RESOCONTO SOMMARIO

22.

SEDUTA DI MARTEDÌ 14 LUGLIO 1992

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE SILVANO LABRIOLA

INDI

DEI VICEPRESIDENTI MARIO D'ACQUISTO E ALFREDO BIONDI

INDICE

	PAG.
Missioni	3, 8
Proposta di legge costituzionale (Seguito della discussione):	
Violante ed altri; Fini ed altri; Pappalardo; Battistuzzi ad altri; Pierluigi Castagnetti ed altri; Alfredo Galasso ed altri; Tassi; Paissan ed altri; Binetti ed altri; Bossi ed altri; Mastrantuono ed altri, approvata dalla Commissione in un testo unificato con il titolo: Modifica dell'articolo 68 della Costituzione (86-445-529-534-620-806-841-851-854-898-1055) (Prima deliberazione)	3
Presidente	3, 4, 5, 8, 12
Ayala Giuseppe (gruppo repubblicano)	6
Bargone Antonio (gruppo PDS)	10
Bianchini Alfredo (gruppo repubblicano)	7
Binetti Vincenzo (gruppo DC)	11
Biondi Alfredo (gruppo liberale)	7
Borghezio Mario (gruppo lega nord)	5
Brunetti Mario (gruppo rifondazione comunista)	4
Galasso Alfredo (gruppo movimento per la democrazia: la Rete)	9
Gargani Giuseppe (gruppo DC)	5
Gasparri Maurizio (gruppo MSI-destra nazionale)	11
Labriola Silvano (gruppo PSI)	8
Mastrantuono Raffaele (gruppo PSI)	6
Paissan Mauro (gruppo dei verdi)	4
Tassi Carlo (gruppo MSI-destra nazionale)	3
Proposte di legge (Autorizzazione di relazione orale)	8
Ordine del giorno della seduta di domani	12

N.B. I documenti esaminati nel corso della seduta e le comunicazioni all'Assemblea non lette in aula sono pubblicati nell'*Allegato A*.
Gli atti di controllo e di indirizzo presentati e le risposte scritte alle interrogazioni sono pubblicati nell'*Allegato B*.

La seduta comincia alle 9.

EMMA BONINO, *Segretario,* legge il processo verbale della seduta del 10 luglio 1992, che è approvato.

Missione.

PRESIDENTE comunica che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, il deputato Tarabini è in missione a decorrere dalla seduta odierna.

Pertanto, i deputati complessivamente in missione sono tre, come risulta dall'elenco pubblicato nell'allegato A ai resoconti della seduta odierna.

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'allegato A ai resoconti della seduta odierna.

Seguito della discussione della proposta di legge costituzionale: Violante ed altri; Fini ed altri; Pappalardo; Battistuzzi ed altri; Pierluigi Castagnetti ed altri; Alfredo Galasso ed altri; Tassi; Paissan ed altri; Binetti ed altri; Bossi ed altri; Mastrantuono ed altri, approvata dalla Commissione in un testo unificato con il titolo: Modifica dell'articolo 68 della Costituzione (86-445-529-534-620-806-841-851-854-898-1055) (Prima deliberazione).

PRESIDENTE ricorda che nella seduta di ieri è proseguita la discussione sulle linee generali.

Constata l'assenza del deputato Lazzati, *iscritto a parlare; si intende che vi* abbia rinunziato.

CARLO TASSI rileva l'assenza dei deputati di gruppi che pure hanno fatto della riforma dell'immunità parlamentare il loro cavallo di battaglia. Eppure, si tratta di una discussione rilevante, sia per i riflessi presso l'opinione pubblica, sia per l'incidenza sulla dignità del parlamentare.

L'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati è sicuramente presidio indispensabile alla libertà del Parlamento. Non così l'immunità, la cui distorta applicazione ha dato luogo ad incongruenze e scandalose coperture di responsabilità.

Benché le leggi esistano, manca sovente chi ponga mano ad applicarle, e chi lo fa – come ora è il caso dei giudici – appare quasi un eroe: ciò dimostra il disfacimento cui è giunto lo Stato.

Si addiviene ora ad una riforma dell'istituto dopo avere annunziato come matamento nella giurisprudenza della Giunta quello che è stato, invece, un mutamento di politica nell'esame delle domande di autorizzazione a procedere.

Ma le proposte che prevedono la deliberazione circa la sospensione del procedimento penale su impulso dell'interessato sono strumento di una manovra ipocrita. La proposta di legge da lui presentata si fonda invece sulla distinzione fra reato politico e comune, prevedendo l'autorizzazione a procedere soltanto per i reati della prima specie. Non possono però considerarsi tali i comportamenti di quei politici che sfruttano a fini privati la *res publica:* pericolo già denunziato nel 1949 da don Luigi Sturzo.

In tale clima, è necessario eliminare l'istituto dell'autorizzazione a procedere, la cui gestione futura non può garantirsi diversa da quella sinora verificatasi.

