

# CAMERA DEI DEPUTATI Doc. II n. 10

## PROPOSTA DI MODIFICAZIONE AL REGOLAMENTO

*(Articoli 17, 17-bis e 18: Istituzione della Giunta per le garanzie parlamentari)*

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**FINOCCHIARO, VIOLANTE, FASSINO, SINISCALCHI,  
BONITO, MONTECCHI, LEONI, CORDONI**

*Presentata alla Presidenza della Camera il 19 giugno 2003*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il dibattito in corso da molti anni nel Paese sulla prerogativa di immunità parlamentare ha sempre rischiato, ed ancora rischia, di essere fortemente influenzato da specifiche vicende giudiziarie e politiche e di essere affrontato solo con riguardo alla questione dei rapporti tra politica (nella sua rappresentanza) e giurisdizione. Non c'è dubbio che questo profilo — così peraltro fortemente ancorato alla previsione di uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge — abbia in sé forza e valore determinante.

Consideriamo però un errore ritenere questo versante di valutazione unico e totalmente assorbente di ogni altro, e lo riteniamo insufficiente rispetto alla complessità di una riflessione che chiama in

causa la questione della natura e del concreto funzionamento della Giunta per le autorizzazioni, così come, per le sue competenze, della Giunta delle elezioni.

È nella Giunta per le autorizzazioni — così come nella Giunta delle elezioni — che maturano in prima istanza decisioni che hanno per oggetto diritti delle opposizioni (*sub specie* di diritto alla libertà di esercizio della funzione parlamentare e di diritto ad esercitare il mandato), nonché l'autonomia del Parlamento e la sua stessa autorevolezza nei confronti dei cittadini.

Quest'ultima valutazione è efficacemente rappresentata nella prassi parlamentare dei sistemi costituzionali di altri Paesi europei (Germania, Spagna, Francia) i quali, pur prevedendo forme di autorizzazione o diniego parlamentare del-

l'esercizio dell'azione penale nei confronti di un componente dell'Assemblea, conoscono un uso rigorosissimo della prerogativa, attento a difendere, più che il singolo parlamentare, il valore eccezionale — e prezioso — della libertà di esercizio della funzione elettiva e dell'autonomia del Parlamento per la volta in cui decida di sottrarre uno dei suoi componenti al controllo della giurisdizione, e per questa ragione tendono a deliberare all'unanimità.

A distanza di un decennio dalla riforma che abolì l'autorizzazione a procedere raccogliendo una volontà ormai diffusa tra i cittadini, ma anche tra le forze politiche (sostennero la riforma i gruppi parlamentari PDS, MSI, Lega Nord; votarono a favore, alla Camera, 525 deputati, 5 furono i voti contrari, uno il voto di astensione, mentre, al Senato, 224 furono i voti favorevoli, 7 gli astenuti, 2 i voti contrari) possiamo ora verificare che ciò che risultò allora insostenibile non fu l'autonomia del Parlamento, né la difesa della libertà di ogni parlamentare di esercitare la propria funzione, ma l'uso distorto che della prerogativa di immunità si era fatto e si continuava a fare, sino a trasformarlo in strumento di impunità per reati comuni che niente avevano a che vedere con il libero esercizio del mandato, e, insieme, il rischio che al Paese venisse sottratta la stessa possibilità di conoscere e valutare quale fosse il grado e la diffusione di fenomeni illegali che segnavano la vita pubblica.

Quanti interpretarono la riforma come l'affermazione di un potere, la giurisdizione, su di un altro, il potere politico nella sua rappresentanza istituzionale, sbagliarono. Ma nessuno può negare che l'autonomia del Parlamento, e la stessa libertà di ciascun deputato o senatore era stata messa in grave crisi in primo luogo non dall'azione della magistratura, ma dalla perdita di autorevolezza di un potere politico che appariva teso a difendere se stesso e le proprie prerogative, anche torcendo a fini di impunità personale uno strumento pensato e voluto dai costituenti a celebrazione della libertà di esercizio della funzione parlamentare.

Non è casuale che nel 1975 lo stesso prof. Mortati, che pure dell'autorizzazione a procedere era stato proponente, ne chiedesse la cancellazione sulla base dell'esperienza maturata nei primi decenni di utilizzo da parte del Parlamento.

