

PRINCIPI FONDAMENTALI

Art. 1.

L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.

Art. 2.

La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Art. 3.

Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Art. 4.

La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto.

Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.

Art. 5.

La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Art. 6.

La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche.

Art. 7.

Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani. I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale.

Art. 8.

Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge.

Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastano con l'ordinamento giuridico italiano.

I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze.

Elisa Tira

La restrizione della libertà personale dei parlamentari

LA RESTRIZIONE DELLA LIBERTÀ PERSONALE DEI PARLAMENTARI

Dai presupposti costituzionali all'interpretazione delle Camere

Studi di diritto pubblico

Collana diretta da Francesco Gabriele

Art. 9. La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

Art. 10.

ELISA TIRA

L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.

Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge.

Non è ammessa l'extradizione dello straniero per reati politici.

Art. 11.

L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

Art. 12.

La bandiera della Repubblica è il tricolore italiano: verde, bianco e rosso, a tre bande verticali di eguali dimensioni.

ISBN 978-88-6611-865-7



9 788866 118657

€ 20,00



CACUCCI EDITORE



BARI

Studi di diritto pubblico

Collana diretta da Francesco Gabriele

Comitato Scientifico: Francesco Gabriele, Vincenzo Baldini, Francisco Balaguer Callejón, Roberto Caranta, Agostino Carrino, Pietro Ciarlo, Lorenzo Chieffi, Antonio Colavecchio, Antonio D'Andrea, Michele Della Morte, Giuseppe Di Gaspare, Massimo Luciani, Roberto Miccù, Anna Maria Nico, Raffaele Guido Rodio, Antonio Ruggeri, Giovanni Serges, Dian Schefold, Massimo Siclari, Vincenzo Tondi della Mura.

Comitato Editoriale: Gaetano Bucci, Luca Grimaldi, Cosimo Pietro Guarini, Giovanni Luchena, Vittorio Teotonico.

Le monografie pubblicate nella collana sono sottoposte ad una procedura di valutazione secondo il sistema di peer review a doppio cieco anche esterno.

Stessa procedura è adottata per ogni singolo contributo dei volumi collettanei.

Gli atti della procedura di revisione sono consultabili presso il Direttore.

ELISA TIRA

LA RESTRIZIONE DELLA
LIBERTÀ PERSONALE DEI PARLAMENTARI

Dai presupposti costituzionali all'interpretazione delle Camere

CACUCCI  EDITORE
BARI

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2019 Cacucci Editore – Bari
Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220
<http://www.cacuccieditore.it> – e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

Studi di Diritto pubblico diretti dal prof. Francesco Gabriele

1. **Antonio Colavecchio**, *La liberalizzazione del settore elettrico nel quadro del diritto comunitario*, 2000.
2. **Anna Maria Nico**, *Omogeneità e peculiarità nei processi di privatizzazione*, 2001.
3. **Francesco Gabriele, Gaetano Bucci, Cosimo Pietro Guarini** (a cura di), *Il mercato: le imprese, le istituzioni, i consumatori*, 2002.
4. **Michele Buquicchio** (a cura di), *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, 2004.
5. **Cosimo Pietro Guarini**, *Contributo allo studio della regolazione "indipendente" del mercato*, 2005.
6. **Francesco Gabriele, Anna Maria Nico** (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, 2005.
7. **Francesco Gabriele** (a cura di), *Il governo dell'economia tra "crisi dello Stato" e "crisi del mercato"*, 2005.
8. **Giovanni Luchena**, *Aiuti pubblici e vincoli comunitari*, 2006.
9. **Luca Grimaldi**, *Il principio di sussidiarietà orizzontale tra ordinamento comunitario ed ordinamento interno*, 2006.
10. **Francesco Gabriele**, *Europa: la "Costituzione" abbandonata*, 2008.
11. **Michele Buquicchio** (a cura di), *Politiche di inclusione sociale e ordinamento regionale. Riferimenti alla normazione pugliese*, 2010.
12. **Giovanni Luchena**, *Gli enti della intercomunalità: le Unioni di comuni*, 2012.
13. **Giovanni Luchena**, *Le incentivazioni economiche alle imprese tra politiche statali e decisioni comunitarie*, 2012.
14. **Anna Maria Nico**, *La ragionevole durata del processo negli ordinamenti integrati d'Europa*, 2012.
15. **Francisco Balaguer Callejón**, *La proiezione della Costituzione sull'ordinamento giuridico* (Traduzione di Anna Maria Nico), 2012.

