

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. IV
N. 8-A

RELAZIONE DELLA GIUNTA PER LE AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE IN GIUDIZIO

(Relatore: **CARMELO CARRARA**)

SULLA

DOMANDA DI AUTORIZZAZIONE A RICHIEDERE, EMETTERE E — SE CONCESSA — AD ESEGUIRE ORDINANZA DI CUSTODIA CAUTELARE IN CARCERE

NEI CONFRONTI DEL DEPUTATO

PREVITI

per concorso — ai sensi dell'articolo 110 del codice penale — nel reato di cui agli articoli 81 e 321, in relazione all'articolo 319 dello stesso codice (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, continuata); per concorso — ai sensi dell'articolo 110 del codice penale — nel reato di cui agli articoli 81, 112 n. 1 e 321, in relazione agli articoli 319 e 319-ter, dello stesso codice (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio in atti giudiziari, continuata ed aggravata)

TRASMESSA DAL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(FLICK)

il 3 settembre 1997

Presentata alla Presidenza l'11 settembre 1997

ONOREVOLI COLLEGHI! — La Giunta ha ritenuto di dover preliminarmente delibare sulla procedibilità della domanda di autorizzazione presentata dalla procura della Repubblica di Milano volta a richiedere, emettere ed eseguire ordinanza di custodia cautelare in carcere nei confronti del deputato Previti.

Al riguardo giova innanzitutto ricostruire il quadro normativo di riferimento e l'iter dei vari decreti-legge che si sono succeduti dopo la riforma dell'articolo 68 della Costituzione, che, com'è noto, ha abrogato l'istituto dell'autorizzazione a procedere in giudizio.

Con riferimento all'autorizzazione all'arresto, il testo attuale dell'articolo 68, secondo comma, della Costituzione (sotto questo profilo sostanzialmente immodificato rispetto al vecchio testo) dispone che: « senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare né può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale » (il vecchio testo recitava: « senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a procedimento penale; né può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale »).

Nella vigenza del vecchio testo dell'articolo 68, prima della riforma del codice di procedura penale l'articolo 15 del suddetto codice (nell'ambito del quale il potere di disporre l'arresto spettava al pubblico ministero) stabiliva che: « nei procedimenti per i quali è richiesta un'autorizzazione questa è richiesta dal pubblico ministero prima che sia emesso alcun mandato ». Nella prassi il pubblico ministero trasmet-

teva la richiesta di autorizzazione all'arresto unitamente alla richiesta di autorizzazione a procedere.

Il nuovo codice di procedura penale, entrato in vigore nel 1989 e tuttora vigente (nell'ambito del quale il potere di disporre l'arresto compete al GIP, su richiesta del pubblico ministero), agli articoli 343 e 344 prevede una disciplina dettagliata per le autorizzazioni a procedere in giudizio, ma non fa espresso riferimento alle autorizzazioni agli altri atti di indagine e cautelari, previsti tanto dal vecchio quanto dal nuovo testo dell'articolo 68. L'articolo 343, sul punto prescrive che « 1. Qualora sia prevista l'autorizzazione a procedere il pubblico ministero ne fa richiesta a norma dell'articolo 344. 2. Fino a quando non sia stata concessa l'autorizzazione è fatto divieto di disporre il fermo o misure cautelari personali nei confronti della persona rispetto alla quale è prevista l'autorizzazione medesima ». Nella vigenza del vecchio articolo 68 (che, come si è detto, prescriveva la necessità dell'autorizzazione per procedere in giudizio), anche dopo l'entrata in vigore del nuovo codice, il pubblico ministero ha continuato a trasmettere l'autorizzazione all'arresto congiuntamente all'autorizzazione a procedere.

