SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

(N. 605)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori NENCIONI, ARTIERI, BASADONNA, BONINO, GATTI, MANNO, PAZIENZA e TEDESCHI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 MARZO 1977

Attuazione dell'articolo 12 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e modifica della legge 25 gennaio 1962, n. 20, sull'attività della Commissione inquirente per i procedimenti d'accusa

ONOREVOLI SENATORI!

1. — Il disegno di legge intende attuare la norma enunciata nell'articolo 12 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, secondo cui la Commissione inquirente, per i giudizi di accusa di cui al capoverso dell'articolo 134 della Costituzione, è chiamata a compiere un esame preliminare ed a redigere una relazione per ogni denuncia, rapporto o referto contro il Presidente della Repubblica, per i fatti di alto tradimento e di attentato alla Costituzione, e contro i Ministri, per tutti i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni.

In armonia con un tale dettato costituzionale è la disposizione dell'articolo 3 della legge ordinaria 25 gennaio 1962, n. 20, ov'è enunciato, alla lettera, che la Commissione inquirente compie le attività ed esercita gli stessi poteri « attribuiti dal codice di procedura penale al pubblico ministero nell'istruzione sommaria ». È una disposizione che contiene in sè la definizione di un'attività distinta e contrapposta a qualsiasi decisione definitiva, che rientra in una fase del processo successiva ed ulteriore rispetto all'istruttoria, che ha la natura preliminare e preparatoria.

2. — Potestà di decisione definitiva sono state attribuite alla Commissione inquirente in forza degli appositi regolamenti, della Camera dei deputati e del Senato, emanati rispettivamente il 14 e il 20 luglio 1961, in testi uniformi. Si tratta delle facoltà di deliberare: l'archiviazione col voto favorevole di almeno quattro quinti dei componenti (articoli 17 e 18 del regolamento) ed il non luogo a procedere col voto favorevole di almeno tre quinti dei componenti (articoli 20 e 22 del regolamento). Tali decisioni possono anche acquistare carattere definitivo, poichè solo con richiesta scritta della maggioranza assoluta dei componenti delle due Camere è possibile che in tali casi la questione sia portata davanti al Parlamento in seduta comune e che questo deliberi se promuovere l'accusa.

Secondo gli insegnamenti più autorevoli della dottrina, si tratta di disposizioni incostituzionali, poichè nell'articolo 12 della legge costituzionale n. 1 del 1953 per la Commissione inquirente è contemplata solo attività inquirente e preliminare, come il predispor-

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1500) — 2-3-4

re la relazione, mentre decidere sulla « messa in stato di accusa », sia per il sì come per il no, è riservato al Parlamento in seduta comune. Di ciò è avvertita la dottrina: P. BARILE, *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, CEDAM, 1967, p. 724 s.; M. MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, Milano, ed. Giuffrè, 1962, I, p. 215; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, CEDAM, 1972, II, p. 1328 s.

L'incostituzionalità è determinata, come si è visto, da regolamenti parlamentari, ma ha riflesso anche nella legge ordinaria, e quindi può essere oggetto di un giudizio di legittimità in via incidentale.

Nell'articolo 15 della legge n. 20 del 1962, infatti, è contemplata la definizione del procedimento d'accusa per causa diversa da quella prevista dall'articolo 14; diversa, cioè, dalla dichiarazione della propria incompetenza, da parte della Corte costituzionale, nel corso di un giudizio di accusa parlamentare. Tale definizione impedisce l'inizio od il proseguimento degli stessi fatti (oggetto dell'accusa) innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria o militare.

Il che significa che, per detto articolo 15 della legge del 1962, la deliberazione o di non luogo a procedere o di archiviazione, presa dalla Commissione inquirente parlamentare, ha anche l'effetto di preclusione per qualsiasi altra azione penale. Deriva la facoltà per il giudice penale di sollevare tutta la questione in rapporto proprio all'articolo 15 della legge n. 20 del 1962 (v. MORTATI, *Istituzioni*, cit., II, p. 1329).

3. — Simili interferenze ed intersecazioni tra fonti diverse, quali i regolamenti parlamentari e la legge ordinaria, acquistano particolare importanza anche sotto un profilo diverso. Deve, infatti, escludersi che nel nostro ordinamento possa, comunque, mercè atti normativi distinti dalla legge ordinaria, regolarsi una funzione giudiziaria, intesa nel senso tecnico, come l'applicazione definitiva, o suscettibile di diventare definitiva, di una legge penale in caso concreto. Questo principio di legalità risulta vigente sia per la giurisdizione ordinaria (articolo 102 della Costituzione), sia per le magistrature speciali (articolo 103 della Costituzione) e, entro ristretti limiti, sia anche per la giurisdizione riservata alla competenza della Corte costituzionale (articolo 137, comma secondo, della Costituzione).

