

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2597

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato BINETTI

Nuova disciplina dell'autorizzazione a procedere

Presentata il 29 aprile 1993

ONOREVOLI COLLEGGHI! — I recentissimi casi del diniego di autorizzazione a procedere nei confronti di noti parlamentari, mentre hanno creato un pericolosissimo solco d'incomprensione e sfiducia fra i cittadini e l'istituzione parlamentare, hanno ancora una volta messo in evidenza l'inadeguatezza della attuale disciplina giuridica dell'autorizzazione a procedere, che si presta a gravi degenerazioni applicative e ad inammissibili disparità di trattamento rispetto agli altri cittadini.

Si pone, così, la necessità urgente di evitare che detto solco si approfondisca in occasione della prossima trattazione degli altri casi, all'esame delle Assemblee parlamentari e delle rispettive Giunte per le autorizzazioni a procedere. Occorre un intervento legislativo che, per le sue caratteristiche mirate e per il limitato campo di

applicazione, possa essere approvato rapidissimamente dalle Camere in sede di legislazione ordinaria.

Raccogliendo l'autorevole invito formulato dal Presidente della Repubblica, la presente proposta di legge intende perseguire tale obiettivo operando sul codice di procedura penale con riserva di incidere altresì sul procedimento parlamentare di deliberazione dell'autorizzazione a procedere, affinché l'immunità non significhi impunità; quest'ultimo obiettivo, in particolare, sarà oggetto di apposita proposta di modifica dei regolamenti parlamentari.

La totale abrogazione dell'istituto è esclusa dall'obiettivo della proposta non soltanto perché essa richiederebbe una revisione costituzionale che contrasta con l'esigenza di rapidissima approvazione, ma anche e soprattutto perché l'autorizza-

zione a procedere contiene un nucleo storico ineliminabile di garanzia della funzione parlamentare, valido contro possibili abusi di singoli o contro « degenerazioni » istituzionali, anche nel vigente sistema d'indipendenza del potere giudiziario. È, infatti, nostro convincimento che le gravi anomalie verificatesi siano la conseguenza non tanto dell'istituto in sé quanto della carenza di disciplina, che favorisce gli abusi della prassi, ed altresì dell'erroneo collegamento con i nuovi istituti introdotti dal codice di procedura penale.

Si intende agire contemporaneamente su tre linee direttrici interdipendenti.

La prima linea direttrice sposta in avanti il momento in cui il pubblico ministero è tenuto a formulare richiesta di autorizzazione e lo colloca al termine delle indagini preliminari (nuovo articolo 344 comma 1, primo e secondo periodo del codice di procedura penale), abrogando la disposizione dell'articolo 344, comma 1, terzo periodo, che impone di chiedere l'autorizzazione entro trenta giorni dall'iscrizione nel prescritto registro della notizia di reato soggettivamente qualificata. Tale spostamento è reso possibile, sotto il profilo tecnico-giuridico, dalla natura non giurisdizionale delle indagini preliminari e dalla collocazione dell'inizio dell'azione penale, della quale l'autorizzazione è una condizione di procedibilità, nel momento della chiusura delle indagini stesse.

Il proposto termine consente di verificare la fondatezza della notizia di reato e mette in grado, da una parte, il pubblico ministero di chiedere l'archiviazione se la notizia è risultata infondata ovvero se è risultato che il reato è estinto o che il fatto non costituisce reato o non è previsto dalla legge come reato (articolo 408 e 411 del codice di procedura penale).

Dall'altra parte, si consente alle Camere di compiere una valutazione informata degli elementi di accusa e dell'andamento delle indagini, diretta all'accertamento del *fumus persecutionis*.

Sotto il profilo del bilanciamento degli interessi, la modifica proposta consente all'indiziato, che abbia la garanzia del-

l'immunità, di avvantaggiarsi della riservatezza delle indagini e di evitare i clamori ed i sospetti connessi alla discussione parlamentare sull'autorizzazione, in tutti i casi in cui le indagini si concludono con l'archiviazione.

Per realizzare appieno la detta finalità, si è reso necessario permettere al pubblico ministero ed alla polizia giudiziaria il compimento degli atti di indagine prima vietati, analogamente a quanto è disposto per le altre condizioni di procedibilità, pur senza negare al parlamentare una sfera di garanzia personale. Si è perciò mantenuto (nuovo articolo 343, comma 3, del codice di procedura penale) il divieto di alcuni atti tipici quali l'intercettazione di conversazioni e comunicazione, il fermo, le misure cautelari personali e con la possibilità di arresto e di perquisizione personali e domiciliari nei soli casi previsti dall'articolo 68 della Costituzione.

La seconda linea direttrice, come già detto, sarà oggetto di apposita proposta di modifica dei regolamenti parlamentari di cui, per completezza, appare necessario già in questa sede anticipare i contenuti. Appare opportuno, infatti, innovare la disciplina della deliberazione sull'autorizzazione a procedere e stabilire che l'Assemblea della Camera di appartenenza del parlamentare indagato debba esprimersi con voto palese, abrogando il vigente scrutinio segreto, per scoraggiare accordi di tipo corporativo, per consentire una piena assunzione di responsabilità di ciascun parlamentare e per garantire il controllo dell'opinione pubblica sul corretto funzionamento degli istituti di garanzia politica.

La terza direttrice è quella di rendere possibile il controllo della Corte costituzionale sul corretto esercizio del potere autorizzatorio, attraverso la via del conflitto di attribuzione fra i poteri dello Stato.

Si accoglie, infatti, l'opinione di quella dottrina giuridica che considera il diniego dell'autorizzazione a procedere, per motivi diversi dal *fumus persecutionis*, come una illegittima turbativa della sfera di competenza riconosciuta dalla Costituzione all'autorità giudiziaria (articolo 112 della

Costituzione) e che quindi ritiene che esso determini una situazione di conflitto tra i poteri dello Stato, suscettibile di essere rimossa con la procedura di cui all'articolo 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

A tal fine l'Assemblea della Camera di appartenenza dovrebbe deliberare su proposta della Giunta competente e questa, se propone il rigetto della richiesta di autorizzazione, dovrebbe motivare indicando gli elementi in base ai quali ritiene esistente il *fumus persecutionis*.

La proposta di legge stabilisce, infine, aggiungendo un periodo al comma 4 dell'articolo 405 del codice di procedura penale, che verificandosi la predetta situazione di conflitto spetti al giudice di sollevarlo, su richiesta del pubblico ministero,

a norma del citato articolo 37 della legge n. 87 del 1953. La disposizione si spiega con il fatto che la Corte costituzionale, se ha riconosciuto la possibilità di un conflitto fra i singoli giudici ed il Parlamento e i suoi organi (si vedano la sentenza 21 gennaio 1975, n. 13, nonché le ordinanze 17 luglio 1975, nn. 228 e 229), ha invece affermato che la procura della Repubblica e gli uffici del pubblico ministero sono carenti di legittimazione ad essere parti di conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato, non essendo costituzionalmente investiti della funzione giurisdizionale in senso proprio (ordinanza 10 maggio 1979, n. 16). Si è perciò ritenuto necessario stabilire che il conflitto possa essere sollevato dal giudice, su richiesta del pubblico ministero.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. All'articolo 343 del codice di procedura penale i commi 2, 3 e 4 sono sostituiti dai seguenti:

« 2. Fino a quando non sia stata concessa l'autorizzazione, possono essere compiuti gli atti d'indagine preliminare necessari ad assicurare le fonti di prova e, quando vi è pericolo nel ritardo, possono essere assunte le prove ai sensi dell'articolo 392.

3. Se la necessità di autorizzazione concerne un membro del Parlamento o della Corte costituzionale, prima che l'autorizzazione sia stata concessa è fatto divieto di disporre il fermo, le misure cautelari personali, l'intercettazione di conversazioni o comunicazioni; può procedersi all'arresto e alle perquisizioni personali o domiciliari soltanto in caso di flagranza di un delitto non colposo consumato o tentato, nei casi indicati dall'articolo 380 commi 1 e 2, lettere *a)*, *b)*, *d)*, *i)*, nonché lettere *c)*, *f)*, *g)*, *h)* se la legge stabilisce la pena della reclusione non inferiore nel massimo a dieci anni.

4. Gli atti compiuti in violazione delle disposizioni di cui al comma 3 non possono essere utilizzati ».

ART. 2.

1. All'articolo 344 del codice di procedura penale, il comma 1 è sostituito dal seguente:

« 1. Quando ritiene di chiudere le indagini preliminari esercitando l'azione penale a norma dell'articolo 405 comma 1, il pubblico ministero chiede l'autorizzazione prima di procedere a giudizio direttissimo o di richiedere il giudizio immediato, il rinvio a giudizio o il decreto penale di

condanna. Nei procedimenti di competenza del pretore la richiesta deve essere presentata prima dell'emissione del decreto di citazione a giudizio ».

ART. 3.

1. All'articolo 405 del codice di procedura penale, il comma 4 è sostituito dal seguente:

« 4. Se è necessaria l'autorizzazione a procedere, il decorso del termine è sospeso dal momento della richiesta a quello in cui l'autorizzazione perviene al pubblico ministero. Se è respinta la richiesta di autorizzazione a procedere nei confronti di un membro del Parlamento, il pubblico ministero può chiedere al giudice per le indagini preliminari, ovvero al giudice del dibattimento nel caso previsto dal titolo III del libro VI, di sollevare conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato ».