

## COMMISSIONE I

AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO  
E INTERNI

6.

## SEDUTA DI MARTEDÌ 19 APRILE 1988

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE SILVANO LABRIOLA

## INDICE

PAG.	PAG.
<b>Proposte di legge</b> (Seguito della discussione e rinvio):	
Violante ed altri: Disciplina transitoria dei procedimenti penali per i reati ministeriali (2539);	della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, alla data dell'entrata in vigore dell'abrogazione degli articoli della legge 10 maggio 1978, n. 170, sottoposti a <i>referendum</i> , alla prosecuzione delle indagini ed ai nuovi procedimenti per i reati di cui agli articoli 90 e 96 della Costituzione (2581) ..... 3
Gargani ed altri: Norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'articolo 96 della Costituzione (2540);	Labriola Silvano, <i>Presidente</i> ..... 3, 6, 7 11, 12, 13, 14
Battistuzzi ed altri: Disciplina transitoria delle attività istruttorie per i procedimenti di cui agli articoli 90 e 96 della Costituzione (2546);	Binetti Vincenzo ..... 12, 13
Fini ed altri: Competenza della magistratura ordinaria per i reati commessi dal Presidente del Consiglio dei ministri e dai ministri nell'esercizio delle loro funzioni (2570);	Cardetti Giorgio ..... 11
Mellini ed altri: Norme relative ai procedimenti di accusa pendenti presso la Commissione di cui all'articolo 12	Ferrara Giovanni ..... 6, 11, 14
	Lanzinger Gianni ..... 11
	Rodotà Stefano ..... 8
	Russo Franco ..... 10
	Segni Mariotto, <i>Relatore</i> ..... 5, 6, 14
	Sterpa Egidio ..... 14
	Vassalli Giuliano, <i>Ministro di grazia e giustizia</i> ..... 3, 6, 8

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 16.**

FLORA CALVANESE, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente. (*È approvato*).

**Seguito della discussione delle proposte di legge Violante ed altri: Disciplina transitoria dei procedimenti penali per i reati ministeriali (2539); Gargani ed altri: Norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'articolo 96 della Costituzione (2540); Battistuzzi ed altri: Disciplina transitoria delle attività istruttorie per i procedimenti di cui agli articoli 90 e 96 della Costituzione (2546); Fini ed altri: Competenza della magistratura ordinaria per i reati commessi dal Presidente del Consiglio dei ministri e dai ministri nell'esercizio delle loro funzioni (2570); Mellini ed altri: Norme relative ai procedimenti di accusa pendenti presso la Commissione di cui all'articolo 12 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, alla data dell'entrata in vigore dell'abrogazione degli articoli della legge 10 maggio 1978, n. 170, sottoposti a referendum, alla prosecuzione delle indagini ed ai nuovi procedimenti per i reati di cui agli articoli 90 e 96 della Costituzione (2581).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione abbinata delle proposte di legge d'iniziativa dei deputati Violante ed altri: « Disciplina transitoria dei procedimenti penali per i reati ministeriali »; Gargani ed altri: « Norme in materia di procedimenti per i reati di

cui all'articolo 96 della Costituzione »; Battistuzzi ed altri: « Disciplina transitoria delle attività istruttorie per i procedimenti di cui agli articoli 90 e 96 della Costituzione »; Fini ed altri: « Competenza della magistratura ordinaria per i reati commessi dal Presidente del Consiglio dei ministri e dai ministri nell'esercizio delle loro funzioni »; Mellini, Calderisi, Stanzani Ghedini, Rutelli, Pannella, Teodori, Aglietta, Vesce, Zevi, Modugno, d'Amato Luigi e Faccio: « Norme relative ai procedimenti di accusa pendenti presso la Commissione di cui all'articolo 12 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, alla data dell'entrata in vigore dell'abrogazione degli articoli della legge 10 maggio 1978, n. 170, sottoposti a referendum, alla prosecuzione delle indagini ed ai nuovi procedimenti per i reati di cui agli articoli 90 e 96 della Costituzione ».

Avverto che, su richiesta del presidente del gruppo federalista europeo, la pubblicità della seduta sarà assicurata anche mediante ripresa con impianto audiovisivo a circuito chiuso.

Faccio presente ai colleghi che all'ordine del giorno della Commissione, oltre alle quattro iniziali proposte di legge, figura l'ulteriore proposta di legge n. 2581, di cui è primo firmatario l'onorevole Mellini. I colleghi hanno già ricevuto il testo di tale proposta, possiamo pertanto estendere senz'altro anche ad essa la discussione.

GIULIANO VASSALLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Signor presidente, onorevoli deputati, questa mattina il Consiglio dei ministri, dietro mia richiesta, ha preso brevemente — ma non superficialmente — in esame il problema posto dalla presen-

tazione delle cinque proposte di legge ordinaria, di iniziativa parlamentare, per una disciplina provvisoria della situazione che si è venuta a creare a causa, da un lato, degli effetti del *referendum* e, dall'altro, dell'assenza di una legge costituzionale che regoli la materia.

Il Governo, allo stato, ritiene di doversi rimettere alle decisioni del Parlamento, il quale dovrà trovare, però, nei ministri che di volta in volta interverranno, interlocutori attivi riguardo ai problemi trattati dalle varie proposte di legge ed anche riguardo alla fondamentale questione — sulla quale mi soffermerò — della legittimità costituzionale delle stesse, sollevata, come gli onorevoli commissari ricorderanno, dall'onorevole Segni nella scorsa seduta, all'inizio della sua relazione.