Il rischio di quella torsione è attuale. Lo è oggi per le residue attribuzioni del Parlamento dopo la riforma, lo è tanto più di fronte ad una pressante iniziativa per la reintroduzione dell'autorizzazione a procedere. E lo è soprattutto in ragione della perdurante composizione proporzionale dell'organo di garanzia pur nell'avvenuto passaggio dal sistema proporzionalistico all'attuale sistema maggioritario bipolare, per la rigidità che esso comporta nella determinazione della maggioranza e nel vincolo di fedeltà alla coalizione che stringe i deputati dei gruppi.

Nei fatti, l'incompiuta transizione riformatrice da un sistema all'altro comporta oggi che, sia nella Giunta per le autorizzazioni, che nella Giunta delle elezioni, la composizione proporzionale assicuri una maggioranza preconstituita alla maggioranza di governo. Ciò è assolutamente in contrasto con la natura di garanzia dei due organi, ed è addirittura paradossale se si rifletta che l'autorizzazione a procedere fu introdotta dai costituenti come strumento di assicurazione innanzitutto dei diritti delle opposizioni, essendo essi memori delle persecuzioni politiche nei confronti degli oppositori al regime, a cominciare dall'on. Matteotti.

Peraltro, un episodio della recente cronaca parlamentare, relativo alla decisione sull'attribuzione di alcuni seggi, tuttora vacanti, deve indurci a riflettere sui rischi derivanti dalla composizione della Giunta delle elezioni.

Sulla scorta di queste considerazioni con questo testo proponiamo, come già previsto nel regolamento del Senato, di unificare le Giunte in un unico organo di garanzia (Giunta per le garanzie parlamentari) e di riformarne la composizione, prevedendo che essa garantisca la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni. A questo proposito giova ricordare il precedente del Comitato per la

legislazione che, introdotto nel regolamento della Camera nel 1998, per la prima volta prevede la composizione paritaria di un organo parlamentare. Proponiamo altresì che trenta deputati possano chiedere che l'Assemblea proceda a votazioni, intendendosi altrimenti approvate le conclusioni della Giunta. In questo caso l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei componenti. L'Assemblea resta sempre chiamata, come attualmente previsto, a deliberare sulle autorizzazioni relative ai provvedimenti comunque coercitivi della libertà personale o domiciliare.

Si prevede altresì che la composizione della Giunta, nel numero di trenta deputati, e del suo Presidente sia affidata al Presidente della Camera, il quale, su pro-

posta dei gruppi, scelga tra parlamentari che abbiano maturato esperienza istituzionale.

La presente proposta di modifica al regolamento viene sottoposta all'attenzione dei colleghi nella convinzione che essa, oltre a colmare un vuoto di riforma istituzionale che consegue al mancato adeguamento del nostro sistema al nuovo assetto bipolare e che comporta sacrificio dei diritti delle opposizioni, possa, se accolta, contribuire a fondare una nuova grammatica delle relazioni tra maggioranza e opposizioni quando si decida su questioni che prioritariamente attengono all'autonomia ed all'autorevolezza del Parlamento ed alla affermazione dei principi della Carta costituzionale.

## TESTO DEL REGOLAMENTO

## ART. 17.

1. La Giunta delle elezioni è composta di trenta deputati, nominati dal Presidente non appena costituiti i Gruppi parlamentari. Essa riferisce all'Assemblea, non oltre diciotto mesi dalle elezioni, sulla regolarità delle operazioni elettorali, sui titoli di ammissione dei deputati e sulle cause di illeggibilità, di incompatibilità e di decadenza previste dalla legge, formulando le relative proposte di convalida, annullamento o decadenza.

2. La Giunta elegge nella prima riunione un presidente, due vicepresidenti e tre segretari. Essa esercita le proprie funzioni sulla base di un Regolamento interno che, previo esame della Giunta per il Regolamento, deve essere approvato dalla Camera con le modalità previste nel comma 4 dell'articolo 16. Nel procedimento davanti alla Giunta delle elezioni deve essere assicurato in ogni fase il principio del contraddittorio e, nella fase del giudizio sulla contestazione, il principio della pubblicità.

