e che quindi possiamo, come Governo e come Parlamento, rispondere alle esigenze avvertite dal Paese. Le recenti vicende che hanno interessato i rappresentanti della politica nelle Istituzioni rendono evidente che sono venute meno le ragioni storiche che indussero i Padri costituenti ad introdurre nella Costituzione norme volte alla opportunità di salvaguardare il libero esercizio della funzione parlamentare a fronte delle ingerenze, ritenute lesive della libertà personale dei singoli parlamentari, da parte della Magistratura. Affinché i cittadini ritornino ad avere fiducia nelle Istituzioni e nella funzione parlamentare è necessario dare un segnale forte della volontà di questo stesso Parlamento di ridurre le forme di garanzia previste dall'articolo 68 della Costituzione, almeno con riguardo alle fattispecie penali di cui agli articoli 314 e 317 del Codice Penale, realizzandosi le quali ed in presenza di una sentenza di condanna, l'autorità giudiziaria potrà procedere, senza alcuna autorizzazione, alla adozione di qualsiasi misura limitativa della libertà personale nei confronti del Parlamentare. Invito l'aula a riflettere sulla necessità di questo cambiamento

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale. E' iscritta a parlare la senatrice Celiberti. Ne ha facoltà.

CELIBERTI. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, onorevoli colleghe, sappiamo che la revisione della norma costituzionale sull'autorizzazione a procedere si rese già inevitabile nel 1993, sotto la pressione dell'opinione pubblica, in conseguenza del riconosciuto

abuso di tale strumento di garanzia da parte delle Camere con il rifiuto sistematico dell'autorizzazione anche in casi di particolare gravità, senza alcuna seria verifica della concreta sussistenza di un "fumus persecutionis": si che di fatto la garanzia procedimentale si era venuta trasformando in una inammissibile forma di immunità, contrastante con le intenzioni dei costituenti. Per rispettare la lettera e lo spirito della Costituzione nelle linee dei padri costituenti, l'istituto dell'autorizzazione a procedere, oggi, potrebbe essere utilmente recuperato solo con l'introduzione di correttivi, quali l'eliminazione dell'autorizzazione stessa per i reati di peculato e connessioni, onde evitare il ripetersi degli abusi del passato.

PRESIDENTE. E' iscritta a parlare la senatrice Canora, ne ha facoltà.

CANORA. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, onorevoli colleghe, sono convinta che per ricostituire il rapporto di fiducia fra Parlamento e cittadini, sia necessario modificare l'istituto dell'immunità poiché ormai considerato un "privilegio di casta". Del resto, anche allargando la propria visuale agli altri Paesi, si constata come esiste un'ampia immunità parlamentare per quanto riguarda l'esercizio delle proprie funzioni, che è propriamente il motivo di esistere di una legge siffatta: impedire che una denuncia pretestuosa ostacoli il libero esercizio legislativo del parlamentare. Le cose cambiano quando sono presenti reati al di fuori dell'esercizio delle proprie funzioni. Quasi nessuna democrazia protegge i parlamentari per i reati di altro genere. L'intento, in tutte le democrazie, è quello di impedire che qualcuno possa ostacolare il lavoro parlamentare, non quello di consentirgli di fare quello che vuole. L'immunità non può servire a difendere un deputato da un giusto procedimento, se questo procedimento non ha niente e che fare con l'esercizio delle funzioni di parlamentare.

PRESIDENTE. E' iscritta a parlare la senatrice Cuniglio, ne ha facoltà.

CUNIGLIO. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, onorevoli colleghe, abbiamo assistito nel corso dei decenni ad una sostanziale trasformazione dell'ampio panorama accordato dall'articolo 68 della Costituzione ai membri del Parlamento: nel periodo che va dal 1948 al 1963 la tutela penale veniva revocata prevalentemente per i reati "politici", cioè strettamente connessi all'attività di partito. Già a partire degli anni settanta, la tutela apprestata in favore dei parlamentari mutò radicalmente natura, in quanto i reati per i quali veniva chiesta l'autorizzazione a procedere si concentravano tra i delitti contro la Pubblica Amministrazione come corruzione, concussione, peculato e, successivamente, violazioni alla legge sul finanziamento pubblico dei partiti. I dati ci

dimostrano come le Camere siano state, a partire dagli anni settanta, molto “magnanime” nei confronti dei loro componenti, il che ha spezzato completamente il collegamento tra cittadini e istituzioni. Ritengo valide le proposte di modifica dell'articolo 68 e auspico che la camera dovrebbe limitarsi a verificare l'esistenza del fumus persecutionis e solo in caso di suo accertamento non dovrebbe autorizzare la misura privativa della libertà.

