

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. II N. 9

PROPOSTA DI MODIFICAZIONI AL REGOLAMENTO PARLAMENTARE PER I PROCEDIMENTI DI ACCUSA d'iniziativa del Deputato GARGANI

Presentata il 16 marzo 1976

ONOREVOLI COLLEGHI! — La questione della responsabilità penale del Presidente della Repubblica e dei Ministri è regolata dagli articoli 90 e 96 della Costituzione, formulati, dopo accurata analisi dei problemi connessi, da parte della Assemblea Costituente.

Nel 1953 con legge costituzionale e ordinaria si precisarono le norme « integrative concernenti la Corte costituzionale » e quelle riguardanti i giudizi di accusa.

Il 14 luglio 1961 e il 20 luglio 1961 rispettivamente la Camera e il Senato approvarono le norme di regolamento interno, per la procedura dei procedimenti di accusa e in data 25 gennaio 1962 fu emanata una nuova legge che contempla il rapporto tra gli organi parlamentari e gli altri organi dello Stato.

Una serie di norme, dunque, che regolano il processo penale costituzionale, che hanno suscitato approfondite e dotte discussioni in dottrine per gran parte tendenti, comunque, a sottolineare il loro carattere anomalo, tant'è che Mortati scrive che è « difficile riscontrare una così ricca raccolta di incostituzionalità ».

La Commissione di indagine sulla funzionalità delle istituzioni parlamentari nominata dall'Isle, molto critica sulla procedura messa a punto, ha indicato una serie di proposte per modificare il procedimento della Commissione Inquirente.

Le conclusioni della Commissione, come dei vari studi in materia, debbono essere attentamente esaminate e valutate in sede parlamentare, tenendo conto della situazione profondamente diversa nella quale oggi ci troviamo, delle funzioni diverse dello Stato, dei suoi organi, dei compiti più complessi che ha il Ministero e il Ministro che non possono non avere riflessi sulla natura e sul significato del processo penale costituzionale.

Sono problemi complessi e delicati che studiosi e politici debbono tener presenti se vogliono modificare e al tempo stesso rivitalizzare le istituzioni evitando che esse diventino estranee o nemiche dei cittadini.

Quali possono essere i mezzi più efficaci per assicurare la funzione e la correttezza dell'azione amministrativa, e quali debbono essere, in questo contesto, i limiti della giustizia penale nei confronti della pubblica amministrazione per non intaccare la discrezionalità e non assumere un'arbitraria funzione di supplenza e di moralizzazione rispetto ad altri poteri dello Stato?

Rispetto allo Stato giuridico-amministrativo dell'immediato dopoguerra è prevalsa una nuova forma di Stato-imprenditore, produttore di servizi economici che ha richiesto e richiede una struttura diversa, una normativa diversa, una « finalità » diversa.

Il contrasto tra i mezzi a disposizione e i fini da perseguire ha creato la crisi dell'attuale sistema, tanto forte ed accentuata che l'ordinamento giuridico non è riuscito a recepire e regolamentare i nuovi bisogni e le nuove realtà.

I modelli organizzativi-privatistici si confondono con quelli pubblici determinando pericolose commistioni e incertezze di comportamento.

Mai forse nella storia, la norma giuridica ha avuto così grandi difficoltà ad adeguarsi ad una realtà, perché, mai, in un arco di tempo così breve, lo Stato ha modificato in maniera così marcata la sua struttura, i suoi compiti e le sue finalità.

Queste le ragioni della difficile opera degli operatori della giustizia.

Le forze politiche debbono porsi questo problema e impostare una politica costituzionale non finalizzata soltanto alla politica del Governo e della sua maggioranza, ma ad un disegno più vasto di verifica costituzionale, del rafforzamento degli istituti democratici e dell'adeguamento del loro valore costituzionale alla realtà del paese.

