SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

(Nn. 1140 e 605-A)

RELAZIONE DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(RELATORE MARTINAZZOLI)

SUI

DISEGNI DI LEGGE

Modifiche alle norme della legge 25 gennaio 1962, n. 20, concernenti la Commissione parlamentare inquirente (n. 1140)

presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

di concerto col Ministro di Grazia e Giustizia

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 16 MARZO 1978

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 (n. 605)

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

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 MARZO 1977

Comunicata alla Presidenza il 30 marzo 1978

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1500) — 2-3-4

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge al nostro esame propone rilevanti innovazioni della legge 25 gennaio 1965, n. 20, nella parte in cui disciplina l'attività della Commissione inquirente per i procedimenti d'accusa.

Occorre peraltro sottolineare che il campo normativo dei procedimenti d'accusa previsti dagli articoli 90 e 96 della Costituzione si dispiega secondo una latitudine piuttosto complessa. Oltre al precetto costituzionale che definisce — in forma, del resto, molto ellittica — la specialità della scelta, vanno menzionate: la legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, la legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2, la legge ordinaria 11 marzo 1953, n. 87, la legge 18 marzo 1976, n. 65, il Regolamento parlamentare per i giudizi di accusa, le Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Questa elencazione è sufficiente a chiarire la complessità del problema e a far intendere, insieme, che l'approccio riformatore nei confronti della legge 25 gennaio 1965, n. 20, non è assolutamente esaustivo di una prospettiva generale di cambiamento del processo d'accusa costituzionale. Altri livelli di attacco risulterebbero, sotto questo profilo, assai più espressivi.

Ne deriva la necessità di riconoscere la modestia dell'operazione condotta sulla legge 25 gennaio 1965, n. 20, e l'urgenza di un prolungamento appropriato, capace di consentire, tra l'altro, soluzioni più compiute — e dunque più persuasive — rispetto a quelle formulate nel disegno di legge all'esame. Rimane fermo, comunque, che le novità della proposta legislativa sono tutt'altro che marginali, per quanto attiene alle competenze della Commissione inquirente.

Viene, in sostanza, notevolmente ridotta (articolo 4 del disegno di legge) l'area di competenza della Commissione inquirente, sottraendole l'attuale competenza istruttoria. In questo modo, la Commissione inquirente si configura — sia pure entro il perimetro peculiare che le è proprio — come un vero e proprio organismo referente. In altri termini, con la nuova sistemazione la Commissione inquirente avrà un compito di delibazione della notizia di reato ministeriale, potrà pronunciarsi — mediante lo strumento dell'archiviazione — sulla sua manifesta infondatezza, ma non potrà più operare il proscioglimento istruttorio e dunque andare oltre la fase di un'indagine sommaria e preliminare. Secondo questo schema, il disegno di legge si attesta su una linea riformatrice, da molti ritenuta corretta e proficua, che trova un suo fondamento sistematico nella formula testuale dell'articolo 12 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1.

Si identifica qui la scelta più profondamente innovativa rispetto alla normativa vigente. Ma vale la pena di sottolineare — perchè l'analisi non appaia reticente — che proprio in questo modo si apre un problema che dovrà trovare al più presto soluzioni rassicuranti. È infatti evidente che il nuovo sistema contiene il rischio di una vistosa dilatazione della fase della « messa in stato di accusa » da parte del Parlamento in seduta comune. Una fase che — a parere del relatore — ha rivelato sperimentalmente un notevole grado di precarietà, limiti gravi sul piano delle garanzie processuali, difficoltà irrimediabili sotto il profilo formale. Probabilmente, il punto critico del processo d'accusa costituzionale si rintraccia proprio nella sequenza del Parlamento in seduta comune ed è in questa direzione che — operando ai livelli normativi adeguati — dovrà rigorosamente esprimersi l'iniziativa riformatrice del legislatore.

Va sottolineato ancora — tra le novità rilevanti contenute nel disegno di legge — il contenuto dell'articolo 5. Nel tentativo di assecondare un'esigenza di snellezza e di

tipicità del procedimento di accusa costituzionale viene ridotta l'applicabilità dei princìpi sulla connessione propri al processo comune, anche in relazione alla sperimentata difficoltà di ricondurre la posizione di eventuali coimputati laici all'interno di modelli accettabili sotto il profilo della garanzia. Si deve peraltro riconoscere che la scelta operata con l'articolo 5 — rimanendo al di qua di una soglia dirimente — non appare decisamente risolutiva.

Altro punto da sottolineare è la statuizione contenuta all'articolo 4, quarto comma, dove si precisa che « per l'effettuazione delle indagini la Commissione procede con gli stessi poteri e le stesse limitazioni previste dall'articolo 82 della Costituzione per le Commissioni d'inchiesta ». Viene, in questo modo, abolito il richiamo contenuto nella legge del 1962, ai poteri del pubblico ministero nella fase istruttoria, ma si aprirà, nella pratica, una serie di problemi applicativi assolutamente nuovi rispetto a quelli delle già sperimentate Commissioni parlamentari d'inchiesta.

Con l'articolo 2 del disegno di legge si è inteso dare una risposta di maggiore tutela alla accertata inappellabilità — nel sistema vigente — delle decisioni in tema di privazione della libertà personale da parte della Commissione inquirente. Anche se la nomenclatura adottata non è delle più felici, va condivisa la previsione di una rapida ed autorevole sede di valutazione di provvedimenti così gravi come quelli attinenti alla carcerazione preventiva.

L'articolo 6 del disegno di legge disciplina la pubblicità delle sedute della Commissione inquirente, abrogando così — come espressamente dichiarato dall'articolo 9 — la legge 18 marzo 1976, n. 65. A questo proposito va rilevato che la 1ª Commissione ha ritenuto di emendare il testo governativo, garantendo una possibilità di difesa attiva da parte dell'interessato. Questo perchè non si è accettata l'ipotesi di ridurre la presenza dell'inquisito nel momento nodale della fase di deliberazione della fondatezza della *notitia criminis* ad una presenza muta che sarebbe risultata scarsamente significativa.

Vanno prese, da ultimo, in considerazione le norme transitorie contenute negli articoli 10 e 11 del disegno di legge. Per quanto si riferisce all'articolo 10, si tratta di una scelta in certo qual modo dovuta. Non si vede, in effetti, come potrebbero risultare applicabili le nuove norme a quelle inchieste pendenti che abbiano già superato — formalmente o anche solo sostanzialmente — i limiti posti alla competenza della Commissione inquirente dall'articolo 4 del disegno di legge. Per quanto attiene all'articolo 11, la norma si propone di trovare un corretto livello di composizione tra l'esigenza di operatività della legge e la realtà quantitativa dei procedimenti pendenti davanti alla Commissione inquirente.

Va segnalato infine che la 1ª Commissione ha ritenuto di proporre l'assorbimento — per la più generale completezza del disegno di legge governativo — del disegno di legge n. 605 di iniziativa dei senatori Nencioni ed altri.

MARTINAZZOLI, *relatore*

DISEGNO DI LEGGE N. 1140

TESTO DEL GOVERNO

Modifiche alle norme della legge 25 gennaio 1962, n. 20, concernenti la Commissione parlamentare inquirente

Art. 1.

La Commissione prevista dall'articolo 12 della legge costituzionale 11 marzo 1953, numero 1, indaga sui fatti costituenti reato previsti dagli articoli 90 e 96 della Costituzione con i poteri stabiliti dalla presente legge per riferirne al Parlamento in seduta comune.

La Commissione inquirente è denominata negli articoli seguenti « la Commissione ».

Art. 2.

L'autorizzazione prevista dall'articolo 68 della Costituzione non è richiesta per il procedimento d'accusa e per il giudizio innanzi alla Corte costituzionale dei membri del Parlamento, nonchè per emettere a loro carico provvedimenti coercitivi e cautelari, salvo quanto previsto nel comma seguente.