PRESIDENTE. E' iscritta a parlare la senatrice Bonelli, ne ha facoltà.

BONELLI. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, onorevoli colleghe, per comprendere il senso della modifica che si vuole apportare all'articolo 68 della Costituzione è opportuno porsi una domanda in merito: perché i Padri costituenti concessero tale privilegio ai parlamentari? Lo concessero perché, in buona fede, credevano nella necessità di tutelare e di garantire i membri del Parlamento da una eventuale sopraffazione di carattere politico. Ci furono componenti dell'Assemblea Costituente, come Nobile, che avanzarono dubbi sull'elasticità della norma, che poteva incoraggiare i deputati ad infrangere la legge. Tuttavia si decise di proteggere i parlamentari da qualsiasi processo non per meno garantismo ma perché in un periodo di lotta sociale potevano essere bersaglio di atti intimidatori di certi politici e magistrati. In particolare di quei magistrati che formati sotto il fascismo, potevano perseguire obiettivi punitivi nei confronti della nuova classe politica democratica. Ciò non significava che il deputato fosse al di sopra della legge, in quanto sarebbe stata la Camera cui apparteneva e a cui si attribuiva, ingenuamente, una limpidezza di giudizio, a valutare le ragioni della magistratura. L'immunità fu modificata nel 1993, in seguito a Tangentopoli perché era doveroso mandare un segnale forte alla società civile, sconvolta dagli scandali e dalla corruzione della classe politica. Il malaffare non è stato estirpato. È opportuno ritornare a ridimensionare ulteriormente l'immunità poiché la corruzione è esattamente come un cancro, la cui metastasi, se non vengono esportate in tempo, si rigenerano e invadono ogni spazio.

PRESIDENTE. E' iscritta a parlare la senatrice Onorato, ne ha facoltà.

ONORATO. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, onorevoli colleghe, sono sempre stata critica sulla intera costruzione delle prerogative parlamentari, per la difficile convivenza di tale prerogative ed altri principi costituzionali. L'immunità è un retaggio di un passato ormai lontano, capace di rappresentare, nel sistema di oggi, un ostacolo alla piena realizzazione del principio di uguaglianza di tutti cittadini di fronte alla legge. Anche la

maggioranza dell'opinione pubblica considera l'immunità ingiusta anche a causa del cattivo uso che n'è fatto negli anni. Pertanto, sono favorevole alle limitazioni delle autorizzazioni a procedere e alla proposta di revisione dell'articolo 68 della Costituzione.

PRESIDENTE. E' iscritta a parlare la senatrice Salerno, ne ha facoltà.

SALERNO. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, onorevoli colleghe, sono favorevole alla riduzione delle garanzie previste dall'articolo 68 della Costituzione poiché c'è una distanza pari a quella fra la Terra e Marte tra quello che accade in Italia e quello che succede nel resto del mondo civilizzato. La Corte di Appello di Londra, già nel 2010, ha respinto il ricorso di quattro parlamentari, tre laburisti ed un conservatore, che erano stati accusati di furto per lo scandalo (e in Inghilterra è uno scandalo) dei rimborsi spese illegittimi. I quattro parlamentari inglesi provarono ad opporre l'immunità parlamentare. La realtà è che quei parlamentari furono accusati di avere approfittato del programma di rimborsi previsto per l'espletamento di doveri pubblici per commettere reati che presuppongono un comportamento disonesto, ai quali l'immunità parlamentare non dovrebbe mai essere applicata anche nel nostro Paese. In casi come quello inglese, non si profila nessuna questione di immunità e il normale corso della giustizia penale deve aver luogo senza ansie infondate per una eventuale violazione dei principi delle immunità parlamentari.

PRESIDENTE. E' iscritta a parlare la senatrice Gentile, ne ha facoltà.

GENTILE. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, onorevoli colleghe, personalmente ritengo che il tema delle immunità parlamentari sia, da sempre, il privilegiato "terreno di scontro" tra le due contrapposte esigenze dell'uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge, da un lato, e di autonomia del potere legislativo dall'altro. Negli ultimi decenni, i veri riformatori dell'Istituto che si sono succeduti, hanno tentato di raggiungere un certo equilibrio condizionato anche dalle contingenti sensibilità che si sono manifestate nelle varie epoche, tra l'esigenza teorica di eguaglianza di tutti i cittadini dinnanzi alla legge e quella delle assenze di condizionamenti indebiti nei confronti del libero mandato parlamentare. Restando sul piano dell'origine etimologica del nome, non si può fare a meno di notare come questo si ponga quale sostantivo privativo di "munus" che significa "ufficio, carica". La parola nasconde già in sé il significato di qualcosa di eccezionale, di derogatorio rispetto alle fisiologie delle cose e che, pertanto, necessita di una convincente motivazione che ne giustifica l'esistenza. Sul piano giuridico,

dunque, il concetto di immunità viene comunemente praticato con la consapevolezza della sua portata derogatoria rispetto alle regole generali, ma tutto ciò avviene in vista di un interesse considerato primario che giustifica la violazione delle regole. Il nostro Paese sta vivendo, in questi anni, un periodo di forte contrapposizione istituzionale tra politica e magistratura, ove spesso l'istituto dell'immunità parlamentare finisce per trasformarsi in oggetto di aspre contese politiche. Noi dobbiamo cercare di fornire una declinazione più innovativa al concetto di immunità, allo scopo di renderla più comprensibile all'opinione pubblica, legandola non più all'esigenza di proteggere i politici dagli attacchi giudiziari, quanto piuttosto, al bisogno di garantire un governo stabile ed efficiente per il nostro Paese. Una personalità politica chiamata a responsabilità di governo verrebbe limitata nelle sue potenzialità laddove dovesse essere impegnata anche nella sua difesa personale in sede giudiziaria con conseguente nocimento per l'attività pubblica. Per questo motivo, voterò contro la proposta di revisione dell'articolo 68 della Costituzione.

PRESIDENTE. E' iscritto a parlare il senatore Prisco, ne ha facoltà.

PRISCO. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, onorevoli colleghe, ritengo che l'orchestrazione di un caso giudiziario contro un avversario è ancora oggi uno degli strumenti preferiti della lotta politica. L'etica pubblica vorrebbe che l'interessato si dimettesse, dichiarasse di avere fiducia nella giustizia e ritornasse al suo posto soltanto dopo esser esonerato di ogni responsabilità. Ma la giustizia è lenta, i gradi di giudizio sono tre e non si può lasciare un Paese privo dei suoi rappresentanti democraticamente eletti. Del resto, l'immunità penale non costituisce uno jus singolare derogatorio del principio di uguaglianza davanti alla legge ma costituisce piuttosto uno jus comune discendente dal principio della sovranità degli organi costituzionali. Pertanto, è necessario garantire ai membri del Parlamento, come elementi costitutivi di un organo collegiale, un effettivo ed inviolabile spazio di autonomia. Non sono favorevole, per queste motivazioni, alla revisione dell'articolo 68 della Costituzione.

PRESIDENTE. E' iscritta a parlare la senatrice Corleto, ne ha facoltà.

CORLETO. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, onorevoli colleghe, sono a favore delle limitazioni nell'uso dell'autorizzazione a procedere perché ritengo che l'immunità serve a proteggere due interessi: la libertà di espressione nel parlamento e la separazione dei poteri. Comunque, non deve essere dimenticato che la separazione dei poteri perde completamente di efficacia senza reciproci pesi e contrappesi, ed è precisamente quando uno dei poteri viene posizionato completamente fuori dall'ambito della legge, che quest'ultimo concetto viene reso di

fatto impossibile. Se qualcosa è dannoso allo Stato, esso è il comportamento criminale che ha prodotto l'atto di accusa. Uno Stato che si affidi al ruolo della legge è uno Stato nel quale la legge stessa regola la condotta dei politici tanto quelle dei comuni cittadini e dove non c'è potere politico fuori o sopra la legge.

PRESIDENTE. E' iscritto a parlare il senatore Marino, ne ha facoltà.

MARINO. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, onorevoli colleghe, se è vero che a decidere l'arresto di un deputato o di un senatore (siamo cittadini come gli altri!) sono i loro "pari", mi chiedo che senso abbia la scritta che leggiamo nelle aule dei tribunali: "La legge è uguale per tutti". Questa frase è un principio ideale nato con l'illuminismo e proclamato con forza nelle grandi rivoluzioni del settecento. Il principio dell'inviolabilità parlamentare risale ad un'epoca in cui i sovrani avevano ancora poteri esecutivi e potevano sbarazzarsi di un oppositore particolarmente sgradito. L'immunità, insomma, un tempo considerata utile per il funzionamento di una democrazia, è divenuta nel tempo sinonimo di privilegio. Tale privilegio, oggi, ripugna davanti all'uguaglianza civile ed alla distinzione dei poteri. Ritengo che proprio noi, rappresentanti del popolo, dobbiamo sentire il beneficio del trionfo del diritto comune, dobbiamo dare l'esempio di non voler turbare il libero corso della giustizia. Incominciamo a ridurre tali privilegi!

PRESIDENTE. E' iscritto a parlare il senatore Lijoi, ne ha facoltà.

LIJOI. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, onorevoli colleghe, com'è noto la Costituzione italiana si è fatta carico di prevedere la disciplina delle immunità dei parlamentari, esprimendo con la norma dell'articolo 68 della Costituzione quel delicato equilibrio tra l'esigenza di autonomia e indipendenza delle Camere da un lato e garanzia del principio di legalità, con i suoi corollari in termini di eguaglianza, diritto ad agire e resistere in giudizio, dall'altro, nel tentativo di non configurare un privilegio, bensì una prerogativa dell'organo rappresentativo. Tuttavia, nell'esperienza italiana, l'applicazione delle immunità ha dato luogo a critiche crescenti dovute in gran parte ad un atteggiamento parlamentare non sempre rigoroso nell'applicazione del disposto costituzionale che ha generato l'impressione di una tutela indebita del singolo parlamentare. Basti pensare che in dieci legislature, alla Camera, su 2.717 richieste di autorizzazione a procedere, ben 2202 non vennero concesse. Dobbiamo riconquistare la fiducia dei cittadini dimostrando che non siamo al di sopra della legge, almeno relativamente ai reati, che denotano scarsa moralità nella gestione della cosa pubblica.

PRESIDENTE. E' iscritto a parlare il senatore Caruso, ne ha facoltà.

CARUSO. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, onorevoli colleghe, la eliminazione della autorizzazione a procedere per i reati di concussione e peculato è estremamente necessaria. Oggi a distanza di anni dallo scoppio di tangentopoli la situazione è molto più grave. Si sono ulteriormente indeboliti i controlli, sono stati creati strumenti per gestire il denaro pubblico, arrivando a diffuse forme di "corruzione legalizzata", si è ridotta la magistratura alle impotenza. La corruzione, secondo le stime della Corte dei Conti, sottrae ogni anno 60 miliardi di euro al bilancio dello Stato Italiano. Gli effetti che essa ha sull'apparato produttivo e sulla vita pubblica italiana sono molteplici e devastanti. Abbiamo il dovere di evitare che gli illeciti conducano ad una ulteriore degenerazione delle nostre istituzioni.

PRESIDENTE. E' iscritto a parlare il senatore Pirrone, ne ha facoltà.

PIRRONE. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, onorevoli colleghe sono ormai passati più di 60 anni dall'entrata in vigore della Costituzione senza che il Parlamento abbia apportato le necessarie modifiche legislative nel senso auspicato dall'opinione pubblica. Reati come quelli di corruzione dovrebbero poter essere ascritti anche ai parlamentari, inquadrandosi tale orientamento nella tendenza sempre più marcata ad esigere che anche "i rappresentanti del popolo" debbano rendere conto nei tribunali senza farsi scudo della immunità. Ormai da tempo la società è cambiata ed è piuttosto difficile convincere i cittadini che il parlamento dovrebbe avere una specie di giurisdizione tutta sua. Voterò a favore della modifica dell'art. 68 della costituzione.