PRESIDENTE constata l'assenza del deputato Sgarbi, iscritto a parlare; s'intende che vi abbia rinunziato.

MARIO BRUNETTI osserva che la riforma dell'immunità parlamentare costituisce un'occasione per proporre risposte alle esigenze espresse dal paese.

E se il vento di destra, accompagnato da velleità squadriste, rende necessario difendere le prerogative parlamentari soprattutto a tutela delle minoranze, occorre però opporsi all'arbitraria e strumentale prassi applicativa dell'istituto dell'autorizzazione a procedere, così da dare al paese un forte segnale politico.

Deve anzitutto essere lasciata al Parlamento l'iniziativa del procedimento di sospensione, lasciando però piena libertà alla magistratura fino al momento del rinvio a giudizio; l'autorizzazione dev'essere invece richiesta per procedere all'arresto.

Queste proposte, avanzate dal gruppo di rifondazione comunista, sono state respinte in Commissione ed è stato approvato un testo che sostanzialmente reintroduce l'immunità così com'era.

L'istituto dell'immunità provoca particolari scandalosi riflessi nel Mezzogiorno, il potere mafioso, ormai egemonico, sta superando e sostituendo la stessa partitocrazia. Diventa allora necessario garantire al Sud un nuovo Stato, in cui non vi siano occasioni o strumenti per il fiorire del malaffare.

Anche la vicenda di Milano dimostra che il permanere dell'immunità parlamentare, comunque camuffata, per tutti i reati impedisce di abbattere il muro delle illegalità: per questo si rende palese l'inopportunità dell'autorizzazione a procedere per le indagini preliminari.

La decisione di non modificare sostanzialmente l'istituto, di cui si è reso fautore in Commissione prima il gruppo del PSI poi l'intero quadripartito, è forse legata al desiderio di mantenere un sistema illegale gestito dalle consorterie partitiche? Non esiste una ragione di Stato che giustifichi la politica delle tangenti: le esigenze di moralizzazione e rifondazione della politica richiedono nuove risposte che nel corso della riforma dell'immunità parlamentare devono tener conto del principio di eguaglianza tra i cittadini *(Applausi dei deputati del gruppo di rifondazione comunista)*.

PRESIDENTE constata l'assenza del deputato Pinza, iscritto a parlare; si intende che vi abbia rinunziato.

MAURO PAISSAN rileva che si è di fronte alla necessità di por mano alla riforma dell'articolo 68 della Costituzione a causa dell'uso distorto che ne è stato fatto, dei gravi scandali recentemente emersi e del voto del 5 aprile che ha rivelato l'insofferenza della società civile nei confronti del personale politico.

L'opinione pubblica ritiene ormai che l'immunità celi un ingiusto privilegio dei parlamentari. Non vi è dubbio che il senso comune, i sentimenti diffusi vadano filtrati dalla razionalità, ma è altrettanto indubbio che essi rappresentino un'esigenza, non più disconoscibile, di uguaglianza fra tutti i cittadini. Se anche nelle precedenti legislature si fosse seguita la linea adottata in queste prime settimane della XI, che ha visto un rapido esame delle richieste e la pronta concessione delle autorizzazioni, non vi sarebbe alcun bisogno di riformare l'articolo 68: ma purtroppo la prassi recente non è una sufficiente garanzia per il futuro.

Il gruppo dei verdi è favorevole ad un'estensione dell'insindacabilità delle opinioni e dei voti dei parlamentari, al mantenimento dell'autorizzazione per l'arresto, ma anche all'abolizione dello strumento dell'autorizzazione a procedere.

Il testo licenziato dalla Commissione appare in questo senso inadeguato. Esso è condivisibile quanto al primo ed al secondo comma, se si eccettua la prevista autorizzazione per le perquisizioni, che per essere efficaci non possono non essere immediate: altrimenti si determina un effetto-annuncio dannoso tanto al magistrato nelle sue indagini quanto al parlamentare indagato.

Andrebbe invece eliminato il terzo comma del testo proposto dalla Commissione. Nel momento in cui il parlamentare è preservato da rischi di arresto non vi sono ragioni per condizionare la possibilità di svolgere indagini nei suoi confronti: le garanzie poste a tutela della sua funzione sarebbero sufficienti, anche in caso di svolte in senso autoritario.

Non è chiaro del resto di chi sia figlia la proposta in esame: il gruppo del PSI ha sempre manifestato orientamenti diversi, quello della lega nord – che in Commissione si è astenuto – ha sull'argomento un atteggiamento ondivago. La proposta appare priva di una maggioranza politica reale, e la sua approvazione non è affatto scontata: è anzi probabile che tutte le riflessioni svolte in questo periodo siano destinate a finire negli archivi *(Applausi dei deputati del gruppo dei verdi).*

PRESIDENTE constata l'assenza del deputato Romeo, iscritto a parlare; si intende che vi abbia rinunziato.

MARIO BORGHEZIO esprime perplessità per il fatto che il Parlamento, terminato il lavoro della Commissione, non sembra procedere coerentemente e come il paese si attende in merito alla revisione dell'istituto dell'immunità parlamentare.

Questo infatti è ormai divenuto un mero privilegio; ed anche l'insindacabilità sancita dal primo comma dell'articolo 68 della Costituzione è stata spesso estesa al di là del suo significato.

Occorre quindi recuperare i princìpi dello Stato di diritto: l'atteggiamento di molti gruppi mira invece a mantenere inalterato l'istituto, che secondo alcuni tutelerebbe la difesa delle minoranze. All'atto pratico, tuttavia, è la maggioranza a decidere; e l'autorizzazione a procedere può essere usata per coprire fatti illeciti commessi in nome e per conto dei partiti o – non lo si può escludere – anche su pressione di organizzazioni criminali.

Il gruppo della lega nord è convinto della necessità di abrogare interamente l'articolo 68 della Costituzione: visti gli indecenti abusi del passato è indispensabile porre un muro, non si può procedere usando *esprit de finesse.* Il mantenimento, sotto qualunque forma, di questo privilegio dimostrerebbe la volontà di non uscire dal pantano di quella doppia morale così esplicitamente proclamata nelle dichiarazioni rese dall'onorevole Craxi in occasione del dibattito sulla fiducia al Governo.

Ma a Milano sono iniziate a cadere teste di politici eccellenti ed il gruppo della lega nord auspica che si continui a colpire senza timore né riguardi.

GIUSEPPE GARGANI reputa indispensabile discutere la riforma dell'immunità parlamentare tenendo conto dei numerosi problemi ad essa correlati, che riguardano il Parlamento nel suo complesso ed esigono un lungimirante accordo tra i gruppi.

Le critiche rivolte all'applicazione dell'istituto e l'avversione da parte dell'opinione pubblica non debbono indurre a decisioni avventate, ma piuttosto promuovere la trasparenza nel ricorso ad un principio – l'immunità del potere legislativo – che è garanzia della vita democratica.

L'interpretazione data alle norme nelle passate legislature – non, tuttavia, negli ultimi anni – esige una sincera autocritica da parte dei gruppi parlamentari, ma non motiva di per sé l'abrogazione. L'immunità non è diritto soggettivo, privilegio del singolo, ma – in un contesto di separazione dei poteri com'è quello adottato dal Costituente italiano – garanzia di armonico rapporto fra il potere legislativo e la magistratura, cui è assicurato il massimo d'indipendenza con una libertà di azione che non ha paragone in altri ordinamenti.

A fronte di una crisi dei poteri legislativo ed esecutivo si è poi assistito ad un'espansione del giudiziario che – in assenza di opportune compensazioni – rischia di alterare l'armonia costituzionale. Per questo occorrerebbe una riforma che riequilibrasse in una visione complessiva

l'assetto dei tre poteri, coordinandone le rispettive autonomie.

Concorda sulle modificazioni proposte dalla Commissione ai commi primo e secondo dell'articolo 68 della Costituzione. Quanto al terzo comma, emergono diversità di orientamenti in ordine al momento in cui, nel corso del procedimento, ne sia data comunicazione alle Camere. Non si può immaginare che il Parlamento sovrapponga il suo giudizio ad un procedimento già instaurato. L'autorizzazione deve dunque essere condizione per l'esercizio e non per la prosecuzione dell'azione penale, con la fissazione di un preciso termine entro il quale l'Assemblea debba pronunciarsi o almeno – com'era nella proposta di legge costituzionale presentata dal gruppo della DC – prevedendo un meccanismo di silenzio-assenso in caso di mancata pronunzia sulla domanda di autorizzazione a procedere entro sessanta giorni dalla sua ricezione.

Il mantenimento dell'istituto con tali modificazioni assicurerebbe la permanenza dell'armonico disegno delineato dal Costituente *(Applausi)*.

GIUSEPPE AYALA dubita della necessità di una revisione costituzionale per assicurare la corretta applicazione dell'immunità parlamentare: infatti il problema reale è quello dell'uso distorto che di tale istituto è stato fatto, trasformando in un privilegio quella che doveva essere una garanzia per le funzioni dei parlamentari. È necessario garantire l'equilibrio tra i poteri dello Stato: l'indipendenza della magistratura può essere insufficiente ad impedire un uso, magari inconsapevolmente, improprio dell'avvio delle indagini. Certo non si può sostenere che l'invio di un'informazione di garanzia ad un parlamentare possa costituire di per sé un *vulnus* alla Camera cui appartiene: sarebbe tale soltanto l'adozione di misure restrittive della libertà *(Commenti del deputato Gargani)*.

Se, come alcuni colleghi sostengono, la semplice informazione di garanzia reca un irreversibile danno d'immagine, non si comprende comunque l'utilità di un intervento delle Camere volto all'accertamento di un eventuale *fumus persecutionis*: in tal caso, infatti, il danno già avvenuto non sarebbe sanato da una qualsiasi decisione della Camera.

Per una corretta applicazione dell'istituto, sono rilevanti l'articolo 3 della Costituzione, che sancisce il principio di uguaglianza, e l'articolo 25, che reca il principio del giudice naturale: un arbitrario diniego dell'autorizzazione a procedere finisce dunque per violare doppiamente la Costituzione.

Benché oggi poco giustificato, l'istituto dell'immunità può mantenersi purché la Camera – come ha fatto in questa legislatura *(Commenti dei deputati Gargani e Mastrantuono)* – si limiti ad accertare la mancanza di fumo persecutorio.

È necessario, tuttavia, che tale accertamento intervenga solo a conclusione delle indagini preliminari, quando, sussistendo un adeguato materiale probatorio, inizia l'esercizio dell'azione penale.

Condivide il testo unificato della Commissione relativamente ai primi due commi dell'articolo 68 della Costituzione. Del terzo propone invece l'abrogazione, pur ribadendo che la procedura della revisione costituzionale è del tutto sprecata: le ultime decisioni della Giunta per le autorizzazioni a procedere dimostrano che è possibile un uso corretto dell'istituto *(Commenti del deputato Paissan)*.

I deputati del gruppo repubblicano ritengono piuttosto opportuni interventi sul codice di procedura penale e sui regolamenti parlamentari.

RAFFAELE MASTRANTUONO rileva che l'onorevole Ayala ha ben sintetizzato le diverse tesi emerse nel dibattito svolto in Commissione.

In quella sede si è a lungo dibattuto sull'opportunità di conservare o meno l'istituto dell'immunità. È alla fine risultato un orientamento maggioritario secondo cui il problema si sposta sul rapporto fra potere giudiziario e potere legislativo, e sull'esigenza di garantire l'indipendenza e l'autonomia del secondo rispetto al primo.

Non vi è dubbio che nella pratica corrente vi siano stati abusi nell'uso dello strumento dell'autorizzazione a procedere. È inoltre opportuno armonizzare la normativa italiana in materia con quella degli altri paesi europei.

La posizione del gruppo del PSI è stata fraintesa: la sua prospettiva è in realtà più ampia di quella adottata dalla Commissione.

Nessun problema sorge in merito al primo ed al secondo comma del testo proposto. Difficoltà emergono invece dalla formulazione del terzo comma, che configura un sostanziale arretramento rispetto alla disciplina vigente. Oggi l'autorità giudiziaria può procedere alle indagini preliminari; con la modifica proposta si obbliga il magistrato a dare immediata comunicazione del procedimento penale, salvo lasciargli piena facoltà di proseguire o meno le indagini in attesa della eventuale pronunzia delle Assemblee parlamentari. In questo modo aumentano i rischi di incertezze e di abusi.

Il gruppo del PSI propone invece di riconoscere all'autorità giudiziaria la possibilità di svolgere tutte le indagini preliminari, mantenendo l'istituto dell'autorizzazione quale condizione di procedibilità. Non si può infatti lasciare una prerogativa qual è lo strumento dell'autorizzazione alla discrezione delle Camere.

Il relatore per la maggioranza obietta che la richiesta di autorizzazione interverrebbe in una fase in cui i rischi per i parlamentari sono oramai minori. D'altra parte va osservato che anticipare il momento dell'autorizzazione fa sì che la Giunta si trovi a dover decidere sulla base di elementi non sufficienti.

Auspica in conclusione che la posizione del gruppo del PSI, pur suscettibile di adeguamenti formali, sia presa in seria considerazione nel corso del dibattito *(Applausi)*.

ALFREDO BIONDI osserva che la discussione in corso verte sulla necessità di contemperare il principio di uguaglianza con quello, altrettanto importante, del libero esercizio del mandato parlamentare.

Il testo proposto dalla Commissione prevede che l'autorità giudiziaria dia immediatamente notizia del procedimento iniziato, che la Camera di appartenenza dell'accusato ha il potere di sospendere.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE MARIO D'ACQUISTO

E in realtà, se sono comprensibili le proposte di abrogazione totale dell'istituto dell'immunità parlamentare, resta però la necessità di mantenere almeno una garanzia *a posteriori* per il parlamentare.

Nutre qualche dubbio sulla norma che impone alla Camera di motivare la sospensione del procedimento penale. Sarebbe piuttosto opportuno prevedere una maggioranza qualificata per tale deliberazione.

Le perquisizioni personali e domiciliari richiedono d'altra parte un'apposita autorizzazione trattandosi di misure che restringono, sì, parzialmente la libertà ma che, essendo meno eccezionali, sono forse ancor più gravi di quelle, come l'arresto, che la comprimono totalmente.

Su questo tema non si può cedere a motivazioni demagogiche; un principio dello Stato di diritto, come lo *status libertatis* del parlamentare, non può divenire un privilegio solo perché l'opinione pubblica lo ritiene tale. La sospensione del procedimento penale rappresenta quindi la verifica di un diritto la cui compressione pregiudicherebbe l'integrità stessa delle Camere *(Applausi)*.

ALFREDO BIANCHINI osserva che l'autorizzazione a procedere, attualmente configurata come condizione di procedibilità, viene profondamente modificata – divenendo condizione di proseguibilità – nel testo della Commissione.

Tale soluzione appare però inadeguata e povera di contenuto tecnico-giuridico. Essa non risponde al quesito fondamentale, non chiarisce, cioè, se sussistano ancora le ragioni che giustificano la persistenza dell'istituto dell'immunità parlamentare. Il problema riguarda il con-

fronto tra due valori fondamentali per il sistema democratico: l'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge e la tutela dell'autonomia degli organi legislativi. L'equilibrio è reso difficile dal discredito riversatosi sulle istituzioni rappresentative. A fronte delle due alternative possibili, il testo in esame dà una risposta di compromesso, che non tutela alcuno degli altissimi valori in giuoco. La debolezza tecnica è sintomo di una debolezza di proposta politica.

Non è chiaro perché si parli di sospensione per un procedimento che, se riconosciuto persecutorio, non deve avere alcun seguito. La richiesta motivazione, d'altro canto, apre la via a giustificazioni diverse dalla sussistenza di *fumus persecutionis*.

Diversamente da quanto sinora previsto almeno in linea di principio, la proposta in esame rende discrezionale l'espressa pronunzia della Camera, con una scelta poco chiara fra la tutela dell'organo e l'abbandono delle guarentigie ad esso conferite. Ove la pronunzia sospensiva si configuri come eccezione, è dubbia l'efficacia dell'istituto a tutela delle minoranze e dei singoli parlamentari.

Questa formula equivoca di semi-abolizione dell'immunità parlamentare rischia di indebolire la credibilità del Parlamento nel confronto con gli altri poteri dello Stato.

L'indipendenza della magistratura dal potere esecutivo è inevitabilmente causa di una sua politicità, anche se intesa nel senso più alto: per questo, la permanenza dell'istituto dell'immunità è un'oggettiva garanzia, in particolare per le opposizioni.

Preannuncia dunque la presentazione di emendamenti riferiti al terzo comma della novella recata dal provvedimento in esame *(Applausi dei deputati del gruppo repubblicano)*.

PRESIDENTE sospende la seduta sino alle 17.

La seduta, sospesa alle 12,15, è ripresa alle 17.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ALFREDO BIONDI

Missioni.

PRESIDENTE comunica che, ai sensi dell'articolo 46, secondo comma, del regolamento, i deputati Giorgio Carta e d'Aquino sono in missione a decorrere dal pomeriggio di oggi.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono cinque, come risulta dall'elenco pubblicato nell'allegato A ai resoconti della seduta odierna.

Autorizzazione di relazioni orali.

PRESIDENTE comunica che la IV Commissione permanente (Difesa) ha deliberato di chiedere l'autorizzazione a riferire oralmente all'Assemblea sulle seguenti proposte di legge rinviate alle Camere dal Presidente della Repubblica a norma dell'articolo 74 della Costituzione, con messaggio motivato, nella X legislatura:

GASPAROTTO ed altri: « Riapertura dei termini per la presentazione di proposte di concessione di ricompensa al valor militare per la Resistenza per i comuni, le province e le regioni interessate » (2);

AMODEO ed altri; CACCIA ed altri; FINCATO e CRISTONI; MARTE FERRARI ed altri; RODOTÀ ed altri; CAPECCHI ed altri; RONCHI ed altri; SALVOLDI ed altri; PIETRINI ed altri; RUSSO SPENA ed altri: « Nuove norme in materia di obiezione di coscienza » (3).

(Così rimane stabilito).

Si riprende la discussione.

SILVANO LABRIOLA osserva che le divergenze emerse sulla delicata questione dell'inviolabilità parlamentare non intercorrono soltanto tra chi osteggia l'i-

stituto e chi ne auspica il mantenimento, ma vertono sul testo stesso approvato in Commissione: v'è il rischio che la Camera non riesca a concludere positivamente la sua opera, deludendo le attese dell'opinione pubblica.

Il concetto di prerogativa non confligge col principio di eguaglianza, anzi ne è un'applicazione: ciò significa che l'inviolabilità parlamentare è in sé pienamente legittima, dovendosi discutere semmai della sua opportunità politica.