Ho detto « allo stato » perché al termine della riunione il Presidente del Consiglio ha fatto riferimento ad un elemento che si riserva di esaminare, ossia ad un precedente schema di disegno di legge ordinaria che il mio Ministero aveva tempestivamente predisposto quando si pensava di poter provvedere entro i termini. La crisi non ha consentito che ciò si verificasse, per cui si dovrà regolare provvisoriamente la materia. Il disegno di legge in questione, d'altra parte, non è stato ancora esaminato dal Presidente del Consiglio; è rimasto sepolto tra le carte del precedente Governo, ma io stesso non potrei più portarlo avanti, in quanto mi sono reso conto che esso incorre negli stessi vizi di costituzionalità rilevati dall'onorevole relatore a proposito delle cinque proposte al nostro esame. Dovrebbe quindi essere elaborato, in ogni caso, un disegno di legge del tutto nuovo, che ancora non è stato in alcun modo preso in considerazione e neanche delineato.

Ribadisco la posizione del Governo, del tutto rispettosa delle decisioni che verranno assunte in questa sede dopo aver ricevuto il parere vincolante della Commissione giustizia sulla materia.

Desidero formulare alcuni rilievi che non hanno certo la pretesa di indicare la strada da seguire, ma che a mio avviso

dovranno essere tenuti presenti durante lo svolgimento dei lavori di questa Commissione. Ritengo innanzitutto che debba essere accantonato il presupposto — dal quale non solo io, come modesto studioso, ho preso le distanze, ma anche altri soggetti qualificati: la Corte costituzionale nella sua sentenza, lo stesso presidente di questa Commissione, se non erro, ed altri studiosi della materia — secondo il quale il *referendum* non avrebbe, in sostanza, cambiato nulla o quasi, per cui la materia resterebbe, per la massima parte, disciplinata dai regolamenti parlamentari. Tutte le posizioni interpretative sono sempre rispettabili, ma ho l'impressione che questa non incontri, in linea di massima, alcuna adesione politica e parlamentare e, soprattutto, sia contrastante con lo spirito dell'abrogazione referendaria.

Fatta questa premessa e muovendo dall'idea che di una disciplina vi sia bisogno, il Governo vede, naturalmente, con favore il fatto che si sia deciso di riprendere in Assemblea l'esame del progetto di legge costituzionale. È infatti questa l'unica soluzione definitiva e, a prescindere dai contenuti, sui quali si potrà ampiamente discutere, ci si è ormai avviati lungo la strada di una nuova disciplina costituzionale che stabilisca le competenze dell'autorità giudiziaria ordinaria in materia, facendo salve le necessarie procedure autorizzative. Allo stato, viceversa, la situazione è ancora pienamente disciplinata dalla Costituzione e dalla legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e, a mio avviso, non esiste una potestà dell'autorità giudiziaria in ordine ai reati commessi dai ministri o dal Presidente del Consiglio, per cui non è possibile attribuire ad essa alcuna competenza, a parte un eccezionale conferimento di delega per singoli atti istruttori.

Di fronte alla competenza attribuita alla Corte costituzionale per il giudizio e al Parlamento in seduta comune per la messa in stato d'accusa (cioè per l'esercizio di funzioni analoghe a quelle svolte dal pubblico ministero), e di fronte al fatto che la legge costituzionale 11 marzo

1953, n. 1, all'articolo 12 attribuisce i poteri referenti alla Commissione (che è pertanto tuttora in vita, salvo stabilirne i poteri), esulano completamente dal quadro costituzionale tutte le proposte che devolvono poteri in materia all'autorità giudiziaria ordinaria.

Appaiono pertanto assolutamente incompatibili con l'ordinamento le proposizioni, contenute nella maggior parte delle proposte di legge al nostro esame, che fanno riferimento al pubblico ministero o all'autorità giudiziaria competente per territorio. Non esiste autorità competente in questa materia: la competenza appartiene esclusivamente alla Corte costituzionale. Non esiste, pertanto, la possibilità di determinare alcuna competenza territoriale. Si potrebbe, in ipotesi, fare riferimento al giudice che « sarebbe competente », ove non si trattasse di reati commessi da ministri. Si potrebbe utilizzare una formula di questo genere, ma ciò non farebbe altro che sottolineare come le proposte di legge in questione si trovino al di fuori degli schemi della Costituzione tuttora vigente, finché non venga mutata con le dovute procedure.

Al momento, pertanto, appare opportuno considerare anche la proposta formulata dal relatore nella precedente seduta e volta, in sostanza, a riconoscere alla Commissione prevista dall'articolo 12 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, la possibilità di procedere alle indagini necessarie avvalendosi dei poteri previsti dall'articolo 82 della Costituzione.

Da un punto di vista politico, ad avviso del Governo, il contenuto della suddetta proposta rappresenta già molto rispetto allo spirito stesso del *referendum*, purché sia abbandonato — ripeto — il presupposto secondo il quale la materia resterebbe affidata ai regolamenti parlamentari fino alla revisione costituzionale.

La formulazione del primo comma proposta dall'onorevole Segni può avere una sua linearità, in quanto si limita a consentire — ferme restando sia la funzione della Corte costituzionale, sia la funzione del Parlamento in seduta comune — che la Commissione possa esperire indagini, al fine di predisporre la

propria relazione, avvalendosi degli stessi poteri riconosciuti ad altre Commissioni bicamerali previste dalla Costituzione.

Per quanto riguarda, invece, il secondo comma della proposta dell'onorevole Segni — per altro formulata in via subordinata — riguardante la possibilità per la Commissione di proporre al Parlamento l'archiviazione del procedimento in caso di manifesta infondatezza della notizia di reato, possono sorgere talune perplessità. Ritengo, tuttavia, che ad essa si potrebbe anche assentire, in quanto, essendo stato sufficientemente chiarito, nella discussione del 14 aprile, che il *referendum* ha inesorabilmente colpito il potere di archiviazione della Commissione, è evidente che a questa resterà soltanto un potere propositivo, poiché la decisione ultima spetterà al Parlamento in seduta comune.

Il Governo ritiene altresì assolutamente superfluo il terzo comma della proposta del relatore, perché tutti i ministri, parlamentari e no, versano in una situazione di inviolabilità relativa sino al compimento del processo di revisione costituzionale in atto, per il fatto stesso che l'accusa ed il giudizio per i reati da essi commessi nell'esercizio delle funzioni sono riservati, rispettivamente, al Parlamento ed alla Corte costituzionale.

Ricordo che un insigne magistrato ha parlato di *rebus* della Commissione parlamentare per i procedimenti d'accusa, e, con ciò ha sintetizzato perfettamente la singolare situazione nella quale viene a trovarsi il Parlamento. Infatti, mentre da un lato vi è la perplessità politica di restituire i poteri (e al riguardo manifesto una mia personale riserva), dall'altro lato vi è una posizione volta a conferire all'autorità giudiziaria una competenza che allo stato attuale non ha e che, a mio avviso, non potrebbe avere senza violare il disposto costituzionale.

Ritengo che la Camera debba attentamente riflettere su tale situazione e valutare la soluzione meno peggiore.

MARIOTTO SEGNI, *Relatore*. Confortato dall'opinione del ministro, professor Vassalli, e accogliendo i suggerimenti del Go-

verno, non posso che ribadire le opinioni espresse nella precedente seduta.

Propongo, pertanto, che la Commissione assuma come testo-base quello da me formulato, dal quale debbono intendersi espunti i commi 2 e 3.

GIULIANO VASSALLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Richiamo l'attenzione della Commissione sulla necessità di precisare che la normativa proposta resterà in vigore sino al conseguimento del processo di revisione costituzionale in atto.

MARIOTTO SEGNI, *Relatore*. Concordo con la sua osservazione, signor ministro, cioè quella di prevedere esplicitamente il termine di efficacia della norma con riferimento all'entrata in vigore della legge costituzionale di riforma dei procedimenti d'accusa.

GIOVANNI FERRARA. Nell'esprimere, a titolo personale e a nome del gruppo comunista, l'opinione sui provvedimenti in esame, debbo dire, innanzitutto, che a me dispiace molto di non poter condividere le osservazioni ed i rilievi formulati dal ministro, professor Vassalli, sulle proposte tese a rispettare le norme costituzionali esistenti e ad anticipare i contenuti della riforma *in itinere* sui procedimenti d'accusa.

Mi sia consentito richiamare, brevemente, qualche considerazione che ho già avuto modo di svolgere nella scorsa seduta.

Personalmente, ritengo che dopo il *referendum* la normativa a cui far riferimento sia data unicamente dalla Costituzione e dall'articolo 12 della legge costituzionale n. 1 del 1953, la quale, di per sé, non è agganciabile ad interpretazioni che, tramite leggi ordinarie, hanno attribuito alla Commissione parlamentare poteri ad essa non correttamente riferibili.

L'attività di supporto, infatti, in base all'articolo 12 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, potrebbe essere affidata al giudice ordinario. Questa è la convinzione nostra e di larga parte dello

schieramento parlamentare, tant'è che le proposte di legge all'esame della Commissione risultano presentate non solo da esponenti del gruppo comunista, ma anche da esponenti della maggioranza.

È da ritenere, pertanto, che l'interpretazione da noi data alla normativa costituzionale non sia singolare, come si potrebbe dedurre dalle considerazioni, pur articolate e motivate, espresse dal ministro di grazia e giustizia e dal relatore.

In definitiva, ritengo, signor presidente, che qualora la Commissione aderisse alla proposta del relatore rischierebbe di compiere un lavoro inutile, in quanto verrebbero attribuiti alla Commissione per i procedimenti d'accusa poteri che essa già detiene.

PRESIDENTE. Quali poteri?

GIOVANNI FERRARA. Quelli che alla Commissione derivano dal suo regolamento.

PRESIDENTE. Il relatore si riferisce all'articolo 82 della Costituzione.

GIOVANNI FERRARA. In sostanza, questi poteri la Commissione li ha già.

MARIOTTO SEGNI, *Relatore*. No, onorevole Ferrara.

GIOVANNI FERRARA. Comunque, sono poteri insufficienti.

PRESIDENTE. Desidero far notare all'onorevole Ferrara che la norma che attribuisce alla Commissione per i procedimenti d'accusa i poteri di cui all'articolo 82 della Costituzione è compresa nella legge i cui articoli sono stati abrogati dal *referendum*; quindi, in base ad una rigida interpretazione, dovremmo considerarla preclusa.

GIOVANNI FERRARA. I poteri della Commissione per i procedimenti d'accusa, sulla base del regolamento, sono equivalenti a quelli che l'onorevole Segni vorrebbe attribuirle con la sua proposta.

Essi sarebbero, comunque, insufficienti per far sì che la Commissione possa svolgere i compiti ad essa demandati dalla legge costituzionale del 1953.

Questo è l'aspetto che la nostra Commissione deve tener presente per evitare di approvare un atto normativo che non avrebbe alcun significato giuridico.

Dichiaro, con molta chiarezza, che non intendiamo irrigidirci sulla nostra proposta di legge; possiamo considerare anche altre ipotesi, purché risultino utili al fine della rapida approvazione di un testo legislativo significativo, che attribuisca poteri credibili alla Commissione di cui all'articolo 12 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1. Pertanto, qualora gli altri gruppi fossero disponibili, potremmo acconsentire di prendere in esame una delle proposte di legge all'ordine del giorno, magari studiando eventuali possibilità di miglioramento, quale, ad esempio, la previsione di un termine di efficacia della normativa. E poiché non parlo mai per allusioni, come i membri di questa Commissione ben sanno, dico subito che intendo riferirmi, specificatamente, alla proposta di legge Battistuzzi ed altri n. 2546; se la Commissione ritiene che tale proposta possa essere presa in considerazione come testo-base per la discussione, noi non ci sottrarremo ad un esame il più laico, approfondito ed aperto possibile.

Non ritengo che ci si debba formalizzare sul fatto che in alcune proposte si faccia esplicito riferimento al procuratore della Repubblica competente per territorio, perché con tale espressione s'intende indicare la competenza del magistrato del luogo in cui è stato commesso il fatto. Entrando nel merito delle proposte avanzate, potremmo stabilire, per esempio, che l'organo giudiziario cui deferire le indagini sia quello del luogo in cui è stato commesso il fatto, e che tale magistrato agisca secondo la procedura formale, secondo l'istruttoria formale. Ho accennato ad un'ipotesi che ci troverebbe consenzienti, ma altre ne potremmo suggerire al fine di giungere all'approvazione di un testo che sia il più lontano possibile da

una legge senza alcun significato di carattere sostanziale.

PRESIDENTE. Intendo ribadire un'opinione di carattere personale, rivolgendomi in particolare al relatore, di cui la Commissione apprezza il costante impegno politico e la grande competenza tecnica: egli si è trovato di fronte ad un problema che avrebbe dovuto essere risolto dalle Camere in sede di attribuzione del potere regolamentare alla Commissione per i procedimenti d'accusa, perché ci troviamo nell'ambito tipico della materia regolamentare, sia per la natura dei poteri, sia per il carattere transitorio che noi concordemente attribuiamo a questa normativa.

Scartata questa ipotesi, perché mi sembra che nessuno la condivida, resta non un *rebus*, secondo la giornalistica definizione di qualche magistrato, ma una contraddizione, perché ci troviamo a dover affrontare, mediante una legge ordinaria, l'esigenza di colmare il vuoto che il *referendum* ha determinato e che andrebbe opportunamente disciplinato solo con legge costituzionale.

Nutro dubbi sulla possibilità che la proposta del relatore, per altri versi molto saggia, possa essere approvata dalla Commissione; senza considerare una graduatoria degli effetti del quesito referendario — il che sarebbe inammissibile — occorre osservare che il potere previsto dall'articolo 82 della Costituzione può comprendere una legge che è stata abrogata dal *referendum*.

Questo è un dato. Ritengo che anche il relatore non intendesse sottovalutare il voto referendario, ma non potendo elevare questa presunzione a dato normativo ci troviamo di fronte ad una seria difficoltà.

In base alle considerazioni dell'onorevole Ferrara, mi chiedo se la proposta di legge Battistuzzi ed altri possa risultare agibile. A parte la questione del procuratore della Repubblica competente per territorio, censurata dal ministro, che può essere risolta con una opportuna modi-

fica, la suddetta proposta di legge ha il merito, in realtà, di non istituire una competenza propria del giudice, ma di concedere alla Commissione per i procedimenti d'accusa la facoltà di demandare, ove lo ritenga, il compimento di singoli atti all'autorità giudiziaria, la quale, in realtà, agirebbe come organo della Commissione: se non agisse come organo della Commissione, si tratterebbe di un normale organo giurisdizionale al quale, per ragioni costituzionali, non potrebbero essere imposti determinati vincoli. I processualisti presenti in Commissione sono scientificamente molto capaci e sanno che, se si trattasse di una competenza del giudice, sarebbe ad esercizio vincolato, perché la Costituzione pone l'azione penale come obbligatoria. In altri termini, se fossimo di fronte ad un'attività e ad un'azione propria di una competenza del giudice, essa non sarebbe collegata ad un presupposto eventuale, poiché le parole « se la Commissione lo ritenga » escludono che vi sia una competenza propria del giudice istruttore.

Questo ragionamento può apparire causidico, ma ci consente in realtà di dare una risposta alla problematica di fronte alla quale ci troviamo, perché in tal modo rimane fermo il principio che non si tratta di poteri propri dell'autorità giudiziaria. Se così fosse, cadremmo nella ipotesi giustamente indicata dal ministro, e cioè che fino alla riforma costituzionale questo non potrebbe avvenire.

In realtà, si tratta di poteri esercitati dalla Commissione, ma la cui esplicitazione è demandata, nel caso in cui la Commissione ritenesse di doverlo fare e solo ai fini di una meditata relazione da presentare al Parlamento, al giudice competente.

GIULIANO VASSALLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Signor presidente, il Governo non avrebbe nessuna obiezione se questa Commissione volesse adottare come testo-base, per le ulteriori sue elaborazioni, la proposta di legge n. 2546. Considerate le premesse e le ragioni che il presidente ha opposto in relazione all'abrogazione refe-

rendaria dei poteri di cui all'articolo 82 della Costituzione; valutata la proposta del relatore, le precisazioni che il presidente ha formulato circa il senso di questa proposta rispetto ai poteri che avrebbe il procuratore della Repubblica e le potestà che rimarrebbero alla Commissione parlamentare per i procedimenti d'accusa di chiedere o meno il compimento di certi atti (ove lo ritenesse); tenuto conto infine della precisazione sulla quale l'onorevole Ferrara si è soffermato, circa la competenza del giudice a cui la Commissione dovrebbe affidare il compimento di tali atti (la formula adottata dalla proposta di legge era una spia della possibile incostituzionalità del provvedimento e dovrebbe essere modificata), ritengo che la proposta di legge Battistuzzi ed altri, nei limiti entro i quali il Governo è interlocutore in questa materia, potrebbe valere come testo-base per le ulteriori elaborazioni della Commissione.

STEFANO RODOTÀ. Signor presidente, mi sembra che le ultime considerazioni del ministro siano molto importanti e, per quanto mi riguarda, sono favorevole ad assumere come testo-base la proposta di legge Battistuzzi.

Vorrei tuttavia aggiungere qualche considerazione, perché la delicatezza della materia sicuramente esige che sia chiarito l'atteggiamento da parte di tutti i membri della Commissione.

Apprezzo la preoccupazione relativa allo spirito con cui il relatore si è mosso: sarebbe davvero grave se, nel corso di un eventuale procedimento davanti alla Corte costituzionale, in una materia così delicata, le norme, poste a fondamento del lavoro della Commissione parlamentare per i procedimenti d'accusa e successivamente della messa in stato d'accusa da parte del Parlamento, dovessero essere giudicate costituzionalmente illegittime. Ritengo, infatti, che tale preoccupazione sia senz'altro fondata. Non condivido invece tutte le argomentazioni che sono state esposte o, meglio, lo spettro molto ampio dato a quelle argomentazioni, per-



ché, se è certo che l'attribuzione all'autorità giudiziaria del potere di archiviare è in conflitto con quanto disposto dalla Costituzione e dalla legge costituzionale n. 1 del 1953, se è altrettanto vero che l'uso improprio del riferimento alla competenza è anch'esso una spia dell'illegittimità di una proposta di legge che lo contenga, e se è vero infine che il mancato chiarimento dei poteri attribuiti all'autorità giudiziaria, che potrebbero anche comprendere la possibilità di misure coercitive e limitative della libertà personale, farebbe sorgere ulteriori questioni (peraltro presenti anche nel vecchio regime) per conflitti con le norme relative all'autorizzazione a procedere nei confronti dei parlamentari, credo che ci siano buoni motivi per una ricostruzione complessiva del nostro sistema che non escluda la limitata possibilità (alla quale si fa riferimento nella proposta di legge Battistuzzi ed altri, in uno spirito peraltro comune alle diverse proposte) di attribuire all'autorità giudiziaria una funzione di supporto alla Commissione parlamentare per i procedimenti d'accusa.

So bene quanto siano state ampie le discussioni in materia e quanto numerosi i tentativi di ricostruzione, più o meno felici, della stessa natura giuridica della Commissione (pubblico ministero, ruolo del Parlamento e così via).

Credo che in una fase come questa (non per sottovalutare l'importanza degli sforzi dottrinari, ma per non farli diventare un diaframma insuperabile) dobbiamo attenerci a quanto è effettivamente disposto e ricordare che l'articolazione concreta dei poteri era stata attribuita dalla legge ordinaria alla Commissione parlamentare per i procedimenti d'accusa e questo non escludeva, come non esclude, la possibilità di una disciplina diversa.

Non intendo, in questo momento, polemizzare con i promotori del *referendum* per l'incauta strada da essi scelta è chiaro però che l'ammissibilità del *referendum* è stata riconosciuta proprio sulla base del presupposto che, ferma rimanendo la disciplina di ordine costituzio-

nale, fosse possibile introdurre già in via ordinaria una diversa articolazione, altrimenti ci saremmo trovati di fronte a una legge giudicata dalla Corte costituzionale come costituzionalmente necessaria, e probabilmente il *referendum* non sarebbe stato ritenuto ammissibile.

L'esclusione così radicale di una disciplina ordinaria delle modalità di azione della Commissione a me sembra eccessiva: se è vero che dobbiamo avere presenti le indicazioni dettate dalle norme costituzionali, allora non credo che possiamo trascurare l'indicazione referendaria.

A tal proposito non voglio porre problemi di cautela maggiore o minore di chi ha proposto il *referendum*, ma ritengo che l'insieme delle norme che attribuiscono alla Commissione parlamentare per i procedimenti d'accusa in quanto tale lo svolgimento dell'attività istruttoria sia venuto meno.

Dunque si è ritenuto che la sede della Commissione, per ragioni che qui non vorrei esaminare, ma che possono essere agevolmente comprese, non fosse la più idonea allo svolgimento di quell'attività. La si interpreti, se si vuole, come sfiducia in una sorta di « giustizia dei pari » già nella fase dell'attività istruttoria, ma il fatto comunque rimane. Ecco le ragioni per le quali non accedo alla soluzione regolamentare, per gli stessi motivi espressi dal presidente e per altri ancora. Se c'è una via d'uscita da questa situazione è quella di individuare soggetti terzi (dunque, secondo la logica referendaria, non colpiti da quel sospetto che ha determinato l'abrogazione con *referendum*) che possano svolgere questo tipo di attività. Nel nostro ordinamento, soggetti, al di fuori della magistratura ordinaria ai quali tale genere di attività possa essere attribuito non ve ne sono.

È questo l'argomento che mi spinge ad accedere all'indicazione, venuta proprio dal ministro, dell'adozione della proposta di legge Battistuzzi ed altri come testo-base. La proposta del relatore, infatti, mi sembra che non sia accettabile, in quanto o non aggiunge alcun potere a

quelli che già la Commissione avrebbe in questa fase (ma il presidente ha già svolto un'argomentazione in questa direzione) oppure andrebbe incontro a censure sotto due aspetti: da una parte, perché potrebbe portare ad attribuire alla Commissione ciò che il *referendum* le ha tolto (appunto, i poteri istruttori); dall'altra perché potrebbe rappresentare una maniera surrettizia di prorogare i poteri della Commissione stessa. Sono questi i motivi che mi fanno temere la possibilità di vizi, che in questa materia sarebbero molto gravi.