PRESIDENTE. E' iscritto a parlare il senatore Decuzzi, ne ha facoltà.

DECUZZI. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, onorevoli colleghe, pur considerando l'autorizzazione a procedere come strumento atto a meglio equilibrare il rapporto tra potere politico e potere giudiziario, e pur vero che una revisione costituzionale delle immunità sarebbe necessaria per ricostruire il rapporto e riacquistare la fiducia dei cittadini. Per rispettare la lettera della costituzione e lo spirito dei suoi valori nella linea dei padri costituenti, l'istituto dell'autorizzazione a procedere potrebbe essere utilmente recuperato solo con l'introduzione di correttivi atti ad evitare il ripetersi di episodi di corruzione. Voterò a favore della proposta di revisione costituzionale.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale. Ha facoltà di parlare il relatore per la replica.

LEROSE, relatore. Signor Presidente, onorevoli colleghi, al termine di questi interventi vorrei concludere richiamando la vostra attenzione sul fatto che proprio noi che rappresentiamo il popolo, dobbiamo ricavare dal diritto comune la nostra forza, il diritto comune deve essere la nostra divisa e la nostra bandiera. Noi per primi dobbiamo sentire il grande beneficio del trionfo del diritto comune, dell'eguaglianza civile; noi primi dobbiamo dare l'esempio di non impedire, di non turbare il libero corso della giustizia, noi dobbiamo essere collaborativi con i magistrati del nostro Paese almeno allorché si paventano, da parte di qualcuno di noi violazioni sinonimo di corruzione ed abuso della propria posizione. A guidarci verso questo orientamento deve essere la semplice considerazione che in uno Stato Costituzionale non possono esistere "sovrani". La Costituzione italiana del 1948, oltre a sancire che la sovranità appartiene al popolo, sottolinea che essa è esercitata nelle forme e nei limiti della costituzione. Una conseguenza necessaria de principio della sovranità popolare è data dai lineamenti dell'organizzazione costituzionale il cui fulcro è sicuramente rintracciabile nel Parlamento che non è sovrano di per se stesso ma perché l'organo di più immediata derivazione del popolo. La Costituzione, inoltre, riporta fra i suoi massimi principi quello dell'uguaglianza formale e tale principio implica che la potestà della legge è ugualmente identica per tutti, sicché non vi può essere nel nostro Paese cittadino sciolto dalle leggi e non vi possono essere sottoposti a potestà legislativa diversa da quella degli altri cittadini. Non dimentichiamo che l'opinione pubblica considera le immunità come ingiuste a causa, anche, del cattivo uso che se n'è fatto negli anni. Scrolliamoci di dosso la reputazione di "privilegiati", riacquistiamo la fiducia del Paese, votiamo a favore della perseguibilità senza remore dei reati di peculato e corruzione!

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

DIGILIO, rappresentante del Governo. Signor Presidente, rinuncio al mio intervento.

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione finale. Onorevoli colleghi, dobbiamo ora procedere al voto finale del provvedimento per il quale è richiesta la maggioranza assoluta dei componenti del Senato ovvero la maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti del Senato. Se la maggioranza prevista non dovesse essere raggiunta, il provvedimento verrebbe bocciato. Per questo il Regolamento prevede che, in caso di votazioni che richiedono un particolare quorum, si possa

procedere, prima di effettuare il voto, all'accertamento del numero dei presenti. Pertanto, dispongo, ai sensi dell'articolo 107, comma 3, del Regolamento, l'accertamento del numero dei presenti.

Stante l'esito dell'accertamento appena compiuto, procediamo alla votazione

Ai sensi dell'art. 120, comma 3, del Regolamento, indico la votazione nominale con scrutinio simultaneo, mediante procedimento elettronico, del disegno di legge costituzionale n. 1080-B, dal titolo "Modifica all'articolo 68 della Costituzione in materia di immunità parlamentare dei membri del Parlamento". Dichiaro aperta la votazione.

Il Senato approva in seconda deliberazione con la maggioranza dei due terzi.

Colleghi vi ringrazio per la collaborazione, le Seduta è tolta.