Studi di diritto pubblico - Nuova serie

Collana diretta da Francesco Gabriele

1. **Luca Grimaldi**, *Potestà legislativa concorrente ed autonomia regionale nel processo di "trasformazione" del regionalismo italiano*, 2016.
2. **Giovanni Luchena**, *Le clausole di salvaguardia nella finanza pubblica*, 2017.
3. **Mario Gorlani**, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico*, 2017.
4. **Matteo Frau**, *La sfiducia costruttiva*, 2017.
5. **Vittorio Teotonico**, *Contributo alla riflessione sul lascito di Vittorio Emanuele Orlando nel diritto pubblico*, 2018.
6. **Arianna Carminati**, *Libertà di cura e autonomia del medico. Profili costituzionali*, 2018.
7. **Stefania Cavaliere**, *La gestione dei beni culturali tra livelli essenziali delle prestazioni e principio di sussidiarietà*, 2018.
8. **Elisa Tira**, *La restrizione della libertà personale dei parlamentari. Dai presupposti costituzionali all'interpretazione delle Camere*, 2019.

Sezione didattica

1. **Antonio D'Andrea**, *La Costituzione che abbiamo. Il rigetto popolare della "grande riforma" deliberata dalle Camere nella XVII legislatura*, 2017.
2. **Antonio D'Andrea**, **Marco Podetta** (a cura di), *Il rilancio della riforma elettorale nel quadro parlamentare nazionale. Il lascito di Camere "delegittimate" e l'avvio della XVIII Legislatura*, 2018.

Ringraziamenti

Desidero ringraziare i colleghi costituzionalisti bresciani per tutto ciò che mi hanno insegnato in questi anni, per il supporto costante e per i consigli sempre preziosi.

Ringrazio in particolare la professoressa Adriana Apostoli, che mi ha trasmesso la passione per il diritto costituzionale e mi ha sempre seguito e guidato nel mio lavoro di ricerca con grande generosità.

Da ultimo, ma non per importanza, ringrazio la mia meravigliosa famiglia, per l'appoggio, l'affetto e le risate che non mi fa mai mancare.

Elisa Tira

Sommario

Premessa

1

PARTE I

LA RICOGNIZIONE DEL QUADRO NORMATIVO CON PARTICOLARE RIGUARDO AL SECONDO E AL TERZO COMMA DELL'ART. 68 COST.

CAPITOLO I

Le prerogative dei parlamentari: le origini delle guarentigie e lo sviluppo della tutela a presidio della funzione politico-rappresentativa

- | | | |
|------|---|----|
| 1. | Precisazioni terminologiche e inquadramento del tema | 7 |
| 1.1. | Le prerogative costituzionali a favore delle Camere e dei loro membri | 12 |
| 1.2. | Le immunità | 16 |
| 2. | La <i>ratio</i> e la natura giuridica delle prerogative immunitarie dei parlamentari | 23 |
| 3. | L'origine storica delle immunità "personali" dei parlamentari | 26 |
| 3.1. | La nascita della <i>freedom of speech</i> in Inghilterra e della <i>invio- labilit </i> in Francia | 27 |
| 3.2. | Il recepimento delle immunit  parlamentari nell'ordinamento italiano. I lavori dell'Assemblea Costituente | 31 |
| 4. | Prime considerazioni sulla giustificazione delle immunit  "personali" dei parlamentari oggi | 34 |