Ritengo, in conclusione, che si possa procedere nel senso indicato, tenendo presente che la proposta di legge Battistuzzi ed altri, opportunamente risistemata, lascerebbe alla Commissione la responsabilità di individuare gli atti in relazione ai quali si presentasse necessaria una preliminare attività di indagine.

FRANCO RUSSO. Vorrei ricordare innanzitutto che la Conferenza dei presidenti di gruppo ha accolto le indicazioni della Commissione affari costituzionali, che giustamente aveva rilevato come fosse stato messo da parte il « convoglio » principale di questa riforma, rappresentato dalla legge costituzionale, da cui soltanto può venire la soluzione del ginepraio che si è creato.

Ho ascoltato, naturalmente con molto interesse, l'intervento del ministro, il quale ha espresso chiaramente l'impossibilità di accedere (stante l'attuale regime costituzionale) ad una serie di proposte formulate per un regime transitorio. Il ministro, però, non ha considerato appieno (salvo poi nel secondo intervento, optando per la proposta di legge Battistuzzi ed altri) un fatto puramente testuale, che ho già rilevato in altra occasione: il quarto comma dell'articolo 4 della legge 10 maggio 1978, n. 170, è stato abrogato dal *referendum*. Su tale punto, quindi, non si tratta né di interpretare la volontà referendaria, né di valutare in quale direzione questa si sia mossa.

Comprendo, onorevole Segni, gli sforzi che sono stati compiuti, ma la via indicata è assolutamente impraticabile, anche per i motivi sostanziali già espressi dal collega Rodotà. Non è possibile, cioè, restituire alla Commissione parlamentare per i procedimenti d'accusa i poteri in ordine ad una serie di atti istruttori, e non mi riferisco solamente a quelli relativi alla archiviazione per manifesta infondatezza. Il cittadino, infatti, non ha avuto fiducia nell'impostazione data dalla Commissione alla sua attività istruttoria, necessaria per giungere alla formulazione di proposte nell'ambito della relazione svolta di fronte al Parlamento riunito in seduta comune.

Ho già dichiarato, nella precedente seduta, che il gruppo di democrazia proletaria si sarebbe orientato verso l'adozione della proposta di legge Battistuzzi ed altri in quanto, sebbene possa anch'essa incappare in un vizio di costituzionalità, sembra comunque l'unica accettabile, almeno come regime transitorio. Si tratta di un sentiero strettissimo, ma è l'unico percorribile: la Commissione, per basare su elementi sufficienti la sua relazione al Parlamento, può usufruire, di volta in volta, del supporto dell'unico soggetto terzo (come ricordava Rodotà), individuabile nel nostro ordinamento, al quale affidare lo svolgimento di alcune indagini.

Ribadisco che, a mio avviso, si tratta di una soluzione residuale, perché la via principale rimane quella di utilizzare il potere referente della Commissione, dotata della documentazione proveniente dalla magistratura. Se si ritiene insufficiente tale soluzione, si può optare per un regime transitorio, ma tenendo fermo che alla Commissione spettano poteri referenti che dovranno sfociare in una relazione al Parlamento; tutt'al più si può accedere alla proposta Battistuzzi di utilizzare l'autorità giudiziaria come organo ausiliario della Commissione. Mi rendo conto che già solo parlare dell'autorità giudiziaria come ausiliaria rispetto al Parlamento ci avvia su un campo minato; d'altra parte, se si vuole assolutamente giungere ad un regime transitorio, non vedo altra soluzione.

GIORGIO CARDETTI. Signor presidente, già nella precedente seduta avevo svolto una serie di considerazioni, che non ripeterò, a favore dell'adozione della proposta di legge Battistuzzi ed altri come testobase sul quale discutere.

Anche alla luce delle constatazioni che qui sono state fatte, devo dire che la proposta del relatore, del quale tutti apprezziamo lo sforzo di trovare una soluzione, presta il fianco a critiche di difformità rispetto al responso referendario.

Tenendo conto della sentenza della Corte costituzionale sull'ammissibilità del *referendum*, che il nostro presidente ha ricordato anche in precedenti occasioni e che non può essere ignorata, e tenendo anche conto di quali norme sono state abrogate dal *referendum*, potremmo dire che la Commissione sia oggi dotata di una sorta di potere di indagine affievolito. Non credo si possa sostenere che la Commissione non debba addentrarsi in una materia sulla quale, poi, dovrà svolgere una relazione; tuttavia, i poteri di indagine, istruttori e via dicendo, risultano senz'altro fortemente ridotti rispetto al periodo precedente il *referendum*.

Credo, in definitiva, che il testo più adatto per regolare la fase transitoria sia quello della proposta di legge Battistuzzi ed altri, ferma restando l'esigenza di giungere ad una modifica costituzionale. Ritengo che sarebbe opportuno introdurre alcune modifiche a tale testo, ad esempio sostituendo la frase: « richiede il compimento di atti istruttori » con una formulazione di questo tipo: « può richiedere, qualora necessario ai fini della presentazione della relazione al Parlamento in seduta comune, il compimento di atti istruttori ».

GIOVANNI FERRARA. È possibile, in riferimento a tale punto, eliminare quel « può » e lasciare direttamente « gli atti necessari ... » ?

Mi rendo conto però, signor presidente, che questa è una proposta di emendamento, per cui la presenterò nella fase opportuna.

GIORGIO CARDETTI. Mi sembra implicito che la relazione, che la Commissione deve comunque presentare, possa prospettare la messa in stato d'accusa o l'archiviazione, oppure potrebbe trattarsi di una relazione aperta, che non dia alcuna indicazione al Parlamento in seduta comune. È quindi possibile (prendiamo, ad esempio, il caso della manifesta infondatezza) che non siano necessari atti di istruzione da affidare ad altri. Ritengo, pertanto, che una formulazione come quella proposta non porterebbe a riconoscere all'autorità giudiziaria un potere istruttorio che non ha, ma potrebbe configurare una sorta di ausilio tecnico utilizzabile dalla Commissione.

PRESIDENTE. In concomitanza con l'inizio della seduta dell'Assemblea, sospendo la seduta fino alla conclusione dei lavori di quest'ultima.

**La seduta, sospesa alle 16,55 è ripresa alle 18,15.**

PRESIDENTE. Riprendiamo la discussione dei provvedimenti all'ordine del giorno.

GIANNI LANZINGER. Partendo dalla relazione contenuta nella proposta di legge Battistuzzi ed altri, desidero far rilevare come, a mio avviso, si sia giunti alla « quadratura del cerchio » partendo da un presupposto che non appare particolarmente brillante, in quanto viene ipotizzato un sistema misto in base al quale il potere di impulso spetterebbe sempre alla Commissione, mentre all'autorità giudiziaria sarebbe attribuito quello esecutivo dell'attività istruttoria.

La relazione che accompagna la proposta di legge n. 2546 contiene un'affermazione che condivido in pieno, e cioè che a seguito dell'esito referendario la Commissione parlamentare per i procedimenti d'accusa conserva la funzione di predisporre e presentare al Parlamento in seduta comune una relazione per i procedimenti di cui agli articoli 90 e 96 della Costituzione, senza tuttavia disporre degli

strumenti per istruire le relative indagini nei modi e con le garanzie previsti dal codice di procedura penale. Nella stessa relazione è altresì specificato che nessun'altra autorità giudiziaria ha il potere di eseguire tale tipo di indagine.

Dunque, se è vero che né la Commissione, né l'autorità giudiziaria dispongono di strumenti di percezione della realtà processuale, non riesco a comprendere come sia possibile saltare un'affermazione così convincente in virtù di un connubio tanto ibrido tra questi due tipi di attività. Il fatto che la Commissione possa richiedere il compimento degli atti di inquisizione necessari, attraverso questa specie di rogatoria molto impropria, al procuratore della Repubblica competente per territorio non mi sembra risolutivo del problema posto sia dal ministro, quando afferma che per legge non vi è un'autorità competente, sia dal relatore, allorché specifica che l'autorità giudiziaria non ha, comunque, il potere di svolgere indagini.

Tuttavia, poiché una soluzione deve essere trovata, l'unica praticabile a me sembra quella che l'onorevole Sterpa ha definito nell'intervento svolto nel corso della precedente seduta: alla Commissione resterebbe un potere puramente referente, così che, a partire dall'8 aprile, l'*iter* dovrebbe consistere unicamente nell'esame, da parte del relatore, delle sole carte pervenute, senza compiere ulteriori indagini, e nella relazione al Parlamento in seduta comune.

Ogni altra soluzione significherebbe prendere tempo, e a questo punto varrebbe farlo senza introdurre un sistema che potrebbe essere in contrasto sia con la Costituzione, sia con la finalità del *referendum*, il quale ha sancito l'abrogazione di una procedura e non può, quindi, essere interpretato a piacimento, anche perché vi è una sorta di assolutismo formale nella pronuncia referendaria.

In questo senso, la proposta di legge Battistuzzi ed altri dovrebbe essere emendata così radicalmente da risultarne snaturata, ovvero, allo stato, anch'essa incaperebbe nelle censure di incostituzionalità.

VINCENZO BINETTI. Signor presidente, onorevoli colleghi, dalle iniziative legislative in atto, a me sembra di desumere, abbastanza chiaramente, che in questa fase transitoria la volontà di quasi tutte le forze politiche che rappresentano il Parlamento sia quella di spostare i poteri di esercizio dell'indagine istruttoria verso l'autorità giudiziaria.

È chiaro, altresì, che questo orientamento non nasce a caso, ma dall'esigenza di rispettare la sostanza del voto referendario, dalla consapevolezza che occorre attendere una legge costituzionale — la sola in grado di attuare una riforma incisiva ed aderente all'esito del voto referendario — nonché dalla considerazione che i poteri residuali della Commissione per i procedimenti di accusa fanno sì che questa non abbia più l'autorevolezza giuridica esterna necessaria per il compimento di importanti atti di indagine istruttoria. Tuttavia, che un orientamento di questo tipo debba fare i conti con il rispetto del sistema costituzionale è quanto mai evidente. Si tratta allora di vedere se vi è un punto di compatibilità tra le diverse esigenze, e dagli interventi fin qui svolti sembra possibile individuarlo in un lavoro comune di miglioramento della proposta di legge n. 2546.

Una realtà va comunque considerata, e cioè che la Commissione per i procedimenti d'accusa, pur falciata dal voto referendario, taluni poteri continua a conservarli.

PRESIDENTE. Ad esempio, quelli di indagine e di archiviazione.

VINCENZO BINETTI. Non so, esattamente, che cosa sia stato detto nel corso della precedente seduta, poiché non ho potuto parteciparvi, ma posso rilevare che nel corso di questa discussione non molti sono stati i richiami alla sentenza della Corte costituzionale che, appunto, pronunciandosi sull'ammissibilità del *referendum*, affrontò il problema con una ragionevole previsione. Non ho sentito molti richiami a quella sentenza, nonostante rappresenti, se non un punto asso-

lutamente invalicabile, certamente un punto fermo, degno di considerazione. Basta scorrerne la motivazione per rendersi conto che la Commissione per i procedimenti d'accusa — come interrompendomi ribadiva il presidente — conserva pregnanti poteri istruttori, almeno quelli propri delle Commissioni d'inchiesta, in base all'articolo 82 della Costituzione.