Assurdo, quindi, è pensare che con regolamenti parlamentari siano regolate funzioni sostanzialmente giudiziarie specie in materia penale.

Se alla Commissione inquirente sono deferite funzioni giurisdizionali o di tipo giurisdizionale (v. in merito ANTONELLI, *Sulla natura giuridica dell'attività della Commissione inquirente per i procedimenti e i giudizi di accusa nei confronti del Capo dello Stato e dei Ministri*, in « Studi urbinati », 1973-74, pag. 331), è chiaro che queste funzioni devono essere disciplinate per legge formale, e non per regolamenti parlamentari. Ai regolamenti spetta disciplinare solo quanto riguarda il funzionamento degli organi parlamentari, e non andare oltre. Nel caso nostro, un certo artificio risulta già per il fatto che il regolamento per la Commissione inquirente ha dovuto essere approvato in testo identico, ma con atti formali diversi e separati, dalle due Camere.

Tutto ciò va osservato a prescindere da qualsiasi considerazione sulla legittimità costituzionale dei poteri di decisione definitiva conferiti alla Commissione inquirente.

4. — L'opinione comune, come si è visto sopra, è che le decisioni di non procedere della Commissione inquirente non sono in ogni caso legittime, in quanto incompatibili con le norme costituzionali, secondo cui ad essa Commissione sono da riconoscere solo poteri istruttori.

A noi sembra che sia da farsi una distinzione fondamentale tra l'archiviazione e la deliberazione di non doversi procedere.

Per quest'ultima non è dubbia l'illegittimità. Compiuta l'inchiesta, o l'istruttoria, la Commissione può formulare delle proposte di procedere o no alla messa in stato di accusa; e sarà il Parlamento in seduta comune a deliberare in merito, uniformandosi o no all'avviso della Commissione. Se il Ministro è innocente dalle accuse mossegli, avrà tutto da guadagnare da un responso solenne, più idoneo a rassicurare l'opinione pubblica.

5. — Diverso è il discorso da farsi per quanto concerne l'archiviazione. Trattasi di una facoltà sottratta al pubblico ministero in virtù del decreto legislativo luogotenenziale 14 settembre 1944, n. 288, di guisa che nel testo vigente dell'articolo 74 del codice di procedura penale è previsto che spetta al giudice istruttore di decidere di non promuovere l'azione penale.

Si è, tuttavia, osservato che l'istituto risponde a fondamentali ragioni pratiche, dovendosi evitare in certi casi concreti « un uso antieconomico di quel costoso strumento che è il processo »; cosicchè detto istituto « foggiato dalla prassi prima ancora che dalle proposizioni legislative » trova la sua giustificazione tecnica « nella necessità di un vaglio preliminare, inteso a sceverare i casi nei quali l'accertamento giurisdizionale si palesa superfluo » (v. CORDERO, *Archiviazione*, voce in « Enc. di dir. » vol. II, p. 1025).

Nel caso nostro, poi, il costo del processo è rilevante solo che si pensi alla necessità di dover promuovere un dibattito del Parlamento in seduta comune. Se non ci fosse l'archiviazione, l'accusa temeraria di un folle potrebbe, al limite, muovere l'organo supremo della rappresentanza popolare.

Dottrina e giurisprudenza hanno elaborato con precisione sufficiente i casi di infondatezza, per cui la superfluità del processo riesca accertabile con una disamina preliminare (v. CORDERO, voce *Archiviazione*, cit., p. 1032 e seg.) in termini tali da riuscire sufficienti ad orientare anche la prassi della Commissione inquirente. In proposito, per la formazione di una prassi, può riuscire utile anche la pubblicazione delle ordinanze motivate di archiviazione sulla *Gazzetta Ufficiale*, come si propone all'articolo 1 del disegno di legge.

La proposta di regolare per legge l'archiviazione, da disporsi con ordinanza della Commissione inquirente, risponde alle considerazioni svolte sopra al n. 3, circa l'illegittimità di previsioni in materia stabilite con regolamenti parlamentari. A nostro avviso, si tratta di sanare un'illegittimità, oggi vigente, sostituendo la fonte legittima alla fonte in senso tecnico « usurpatrice ».

Va aggiunto che, a differenza di quanto oggi previsto nell'articolo 74 del codice di procedura penale, si ritiene di conservare un potere di archiviazione in capo allo stesso organo inquirente, anzichè deferlirlo ad altre diverse autorità.

Non si vede come altrimenti si sarebbe potuto fare, in mancanza di un ordinamento processuale stabile ed istituzionalmente articolato come quello della giurisdizione ordinaria: manca nel caso un organo quale il giudice istruttore, ed il rapporto tra la Commissione parlamentare inquirente ed il Parlamento in seduta comune è un rapporto *sui generis*, senza specifico riscontro nella procedura penale.

È stato, quindi, necessario mantenere un criterio analogo a quello previsto nel testo originario del codice di procedura penale del 1930, anteriore alla riforma del decreto legislativo luogotenenziale 14 settembre 1944, n. 288, di guisa che è lo stesso organo inquirente, cioè la Commissione, ad ordinare direttamente l'archiviazione. Ad evitare abusi, si propone una modificazione nel senso di rendere più agevole la possibilità di revoca dell'archiviazione, sottraendola alla facoltà della maggioranza parlamentare interessata a « coprire » i Ministri accusati. Consentendo ad una forte minoranza di chiedere la revoca, la Commissione sarà indotta a far uso più oculato della potestà di archiviazione.

6. — Si è ritenuto, invece, di vietare per legge la facoltà di deliberare in Commissione di non doversi procedere, una volta compiuta l'inchiesta. In senso tecnico, la disposizione dell'articolo 3 del disegno di legge non vale ad abrogare quanto disposto nell'articolo 20 del regolamento parlamentare sui giudizi d'accusa. Solo che, col sanzionare l'illegittimità della pretesa in essi contenuta, la legge avrà l'effetto di rendere inoperante la relativa disposizione del regolamento parlamentare, e di produrre *eo ipso* l'illiceità delle ulteriori eventuali applicazioni.

7. — Altra disposizione proposta mira a rendere pubbliche le attività della Commissione inquirente nei limiti della sicurezza e dell'interesse nazionale.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Dopo l'articolo 3 della legge 25 gennaio 1962, n. 20, vengono inseriti i seguenti articoli:

« Art. 3-*bis*. — Quando la Commissione inquirente, dall'esame del rapporto, referto o denunzia o in seguito ad altra notizia del reato, ravvisa che il fatto è manifestamente infondato, delibera, nel termine perentorio di quindici giorni, l'archiviazione, con ordinanza motivata in fatto ed in diritto.

Copia dell'ordinanza è trasmessa ai Presidenti delle due Camere.

Le ordinanze della Commissione sono pubblicate, oltre che negli Atti parlamentari, nella *Gazzetta Ufficiale*.

Art. 3-*ter*. — Della ordinanza di archiviazione i Presidenti delle due Camere danno sempre comunicazione alle rispettive Assemblee nella prima seduta successiva alla trasmissione.

Art. 3-*quater*. — Qualora, entro 20 giorni dalla comunicazione, prevista dall'articolo precedente, un quinto dei membri del Parlamento lo richieda, sulla proposta di archiviazione delibera il Parlamento in seduta comune.

Le richieste sono presentate, in forma scritta, al Presidente della Camera alla quale i richiedenti appartengono, anche con atti separati.

Art. 3-*quinquies*. — Qualora la Commissione inquirente non ravvisi la manifesta infondatezza del fatto o nella ipotesi che l'ordinanza di archiviazione sia revocata dal Parlamento in seduta comune, la Commissione stessa deve procedere all'istruttoria e presentare una relazione al Parlamento nel termine perentorio di tre mesi.

Non è consentito alla Commissione deliberare di non doversi procedere ».

Art. 2.

L'articolo 7 della legge 25 gennaio 1962, n. 20, è sostituito dal seguente:

« Art. 7. — Le sedute e gli atti della Commissione inquirente sono pubblici secondo le modalità stabilite nei regolamenti parlamentari. Sono rispettati il segreto militare e il segreto di Stato ».

Art. 3.

Sono abrogate tutte le norme della legge 25 gennaio 1962, n. 20, incompatibili con le norme contenute nella presente legge.

Art. 4.

Per l'attività istruttoria la Commissione deve uniformarsi alle norme del codice di procedura penale e sue modificazioni, in quanto applicabili.