CAPITOLO II

L'art. 68 nell'ordinamento italiano e la sua attuazione legislativa

- | | | |
|----|--|----|
| 1. | La disciplina dell'invio labilit  dei parlamentari secondo il testo originario dell'art. 68 della Costituzione | 39 |
| 2. | La revisione dell'art. 68 Cost. e l'abolizione dell'autorizzazione a procedere | 45 |

3.	La disciplina costituzionale vigente in materia di inviolabilità dei parlamentari	50
3.1.	L'autorizzazione all'arresto del parlamentare e alle altre privazioni della libertà personale	54
3.2.	L'autorizzazione al mantenimento in detenzione del parlamentare	57
3.3.	L'autorizzazione alle perquisizioni	59
3.4.	Le autorizzazioni introdotte <i>ex novo</i> dal riformato terzo comma dell'art. 68 Cost.	61
4.	L'attuazione in via legislativa dell'art. 68 della Costituzione	63
4.1.	I decreti-legge di attuazione dell'art. 68 Cost. e la loro mancata conversione in legge	64
4.2.	L'approvazione della legge n. 140 del 2003	68
5.	Il procedimento parlamentare per l'esame delle richieste di autorizzazione agli atti previsti dall'art. 68 Cost.	74
6.	Le indicazioni della Corte costituzionale per una corretta interpretazione e applicazione delle prerogative immunitarie	80
7.	Il problema della (in)adeguatezza dell'attuale disciplina costituzionale, legislativa e regolamentare in materia di inviolabilità dei membri delle Camere	87
8.	La necessità di "correttivi" per riaffermare l'utilità di una prerogativa ancora dotata di validi fondamenti costituzionali	93

PARTE II

LE PIÙ RECENTI DELIBERAZIONI DI CAMERA E SENATO SULLA LIBERTÀ PERSONALE DEI PROPRI MEMBRI

Le ragioni della rappresentanza politica e quelle della legalità: per avviare una riflessione	97
---	----

CAPITOLO I

Il contesto istituzionale della XVI Legislatura e le deliberazioni parlamentari sulla libertà personale dei deputati e dei senatori

1.	Il contesto istituzionale della XVI Legislatura	105
2.	Il diniego dell'autorizzazione ad eseguire gli arresti domiciliari del deputato Margiotta	108
3.	Il diniego dell'autorizzazione ad eseguire gli arresti domiciliari del deputato Angelucci	110

Sommario	XI
4. Le due domande di autorizzazione ad eseguire la misura cautelare della custodia in carcere nei confronti del deputato Cosentino	112
5. La concessione dell'autorizzazione ad eseguire la custodia cautelare in carcere del deputato Papa	117
6. Il diniego dell'autorizzazione ad eseguire la custodia cautelare in carcere del deputato Milanese	119
7. Il diniego dell'autorizzazione ad eseguire gli arresti domiciliari nei confronti del senatore Di Girolamo	120
8. Il diniego dell'autorizzazione ad eseguire gli arresti domiciliari nei confronti del senatore Nespoli	123
9. Il diniego dell'autorizzazione ad eseguire la custodia cautelare in carcere nei confronti del senatore Tedesco	124
10. Il diniego dell'autorizzazione ad eseguire gli arresti domiciliari nei confronti del senatore De Gregorio	127
11. La concessione dell'autorizzazione ad eseguire la custodia cautelare in carcere nei confronti del senatore Lusi	129

CAPITOLO II

Il contesto istituzionale della XVII Legislatura e le deliberazioni parlamentari sulla libertà personale dei deputati e dei senatori

1. Il contesto istituzionale della XVII Legislatura	133
2. La concessione dell'autorizzazione ad eseguire la misura della custodia cautelare in carcere nei confronti del deputato Genovese	136
3. La concessione dell'autorizzazione ad eseguire la misura della custodia cautelare in carcere nei confronti del deputato Galan	138
4. Il diniego dell'autorizzazione ad eseguire la misura cautelare degli arresti domiciliari nei confronti del senatore Azzollini	140
5. La mancata decisione sulla domanda di autorizzazione ad eseguire gli arresti domiciliari nei confronti del senatore Bilardi	142
6. Il diniego dell'autorizzazione ad eseguire la misura cautelare degli arresti domiciliari nei confronti del senatore De Siano	144
7. La concessione dell'autorizzazione all'esecuzione dell'ordinanza di custodia cautelare in carcere nei confronti del senatore Caridi	145
Considerazioni conclusive: più ombre che luci nella "giurisprudenza parlamentare"	147
Bibliografia	160

Premessa

Oggetto della presente trattazione è l'illustrazione del sistema delle "immunità processuali" (o inviolabilità) dei membri delle Camere, istituti che appartengono alle prerogative costituzionali poste a garanzia dell'indipendenza della funzione parlamentare, aventi natura derogatoria rispetto al diritto comune e nei confronti della generale ripartizione dei poteri e delle competenze.

Gli istituti disciplinati dal secondo e dal terzo comma dell'art. 68 della Costituzione prevedono una tutela immunitaria contro atti che, pur non riguardando direttamente (a differenza dell'insindacabilità) le funzioni parlamentari, possono tuttavia essere compiuti al fine di sottrarre il deputato o il senatore all'esercizio delle sue attività. Scopo del lavoro è quello di muovere dal dato costituzionale e dall'individuazione della *ratio* delle prerogative in questione per valutare, in primo luogo, l'attualità del loro fondamento e, dunque, la necessità o meno del loro mantenimento, in secondo luogo, l'adeguatezza della relativa disciplina normativa, e, in terzo luogo, la correttezza della prassi parlamentare.

La materia delle prerogative immunitarie, come è noto, ha formato oggetto di un intervento di revisione costituzionale che nel 1993 ne ha ridimensionato la portata, e ancora oggi costituisce un argomento centrale del dibattito pubblico italiano, essendosi la legalità dell'azione politica imposta prepotentemente, dai fenomeni di "Tangentopoli" in poi, all'attenzione mediatica e dell'opinione pubblica, tanto che i rapporti tra il potere politico e gli organi giudiziari sono stati frequentemente argomento di contesa elettorale, a discapito della necessaria lucidità e obiettività con cui dovrebbe guardarsi a questioni di tale rilevanza costituzionale.

Il sistema delle immunità parlamentari, avendo il preciso scopo di presidiare l'autonomia e l'indipendenza delle funzioni delle Assemblee rappresentative, si colloca all'interno del più ampio sistema di *checks and balances* proprio del regime parlamentare delineato dal modello costituzionale. Ne consegue che il legislatore incontra inevitabilmente dei limiti alla sua azione, che non sono superabili mediante un semplice appello al consenso popolare. In uno Stato democratico costituzionale, infatti, non esistono sovrani *superiores non recognoscentes*, motivo per il quale nemmeno il potere politico può ritenersi, con un inaccettabile anacronismo, *legibus solutus*. Ciò è stabilito chiaramente dall'art. 1, secondo comma, della Costituzione,

che, come noto, dispone che il popolo, a cui appartiene la sovranità, la deve esercitare «nelle forme e nei limiti della Costituzione», con la duplice conseguenza che il popolo non può, con il suo voto, rendere giudiziariamente immuni coloro che siano stati da esso stesso eletti, e che nessun organo costituzionale, collegiale o monocratico, può dirsi, per definizione, sovrano¹.

Parimenti, sull'altare della giurisdizione non possono essere sacrificate le ragioni della politica. Proprio a tale scopo sono poste le prerogative immunitarie in favore dei titolari di organi politici, la cui *ratio* intrinseca non dovrebbe essere posta in discussione sulla base di degenerazioni contingenti dell'etica pubblica, dal momento che la divisione dei poteri si fonda anche su tali meccanismi giuridici².

Tuttavia, se dovesse crearsi una situazione di abuso della prerogativa, sicché il valore istituzionale cui la garanzia apprestata è diretta fosse lesa proprio dalla situazione immunitaria, «verrebbe a mancare la “causa” stessa che è a fondamento della prerogativa»³ e la funzione di garanzia della legalità costituzionale si tramuterebbe in una protezione della violazione. In tali eventualità si rende necessario far subentrare allo *status* immunitario conferito dalla prerogativa la responsabilità per illegittimo uso del potere; diversamente, «la prerogativa sarebbe aberrante, perché volta verso la negazione del suo principio logico e naturale»⁴.

Le tutele immunitarie e derogatorie della responsabilità giuridica ordinaria necessitano dunque di essere costantemente valutate alla luce delle finalità per le quali sono predisposte. Il valore ultimo, l'interesse, la funzione che esse vogliono garantire è elemento fondante della loro esistenza, e ciò esclude che i particolari *status* che esse conferiscono alle persone fisiche temporaneamente titolari dell'organo integrino situazioni di privilegio. Tuttavia, è doveroso valutare caso per caso le specifiche vicende politico-costituzionali contemporanee, per verificare che l'utilizzo nella prassi delle

¹ L'art. 1, comma 2, della Costituzione «radica il principio in base al quale la Costituzione, pur fondando la sua legittimazione nel popolo, immediatamente dopo trascende da esso, divenendo essa stessa creatrice dell'ordine istituzionale e attribuendo al popolo una sovranità non assoluta, ma relativa, e per questo inserita in un sistema complesso e rigido, da esercitare appunto entro precisi limiti e con modalità costituzionalmente definite» (A. APOSTOLI, *Implicazioni costituzionali della responsabilità disciplinare dei magistrati*, Milano, 2009, p. 273). In questo contesto, anche «le immunità dalle leggi e dal processo valgono solo nei limiti delle previsioni costituzionali» (A. PACE, *Immunità politiche e principi costituzionali*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2003, p. 391 s.).

² Cfr. V. ONIDA, *Costituzione, garanzia dei diritti, separazione dei poteri*, in *Questione di giustizia*, n. 1/2005, p. 3.

³ V. ZANGARA, *Le prerogative costituzionali. Rilievi e prospettive*, Padova, 1972, p. 80.

⁴ V. ZANGARA, *Le prerogative costituzionali*, cit., p. 81.

prerogative immunitarie sia sempre effettivamente orientato al rispetto della *ratio* per esse prevista dal dettato costituzionale.

Tenendo conto di tali premesse, l'impostazione del presente lavoro prevede una suddivisione in due parti, la prima dedicata ad una ricognizione del quadro normativo connesso alle previsioni del secondo e del terzo comma dell'art. 68 della Costituzione, la seconda ad un esame delle più recenti deliberazioni di Camera e Senato sulle restrizioni della libertà personale dei propri membri. In particolare, la prima parte prende le mosse da una ricostruzione storica e sistematica – senza alcuna pretesa di esaustività – degli istituti immunitari, volta a mettere in luce le ragioni a fondamento di deroghe tanto rilevanti della legalità ordinaria e a risolvere preliminarmente il quesito circa la loro permanente giustificazione (risolto positivamente solo per alcune delle previsioni immunitarie). L'analisi si focalizza quindi sulla disciplina concretamente prevista dalle norme costituzionali, legislative e regolamentari vigenti in tema di immunità processuali dei membri delle Camere, al fine di valutarne l'adeguatezza rispetto alla *ratio* individuata e di metterne in luce i nodi critici. La seconda parte, passando dal piano normativo a quello della prassi, propone un esame della "giurisprudenza parlamentare" più recente in materia di autorizzazione agli arresti dei parlamentari, in cui si è cercato di ricavare una sintesi dei criteri prevalentemente utilizzati dalle due Camere e dalle rispettive Giunte e delle modalità con le quali tali criteri sono stati di volta in volta adoperati, anche alla luce del contesto politico contingente, per individuare le tendenze prevalenti e le eventuali criticità nella prassi in materia di decisioni di concessione o di diniego dell'autorizzazione ad eseguire misure privative della libertà personale di un parlamentare.