

RESOCONTO STENOGRAFICO

530.

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI MERCOLEDÌ 8 OTTOBRE 1986

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ALDO ANIASI

INDICE

	PAG.		PAG.
Missioni	46201	ALIBRANDI TOMMASO (<i>PRI</i>)	46202
Proposta di legge costituzionale (Se- guito della discussione):		BANDINELLI ANGIOLO (<i>PR</i>)	46211
S. 40-42-98-443-583-752-993. — Sena- tori ROMUALDI; PERNA ed altri; MALA- GODI ed altri; GUALTIERI ed altri; MAN- CINO ed altri; JANNELLI ed altri; BIGLIA ed altri: Norme in materia di proce- dimenti di accusa e modificazioni agli articoli 96, 134 e 135 della Costi- tuzione e agli articoli 12 e 15 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (<i>testo unificato approvato, in prima deliberazione, dal Senato</i>) (2859) (<i>prima deliberazione</i>).		BOZZI ALDO (<i>PLI</i>)	46209
PRESIDENTE	46202, 46204, 46209, 46211, 46215, 46222	DE MARTINO GUIDO (<i>PSI</i>)	46222
		RIZZO ALDO (<i>Sin. Ind.</i>)	46215
		VERNOLA NICOLA (<i>DC</i>)	46204
		Proposta d'inchiesta parlamentare: (Assegnazione a Commissione in sede referente)	46201
		Consigli regionali: (Trasmissione di documenti)	46201
		Provvedimenti concernenti enti lo- cali: (Annunzio)	46201

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DELL'8 OTTOBRE 1986

La seduta comincia alle 11,30.

PIETRO ZOPPI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 2 ottobre 1986.

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, a norma dell'articolo 46, secondo comma, del regolamento, i deputati Cifarelli, Fiandrotti e Formica sono in missione per incarico del loro ufficio.

Assegnazione di una proposta di inchiesta parlamentare a Commissione in sede referente.

PRESIDENTE. A norma del primo comma dell'articolo 72 del regolamento, comunico che la seguente proposta d'inchiesta parlamentare è deferita alla II Commissione permanente (Interni), in sede referente:

ZOLLA: «Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul terrorismo in Italia e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi» (doc. XII n. 19) (con parere della I e della IV Commissione).

Trasmissioni da consigli regionali.

PRESIDENTE. Nel mese di settembre sono pervenuti due ordini del giorno dal consiglio regionale della Sardegna e una risoluzione dal consiglio regionale della Toscana.

Questi documenti sono stati trasmessi alle Commissioni competenti per materia e sono a disposizione dei deputati presso il Servizio affari regionali e delle autonomie.

Annunzio di provvedimenti concernenti enti locali.

PRESIDENTE. Il ministro dell'interno, con lettera in data 6 ottobre 1986, in adempimento a quanto prescritto dall'articolo 323 del testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148, ha comunicato gli estremi dei decreti del Presidente della Repubblica emanati nel terzo trimestre 1986 concernenti lo scioglimento dei consigli comunali di: Cassano Jonio (Cosenza) e Castrignano del Capo (Lecce).

Questa comunicazione è depositata negli uffici del Segretario generale a disposizione degli onorevoli deputati.

Seguito della discussione della proposta di legge costituzionale: S. 40-42-98-443-

583-752-993. — Senatori Romualdi; Perna ed altri; Malagodi ed altri; Gualtieri ed altri; Mancino ed altri; Jannelli ed altri; Biglia ed altri: Norme in materia di procedimenti di accusa e modificazioni agli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e agli articoli 12 e 15 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (testo unificato approvato, in prima deliberazione, dal Senato) (2859) (prima deliberazione).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione della proposta di legge costituzionale, già approvata in un testo unificato, in prima deliberazione, dal Senato, di iniziativa dei senatori Romualdi; Perna ed altri; Malagodi ed altri; Gualtieri ed altri; Mancino ed altri; Jannelli ed altri; Biglia ed altri: Norme in materia di procedimenti di accusa e modificazioni agli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e agli articoli 12 e 15 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1.

Come i colleghi ricordano, nella seduta di ieri è iniziata la discussione sulle linee generali.

È iscritto a parlare l'onorevole Alibrandi. Ne ha facoltà.

TOMMASO ALIBRANDI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, il dibattito oggi in corso è chiaramente di estremo interesse politico e istituzionale. E di questo il gruppo repubblicano è talmente consapevole da non aver atteso la vicenda referendaria per affrontare il problema.

Nel dibattito di ieri sera si è fatto molto riferimento alla tematica dei referendum in corso, i quali evidentemente — sarebbe del tutto sciocco negarlo — influenzano la nostra discussione, imponendoci tempi procedurali probabilmente assai più ristretti di quanto sarebbe stato altrimenti.

Dicevo che il partito repubblicano era già tanto consapevole dell'importanza di una riforma della Commissione cosiddetta inquirente da aver presentato, a firma di tutto il gruppo senatoriale, già

nel gennaio del 1984 (quindi in epoca ben precedente alla promozione dei referendum), un proprio progetto di legge che mettesse ordine nel settore. Tale settore, dal punto di vista costituzionale, ha lasciato aperti tanti dubbi e ha dato luogo a fiere critiche: basta leggere un testo fondamentale, ancorché scolastico, come il trattato di Costantino Mortati per valutare la durezza delle critiche che colui che, forse, è stato il maggior costituzionalista del secolo rivolgeva al sistema.

Oggi il problema, che non è più soltanto costituzionale ma che è anche politico, data la maturazione che ha avuto nel paese e nella coscienza della gente, è chiaramente ineludibile. Ed il gruppo a nome del quale ho l'onore di parlare, lo ripeto, oltre due anni e mezzo fa se ne era dato carico.

In quel progetto di legge — poi naturalmente assorbito nel testo unificato predisposto dal Senato — partivamo da quella che è una delle nostre concezioni di fondo, in termini di patrimonio culturale e di bagaglio concettuale del partito: una rigorosa distinzione, cioè, tra due categorie che riteniamo non soltanto eterogenee ma addirittura contraddittorie, politica e giustizia. Sono due facce, direi, della stessa medaglia e, così come abbiamo sempre sostenuto e continueremo a sostenere l'esigenza che l'attività del magistrato sia libera da condizionamenti politici, poiché riteniamo che non si possa parlare di giustizia se politicizzata, non crediamo alla politica quando pretende di essere giustiziale: una cosa è la sede politica, altra cosa la sede giudiziaria. Le due cose obbediscono a logiche diverse, logiche entrambe profondamente rispettabili (e questo intendo sottolinearlo), ma che diventano diaboliche e contraddittorie quando si pretende di confonderle. In questo senso il nostro progetto di legge era tutto mirato alla restituzione al giudice ordinario della competenza, dei poteri a decidere sui reati ministeriali.

E tuttavia già allora, poiché abbiamo la presunzione di misurarci con il reale, avvertivamo che il problema di un raccordo tra esigenze opposte esiste. Il problema

esiste ed esiste almeno in una duplice direzione. Il problema minore, a mio giudizio, è quello che viene, non so quanto felicemente, espresso come l'esigenza di tutela dal *fumus persecutionis*. Non enfatizzerei questo tipo di motivazione che finisce per mettere in crisi, addirittura, i rapporti tra ordini dello Stato, finisce con marcare di sospetti, troppo spesso eccessivi, determinati tipi di intervento del potere giudiziario. E tuttavia non c'è dubbio che il problema esiste anche in questo senso e credo, per rispondere alle preoccupazioni dei colleghi che ieri, intervenendo nel dibattito, si chiedevano con quali norme costituzionali tale problematica possa essere risolta, che basterebbe il principio fondamentale della separazione dei poteri, per riportare il discorso in un corretto alveo costituzionale.

Ho detto che il problema esiste come esigenza di garanzia dell'organo politico rispetto a possibili (che personalmente considero poco probabili ma che non posso escludere *a priori* e che talvolta nei fatti accadono) episodi di protagonismo o di invadenza da parte di altri poteri. Ma esiste, direi, in un senso anche più forte. Non è soltanto un problema di garanzia della classe politica ma anche un problema (ed al riguardo dovrò tornare un momento) dei massimi vertici dell'organizzazione statale.

È il problema, se volete, del momento in cui l'ordinamento giuridico deve, sia pure con una sofferenza — e nessuno più di noi che, fondamentalmente, concettualmente, siamo impregnati di garantismo, lo soffre come un dramma — cedere qualcosa. Tutta la storia del sistema occidentale lo insegna: esiste un momento in cui l'esigenza di legalità deve anche cedere qualcosa ad altre massime esigenze costituzionali. In fondo, è lo stesso problema dell'amnistia. L'amnistia, della quale tra poco dovremo discutere, è certamente una rottura dell'ordinamento, ma è rottura che, ove venga limitata entro spazi giusti e riportata ai suoi presupposti reali, deve pure essere ammessa.

Ed allora noi non ci poniamo, di fronte alla proposta di legge che ci viene dal

Senato e che è stata modificata — a mio parere, positivamente — dalla I Commissione di questa Camera, in atteggiamento pregiudiziale o rigido. Noi la valutiamo per quella che è, assumendo come criterio di valutazione la ricerca di un confine, di un discrimine che serva a farci giudicare fino a che punto l'esigenza di giustizia sia soddisfatta, e fino a che punto l'opposta esigenza di garantire quel filtro di cui parlavo venga realizzata.

Sotto tale profilo, possiamo concordare su molte disposizioni contenute nel provvedimento. Condividiamo anzitutto il dato di fondo della riforma, rappresentato dalla remissione al giudice ordinario e dal contestuale riferimento al sistema processuale penale ordinario (si tratta quindi di un vero e proprio processo: è esclusa l'ipotesi di un giudice che si avvalga di poteri straordinari, anziché esercitare la sua normale attività giudicante). Condividiamo anche — lasciatemelo sottolineare — una modifica che è stata apportata in Commissione, in base alla quale il collegio giudicante sarà composto attraverso una estrazione a sorte limitata ai soli magistrati esercenti attività penale, nel distretto giudiziario competente.

Ci sembra questa una importante garanzia, sia pure di natura tecnica, che il processo venga svolto da chi ha una specifica competenza in materia. Ma il punto che ci sembra qualificante, sul piano politico e concettuale, riguarda il filtro politico, attuato mediante l'intervento della Giunta, secondo quanto dispone il comma 3 dell'articolo 9. Vorrei soffermarmi sul contenuto di tale norma, per richiamare il discorso ai suoi termini reali. Ieri, infatti, si è molto parlato di ragion di Stato. È certo possibile che la formula contenuta nel comma cui ho appena fatto riferimento non sia altro che un modo per designare la ragion di Stato; però, se formula è, certamente è una formula felice.

La Giunta può negare il prosieguo del processo soltanto quando reputi che l'inquisito abbia agito «per la tutela di interessi dello Stato costituzionalmente preminenti». Una simile espressione mi pare

che sia idonea a richiamare quello che dicevo all'inizio del mio intervento: cioè un tipo di valutazione che certamente esclude reati del tipo di quello che ho sentito evocare ieri sera. Lo dico anche a conforto delle preoccupazioni sacrosante del collega Russo.

Credo che nessun processo di peculato possa essere coperto dall'usbergo dell'interesse costituzionalmente preminente dello Stato. Credo invece che non si possano escludere casi in cui interessi costituzionalmente preminenti inducano il momento politico a derogare dal momento giudiziario. Potrei citare l'esempio di fatti di allarme sociale, di turbamenti nel paese, rispetto ai quali una interpretazione eccessivamente occhiuta e formalistica del sistema potrebbe costringere l'autorità politica ad interventi repressivi molto duri.

Non sarebbe, in altre parole, coerente ai massimi principi del sistema mettere sotto processo un ministro per omissione di atti di ufficio, solo perché in certe situazioni di difficoltà di ordine pubblico abbia preferito adottare una linea politica prudente, anziché richiedere interventi di massiccia repressione. È solo un esempio, come ho detto, e non so neppure se sia felice. Certo è che la possibilità della deroga di cui al comma 3 dell'articolo 9 ha un preciso riscontro in fatti che possono accadere nella vita di una società organizzata; e in questi limiti, che mi sembrano molto rigorosi, la norma introdotta mi sembra senz'altro da condividere.

Debbo invece esprimere forti perplessità sul filtro iniziale, disciplinato dall'articolo 6. Esso mi pare assai meno motivato di quello di cui ho appena finito di parlare. Si tratta della possibilità di archiviare *in limine litis*, si potrebbe dire, cioè prima ancora di avviare l'istruttoria (richiamiamo l'attenzione della Camera su tale aspetto). Capirei assai di più una possibilità di archiviazione laddove fosse compiuto almeno qualche atto istruttorio, laddove la infondatezza palese della accusa risulti comunque da un minimo di attività istruttoria. Mi sembra, invece, che qui tale possibilità sia negata in termine,

perché è prevista una pura e semplice possibilità di inibitoria prima che cominci la vera e propria istruttoria.