Dopo la riforma dell'articolo 68, il primo decreto-legge che ne ha accompagnato l'entrata in vigore (n. 455 del 14 novembre 1993) prevedeva espressamente (articolo 4, comma 3) che « l'autorizzazione è richiesta dall'autorità giudiziaria che ha emesso il provvedimento; in attesa dell'autorizzazione l'esecuzione del provvedimento rimane sospesa ». Nella relazione ministeriale al decreto-legge si legge che: « la scelta di far ricadere l'obbligo di for-

mulare la richiesta sull'autorità che ha emesso il provvedimento si spiega con una necessità di non costringere il Parlamento ad esaminare richieste che non è ancora dato sapere se saranno accolte dall'organo giudiziario legittimato e, dall'altro, con la necessità di non "vincolare" (quanto meno psicologicamente) l'autorità competente alle scelte del Parlamento » (1).

Decaduto tale decreto-legge, senza essere stato sostanzialmente preso in esame dal Parlamento, la successiva reiterazione del medesimo recava sia la stessa norma sia la stessa motivazione nell'ambito della relazione (2). Nel corso dell'esame in Parlamento di tale secondo decreto-legge il relatore Gitti specificava che: « L'autorizzazione di cui all'articolo 4 non si configura più come una condizione di procedibilità cioè come un'autorizzazione in ordine ad un intento della magistratura di perseguire un parlamentare, ma come un'autorizzazione ad eseguire un provvedimento coercitivo che già è stato emesso dal giudice » (3).

Nel corso dell'esame della quarta reiterazione del decreto-legge (n. 291 del 1994) il nuovo relatore Azzano Cantarutti specificava che si verteva, con riferimento all'articolo 4, « in tema di autorizzazione al compimento di specifici atti (...) al di fuori dell'ambito delle condizioni di procedibilità ma in presenza piuttosto di condizioni di eseguibilità » (4).

Nel corso dell'esame del decreto-legge n. 253 del 1996 il relatore Siniscalchi affermava che « fondamentali sono le norme previste dall'articolo 3 che disciplina l'esecuzione di atti coercitivi nei confronti dei parlamentari, stabilendo il principio per

cui l'autorità che emana il singolo atto deve presentare alla Camera di appartenenza la richiesta di autorizzazione all'esecuzione dell'atto stesso ».

Nel corso dell'*iter legis* degli ulteriori decreti-legge che si sono succeduti sulla materia, tale norma è rimasta sostanzialmente intatta e non contestata (a partire dal decreto-legge n. 116 del 1996 essa è stata contenuta nell'articolo 3, comma 3; nell'ultima reiterazione del decreto-legge è stato approvato un emendamento che la spostava, lasciandone identico il testo, al comma 2 dello stesso articolo 3).

Va segnalato, infine, che nell'ambito dell'esame del decreto-legge n. 535 del 1994 era stato approvato in Commissione un emendamento (a firma Di Muccio e Vietti) del seguente tenore: « quando intende disporre nei confronti di un membro del Parlamento (...) ogni misura cautelare personale l'autorità giudiziaria richiede direttamente l'autorizzazione alla Camera (...) » (5).

* * *

Ciò posto va osservato che nella previsione dei decreti-legge decaduti la locuzione « autorità giudiziaria » si spiega perché a emettere il provvedimento può essere sia l'autorità giudicante (per i procedimenti restrittivi della libertà personale e per le intercettazioni telefoniche) sia il pubblico ministero (per perquisizioni e sequestri).

Nella prassi precedente era sempre il pubblico ministero a chiedere l'autorizzazione, ma ciò per il semplice fatto che l'autorizzazione a procedere costituiva il presupposto necessario di qualsiasi altro tipo di autorizzazione a procedere. In base alle norme vigenti, invece, le Camere si trovano già dinanzi ad un atto perfetto, che l'autorizzazione rende immediatamente esecutivo.

Ciò ha eliminato le possibilità che dopo la pronuncia della Camera l'autorità giu-

(1) Cfr. Atti parlamentari Camera, XI leg., n. 3643, 3, nonché le relazioni allegate ai successivi decreti-legge.

(2) A partire dalla seconda reiterazione dello stesso decreto-legge, nell'ambito del primo comma dello stesso articolo, è stato ulteriormente specificato che l'autorizzazione dovesse essere richiesta « direttamente » dall'autorità giudiziaria e non per il tramite del ministro di grazia e giustizia.

(3) Cfr. Atti parlamentari Camera, XI leg., *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* di martedì 15 febbraio 1994, 3.

(4) Cft. Atti parlamentari Camera, XII leg., *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* di mercoledì 15 giugno 1994, 5.

(5) Cfr. Atti parlamentari Camera, XII leg., *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* di martedì 11 ottobre 1994, 11.

diziaria possa sindacare la sussistenza dei presupposti dell'articolo 68 entrando in aperto conflitto con un altro potere dello Stato.

Ci si domanda come mai allora non si è intervenuti per modificare l'articolo 343 del codice di procedura penale che conferiva soltanto al pubblico ministero la facoltà di richiedere l'autorizzazione a procedere.

Orbene, a prescindere dal fatto che ciò non sempre è previsto, per come accade nella disciplina che regola la speciale autorizzazione a procedere per reati ministeriali, dove pure l'atto da autorizzare viene compiuto da un organo diverso dal pubblico ministero, va sottolineato il fatto che promuovere l'esecuzione di un atto è compito di regola attribuito alla parte e non al giudice, il quale non sollecita l'esecuzione di una misura cautelare. Il pubblico ministero, poi, nel nuovo codice di procedura penale conosce tutti gli atti del procedimento, diversamente dal giudice, soprattutto nella fase del giudizio ed è quindi l'organo che può richiedere l'autorizzazione con migliore cognizione di causa. Inoltre, se il Parlamento si dovesse pronunciare sulla richiesta del pubblico ministero prima dell'esame da parte del giudice per le indagini preliminari, essa sarebbe chiamata ad esprimersi necessariamente sulla fondatezza della richiesta, indagine che invece spetta all'autorità giudiziaria. Ed invero, va osservato che se si dovesse seguire la tesi della competenza all'invio della domanda da parte del pubblico ministero ci si potrebbe trovare di fronte ad una richiesta più ampia rispetto al contenuto del procedimento restrittivo della libertà personale che deve essere sottoposto invece a vaglio critico nella sua interezza in funzione della verifica della

sussistenza o meno del *fumus persecutionis*.

Vi è poi un'altra considerazione da svolgere: la Camera (e all'interno di questa la Giunta) non è chiamata a vagliare la sussistenza degli elementi indizianti, né può sostituirsi al giudice per le indagini preliminari perché tale competenza attiene solo all'autorità giudiziaria: anche per questo la Camera non può autorizzare un arresto che potrebbe anche non essere condiviso dal giudice per le indagini preliminari il quale potrebbe ritenere insussistenti gli elementi indizianti, ovvero coerenti in tutto o in parte le esigenze di cautela personale.

La questione che la Giunta ha ritenuto di risolvere non è quella di decidere su chi deve formulare la richiesta (il decreto-legge decaduto modificava il regime dettato dal nuovo codice di procedura penale poiché faceva ricadere l'onere su chi aveva emesso il provvedimento) bensì quella di stabilire che occorre vagliare un procedimento coercitivo già emesso e ciò sia per non costringere il Parlamento ad esaminare richieste che non è ancora dato sapere se saranno emanate dall'organo giudiziario legittimato, e sia perché è apparso necessario non vincolare l'autorità giudiziaria competente alla scelta del Parlamento.

Per le considerazioni che precedono, la Giunta ha deliberato di proporre all'Assemblea di dichiarare la improcedibilità della domanda di autorizzazione di cui al doc. IV, n. 8 nei confronti del deputato Previti e di disporre la conseguente restituzione degli atti al pubblico ministero per difetto dei presupposti di cui all'articolo 68, secondo comma, della Costituzione.

Carmelo CARRARA, *Relatore*.