Il testo unificato della Commissione è sostanzialmente ispirato agli stessi princìpi di una proposta di legge, di quasi dieci anni fa, del gruppo del PSI, caratterizzata dalla volontà di impedire che l'inerzia delle Camere paralizzi il procedimento penale a carico di parlamentari. In passato vi sono state in effetti inerzie, da imputarsi però alla Camera nel suo complesso e non certo alla Giunta per le autorizzazioni a procedere, come hanno invece affermato alcuni colleghi. Non sarebbe però sufficiente apportare modifiche ai regolamenti parlamentari né rivedere le norme del codice di rito penale: una legge ordinaria non può infatti modificare norme costituzionali.

Ritiene invece condivisibile la scelta di fondo della Commissione, salvo l'opportunità di spostare il momento processuale in cui collocare l'autorizzazione o far sorgere il potere di sospensione del procedimento penale al momento introduttivo del giudizio. Si ridurrebbe così l'alea del protagonismo dei giudici o delle connivenze dei parlamentari di fronte all'ampia disponibilità di materiale probatorio di cui il Parlamento potrebbe avere conoscenza. Osserva altresì che la prerogativa non è disponibile e pertanto il suo esercizio non può dipendere da un atto di volontà del suo destinatario: è questo un principio della stessa democrazia. Il parlamentare è infatti tale per volontà del popolo sovrano, lo si rammenti!

Precisa poi che la prevista sospensiva non è una forma di silenzio-assenso ma un potere sottoposto ad un termine perentorio oltre il quale, se non esercitato, si consuma.

Dalla riforma in esame, che si può inquadrare nel più ampio genere delle riforme istituzionali, deve uscirne rafforzato l'istituto rappresentativo: è necessario che la questione morale sia affrontata negli aspetti che l'opinione pubblica invoca, tra i quali v'è l'esigenza di impedire che il Parlamento spensieratamente copra e difenda i suoi esponenti dai rigori della magistratura.

Ma ciò non può bastare. Occorrono anzitutto nuove regole per tutti coloro che detengono ed esercitano il potere nella società: i parlamentari sono gli unici, tra questi, che tale potere rendono controllabile periodicamente, rimettendo nelle mani degli elettori il loro mandato. In economia o nel settore dell'informazione vigono forse le stesse regole?

Su questo problema il Parlamento sarà chiamato a confrontarsi: le garanzie dovute all'elettorato non devono venire meno davanti al potere economico *(Applausi dei deputati dei gruppi del PSI e della DC – Congratulazioni).*

ALFREDO GALASSO ricorda che in questi giorni migliaia di cittadini stanno firmando petizioni per l'abolizione dell'immunità parlamentare.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE SILVANO LABRIOLA

Questa mobilitazione è stata rafforzata nelle ultime settimane dall'esplodere della questione morale; ma risponde a un'esigenza più profonda, a una nuova, più moderna concezione della rappresentanza e dunque del ruolo del parlamentare. Ogni filtro protettivo, pur di nobili origini, assume così il significato di una barriera fra società civile e società politica.

D'altro canto, non si può trascurare la prassi applicativa dell'articolo 68 della Costituzione. Nel corso degli anni, sono via via venute aumentando le richieste di autorizzazione a procedere, riguardanti in misura sempre più consistente reati contro la pubblica amministrazione o di na-

tura economica: il problema finisce dunque per esulare dalla libertà della funzione del parlamentare, del quale tuttavia va indubbiamente salvaguardata la libertà nello svolgimento delle sue funzioni: in questo senso il primo comma dell'articolo 68 si conferma pienamente valido.

La norma costituzionale risente però del momento storico in cui è stata adottata, al termine di una lunga esperienza autoritaria. In questi decenni la situazione è mutata: fra l'altro, vi è un nuovo codice di procedura penale che meglio garantisce il diritto alla difesa ed è stato istituito il Consiglio superiore della magistratura, organo di salvaguardia dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura.

La questione della riforma dell'articolo 68 appare impostata su basi improprie, trascurandosi la necessità di adeguarlo ad una coscienza collettiva che si è vieppiù rafforzata in questi anni e che reclama al di là delle soluzioni di compromesso, una piena realizzazione del principio di uguaglianza. Lo stesso principio di insindacabilità non può prescinderne.

I partiti, tra l'altro, sono ormai strumenti di un sistema di potere, facendo venire meno il tradizionale rapporto di omogeneità fra rappresentati e rappresentanti. L'immunità parlamentare, in questo quadro, diviene uno strumento di perpetuazione del potere. La sua abolizione costituirebbe un forte segnale, necessario per iniziare a ristabilire un circuito di fiducia.

I cittadini chiedono un rapporto più diretto sempre meno caratterizzato da deleghe, con i loro rappresentanti. Occorre mantenere soltanto le garanzie che abbiano un'immediata connessione con la funzione svolta.

Ma il testo licenziato dalla Commissione rappresenta una soluzione peggiore dell'esistente. Introdurre infatti un potere di sospensione potrebbe finire per determinare una pressione psicologica o politica sul magistrato inquirente. Problemi sorgono anche in relazione al momento in cui andrebbe esercitato questo potere sospensivo. Ogni potere di veto del Parlamento finisce per incidere sul delicato meccanismo dell'azione penale, tanto più che si vorrebbe mantenere – senza ragione – l'autorizzazione alle perquisizioni. Anche questo è segno di una concezione protettiva di una sfera che esula dalla funzione, sfociata nel tempo in un mero privilegio.

In conclusione, l'istituto dell'immunità va abolito, per ristabilire il principio di uguaglianza di tutti i cittadini e per riaffermare la legittimità del potere democratico: occorre un segnale forte e chiaro di rottura con un sistema di potere in cui a farla franca sono sempre coloro che profittano delle istituzioni e del denaro pubblico *(Applausi)*.

ANTONIO BARGONE sottolinea la sollecitudine con cui il Parlamento è intervenuto sull'istituto dell'immunità parlamentare, rispettando così quella esigenza di rinnovamento presente nel paese ed emersa con le elezioni del 5 aprile. Gli ultimi scandali avvenuti a Milano, la corruzione, i fenomeni di criminalità radicati nel Mezzogiorno hanno evidenziato lo scollamento tra società civile e politica. In questo quadro, l'opinione pubblica è particolarmente attenta alla modifica dell'istituto dell'immunità parlamentare, che vede esaurita la sua funzione in una fase storica ormai lontana dai tempi in cui fu introdotto. Lo spirito dell'articolo 68 della Costituzione è stato travisato da una prassi che ha ridotto le guarentigie ivi previste a strumenti di autotutela corporativa.

L'esigenza di cambiamento proveniente dal paese non deve tuttavia significare il completo travolgimento di princìpi fondamentali, né dar luogo a soluzioni pasticciate. In particolare non è da condividere il testo proposto dalla Commissione ove consente alla Camera di sospendere qualsiasi procedimento penale non appena ne sia stata data comunicazione, mentre sarebbe meglio prevedere una facoltà di intervento solo al termine delle indagini preliminari.

Di questo stesso avviso è stato anche il gruppo del PSI: sarebbe opportuno che anche il gruppo della DC esprimesse un chiaro orientamento in tal senso.

La proposta del gruppo del PDS tende ad assicurare al parlamentare il libero esercizio della sua funzione, limitando l'autorizzazione a procedere ai fatti che siano espressione del mandato.

Si è altresì predisposto un emendamento che, impedendo l'interpretazione estensiva del primo comma dell'articolo 68, ne escluda fattispecie estranee alla specifica funzione parlamentare.

È necessario prevenire il rischio di vedere ovunque *fumus persecutionis*, come potrebbe accadere, con la formulazione dell'articolo 68, terzo comma, proposta dalla Commissione, a seguito della inevitabile scarsità degli elementi raccolti dal magistrato prima che siano concluse le indagini preliminari.

Anche sulla base di una interpretazione della Corte costituzionale è opportuno invece lasciare invariato il primo comma dell'articolo 68.

Quanto invece alle perquisizioni personali e domiciliari, prevedere che vi debba essere un'apposita autorizzazione rischia di vanificarle totalmente. L'autorizzazione a misure limitative della libertà personale non dovrebbe, inoltre, essere richiesta a chi, prima di essere eletto, fosse già sottoposto a procedimento penale.

Entro queste linee di principio vi è la piena disponibilità del gruppo del PDS ad un aperto e costruttivo confronto *(Applausi)*.

VINCENZO BINETTI ricorda la prassi degenerativa riscontratasi in passato nell'applicazione dell'istituto dell'autorizzazione a procedere, che aveva dato luogo già nella passata legislatura a proposte di riforma, oggi rese più impellenti dai fenomeni di corruzione venuti all'attenzione del paese.

Sarebbe tuttavia ingannevole far credere ai cittadini che la sola riforma dell'istituto valga a dare un colpo decisivo ad un sistema di corruzione che, ben al di là dell'ambito parlamentare, coinvolge amministratori, imprenditori, parti della società politica e civile italiana.

Allo *status* e alle funzioni del parlamentare il Costituente volle far corrispondere opportune forme di tutela, il cui significato travalica le ragioni del momento storico in cui esse furono stabilite. Il vero fondamento dell'immunità parlamentare risiede infatti nell'esigenza di garantire con mezzi speciali il potere legislativo, l'esercizio della funzione sovrana di rappresentante della nazione, da atti arbitrari del magistrato, siano questi o meno motivati politicamente. Rispetto alle ordinarie guarentigie giurisdizionali previste per tutti i cittadini, si tratta pertanto della diversa regolamentazione di situazioni diverse, che non lede in alcun modo il principio di eguaglianza sancito dall'articolo 3 della Costituzione.

L'armonioso equilibrio di poteri delineato dai Costituenti va quindi mantenuto nella sua logica coerenza.