Le premesse, dunque, sono due: una di indirizzo politico generale, che non può essere obliterata, e l'altra, invece, inerente al sistema costituzionale. La certezza che si ricava da entrambe è che il giudice ordinario è ritenuto estraneo al complesso del procedimento d'accusa per i reati ministeriali, per quanto riguarda sia il giudizio sia l'accusa, intendendo con quest'ultimo termine non soltanto il proponimento dell'accusa, ma anche la raccolta delle prove.

Tuttavia, un punto di compatibilità con tale valutazione può essere individuato nell'ambito della proposta di legge Battistuzzi ed altri, perché, se la Commissione parlamentare per i procedimenti d'accusa resta titolare dei poteri istruttori, come dovrebbe chiaramente risultare da tale proposta, può ben delegarne l'esercizio a soggetti esterni. Per fare un esempio semplice, se la Commissione può delegare la Guardia di finanza ed i carabinieri a svolgere le indagini, non vedo perché non possa delegarne l'esercizio anche al procuratore della Repubblica, che sarebbe competente in base alle norme ordinarie.

Il problema formale, che ha generato l'obiezione del ministro Vassalli, può essere superato facilmente, riferendosi, per esempio, come ha proposto l'onorevole Fumagalli, al procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto di corte d'appello nella cui circoscrizione è stato commesso il reato.

In conclusione, per salvaguardare la titolarità dei poteri istruttori in capo alla Commissione parlamentare per i procedimenti d'accusa e per specificare che si tratta di una delega di tali poteri, sarebbe opportuno prevedere, all'articolo 1 della proposta di legge n. 2546, che la

Commissione, anziché « richiede », « può richiedere » il compimento degli atti di istruzione che reputi necessari. Aggiungendo quel « può », viene chiarito che la delega dei poteri istruttori non è una sorta di via obbligata, anche se in concreto la Commissione ...

**PRESIDENTE.** Certo, tant'è che, già ora, all'articolo 1 della proposta di legge Battistuzzi ed altri l'espressione riportata è: « che reputi ».

**VINCENZO BINETTI.** Esatto, il « che reputi » rappresenta una salvaguardia della titolarità dei poteri istruttori in capo alla Commissione per i procedimenti d'accusa.

A mio avviso, inoltre, il testo va migliorato introducendo un accenno ai poteri residui, per esempio specificando: « fermi restando i poteri della Commissione ». Altrimenti, il testo in esame potrebbe sembrare una « leggina » transitoria, che si occupa soltanto del caso della delega e non tratta dell'attività di ricognizione. Pertanto, un riferimento ai poteri residui della Commissione deve essere introdotto nel testo, perché la titolarità del potere istruttorio in capo alla Commissione non emerge nell'attuale stesura.

Infine, occorre aggiungere un riferimento esplicito ai giudizi pendenti, in quanto alcune obiezioni di costituzionalità, che sono state sollevate in ordine ai futuri procedimenti per reati ministeriali, sono maggiormente accreditate con riferimento ai processi pendenti, in relazione al principio del rispetto del giudice naturale precostituito per legge.

**PRESIDENTE.** Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

A me sembra che si sia delineata un'ampia convergenza, anche se non proprio l'unanimità, sulla scelta della proposta di legge Battistuzzi ed altri come testo-base da assumere per la discussione; ciò non implica che non vi siano ulteriori perfezionamenti ed approfondimenti da apportare a tale proposta, come, per

esempio, le precisazioni suggerite dall'onorevole Binetti.

D'altro canto, quanto ai poteri che restano in capo alla Commissione, l'articolo 17 del regolamento parlamentare per i procedimenti d'accusa resta in vigore, perché non poteva essere soppresso dal referendum abrogativo, e ciò ha consentito alla Corte costituzionale di dichiarare ammissibile il referendum medesimo, come osservato dall'onorevole Ferrara.

Comunico ai colleghi che l'onorevole Sterpa ha preannunciato un emendamento tendente a precisare che le disposizioni di cui all'articolo 1 della proposta di legge n. 2546 non si applicano ai procedimenti che la Commissione ha istruito e rinviato al Parlamento in seduta comune entro la data del 7 aprile 1988.

MARIOTTO SEGNI, *Relatore*. È evidente che le disposizioni di cui all'articolo 1 della proposta di legge n. 2546 non si applicano ai procedimenti già istruiti.

GIOVANNI FERRARA. Si può fare qualche ipotesi concreta?

PRESIDENTE. Vogliamo entrare nel merito dell'emendamento?

EGIDIO STERPA. Ho preannunciato l'emendamento affinché il relatore tenga presente un aspetto che, a mio avviso,

non va trascurato. Comunque, lo formalizzerò al momento opportuno.

GIOVANNI FERRARA. Anche il gruppo comunista intende presentare emendamenti, ma la Commissione si trova ancora nella fase della scelta del testo-base.

MARIOTTO SEGNI, *Relatore*. Mi riservo anch'io di presentare emendamenti in una fase successiva.

PRESIDENTE. Propongo che sia scelto come testo-base per la discussione la proposta di legge n. 2546.

Pongo in votazione tale proposta.  
(È approvata).

Ricordo che sulla proposta di legge Battistuzzi ed altri n. 2546 la Commissione giustizia esprimerà il proprio parere; faccio presente, altresì, che all'esame della stessa Commissione giustizia andranno successivamente sottoposti gli emendamenti che verranno presentati.

Il seguito della discussione è rinviato alla seduta di giovedì 21 aprile 1988.

**La seduta termina 18,35.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO  
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI  
DOTT. TEODOSIO ZOTTA

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO