

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 1236

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori CANNARIATO, MANCUSO e FERRARA Vito

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 MAGGIO 1993

Modificazioni alle norme procedurali sulla richiesta di autorizzazione a procedere e sulla informazione di garanzia

ONOREVOLI SENATORI. - 1. Il presente disegno di legge muove dalla esigenza da più parti avvertita e manifestata di por mano ad una revisione organica dell'istituto della richiesta di autorizzazione a procedere.

Orbene, mentre è evidente che una siffatta riforma, in senso radicale, non può che avvenire con la modifica dei precetti costituzionali di cui all'articolo 68 della Costituzione - richiedenti tempi e modi di non rapida attuazione - è da rilevare altresì che, pur nel rispetto del precetto costituzionale, appare possibile un margine di modifica, consentito al legislatore nelle forme ordinarie, che possa, quantomeno in tempi rapidi ed in via transitoria, rispondere maggiormente alle mutate esigenze di modifica più volte rappresentate e sempre più avvertite dalla collettività.

È infatti da notare che già tra la legislazione prevista nel nuovo codice di procedura penale ed il vecchio sussiste una notevole differenza, nel senso che il nuovo codice ha modificato la precedente normativa in senso più estensivo introducendo ad esempio ipotesi di provvedimenti non contemplati dalla Costituzione per i quali precedentemente non era prevista la richiesta di autorizzazione a procedere.

Esattamente l'opposto può avvenire in questa sede, ove il legislatore, nel farsi da una parte interprete di mutate istanze sociali, dall'altra nel rispetto dei precetti costituzionali, addivenga alla decisione di non attendere ulteriormente nella adozione di strumenti normativi che possono adeguare l'attuale sistema ad una interpretazione meno suscettibile di configurare o consentire veri e propri privilegi con prospettabile uso distorto del precetto costituzionale.

2. Poste tali premesse pare innanzi tutto evidente che limitare i casi di richiesta di

autorizzazione a procedere ai soli atti previsti dall'articolo 68 della Costituzione (arresto, privazione della libertà personale, sottoposizione a perquisizione personale o domiciliare), non solo appare aderente al precetto costituzionale, ma può consentire alla Magistratura di compiere - senza richiesta di autorizzazione a procedere - quegli atti, previsti dall'articolo 343 del codice di procedura penale (in particolare interrogatori e confronti) che - non vietati dalla Costituzione - possono contribuire all'accertamento della verità nella fase delle indagini preliminari nello stesso interesse del parlamentare. Nel nuovo codice, è da ricordare, sono previsti, in tale fase, interrogatori non solo nella qualità di imputati, bensì di semplici indagati o persone informate sui fatti. Parrebbe dunque aderente al precetto costituzionale la limitazione della richiesta di autorizzazione a procedere a quegli specifici atti contemplati dall'articolo 68 della Costituzione, integrati dal caso di «accompagnamento coattivo» (previsto dal nuovo codice per le ipotesi di mancata comparizione nei menzionati casi di interrogatori di indagati o di persone informate sui fatti), in quanto comunque tale istituto determina una limitazione della libertà personale del parlamentare.

3. Quanto al più generico precetto contenuto nella prima parte del secondo comma dell'articolo 68 della Costituzione («Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a procedimento penale»), nemmeno si ritiene che le innovazioni di cui al presente disegno di legge si pongano in contrasto con il dettato costituzionale.

Si consideri al riguardo che, a differenza del precedente codice che prevedeva la -

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

praticamente equipollente - duplice alternativa di istruttoria sommaria (del pubblico ministero) o di istruttoria formale (del giudice istruttore), nella attuale impostazione processuale è prevista la fase delle «indagini preliminari» rimessa al pubblico ministero, nettamente sganciata dal procedimento penale vero e proprio. Indicative al riguardo sono le norme di cui agli articoli 60,61 e 405 del codice di procedura penale; prevede infatti l'articolo 60 che assume la qualità di «imputato» la persona alla quale è attribuito il reato nella richiesta di rinvio a giudizio, di giudizio immediato, di decreto penale di condanna. Laddove ai sensi dell'articolo 61 la equiparazione dell'imputato con «l'indagato» riguarda i diritti e le garanzie, ed ogni altra disposizione, salvo che sia diversamente stabilito. Tale norma parrebbe indicare la esclusione della richiesta di autorizzazione a procedere, istituto notoriamente previsto e creato non già a tutela di una posizione giuridica soggettiva, bensì a tutela della funzione parlamentare, che come tale nemmeno è rinunciabile soggettivamente dal singolo parlamentare.

Ai sensi poi dell'articolo 405 «l'azione penale» viene esercitata solo al momento della chiusura delle indagini preliminari (ove non venga richiesta l'archiviazione), attraverso la formulazione dell'imputazione con la richiesta di rinvio a giudizio ordinario o di un procedimento speciale.

Parrebbe dunque corretto e rispondente al precetto costituzionale che la sottoposizione a procedimento penale prevista dall'articolo 68 della Costituzione per la richiesta di autorizzazione a procedere, possa intendersi come situazione processuale coincidente con l'atto del formale esercizio dell'azione penale, rimanendo quindi esclusa la fase delle indagini preliminari: per Costituzione dovrebbe essere consentito al pubblico ministero svolgere gli atti necessari ad accertare la fondatezza della *notitia criminis*, per pervenire alla richiesta di archiviazione o di rinvio a giudizio.

Siffatta interpretazione renderebbe possibile al pubblico ministero non incontrare

limiti (se non nell'ipotesi in cui questi ravvisi la necessità dei provvedimenti specifici previsti dall'articolo 68 della Costituzione) nella fase delle indagini preliminari e ciò nello stesso interesse del parlamentare denunciato o indagato, che sempre - ricordasi - verrebbe comunque ad usufruire dei diritti e garanzie di difesa per il richiamo estensivo di cui all'articolo 61 del codice di procedura penale citato.

4. La modifica normativa, di facile realizzazione, si traduce in sostanza nella soppressione, nel comma 1 dell'articolo 344 del codice di procedura penale della disposizione secondo cui «la richiesta deve, comunque, essere presentata entro trenta giorni dalla iscrizione nel registro delle notizie di reato del nome della persona per la quale è necessaria l'autorizzazione».

Pertanto va evidenziato che già la previsione da parte del legislatore, di tale termine (trenta giorni), indica una elasticità nella interpretazione suddetta. Infatti così come per la richiesta di eventuale rinvio a giudizio è previsto il termine di sei mesi (articolo 405) - prorogabile - lo stesso termine di trenta giorni (che non è certo ricavato dal precetto costituzionale) può comunque essere modificato dal legislatore ordinario ad esempio in quello di sei mesi, o - come proposto in questa sede - con riferimento alla chiusura della fase delle indagini preliminari.

5. Naturalmente la introduzione delle suddette modifiche non può non incidere sui procedimenti in corso non ancora definiti, evitandosi, in pari tempo, ingiustificabili disparità di trattamento (tra parlamentari indagati in procedimenti in corso) che potrebbero conseguire dalla introduzione, da una certa data, della sola introduzione del voto palese in luogo del voto segreto, innovazione questa che privilegierebbe i casi di richiesta di autorizzazione a procedere già esaminati, in taluni casi con anticipazioni rispetto all'ordine cronologico con cui le medesime richieste di autorizzazione a procedere avrebbero dovuto essere sottoposte ad esame da parte del Parlamento.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Le disposizioni transitorie si traducono nelle previsioni normative di cui all'articolo 4 del disegno di legge.

6. Al riguardo è appena il caso di aggiungere che se non la soppressione della seconda parte del citato comma 1 dell'articolo 344, in una ipotesi subordinata, la semplice modifica del termine di trenta giorni ad esempio in quello di novanta giorni:

non inciderebbe nemmeno nella interpretazione del concetto di «procedimento penale» espresso dall'articolo 68 della Costituzione;

comporterebbe egualmente la possibilità della riapertura delle indagini preliminari dei procedimenti ancora *sub iudice*, essendo evidente che gli elementi di prova sottoposti al Parlamento quali raccolti nel termine di trenta giorni, possono essere ben diversi rispetto a quelli raccolti nel termine di novanta giorni;

consentirebbe la riproposizione di richieste di autorizzazione negate nella presente legislatura con voto segreto, ristabilendo parità di condizioni processuali con prospettabili nuove modalità di espressione del voto, in maniera palese.

7. Si è ritenuto di introdurre in tale disegno di legge la abrogazione della discussa informazione di garanzia, in quanto la abolizione di tale atto inutile (perchè egualmente gli indagati hanno diritto di essere avvisati in relazione agli specifici atti che li riguardano), previsto a garanzia degli imputati, ma di fatto interpretato come una pronuncia di condanna unitamente alle modifiche di cui al presente disegno di legge, potrebbe contribuire, nel rispetto dei precetti costituzionali, a rasserenare e consentire gli accertamenti giudiziari, ad evitare possibili conflitti di attribuzione, a restituire un clima di maggiore fiducia nel rapporto tra Parlamento, Magistratura e collettività.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

1. Il comma 2 dell'articolo 343 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

«2. Fino a quando non sia concessa l'autorizzazione è fatto divieto di disporre l'arresto, l'accompagnamento coattivo o comunque la privazione della libertà personale, la sottoposizione a perquisizione personale o domiciliare».

Art. 2.

1. Il comma 1 dell'articolo 344 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

«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 della emissione del decreto di citazione in giudizio».

Art. 3.

1. L'articolo 369 del codice di procedura penale (Informazione di garanzia) è abrogato.

Art. 4.

1. Nei procedimenti in corso, il pubblico ministero procede agli atti consentiti nelle indagini preliminari, ad esclusione dei provvedimenti di arresto, accompagnamento coattivo, privazione della libertà personale, perquisizione personale e domiciliare,

per i quali sia stata specificamente richiesta e negata l'autorizzazione a procedere. È comunque consentita la riproposizione della richiesta di autorizzazione sulla base di ulteriori elementi di prova raccolti nelle indagini preliminari.

2. Il provvedimento di archiviazione e la sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere, anche se non più soggetta ad impugnazione, con i quali è stata dichiarata la mancanza della richiesta o della autorizzazione a procedere, non impediscono il compimento degli atti consentiti nelle indagini preliminari dalla presente legge per il medesimo fatto e contro la stessa persona.

Art. 5.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale* della Repubblica italiana.