In conclusione, per noi repubblicani, sostanzialmente favorevoli a questa proposta di legge che risolve in maniera accettabile un problema molto serio, rimane tale perplessità. Spero che l'ulteriore seguito del dibattito dia modo di approfondire la questione.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Vernola. Ne ha facoltà.

NICOLA VERNOLA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la relazione scritta del collega Galloni, lunga ben tredici pagine, rende il mio compito molto più semplice. Mi limiterò, quindi, ad alcune osservazioni aggiuntive o a sottolineare alcuni particolari aspetti della proposta di legge elaborata dalla Commissione affari costituzionali della Camera.

La prima osservazione è che si è giunti a questa fase, direi conclusiva, di esame da parte della Camera sulla base di una esigenza riconosciuta da tutte le parti politiche; quella di procedere ad una riforma della norma costituzionale relativa ai provvedimenti di accusa a carico del Presidente del Consiglio e dei ministri.

Il numero delle proposte già pendenti nelle precedenti legislature, le sette proposte di legge costituzionale prese in esame dal Senato, che ha poi proceduto alla loro approvazione in un testo unificato, oltre alle altre proposte presentate qui alla Camera, stanno a testimoniare l'impegno, l'interesse di tutte le forze politiche presenti in Parlamento di giungere a questo primo risultato.

Le esperienze precedenti non sono tutte positive, né tutte negative, nonostante ciò che si può dire da parte di incauti organi di stampa o di critici ad ogni costo. Non sono state tutte esperienze esaltanti. Voglio qui ricordare, come già fatto nella sua relazione scritta dal collega Galloni, l'ammonimento, l'invito o le osservazioni che fece in quest'aula l'onorevole Moro quando, quasi preconizzando quanto sarebbe accaduto subito dopo, lanciò l'ap-

pello ad una revisione del sistema allora ed ancor oggi in vigore per l'attuazione della norma costituzionale, ed andò prefigurando proprio una restituzione delle competenze di istruire e di giudicare alla autorità giudiziaria ordinaria, così come ci accingiamo a fare in questa occasione.

Fra le esperienze negative vi è quella relativa all'onorevole Gui. Certo, dobbiamo ricordarle queste esperienze dolorose! Probabilmente, se non vi fosse stata una giustizia politica e, per giunta, sommaria, affidata a coloro i quali nulla sapevano degli atti del processo ed affidata a parti politiche o a fazioni interne a ciascuna parte politica, probabilmente quel galantuomo che è l'onorevole Gui non avrebbe subito l'onta di una messa in stato di accusa e di un giudizio dinanzi alla Corte costituzionale. Probabilmente non saremmo giunti in quest'aula, sia pure con esito diverso, neppure a porre, direi, sotto giudizio del Parlamento in seduta comune l'allora Presidente del Consiglio Cossiga, oggi Presidente della Repubblica.

Tutto il meccanismo allora aveva contribuito a far sì che tutti avvertissero l'esigenza di ridare credibilità alle istituzioni parlamentari, di restituire all'opinione pubblica, talvolta falsata nel suo giudizio sommario, la sensazione che davvero viene rispettato l'articolo 3 della Costituzione, secondo il quale tutti i cittadini, indipendentemente dal ruolo che ricoprono nella vita del paese, sono uguali dinanzi alla legge e dinanzi alla Costituzione.

Dobbiamo dare atto del lavoro difficile e prezioso che ha svolto l'altro ramo del Parlamento; non era facile giungere ad una unificazione di testi e alla conclusione di una prima fase dell'*iter* della riforma dei procedimenti di accusa quando ci si trovava di fronte a ben sette proposte di legge costituzionale d'iniziativa parlamentare, che partivano da logiche talvolta completamente contrapposte e diverse. Così come dobbiamo dare atto del lavoro svolto dalla Commissione affari costituzionali di questo ramo del Parla-

mento e soprattutto al relatore, onorevole Galloni; Commissione affari costituzionali che in pochissimi mesi ha completato il suo difficile e faticoso lavoro. Basti pensare che l'assegnazione ad essa risale soltanto al 20 maggio 1985 e che, nonostante i trascorsi mesi estivi e quindi di sospensione dell'attività parlamentare, il 5 dicembre 1985 la Commissione licenziava in sede referente, per l'Assemblea, il provvedimento che oggi viene sottoposto al nostro esame.

In questa occasione desidero sottolineare anche l'apporto del gruppo della democrazia cristiana, come quello degli altri gruppi. Perché, in particolare, quello della democrazia cristiana? Perché il particolare meccanismo previsto per le modifiche costituzionali rende indispensabile l'adesione del partito di maggioranza relativa e comunque dei grandi partiti senza il cui consenso non sarebbe possibile una modifica costituzionale di tale rilevanza.

Si parla da tanto tempo di riforme costituzionali; ebbene, quella di cui ci stiamo occupando rappresenta una fase della riforma costituzionale. Qualcuno ha detto che la Costituzione è sacra e intoccabile; il presidente Bozzi invece ha sempre sostenuto che la Costituzione quando è necessario deve essere modificata, e non è privo di significato il fatto che la riforma costituzionale, sia pure faticosamente, sta procedendo soprattutto per le parti della Costituzione che riguardano i parlamentari. Si pensi alla modifica dell'articolo 68 già elaborata e varata da questo ramo del Parlamento, si pensi alla modifica dell'articolo 96 che pure riguarda direttamente i membri del Governo, così come la riforma del regolamento, soprattutto di questo ramo del Parlamento, che rientra nel discorso più ampio delle riforme costituzionali, sta procedendo a passi rapidi e ci auguriamo anche con un'altra fase, quella della modifica relativa al voto segreto.

C'era la convinzione che la Commissione parlamentare inquirente fosse una sorta di camera di insabbiamento, di strumento di corporativismi, di difesa egoistica dei membri del Parlamento e quindi

bisognava sgombrare il campo da queste convinzioni.

Così come, a proposito dell'articolo 68 della Costituzione, fu interessante andare a rivedere le statistiche per stabilire quante fossero le richieste di autorizzazione a procedere nei confronti dei deputati e dei senatori, è ora interessante stabilire anche quante sono le denunce che giungono dinanzi alla Commissione parlamentare per i procedimenti di accusa nei confronti di membri del Governo.

Sono dati talmente strani per cui o si giunge alla conclusione che Parlamento, ai sensi dell'articolo 68, e Governo, ai sensi dell'articolo 96, sono covi di malviventi, oppure bisogna ammettere che sia i parlamentari, per quanto riguarda la semplice autorizzazione a procedere, sia i membri del Governo sono particolarmente esposti alla denuncia facile dei semplici cittadini o di magistrati particolarmente zelanti e talvolta, con cattiveria, particolarmente attenti alle vicende dei politici, tanto da potersi quasi parlare di «rischi del mestiere». Come per ciò che riguarda gli infortuni o le malattie nel campo del lavoro vi sono professioni o mestieri particolarmente rischiosi e pericolosi, così può dirsi per quanto riguarda l'attività dei politici: dall'amministratore del più piccolo comune al parlamentare, fino al membro del Governo e al Presidente del Consiglio.

Ecco l'esigenza, di non perdere di vista quella necessaria fase chiamata primo filtro, che faccia, direi, pulizia su tutto ciò che è manifestamente infondato, e senza del quale filtro finirebbero per essere intasati i lavori del Parlamento, sia nell'ipotesi delle sedute delle due Camere riunite congiuntamente, sia nell'ipotesi delle due Camere investite separatamente.

Queste cose vanno dette, perché l'opinione pubblica, i cui giudizi spesso sono stati falsati, possa essere richiamata alla realtà. Ma nello stesso tempo bisogna evitare che ci siano o eccessive indulgenze o eccessive severità: ecco allora la competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria, ecco allora la necessità delle maggioranze qualificate, sia nel primo filtro, sia nel

secondo previsto dall'attuale testo della proposta di legge costituzionale.

Si è discusso tanto di quale fosse la natura giuridica della vecchia Commissione inquirente, se avesse funzioni referenti o inquirenti, se avesse il ruolo di pubblico ministero o quasi di una sorta di collegio giudicante in via preventiva. Anche su questo punto con la proposta di legge in discussione si fa chiarezza (soprattutto dopo le modifiche apportate in questo ramo del Parlamento dalla I Commissione) nell'escludere qualsiasi funzione di natura giudiziaria, qualsiasi confusione con il ruolo del pubblico ministero, riportando il Parlamento alla sua giusta funzione, e cioè all'espressione di un giudizio esclusivamente politico.

Ecco allora le finalità di questa riforma: restituire credibilità al Parlamento; evitare gli insabbiamenti (vi sono sbarramenti precisi in ordine ai tempi, che non consentono, negando addirittura richieste di proroga, insabbiamenti di qualsiasi genere); evitare le persecuzioni, che pure si sono verificate nel passato, anche a carico di semplici parlamentari, quando alcuni magistrati hanno dato adito all'individuazione del *fumus persecutionis*, che ha chiamato le Camere a negare l'autorizzazione a procedere a carico dei loro membri; restituire il procedimento al giudice naturale; equiparare tutti i cittadini dinanzi alla legge; garantire la terzietà istituzionale, di cui parlava ieri l'onorevole Loda.

Ma vi è anche un altro dato positivo che ci rende profondamente convinti dell'opportunità di approvare questa riforma: l'introduzione del secondo e, sia pure solo per motivi di legittimità, del terzo grado di giudizio. Stranamente con il giudizio unico dinanzi alla Corte costituzionale veniva negato — e questo era l'inverso del cosiddetto privilegio, perché rappresentava un danno ed un pericolo — ad alcuni cittadini il diritto al giudizio di appello e alla verifica di legittimità da parte della Corte di cassazione.

Certo, diceva ieri opportunamente l'onorevole Felisetti, nessuno ha in tasca la ricetta sicura, nessuno ha la bacchetta

magica. Un dato però è certo: questa riforma rappresenta un grosso passo avanti. Può darsi che si potesse fare meglio e di più, però è certo un importante passo avanti.

Ecco perchè non riusciamo a comprendere alcune opposizioni preconcrete già manifestate nella discussione sulle linee generali svoltesi ieri; così come non riusciamo a comprendere certi emendamenti (alcuni preannunciati, altri già presentati) che tendono quasi a stravolgere il testo che, invece, in un clima di proficua collaborazione, la Commissione affari costituzionali ha licenziato e che è oggi all'esame dell'Assemblea.

Non eravamo, non siamo stati mai pregiudizialmente contrari alle proposte emendative, a cominciare dall'onorevole Galloni, relatore, per passare ai gruppi parlamentari (ed io qui parlo per conto del gruppo parlamentare della democrazia cristiana). Abbiamo accolto suggerimenti, critiche, emendamenti da qualunque parte provenienti. Ma se oggi qualcuno vuole presentare qui in aula, all'ultimo momento, emendamenti che siano tali da stravolgere il significato e lo schema che abbiamo faticosamente elaborato, ci troverà contrari. Mentre saremo ancora oggi aperti agli emendamenti migliorativi, tanto che potremo veramente dire di aver fatto in coscienza tutto il possibile per giungere ad una soluzione positiva.

Ho detto che siamo contrari a quegli emendamenti che, se venissero davvero presentati, stravolgerebbero il provvedimento. Qualcuno, per esempio, ha ieri sostenuto che la Giunta per le autorizzazioni a procedere dovrebbe avere solo potere referente e non anche inquirente e decisionale. Su questa tesi proprio non ci siamo, per le ragioni già dette, e cioè per le ragioni dottamente ed opportunamente esposte dall'onorevole Galloni nella sua lunga relazione scritta.

Qualcun altro ha sostenuto l'opportunità di eliminare i filtri, ma credo che anche in questo caso sia inutile dilungarsi sulle ragioni che invece impongono proprio il mantenimento sia del primo che

del secondo filtro. Il primo filtro è necessario per sgombrare il campo da quella inutile massa di denunce contro ministri che sono del tutto e manifestamente infondate; il secondo per consentire la più opportuna valutazione della cosiddetta ragione di Stato.

Certo, su questo tema della ragione di Stato bisognerebbe fare un approfondimento maggiore, ma credo che alcune annotazioni esposte qualche minuto fa dal collega Alibrandi siano quanto mai opportune: dipende dalla natura del reato. Ci sono alcuni reati (corruzione, peculato, concussione) per i quali credo sia molto difficile venire a sostenere, sia in Giunta per le autorizzazioni a procedere sia in aula, che vi siano state ragioni di Stato o ragioni particolarmente protette dalla Costituzione. Ma quando il discorso si sposta su altri reati, allora è doveroso stabilire se il membro del Governo abbia agito per interesse personale o se invece abbia agito nell'interesse dello Stato, nell'interesse della comunità nazionale.