L'ordine di arresto emesso dalla Commissione nei confronti delle persone indicate negli articoli 90 e 96 della Costituzione deve essere convalidato dalla Camera di appartenenza entro venti giorni dalla sua emissione. Per le persone che non sono membri del Parlamento, l'ordine di arresto deve essere convalidato dalla Camera dei deputati.

In mancanza di convalida, l'ordine di arresto si intende revocato.

Art. 3.

Il rapporto relativo ad un fatto preveduto dagli articoli 90 e 96 della Costituzione deve

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

Nuove norme sui procedimenti d'accusa di cui alla legge 25 gennaio 1962, n. 20

Art. 1.

Identico.

Art. 2.

Identico.

L'ordine di arresto emesso dalla Commissione nei confronti delle persone indicate negli articoli 90 e 96 della Costituzione deve essere convalidato dalla Camera di appartenenza entro venti giorni dalla sua emissione. Entro lo stesso termine l'ordine di arresto per le persone che non sono membri del Parlamento deve essere convalidato dalla Camera dei deputati.

Identico.

Art. 3.

Identico.

(Segue: *Testo del Governo*)

essere presentato al Presidente della Camera dei deputati.

La denuncia, oltre che all'autorità prevista dall'articolo 7 del codice di procedura penale, può essere presentata direttamente al Presidente della Camera.

Il membro del Parlamento che intende fare una denuncia deve presentarla al Presidente della Camera di appartenenza.

Nei casi in cui il rapporto o la denuncia non sono presentati direttamente al Presidente della Camera, l'autorità che li riceve deve curarne l'immediata trasmissione al Presidente stesso.

La Commissione dà inoltre comunicazione al Presidente della Camera delle indagini promosse d'ufficio.

Art. 4.

La Commissione, qualora, esperite le indagini del caso, ritenga che i fatti non sono manifestamente infondati, riferisce al Parlamento in seduta comune per le deliberazioni di sua competenza.

Le indagini di cui al comma precedente devono essere esperite nel termine di sei mesi dalla data della trasmissione degli atti da parte del Presidente della Camera, ovvero, nel caso di indagini d'ufficio, dalla data della comunicazione allo stesso Presidente. Il termine può essere prorogato, per una sola volta, per non più di tre mesi, qualora almeno sei commissari ne facciano richiesta al Presidente della Commissione.

Il Parlamento, su richiesta di almeno cinquanta membri, può disporre a maggioranza che la Commissione compia un supplemento di indagini, prefissandole un termine non superiore a quattro mesi.

Per l'effettuazione delle indagini la Commissione procede con gli stessi poteri e le stesse limitazioni previsti dall'articolo 82 della Costituzione per le Commissioni di inchiesta.

Per i procedimenti relativi ai reati di cui all'articolo 90 della Costituzione non può essere opposto, in relazione agli articoli 342 e

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Art. 4.

Identico.

(Segue: *Testo del Governo*)

352 del codice di procedura penale, il segreto di Stato.

La Commissione può delegare ad uno o più commissari il compimento di atti istruttori, salvo quelli relativi alla libertà personale.

Art. 5.

Le indagini della Commissione sono esclusivamente dirette ad accertare i reati previsti dagli articoli 90 e 96 della Costituzione.

Non è consentita la riunione dei procedimenti per connessione, salvo che nei casi di cui all'articolo 45, nn. 1 e 2, del codice di procedura penale. Anche in tali casi la Commissione può tuttavia ordinare, in un momento successivo, la separazione dei procedimenti qualora ne ravvisi l'opportunità.

Art. 6.

La Commissione delibera, di volta in volta, quali sedute o parti di esse possono essere pubbliche e può provvedere altresì alla pubblicità dei propri lavori, nei modi previsti dal regolamento della Camera dei deputati.

È sempre pubblica la seduta nella quale la Commissione vota sulla proposta di archiviazione per manifesta infondatezza e su quella di dichiarazione di incompetenza della Commissione stessa. A tale seduta è ammessa la presenza della persona denunciata, indiziata o inquisita, che ha diritto di presentare memorie alla Commissione dopo la chiusura delle indagini e prima dell'inizio della discussione.

Nelle ipotesi previste dai precedenti commi non si applicano le norme relative al segreto d'ufficio.

Art. 7.

I provvedimenti della Commissione sono deliberati collegialmente e sono sottoscritti dal Presidente e da un segretario.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Art. 5.

Identico.

Art. 6.

Identico.

È sempre pubblica la seduta nella quale la Commissione vota sulla proposta di archiviazione per manifesta infondatezza e su quella di dichiarazione di incompetenza della Commissione stessa. A tale seduta è ammessa la presenza del denunziato, dell'indiziato o dell'inquisito che ha diritto di intervenire personalmente o a mezzo del proprio difensore prima che inizi la discussione.

Soppresso.

Art. 7.

I provvedimenti della Commissione sono sottoscritti dal Presidente e da un segretario.

(Segue: *Testo del Governo*)

Nei casi di necessità e di urgenza l'Ufficio di Presidenza può adottare in via provvisoria i provvedimenti di competenza della Commissione. In tali casi l'Ufficio di Presidenza ne riferisce immediatamente alla Commissione.

Se i provvedimenti adottati dall'Ufficio di Presidenza non sono convalidati dalla Commissione, essi si intendono revocati.

Art. 8.

L'Autorità giudiziaria ordinaria e militare che, in qualunque stato o grado del procedimento, ha notizia che innanzi alla Commissione ovvero al Parlamento in seduta comune è in corso procedimento per gli stessi fatti e ritiene tuttavia la propria competenza, trasmette gli atti alla Corte costituzionale perchè si pronunci.

Se la Commissione ha notizia di un procedimento innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria o militare a carico di alcune delle persone indicate negli articoli 90 e 96 della Costituzione e ritiene che il fatto integra alcune delle ipotesi previste dagli stessi articoli, afferma la propria competenza indicando la persona nei cui confronti intende procedere nelle indagini di cui all'articolo 3 e ne informa il Presidente della Camera dei deputati. Questi richiede all'autorità giudiziaria suddetta la trasmissione degli atti del procedimento.

Se l'autorità richiesta ritiene la propria competenza trasmette gli atti alla Corte costituzionale. Ugualmente trasmette gli atti a quest'ultima se dissente dalla pronuncia di incompetenza della Commissione o del Parlamento in seduta comune.

Art. 9.

Gli articoli da 1 a 16 compreso della legge 25 gennaio 1962, n. 20, sono abrogati. È altresì abrogata la legge 18 marzo 1976, n. 65, ed ogni altra norma incompatibile con la presente legge.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Identico.

Identico.

Art. 8.

Identico.

Art. 9.

Identico.

(Segue: *Testo del Governo*)

Art. 10.

La presente legge non si applica ai procedimenti in corso innanzi alla Commissione e per i quali siano stati già compiuti, alla data della sua entrata in vigore, atti istruttori.

Art. 11.

Il termine di sei mesi di cui al secondo comma dell'articolo 4 decorre:

dall'entrata in vigore della presente legge per i procedimenti pervenuti alla Commissione antecedentemente al 1° gennaio 1976;

dal 1° settembre 1978 per quelli pervenuti tra il 1° gennaio 1976 e il 1° gennaio 1977;

dal 1° dicembre 1978 per quelli pervenuti successivamente al 1° gennaio 1977.

Art. 12.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

NORME TRANSITORIE E FINALI

Art. 10.

Gli articoli 4 e 5 non si applicano ai procedimenti in corso innanzi alla Commissione per i quali siano stati già compiuti atti aventi rilevanza istruttoria.

Art. 11.

Il termine di cui al secondo comma dell'articolo 4 decorre dal novantesimo giorno successivo a quello dell'entrata in vigore della presente legge per i procedimenti pervenuti alla Commissione antecedentemente al 1° gennaio 1976. Per i procedimenti pervenuti dal 1° gennaio 1976 il termine predetto decorre dal 15 novembre 1978.

Art. 12.

Identico.

DISEGNO DI LEGGE n. 605

D'INIZIATIVA DEI SENATORI NENCIONI ED ALTRI

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

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.