3. I deputati componenti la Giunta delle elezioni non possono rifiutare la nomina, né dare le dimissioni; quand'anche queste siano date, il Presidente della Camera non le comunica all'Assemblea. Possono essere sostituiti, su loro richiesta, i deputati che siano chiamati a far parte del Governo ovvero ad assumere la presidenza di un organo parlamentare.

4. Qualora la Giunta non risponda per un mese alla convocazione, sebbene ripetutamente fatta dal suo presidente, o non sia possibile ottenere durante lo stesso tempo il numero legale, il Presidente della Camera provvede a rinnovare la Giunta.

## MODIFICA PROPOSTA

## ART. 17.

*L'articolo 17 è sostituito dal seguente:*

**1. La Giunta per le garanzie parlamentari è competente in materia di verifica dei poteri, nonché in materia di autorizzazioni e deliberazioni ai sensi degli articoli 68 e 96 della Costituzione. Essa è composta, oltre che dal suo Presidente, nominato ai sensi del comma 2, da trenta deputati scelti, su proposta dei Gruppi, dal Presidente della Camera non appena costituiti i gruppi parlamentari, anche tenendo conto della loro pregressa esperienza istituzionale e in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni.**

**2. Il Presidente della Giunta è nominato dal Presidente della Camera al di fuori dei componenti. La Giunta elegge, nella prima riunione, due vicepresidenti e tre segretari ed esercita le proprie funzioni sulla base di un regolamento interno che, previo esame della Giunta per il Regolamento, deve essere approvato dalla Camera con le modalità previste nel comma 4 dell'articolo 16.**

3. I deputati componenti la Giunta **per le garanzie parlamentari** non possono rifiutare la nomina, né dare le dimissioni; quand'anche queste siano date, il Presidente della Camera non le comunica all'Assemblea. Possono essere sostituiti, su loro richiesta, i deputati che siano chiamati a far parte del Governo ovvero ad assumere la presidenza di un organo parlamentare.

4. *Identico.*

## ART. 17-bis.

1. Qualora una proposta della Giunta delle elezioni in materia di verifica dei poteri discenda esclusivamente dal risultato di accertamenti numerici, l'Assemblea non procede a votazioni e la proposta s'intende approvata, salvo che, prima della conclusione della discussione, venti deputati chiedano, con ordine del giorno motivato, che la Giunta proceda a ulteriori verifiche. Se l'Assemblea respinge l'ordine del giorno, s'intende approvata la proposta della Giunta.

2. Il Presidente comunica all'Assemblea, che ne prende atto senza procedere a votazioni, le dimissioni dal mandato parlamentare motivate in relazione alla volontà di optare per una carica o per un ufficio con esso incompatibile.

3. Qualora un seggio, per qualsiasi causa, rimanga vacante, e la legge elettorale non preveda che esso venga attribuito mediante lo svolgimento di elezioni suppletive, il Presidente della Camera proclama eletto il candidato che segue immediatamente l'ultimo eletto nell'ordine accertato dalla Giunta delle elezioni.

4. Per le deliberazioni su proposte formulate dalla Giunta delle elezioni la Camera può essere convocata anche successivamente al suo scioglimento.

## ART. 18.

1. La Giunta per le autorizzazioni richieste ai sensi dell'articolo 68 della Costituzione è composta di ventuno deputati nominati dal Presidente della Camera non appena costituiti i Gruppi parlamentari. Essa riferisce alla Assemblea, nel termine tassativo di trenta giorni dalla trasmissione fatta dal Presidente della Camera, sulle richieste di sottoposizione a procedimento penale e sui provvedimenti comunque coercitivi della libertà personale o domiciliare riguardanti deputati. Per ciascun

*L'articolo 17-bis è abrogato.*

*(vedi nella modifica proposta l'articolo 18, commi 2, 3, 4 e 5)*

## ART. 18.

*L'articolo 18 è sostituito dal seguente:*

**1. La Giunta per le garanzie parlamentari riferisce all'Assemblea, nel termine tassativo di trenta giorni dalla trasmissione fatta dal Presidente della Camera, sulle richieste in materia di insindacabilità e sui provvedimenti comunque coercitivi della libertà personale o domiciliare riguardanti i deputati.** Per ciascun caso la Giunta formula, con relazione, proposta di concessione o di diniego dell'autorizzazione. La Giunta, prima di deliberare, invita il deputato interessato a fornire i chiarimenti che egli ritenga opportuni.

caso la Giunta formula, con relazione, proposta di concessione o di diniego dell'autorizzazione. La Giunta, prima di deliberare, invita il deputato interessato a fornire i chiarimenti che egli ritenga opportuni.