Di qui l'opportunità che vi sia anche il secondo filtro.

È stato nuovamente sollevato anche il problema del *quorum*; ho sentito dire ieri che il *quorum* dei sette decimi per il primo filtro e degli otto decimi per il secondo non è corretto e che invece sarebbe necessaria l'unanimità per qualunque deliberazione della Giunta: ma in quale Parlamento, in quale organo democratico si procede esclusivamente con il principio dell'unanimità? Basta la presenza di una persona che, per motivi personali, di antipatie, di interesse, di logiche perverse sul piano politico, intervenga con un voto negativo, perché salti un meccanismo che invece deve essere verificato sul piano democratico!

Già si poteva sostenere che la maggioranza assoluta fosse sufficiente e qui la maggioranza che sostiene da tempo il Governo, avrebbe potuto anche arroccarsi su questa posizione; no: abbiamo ritenuto invece di confermare il *quorum* dei sette decimi come punto di mediazione ricercato e trovato al Senato, ed il *quorum* degli otto decimi di cui al secondo filtro,

proprio perché è necessario che vi sia una larga maggioranza nella verifica o nella manifesta infondatezza o, meglio ancora, della ragion di Stato, della ragion politica, costituzionalmente protetta. E quando però si dice che questa prelude ad una contrattazione, si dice qualcosa che non è convincente: anche con la ricerca dell'unanimità, si potrebbe agire al limite della contrattazione; non è il *quorum* o la maggioranza qualificata che stabilisce termini e possibilità di contrattazioni in materie in cui ogni parlamentare, ogni componente della Giunta per le autorizzazioni a procedere, ogni parte politica deve agire secondo coscienza, non secondo interessi di parte.

Vi sono altri problemi minori: il sorteggio per comporre il collegio sia nella fase istruttoria sia nella fase giudicante, è opportuno; qualche preoccupazione devo manifestare per quei piccoli tribunali dove, specie per la specificazione da noi introdotta, nel caso in cui vi siano magistrati addetti agli uffici penali, vi può essere addirittura l'impossibilità di procedere ad un sorteggio. Ciò perché siamo abituati a considerare sempre Roma come sede competente a livello di tribunale o di Corte d'appello, mentre un reato cosiddetto ministeriale può esser pure commesso in un piccolo tribunale dove, forse, diventa pure difficile comporre un collegio di tre magistrati per il settore istruttorio, ed altri tre, per l'evidente incompatibilità, per il collegio giudicante. Qualche perplessità, quindi, su queste norme tecniche per le quali, per altro, una cauta fase di sperimentazione potrà nel futuro suggerire anche opportune modifiche.

Parimenti devo dire che mi lascia un po' perplesso quel potere (per quanto riguarda i provvedimenti di coercizione personale e reale), che per via d'urgenza è affidato al solo presidente della Giunta per le autorizzazioni a procedere; specie per le coercizioni personali, credo che l'indispensabilità di una decisione collegiale debba essere salvaguardata. Vero è che esiste poi il termine dei cinque giorni, entro il quale il provvedimento d'urgenza

adottato dal presidente della Giunta per le autorizzazioni a procedere, può essere anche modificato o revocato. Si tratta però di un criterio che innanzitutto rende diverso il trattamento per i membri del Governo rispetto a tutti i parlamentari, perché non è stato previsto questo caso nella modifica dell'articolo 68 della Costituzione. Comunque, è un provvedimento che, affidato al solo presidente della Giunta per le autorizzazioni a procedere, può avere un peso, una risonanza determinante nella vita politica di un membro del Governo stesso.

Sono opportune le norme di sbarramento temporale; è opportuna la soppressione dell'articolo 11, oltre che del quarto comma dell'articolo 10, che stabiliva una sospensione di ufficio dalla carica governativa nel caso di concessione dell'autorizzazione a procedere, quasi che si trattasse di un funzionario statale che, sospeso dal servizio, successivamente possa riprendere il servizio stesso in caso d'assoluzione. Si tratta di campi completamente diversi e credo che siano state opportune le modifiche e le soppressioni. Così come è stata opportuna la precisazione che l'aggravante di un terzo della pena, nel caso di reato ministeriale, sia da considerare solo nell'ipotesi di reati connessi appunto all'esercizio delle funzioni governative.

Allora, esprimiamo il nostro consenso al lavoro svolto dalla Commissione ed alla proposta ed al lavoro svolto dal relatore, onorevole Galloni, pronti ad esaminare anche eventuali emendamenti migliorativi e non stravolgenti, considerando questa una tappa importante innanzitutto perché il Senato possa con prontezza recepire queste nostre proposte e concludere così il difficile *iter* di una riforma costituzionale. Con l'auspicio che questo nostro lavoro possa concorrere anche alla soluzione dei problemi più generali della giustizia, così come è stato auspicato ieri in particolare dall'onorevole Felisetti, con la riforma del codice di procedura penale, con riguardo al problema della responsabilità dei giudici, con le modifiche relative all'ordinamento del Consiglio su-

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DELL'8 OTTOBRE 1986

periore della magistratura, con la riforma dell'ordinamento giudiziario. Auspichiamo che questo nostro lavoro possa rappresentare soprattutto una tappa di quella riforma costituzionale per la quale credo che i tempi siano maturi, perché, ferma rimanendo la prima parte della Costituzione, si possa giungere ad una riforma e ad un adattamento di essa dai nuovi tempi e dalle esigenze della comunità nazionale.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Bozzi. Ne ha facoltà.

ALDO BOZZI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, vorrei iniziare il mio breve intervento con due osservazioni. Credo di poter dire che l'inserzione all'ordine del giorno di questa proposta di legge costituzionale non abbia un contenuto anti-referendum, come pure è stato affermato in questa sede. La domanda referendaria farà il suo corso, la procedura relativa alla proposta di legge farà il suo, e non è nemmeno detto che entreranno in rotta di collisione ad un certo momento.

Del resto, la proposta di legge costituzionale è di vecchia data, antecedente alla domanda referendaria. E vale una ragione preminente: la domanda referendaria non ha l'effetto di paralizzare l'attività legislativa — guai se così fosse — anzi può avere un valore di stimolo nei confronti di un Parlamento latitante, come lo è stato, per larghi aspetti, nel caso nostro.

La seconda osservazione è più che altro una constatazione ed è la seguente: ci stiamo muovendo sulla via delle riforme costituzionali e istituzionali e lo stiamo facendo a piccoli passi, con la riforma dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio, con quella dell'immunità parlamentare e, adesso, con la revisione radicale, usciamo pure questo aggettivo, del procedimento d'accusa contro il Presidente del Consiglio dei ministri ed i ministri. Ebbene, vorrei fare una raccomandazione, a me stesso innanzitutto: che questo modo di procedere, come dicevo, a

piccoli passi, quasi episodico, non opacizzi la *ratio* del disegno riformatore, perché in una riforma costituzionale ed istituzionale tutto si tiene, essa è un'architettura organica ed il procedere per comparti può nuocere alla visione d'insieme.

In ordine al procedimento d'accusa vigente vi è un'insoddisfazione generale, da parte della classe politica, da parte dell'opinione pubblica. Io non so se tali critiche, per le deviazioni che si sono lamentate, si debbano all'imperfetta, incongrua formulazione della legge che ci regola oppure ad una volontà politica che ha distorto la retta applicazione della norma per fini di parte; credo che serenamente si possa dire che la cattiva formulazione del procedimento accusatorio abbia agevolato l'espandersi della volontà politica per volgere la legge a coperture e ad insabbiamenti. Abbiamo un eccesso di denunce, alcune fantasiose e pur compromettenti l'onorabilità per il richiamo che si fa ad esse soprattutto sulla stampa. Credo che nessun ministro sia andato esente da accuse dinanzi alla Commissione inquirente. L'onorevole Andreotti batte il record con 17 denunce; forse ciò si deve al fatto che la qualità di ministro per l'onorevole Andreotti è diventata una professione. In altri termini denunciare un ministro è diventato quasi uno sport e ciò spiega in parte le numerose archiviazioni che si sono verificate nei confronti di denunce palesemente infondate, avventate, fantasiose. Ma vi è stata anche una volontà di insabbiamento, bisogna riconoscerlo, per casi che avrebbero dovuto concludersi con il deferimento alla Corte costituzionale.

Quando si parla di giustizia politica, dobbiamo riconoscere che l'aggettivo prende il sopravvento ed annulla il sostantivo: giustizia e politica non possono coesistere in quanto la politica annulla la giustizia.

Nel sistema vigente tutta la procedura è affidata all'autorità politica. La proposta al nostro esame invece opera una dicotomia tra momento giudiziario e momento politico, e ciò rappresenta un cri-

terio giusto. L'istruttoria ed il giudizio sono riservati all'organo giurisdizionale, senza privilegi di foro, ed il momento politico è riservato all'organo di controllo politico, cioè al Parlamento — l'Assemblea, o un suo organo, la Giunta per le autorizzazioni a procedere. Il filtro politico di cui tanto si è discusso è, secondo me, indispensabile. Deferire tutto, come si richiede da un settore di questa Assemblea, all'autorità giudiziaria, è inammissibile. Vi è una valutazione politica da compiere ed il problema è quello di compierla nella maniera più garantistica e rigorosa possibile. Occorre infatti offrire la garanzia della funzione ministeriale: richiamo l'attenzione del relatore e dei colleghi su questo aspetto. Mentre il secondo comma dell'articolo 68 della Costituzione, concernente l'autorizzazione a procedere nei confronti dei parlamentari, garantisce non tanto questi ultimi, quanto la funzione del Parlamento, la procedura di accusa dei ministri, contenuta in questo provvedimento, garantisce la funzione ministeriale, cioè il Governo. Vi sono due pericoli: quello di denunce avventate e quello che si proceda giurisdizionalmente nei confronti di reati che hanno una giustificazione politica. Siamo quindi d'accordo sull'esistenza dei due filtri, però a questo punto dobbiamo formulare talune riserve ed esprimere preoccupazioni.

Il primo filtro, come sapete, è disciplinato dall'articolo 6 del provvedimento oggi in discussione. Considero questo il cuore del nuovo sistema perché in tale articolo si prevede la potestà della Giunta per le autorizzazioni di operare uno «sbarramento» all'inizio dell'azione giudiziaria: in ciò consiste il primo filtro. Occorre però rigore ed un più valido dispositivo di garanzie perché la discrezionalità non diventi arbitrio. Onorevole Galloni, noi abbiamo, perché ho condiviso la vostra proposta, foggiate un sistema monocamerale, sostituendo quello vigente bicamerale. Forse c'è un pericolo, ma non ho presentato emendamenti al riguardo, e cioè che la Giunta monocamerale e l'Assemblea della Camera (e del Senato rispettivamente), possano subire l'in-

fluenza di quello che chiamerei, con termine militaresco, lo spirito di corpo. Ma non dimentichiamo che la Giunta per le autorizzazioni a procedere è un collegio ristretto, costituito, se non sbaglio, di ventun elementi alla Camera, e nel sistema proposto non vi è possibilità di controllo, non vi è possibilità di revisione. La Giunta giudica con una maggioranza che non è soddisfacente, quella dei sette decimi. Io sono contro l'unanimità per le ragioni che or ora esprimeva il collega ed amico Vernola, però i sette decimi è una maggioranza ristretta, e non è richiesta nemmeno una motivazione dell'atto di diniego dell'autorizzazione.

Capisco che la Giunta per le autorizzazioni a procedere possa e debba intervenire come primo filtro, con una sorta di archiviazione, con una maggioranza maggiore, quando il fatto non sussiste o sia chiaro che l'imputato non lo ha commesso, ad una valutazione cioè *ictu oculi*, *prima facie* (senza indagini o consentendo solo quelle indagini preliminari, sommarie, come ascoltare l'accusato). Io escluderei per la Giunta la possibilità di una valutazione politica che è riservata al secondo filtro.

A questo proposito abbiamo presentato un emendamento che non è sconvolgente, ma è garantistico, e lo raccomando all'attenzione della Camera. Noi non vorremmo che attraverso l'articolo 6 si facesse un'operazione gattopardesca, che cioè l'attuale Commissione parlamentare inquirente restasse nella sua sostanza travestita, e travestita in peggio.

Passo al secondo filtro, e mi avvio alla conclusione. Il secondo filtro è previsto negli articoli 9 e 10. Si introduce in sostanza con una norma costituzionale, soltanto per i reati ministeriali, una causa di giustificazione del reato. Possono darsi dei casi, e gli esempi sono noti, in cui il reato è stato commesso dal ministro, però esiste una causa di giustificazione (quella che comunemente e malamente anche, secondo me, si chiama ragion politica e che la proposta di legge definisce «interessi dello Stato costituzionalmente preminenti»). Le cause di giustificazione del

reato operano nel nostro codice comune (lo stato di necessità, legittima difesa), ma vi è una diversità profonda. Nel codice penale vi sono parametri di aggancio obiettivo, vi sono elementi materiali che debbono ricorrere, e la valutazione è affidata ad un giudice, per sua natura terzo e imparziale.

Ma qui mi sapete dire qual è il contenuto preciso degli «interessi dello Stato costituzionalmente preminenti», affidati ad una valutazione politica? Eppure bisogna mantenere questa norma con tutti i rischi che comporta, nonostante la sua elasticità, che offre possibilità di una interpretazione discrezionale. È un rischio da correre, ed io penso, onorevoli colleghi, che le preoccupazioni che ho manifestato potranno essere eliminate, se si farà una buona applicazione della nuova disciplina.

Il giudice può interpretare male la legge buona, può interpretare bene la legge cattiva. Il pericolo di una interpretazione distorta esiste, perché gli interessi politici alle volte prevalgono sulla serenità delle valutazioni e sull'obiettività delle situazioni. Io credo, onorevoli colleghi, che questa architettura nuova sia da approvare, salvo qualche emendamento della natura di quello che io mi sono permesso, insieme al collega Sterpa, di presentare all'articolo 6. Però a due condizioni: che la classe politica si renda conto della novità della disciplina e muti modo di interpretare le fattispecie; che lo sbarramento *ex* articolo 6 e il filtro *ex* articoli 9 e 10 siano considerati una figura eccezionale, e che la regola sia il deferimento al giudice ordinario. Mi auguro che, nell'applicazione della legge, se ne faccia un buon uso (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Bandinelli. Ne ha facoltà.

ANGIOLO BANDINELLI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, ieri si è parlato di tempo della memoria che ricorre in questo momento; consentite a me, che sono appena arrivato in quest'aula, di evocare brevemente il tempo della mia

memoria, che è la memoria dell'impegno assunto nel mio partito e nel comitato per raccogliere le firme di 700 mila cittadini al fine di promuovere la richiesta referendaria. Vi è stato l'impegno di centinaia, di migliaia di persone, anonime, che in ogni paese e città d'Italia hanno lavorato per giorni, settimane e mesi per raccogliere queste 700 mila firme.

Si dice — ed è vero, forse — che viviamo in un momento di riflusso del politico e dal politico: i partiti hanno perduto o perdono ogni giorno di credibilità; c'è un problema di legittimazione della politica, di perdite di credibilità delle istituzioni. In questo tempo di riflusso, vi sono, anche in quest'aula, forze politiche, per il resto rispettabili, che traggono la loro legittimità non già dal consenso dei loro iscritti, che danno loro la forza per partecipare alla contesa elettorale ed alle battaglie parlamentari, ma traggono la loro forza e la loro legittimazione dal fatto che, all'interno delle istituzioni ed utilizzando le istituzioni, riescono a guadagnare il loro consenso elettorale, che li giustifica e li tiene in vita. Questo processo perverso, che rovescia il cammino della democrazia, è il nocciolo stesso della partitocrazia nel nostro paese.

Ebbene, in quest'epoca di distorsione delle ragioni della politica e della democrazia, 700 mila cittadini hanno detto di no ed hanno respinto le minacce e le lusinghe di questa sfiducia e di questa crisi che tutti ci investe. Questi cittadini non hanno inteso mettere in mora, come ieri è stato detto, il Parlamento e il nostro lavoro di parlamentari; però non possiamo neppure dire, come è stato detto ieri ed anche questa mattina, che il Parlamento è più avanti di questi cittadini. Come parlamentari dobbiamo puramente e semplicemente, credo, aprire un dialogo serio, reale, politico, con questi 700 mila cittadini, per una comune rifondazione della politica, delle sue ragioni, per una legittimazione democratica delle istituzioni.

Voglio dire che quei referendum, o questo referendum, non sono più radicali; non si tratta più di un referendum

radicale, socialista o liberale, ma è l'atto ed il contributo di un organo costituzionalmente legittimato, di pari legittimità del Parlamento. Questo comitato, questo referendum appartengono al paese, sono un'istituzione del paese.

Ebbene, pare a me che nel dibattito di questi giorni, di tale elemento nuovo, costituzionalmente rilevante, cioè dei comitati promotori e dei referendum, si sia parlato con distacco, con fastidio, allontanandolo da sé, e dalla propria prospettiva. Non dobbiamo, si dice, farci mettere in mora o sentirci messi in mora. Ma come si può dire che dobbiamo non sentirci messi in mora?

L'onorevole Loda ha detto che il Parlamento ha piena legittimità in questo dibattito, perché ha da tempo lavorato per arrivare oggi a dibattere questa proposta di legge costituzionale.

L'onorevole Galloni ha ricordato nella sua relazione il discorso dell'onorevole Aldo Moro in occasione della vicenda relativa alla Lockheed del marzo 1977. Dal 1977 ad oggi è passato molto tempo. Nel 1977-1978 abbiamo avuto mesi e anni drammatici. Oggi ci troviamo a discutere su questo progetto di legge. Dobbiamo o non dobbiamo sentirci messi in mora da questa iniziativa politica? Nella VII legislatura, quella degli otto referendum, il Parlamento si adoperò in Commissione giustizia, in Commissione sanità ed in aula, per liquidare i referendum, con i risultati che sappiamo, con l'approvazione della legge n. 180 per la sanità e con la legge approvata relativa alla Commissione inquirente. L'VIII legislatura non pare abbia prodotto molto. Siamo arrivati così alla IX legislatura e ci troviamo ancora di fronte ad un referendum su questo tema e ci troviamo ancora a dover deliberare e scegliere su questo argomento.

Dunque, non è questo il problema, dobbiamo dirci che il problema è un altro ed è che quel comitato ed il suo referendum ci appartengono, vi appartengono, appartengono a questa Camera, anche se sono presenti come illegittimi interlocutori del Parlamento. È soltanto da questo con-

fronto, a mio avviso, che potrà trarre legittimità e sostanza politica quanto andremo a deliberare nelle prossime ore. Non assumersi questa responsabilità, non riconoscere questo interlocutore, non dialogare a fondo con questo interlocutore significherebbe soltanto avere eluso quello che per noi potrebbe essere uno degli ultimi grandi appuntamenti ancora possibili per il rinnovamento democratico del paese, prima di una crisi, del resto lungamente annunciata come profonda e irreversibile.

Parlavo prima di tempo della memoria. Io, come radicale, dovrò ricordare in questa occasione parlamentare che il mio partito si trova a dover scegliere, entro pochi giorni ormai, se dover chiudere i battenti e cessare la propria attività o se proseguire nelle sue battaglie di democrazia, e si trova a dover scegliere in modo così drammatico, tenendo presente quello che sarà il risultato del vostro voto, del nostro voto in queste ore.

Al prossimo congresso, i radicali dovranno valutare anche questo dibattito parlamentare, per sapere se sia vero quanto da loro denunciato, e cioè che in questo paese si è smarrita o affievolita la certezza del diritto, la certezza dell'uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge, con la conseguenza dell'impossibilità dell'esercizio di elementari diritti democratici per tutti e per ciascuno. Quello che il Parlamento deciderà su questo argomento sarà parte integrante del dibattito del mio partito che si svolgerà nel mese di novembre.

Ma questo argomento non vuole formare oggetto del mio intervento, perché è al di fuori di questo dibattito la riflessione sulla sorte del partito radicale. Tuttavia, penso che questa Camera dovrebbe riflettere sulle conseguenze del suo voto in merito a questo tema. Dunque questa è un'altra ragione per ritenere il dibattito in corso come estremamente politico, carico di conseguenze politiche di grande importanza, per l'immediato e per il futuro.

Allora, la soluzione non è soltanto nella scelta di un'organizzazione, di una struttura tecnica, giuridica o perfino istituzio-

nale. Mi pare che nel dibattito si stiano analizzando argomenti e problemi quasi equivalenti. A mio avviso, noi dobbiamo domandarci dove portino le scelte, che in questa sede verranno adottate per l'oggi e per il domani, del Parlamento e del paese.

L'onorevole Ferrara, in un intervento indubbiamente importante, ci ha illustrato ieri come il provvedimento che andiamo ad approvare, risultato del dibattito svoltosi al Senato e presso la I Commissione di questo ramo del Parlamento, scioglia abbastanza bene, in maniera adeguata, il dramma ambiguo e pericoloso tra ragion di Stato e interessi costituzionalmente rilevanti, e non solo nelle forme semantiche, come mi è parso di capire da alcuni interventi di questa mattina, in cui le due formule sono state giudicate come più o meno equivalenti.

Ha detto l'onorevole Ferrara che il progetto «scioglie la durezza diabolica della ragion di Stato nel più duttile e flessibile concetto degli interessi costituzionalmente rilevanti»: una dizione precisa e indubbiamente importante e accettabile nello Stato di diritto. E tuttavia egli ha criticato il progetto perché «a decidere quali siano quegli interessi dello Stato che debbono e possono essere riconosciuti come costituzionalmente rilevanti non può essere la Giunta per le autorizzazioni a procedere, com'è nell'articolazione del progetto. E la medesima riserva è stata avanzata questa mattina anche da parti politiche che sono proponenti del progetto, tanto che il rappresentante della democrazia cristiana ha messo in guardia contro il tentativo di emendamenti che possano stravolgere il provvedimento proprio su questi punti. Qui siamo al nocciolo della questione.

Quale può essere l'organo che ha la forza costituzionale di dare un tipo di indicazione come quella in discussione? È evidente, anche per noi radicali: il Parlamento nella sua interezza, il Parlamento in seduta comune, il Parlamento in quanto organo legislativo, istituzionalmente designato.

All'onorevole Ferrara e, forse, anche

all'onorevole Bozzi vorrei chiedere: si può ritenere che questa sia materia con prospettiva politica, da esaminare nel suo peso e nella sua profondità, o è semplicemente scelta tecnica da adeguare ed elaborare attraverso un emendamento migliorativo?

A me pare di aver capito che, se verrà approvato tale emendamento, l'onorevole Ferrara, ad esempio, voterà a favore del testo presentato. Ma che cosa succederà se l'emendamento non passerà? L'onorevole Ferrara ritiene che sia sufficiente un voto contrario, visto che credibilmente l'emendamento non passerà, per salvare l'anima, mentre la maggioranza la perde, anche se dopo aver messo a tacere e dopo aver trascurato questa così essenziale richiesta? Come si può pensare che tale scelta sia casuale? E qui il dibattito si approfondisce e già si scavano alcuni solchi che forse il voto conclusivo potrà ricoprire.

Non si dovrà piuttosto pensare che, fin da oggi, la scelta a favore della Giunta, la scelta a favore delle procedure che sono state qui indicate, sia già iscritta nella totalità del progetto, nell'intenzionalità di chi lo ha messo a punto, di chi ha elaborato un *iter* così faticoso nel corso del quale — come è stato riconosciuto dal senatore Castelli — la Commissione parlamentare ha tentato la mediazione tra posizioni che apparivano inconciliabili ed è pervenuta, attraverso quattro passaggi, ad una formulazione approvata poi a larga maggioranza?

L'onorevole Ferrara e l'onorevole Bozzi dovrebbero avvertire che la soluzione cui si è giunti non appare emendabile: si tiene assieme così com'è, perché essa stessa è frutto di quella mediazione consociativa, ottenuta con maggioranze di sette decimi o di quattro quinti (non ricordo), su cui si regge l'intero assunto dell'autorizzazione a procedere.

Siamo nel cuore della partitocrazia. È possibile pensare di migliorare questa legge con qualche emendamento, o non si dovrà piuttosto avviare subito processi politici alternativi, capaci di sciogliere a monte il nodo partitocratico, anche sui

temi della giustizia, e avviare un processo di rinnovamento forte e deciso per assicurare e realizzare quella democrazia del diritto che lotta, nel nostro secolo, con la ragion di Stato, che non è la ragione dello Stato ma la ragione dell'occupazione dello Stato? Ragion di Stato che, mi pare sommessamente di poter sottolineare (ma non giurerei che questo che dico abbia una rilevanza), resta nelle pieghe del progetto in forma un po' grottesca. Quando, ad esempio, il progetto di legge stabilisce che la pena possa essere aumentata fino ad un terzo nel caso in cui le modalità dell'azione o l'entità del danno o del pericolo cagionato rendano il reato di eccezionale gravità, chi giudica tale eccezionale gravità? Consentitemi un ricordo un po' estraneo al dibattito. Qui a Roma, nei vicoli, nelle stradine di questa città, vi sono lapidi marmoree che cercano di eliminare il dramma dell'inquinamento ambientale, della mondezza, che nei secoli scorsi veniva riversata nelle strade (del resto nulla è cambiato, pare). Tali lapidi sancivano che per coloro che avessero insozzato il luogo sarebbero state comminate pene di corda ad arbitrio di «Sua Eminenza o delli superiori»...

Il problema non è di emendamenti su questo o quel tema, anche se il mio gruppo presenterà certamente emendamenti. È, invece, un problema di principio: dobbiamo avere chiarezza sui principi, su alcuni elementi di fondo. Come è possibile pensare, ad esempio, ad una modifica costituzionale così rilevante come quella che investe l'articolo 96, in queste condizioni? Come è possibile liquidare in sordina, di soppiatto, senza quasi farci caso, l'istituto della messa in stato di accusa, attraverso la modifica dell'articolo 96 della Costituzione? Davvero è prevalente nel paese, nelle coscienze, nelle istituzioni, prevalente se non unanime, la certezza che l'istituto storico della messa in stato di accusa sia superato dai tempi e dalle ragioni della democrazia e del diritto? L'istituto è un istituto solenne, che investe di responsabilità il Parlamento e rende visibile la responsabilità dell'organo legislativo, come unico istituto che

possa, appunto, eccezionalmente deliberare e al limite sospende la legge ed il diritto comune per creare leggi eccezionali in momenti eccezionali e per obiettivi e su temi costituzionalmente riconosciuti.

Nel nostro caso abbiamo, invece, l'abolizione dell'istituto della messa in stato di accusa per lasciare alla Giunta per le autorizzazioni a procedere la responsabilità di fungere da filtro, con una maggioranza che chiaramente è stata fissata in modo da garantire i patteggiamenti ed i giochi di equilibrio più perversi. Ma noi conosciamo la sorte, passata alla storia, di questa Giunta che è — essa sì e non l'articolo 96 della Costituzione — all'origine, anche in termini puramente nominali, del malcontento dell'opinione pubblica per la giustizia politica individuata in tale organismo parlamentare.

I radicali presenteranno un emendamento che potrebbe, se accolto, porre su una base diversa l'intera proposta di legge. Tale emendamento proporrà che le deliberazioni sulla messa in stato di accusa anche dei ministri (ministri in carica, evidentemente) siano assunte da una Commissione di venti parlamentari, la Commissione di cui all'articolo 3 del progetto di legge), la quale può deliberare all'unanimità la non trasmissione all'autorità giudiziaria. Da questo momento l'iter del procedimento deve essere lineare ed automatico, con talune salvaguardie. È solo per questa via che si può, ritengo, colleghi, restituire all'opinione pubblica la certezza, la «leggibilità», del procedimento di messa in stato di accusa, cosicché la stessa pubblica opinione possa, su questo punto delicato del rapporto con le istituzioni, essere definitivamente tranquillizzata.

Le osservazioni che abbiamo svolto e svolgeremo nel corso del dibattito vanno indubbiamente nel senso di difendere i diritti, le prerogative, la domanda politica dei 700 mila cittadini che hanno sottoscritto la richiesta di referendum. Nei loro confronti ho una profonda preoccupazione. Nessuno di loro, infatti, aprendo i giornali di questa mattina, ha trovato

una sola riga dedicata a questo dibattito (credo di non sbagliare). È un fatto scandaloso. Si sta decidendo della sorte della Commissione inquirente e di uno dei referendum della prossima primavera, nel silenzio dei mezzi di informazione. Forse, tra qualche giorno, si apprenderà quasi casualmente che uno dei referendum è saltato e che la Giunta per le autorizzazioni continua a compiere i suoi fatti e misfatti. Credete, onorevoli colleghi — lo domando a voi —, che questa situazione sia tale da assicurare davvero maggiore credibilità alle istituzioni? I 700 mila cittadini che hanno ritenuto di esercitare un loro grande diritto costituzionale saranno soddisfatti da questo dibattito e dalle sue conclusioni?

Lo Stato di diritto, tanto evocato in queste ore, è lo Stato del diritto eguale per tutti. Lo sappiamo. Ma sappiamo anche che la storia di questo secolo è la storia di uno scontro drammatico tra il principio dello Stato di diritto e il principio della ragion di Stato: questa scoperta demoniaca che percorre la storia dei nostri paesi e che si è accampata, almeno in Europa, nel secolo in corso, in forme arroganti e patologiche. È strano (ma forse non lo è!) che un cattolico come l'onorevole Galloni abbia evocato la ragion di Stato, nella sua relazione, accendendo ad essa più di un incensiere e più di un turibolo. In una certa tradizione cattolica c'è, del resto, qualcosa che può materializzare il rischio di questi sacrifici al dio terreno della forza, che è incarnazione del demonio. Ma noi non crediamo nemmeno, come mostra di credere l'onorevole Ferrara, che verrà un giorno in cui la ragion di Stato sarà liquidata, nel superamento della distinzione tra società e Stato. È un approdo-limite, questo, che è fuori dalla storia. Occorre allora che ogni giorno, con estrema fermezza, non l'ideale dello Stato di diritto, ma lo Stato di diritto in sé, venga realizzato, nelle forme storicamente possibili, attraverso l'opera paziente e quotidiana degli uomini e la chiarezza dei loro comportamenti. Lo Stato di diritto è una forma storicamente sempre possibile, quando la si

individua, la si scorge, la si riconosce chiaramente davanti a noi, nel dibattito e nelle scelte che sono di fronte a noi. Credo che oggi stiamo vivendo uno di quei momenti in cui una simile scelta di chiarezza è possibile. I presupposti esistono e non sono oscuri, né alla vostra coscienza e a quella di tutti coloro che di questi problemi si occupano. Credo che lo sappiate molto bene e non possiate fingere di ignorarlo. Potete respingere queste argomentazioni, ma allora dovete assumervene la responsabilità. Noi non accetteremo questo progetto di legge. Restiamo fermi alla scelta referendaria, nella sua lettera e nella sua logica. È una scelta che ci consentirà sicuramente di intervenire in ogni fase del dibattito.

L'alternativa è dunque chiara, almeno per noi. Se anche su un punto così essenziale, che coinvolge la certezza del diritto, in questa sede dovessimo riconoscere che non c'è praticabilità nelle istituzioni, credo che come radicali ne trarremmo le debite conseguenze, nel corso del nostro congresso. E chiameremo a testimoni del nostro agire, delle nostre intenzioni, della nostra volontà politica, i 700 mila firmatari della richiesta di referendum. Essi sono già, probabilmente, testimoni di quanto sta accadendo. Vedremo allora a chi spetterà, ed in quale forma, l'ultima parola anche su questo tema. (*Applausi dei deputati del gruppo radicale*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Rizzo. Ne ha facoltà.

ALDO RIZZO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, credo che sia un dato assai positivo che il Parlamento finalmente si avvii a realizzare una riforma in tema di procedimenti di accusa a carico dei ministri, con una chiara scelta di campo, che è quella di affidare la competenza a giudicare all'autorità giudiziaria ordinaria.

È un fatto assai rilevante perché in tal modo si potrà finalmente fare piazza pulita della attuale stortura istituzionale dovuta alla esistenza della Commissione inquirente, che ha finito per realizzare un foro speciale, un inammissibile privilegio

a favore dei ministri inquisiti. Si può affermare tutto ciò con serenità perché è la stessa esperienza che dimostra come spesso le decisioni della Commissione siano state adottate sulla base di pressioni e secondo logiche di schieramento, con la conseguenza che, a colpi di maggioranza, è stato possibile operare l'insabbiamento di gravi fatti delittuosi.

Dirò di più: è la stessa struttura e composizione della Commissione, che è formata da deputati e senatori, a legittimare il sospetto che la Commissione stessa assuma decisioni di favore. Vi è, cioè, un vizio di fondo, che è proprio della attuale intelaiatura del procedimento a carico dei ministri in conseguenza dell'attribuzione al Parlamento, che è organo politico, di competenze in materia penale che devono essere riservate all'autorità giudiziaria.

Trovo pertanto assai valide le scelte di fondo operate dal Senato e ribadite dalla Commissione affari costituzionali della Camera, cioè la netta separazione tra la funzione parlamentare, che è e deve rimanere funzione politica, e quella giudiziaria, che più propriamente deve essere affidata all'organo che, per indipendenza, imparzialità e professionalità, è in grado di svolgerla con correttezza ed efficienza, cioè l'autorità giudiziaria ordinaria.

Trovo assai valida la distinzione che nel testo sottoposto al nostro esame viene operata fra responsabilità politica e penale dei membri del Governo.

La nostra Costituzione prevede, con l'articolo 94, che lo stesso organo, cioè il Parlamento, sia, nei confronti dei componenti del Governo, il giudice della responsabilità politica, attraverso la mozione di sfiducia e la revoca della fiducia, ed al tempo stesso anche l'organo che può realizzare l'*impeachment*, cioè la messa in stato di accusa del singolo ministro.

Tale doppia competenza ha creato obiettivamente una gravissima confusione di compiti e ruoli, per cui è accaduto spesso che motivazioni politiche abbiano finito con refluire nella sede giuridico-penale. Questa è la storia della Commissione inquirente, che è storia di decisioni a volte pilotate da motivazioni di

parte e da interessi di schieramento; una storia, come dicevo prima, di continui sospetti sull'operato della Commissione e, quindi, del Parlamento; sospetti che certamente non giovano alla credibilità delle istituzioni e del Parlamento stesso, che nel nostro sistema democratico ha una sua corposa centralità.

Potrei affermare che identici rilievi possono muoversi anche per quanto riguarda il giudizio demandato alla Corte costituzionale, nel senso che quella della Corte costituzionale è una giustizia con forte valenza politica. Lo si può affermare tenuto conto della composizione dell'organo giudicante. Quando la Corte costituzionale giudica i ministri ha una composizione anomala, diversa da quella ordinaria; si compone, infatti, di 31 membri, dei quali ben 21 sono di designazione parlamentare. È, quindi, un organismo che ineluttabilmente finisce per avere una forte caratura politica.

La natura politica dell'organo giudicante è giustificata nel caso di messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica e pertanto condivido in pieno la scelta fatta dal Senato e ribadita dalla Commissione affari costituzionali, che lascia alla Corte costituzionale, in una tale composizione, la competenza a giudicare i fatti di attentato alla Costituzione o alto tradimento del Presidente della Repubblica. Infatti, si tratta di fatti che non sono reati comuni e per loro natura hanno una dimensione politica. Ma questo non può dirsi certamente per i reati ministeriali che non sono altro che reati comuni qualificati soggettivamente dal fatto che sono reati commessi da ministri nell'esercizio delle loro funzioni.

Pertanto è più che corretta la scelta del Senato e della Commissione affari costituzionali dalla Camera di affidare all'autorità giudiziaria ordinaria, la competenza su tali fatti.

Recuperare per la responsabilità penale dei ministri la competenza dell'autorità giudiziaria non vuol dire che non ci sia l'esigenza di operare dei filtri a tutela delle istituzioni. Non va dimenticato che il procedimento penale oggi nel nostro

paese si caratterizza per notevoli storture; può accadere che un cittadino innocente possa essere ingiustamente processato e comunque subire gravissimi danni, spesso irreparabili. È sufficiente il riferimento alla comunicazione giudiziaria, un istituto sorto per tutelare al massimo i diritti di difesa del cittadino che si è invece tradotto in uno strumento che finisce per rovinare, spesso in maniera irrimediabile, la reputazione del cittadino inquisito. Potrei fare ancora riferimento alla ibrida figura del pretore che assomma nella sua persona la funzione inquirente e giudicante; potrei ricordare la figura del giudice istruttore che nato giudice si è trasformato in inquisitore perché raccoglie le prove di accusa.

Quindi, un processo che andrebbe interamente ricostruito ed è assai grave, Presidente, il fatto che il progetto di delega per il nuovo codice di procedura penale langue da tre anni al Senato senza fare alcun passo avanti.

Vorrei ricordare l'alto richiamo del Presidente della Repubblica, il quale ha sentito il bisogno di dire che occorre con coraggio procedere ad una radicale revisione dell'intero sistema legale del nostro paese. Dinanzi a questo più che giustificato richiamo è assai grave che il Parlamento stenti a portare avanti le necessarie riforme in tema di giustizia che riguardano da vicino interessi primari dei cittadini.

Se la struttura attuale del processo può cagionare gravi danni al cittadino, la ingiusta imputazione di un ministro potrebbe provocarne assai più gravi, perché il discredito ineluttabilmente colpirebbe le istituzioni e il nostro sistema democratico.

Quindi, occorre realizzare un equilibrio tra le esigenze di giustizia e la tutela dalle funzioni ministeriali. Come ho detto, condivido la scelta fatta dal Senato di creare un filtro parlamentare.

La particolare rilevanza del soggetto accusato, il ministro, e la particolare natura del reato, il reato ministeriale, giustificano che ci sia un momento di controllo, che deve essere del Parlamento

perché è l'organo più qualificato ad effettuarlo, in quanto con tale controllo direttamente investe le funzioni politiche di Governo.

Deve essere però ben chiaro che un tale filtro non può essere una facile scappatoia per favorire ministri disonesti. I ministri più degli altri cittadini devono rispettare le leggi ed essere costante esempio di imparzialità e di correttezza; anzi, vorrei dire che se c'è un distacco tra paese reale e paese legale, se c'è una diffusa sfiducia nelle istituzioni, se la questione morale continua ad essere al centro dell'attenzione, tutto ciò è dovuto ai tanti ladri di Stato, ai tanti accaparratori di pubblico denaro, all'uso privato di pubbliche funzioni, alla pratica dell'illegittimo e delle tangenti che hanno visto alcune volte come primi attori anche ministri della Repubblica.

Nessun salvacondotto, quindi; anzi, ci auguriamo che in futuro la giustizia penale compia interamente il suo corso e che i disonesti, ovunque essi siano, anche se ricoprono funzioni ministeriali, siano scoperti ed inchiodati alle loro responsabilità.

Se però dobbiamo evitare insabbiamenti o facili assoluzioni, non possiamo tuttavia cadere nell'eccesso opposto, cioè di far sì che i ministri a ogni piè sospinto, per il vezzo di qualcuno che imbastisce macchinazioni o false accuse, diventino abituali frequentatori dei palazzi di giustizia, perché una tale realtà già di per sé alimenterebbe la convinzione, per altro già diffusa, che nel nostro paese tutto è marcio. Nei confronti di un ministro le accuse possono essere infondate e mosse da motivazioni politiche o da rancore, tenuto conto che il ministro è al vertice di un'organizzazione amministrativa dello Stato, con un forte ruolo decisionale.

C'è un'altra ragione che pure merita di essere presa in considerazione e che giustamente è sottolineata non soltanto nel testo, ma anche nell'interessante relazione dell'onorevole Galloni. L'ipotesi, cioè che il ministro compia un fatto, che formalmente costituisce un illecito pe-

nale, per tutelare interessi primari della Repubblica.

A me non piace l'espressione «ragion di Stato», che ricorda tanti misfatti che sono stati compiuti nel passato; però merita ampia giustificazione un comportamento che, seppure illecito, sia stato tenuto per salvaguardare interessi primari della collettività nazionale. Se tale esimente, tale causa di giustificazione in materia merita di essere presa in considerazione, è chiaro che la valutazione non può che spettare al Parlamento, perché la valutazione non è di natura giuridica, ma di natura politica.

Quindi, ampio consenso da parte mia alla scelta del Senato, che ha previsto un filtro del Parlamento prima che venga iniziata l'azione penale da parte della magistratura; ma non condivido l'esistenza dei due filtri, uno prima che possa essere iniziata l'azione penale da parte della magistratura e l'altro prima che possa procedersi al giudizio contro il ministro incriminato. Credo che sarebbe stato molto più corretto prevedere soltanto un momento di controllo del Parlamento, prima dell'inizio dell'azione penale, perché in tale momento è ben possibile valutare sia l'eventuale manifesta infondatezza dell'accusa, sia l'esistenza di ragioni che giustificano il comportamento dei ministri, in quanto appunto diretto a salvaguardare rilevanti interessi costituzionalmente protetti.

Il progetto al nostro esame non è soltanto è macchinoso soltanto per il fatto che prevede i due filtri; ci sono tanti altri punti che a mio avviso meritano un'attenta riflessione, ed io mi auguro che in sede di Comitato dei nove possano essere elaborati gli opportuni emendamenti, che trovino poi un ampio consenso in Assemblea.

Concordo con la scelta, compiuta dalla Commissione affari costituzionali, di valorizzare la funzione del pubblico ministero, evitando quella stortura che in qualche modo emergeva dal testo del Senato, e cioè che la Camera o la Giunta fosse investita da funzioni inquirenti, svolgendo in buona sostanza le funzioni di pubblico ministero.

Mi chiedo, però, per quale motivo poi non si ammette che la prima valutazione sulla *notitia criminis* spetti al pubblico ministero e poi, eventualmente, al Parlamento, dato che l'articolo 5 del testo, così come corretto dalla Commissione affari costituzionali, prevede che qualunque denuncia deve essere inoltrata alla Presidenza della Camera dei deputati o alla Presidenza del Senato della Repubblica. In sostanza, si evita che ci sia un primo vaglio da parte della magistratura, che io invece credo sarebbe assai opportuno, perché, dinanzi ai casi di manifesta infondatezza dell'accusa, sarebbe da preferire una archiviazione da parte della magistratura ordinaria anziché un diniego dell'autorizzazione a procedere da parte del Parlamento.

Altre perplessità suscita la scelta relativa all'organo parlamentare chiamato ad operare la deliberazione sulla opportunità dell'inizio dell'azione penale. All'articolo 1 si dice che «i ministri sono giudicati dall'autorità giudiziaria». Secondo questa dizione, sembrerebbe che la competenza dell'autorità giudiziaria sia limitata al giudizio, mentre non è così, perché è prevista anche una competenza istruttoria. Mi chiedo se non sia il caso di modificare una tale infelice dizione e di recuperare quella contenuta in un'altra norma costituzionale, l'articolo 68, nel quale l'autorizzazione è costruita come condizione per sottoporre il parlamentare a procedimento penale. Sarebbe insomma più corretto, all'articolo 1, dire che «i ministri sono sottoposti a procedimento penale...». E non già «sono giudicati». Una tale formulazione farebbe chiaramente intendere che l'autorizzazione del Parlamento è una condizione di procedibilità e quindi il presupposto perché il pubblico ministero possa esercitare l'azione penale.

Ho poi forti perplessità per quanto concerne l'organo cui è stata affidata la deliberazione da effettuare ai fini dell'autorizzazione al processo penale. Nel testo in esame tale organo viene individuato nella Giunta per le autorizzazioni a procedere, anche se non è chiaro che il riferimento è

alle attuali Giunte, visto che non è richiamato l'articolo 68 della Costituzione.

Affidare una competenza in materia alle Giunte per le autorizzazioni a procedere, a mio avviso, costituisce una vera e propria stortura istituzionale. Non riesco infatti a comprendere quale collegamento può esistere tra le funzioni di ministro e l'eventuale qualifica di parlamentare del ministro, tenuto conto che i ministri non vengono certo nominati per delega del Parlamento o di una singola Camera.

Si tratta quindi di una stranezza giuridica e credo che sarebbe molto più corretto prevedere un organo specifico, composto da senatori e da deputati, poiché è il Parlamento e non una singola Camera a dover valutare se sussistano gli estremi per iniziare il procedimento penale a carico di un ministro della Repubblica. Tale valutazione non può essere affidata ad una singola Camera, e tanto meno ad una Giunta per le autorizzazioni a procedere. E non riesco a capire per quale motivo, ad esempio, non sia stata valorizzata la commissione prevista all'articolo 3 per i giudizi a carico del Presidente della Repubblica, una commissione formata da dieci deputati e da dieci senatori e che quindi registra una larga rappresentanza di entrambi i rami del Parlamento. Mi auguro che su questo punto vi sia una adeguata riflessione, anche perché affidare una competenza decisionale, in tema di reati ministeriali, alle Giunte per le autorizzazioni a procedere costituirebbe una rivoluzionaria innovazione, considerato che attualmente le Giunte hanno solo il compito di formulare proposte. Nel testo in esame, invece, in una materia assai delicata come quella dei reati ministeriali, alle Giunte verrebbe affidata una competenza decisoria, perché sarebbe la singola Giunta a concedere o a negare l'autorizzazione a procedere nei confronti del ministro. Addirittura poi si prevede che la Giunta o il suo presidente possano autorizzare l'esecuzione di provvedimenti restrittivi della libertà personale e provvedimenti di coercizione reale.

Tali considerazioni rendono evidente come la delicatezza di tali competenze

impone che esse vengano affidate ad un organo che rappresenti il Parlamento nella sua interezza.

Altro punto sul quale credo che sia opportuno spendere qualche parola è quello che riguarda i motivi sui quali l'organo del Parlamento deve soffermare la sua attenzione per concedere o negare l'autorizzazione. Purtroppo il testo su questo punto non spende parola e qui ha ragione l'onorevole Bozzi, quando mette in evidenza che allora nasce il sospetto che si voglia realizzare un'operazione gattopardesca, nel senso di mutare l'organo, lasciando poi le cose come stanno: io credo che sarebbe più corretto indicare nel testo quale può essere il motivo che può determinare il diniego, e cioè la manifesta infondatezza dell'accusa e richiedere, come suggerisce l'onorevole Bozzi, una adeguata motivazione del provvedimento.

Quanto al *quorum*, sono tra coloro che ritengono che bisognerebbe prevedere l'unanimità dei consensi dell'organo parlamentare per il diniego dell'autorizzazione a procedere; quindi anche su questo punto credo che andrebbe fatta una riflessione.

In ordine all'istruzione, l'articolo 7 del testo della Commissione, che pur migliora l'articolo 7 del testo del Senato, individua una procedura che mi pare veramente macchinosa, perché si prevede che il pubblico ministero chieda al presente in Tribunale di formare il collegio istruttorio e successivamente, dopo che questo è stato costituito, lo svolgimento dell'istruzione. Ora, se nello stesso testo al nostro esame viene affermato che per i procedimenti a carico di ministri dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria si applicano le norme del codice di procedura penale, perché non prevedere che il pubblico ministero, intervenuta l'autorizzazione da parte dell'organo parlamentare, debba richiedere la formale istruzione al collegio istruttorio e che quindi, in conseguenza di questa unica e sola richiesta del pubblico ministero, il presidente del tribunale si dia carico di procedere, con il sorteggio, alla costituzione dell'organo

collegiale che deve procedere all'istruzione del processo?

Aderisco alla scelta, effettuata dal Senato, per cui la composizione dell'organo è realizzata attraverso sorteggio, ma non capisco però perché all'articolo 7 ci si riferisce ad un sorteggio che deve essere effettuato fra tutti i magistrati addetti ai giudizi penali, mentre nel successivo articolo 11, a proposito della composizione dell'organo giudicante, il sorteggio è previsto tra i magistrati addetti alle sezioni penali: probabilmente la diversa formulazione deriva dal fatto che, per quanto concerne il collegio istruttorio, si vuole consentire che la scelta comprenda anche i giudici istruttori. Mi chiedo se non è il caso di fare qualcosa di più: se il collegio istruttorio è un organo chiamato all'istruzione, per quale motivo non prevedere che almeno un giudice istruttore ne debba fare parte? Condivido la scelta della Commissione affari costituzionali, che ha escluso i magistrati addetti al civile: bisogna premiare la professionalità, d'accordo, ma allora premiamo anzitutto quella dei giudici istruttori! Non diciamo che tutti e tre i componenti del collegio, debbano essere giudici istruttori, anche perché in alcuni tribunali che sono in capoluoghi di distretti di Corte d'appello, sono in organico meno di tre giudici istruttori (ad esempio, presso i tribunali di Caltanissetta o Potenza); ma che almeno uno dei tre magistrati formanti il collegio, sia un giudice istruttore, mi sembra opportuno.

Quanto ai magistrati del tribunale che esercitano incarichi direttivi e semidirettivi, non si comprende se costoro possano esser tenuti presenti in sede di sorteggio: in sostanza, il consigliere istruttore, il consigliere istruttore aggiunto, il presidente di sezione del tribunale possono essere presi in considerazione per il sorteggio? Questo, purtroppo, non si riesce a capire: dovremmo ritenere che sono esclusi, perché altrimenti — visto che la presidenza dell'organo giudicante è affidata al magistrato più anziano in ruolo — potremmo avere conseguenze veramente assurde. Potrebbe accadere che il collegio

sia presieduto da un semplice giudice del tribunale, mentre poi del collegio potrebbero fare parte il consigliere istruttore, il consigliere istruttore aggiunto, un presidente di sezione. Forse non si è tenuto presente che in magistratura l'anzianità nel ruolo è data dall'anzianità nella qualifica di magistrato di tribunale, di magistrato di appello o di magistrato di cassazione; l'anzianità non è in correlazione con funzioni ricoperte. Pertanto è necessaria una modifica del testo.

Altri aspetti del testo meritano, secondo me, qualche approfondimento e mi ci soffermerò in maniera molto rapida. Per quanto concerne la decisione del collegio istruttorio, per esempio, vi è un elemento che mi lascia molto perplesso. Trovo assai positiva la scelta compiuta dalla Commissione affari costituzionali di escludere un potere di archiviazione del collegio istruttorio: sarebbe stato veramente assai singolare che un giudice investito dell'istruzione, dopo che l'azione penale è stata promossa, potesse archiviare gli atti; sarebbe stato un caso singolare in tutto il sistema processuale italiano. Ma un altro punto desta in me notevoli perplessità. All'articolo 9 si afferma che se il collegio istruttorio vuole prosciogliere, bene, prosciolga; se ritiene di dover adottare altra soluzione, deve trasmettere gli atti alla Giunta. Il testo quindi sollecita la stranezza di una decisione informale anticipata per cui il collegio dovrebbe decidere (di non prosciogliere) senza decidere, al di fuori di un provvedimento formale.

Un altro aspetto che lascia perplessi concerne i motivi che possono giustificare l'invio degli atti al Parlamento. Nel testo varato dalla Commissione affari costituzionali si precisa che l'unica ipotesi che esclude la trasmissione degli atti al Parlamento è la pronuncia di proscioglimento. Ma io mi chiedo: se, ad esempio, il collegio istruttorio afferma la propria incompetenza, emette cioè una sentenza di incompetenza, deve essere egualmente investito il Parlamento? Se il reato è estinto per morte del reo, se il reato è prescritto, gli atti devono essere egualmente tra-

smessi? Si tratta di punti sui quali una riflessione mi sembra doverosa.

Per quanto concerne le competenze della Giunta, poi, a me pare strano che si preveda che dinanzi alla Giunta (ma io non vorrei che si trattasse della Giunta, bensì di altra Commissione parlamentare) l'interessato possa presentare memorie. Ciò può anche essere ammesso, ma che addirittura sia fissato legislativamente lo trovo un po' eccessivo, anche perché il ministro inquisito già viene interrogato dal collegio istruttorio ed in quella sede ha modo di difendersi ed anche di presentare opportune memorie.

Il testo, inoltre, prevede che la Giunta o trasmette gli atti al collegio istruttorio oppure presenta una relazione alla Camera, se ritiene che il ministro abbia agito per tutelare gli interessi dello Stato. Credo che sia un fatto assai positivo che finalmente siano indicati i motivi che possono giustificare il non proseguimento dell'azione penale nei confronti del ministro. Tuttavia, mi lascia perplesso la dizione usata, in quanto si prevede il non proseguimento del processo se il ministro ha agito per la tutela di interessi dello Stato costituzionalmente preminenti. Poiché non credo che la Costituzione fissi una gerarchia tra gli interessi tutelati, probabilmente sarebbe più corretto parlare di interessi primari dello Stato, che però devono essere costituzionalmente riconosciuti e protetti. L'articolo 9 non precisa che cosa accade se le conclusioni della Giunta non vengono accolte, o se ottengono il voto favorevole di una maggioranza che non sia quella assoluta dei componenti della Camera. C'è da ritenere che in questo caso il presidente trasmetterà gli atti al collegio istruttorio, ma forse una chiarificazione su questo punto andrebbe fatta. Il testo non si occupa del rinvio a giudizio. È da presumere che il collegio istruttorio sia competente ad ordinare il rinvio a giudizio; nulla poi dice il testo sulle decisioni da adottare nel caso di eventuali compartecipi del reato che non siano ministri, di reati connessi o sulla opponibilità, in materia, del segreto di Stato. Questi sono tutti punti sui quali a

mio giudizio la Camera dovrebbe effettuare un'attenta riflessione, e dare chiare indicazioni normative.

La competenza per il giudizio è in ogni caso affidata al tribunale. Condivido pienamente la scelta di escludere il pretore, anche perché ho detto prima che questa figura processuale è un ibrido, in quanto assolve contemporaneamente le funzioni di pubblico ministero e di giudice. Trovo però strano che tale competenza sia affidata solo al tribunale perché se, per ipotesi, un ministro commette un omicidio non vedo per quale motivo debba essere esclusa la competenza della corte d'assise. Per quanto concerne la presidenza dell'organo del giudizio, anche qui si precisa che essa spetti al magistrato sorteggiato più anziano nel ruolo, con la conseguenza che si possono verificare gli stessi inconvenienti ai quali facevo riferimento un momento fa a proposito del collegio istruttorio. Potrebbe accadere che l'organo collegiale sia presieduto da un semplice giudice e che tra i suoi componenti vi siano dei presidenti di sezione dello stesso tribunale.

Per quanto riguarda l'articolo 12, probabilmente per una svista, a proposito del giudice d'appello non vi è alcun riferimento in ordine al magistrato che è chiamato a presiedere il collegio. Anche qui, a mio giudizio, è necessario un emendamento.

Signor Presidente, voglio concludere queste mie brevi considerazioni ponendo in evidenza che la maggior parte dei miei rilievi riguardano aspetti tecnici del testo al nostro esame. Mi auguro perciò che siano presentati gli opportuni emendamenti e che essi siano approvati dall'Assemblea. Vi sono altri punti del testo che coinvolgono valutazioni politiche e che meriterebbero qualche momento di riflessione. Mi riferisco ad esempio alla maggioranza dei sette decimi richiesta per negare l'autorizzazione a procedere, punto sul quale si è soffermato anche l'onorevole Bozzi. Mi rendo conto che si tratta di scelte che sono state il frutto di una lunga meditazione e di una lunga mediazione tra i gruppi politici e quindi

comprendo le ragioni che hanno spinto la Commissione affari costituzionali a non affrontare una tale materia e ad accogliere la scelta dell'altro ramo del Parlamento. Probabilmente forse questa è una strada da seguire perché se si riaprono i termini del problema, vi è il pericolo che i tempi si allunghino e che magari la riforma possa essere affossata.

Ma vi sono due scelte di fondo sulle quali sento il dovere di richiamare l'attenzione dell'Assemblea. La prima concerne la competenza affidata alla Giunta per l'autorizzazione a procedere. Questa è una stortura istituzionale che credo l'Assemblea non possa approvare. In materia di reati ministeriali la competenza non può essere di una delle due Camere ma dell'intero Parlamento e ripeto che non può esser data rilevanza alcuna alla circostanza che il ministro sia deputato o senatore. Un altro punto, sul quale l'Assemblea dovrebbe soffermare la sua attenzione, riguarda la previsione del doppio controllo parlamentare. Credo che questa scelta, anche se comprensibile, rischia di dare all'esterno la sensazione che il Parlamento voglia creare una serie di barriere all'attività della magistratura, per favorire i ministri inquisiti. È sufficiente un solo momento di controllo, prima che il pubblico ministero inizi all'azione penale, in sede di autorizzazione a procedere. In tale sede può essere fatta un'adeguata valutazione sia sull'eventuale infondatezza dell'accusa, sia sull'eventuale esistenza di motivi, connessi ad interessi primari dello Stato che giustificano il comportamento tenuto dal ministro. Per altro non va dimenticato che anche nella relazione dell'onorevole Galloni è messo chiaramente in evidenza che il Parlamento, nel momento in cui effettua la prima deliberazione, ha un potere istruttorio, può sentire l'interessato, può svolgere indagini. Bene, se tutto questo può essere fatto, tanto vale che noi prevediamo soltanto tale momento di controllo ed evitiamo che si creino continue pastoie all'attività della magistratura.

Con queste modifiche l'approvazione

del testo al nostro esame costituirà un momento assai importante per la vita democratica del nostro paese. Anzi, io credo che si debba esprimere un auspicio, cioè che la via imboccata con la riforma dei procedimenti d'accusa e l'affidamento della competenza all'autorità giudiziaria ordinaria segni l'inizio di un cammino verso una maggiore trasparenza e correttezza amministrativa, un cammino che deve ancora continuare e che deve tradursi in ulteriori atti legislativi e in comportamenti amministrativi.

Dobbiamo avere la consapevolezza che il corretto funzionamento delle istituzioni a tutti i livelli è il presupposto fondamentale per garantire la salvezza e la credibilità delle istituzioni democratiche; e che la pratica del malcostume o dell'illecito, soprattutto se tocca alti momenti istituzionali, incoraggia e determina una sua estensione a tutti i livelli e in tutto il paese, divenendo sempre più, una piaga nazionale, come purtroppo quotidianamente abbiamo occasione di constatare (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole De Martino. Ne ha facoltà.

GUIDO DE MARTINO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il gruppo socialista intervenendo a questo punto del dibattito non può non esprimere la propria adesione di massima alla proposta di legge costituzionale in materia di procedimenti d'accusa. Esprime nel contempo il proprio apprezzamento per l'opera che è stata svolta dalla Commissione affari costituzionali, che è pervenuta ad un testo sufficientemente elaborato, ora all'esame dell'Assemblea.

I numerosi interventi di tutti i gruppi politici svoltisi finora, pur di adesione sostanziale, hanno tuttavia sollevato numerosissimi problemi, e certamente non hanno toccato le strutture portanti, la logica complessiva del provvedimento. Penso che a questo punto una riflessione s'imponga, una riflessione non tendente ad una revisione sostanziale del lavoro fatto, ma una riflessione dalla quale si

possa poi uscire avendo con chiarezza, con limpidezza e con precisione stabilito norme, procedure, regole nuove, che devono presiedere alla riforma dei procedimenti di accusa.

Ci troviamo di fronte, com'è noto, ad una materia delicata e complessa, sulla quale nel passato le polemiche sono state aspre, cariche di tensioni anche acute e di contrasti sia in quest'aula sia fuori di qui, che hanno lasciato ferite profonde non solo nei rapporti tra le forze politiche, tra maggioranza e minoranza, ma anche nella coscienza diffusa dell'opinione pubblica del paese, che in questo campo, come in altri analoghi, chiede limpidezza, chiarezza di rapporti, di decisioni, di procedure e coerenza nel perseguimento dei fini di giustizia generale, coerenza nel perseguimento del fine di riconoscimento del valore generale delle norme giuridiche. Ci troviamo, inoltre, di fronte ad un tema che, proprio per la sua rilevanza, è stato oggetto dell'iniziativa referendaria promossa anche dal partito socialista, insieme ad altri gruppi laici, radicali, liberali e socialdemocratici.

L'iniziativa referendaria si inserisce in un più complessivo problema di riforma della giustizia, sulla quale ieri si è intrattenuto efficacemente il collega e compagno Felisetti. L'iniziativa referendaria sul punto specifico tende all'abolizione della Commissione inquirente, la cui attività, con il tempo e nella prassi, si è rivelata non tanto fonte di giustizia, quanto elemento di confusione, di distorsione e di strumentalizzazione anche di corrette procedure giudiziarie, ed ha dato luogo a giudizi e a decisioni non convincenti o che comunque non sempre hanno convinto una parte del paese.

È certamente un bene che non va sottovalutato che l'iniziativa referendaria si incontri con discussioni e forse anche con decisioni del Parlamento, perchè ciò indica una strada percorribile, e non solo auspicabile, su cui possono incrociarsi, superando apparenti contraddizioni o sentieri divaricanti, le iniziative più avvertite, anche di tipo referendario, con discussioni e decisioni parlamentari. Le

une e le altre esprimono modi diversi, ma insieme, entrambe, liberamente e legittimamente, si dispiegano nella piena democraticità degli strumenti prescelti e tendono ad un'analogia finalità, che in questo caso è quella di superare un sistema processuale ormai obsoleto e certamente condannato dalla coscienza democratica del paese.

Noi non siamo tanto arditi da disconoscere che allorché è intervenuta l'iniziativa referendaria già erano mature, ed in stato molto avanzato di elaborazione, proposte di nuove soluzioni strutturali, procedurali ed istituzionali; nè saremmo nel vero se affermassimo con sicumera che solo in seguito all'iniziativa referendaria si è dato impulso nuovo, e forse decisivo, ai fini della soluzione in tempi ragionevoli dei problemi sollevati. Ma non sarebbe giusto negare che l'iniziativa referendaria è venuta giustamente ed in tempi opportuni, ed il fatto che ci si avvii a una positiva conclusione può essere, ed è anche, una precisa ragione per affermare la validità politica delle scelte compiute e delle iniziative assunte.

Non spetterà a noi, a quest'Assemblea, decidere sulla questione sollevata ieri anche dai colleghi radicali; spetterà ad altre sedi, ad altri organi: noi, in questa fase, dobbiamo condurre avanti il nostro lavoro, possibilmente verso una conclusione positiva. Spetterà poi ad altri, dicevo, assumere decisioni in ordine alla compatibilità tra la persistenza di un'ipotesi referendaria e l'eventuale approvazione di un progetto di legge di revisione costituzionale in materia.

Vorrei sottolineare che nell'ambito delle tanto discusse riforme istituzionali si è proceduto con il tanto parlare, il poco produrre ed il niente decidere. Questa, di cui stiamo discutendo, può indubbiamente essere considerata la prima riforma istituzionale, che implica una rilevante modificazione di norme e di leggi costituzionali. Non crediamo che sia casuale o fortuito che ciò avvenga, anche se ci sono altri temi, ugualmente urgenti, che richiedono interventi di modifica, ma la cui istruttoria, anche se ormai

lunga nel tempo, non è pervenuta ad un punto di maturazione sufficiente, anzi si può dire che sia ai primi passi. Riflettiamo, dunque, un attimo su questo, cioè sul fatto che sta giungendo a maturazione questa prima vera riforma istituzionale, riflettiamo su ciò che essa comporterà nel futuro. Certamente essa si muove su un terreno speciale, su un terreno delicato, su cui forse nel passato si è scivolati e in cui si intrecciano questioni istituzionali oltre che costituzionali, questioni morali, giustizia e politica. Essa avviene con la prospettazione di soluzioni anche radicalmente innovative, sulle quali è giusto che vi sia una riflessione adeguata.

In questa legislatura, tra le riforme costituzionali in via di più avanzata definizione vi è già, oltre questa, quella che concerne la modifica dell'articolo 68 della Costituzione sulle prerogative dell'immunità parlamentare. Ed è da sottolineare, penso con qualche compiacimento, che il ceto politico, che viene quasi rappresentato come una corporazione, che il Parlamento inizia una faticosa, difficile riforma proprio a partire da se stesso, proprio a partire dalle proprie prerogative, che taluno dipinge come privilegi. Questo è certamente un elemento che può condurre ad affermare che questa classe politica è molto meno proterva e molto meno abbarbicata ai propri privilegi di quanto in realtà non sia. Comunque, lo è molto meno di quanto, viceversa, non appaia e non sia in grado di affrontare con oggettività ed anche con determinazione problemi di così grande rilevanza, che concernono la limitazione dei propri privilegi.

A noi preme sottolineare anche un altro dato, che attiene alla giustizia politica o, meglio, ai rapporti tra giustizia e politica, che sono rapporti contrastanti e contrastati. Si afferma, infatti, che dove vi è politica non vi è giustizia e dove vi è giustizia non vi è politica. Taluni sostengono addirittura una incompatibilità concettuale tra i due termini, sicché pensarne una sintesi o una mediazione sarebbe per definizione impossibile. Certo,

si tratta di tesi radicali ed estreme, ma molto diffuse, certamente prevalenti nel senso comune ed anche in coscienze più avvertite. Forse, al fondo, è così perché certamente non è possibile fino in fondo identificare giustizia e politica e assorbire l'una nell'altra o annullare l'una in ragione dell'altra. La tendenza, però, sul piano delle scelte politiche non può non essere quella di ricercare una conciliazione possibile ed anche necessaria tra le ragioni della giustizia e le ragioni della politica.

Ciò vale in via generale per tutte le lotte politiche degne di essere combattute. Vale, in particolare, anche in questa materia la necessità di ricercare le vie, i mezzi, gli strumenti capaci di contemperare le ragioni dell'una con quelle dell'altra, impedendo che ci sia una giustizia malamente o unilateralmente intesa a conculcare le ragioni della politica o che sia quest'ultima ad opprimere le ragioni della giustizia. Si tratta forse di una conciliazione impossibile? Può darsi. L'esperienza si incaricherà di dimostrare la fondatezza o l'impraticabilità delle vie adottate, degli strumenti scelti. Ma su questa linea bisogna muoversi, lungo questo tracciato è necessario procedere, trattandosi di un tracciato da considerare sempre, al tempo stesso, come un punto di arrivo ed anche come un punto di partenza per ricercare via via le soluzioni che meglio possano corrispondere a queste esigenze, che eliminano, in particolare, sospetti di strumentale politicizzazione, tutt'altro che infondati in materia di giustizia soprattutto se essi ricadono sul potere giudiziario, e che al contempo non spostino tutti i poteri di intervento e di decisione esclusivamente da una parte, creando così non un giusto equilibrio ma uno squilibrio, produttore semmai di guasti ancora più profondi.

È allora indubitabile che la configurazione costituzionale della cosiddetta giustizia politica era squilibrata perché il potere era tutto spostato da una parte. Non potevano non derivarne elementi di distorsione, polemiche, decisioni da più parti criticate ed un lamento generale.

Ma altrettanto e forse più sbagliata sarebbe o sarebbe stata una soluzione che concentrasse viceversa tutto il potere da una sola parte o dall'altra. È indicazione puramente demagogica, questa, che pure qualcuno ha qui sollevato; essa, ribaltando la previsione costituzionale, aprirebbe certamente il varco alle più nefaste persecuzioni, ad incursioni indebite, ad operazioni di basse lotte politiche attraverso l'uso di strumenti impropri.

Quindi la previsione costituzionale certamente va sottoposta a revisione — come propone il provvedimento di cui stiamo discutendo — ma non interamente capovolta come un malinteso senso di uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge vorrebbe far intendere, data la specialità della materia.

Viene quindi riformulato, con la proposta sottoposta alla nostra attenzione, l'articolo 96, e la nuova previsione sposta la competenza del giudizio nelle sue varie fasi — dall'istruttoria al giudizio, all'appello, fino al ricorso di legittimità in Cassazione — dal Parlamento e dalla Corte costituzionale al potere giudiziario ordinario.

Noi vogliamo sottolineare la rilevanza di questa scelta, una rilevanza della quale occorre sottolineare l'importanza ed occorre approfondirne i contenuti e gli esiti possibili. La ragione di tale rilevanza sta nel fatto che in questo modo il Parlamento, che è un organo politico il cui compito è quello legislativo e di indirizzo, viene per così dire liberato da funzioni che sono tipiche, invece, di un altro potere e per le quali certamente esso non aveva e non ha gli strumenti adeguati, nemmeno la *forma mentis* specifica per affrontare e risolvere problemi connessi a procedimenti giudiziari per i quali occorrono organi adeguati alla funzione del giudicare, una funzione specifica in cui l'obiettività della valutazione del fatto deve essere il più possibile piena.

Questa scelta non è una diminuzione del ruolo del Parlamento, non solo perchè l'attribuzione per Costituzione a

quest'ultimo del potere di indagine giudiziaria sui membri del Governo era di per sé impropria, avendolo configurato, al contempo, come organo giudiziario ed organo politico, contrastante quindi in qualche modo con i principi generali dell'ordinamento costituzionale e con quello della divisione dei poteri, ma anche perchè il Parlamento medesimo, liberato dai compiti di accertamento e di istruttoria del procedimento giudiziario a carico del Presidente del Consiglio o dei ministri, può e deve, allorchè viene chiamato a deliberare sull'esistenza delle condizioni di perseguibilità dell'azione penale, esercitare tale compito unicamente attingendo le proprie valutazioni e decisioni all'esame della sussistenza o meno di ragioni o fini di interesse generale, di interessi nazionali o di ragioni di Stato, come è stato detto con un termine un po' forte e molto discusso dai colleghi che su questo punto hanno svolto interventi molto fini e molto dotti (e vorrei citare gli onorevoli Loda, Ferrara ed anche Franco Russo); di interessi nazionali, dicevo, che possono aver mosso il Governo, o membri di esso, a compiere atti in contrasto con le regole del diritto penale comune. Ed ancora, riconoscendo, ove sussistessero queste ragioni, questi fini, di interesse generale, la possibilità di deliberare la non perseguibilità dell'azione penale.

È da tutto ciò che nasce quella che giustamente l'onorevole Galloni, nella sua ampia e molto puntuale relazione, ha definito l'esigenza di un controllo di natura squisitamente politica, che può essere esercitato solo dal Parlamento che è l'organo investito, per delega costituzionale, del più ampio potere di controllo politico sul Governo.

È la ragione per la quale ci sentiamo di dover esprimere una adesione sostanziale al progetto di legge. Noi socialisti, che veniamo a torto considerati come i critici pregiudiziali, i critici più ostili nei confronti della magistratura, per aver posto problemi di rilievo ed aver sollevato questioni tanto acute, sulle quali la

sensibilità, e perfino la suscettibilità, è così visibile, non possiamo non sottolineare che tale scelta generale introduce fattori di novità sostanziali, reali, spostando le competenze. La posizione dei socialisti, quindi, non è di ostilità preconcepita, non è una posizione pregiudizialmente contraria ai compiti, alle funzioni che ho detto, ed al modo in cui queste si esercitano da parte dell'ordinamento giudiziario. La posizione socialista è soltanto quella di sollevare problemi realmente esistenti, che si sono via via venuti aggrovigliando e che possono portare alla paralisi o al cattivo funzionamento istituzionale di organi che sono fondamentali per la garanzia di sviluppo di corretti rapporti civili nel nostro paese.

Avviandomi alla conclusione, vorrei sottolineare, a proposito dell'ampia discussione che è stata effettuata sulla questione del cosiddetto doppio filtro, sia al Senato, sia in Commissione, sia in questa Assemblea, che la stessa sembra essere il punto intorno al quale le osservazioni critiche si sono più ampiamente manifestate. Certo, l'impianto ha una sua logica che non è possibile negare; ha una logica tale per cui, inficiarne una parte, significherebbe mettere in discussione tutto. Il meccanismo previsto è certamente doveroso, trattandosi di ipotesi di reato di membri del Governo, tanto in fase di accertamento della fondatezza della *notitia criminis*, quanto nella fase di autorizzazione al prosieguo del procedimento penale.

Che cosa accadrebbe, infatti, se venisse tolto il primo filtro)? E che cosa accadrebbe se fosse tolto il secondo? Il filtro, come è noto, è uno strumento che serve a discernere ciò che è puro da ciò che è impuro. Un doppio filtro dovrebbe lasciar passare solo ciò che è puro. Non sappiamo se sia così o se sarà sempre così, e tuttavia l'esigenza da cui nasce la necessità di prevedere un doppio passaggio non è obliterabile, né è perseguibile con strumenti molto diversi da quelli proposti. Certo, possono nascere dubbi o perplessità al riguardo; in particolare

possono nascere due problemi: innanzitutto che, attraverso il meccanismo del doppio passaggio, sia possibile reintrodurre valutazioni del fatto oggetto di indagine non congrue con la natura del fatto stesso; quindi l'esistenza di possibili conflitti tra il collegio istruttorio, deputato alla istruzione del procedimento già con decisione della Giunta, la stessa Giunta e successivamente l'Assemblea. Certamente, le norme delineano le procedure attraverso cui si svolge il procedimento. Su tale base, i conflitti possibili, di ordine procedimentale e di competenza (ed anche di decisione, in ultima istanza) sono risolti alla radice. In questo senso, un conflitto tecnico, sulla base del testo predisposto, non può sorgere. Può tuttavia manifestarsi un conflitto di diverso valore e significato, di carattere esterno, simbolico — se si vuole —, ma non per questo meno dirompente, tra le decisioni e le richieste del collegio istruttorio, con la rilevanza ed il loro significato, e le decisioni della Giunta e dell'Assemblea, adottate in base ad un diverso metro di valutazione. Ma ciò fa parte di una cronaca ancora da conoscere, riguarda fatti ipotetici che sono ancora tutti da verificare.

D'altra parte, l'eliminazione del primo passaggio, pure certamente possibile, aprirebbe il varco a procedimenti formali, ad istruttorie formali, il cui significato non potrebbe non essere lesivo della credibilità dei membri del Governo, con tutte le conseguenze che ne deriverebbero, in mancanza, per altro, di basi o di elementi probanti di accusa; e questo certamente non significherebbe fare giustizia. L'eliminazione del secondo passaggio, viceversa, farebbe cadere tutta la struttura procedimentale costruita e minerebbe alla radice il principio del riconoscimento del ruolo politico che l'Assemblea deve svolgere, con ciò stesso spostando il processo in un ambito diverso, cioè nell'ambito del processo comune, il che, alla luce dell'impostazione di principio adottata, sarebbe nient'altro che un controsenso.

Sembra quindi che l'impianto abbia

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DELL'8 OTTOBRE 1986

una sua validità, di cui vanno verificate ed approfondite le procedure specifiche previste. È difficile discostarsi di molto da questo impianto. Dobbiamo tuttavia dichiarare la nostra piena disponibilità agli approfondimenti necessari, ed in ogni caso anche noi valuteremo con apertura eventuali emendamenti al testo formulato dalla Commissione, senza alcuna preclusione, poichè il nostro interesse è quello di ricercare soluzioni valide ed adeguate.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato alla seduta pomeri-

diana. Ricordo ai colleghi che tale seduta avrà inizio alle ore 16.

La seduta termina alle 14,5.

*IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DEI RESOCONTI
DOTT. MARIO CORSO*

*L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
AVV. GIAN FRANCO CIAURRO*

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Resoconti alle 17.25*

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DELL'8 OTTOBRE 1986

abete grafica s.p.a
Via Prenestina, 683
00155 Roma