Poiché l'arresto di un parlamentare è il provvedimento che più può incidere sull'attività dell'organo legislativo, è opportuna la previsione di autorizzazione, contenuta nel testo della Commissione.

Un grande elemento innovativo è introdotto con la norma relativa alla comunicazione dei procedimenti penali e alle procedure per disporne la sospensione: in questo senso non si può certo parlare di una riforma debole.

Alla crisi di rappresentanza non si può certo ovviare con superficiali campagne diffamatorie delle istituzioni parlamentari: la proposta di riforma in esame costituisce invece un equilibrato contributo alla corretta risoluzione del problema.

MAURIZIO GASPARRI osserva che il gruppo del MSI-destra nazionale ha già in precedenti legislature proposto l'abolizione del secondo e terzo comma dell'articolo 68 della Costituzione: ma solo ora gli altri gruppi hanno ritenuto maturi i tempi per procedere ad una riforma dell'istituto dell'immunità parlamentare, divenuta ormai solo un privilegio di casta. Invero dopo l'ammissione di colpa a nome di tutto il sistema effettuata dal segretario del PSI Craxi essa si rendeva assolutamente improcrastinabile.

Lamenta la mancata diffusione, da parte degli Uffici della Camera, di dati aggregati relativi al numero e all'esito delle richieste di autorizzazione a proce-

dere: tuttavia è possibile calcolare che solo il dodici per cento delle richieste hanno avuto esito positivo nelle precedenti legislature: non è questa la dimostrazione più evidente dell'uso distorto dell'immunità parlamentare ?

Oltretutto la necessità di un'autorizzazione a procedere anche per le perquisizioni, in ultima analisi, finisce per estendere tale privilegio anche ai collaboratori dei parlamentari.

Non si obietta nulla sul principio dell'irresponsabilità per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle funzioni, ma su un istituto che, come troppi precedenti dimostrano, ostacola le indagini su vicende scandalose.

La gente attende risposte chiare dal Parlamento ed una piena attuazione del principio di uguaglianza. Sono apprezzabili i riferimenti dell'onorevole Binetti ai fenomeni di degenerazione partitocratica, particolarmente perché vengono da un rappresentante di un partito di Governo.

L'abrogazione del secondo e terzo comma dell'articolo 68 della Costituzione può certo costituire un primo passo verso l'eticizzazione della politica; in via subordinata, il gruppo del MSI-destra nazionale propone l'attribuzione ai parlamentari indagati del potere di attivare la procedura di sospensione dei procedimenti penali: con ciò si lascerebbe ad essi ogni responsabilità di fronte all'elettorato *(Applausi dei deputati del gruppo del MSI-destra nazionale).*

PRESIDENTE assicura l'onorevole Gasparri che gli Uffici della Camera, di cui sono noti la disponibilità e l'efficienza, potranno sollecitamente fornire i dati da lui richiesti ove pervenga una richiesta scritta in tal senso.

Dichiara chiusa la discussione sulle linee generali e rinvia il seguito del dibattito alla seduta di domani.

Ordine del giorno della seduta di domani.

PRESIDENTE comunica l'ordine del giorno della seduta di domani.

Mercoledì 15 luglio 1992, alle 10:

1. — *Seguito della discussione della proposta di legge costituzionale:*

VIOLANTE ed altri; FINI ed altri; PAPPALARDO; BATTISTUZZI ed altri; PIERLUIGI CASTAGNETTI ed altri; ALFREDO GALASSO ed altri; TASSI; PAISSAN ed altri; BINETTI ed altri; BOSSI ed altri; MASTRANTUONO ed altri: Modifica dell'articolo 68 della Costituzione (86-445-529-534-620-806-841-851-854-898-1055).

— *Relatori:* Carlo Casini, *per la maggioranza;* Berselli, *di minoranza.*

2. — *Deliberazione, ai sensi dell'articolo 96-*bis, *comma 3, del regolamento, sui disegni di legge:*

Conversione in legge del decreto-legge 1° luglio 1992, n. 322, recante interventi urgenti in favore dell'IRI e dell'EFIM (1177).

— *Relatore:* Adolfo Battaglia.

Conversione in legge del decreto-legge 1° luglio 1992, n. 323, recante modifiche ed integrazioni al decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, in materia di ingresso e soggiorno in Italia di cittadini extracomunitari (1178).

— *Relatore:* Frasson.

Conversione in legge del decreto-legge 1° luglio 1992, n. 324, recante interventi urgenti in favore delle zone colpite dalle eccezionali avversità atmosferiche verificatesi nei mesi di ottobre e novembre 1991 e di aprile e giugno 1992, nonché disposizioni per zone terremotate (1179).

— *Relatore:* Savino.

La seduta termina alle 19,20.

Licenziato per la stampa dall'Ufficio del resoconto sommario alle 21,30.

Stabilimenti Tipografici Carlo Colombo S p A

SMA11-22
Lire 500