*(vedi l'articolo 17, commi 1 e 2, nella formulazione vigente)*

*(vedi l'articolo 17-bis, comma 2, nella formulazione vigente)*

*(vedi l'articolo 17-bis, comma 3, nella formulazione vigente)*

*(vedi l'articolo 17-bis, comma 4, nella formulazione vigente)*

2. Trascorso il termine previsto nel comma 1 senza che la relazione sia presentata, né la Giunta abbia richiesto proroga, il Presidente della Camera nomina fra i componenti la Giunta un relatore, autorizzandolo a riferire oralmente, e iscrive senz'altro la domanda al primo punto dell'ordine del giorno nella seconda seduta successiva a quella in cui è scaduto il termine.

2-bis. Fino alla conclusione della discussione in Assemblea, venti deputati possono formulare proposte motivate in difformità dalle conclusioni della Giunta. Qualora la Giunta abbia proposto la con-

**2. La Giunta riferisce all'Assemblea, non oltre i diciotto mesi dalle elezioni, sulla regolarità delle operazioni elettorali, sui titoli di ammissione dei deputati e sulle cause di ineleggibilità, di incompatibilità e di decadenza previste dalla legge, formulando le relative proposte di convalida, annullamento o decadenza. Nel procedimento relativo deve essere assicurato in ogni fase il principio del contraddittorio e, nella fase del giudizio sulla contestazione, il principio della pubblicità.**

3. Il Presidente comunica all'Assemblea, che ne prende atto senza procedere a votazioni, le dimissioni dal mandato parlamentare motivate in relazione alla volontà di optare per una carica o per un ufficio con esso incompatibile.

4. Qualora un seggio, per qualsiasi causa, rimanga vacante, e la legge elettorale non preveda che esso venga attribuito mediante lo svolgimento di elezioni suppletive, il Presidente della Camera proclama eletto il candidato che segue immediatamente l'ultimo eletto nell'ordine accertato dalla Giunta.

5. Per le deliberazioni su proposte formulate dalla Giunta, la Camera può essere convocata anche successivamente al suo scioglimento.

**6. Nelle materie di cui ai commi precedenti l'Assemblea non procede a votazioni, intendendosi senz'altro approvate le conclusioni della Giunta, salvo che fino al termine della discussione trenta deputati**

cessione dell'autorizzazione e non siano state formulate proposte diverse, l'Assemblea non procede a votazioni, intendendosi senz'altro approvate le conclusioni della Giunta. L'Assemblea è sempre chiamata a deliberare sulle richieste di autorizzazione relative ai provvedimenti comunque coercitivi della libertà personale o domiciliare.

3. La stessa procedura prevista nei precedenti commi si applica quando la domanda di autorizzazione a procedere abbia per oggetto il reato di vilipendio delle Assemblee legislative. In tal caso la Giunta può incaricare uno o più componenti per un preventivo esame comune con incaricati della competente Giunta del Senato.

4. La Giunta elegge nella prima riunione un presidente, due vicepresidenti e tre segretari ed esercita le proprie funzioni sulla base di un regolamento interno che, previo esame della Giunta per il Regolamento, deve essere approvato dalla Camera con le modalità previste nel comma 4 dell'articolo 16.

**formulino proposte motivate in difformità dalle predette conclusioni. Su tali proposte l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti.** L'Assemblea è sempre chiamata a deliberare, **con la maggioranza assoluta dei suoi componenti**, sulle richieste di autorizzazione relative ai provvedimenti comunque coercitivi della libertà personale o domiciliare.

7. **L'Assemblea delibera con la maggioranza di cui all'articolo 48, comma 1, quando la domanda di autorizzazione a procedere abbia per oggetto il reato di vilipendio delle Assemblee legislative.** In tal caso la Giunta può incaricare uno o più componenti per un preventivo esame comune con incaricati della competente Giunta del Senato.