Lo scontro tra i poteri dello Stato, a cui purtroppo assistiamo, ha messo in maggiore evidenza i mali della magistratura e l'antistoricità della sua « autonomia », dall'altro ha gettato un'ombra sul « potere » del Parlamento, sui poteri dello Stato in quanto garante delle funzioni amministrative.

Il mancato coordinamento tra i poteri dello Stato rientra quindi nel più vasto quadro della crisi delle istituzioni, deteriora il quadro politico costituzionale, perché fa venir meno la certezza del diritto, ma più ancora la certezza dell'equilibrio istituzionale del Paese; ed è per questo che la nostra attenzione deve rivolgersi in maggior misura a questi problemi.

I partiti costituzionali debbono, quindi, orientare la loro politica ai problemi di carattere istituzionale e costituzionale che vi sono nel nostro Paese.

Ogni perdita di valore della libertà è riferita ad una precisa colpa: la crisi dei poteri dello Stato, la mancanza di amministrazione, tutto quello che investe la garanzia dei cittadini, costituiscono sfiducia nel suo ruolo, nel suo modo di porsi nei confronti dei problemi del Paese.

Dunque molto dipende dal ruolo che la magistratura assolve nel contesto istituzionale, e da esso dipende la garanzia di un

rapporto tra i poteri dello Stato che è condizione primaria della libertà civile.

Di qui, il tentativo di avviare un dibattito sui problemi che, per unanime opinione, costituiscono i più grossi nel nostro Paese tra le forze politiche, che rifacendosi alla comune esperienza costituzionale sono interessate, e non possono non esserlo, alla rifondazione di istituti la cui crisi procura guasti nell'apparato statale. Il discorso più generale deve rivolgersi a questa tematica e a questi problemi, perché la credibilità delle istituzioni e della amministrazione è legata a problemi di carattere sostanziale, politici, morali; sicché la inadeguatezza del controllo parlamentare, con la scarsa funzionalità della commissione inquirente non possono essere risolte con accorgimenti processuali e procedurali.

Purtuttavia è necessario, a mio parere, modificare in qualche modo norme che attribuiscono un potere eccessivo alla commissione inquirente, non apprezzato dal Parlamento, non compreso dai cittadini. Questo potere ha obiettivamente, senza colpa dei membri della Commissione anzi vorrei dire, a dispetto della loro diligente e approfondita azione, messo in cattiva luce la decisione della commissione stessa e creano sospetti sull'autogoverno del Parlamento.

È un pericolo gravissimo che io pavento, rispetto al quale bisogna far qualcosa.

Se potessi non essere frainteso, direi che mi preoccupa più questa perdita di credibilità dell'Istituto Parlamentare che gli stessi fatti criminosi denunciati con violenza in questi giorni, perché sono pur sempre fatti limitati e singoli che se prontamente messi nella giusta luce non possono coinvolgere il sistema.

Se, dunque, il Governo ha un tribunale speciale nel Parlamento, quest'ultimo deve evitare di trasferire le sue prerogative ad una commissione che « al chiuso » discute e decide prestando il fianco all'accusa di « corporativismo » autorizzando il sospetto, nella mancanza di chiarezza, di voler coprire tutti e tutto, determinando la estraneità dell'Istituto agli interessi del Paese.

Ogni « autogoverno » determina sospetti e accuse di « chiusure », tant'è che, anche se con una sola battuta, potremmo dire che se la magistratura ordinaria fosse « responsabile », e organizzata diversamente, tanto varrebbe, per non logorare le Istituzioni, fare decidere a lei tutto.

In conclusione è necessario in questo particolare momento, per la mole di lavoro che la Commissione Inquirente ha, rivedere il procedimento della Commissione stessa per quanto riguarda i suoi poteri di archiviazione.

Questa modifica, che riguarda alcuni articoli del regolamento parlamentare, illustreremo brevemente.

L'articolo 17 del regolamento prevede che la Commissione, esperite le sommarie indagini preliminari, provveda all'archiviazione se la notizia del fatto è manifestamente infondata.

L'articolo 18 fa distinzione tra l'archiviazione ottenuta con il voto favorevole dei quattro quinti dei componenti la Commissione o con il voto favorevole di meno dei quattro quinti. Nel secondo caso la decisione può essere annullata qualora la maggioranza assoluta dei membri del Parlamento chieda che la Commissione proceda all'inchiesta.

Meccanismo similare è previsto dall'articolo 20: se la deliberazione di non doversi procedere è approvata a maggioranza di tre quinti dei componenti la Commissione, se ne trasmette copia ai Presidenti delle due Camere che sono vincolate al deliberato; solo nel caso di una maggioranza inferiore la commissione è tenuta a presentare una relazione al Parlamento.

Orbene si tratta di un potere straordinario attribuito alla Commissione, che, come è stato giustamente osservato, se determina « atti normativi costituzionalmente legittimi » eleva inevitabilmente la stessa Commissione « al rango di potere di Stato » poiché essa sarebbe dotata di attribuzioni tali

da consentirle, in ipotesi, di contrapporsi ad un potere dello Stato, qual è il Parlamento in seduta comune.

L'attività deliberante, dunque, si discosta dalla normativa costituzionale; in effetti più corretto sarebbe dare alla Commissione il suo carattere proprio, tecnico giuridico e non attribuirgli poteri deliberanti.

Il sistema delle Commissioni è ormai invalso nella struttura parlamentare ed ha determinato competenze importanti, in particolare dopo i regolamenti parlamentari del 1971; ma questo sistema non può essere un doppione rispetto all'Assemblea che unica può esprimere il potere e la volontà politica.

Per queste ragioni è opportuno e conveniente attribuire sempre alla Commissione poteri istruttori e di proposta all'Assemblea la quale deve decidere sul merito.

In procedimenti così delicati la pubblicità non può che essere a beneficio delle istituzioni.

Appare conveniente però e comunque utile non modificare l'articolo 17 dovendosi prevedere casi manifestamente infondati per i quali l'*iter* processuale appare del tutto fuor di luogo. In ogni caso anche in questa ipotesi il meccanismo correttivo delle richieste istruttorie da parte della maggioranza dei membri del Parlamento garantisce da eventuali soprusi.

La modifica proposta, marginale sul piano tecnico, ma importante sul piano del funzionamento della Commissione Inquirente può costituire l'inizio di un rinnovamento generale del procedimento inquirente, più aderente alla Costituzione.

TESTO PROPOSTO

ART. 1.

L'articolo 18 del regolamento parlamentare per i procedimenti di accusa è sostituito con il seguente:

« La deliberazione di archiviazione deve essere approvata con il voto favorevole dei quattro quinti dei componenti della Commissione e i Presidenti delle due Camere ne danno comunicazione alle rispettive Assemblee nella prima seduta successiva ».

Qualora entro cinque giorni dalla comunicazione prevista dal comma precedente o dalla seconda di esse se fatte in date diverse, la maggioranza assoluta dei membri del Parlamento lo richieda, la Commissione procede alla inchiesta.

La richiesta è presentata in forma scritta al Presidente della Camera alla quale i richiedenti appartengono.

Il Presidente del Senato trasmette immediatamente al Presidente della Camera le richieste a lui pervenute.

ART. 2.

L'articolo 20 del regolamento parlamentare per i procedimenti di accusa è sostituito con il seguente:

« Compiuta l'inchiesta la Commissione presenta una relazione per il Parlamento con le conclusioni di non doversi procedere o con la proposta di messa in stato di accusa ».

ART. 3.

L'articolo 22 del regolamento parlamentare per i procedimenti di accusa è soppresso.

ART. 4.

L'articolo 24 del regolamento parlamentare per i procedimenti di accusa è sostituito con il seguente:

« Appena ricevuta la relazione della Commissione inquirente, il Presidente della Camera dei deputati, sentito il Presidente del Senato, convoca il Parlamento in seduta comune entro dieci giorni dalla distribuzione della relazione ».