

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. II
N. 6

PROPOSTA DI MODIFICAZIONE AL REGOLAMENTO

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CICCIOMESSERE, PANNELLA, BONINO, ELIO VITO,
TARADASH, RAPAGNÀ**

Modificazione del primo e secondo comma dell'articolo 18 del Regolamento, concernente le procedure per l'esame delle domande di autorizzazione a procedere in giudizio richieste ai sensi dell'articolo 68 della Costituzione

Presentata il 14 luglio 1992

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'utilizzazione a volte distorta delle prerogative parlamentari previste dall'articolo 68 della Costituzione, in particolare per quanto riguarda l'immunità parlamentare, sollecita l'adozione di nuove norme capaci di ridurre gli abusi e di ricondurre gli istituti previsti alle finalità per le quali sono stati concepiti.

Le prerogative dei membri del Parlamento dovevano infatti costituire una garanzia contro atti suscettibili di attentare alla libertà e alla indipendenza della funzione parlamentare, e non configurarsi come strumenti per attribuire privilegi e una sostanziale impunità ai parlamentari. In effetti, mentre gli istituti dell'insindacabilità e dell'inviolabilità non hanno subito

apprezzabili abusi, quello dell'immunità è stato utilizzato spesso per sottrarre in ogni caso il parlamentare al giudizio penale o civile, sia attraverso il diniego di autorizzazione sia, più sovente, con il ritardo nell'adozione della delibera parlamentare pur in presenza di termini regolamentari tassativi.

La « giurisprudenza » parlamentare ha inoltre affermato l'irrinunciabilità e l'indisponibilità da parte del singolo parlamentare delle garanzie previste dall'articolo 68 della Costituzione. Numerose vicende hanno invece dimostrato che una decisione di assoluta e rigida difesa del parlamentare contro iniziative, anche manifestamente infondate o persecutorie, che provengano dalla magistratura o di cui la

magistratura si sia fatta tramite potrebbe invece pregiudicare quegli stessi beni (imparzialità e libertà della funzione) alla cui tutela sono poste le garanzie parlamentari.

Infatti la tutela dell'autonomia e indipendenza delle Camere è la conseguenza della garanzia accordata alle posizioni dei singoli parlamentari e non viceversa; per cui l'interesse del parlamentare a dimostrare davanti al giudice naturale la propria innocenza ha un suo rilievo autonomo, nel momento in cui il ricorso al giudice sia l'unico strumento di difesa dell'onorabilità politica, rivolto contro usi devianti delle garanzie parlamentari. Non bisogna escludere la possibilità che il diniego dell'autorizzazione a procedere possa trasformarsi, come osserva Gustavo Zagrebelsky, « in un vero e proprio strumento di persecuzione politico della maggioranza contro un membro dell'opposizione, che consente di tenerlo inchiodato a un addebito che può apparire politicamente infamante senza consentire a esso di dimostrare la sua innocenza ».

Sempre Zagrebelsky richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 125 del 1971 che « ha stabilito l'importante principio secondo cui l'articolo 24 della Costituzione, là dove prevede il diritto di difesa, include il diritto di ottenere in sede giurisdizionale il riconoscimento della completa innocenza e la tutela del "diritto alla piena integrità dell'onore e della reputazione" ».

Ancora, non si giustificerebbe sotto alcun profilo l'ostinazione della Camera a non concedere l'autorizzazione quando l'incriminazione del deputato è conseguente ad un consapevole atto dimostrativo finalizzato alla denuncia di una norma penale illegittima, per la cui soppressione si chiede l'intervento della Corte costituzionale o comunque la mobilitazione dell'opinione pubblica.

È quindi opportuno bilanciare correttamente gli interessi legittimi del singolo parlamentare a veder riconosciuta la propria innocenza in sede giurisdizionale con quelli della Camera di appartenenza alla tutela della propria indipendenza, introducendo, seppur con ogni cautela, norme regolamentari che, nel rispetto pieno del

dettato costituzionale, tengano nel debito conto le intenzioni manifestate dal deputato interessato. Interventi sul Regolamento possono inoltre ridurre il numero delle domande da sottoporre all'attuale complessa procedura di esame da parte della Giunta e dell'Assemblea, limitando così le occasioni e le tentazioni di praticare quella forma di « mutua assistenza » fra parlamentari finalizzate a sottrarsi al giudizio penale.

In particolare sono necessari interventi capaci di ridurre all'essenziale l'intervento della Giunta e dell'Assemblea, che devono essere investite solo di quelle richieste di autorizzazione a procedere che effettivamente potrebbero pregiudicare la funzione parlamentare, attribuendo invece al parlamentare inquisito l'onere di richiedere l'esame della domanda da parte della Giunta e dell'Assemblea.

In assenza di questa istanza, l'autorizzazione si dovrebbe considerare concessa, previa comunicazione all'Assemblea. In tale caso non si ritiene necessario ed opportuno dare pubblicità — attraverso la pubblicazione — alla domanda di autorizzazione a procedere poiché, in assenza di delibera da parte dell'Assemblea, non vi è più alcuna necessità di portare a conoscenza dei deputati gli elementi su cui si basa la domanda stessa. È questo anche un modo per tutelare maggiormente rispetto ad eventuali speculazioni di stampa il deputato che ha inteso affidarsi completamente al normale *iter* processuale.

A questo proposito bisogna rilevare che l'articolo 68 della Costituzione, nel prevedere l'obbligo della autorizzazione della Camera di appartenenza del parlamentare, non richiede espressamente una deliberazione e non fa alcuna menzione delle procedure che devono essere utilizzate per giungere alla concessione o al diniego dell'autorizzazione, procedure quindi riservate all'autonoma valutazione delle Camere.

Si ritiene, invece, sempre necessario attivare la procedura ordinaria di esame delle domande relative ai provvedimenti coercitivi della libertà personale o domiciliare e nei casi di insindacabilità che riguardano ex deputati.

Un secondo intervento è necessario per impedire il frequente abuso dilatorio di termini ragionevoli per l'esame delle domande messo in atto con il rinvio dell'esame della Giunta o della deliberazione dell'Assemblea per periodi indeterminati (perfino con rinvii successivi che hanno impedito l'esame delle domande per la fine della legislatura), interferendo così pesantemente sull'esercizio delle funzioni giurisdizionali, e paralizzando l'azione del magistrato. È per questo necessario fissare termini tassativi, perentori per l'esame delle domande per l'autorizzazione a procedere sia da parte della Giunta che dell'Assemblea.

Infine, per evitare decisioni, non sufficientemente ponderate dell'Assemblea, di rigetto delle conclusioni della Giunta, è opportuno introdurre norme regolamentari che consentano di dare per approvata la proposta della Giunta in assenza di opposizione scritta, in analogia del resto con quanto previsto dall'articolo 18-ter del regolamento.

Per questi motivi si propone di modificare il primo e il secondo comma dell'articolo 18 del regolamento, prevedendo che l'autorizzazione per la sottoposizione a procedimento penale ai sensi dell'articolo 68 della Costituzione s'intende concessa

se, entro 15 giorni dalla comunicazione all'Assemblea della domanda, il deputato interessato non ne abbia richiesto l'esame da parte della Camera.

Si propone invece che si osservi la procedura tradizionale quando debbano essere esaminati provvedimenti comunque coercitivi della libertà personale o domiciliare riguardanti deputati e sui casi di cui al primo comma dell'articolo 68 della Costituzione che coinvolgono ex deputati.

Si propone quindi che la Giunta possa chiedere una sola proroga per un periodo non superiore a 30 giorni e che il Presidente sia tenuto ad iscrivere immediatamente e automaticamente la domanda all'ordine del giorno dell'Assemblea quando la Giunta abbia formulato le proprie conclusioni. Permane naturalmente la previsione regolamentare attualmente vigente che prevede l'intervento del Presidente della Camera in caso di mancato rispetto dei termini da parte della Giunta.

Infine si propone che l'Assemblea possa votare proposte in difformità dalle conclusioni della Giunta solo mediante la presentazione di appositi ordini del giorno. Solo in questo caso si procede a votazioni mentre, in assenza di proposte diverse, s'intendono approvate le conclusioni della Giunta.

TESTO PROPOSTO

ART. 18.

Sostituire i commi 1 e 2 con i seguenti:

« 1. Le richieste di sottoposizione a procedimento penale e sui provvedimenti comunque coercitivi della libertà personale o domiciliare sono considerate singolarmente per ciascun deputato. La Giunta per le autorizzazioni richieste ai sensi dell'articolo 68 della Costituzione è composta di ventuno deputati nominati dal Presidente della Camera non appena costituiti i Gruppi parlamentari. L'autorizzazione per la sottoposizione a procedimento penale ai sensi dell'articolo 68 della Costituzione s'intende concessa se, entro 15 giorni dalla comunicazione all'Assemblea della domanda, il deputato interessato non ne abbia richiesto l'esame da parte della Camera. Fino a tale data la domanda di autorizzazione a procedere non viene pubblicata ed è disponibile solo per il deputato interessato. Trascorso tale termine il Presidente della Camera comunica all'Assemblea l'avvenuta concessione dell'autorizzazione a procedere. In tal caso non si procede alla stampa della domanda di autorizzazione a procedere e gli atti vengono restituiti alla autorità giudiziaria. La Giunta riferisce in ogni caso sui provvedimenti comunque coercitivi della libertà personale o domiciliare riguardanti deputati e sui casi di cui al primo comma dell'articolo 68 della Costituzione che coinvolgono ex deputati. Nel caso in cui sia richiesto l'esame della domanda, la Giunta riferisce all'Assemblea nel termine tassativo di trenta giorni dalla trasmissione della domanda da parte del Presidente della Camera, prorogabile una sola volta per un periodo non superiore a 30 giorni. Per ciascun caso su cui è richiesto l'esame, la Giunta formula, con relazione, proposta di concessione o di diniego del-

l'autorizzazione. La Giunta, prima di deliberare, invita il deputato interessato a fornire i chiarimenti che egli ritenga opportuni.

2. Il Presidente della Camera iscrive la domanda al primo punto dell'ordine del giorno nella seconda seduta successiva alla presentazione della relazione da parte della Giunta. Trascorso il termine previsto nel comma 1 senza che la relazione sia presentata, ovvero la Giunta abbia richiesto la proroga, il Presidente della Camera nomina fra i componenti della Giunta un relatore, autorizzandolo a riferire oralmente, e iscrive senz'altro la domanda al primo punto dell'ordine del giorno della seconda seduta successiva a quella in cui è scaduto il termine. Fino alla conclusione della discussione in Assemblea, il deputato interessato o dieci deputati possono formulare proposte in difformità dalle conclusioni della Giunta. Qualora non siano state formulate proposte diverse, l'Assemblea non procede a votazioni, intendendosi senz'altro approvate le conclusioni della Giunta. Qualora siano state presentate proposte in difformità, queste vengono poste in votazione per prime. In caso di reiezione, s'intendono accolte le conclusioni della Giunta ».

